



**Pandemia y crisis:**

**El COVID-19**

**en América**

**Latina**

**GERARDO GUTIÉRREZ CHAM**  
**SUSANA HERRERA LIMA**  
**JOCHEN KEMNER (coords.)**

 **CALAS**  
MARIA SIBYLLA MERIAN CENTER



Pandemia y crisis: el COVID-19 en América Latina  
/ Gerardo Gutiérrez Cham, Susana Herrera Lima,  
Jochen Kemner, coordinadores; Luis Peña... [et al].  
-- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco: Centro María Sibylla  
Merian de Estudios Iberoamericanos Avanzados en  
Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS) : Editorial  
Universidad de Guadalajara, 2021.  
(Colección CALAS)  
Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-571-140-9

1. Enfermedades-Aspectos sociales-América Latina  
2. Epidemias-América Latina-Aspectos sociales 3.  
COVID-19 (Pandemia)-América Latina-Condiciones  
sociales I. Gutiérrez Cham, Gerardo, coordinador II.  
Herrera Lima, Susana, coordinador III. Kemner, Joche,  
coordinador IV. Peña, Luis, autor V. Serie

362.109 80 .P18 DD21  
RA418.3 .P18 LC  
NHTF THEMA



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0 (BY-ND), lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado o construir sobre él. Para más detalles consúltese <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>

Para crear una adaptación, traducción o derivado del trabajo original, se necesita un permiso adicional y puede ser adquirido contactando [publicaciones@calas.lat](mailto:publicaciones@calas.lat)

Los términos de la licencia Creative Commons para reuso no aplican para cualquier contenido (como gráficas, figuras, fotos, extractos, etc.) que no sea original de la publicación Open Acces y puede ser necesario un permiso adicional del titular de los derechos. La obligación de investigar y aclarar permisos está solamente con el equipo que reuse el material.

# Pandemia y crisis:

## El COVID-19

## en América

## Latina

GERARDO GUTIÉRREZ CHAM  
SUSANA HERRERA LIMA  
JOCHEN KEMNER (coords.)

 **CALAS**  
MARIA SIBYLLA MERIAN CENTER



## Universidad de Guadalajara

Ricardo Villanueva Lomelí  
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea  
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata  
Secretaría General

Juan Manuel Durán Juárez  
Rectoría del Centro Universitario  
de Ciencias Sociales y Humanidades

Missael Robles Robles  
Coordinación del Corporativo  
de Empresas Universitarias

Sayri Karp Mitastein  
Dirección de la Editorial

Primera edición electrónica, 2021

### Coordinadores

Gerardo Gutiérrez Cham  
Susana Herrera Lima  
Jochen Kemner

### Textos

© Gerardo Gutiérrez Cham, Susana Herrera Lima, Jochen Kemner, Jaime Antonio Preciado Coronado, David Gustavo Díaz Arias, Ronny José Viales Hurtado, María Celeste Ratto, Juan Martín Inti Azerrat, Franklin Vinicio Ramírez Gallegos, Daniel Alejandro Vizuete Sandoval, Alfonso José Eduardo Bermejo Villa, Angela Isabel Peña Farias, Henry Colina Hernández, Dayma Echevarría León, Fernando Hernández Leal, Sofía Santamarina, Silvia Mariela Grinberg, Eduardo Francisco Verón, Eleonor Carol Faur, María Victoria Pita, Mariana Dora Luzzi, María Soledad Luján Sánchez, Pabel Camilo López Flores, María Emilia Di Piero, Jessica Sheila Miño Chiappino, Hans-Jürgen Burchardt, Rebeca Ramos Padrón, Rosa Margarita Zires Roldán, Leidy Marcela Galeano Acosta, Jesús Antonio Reyes Benavides, Lucila Patricia Sandoval Herrera, David Janos Bak Geler Corona

### Ilustración en portada

Lucila Patricia Sandoval Herrera



## Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales

Sarah Corona Berkin  
Olaf Kaltmeier  
Dirección

Gerardo Gutiérrez Cham  
Hans-Jürgen Burchardt  
Codirección

Martin Breuer  
Coordinación de Publicaciones

[www.calas.lat](http://www.calas.lat)

Gracias al apoyo de



Federal Ministry  
of Education  
and Research

D.R. 2021, Universidad de Guadalajara



EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA

José Bonifacio Andrada 2679  
Lomas de Guevara  
44657 Guadalajara, Jalisco  
[www.editorial.udg.mx](http://www.editorial.udg.mx)

ISBN 978-607-571-140-9

Abril de 2021

Hecho en México  
*Made in Mexico*

# Índice

**Introducción: La pandemia del COVID-19 en América Latina** 8

Gerardo Gutiérrez Cham

Susana Herrera Lima

Jochen Kemner

---

**Parte 1. Gobernar la pandemia:  
Experiencias de los primeros 100 días** 41

**Del estallido social al confinamiento del conflicto.**

**Impacto geopolítico de la pandemia del COVID-19**

**en América Latina y el Caribe** 42

Jaime Preciado Coronado

---

**El impacto del COVID-19 y otras “pandemias”  
contemporáneas en Centroamérica** 86

David Díaz Arias

Ronny Viales Hurtado

---

**La misma pandemia, distintas estrategias.  
Aproximaciones desde la experiencia de los países  
del Cono Sur de América Latina: Argentina, Brasil,  
Chile, Paraguay y Uruguay** 118

Celeste Ratto

Juan Martín Azerrat

---

**Virus, neoliberalismo y necropolítica en Los Andes  
—Un contrapunto ecuatoriano-peruano—** 153

Franklin Ramírez Gallegos

Daniel Vizúete Sandoval

Alfonso Bermejo Villa

---

<b>La respuesta cubana ante el COVID-19. Complejidades socioeconómicas de un control sanitario efectivo</b>	<b>183</b>
Angela Peña Henry Colina Dayma Echevarría	
<hr/>	
<b>El federalismo a prueba: experiencias desde Argentina y Brasil en el contexto de la crisis sanitaria</b>	<b>210</b>
Fernando Hernández Leal Sofía Santamarina	
<hr/>	
<b>Parte 2. Nuevas y viejas desigualdades</b>	<b>231</b>
<b>#COVID-19: Shock y el derecho a tener derechos en las periferias metropolitanas. Un estudio en la Región Metropolitana de Buenos Aires</b>	<b>232</b>
Silvia Grinberg Eduardo Verón	
<hr/>	
<b>Lógica policial o ética del cuidado. Las múltiples caras del Estado</b>	<b>258</b>
Eleonor Faur María Victoria Pita	
<hr/>	
<b>Cobrar, pagar, transferir en un contexto de aislamiento. Estrategias públicas y privadas sobre el dinero frente a la crisis</b>	<b>272</b>
Mariana Luzzi María Soledad Sánchez	
<hr/>	
<b>Coronavirus y los pueblos indígenas en América Latina. Vulnerabilidad, abandono y violencia acentuada en tiempos de pandemia</b>	<b>296</b>
Pabel López Flores	
<hr/>	
<b>Pandemia, desigualdad y educación en Argentina: Un estudio de las propuestas a nivel subnacional</b>	<b>321</b>
Emilia Di Piero Jessica Miño Chiappino	
<hr/>	

**Coronizando el futuro: La desigualdad en los tiempos de la pandemia** 348  
Hans-Jürgen Burchardt  
Rebeca Ramos

---

**Parte 3. Narrar la pandemia** 375

**"El coronavirus no existe". "Los están matando". De rumores y lógicas de pensamiento conspiracionista en México** 376  
Margarita Zires

---

**Imágenes y persistencias simbólicas en los medios de comunicación: Un análisis comparado entre Brasil y Argentina ante el manejo gubernamental del COVID-19** 407  
Marcela Galeano Acosta  
Jesús Antonio Reyes Benavides

---

**Hackear la pandemia. Imaginación metodológica en tiempos de COVID-19** 430  
Susana Herrera Lima  
Lucila Sandoval Herrera

---

**Rutina, ruptura y democracia: La aventura como categoría política** 455  
David Bak Geler

---

**Sobre los autores** 476





# Introducción: La pandemia del COVID-19 en América Latina

---

Gerardo Gutiérrez Cham

Susana Herrera Lima

Jochen Kemner

El virus SARS-CoV-2, que fue identificado oficialmente el 7 de enero del 2020 por autoridades sanitarias en la provincia sur-central china de Hubei, y declarado como causante de una irrupción de casos de neumonía que se habían detectado en la región desde el mes anterior, principalmente en la ciudad de Wuhan, ha provocado una multicrisis global sin precedentes. Al momento de concluir este libro, en septiembre de 2020, 186 de los 193 Estados miembros de la ONU han confirmado casos de esta infección, y 177 de ellos han registrado muertes directamente relacionadas con este nuevo coronavirus, llamado después COVID-19.

Cuando se piensa en una dimensión histórica de crisis globales, las referencias son las guerras mundiales del siglo XX y las grandes contracciones del sistema financiero internacional, principalmente las de 1929 o 2008, en las cuales las perturbaciones se extienden como una ola expansiva por todo el planeta. En los últimos años, ha aumentado la conciencia de las consecuencias irreversibles del calentamiento global que afecta hasta las regiones inhabitadas por la humanidad. Sin embargo, el hecho de que un virus pueda propagarse de esta manera en un tiempo muy corto y llegar hasta los lugares más remotos del planeta, había sido relegado hasta ahora a visiones apocalípticas de la ciencia ficción. Incluso, la mal llamada gripe española de 1918-1920, de la cual se afirma que cobró alrededor de 50 millones de vidas, dejó puntos en blanco en el mapamundi y no se expandió simultáneamente en tan poco tiempo.

Por tanto, el impacto que ha tenido el COVID-19 es único, ya que sus consecuencias son verdaderamente globales y multifacéticas, al menos desde que quedó claro que, a diferencia de lo que ocurrió en anteriores eventos pandémicos, como el caso del brote del SARS-CoV entre 2002-2004, esta vez no se puede detener la propagación del virus. Debido a la rápida expansión en los países vecinos y, desde finales de enero de 2020, también a Europa y los Estados Unidos, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el día 30 de enero una “emergencia de salud pública de interés internacional”; y el 11 de marzo de 2020 elevó el COVID-19 a rango de pandemia.

Para esta última fecha, el virus había llegado también a América Latina. El primer caso oficial se registró el 26 de febrero en el Brasil, seguido de casos en México y Ecuador el 29 de febrero; República Dominicana el 2 de marzo, Argentina y Chile, el 3 de marzo; Perú y Colombia, el 6 de marzo (Benítez *et al.* 2020, 28). La primera muerte se registró en Argentina el 8 de marzo. Hasta el 19 de marzo, todos los países latinoamericanos habían reportado infectados del SARS-CoV-2 y para finales de marzo, se habían producido también fallecimientos por causa de la enfermedad en casi todas las naciones de la región.

Desde entonces, el mundo ha entrado en estado de crisis y los gobiernos están tratando de encontrar respuestas a una amenaza que Ignacio Ramonet (2020) calificó acertadamente como “un hecho social total”, y que al principio era completamente desconocida. Se buscan analogías, se hacen comparaciones con otras pandemias, se formulan hipótesis sobre la marcha y las consecuencias de la enfermedad; se toman medidas más o menos sensatas para mitigar y contrarrestarlas, que luego se revisan y se concretan. Aun así, ocho meses después de que se descubrió el virus quedan muchas dudas sobre su origen, forma de propagación, incidencia, impacto y cómo erradicarlo.

En este periodo de tiempo, los conocimientos de científicos, principalmente de virólogos, epidemiólogos y médicos, se están convirtiendo en un valioso recurso cuando se trata de hallar las respuestas correctas a la pandemia. Se espera que encuentren soluciones que permitan controlar a corto plazo la propagación y los efectos sobre la salud de los infectados y, a largo plazo, derrotar el virus. Aquí, la principal esperanza es desarrollar

una vacuna segura y eficiente. Algunos de estos expertos científicos (raramente mujeres expertas), se han convertido en respetadas celebridades que explican la pandemia a la población y proporcionan las justificaciones para las medidas que se implementan desde la esfera política.

Si bien los especialistas en ciencias de la vida contribuyen principalmente a la comprensión y la lucha contra el virus, las ciencias sociales también participan cada vez más en estos debates. El SARS-CoV-2 es un virus cuyos efectos tienen el poder de cuestionar fundamentalmente los órdenes sociales. Así pues, son las ciencias sociales las que han puesto de manifiesto en sus análisis el factor de las diferentes condiciones previas para hacer frente al virus, y de ello derivan la forma en que deben constituirse las sociedades para superar una catástrofe natural de esa envergadura. Las miradas de los científicos sociales que investigan en torno al COVID-19 versan por diferentes lados; entre otros aspectos identifican a los grupos específicamente vulnerables o analizan los efectos de las medidas impuestas sobre subsistemas de las sociedades.

Lo que queda claro es que el *shock* del COVID-19 irrumpió casi simultáneamente en la vida de miles de millones de personas, provocando transformaciones en las condiciones más básicas de sus vidas. De repente, muchas de las prácticas habituales son cuestionadas: las formas de saludarse, la organización del trabajo, los desplazamientos; en general, la interacción entre las personas. No hay ramo de la economía libre de la repentina contracción. En esta situación, se impone una gran incertidumbre. El futuro se vuelve una caja negra. ¿Un día la vida volverá a ser como antes? ¿Cuándo será? ¿Y si no se recupera? ¿Cómo va a ser la vida después de la crisis?

Cuanto más duren las alteraciones del statu quo, se vuelve más evidente que no habrá un simple retorno a la “normalidad”. En la última crisis calificada con el adjetivo de “global”, la crisis económica del 2008, muchos expertos auguraban que después de ese casi-hundimiento —provocado por el colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, que arrastró consigo al sistema financiero internacional—, se deberían implementar profundas transformaciones con respecto al control de los bancos y del flujo del capital financiero. Diez años más tarde hay que constatar que no hubo cambios de fondo. La crisis demandó cierta hu-

mildad verbal de sus protagonistas, pero no llevó a una alteración marcada de las reglas del juego del capitalismo financiero. Tampoco los nuevos movimientos sociales que se formaban en varios países afectados por la crisis económica consiguieron realmente impulsar una regeneración de los sistemas políticos. La lectura es que el *shock* no era suficientemente fuerte y no afectaba a un número elevado de personas como para que las fuerzas de persistencia contra cambios más radicales se vieran desbordados. El sistema financiero volvió rápidamente a la normalidad.

Justamente esta normalidad queda ahora en entredicho en la crisis sanitaria causada por el COVID-19. Ahora son pocos los que piensan que después de que se haya generado y aplicado una vacuna eficaz, todo va a ser como antes. Durante demasiado tiempo se han ignorado las señales de alerta. Desde el principio de la pandemia se levantan las voces más diversas que deambulan entre proyecciones distópicas y visiones utopistas del futuro. Son muchos los que consideran la crisis como una gran oportunidad para llevar a cabo transformaciones profundas, capaces no solamente de salvar las vidas amenazadas por la enfermedad, sino también de enfrentar disfunciones más estructurales del sistema, incluso potencialmente más graves, como el cambio climático, la desigualdad social, los conflictos intergrupales, etcétera. Frente a estas ideas de una vida sustancialmente diferente, la mayoría de los comentaristas se limita a trazar una “nueva normalidad” que se basa en la vieja, pero incorpora nuevos mecanismos de contención y protección sanitaria aprendidos durante la pandemia.

En respuesta a la aparición del virus, con pocas excepciones, los gobiernos de todo el mundo ordenaron el confinamiento de gran parte de la población. El objetivo era y sigue siendo limitar en lo posible los contactos sociales que puedan convertirse en vías de transmisión del virus. Estas medidas son acompañadas por instrumentos de rescate económico. En muchos países del Norte global, principalmente la Unión Europea y Estados Unidos, se implementaron programas para financiar subsidios de desempleo o de protección de salarios de un tamaño nunca antes visto, para amortiguar los efectos devastadores del cierre de gran parte de las actividades económicas. El desequilibrio mundial también se está haciendo evidente en estas posibilidades de poder financiar pro-

gramas de ajustes. En una región como América Latina donde la mayoría de la población laboral activa (53%, según datos proporcionados por la CEPAL en 2019) trabaja en el sector informal, sin seguridad social y a menudo sin ahorros, la crisis sanitaria se convierte rápidamente en una crisis de pobreza y hambruna. “Quedarse en casa” no es una posibilidad real para la mayoría de los trabajadores en América Latina y el Caribe que tienen un empleo precario y mal remunerado.

## Gobernar la pandemia: La experiencia de los primeros 100 días en América Latina

### América Latina antes de la llegada del COVID-19

A la hora de evaluar cómo el virus pudo propagarse en América Latina, qué medidas se adoptaron para combatirlo y qué impacto tiene en las sociedades, es esencial recordar el momento histórico en que apareció. Desde el punto de vista económico, hay que resaltar que desde hace varias décadas el modelo económico en la región se basa principalmente en la explotación de los recursos naturales y en la agroindustria. Durante los años del *boom* de los precios de las materias primas al principio del siglo XXI, sobre todo los gobiernos “progresistas” consiguieron aprovechar la coyuntura favorable para implementar algunos programas sociales y disminuir el número de personas que viven debajo del umbral de la pobreza o incluso la indigencia (Svampa 2018, Lander 2019). Sin embargo, en los últimos cinco años, los precios de los *commodities* latinoamericanos bajaron substancialmente, lo que impacta inmediatamente en la población. Ya desde antes de la pandemia, América Latina vivía, por lo tanto, un proceso de desaceleración económica. La tasa de crecimiento regional se redujo de 6% en 2010 a 0.2% en 2019. Según la CEPAL (2020), el crecimiento durante el quinquenio 2014-2019 había sido el más bajo desde la década de los años 1950. Por lo tanto, el coronavirus impactó en América Latina y el Caribe en un momento de contracción económica,

causada tanto por el menor aporte de las exportaciones, como por la reducción del consumo privado interno y las inversiones (Beteta 2020).

Este proceso coincide con el cambio en la orientación política en la región. Mientras que en 2008, ocho de los diez países de América de Sur tenían gobiernos de izquierda o autoproclamados progresistas, diez años más tarde la relación se había invertido. Con esto no se quiere establecer una causalidad, pero sí una explicación, porque la mayoría de los gobiernos optaron en los últimos años nuevamente por fuertes ajustes tanto en lo fiscal como en las políticas sociales, dando nuevamente prioridad a fomentar las inversiones privadas y retirando al Estado de varios servicios que antes prestaba.

Un aspecto esencial para tener en cuenta a la hora de valorar el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe es que la región participó de manera especial en la irrupción de movimientos de protestas que ocurrieron en el 2019 en diversas partes del mundo (como en Hong Kong, Argelia, Líbano o Francia). Jaime Preciado recuerda en el primer capítulo del libro “Del estallido social al confinamiento del conflicto. Impacto geopolítico de la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe” cómo, principalmente en los últimos meses del 2019, manifestaciones multitudinarias tomaron las calles en varios países latinoamericanos, para repudiar el modelo económico que despoja los bienes públicos, reproduce pobreza y desigualdad social. Los planes de austeridad, acordados entre instituciones financieras internacionales y oligarquías locales, fueron confrontados por movimientos sociales críticos de la privatización y el abandono del Estado. Al analizar la situación en los países donde más se vieron estos procesos en el 2019 —Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia, Haití y Puerto Rico—, Preciado demuestra cómo la pandemia del COVID-19 confinó inicialmente la acción colectiva al espacio privado. Sin embargo, el enraizamiento de sus demandas antisistémicas sigue interpelando la estructura del poder dominante. En plena pandemia resurge una suerte de “#EstallidoSocial2”. En esas protestas digitales convergen los conflictos alrededor del manejo de las crisis sanitaria, ambiental y económica. Aunque las calles siguen silenciadas, los estallidos sociales encuentran otras vías de organización colectiva,

principalmente en las redes sociales, que para el autor expresan actualmente una geopolítica de resistencias y esperanzas.

## El campo minado de los números

Para medir el impacto y, por consiguiente, el manejo del COVID-19 en América Latina, no queda más remedio que atenerse a los datos proporcionados por los diferentes gobiernos de la región. Poco después de que se conocieran los primeros casos, las autoridades sanitarias de la mayoría de los países en América Latina y el Caribe comenzaron a presentar diariamente en conferencias de prensa las nuevas cifras sobre la propagación de la pandemia, así como a dar sus explicaciones sobre los datos, para mantener la soberanía sobre las interpretaciones. Sin ser homogénea,<sup>1</sup> la narrativa ofrecida de parte de las autoridades suele contener en estos inicios dos mensajes clave: en primer lugar, el virus es peligroso, por lo que se insta a la población tomar precaución (observar las normas de higiene, permanecer en casa si es posible, de lo contrario mantener la distancia social y utilizar mascarillas cuando sea necesario), y se justifica que el gobierno adopte medidas drásticas que en otros contextos seguramente conducirían a un clamor público. El segundo mensaje es que estas medidas son imperativas y sin alternativas. Por lo tanto, son correctas y llevarán al éxito que se traduce en parar el avance de la enfermedad. Si la evolución de las cifras no justifica esta última afirmación, entonces se apunta hacia un futuro más lejano, al momento en que la curva alcanzará su punto máximo y en el cual las restricciones impuestas darán sus frutos.

Aunque desde muy temprano quedó patente que los datos estadísticos proporcionados por las autoridades deben ser tratados con gran precaución y contienen muchas inexactitudes, la tentación de observar e interpretarlos es ininterrumpida, tanto por parte de los políticos como del público y especialmente de los medios de comunicación, que las utilizan para ofrecer sus interpretaciones particulares. Además, con la

---

<sup>1</sup> Cabe recordar las actitudes de los presidentes de Brasil, México, Nicaragua, Estados Unidos por supuesto, que se salieron de esta línea mayoritaria y fueron criticados por subestimar los impactos del COVID-19.

propagación mundial del virus, la práctica de las comparaciones entra cada vez más en el foco como un arma de doble filo, dependiendo de qué interpretación se quiera fundamentar (Epple y Erhart 2020). En lugar del medallero de los Juegos Olímpicos de Tokio, que se cancelaron debido a la pandemia, aparecen en los periódicos las clasificaciones de la propagación del COVID-19. En esta ocasión, los datos que se están utilizando para comparar el desempeño de las naciones no es el rendimiento de sus deportistas, sino sus números de infectados o muertos por coronavirus. Después de todo, también en este ranking, Estados Unidos pronto se elevó como indiscutible líder mundial.

La primera sección de este libro contiene análisis de la propagación del COVID-19 en varias subregiones de América Latina y el Caribe. La intención es analizar y comparar la forma en que los gobiernos de la región reaccionaron a la propagación del SARS-CoV-2, las condiciones estructurales que encontró el virus y las medidas adoptadas para contener la pandemia. Este periodo abarca aproximadamente los primeros 100 días después de la aparición del virus en América Latina. Es el tiempo que se concede tradicionalmente a los nuevos gobiernos para ponerse al corriente de los acontecimientos y presentar primeros resultados.

El comportamiento inicial es muy heterogéneo, como muestra el cuadro 1, que amplía la etapa observada y resume con fecha 31 de julio 2020, para todos los países de la región con al menos un millón de habitantes, los datos disponibles con respecto a los tres indicadores más importantes: el número de infectados, de fallecidos y de pruebas realizadas. Para facilitar la lectura y la comparación, no se limita a las cifras globales, sino que las traduce en relación con la población de cada país.

Cuando se valora el desempeño de los gobiernos latinoamericanos con respecto al manejo de la crisis, hay que recordar que en comparación con, por ejemplo, Europa, el COVID-19 aparece con un retraso significativo en la región. En consecuencia, los gobiernos tuvieron más tiempo para prepararse antes de que surgieran los primeros casos de la enfermedad. Contrariamente a muchas conclusiones precipitadas que se centraron enseguida en demostrar las debilidades y fallos de los sistemas sanitarios, los primeros estudios que se publicaron constatan que al principio sí se ha podido conservar esta ventaja (Acosta 2020, Benítez *et*



al. 2020). La mayoría de los países anunciaron tempranamente medidas drásticas. La suspensión del tráfico aéreo internacional y de la libertad de circulación interna, el cierre de instituciones públicas como escuelas y universidades, tuvo lugar más o menos al mismo tiempo que en países europeos como Italia, Francia, Alemania o España, que para estas fechas ya contaban con centenares de muertos. Por esta razón, el COVID-19 se extendió inicialmente mucho más lentamente en América Latina que en Europa, con el resultado de que no hubo al principio una sobrecarga generalizada de las instalaciones de salud, que estaban lejos de tener la capacidad de recibir pacientes en estado crítico como en el promedio de los países de la OCDE. Además, América Latina es una región que tiene experiencias para enfrentarse a epidemias y enfermedades virales. La malaria y el dengue son parte de la vida cotidiana en muchas regiones, y también ha habido irrupciones del virus zika y de la fiebre chikungunya en los últimos años. Durante la gran infección pandémica causada por el virus H1N1, conocido como gripe porcina, en 2009-2010, que tenía su origen en México, los países de América Latina demostraron estar relativamente bien preparados, en parte porque el virus no tuvo las graves consecuencias previstas, y no se propagó tan ampliamente como se pronosticaba al principio.

Sin embargo, para el mes de mayo, cuando se iniciaban las medidas del levantamiento de las restricciones y se daban los pasos a la reapertura económica, esta situación de control relativo había cambiado significativamente. Mientras que los números de casos en Asia y también en Europa habían disminuido y los Estados Unidos también parecían haber superado la primera oleada, las miradas se dirigieron sobre América Latina. El 22 de mayo, la OMS anunció que la región, y en particular los países de América del Sur se habían convertido en el nuevo epicentro de la enfermedad. Para esta fecha, Brasil ya había superado los 20,000 muertos. Y desde Guayaquil, Ecuador, se habían difundido imágenes terroríficas de personas muertas tiradas en las calles porque las morgues y los crematorios no tenían suficiente capacidad para hacer frente al elevado número de fallecidos.

A finales de julio de 2020 en América Latina y el Caribe, una región con aproximadamente 650 millones de habitantes, se reportaban alre-

dedor de cinco millones de casos de infectados por el COVID-19, con casi 200,000 muertos. Hasta este momento se habían hecho unas 24 millones de pruebas. Detrás de esta cifra se encubre tal vez el más grande problema que encontraron la mayoría de los países de la región para contener la propagación del virus. Durante los primeros cuatro meses del avance de la enfermedad, el testeo de la población ha sido muy limitado. A esta fecha, a menos de 4% de la población latinoamericana se le había practicado un test del COVID-19, comparado con 11.3% en Europa y 18.2% en EU.<sup>2</sup> Esto acarreó desde el principio problemas muy serios. Dado el aparentemente menor número de afectados, en muchos sectores de la población se percibía el COVID-19 como algo lejano, porque no había apenas pruebas en entornos familiares. Se generaron círculos de propagación “invisible” entre personas infectadas, no testeadas que propagaron el virus.

Los primeros análisis que se han publicado hasta ahora sobre el impacto del virus en América Latina resaltan las falencias de las capacidades de los gobiernos de la región para responder adecuadamente frente a la pandemia. Esto se debe por un lado a la ignorancia política que mostraron algunos gobiernos, pero por otro lado a características estructurales de la región, como el gran número de conglomerados densamente poblados con insuficiencia sanitaria e higiénica, la situación de los sistemas de salud o el alto índice de la informalidad laboral.

A estos análisis que tratan de dar un panorama geopolítico del COVID-19 en América Latina, se añaden en este libro trabajos que aportan perspectivas subregionales. En este sentido, la contribución de Celeste Ratto y Juan Martín Azerrat, “La misma pandemia, distintas estrategias. Aproximaciones desde la experiencia de los países del Cono Sur de América Latina”, clasifica los diversos tipos de respuestas estatales de Argentina Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay frente a la pandemia de CO-

---

<sup>2</sup> Según la página Worldmeters.info, Europa (sin Turquía) con 800 millones de habitantes tenía el mismo número de muertos, con tres millones de casos y 90 millones de pruebas realizadas. Estados Unidos, por su parte, igualó a América Latina y el Caribe en número de casos (alrededor de cinco millones), con 155,000 muertos y cerca de 60 millones de pruebas realizadas. Véase: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

VID-19, evalúa sus resultados y reflexiona sobre las consecuencias. Los autores aportan evidencia preliminar de que las medidas adoptadas por los gobiernos tuvieron impactos medibles y lograron reducir el número en términos tanto de contagios como de fallecimientos. Sus resultados confirman que a mayor restricción en las medidas implementadas por los gobiernos del Cono Sur, menor fue el número de nuevos contagios diarios registrados. Los países que incluyeron además de medidas restrictivas, medidas de contención sanitaria, y sobre todo medidas económicas y financieras para apoyar a las poblaciones vulnerables, son los que demostraron ser más efectivos a la hora de reducir los contagios de COVID-19.

En el caso de la región andina, las miradas se centraron en estos primeros meses en Perú y Ecuador que pronto aparecieron en las estadísticas entre los países que, a nivel global, mostraron mayor número de muertes a causa del COVID-19. El trabajo de Franklin Ramírez Gallegos, Daniel Vizuite y Alfonso Bermejo Villa, “Virus, neoliberalismo y necropolítica en Los Andes —Un contrapunto ecuatoriano-peruano—”, compara el desempeño de ambos Estados en la gestión de la crisis sanitaria a la luz de las previas trayectorias de acción estatal en la promoción del desarrollo y la garantía de derechos sociales. Se centran en dos grandes planos: por un lado, la macroeconomía de la crisis, la inversión en salud y políticas de protección social y, por otro lado, el control y disciplinamiento de las poblaciones. La comparación resulta sugerente pues, aunque los dos países presentan similares resultados, los casos seleccionados desplegaron no sólo un tipo de intervención estatal diferenciado durante la coyuntura —activismo estatal peruano vs. inercialismo público ecuatoriano—, sino que los previos ciclos estatales también siguieron sendas divergentes: el largo e ininterrumpido sendero neoliberal peruano contrasta con el reciente retorno ecuatoriano al arco de países pro-mercado luego de un interregno neodesarrollista durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017).

En cuanto a América Central, David Díaz y Ronny Viales vinculan en su capítulo “El impacto del COVID-19 y otras pandemias contemporáneas en Centroamérica” la aparición y el avance del coronavirus con las reformas neoliberales que se habían implementado desde la década

pasada en la región y que desembocaron en el afianzamiento del autoritarismo, la creciente exclusión social, las múltiples caras de la desigualdad y de la pobreza. Los datos que recogen los autores evidencian que Centroamérica tiene diferencias importantes, pero el eje transversal que permite comprender el comportamiento de la pandemia está condicionado por la relación entre las políticas neoliberales, el frágil estado de la democracia, la fortaleza del sistema de salud y de bienestar, y la desigualdad y la pobreza.

Al igual que Jaime Preciado en su artículo, Díaz Arias y Viales constatan que la pandemia tuvo un efecto pacificador en cuanto a las protestas sociales que se habían manifestado también en Centroamérica en los meses anteriores a la irrupción de la pandemia. En vista de las políticas del confinamiento, las manifestaciones tuvieron que retirarse de las calles. Pero esta “tregua social” está siendo acompañada por un aumento en las persecuciones selectivas de activistas sociales. Con el tiempo, sin embargo, volvieron las protestas en países como Guatemala, Honduras o El Salvador, principalmente denunciando la falta de apoyos por los respectivos gobiernos. Al mismo tiempo en Nicaragua, donde el régimen autoritario de Daniel Ortega siguió una política negacionista frente al virus, y en lugar de alentar el distanciamiento social animó a la población a participar en una marcha titulada “El amor en tiempos del COVID-19”, ocurrió una rebelión sanitaria cuando buena parte de la sociedad civil optó por el “autoconfinamiento”.

Con respecto a la situación en el Caribe, no contamos con una perspectiva comparativa, pero el trabajo de Angela Peña, Henry Colina y Dayma Echevarría titulado “La respuesta cubana ante el COVID-19. Complejidades socioeconómicas de un control sanitario efectivo”, aporta reflexiones importantes sobre el manejo del COVID-19 en la mayor isla del Caribe y los desafíos que Cuba enfrenta en esta situación. Los autores parten del complicado contexto socioeconómico de la Isla y debaten las principales medidas adoptadas en términos sanitarios, de empleo y seguridad social, como claves de la política pública. Dadas las condiciones estructurales de partida, a aquellas medidas que han propiciado el control sanitario y la protección social, las acompañan por otro lado conflictos a la equidad, al crecimiento económico y al desarrollo

en sentido general. Para ilustrar este proceso desde el mundo laboral, discuten especialmente la situación de los trabajadores informales, como grupo más vulnerable en el nuevo escenario. Peña, Colina y Echevarría concluyen que las medidas analizadas han logrado relativamente rápido recuperar el control sanitario gracias a la integralidad y universalidad del sistema cubano de salud pública. En cambio, los impactos de la crisis económica aparejada no se han repartido equitativamente, por lo que consideran urgente implementar prácticas compensatorias para mitigar estas desigualdades en interconexión con la estrategia económica para la recuperación del país.

Ahora bien, a la hora de analizar el manejo de la crisis en América Latina, no solamente se debería mirar hacia las políticas de los gobiernos nacionales. Porque una de las características de la pandemia es que las condiciones dentro de los países pueden variar considerablemente, lo que hace pensar que las políticas públicas deberían ajustarse a estos contextos. Esto es especialmente relevante para aquellas naciones descentralizadas que cuentan con sistemas o políticas de repartición de poderes. En este sentido, el COVID-19 es un reto sustancial que pone a prueba el funcionamiento de los sistemas democráticos federales. Fernando Hernández Leal y Sofía Santamarina, en su artículo “El federalismo a prueba: Experiencias desde Argentina y Brasil en el contexto de la crisis sanitaria”, analizan las diferencias implementadas por ambos países con especial énfasis en las relaciones entre los diferentes niveles del poder.

Si bien constatan que el gobierno de Alberto Fernández buscó desde el inicio de la contingencia sanitaria la cooperación con las autoridades federales para dar la imagen del consenso en la toma de medidas, los autores afirman que hubiera ayudado generar condiciones para que fluyeran decisiones de un modo más unitario, concediendo más poder de decisión a las provincias. Eso habría servido para que regiones menos damnificadas reactivaran más pronto sus actividades económicas, lo cual también habría causado menores estragos a la economía nacional. En el caso de Brasil, por su parte, las decisiones erráticas del presidente Bolsonaro impidieron que los estados federados actuaran con mayor celeridad en la aplicación de medidas sanitarias eficaces. Se perdió bastante tiempo en disputas políticas, muy presentes durante los primeros

meses de la crisis. Así, la falta de coordinación entre los poderes del Estado era probablemente el factor más relevante que explica por qué Brasil se convirtió tempranamente en el epicentro de la propagación del COVID-19 en Suramérica. En última instancia, Hernández Leal y Santamarina demuestran que tanto Argentina como Brasil pudieron explotar más las posibilidades que brinda el federalismo.

Volviendo sobre el agregado de los datos disponibles hasta finales de julio 2020, se deben de resaltar algunas conclusiones sobre la propagación y el impacto del virus en América Latina y el Caribe en estos primeros meses. A pesar de que Perú y Chile han sido de los países que implementaron medidas más draconianas para delimitar el movimiento de la población, son los países que registraron en esta primera etapa el mayor número de fallecidos por coronavirus per cápita. De hecho, en septiembre de 2020, Perú superó a Bélgica como la nación con más muertos per cápita en el mundo. Luego siguen Brasil y México, los países más grandes y poderosos de la región y en los cuales los gobiernos centrales optaron por minimizar al inicio el impacto sanitario del virus, dejando a los Estados federales y a las autoridades municipales la iniciativa de cerrar escuelas, comercios y espacios públicos.

Esta actitud se refleja en el menor número de pruebas de COVID-19 que se estaban realizando hasta este momento en Brasil y México. Con el argumento de que el país no tiene capacidad para realizar pruebas masivas, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador decidió desde el inicio de la aparición de la nueva enfermedad tratar de controlar la expansión de la pandemia por medio del modelo Centinela. En este sistema se elige una muestra (representativa) de personas que sirve como base para estimar el total de los contagios. El resultado es que en México se realizan pruebas principalmente a personas que llegan con síntomas fuertes de COVID-19 a los hospitales, cuando sabemos que la propagación del virus ocurre sobre todo por infectados asintomáticos. Así se explica en gran parte porque, con mucha diferencia, México ostenta la más alta proporción entre personas contagiadas y fallecidos: según los datos facilitados, 12% de los registrados con coronavirus muere, mientras que los expertos virólogos estiman que la tasa real de infectados que fallece por causa de la enfermedad es de poco menos de 1%. Si se toma este dato como referen-

cia para México, el número real de personas que ya había sido infectada con el virus debería ser hasta diez veces más alto y alcanzar a finales de julio ya los cinco millones de enfermos, alrededor de 4% de la población.

Frente a la situación dramática en países como Brasil, Perú, México, Ecuador o Chile, se deben señalar también casos como el de Uruguay, que ha sido el ejemplo a seguir para observar cómo se puede controlar la propagación del virus en un país con limitados recursos. En el contexto latinoamericano, es el país número cuatro en cuanto a pruebas de COVID-19 per cápita, y de los países con menor tasa de contagiados y de muertos. Para alcanzarlo, además, Uruguay no tuvo que cerrar durante meses escuelas y otros espacios públicos. Una de las ventajas con la que contaba el país sudamericano era la menor densidad demográfica, un sistema laboral robusto donde la tasa de informalidad es de las más bajas en América Latina y donde se había invertido mucho en la calidad y accesibilidad del sistema de salud durante los 12 años de los gobiernos del frente amplio, lo que se refleja en índices muy altos de confianza en los gobernantes.

A diferencia de la situación en Uruguay, en muchos otros países de América Latina los ciudadanos tienden a desoír las recomendaciones oficiales debido a la gran desconfianza que suscitan los funcionarios de alto nivel, quienes protagonizan escándalos de corrupción, nepotismo y quebranto de leyes. Esta desconfianza hacia “las voces del Estado” ha tenido efectos graves en el contexto de la pandemia. Millones de personas no han querido cumplir con las recomendaciones de usar cubrebocas, mantener medidas de sana distancia o abstenerse de hacer reuniones numerosas (García *et al* 2020, 7).

Queda patente que los análisis de esta primera sección del libro no pretenden ofrecer más que una valoración sobre esta primera etapa y reflejan la situación hasta un momento dado. Aún en los casos en los cuales inicialmente se controlaba bastante bien la propagación del COVID-19, los largos meses de encierro que han aguantado los ciudadanos no garantizan que el virus realmente sea controlado. El costo social, económico y psicológico que se va a pagar en países como Argentina que, para no saturar los hospitales y salvar las vidas, abogó por una política de confinamiento estricto, está todavía por determinarse. Es cierto que,

gracias a esta política, Argentina consiguió que la curva de contagios y fallecidos no creciera de forma exponencial, sino que fue mucho más llana que en varios de sus países vecinos. Sin embargo, evitar un ascenso exponencial significa que se tarda mucho más en llegar al momento en el cual la curva empieza a descender, lo que dificulta el levantamiento de restricciones. No en vano Argentina se ha convertido en el país con el confinamiento más largo en todo el planeta. Ante la reciente aceleración de los contagios a partir del mes de julio, el gobierno encuentra cada vez menos motivos que justifican prolongar este largo aislamiento.

**Cuadro 1: COVID-19 en América Latina y El Caribe hasta el 31 de julio 2020: Casos, muertos y tests**

Ranking fallecimientos	País	Núm. muertos	Muertos/1M habitantes	Ranking muertos/ 1M pop	Total Infectados	Ranking infectados/1M habitantes	Total pruebas	Pruebas/1M habitantes	Ranking tests/ 1M habitantes
# 1	Brasil	90,188	424	#3	2'555,518	#3	12'601,096	5,925	#19
# 2	México	45,361	352	#4	408,449	#10	953,514	7,389	#17
# 3	Perú	18,818	570	#1	400,683	#13	2'293,612	6,949	#18
# 4	Colombia	9,454	186	#8	276,055	#6	1'502,809	29,511	#5
# 5	Chile	9,278	485	#2	351,575	#1	1'580,823	8,264	#15
# 6	Ecuador	5,623	318	#6	83,193	#18	233,877	13,241	#12
# 7	Argentina	3,288	73	#12	178,996	#8	675,011	14,925	#10
# 8	Bolivia	2,808	240	#7	73,534	#4	158,497	13,564	#11
# 9	Guatemala	1,835	102	#11	47,605	#11	148,164	8,259	#16





Cuadro 1: COVID-19 en América Latina y El Caribe hasta el 31 de julio 2020: Casos, muertos y testeos									
Ranking fallecimientos	País	Núm. muertos	Muertos/1M habitantes	Ranking muertos/ 1M pop	Total Infectados	Ranking infectados/1M habitantes	Total pruebas	Pruebas/1M habitantes	Ranking tests/ 1M habitantes
# 10	Panamá	1,374	318	#5	63,269	#2	21,673	50,171	#2
# 11	Honduras	1,259	127	#9	40,944	#7	98,904	9,974	#14
# 12	República Dominicana	1,123	103	#10	66,182	#5	250,424	23,067	#6
# 13	El Salvador	439	68	#13	1,623	#12	236,501	36,448	#3
# 14	Haití	159	14	#16	7,378	#15	17,539	1,537	#21
# 15	Venezuela	154	5	#21	17,158	#16	1'521,688	53,525	#1
# 16	Costa Rica	133	26	#14	168	#9	84,815	16,638	#9
# 17	Nicaragua	116	17	#15	3,672	#17	sin datos	sin datos	#22
# 18	Cuba	87	8	#18	2,588	#21	256,996	22,691	#7
# 19	Paraguay	46	6	#19	4,866	#14	122,829	17,205	#8
# 20	Uruguay	35	10	#17	1,237	#19	109,311	31,459	#4
# 21	Jamaica	10	3	#22	856	#20	37,527	12,669	#13
# 22	Trinidad y Tobago	8	6	#20	156	#22	6,955	4,968	#20

Fuente: [www.worldometers.info/coronavirus](http://www.worldometers.info/coronavirus) (al 1 de agosto de 2020).

## Corona y las múltiples desigualdades

Mientras que las contribuciones de la primera sección de este libro se centran en analizar las similitudes y diferencias en las políticas adoptadas en América Latina para controlar y mitigar la propagación del nuevo virus, la segunda sección resalta los efectos sobre distintos grupos sociales y sectores. La magnitud de la crisis asegura que nadie se puede escapar de las afectaciones. De hecho, al principio de esta crisis sanitaria mundial, se argumentaba a menudo que el COVID-19 atacaba igualmente al Norte y al Sur, tanto a los ricos como a los pobres, que todos son vulnerables. Pero pronto quedó claro que no es así de simple. Cuando se hicieron los primeros levantamientos sobre los pacientes de los hospitales y los fallecidos, se reconocía que las víctimas de la enfermedad se encontraban particularmente entre los miembros de la generación más avanzada y aquellos con afecciones preexistentes como hipertensión arterial, sobrepeso y diabetes. Aunque los responsables de la propagación global han sido y siguen siendo las personas acaudaladas que viajan internacionalmente, el virus encuentra a sus víctimas de manera desproporcionada en lugares donde las condiciones de vida y de salud son difíciles, donde la atención médica es deficiente y el organismo se debilita.

De este modo, al correr de los meses, la percepción de igualdad resultó bastante falaz, pues las condiciones de vida entre habitantes de una misma región han sido históricamente desequilibradas respecto a vivienda, conectividad, salario, transporte, etcétera. De manera que, lo vulnerable resultó ser más bien una entelequia perceptiva, nunca del todo clara, sino como un mecanismo de defensa en construcción, aleatorio y plagado de matices. Es verdad que, a cierto nivel, cualquier persona, más allá de sus condiciones sociales está expuesta al contagio. En ese sentido, se ha experimentado la sensación de que en algún momento *yo* puedo ser ese otro contagiado. Pero también es verdad que la sensación de contagio se da en entornos marcados por condiciones de desigualdad muy específicas. Hay sectores de población minoritarios que pueden mantenerse bajo resguardo en cinturones de seguridad relativamente seguros: empleo estable, automóviles que evitan traslados en transporte público. Mientras que otros sectores, mucho más amplios, no pueden acceder a esos cin-

turones de seguridad porque viven hacinados y prácticamente no tienen conectividad. Sus empleos se han precarizado, dependen de la economía informal, o simplemente ya los despidieron y cada día deben trasladarse en transportes públicos masificados. Entonces, a partir de un nivel que podríamos llamar estrictamente epidemiológico, han surgido, o más bien se han vuelto visibles, nuevas y profundas desigualdades.

Precisamente, Silvia Grinberg y Eduardo Verón, en su colaboración titulada “#COVID-19: *Shock* y el derecho a tener derechos en las periferias metropolitanas. Un estudio en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, demuestran que en barrios marginales de Buenos Aires el confinamiento obligado contra el COVID-19 ha sido más difícil y complejo que en otras zonas de la ciudad, debido al hacinamiento en que viven numerosas familias y también a la precariedad de servicios básicos. Para Grinberg y Verón, la precarización de los barrios en Buenos Aires se produjo como parte de un dilatado proceso histórico de pauperización que no puede explicarse por una sola vía, sino a través de múltiples factores sumados a la desatención del Estado. Uno de esos factores, explican Grinberg y Verón, tuvo que ver con migraciones de familias ya empobrecidas que tenían serias dificultades para sostenerse dentro de Argentina o en sus países de origen, lo cual derivó en asentamientos de casas autoconstruidas, muchas veces al interior de terrenos tomados o junto a otras casas de familiares también empobrecidos. Aquí lo relevante, según describen los autores, es el desarrollo urbano a partir de escasa planificación urbana en consonancia con el deslinde del Estado para proveer servicios básicos. De manera que “el acceso a los servicios más básicos como el agua, el tratamiento de aguas residuales, la higiene urbana, la recolección de residuos, ha quedado en manos de los vecinos”.

Grinberg y Verón exponen la complejidad de esta relación disfuncional entre vecinos de barrio y gobiernos locales. A manera de muestra, centran sus observaciones en el municipio de Carcova, concentrador de numerosos barrios precarios donde, según datos que aportan ambos analistas, a partir de las restricciones por la pandemia se han multiplicado las carencias: escasez de agua en la mayoría de las casas, hacinamiento, aguas insalubres en las calles, falta de cloacas, alumbrado y conexiones eléctricas inestables. La mayoría de las familias sobrevive a través

de la recolección en basureros y de múltiples comercios informales. Además, el municipio se encuentra asentado junto a uno de los ríos más contaminados del país. Bajo esas condiciones resulta casi imposible que el confinamiento obligatorio no derive en afectaciones aún más graves para las familias. Por un lado, se prohibieron las actividades económicas “no esenciales”. Y aquí otro dilema: quién y cómo se decide cuáles son las actividades no esenciales en barrios pobres de América Latina. ¿Puede realmente decretarse lo esencial, de igual manera en todos los asentamientos urbanos? Por otro lado, Grinberg y Verón muestran cómo desde inicios de la pandemia se reforzó la presencia de las fuerzas de seguridad, lo cual volvió aún más frágil la frontera entre cuidar y controlar, pues para muchos habitantes se volvió todavía más complicado salir a trabajar para mantener un cierto flujo de ingresos, ya precarios de por sí, provenientes de “albañilería o trabajo doméstico, hasta changas esporádicas, cirujeos, cartoneo”.

Es aquí donde cobra gran relevancia esa línea frágil, escurridiza y peligrosa entre control y cuidado, expuesta en detalle por Eleonor Faur y María Victoria Pita, en su colaboración titulada “Lógica policial o ética del cuidado. Las múltiples caras del Estado” pues, en efecto, si bien los despliegues policíacos en principio deberían garantizar una cierta protección hacia la población afectada por el debilitamiento del tejido social, también es un hecho que el aumento exponencial de fuerzas policiales suele derivar en el uso discrecional, arbitrario y muchas veces ilegal de la fuerza. De manera que los actos dedicados a *cuidar* no necesariamente han sido positivos, sobre todo para los habitantes de barrios marginales. Precisamente Faur y Pita demuestran que en el contexto de la pandemia, las ideas de control y cuidado, lejos de ser claras, se han confundido de manera obtusa, hasta derivar en algo parecido a una categoría política plagada de significados “flotantes” interpretados a conveniencia, según intereses de distintos grupos. Si es la policía, entonces la idea de cuidado y control será interpretada en favor de sus intereses; si se trata de ciudadanos comunes, cuidado y control tendrán otras vías de interpretación.

Otra gran afectación por la pandemia ha sido la limitada circulación de dinero, sobre todo en familias de bajos recursos, habituadas a usar moneda en efectivo para solventar sus necesidades económicas

básicas. Con estas restricciones a la circulación monetaria se abrió un nuevo frente de desigualdad entre quienes pueden hacer transacciones vía electrónica y quienes compran mediante pagos regulares en efectivo. Mariana Luzzi y María Soledad Sánchez, en su colaboración titulada “Cobrar, pagar, transferir en un contexto de aislamiento. Estrategias públicas y privadas sobre el dinero frente a la crisis” exponen, de manera detallada, que aquí no se trata nada más de un desnivel funcional de gestión monetaria, sino de un recambio en la manera en que las personas se ven obligadas a entablar nuevas relaciones cotidianas, a partir de limitaciones de acceso a servicios bancarizados. Al bajar los ritmos cotidianos de intercambios económicos, también se volvió más lenta la circulación de dinero, y ahora se abre la posibilidad de que en el futuro inmediato se vuelva más complejo conseguir recursos monetarios. Ante este problema, resulta por demás pertinente la pregunta que plantean Mariana Luzzi y María Soledad: ¿nos encontramos ante un nuevo tipo de crisis? Si la pandemia desveló realidades ocultas, ahora de pronto la gente común, junto con las empresas, tiene que interactuar de maneras distintas, en una especie de pugna cotidiana por acceder a una mayor inclusión financiera que permita preservar beneficios financieros en un contexto más amplio de derechos humanos.

Ahora bien, si hablamos de nuevas políticas plegadas a derechos humanos, salud equitativa, respeto a las tierras autóctonas, resulta casi imposible no poner atención a otras comunidades vulnerables que luchan por sortear los peligros de la pandemia. Es el caso de los casi 800 pueblos indígenas en el continente. Tal y como están las cosas hoy día, la situación de despojo violento y amenazas constantes, que históricamente han padecido los pueblos indígenas en América Latina, se ha agravado de manera por demás peligrosa en el contexto de la pandemia. Pabel López Flores, en su colaboración titulada “Coronavirus y los pueblos indígenas en América Latina. Vulnerabilidad, abandono y violencia acentuada en tiempos de pandemia”, reflexiona sobre los peligros cada vez más dramáticos que enfrentan los pueblos indígenas asentados en territorios de América Latina. Estamos hablando, según datos que cita el propio autor, de aproximadamente 58 millones de personas. Y aunque el trabajo que aquí presenta se enfoca sobre todo a la situación de extrema

fragilidad en que viven comunidades indígenas de Bolivia, Colombia y Brasil, es un hecho que la crisis sanitaria, el despojo extractivista, el racismo y la violencia cultural que padecen pueblos indígenas de estos tres países, bien puede extrapolarse prácticamente a cualquier comunidad indígena de América Latina.

Los habitantes de las grandes conurbaciones latinoamericanas, los trabajadores informales y las comunidades indígenas se encuentran, sin duda, entre los grupos más vulnerables y por lo tanto amenazados por el coronavirus. Además, uno de los sectores que más alteraciones sufrió con la imposición del confinamiento es el sistema de educación. Cuando se registraron los primeros casos de infectados, casi todos los países cerraron inmediatamente los colegios y otras instituciones de enseñanza. Millones de alumnos quedaron fuera de las escuelas. De la noche a la mañana había que implementar formas alternativas para darle continuidad a la enseñanza. Emilia Di Piero y Jessica Miño Chiappino, a través de su colaboración titulada “Pandemia, desigualdad y educación en Argentina: Un estudio de las propuestas a nivel subnacional”, analizan el surgimiento de nuevas desigualdades educativas, a partir de una virtualización obligada, puesta en marcha por el gobierno argentino, como medida sustitutiva de los cursos presenciales, en distintos niveles. Para ambas autoras, esa medida se llevó a cabo de manera contradictoria, ya que desde el Estado se propuso un programa sustituto a nivel federal de supuesta virtualidad homogénea, pero al aplicarlo en contextos concretos realmente ha profundizado brechas de desigualdad. Basta citar un dato muy relevante que aparece en el artículo. “En Argentina el porcentaje de estudiantes sin conexión es de 25% para primaria y de 16% para secundaria”. Estas limitaciones, en sí mismas justifican la importancia del enfoque social y territorial que ambas autoras hacen en su estudio. Básicamente demuestran que, aunque en principio las propuestas educativas tuvieron pretensiones de homogeneidad, en la práctica los contenidos se fragmentaron debido a que las provincias tuvieron que adaptar las propuestas federales a sus propias características y necesidades. Un hecho, tal vez no previsto por el Estado argentino, fue que las condiciones de la virtualización tecnológica no eran las mismas para todas las provincias. Por supuesto, este desequilibrio no es privativo de Argentina, sino que

forma parte de un largo proceso de desajustes muy arraigados en las microrregiones de América Latina.

Aunque la mayoría de las contribuciones de esta segunda sección tienen un enfoque sobre la situación en Argentina, es importante destacar que los mismos procesos de recrudescimiento de desigualdades se dan también en otros países de la región. Por ejemplo, estas desigualdades constatadas también se han acentuado en México, a partir de las restricciones decretadas tanto por el gobierno federal, como por los gobiernos estatales y municipales. Estudios recientes demuestran que los sectores más empobrecidos han sido los más afectados para cumplir con las medidas de confinamiento e higiene necesarias para contener la expansión de la pandemia, sobre todo en zonas de alta densificación popular como Iztapalapa, Ecatepec y Tijuana. Esto significa que, en términos generales, también en México se ha dado el mismo fenómeno señalado por Silvia Grinberg y Eduardo Verón. Si bien durante los primeros meses de la pandemia se consideraba que el virus podía afectar “democráticamente” a todos, en la vida real las maneras de enfrentarlo han sido muy diferenciadas a lo largo y ancho del país. Al mes de septiembre, se registran en México aproximadamente 70,000 muertos a causa del COVID-19. A tener en cuenta que la pandemia en México se ha enfrentado con un sistema de salud muy debilitado, debido a la falta de inversión durante décadas y a las corruptelas imperantes al interior del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y hospitales civiles en cada ciudad, que son las grandes instituciones públicas encargadas de atender prácticamente a cualquier persona que requiera servicios médicos. Un dato clave como factor de desigualdad sanitaria en México es el siguiente: en todo el país se invierte 2.5% del Producto Interno Bruto (PIB) en salud, lo cual representa una cifra inferior a 3.7 promedio de América Latina (Galindo, Arroyo y Reina). Las consecuencias de la desatención gubernamental hacia las instituciones de salud pública durante las últimas décadas han sido catastróficas en México. Si bien la mayoría de los hospitales no ha colapsado, en muchos centros de salud urbanos y regionales, el personal médico, sobre todo en los primeros meses de la pandemia, no estaba preparado

con equipo adecuado para protegerse. No es casual que México sea uno de los países del mundo donde han fallecido más médicos y enfermeras.

Desde los primeros meses, cuando ya era evidente que la pandemia se extendería por todo el país, el gobierno federal tuvo que recurrir a compras de emergencia de mascarillas y respiradores. Pero las coberturas no fueron iguales en todo el país. En la frontera norte, donde se dieron los primeros contagios, aunque los hospitales están mejor equipados, quedaron rebasados. Para la sociedad civil en general, el panorama no ha sido menos complejo. México es uno de los países en el mundo con los índices más altos de diabetes, obesidad e hipertensión arterial. Desde hace años se ha convertido en el segundo país en el mundo con mayor incidencia de obesidad: 10.3% de sus habitantes mayores de 20 años padecen diabetes y 18.4% de la población mayor de 20 años padece hipertensión. De hecho, 7 de cada 10 muertes por COVID-19 en México han ocurrido entre personas que padecían diabetes, obesidad o hipertensión. Pero además de estas comorbilidades crónicas, existen los riesgos latentes del hacinamiento involuntario que se ha producido en centros de trabajo masificados, donde las medidas de confinamiento han sido bastante laxas, como en la industria maquiladora ubicada en la frontera norte.

En efecto, el sector de maquiladoras, donde cada día se concentran miles de trabajadoras, fue caldo de cultivo para la expansión del virus. Pero en muchas otras zonas del país, los contagios también corrieron de prisa, debido a la descontrolada saturación de transportes colectivos saturados, como el Metro de la Ciudad de México, los miles de minibuses y peseras que circulan por todo el país, en los que a cualquier hora del día se producen aglomeraciones. Este problema ha afectado, como en muchas partes de América Latina, sobre todo a miles de trabajadores, quienes han sufrido los estragos mayores. Por otro lado, la informalidad laboral ha sido otro factor de gran riesgo. Muchísima gente en México no cuenta con salarios fijos que les permitan confinarse en cuarentena. Se trata de personas que se ven obligadas a salir a la calle en busca de sustento, generalmente precario. Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENOE), la informalidad en México se triplicó durante los últimos meses de este año a causa de la pandemia. Una manera clara en



que la pandemia exacerbó la desigualdad socioeconómica en México se ve en el siguiente dato, aportado en el periódico *El Economista*: Antes de la pandemia, 36% de los trabajadores del país sufrían pobreza laboral, dado que sus salarios eran insuficientes para satisfacer necesidades básicas, pero ya para abril y mayo del 2020, este porcentaje se elevó a 56%. Al mismo tiempo, el empleo formal se desplomó hasta los niveles de 1996 (García 2020). De hecho, según reporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México ha tenido una contracción histórica de 18.9% durante el segundo trimestre de este año.

Lo que queda manifiesto de los análisis presentados en esta sección, es que las múltiples desigualdades existentes en América Latina se están recrudeciendo como consecuencia de la pandemia, y que los gobiernos de la región tienen limitadas posibilidades de contrarrestar estos efectos con eficientes políticas públicas. Así concuerdan los estudios llevados a cabo hasta ahora, que identifican las inmensas desigualdades presentes en la región como el gran reto que enfrentan los Estados para controlar el avance de la enfermedad y mitigar a corto, mediano y largo plazo sus efectos (véase Benítez *et al*, García *et al*, Pescarini *et al*). Consecuentemente, Hans-Jürgen Burchardt y Rebeca Ramos enfocan en el último capítulo de esta sección, titulado “Coronizando el futuro: La desigualdad en tiempos de la pandemia”, el argumento de que la crisis que está presionando a América Latina impone al Estado nuevos desafíos y asigna un papel protagónico a los servicios públicos. El virus, concluyen, puede convertirse en juez de las sociedades latinoamericanas. En un plano mayor, la crisis provocada por el COVID-19 reabre preguntas sobre los modelos de desarrollo, los bienes públicos y el rol del Estado, y en este sentido puede ayudar a impulsar cambios estructurales en el mediano y largo plazo. Los autores analizan algunas de las diversas facetas que esta crisis sanitaria global está teniendo en América Latina y el Caribe, focalizándose en las desigualdades sociales. En vista de estas características estructurales, las medidas que se están implementando deberían conducir hacia una respuesta productiva, que permita sobrepasar la pandemia creando las condiciones para evitar futuras catástrofes humanas, enfocando en el fomento de los bienes comunes, la reducción de la

informalidad laboral y una transformación socioecológica justa, metas que solamente se podrán alcanzar a partir de una distribución más equilibrada de los recursos materiales.

## Narrar la pandemia

Los fenómenos sociales se colocan y constituyen como acontecimientos en diferentes escalas en la vida pública a partir de su visibilidad y representación en medios, redes y espacios de comunicación. Realizar una aproximación a la intelección de los fenómenos sociales a partir de la configuración discursiva de la sociedad —en lo que autores como Marc Angenot han llamado el discurso social—, cobra particular relevancia en circunstancias extraordinarias como la actual pandemia (Angenot 2010). El conjunto amplio y heterogéneo de ámbitos discursivos que convergen para intentar dar sentido a un fenómeno global desconocido, con escasos referentes previos y con un evidente carácter de urgencia, da lugar a la configuración y emergencia de narrativas complejas, que surgen en el marco de esta heteroglosia, con densos entramados interdiscursivos en los que se tejen múltiples hilos, de diferentes y variadas características. En la sección “Narrar la pandemia” confluyen propuestas analíticas del fenómeno social global situado en el contexto latinoamericano, desde diferentes puntos de observación de la vida social del lenguaje, en ámbitos diversos: la conversación y confrontación en redes sociales, el espacio mediático de la prensa digital, la referencia literaria como recurso reflexivo desde la metáfora y la alegoría, la práctica narrativa alternativa en contextos virtuales y la reflexión filosófica en torno a las categorías de pensamiento.

La ciencia, cuya presencia parecía que se diluía o resultaba más o menos opaca en años recientes en la disputa global por la verdad, se presenta ahora como protagonista de las narrativas oficiales, casi en todos los países afectados, como garante de legitimidad y sustento de las acciones y decisiones gubernamentales. En México, por ejemplo, en la comunicación oficial diaria sobre la pandemia, el sustento científico es el argumento al que se acude cotidianamente para sustentar afirmacio-

nes, posturas y acciones en el manejo de la pandemia<sup>1</sup>. En China, país donde se registró el primer caso de COVID-19, el discurso gubernamental acude a la ciencia para legitimar la narrativa oficial sobre el origen de la epidemia (Lemus 2020). Los científicos surgen como figuras mediáticas en diversas regiones del mundo, dan cuenta de ello notas periodísticas de la India, Estados Unidos, México y Sudáfrica, entre otros países (Joubert 2020). La “evidencia científica”, el “dato verificado”, las interminables tablas, gráficos, curvas, bases de datos, junto con las explicaciones de la dinámica y comportamiento de la partícula “no viva” —que pone en entredicho el dominio y control humanos que se asumían como hechos incuestionables—, además de las normas y prácticas de higiene repetidas hasta el cansancio, son componentes de casi todas las narrativas de organismos internacionales e instancias gubernamentales. El discurso científico se coloca en la comunicación política oficial como constitutivo central de informes, comunicados y declaraciones. La estadística, la biología y la virología se mencionan, se muestran, se representan, se explican. La epidemiología, como campo interdisciplinario complejo, en contraparte, se menciona frecuentemente, pero se explica, desarrolla y representa escasamente.

Por una parte, la ciencia se coloca como soporte de argumentos legitimadores de decisiones, acciones y prácticas de los organismos oficiales, al mismo tiempo que se pone en cuestión o se desestima, bien porque no representa un referente significativo, bien por el amplio margen de incertidumbre que plantea el fenómeno, o bien porque los organismos institucionales que apelan a ella no son depositarios de la confianza de diversos grupos poblacionales. Surge entonces la pregunta por los otros marcos de sentido que configuran las representaciones y narrativas de la pandemia que se producen y circulan en espacios mediáticos, en redes sociales y en emergentes lugares de encuentro virtual.

Las narrativas de la pandemia se presentan asociadas a los contextos sociales y culturales en que se originan y despliegan; desde diferentes posiciones y voces se enuncian las preocupaciones, emociones, necesi-

---

<sup>1</sup> Cfr. [coronavirus.gob.mx](https://coronavirus.gob.mx), sitio donde se encuentran los comunicados oficiales, conferencias y campañas emitidas desde las instancias oficiales mexicanas.

dades e incertidumbres que suscita el fenómeno y sus múltiples aristas. Las representaciones mediáticas y la interacción cotidiana en espacios virtuales y presenciales aportan los elementos para la articulación de las narrativas, cuyos enunciadores acuden a repertorios de referentes comunes con los que se intenta construir significados y dar sentido a un fenómeno que irrumpe sin marcos significativos que funcionen como asideros confiables para enfrentarlo. El rumor, tal como lo plantea Margarita Zires en su texto “‘El coronavirus no existe.’ ‘Los están matando.’ De rumores y lógicas de pensamiento conspiracionista en México”, es abordado como ventana para acceder a miedos, preocupaciones, a otras formas de pensar y concebir el mundo, desde sectores desprotegidos y vulnerables en el contexto de la pandemia. La propuesta analítica sitúa al rumor en el contexto de la lucha discursiva por el significado social de la pandemia y la disputa por la verdad en el espacio público. Desde el análisis de casos específicos se devela la desconfianza en las instituciones públicas de salud, el desconcierto ante la incertidumbre y opacidad en la información, pero también los complejos procesos comunicativos en redes sociales, que confieren verosimilitud a diferentes versiones de la pandemia como fenómeno social, en un país con extensos grupos de población vulnerable por causas diversas: pobreza extrema o falta de acceso a servicios de salud y educación, entre otras. El texto presenta también reflexiones sobre los riesgos asociados a un ámbito propicio para la proliferación y apropiación de teorías conspiracionistas, en el contexto de un fenómeno social donde lo que está en juego es la salud y la vida.

Las figuras políticas, por su parte, se construyen y representan mediáticamente a partir de sus acciones y decisiones, su posición ante la “salud pública” —escasamente desarrollada como noción o concepto— y el balance que proponen ante las implicaciones de las medidas adoptadas —confinamiento, aislamiento, distanciamiento— en la dinámica económica. El texto de Galeano Acosta y Reyes Benavides, titulado “Imágenes y persistencias simbólicas en los medios de comunicación: un análisis comparado entre Brasil y Argentina ante el manejo gubernamental del COVID-19”, propone un análisis de la construcción de las imágenes de dos figuras gubernamentales, a través del discurso periodístico en dos países latinoamericanos. La noción de persistencia simbólica desarrollada por

los autores se coloca como develador a través de las imágenes de legitimación o deslegitimación, apoyo o cuestionamiento y resistencia; de estrategias, concepciones del poder y estilos de gobernar en el contexto de la pandemia.

La reconfiguración de la práctica, a través de la imaginación metodológica, en un colectivo que hackea discursos y trastoca narrativas se presenta en “Hackear la pandemia”, escrito en colaboración por Susana Herrera Lima y Lucila Sandoval Herrera. En este capítulo las autoras presentan el proceso de reconfiguración de la metodología de interacción de los integrantes del colectivo con las comunidades en diversas regiones de Latinoamérica. El texto da cuenta de las narrativas que pueden producirse en este contexto a través del “hackeo cultural” como método de disrupción y modificación de sentido. La propuesta principal emana de la experiencia al interior del colectivo —una de las autoras es integrante—, y el comentario en torno a las formas creativas de respuesta al desafío se realiza a través del análisis de los procesos comunicativos entre los actores que intervienen y generan las narrativas desde posiciones diferenciadas.

El texto de David Bak, por su parte, cuestiona desde la filosofía política la suficiencia de las categorías teóricas disponibles para pensar la relación entre lo cotidiano y lo excepcional de la vida social. La pandemia como estado de excepcionalidad, revelador de la excepcionalidad humana, pone en evidencia esa insuficiencia en la propuesta del autor. Ante esta tensión, que denomina la trama dual de la temporalidad humana, argumenta y propone a la aventura —experiencia de lo excepcional— como categoría política para imaginar las posibilidades de entretejer la excepcionalidad con la cotidianidad.

Los textos que forman parte del cuerpo de este libro fueron escritos entre mayo y agosto del año 2020. Ya para estos meses surgieron en los periódicos y otros medios de comunicación, en diferentes formatos de la difusión digital y hasta en forma de ediciones compilados (véase, entre otros, los libros editados por Amado, Bringel/Players y Grimson), numerosos textos escritos por intelectuales y académicos de todas las disciplinas y todos los países, que sentían que se había llegado a un momento de inflexión y querían participar en los debates públicos con sus

reflexiones sobre el origen, el impacto, las realidades, las consecuencias y hasta las lecciones de esta pandemia incipiente. Por lo general son textos cortos que se basan en lo poco que para esta época ya se sabía de la enfermedad. Porque lo que realmente sobresale de estos meses es que (casi) nadie sabía nada. ¿A quién afecta el virus? ¿Cómo se propaga? ¿Cómo es posible protegerse? Recordamos que en gran parte del mundo occidental, incluso los virólogos no recomendaban al principio utilizar cubrebocas, ya sea porque, dada la escasez inicial, abogaron a favor de que deberían ser reservados para los trabajadores de salud y de profesiones esenciales, o bien porque pensaban que no proporcionaban protección adecuada.

Ante lo desconocido, la ciencia debe aportar nuevos conocimientos con sus herramientas y métodos. Este era exactamente el objetivo cuando se hizo la llamada a contribuir en este libro. No buscamos más reflexiones —que ya existían—, sino análisis original sobre el impacto, las realidades y las consecuencias del virus en América Latina. Ahora bien, coordinadores y autores de este libro estamos conscientes de que el análisis que se hizo en su momento puede quedar desfasado rápidamente por el comportamiento de la enfermedad y las acciones de las autoridades, responsables de guiar a sus sociedades durante estos meses de incertidumbre, confinamiento y búsqueda de soluciones. Sin embargo, el valor de las contribuciones de este libro va más allá de brindar un análisis que requiere una difusión inmediata, lo que ofrecen los medios digitales. Los capítulos reunidos en este libro dan cuenta de cómo, desde las ciencias sociales y las humanidades, se puede desarrollar investigación con una metodología rigurosa, pero también innovadora —por ejemplo, en relación con las posibilidades de hacer investigación desde el confinamiento del hogar—, fundamentos capaces de alentar futuras investigaciones que den continuidad a las interrogantes aquí planteadas. En este sentido, esperamos que en el momento en que los lectores lean estas líneas, ya se haya avanzado en el control de la enfermedad y la provisión de una protección sustentable a los seres humanos a fin de avanzar en la configuración de “un mundo post-COVID-19”.

## Bibliografía

- ACOSTA, LAURA DÉBORA. 2020. "Capacidad de respuesta frente a la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe." *Revista Panamericana de Salud Pública* 44, 109. Acceso el 15 de agosto de 2020. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2020.109>.
- AMADEO, PABLO (ED.). 2020. *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias*. Editorial ASPO.
- ANGENOT, MARK. 2010. *El discurso de lo social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- BENÍTEZ, MARÍA ALEJANDRA, CAROLINA VELASCO, ANA RITA. SEQUEIRA *et al.* 2020. "Responses to COVID-19 in five Latin American countries." *Health Policy and Technology*. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2020.08.014>
- BETETA, HUGO EDUARDO. 2020. "¿Cómo encontró la pandemia del Covid-19 a América Latina?", *Journal of Economic Literature*, 17, 51: 180-193.
- BRINGEL, BRENO Y GEOFFREY PLEYERS (EDS.). 2020. *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*: CLACSO: Editor ALAS.
- CEPAL. 2019. *Social Panaroma of Latin America*. Acceso el 15 de agosto de 2020. <https://www.cepal.org/en/publicacionesp.ps>.
- CEPAL. 2020. *Coyuntura, escenario y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de COVID-19*. Santiago de Cuba. Acceso el 22 de agosto de 2020. <https://www.cepal.org/es/presentaciones/coyuntura-escenarios-proyecciones-2030-la-presente-crisis-covid-19>
- EPPLE, ANGELIKA Y WALTER ERHART. 2020. "Practices of Comparing. A new research agenda between typological and historical approaches." En: *Practices of Comparing. Towards a New Understanding of a Fundamental Human Practice* Angelika Epple, Walter Erhart y Johannes Grave (eds.), 11-38. Bielefeld: Transcript 2020.
- GARCIA, PATRICIA J., ALEX ALARCÓN, ANGELA BAYER, *ET AL.* 2020. "COVID-19 Response in Latin America." *American Journal of Tropical Medicine & Hygiene*, 103(5): 1765-1772: doi:10.4269/ajtmh.20-0765.
- GRIMSON, ALEJANDRO (ED.). 2020. *El futuro después del COVID-19*. Argentina Unida.

- GALINDO, JORGE, LORENA ARROYO Y ELENA REINA. 2020. "La pandemia sigue el rastro de la desigualdad en México". *El País*, 19 de mayo. Acceso el 29 de agosto de 2020. <https://elpais.com/sociedad/2020-05-19/la-pandemia-sigue-el-rastro-de-la-desigualdad-en-mexico.html>
- GARCÍA, ANA KAREN. 2020. "5 gráficos sobre el impacto del coronavirus en el mercado laboral". *El Economista*, 16 de agosto. Acceso el 29 de agosto de 2020. <https://www.economista.com.mx/economia/5-graficos-sobre-el-impacto-del-coronavirus-en-el-mercado-laboral-20200816-0010.html>
- GÓMEZ MENA, CAROLINA. 2020. "FILAC destaca buenas prácticas de comunidades indígenas frente a COVID-19". *La Jornada*, 17 de septiembre. Acceso el 19 de septiembre de 2020. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/09/17/filac-destaca-buenas-practicas-de-comunidades-indigenas-frente-a-covid-19-3304.html>
- JOUBERT, M. 2020. "From top scientist to science media star during COVID-19 - South Africa's Salim Abdool Karim". *South African Journal of Science*, 116:7-8). <https://doi.org/10.17159/sajs.2020/8450>.
- LANDER, EDGARDO Y SANTIAGO ARCONADA RODRÍGUEZ. 2019. *Crisis civilizatoria. Experiencias de los gobiernos progresistas y debates en la izquierda latinoamericana*. Guadalajara / Bielefeld / San José / Quito / Buenos Aires: CALAS.
- LEMUS-DELGADO, D. 2020. "China and the battle to win the scientific narrative about the origin of COVID-19". *JCOM* 19, 05: A06. <https://doi.org/10.22323/2.19050206>.
- MORENO, TERESA. 2020. "Sólo 44% de los estudiantes mexicanos tiene acceso a internet". *El Universal*, 12 de mayo. Acceso el 29 de agosto de 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/solo-44-de-los-estudiantes-mexicanos-tiene-acceso-internet-sep>
- PESCARINI, JULIA M., ISMAEL H. SILVEIRA, JAIME A. SOUZA-FILHO, ROSANA AQUINO, MAURICIO L. BARRETO Y ESTELA M. L. AQUINO. 2020. "Covid-19 in Latin America countries: Course of the pandemic and the different responses towards control". *Research Square*: Preprint. DOI: 10.21203/rs.3.rs-56504/v1.
- RAMONET, IGNACIO. 2020. "La pandemia y el sistema-mundo". *Le Monde Diplomatique en español*, 8 de mayo. Acceso el 20 de junio de 2020. <https://mondiplo.com/la-pandemia-y-el-sistema-mundo>.



RÍOS, CECILIA. 2020. "Por coronavirus, muere el 18 por ciento de indígenas en México". *Milenio*, 13 de septiembre. Acceso el 15 de septiembre de 2020. <https://www.milenio.com/estados/coronavirus-muere-18-ciento-indigenas-mexico>

SVAMPA, MARISTELLA. 2018. Las fronteras del neoextractivismo. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Guadalajara / Bielefeld / San José / Quito / Buenos Aires: CALAS.





Parte 1

# Gobernar la pandemia: Experiencias de los primeros 100 días



# Del estallido social al confinamiento del conflicto. Impacto geopolítico de la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe

---

Jaime Preciado Coronado

## 1. Introducción

El impacto de la crisis global y sistémica sobre la desigualdad social acentuó la violencia, el racismo y el estado patriarcal; aceleró la deprecación ambiental y obstaculizó una posible paz con justicia y dignidad en América Latina y el Caribe. Frente a los estallidos sociales de 2019, hubo dos interpretaciones controvertidas: una, destacó la contra-narrativa neoliberal, pues los estallidos sociales registrados durante ese año cuestionaron radicalmente las reformas del mercado basadas en prácticas de ajuste y de austeridad para la inmensa mayoría de la población, mientras que otra interpretación defendió la continuidad de las recetas neoliberales que apostaban por la privatización a ultranza, la desregulación selectiva del poder público, la liberalización de la producción, el comercio, los servicios y las finanzas bajo los imperativos del mercado global y el incremento de la deuda externa.

Diversos estallidos sociales en el mundo, en Latinoamérica y el Caribe, cuestionaron al conjunto de estrategias que apuntalan al neoliberalismo, su modelo económico destinado a la exportación al mercado mundial y su sustento político para consumir el despojo y reproducir

pobreza y desigualdad social. Protestas callejeras de millones de personas estallaron contra el extractivismo, la exportación manufacturera y la financiarización de la economía mundial. Los planes de austeridad, fruto del acuerdo entre las instituciones financieras internacionales y las oligarquías locales, fueron confrontados por movimientos sociales cuyas demandas criticaron el abandono del Estado de los bienes públicos como la educación, la salud, la seguridad social, las pensiones o la inexistencia de servicios públicos como el agua, que han sido objeto de agresivas políticas de privatización. Simultáneamente, y eso llama la atención sobre la originalidad del estallido social, las movilizaciones situaron el conflicto en torno del poder político del regimen patriarcal expresado en el gobierno, las elecciones, los derechos humanos y de ciudadanía, reivindicando al poder popular autónomo comunitario indígena, de pueblos afrodescendientes y del feminismo<sup>1</sup>.

Luego de 2019, escenario de movilizaciones masivas nacionales en nuestra región, la pandemia del COVID-19 “sincroniza” sin precedentes, a partir de 2020, todas las facetas de la crisis global y sistémica del horizonte civilizacional heredadas, haciendo resaltar el impacto sanitario, económico, político y ambiental en su mutua interrelación. Alrededor de la pandemia se comprimió el espacio-tiempo desde una simultaneidad en tiempo real que crea un “nosotros” universal; la pandemia se vive en un tiempo real conectado pero, a la vez, paradójicamente fragmentado por las historias nacionales de las desigualdades y de las injusticias sociales y ambientales. Se ponen a prueba las instituciones globales, supranacionales, nacionales y locales en todas sus escalas, al mismo tiempo que se cuestionan los límites entre lo público y lo privado, entre el gobierno y la sociedad, entre lo individual, lo colectivo y lo comunitario. Y, también, la pandemia repercute sobre los alcances del estallido social pues las estrategias de confinamiento en la vivienda y la “distancia social” en el espacio público conspiran, de manera intencional o no, contra la manifestación pública del descontento.

---

<sup>1</sup> La naturaleza transnacional y transfronteriza de las migraciones internacionales, particularmente de las Caravanas Migratorias del Triángulo del Norte hacia Estados Unidos, hace que los desplazamientos forzados de población no sean incluidos en este trabajo como estallidos sociales.

En el contexto mundial, la pandemia está reconfigurando el orden unipolar con hegemonía estadounidense pues el empoderamiento de Rusia y China fortalece la disputa alrededor de la capacidad de dirección moral, tecnológica, intelectual del mundo frente al manejo de la pandemia. A su vez, la Unión Europea se mostró rebasada como espacio de integración supranacional pues la pandemia retrajo el viejo orden westfaliano reviviendo el protagonismo del Estado-nación, sus capacidades y atribuciones para administrar el territorio, las fronteras, regular la movilidad y los flujos de interconectividad dentro de su jurisdicción. La coordinación supranacional del capital financiero se mostró incapaz de operar a favor de la vida, la salud, la seguridad social. Y las instituciones globales, como Naciones Unidas, o la Organización Mundial de la Salud no encuentran respaldo unánime, pues los intereses transnacionales de la industria químico-farmacéutica y hospitalaria imponen los ritmos de acumulación utilitarista, sin contrapesos suficientes. En contraste, fueron los Estados nacionales los que reaccionaron dentro de sus fronteras e implementaron políticas públicas extraordinarias como el Estado de excepción o en su extremo el Estado de sitio.

En todos los países del mundo la pandemia sacude todas las versiones liberales o socialistas de los derechos y garantías individuales. Lo cual también repercutió sobre los derechos colectivos; autoritarismo y democracia se tensionan de cara al manejo de la pandemia, pero la calle, escenario en disputa por el estallido social, sale perdiendo ya que el confinamiento y el distanciamiento social impiden las reuniones masivas. A diferencia de Estados Unidos, donde la defensa de “las vidas negras” tomó las calles de las grandes ciudades, en Latinoamérica hay manifestaciones callejeras esporádicas. Sin embargo, no se ha perdido la cohesión de los movimientos sociales. Los une la resistencia y la permanente búsqueda de una posible alternativa, sea antineoliberal o antisistémica.

En la primera parte de este trabajo se analizan los países que registraron estallidos sociales previos a la pandemia, destacando algunas fuentes que detonaron esos conflictos: 1) la desigualdad social en la (re) producción de la acumulación capitalista, el deterioro del bienestar y el abandono de la economía del cuidado de las personas; 2) reformas de mercado y privatización, frente a lo social y comunitario, 3) las

controversias del régimen político que contraponen liberalismo, conservadurismo y socialismo, particularmente populismo y progresismo en Latinoamérica; 4) movimientos feministas, socioambientales y de pueblos originarios y afrodescendientes, en la disputa sociopolítica por la dirección moral e intelectual del país en torno de la ideología y la religión, los roles dados al racismo, al patriarcado, a la naturaleza.

En la segunda parte se analiza el efecto del coronavirus sobre los factores que detonaron e impulsaron los estallidos sociales: las encrucijadas geoeconómicas abiertas por el deterioro macroeconómico del mercado y la economía informal; políticas sociales con sistemas de salud, educación, prevención y seguridad social frágiles que acentúan la desigualdad social y los problemas de hacinamiento en los barrios populares, el campo y las regiones indígenas, con inequidad transversal de género; reforzamiento excepcional de los Estados nacionales centrales por impacto geopolítico en la relación local-global, con riesgos de exacerbar formatos autoritarios de gobernanza, que criminalizan la protesta, y el reforzamiento o debilitamiento de los presidentes y del sistema político imperante.

Se analizan seis países donde hubo estallidos sociales masivos y sostenidos en 2019: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador; y en el Caribe, Haití y Puerto Rico<sup>2</sup>. De cada uno de ellos, se incluye una tabla en la que se sistematizan los detonantes y las ramificaciones de los conflictos en 2019; en otra tabla, se apunta la condición en la que se encuentran cada uno de los seis casos, con respecto de las demandas del pasado inmediato que quedan pendientes, así como nuevos conflictos que están asociados con el coronavirus en particular.

---

<sup>2</sup> No se incluyen Venezuela ni Nicaragua porque en 2019 la lucha masiva y sostenida por la “calle” no fue el objeto de disputa por el poder político en esos países.

## 2. Detonantes de los estallidos sociales; herencia de las movilizaciones sociales de 2019

Loic Vennin (2019) observa el entorno internacional del estallido social: “Chile, Hong Kong, Argelia, Líbano o Francia. Ciudadanos llenos de rabia y sin líderes salieron a las calles en 2019, retomando los combates de los ‘indignados’ de principios de la década contra un sistema político, las élites y las desigualdades”. En Latinoamérica y el Caribe, el descontento social generado por las políticas de ajuste y austeridad desembocó en acciones colectivas que ampliaron movilizaciones hacia repertorios organizados y organizativos frente al estallido social, que hicieron visibles resistencias antineoliberales o antisistémicas que interpelaron una amplia gama de asuntos públicos, políticos, relacionados con ámbitos multidimensionales de la crisis global y sistémica que padecemos.

### 2.1. Desigualdad social, acumulación capitalista y deterioro del bienestar

La desigualdad social en la (re)producción de la acumulación capitalista, el deterioro del bienestar y el abandono de la economía del cuidado de las personas genera injusticia y desigualdad, donde el aumento de los precios en los energéticos, la privatización de los sistemas de salud y educación, el deterioro de las pensiones, el desempleo crónico y la precariedad laboral, produjeron demandas masivas amplias y sostenidas de cambios económicos y políticos expresados en las calles de Chile, Ecuador, Colombia, Haití y Puerto Rico (ALAI 2020).

La geopolítica del desarrollo, el crecimiento y la sustentabilidad que da pie a narrativas de la economía política del mercado, se materializa en sujetos sociales cuya conformación en actores pasa por rupturas, confrontaciones y resistencias heterogéneas frente a regímenes de acumulación capitalista especializados por la división internacional del trabajo. Donde las demandas populares de carácter económico pasan por su politización y se abren a resistencias anticapitalistas.

En América Latina y el Caribe de 2019 se exacerbaron las tensiones registradas entre la hegemonía global financiera y el capital productivo, expresadas en la rematerialización económica del neoextractivismo, la acumulación por desposesión territorial, la desindustrialización y el rezago frente a la economía digital y la sociedad del conocimiento. En lo que va del siglo XXI hubo intentos de reformas que fortalecerían al mercado mediante la privatización, la liberalización, la desregulación, el empequeñecimiento de la potencia pública social del Estado.

La hegemonía financiera, o financiarización, deterioró los regímenes de bienestar en su versión liberal, conservadora, socialdemócrata y castigó los intentos alternativos que representaron los gobiernos progresistas en nuestra región. Los estallidos sociales de 2019 demandaban justicia frente a la desigualdad social y derechos universales de ciudadanía y comunitarios, mediante amplias convocatorias dirigidas a los actores golpeados por la crisis que estallaron en masivas movilizaciones sociales.

Desde la calle, se cuestionaron los supuestos del Consenso de Washington en su modelación económica, político-gubernamental y su visión liberal democrática reducida a procedimientos electorales. En esas movilizaciones se mezclaron demandas antineoliberales por reformar al modelo del poder dominante, y demandas anticapitalistas por cambiar radicalmente ese sistema. No obstante, la crítica que compartían ambos tipos de demandas estaba dirigida a la matriz de poder estructural del capitalismo, aunque divergían los objetivos explícitos y las consecuencias respecto de la movilización política.

## 2.2. Ascenso y declive; del progresismo al neoconservadurismo: la incertidumbre

En 2019 creció el debate contra la narrativa neoliberal desreguladora y privatizadora, frente a lo público, social y comunitario, lo cual exacerbó controversias y disputas por instaurar un régimen político dominante entre liberalismo (socialdemocracia), conservadurismo y socialismo. Particularmente, la polémica cuestionó limitantes potenciales de populismos y progresismos en Latinoamérica.



A partir de 2015, luego del golpe propinado por el poder Judicial y el poder Legislativo contra el gobierno de Dilma Roussef en Brasil, crece la polémica en torno al declive del ciclo progresista y el ascenso neoconservador en la región y en el mundo. Con el ascenso de los gobiernos de centro-izquierda surgió la llamada «marea rosa» (Emerson 2018). Tendencia que inicia en 1998 con la elección de Hugo Chávez (relevado por Nicolás Maduro: 2013-2019 y 2019-2025, periodo actualmente en litigio), seguida por el líder del Partido de los Trabajadores brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, en octubre de 2002. En Argentina llegaron los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y luego Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Luego vendría una victoria arrolladora de Evo Morales en las elecciones bolivianas en 2006, quien detentaría la presidencia hasta las cuestionadas elecciones de 2019. Aunque con matices políticos diversos, fueron electos o reelectos Daniel Ortega en Nicaragua (por tres periodos: 2007-2011; 2011-2016 y 2017-2021), Michelle Bachelet en Chile (dos periodos: 2006-2010 y 2014-2017), Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020) y José Mujica (2010-2015) en Uruguay; Rafael Correa en Ecuador (2007-2012 y 2012-2017) y Mauricio Funes en El Salvador (2009-2014). Manuel Zelaya gobernó Honduras entre 2006 y 2009; un golpe parlamentario abortó su periodo presidencial marcando el precedente de la judicialización de la política (*lawfare*), experiencia que se repetiría con Fernando Lugo en Paraguay, donde gobernó entre 2008 y 2012, pues un golpe parlamentario le impidió también terminar su mandato.

Con el cambio de siglo vino un periodo de éxitos electorales y gubernamentales. Sin embargo, los gobiernos de centro-izquierda que asumieron el poder en Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Nicaragua y El Salvador continuaron en gran parte los proyectos neoliberales que los precedieron, aunque hicieron ligeras modificaciones, mientras que otros gobiernos de izquierda, especialmente los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, con Hugo Chávez-Nicolás Maduro, y Evo Morales y Rafael Correa, intentaron no sin dificultades llevar adelante proyectos post-neoliberales y de corte progresista.

El ascenso conservador desde 2015 es en parte imputable a que “el progresismo no fue capaz de impulsar un proyecto de transformaciones

y abrió camino a la derecha” (Pizarro 2020). Los gobiernos progresistas mantuvieron el modelo de crecimiento neoextractivista pues renunciaron a la industrialización, en aras de aprovechar los altos precios de las materias primas, y aceptaron la idea dominante que homologa crecimiento con desarrollo. La exportación de *commodities* sirvió para la industrialización y urbanización china y de otras potencias globales o regionales, sin lograr diversificar la economía latinoamericana, lo cual repercutió en empleos precarios y bajos salarios en nuestra región. La disputa por la renta extractivista favoreció una alianza entre los gobiernos progresistas y las corporaciones transnacionales dedicadas a las finanzas y los agronegocios. Ello impidió que se realizaran reformas estructurales en los sistemas tributarios, orientados al mejoramiento en la distribución del ingreso.

La base social del progresismo se fue alejando de esos gobiernos conforme persistió la colonialidad del poder, el racismo y la discriminación contra pueblos originarios y formas comunitarias de resistencia vinculadas con el neoextractivismo y la acumulación por desposesión. En oposición y resistencia contra el poder dominante, se generó una constelación de movimientos sociales en los que la participación indígena, afrodescendiente y campesina nutrieron un imaginario autónomo latente: Nuestra América Abya-Yala Afro (Escobar 2018) donde el estallido unificó las luchas campo-ciudad; luchas que ampliaron la brecha entre movimientos sociales y gobierno. Adicionalmente, “los gobiernos progresistas se caracterizaron por prácticas personalistas, clientelares y en varios casos corruptas, generando el rechazo de vastos sectores de la sociedad, lo que fue capitalizado por la derecha” (Pizarro 2020).

Si bien la marea rosa tuvo su declive, los estallidos sociales de 2019 dieron bríos para la defensa del potencial heredado por los gobiernos progresistas, aunque paralelamente, los movimientos sociales cobraron mayor autonomía frente a los regímenes políticos instituidos, fueran o no progresistas. Así, el estallido social de 2019 hizo que Latinoamérica y el Caribe se convirtieran en el epicentro de las luchas políticas mundiales del siglo XXI (Sader 2020).

La ortodoxia neoliberal abrazada por la derecha conservadora en ascenso, privilegió la mercantilización de la vida social, polarizó la con-

centración del ingreso incrementando la pobreza y la desigualdad social, tensando al extremo a los gobiernos neoconservadores que al terminar 2019 estaban asediados por la resistencia social contra sus programas de austeridad y reformas de mercado. Si en la primera década de este siglo predominaron gobiernos progresistas en la región, entre 2015 y 2019 los gobiernos de alternancia y relevo de la derecha no pudieron estabilizar sus proyectos de dominación.

### 2.3. Movimientos feministas, socioambientales, de pueblos originarios y afrodescendientes

Movimientos masivos contra la dominación patriarcal sobre la vida social, frente a la que resiste el feminismo, y la reivindicación de la diversidad sexual y de género, convergieron transversalmente con las demandas antineoliberales o en su caso antisistémicas que desembocaron en las calles donde se manifestó el estallido social.

Hay que hablar en plural, como lo plantea Sardiña (2019), “las activistas latinoamericanas hablan de ‘feminismos’: Desde el feminismo comunitario de las indígenas de Guatemala y Bolivia, al feminismo descolonial antirracista en Colombia y Brasil, o el feminismo desde la diversidad sexual. Todas ellas replantean las teorías clásicas para sumar voces al discurso feminista”. Las luchas feministas, presentes masivamente en los diversos estallidos sociales, le dieron transversalidad a las demandas políticas transformadoras a la vez que configuraron políticas de reconocimiento propias. Añadieron densidad programática a la movilización al vincular todos los planos de las demandas expresadas bajo un enfoque de género, le dieron cohesión al sentir y pensar desde cuerpos racializados que tomaron la calle creativamente con sus canciones, como “Un violador en tu camino” y su poesía e iconografías combativas. Quedan abiertas intensas polémicas en torno del rol de las masculinidades y de los posibles puentes a tender entre las luchas de género y las luchas sociales (Korol 2016).

De hecho, el 8 de marzo de 2020, Día Internacional de la Mujer, cierra con fuerza simbólica el ciclo de estallidos sociales en la región y en el mundo; otro aporte feminista que proyecta simultáneamente de-

mandas planetarias locales y globales: contra el feminicidio y toda forma de violencia contra la mujer; contra la dominación patriarcal y de la familia tradicional; por la libertad de prácticas sexuales y reproductivas, la despenalización del aborto; por el reconocimiento de la diversidad sexual y a favor del movimiento LGTBTTTIQ. Como lo veremos, el confinamiento obligado por la pandemia clausuró la calle como escenario de lucha, pero las movilizaciones virtuales están abriendo nuevos caminos organizativos.

Hay una pluralidad y extensión regional de movimientos socioambientales contra el cambio climático vinculado con conflictos ambientales locales y globales por el derecho al agua, por la preservación de la biodiversidad, encauzaron sus luchas contra la matriz de biopoderes oligárquicos, fácticos o instituidos, empresariales o estatales, que dominan regiones subnacionales, estados nacionales e instituciones internacionales, contribuyendo así a la conquista de la calle (Svampa 2019).

### **3. COVID-19: Del confinamiento a la virtualidad del estallido social**

En la segunda parte, se analiza el efecto del coronavirus sobre los factores que detonaron e impulsaron los estallidos sociales: las encrucijadas geoeconómicas abiertas por el deterioro macroeconómico del mercado y la economía informal; políticas sociales con sistemas de salud, educación, prevención y seguridad social frágiles que acentúan la desigualdad social y los problemas de hacinamiento en los barrios populares, el campo y las regiones indígenas. Además de los problemas vinculados con la inequidad transversal de género; el reforzamiento excepcional de los Estados nacionales centrales, favorecidos por el impacto geopolítico de la pandemia sobre la relación local-global. Interesa saber si los riesgos implicados en el COVID-19 exacerban formatos autoritarios de gobernanza, que criminalizan la protesta, y si se refuerzan o debilitan los presidentes y el sistema político imperante, o si hay transformaciones en curso que son amenazadas por la crisis pandémica.

### 3.1. Encrucijadas geoeconómicas abiertas por el COVID-19

De acuerdo con Hernández (2020a), en su estudio “COVID-19 y América Latina y el Caribe: los efectos económicos diferenciales en la región”, del Instituto de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá de Henares, señala que la región más afectada por la pandemia de la COVID-19 en términos económicos y sociales será América Latina y el Caribe (ALC).

Los impactos serán diferenciados por país, a causa de su heterogeneidad económica y social, producto de la concatenación de su largo historial de crisis financieras y cambiarias, como la “década perdida” en los 80, luego en los 90 el “efecto tequila”, y la crisis financiera internacional de 2008.

La CEPAL-FAO (2020) sugiere que los impactos económicos negativos que el COVID-19 trae para la región serán transmitidos a través de cinco canales externos: 1) la disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales, 2) la caída de los precios de los productos primarios, 3) la interrupción de las cadenas globales de valor, 4) la menor demanda de servicios de turismo, y 5) la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales.

Hay cuatro flancos por los que atacará la crisis: 1) la disminución de las exportaciones, por la caída de la demanda en Estados Unidos, China y la zona euro, que afectará gravemente las balanzas de pago de los países de la zona; 2) la caída en el precio de las materias primas; 3) el desplome del turismo y el transporte de pasajeros, y 4) la caída del flujo de remesas. En Haití, casi un tercio de su PIB proviene de esta última fuente, así como en El Salvador y Honduras (20%) y, en menor medida, México, con 2.8% del PIB (Hernández 2020). En su documento: “Actualización de las perspectivas de la economía mundial, junio de 2020”, el Fondo Monetario Internacional estima una caída del PIB regional de -7.2% en 2020, además, “en América Latina, donde la mayoría de los países aún están luchando para contener las infecciones, se proyecta que las dos economías más grandes, Brasil y México, sufran contracciones de 9.1% y 10.5%, respectivamente, en 2020”. Esta contracción tiene sus antece-

dentes en las tensiones sociales de 2018 y 2019, generadas por el fin del “Súper Ciclo” de las materias primas y por la escasa demanda interna.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT 2020) estima un impacto destructivo sobre el empleo y la tasa de ocupación de América Latina y el Caribe; a causa de la pandemia, “hasta 11.5 millones de personas podrían perder su empleo, aumentando la tasa de paro de la región de 8.1% en 2019 a 11.5% en 2020. El Observatorio de la OIT (OIT 2020) estima que entre los dos primeros trimestres de este año hay una pérdida de horas trabajadas que se incrementó de 3.6% en marzo a 20% en junio, con lo cual ALC se convirtió en la región del mundo con mayor pérdida de empleo. La CEPAL (2020) prevé que la pobreza y la pobreza extrema aumentarán en todos los países. La región podría acabar el año con 28.7 millones de personas más en situación de pobreza [...], con lo que se llegaría a 214.7 millones, y la pobreza extrema aumentaría de 67.5 millones a 83.4 millones. En términos de desigualdad, el índice de Gini subirá entre 0.5% y 6.0%, según países”. Hernández (2020) concluye que “El repunte de la actividad económica en la región va a depender de la gravedad de la crisis sanitaria y de la eficacia de las medidas económicas adoptadas por cada país para aumentar el gasto y dinamizar la actividad productiva”.

### 3.2. Impacto geopolítico diferenciado del COVID-19

Hay una geopolítica de la pandemia sanitaria; en América Latina, el Caribe y algunos estados del Mediterráneo y de África del Sur, los efectos económicos, sociales y políticos de la pandemia exacerbaban injusticias e inequidades sistemáticamente heredadas por décadas de neoliberalismo. El COVID-19 afecta desigualmente las geografías nacionales: golpea con mayor crueldad los barrios populares de todas las ciudades del mundo y menos a los más ricos. Las muertes se redoblan en las barriadas populares de las capitales latinoamericanas y en las aglomeraciones urbanas desprovistas de infraestructura sanitaria. Afecta en mayor grado a la población originaria, afroamericana o latina en Estados Unidos, muy por encima de la blanca, al igual que sucede en todo el continente americano. Es constante la falta de acceso a la sanidad privada de la mayoría de la población, y los sistemas públicos de salud son deficitarios (González

2020). Los territorios pobres y desatendidos de indígenas y campesinos son más vulnerables, pues ahí se deteriora la capacidad inmunológica de esas poblaciones ante los nuevos virus, ahí donde el abandono de los gobiernos es patente. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) denuncia la falta de acceso al agua potable, dificultades para conseguir alimentos por las condiciones de confinamiento, así como la violencia armada exacerbada por situaciones excepcionales de control territorial estatal y en algunas zonas por el crimen organizado.

El ascenso de gobiernos neoconservadores hace retroceder importantes avances sociales alcanzados en las últimas décadas con gobiernos progresistas. Se ahondan las brechas de la desigualdad.

Los estallidos sociales de 2019 en defensa de mejores condiciones de bienestar social y contra las políticas neoliberales, evidenciaron gobiernos con “poca o nula legitimidad social e importantes niveles de corrupción, con políticas sanitarias erráticas que van desde la negación de la propia pandemia hasta múltiples medidas contradictorias que anulan cualquier posibilidad de éxito a la hora de garantizar la vida y la salud de los pueblos” (González 2020). Estados de excepción o de sitio, toques de queda y confinamientos más o menos obligatorios, significan mayores controles gubernamentales que ponen en riesgo derechos y garantías individuales y colectivas; crecen las tentaciones autoritarias y se debilita la ya de por sí precaria democracia.

Crisis económica y pandemia golpean a sectores informales, ya mayoritarios en varias economías latinoamericanas, cuya sobrevivencia diaria se ve dificultada por políticas de confinamiento que acotan a las economías familiares. Ello afecta también la circulación de las economías campesinas e incluso la producción de alimentos esenciales, hasta disparar situaciones de hambruna en varios países de la región. González (2020) señala agravantes de carácter geopolítico local debido al control territorial autoritario ejercido por gobiernos y poderes oligárquicos locales. El confinamiento, el estado de excepción o de sitio afecta directamente a “comunidades indígenas, campesinas, mujeres o determinados liderazgos sociales [...]; comunidades confinadas con liderazgos que ahora son más fáciles de ubicar por parte de los diversos actores armados, oficiales y paramilitares, con un aumento de los

asesinatos de personas defensoras de los derechos humanos<sup>1</sup>, así como un crecimiento de los procesos de criminalización contra las legítimas protestas y reivindicaciones sociales”.

Igualmente, miles de mujeres sufren el confinamiento bajo la dominación patriarcal; maltratadores en el hogar aumentan ostensiblemente los feminicidios en esta época de pandemia. Datos del Comité Internacional de Rescate (ONG fundada por Albert Einstein en 1933; IRC, por su sigla en inglés) muestran un aumento dramático en los reportes de violencia de género en América Latina desde que empezó la pandemia por el COVID-19. En El Salvador, aumentaron 70% las denuncias por violencia doméstica entre marzo y mayo, mientras que en Colombia las denuncias se incrementaron 90% en ese mismo periodo y van 99 víctimas de feminicidio. En Venezuela, se incrementaron los feminicidios 65% en abril de 2020, comparados con ese mismo mes de 2019. Durante abril, Honduras registró un incremento semanal de 4.1% de asesinadas al inicio del confinamiento. Entre enero y mayo se han asesinado 142 mujeres en Argentina: 28.4 asesinatos por mes; en 2019 hubo 179 feminicidios: 15 asesinatos por mes. El Foro Brasileño de Seguridad Pública documentó un incremento de 37% de feminicidios respecto de 2019, en 12 estados del país<sup>2</sup>.

Coincidió con las conclusiones de González (2020) sobre la necesaria revalorización de las políticas sociales públicas, definidas desde lo más cercano y lo comunitario. “Años de medidas neoliberales en manos de transnacionales, mercados y de sus intereses exclusivamente econó-

---

<sup>1</sup> Colombia ocupa el primer lugar en el mundo en riesgo y fatalidad de líderes y lideresas sociales. Según el informe anual de la ONG Global Witness, publicado el 29 de julio de 2020, al menos 212 ecologistas que luchan contra la deforestación, la minería o los proyectos agroindustriales fueron asesinados en 2019, marcando un récord; y casi un tercio de ellos fueron en Colombia. El Instituto para el Desarrollo de la Paz de Colombia (Indepaz), denunció el 22 de julio de 2020 que los asesinatos de líderes y lideresas sociales en lo que va de la pandemia del coronavirus aumentó 30% respecto de 2019.

<sup>2</sup> Información brindada por Open Democracy “Democracia Abierta: La pandemia sí potenció los feminicidios no sólo en México, en todo América Latina”, 26 de junio de 2020, disponible en: <https://la-verdad.com.mx/democraciaabierta-pandemia-si-potencio-los-feminicidios-no-solo-mexico-todo-america-latina-108152.html>



nicos son los que han agravado las consecuencias [de la pandemia]”. Las industrias farmacéuticas y hospitalarias privilegian al mercado sobre la vida. Asimismo, revalorizar la solidaridad entre las personas y los pueblos en la lucha contra la desigualdad, donde la creatividad social desde los vecindarios y desde diversas experiencias colectivas locales y globales constata, en palabras de González: “las ganas de seguir dignamente vivos y vivas”.

### 3.3. Pandemia, desigualdad y políticas sociales

Los estallidos sociales cerraron el 2019 con cuestionamientos estructurales sobre las políticas sociales hacia los sectores más desfavorecidos, principalmente bajo la forma de pensiones no contributivas y programas de transferencias condicionadas de ingresos. Kessler y Benza (2020) indican que en “los programas de transferencias de ingresos —como la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina, Bolsa Família en Brasil o Familias en Acción en Colombia, entre otras—, la cobertura llegó a alcanzar a más de 135 millones de habitantes hacia 2013, aproximadamente un cuarto de la población de América Latina.

Con la llegada de la pandemia, en casi todos los países se implementaron con distinto éxito ampliaciones de esas transferencias: según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “hacia fines de abril [de 2020], 25 de 29 países de la región habían implementado entre sus primeras medidas de contención social nuevas transferencias de ingresos y/o aumentos del monto o de la cobertura poblacional de las ya existentes”.

De acuerdo con ese análisis, la pandemia impulsó tres debates ya previos en Latinoamérica. El primero se refiere al ingreso universal, dada la extensión de la pobreza, de la informalidad laboral y de la cantidad de población sin ingresos estables. Se discute si las transferencias monetarias podrían ser la semilla inicial de esa política. En segundo lugar, la economía de cuidados cobra mayor importancia. Kessler y Benza (2020) reconocen el aporte de las luchas feministas a la “creciente discusión y revalorización pública del trabajo de cuidado, en general de mujeres hacia sus hijos y hacia adultos mayores”, así como el tiempo dedicado al

cuidado que muestra una inequitativa distribución entre géneros. Respecto de los adultos mayores dependientes, los autores señalan cómo el incremento del «teletrabajo» traído por la pandemia refuerza y desdibuja los límites entre actividad laboral y tiempo familiar o libre, lo cual abre conflictos entre familia y trabajo remunerado.

En tercer lugar, el debate gira sobre la igualdad distributiva mediante políticas fiscales, particularmente en lo relativo a los impuestos sobre la riqueza. Aunque hubo esfuerzos por fortalecer los impuestos directos sobre la renta, de carácter más progresivo, ya que “en el conjunto de la región pasaron de representar, en promedio, 19.8% en 2000 a representar 25.5% sobre la recaudación total en 2014. Sin embargo, su impacto sigue siendo bastante menor que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (33.7% en promedio en 2014)” (Kessler y Benza, 2020).

El impuesto al consumo (IVA), forma de fiscalidad regresiva, es la fuente generalizada para la mayor parte de los países de ALC, mientras que en el impuesto a la renta los principales aportes son de los trabajadores. La política fiscal en nuestra región tiene diferencias notables, pues mientras en los países de la OCDE, el coeficiente de Gini cae 35% después de las transferencias públicas y los impuestos, en los de América Latina apenas cae 6%. Kessler y Benza (2020) dudan si la pandemia significa mayores preocupaciones sobre una mayor igualdad distributiva, ya que las demandas por un ingreso básico universal no avanzan hacia propuestas de sistemas de salud y previsión social, o de educación universal, lo cual muestra serias limitaciones frente a la estrategia estructural sistémica requerida. Paralelamente, todos los países de la región tienen déficits considerables en la producción de insumos hospitalarios, que van desde cubrebocas hasta respiradores artificiales, pasando por la crónica dependencia de la industria farmacéutica.

## 4. El COVID-19 confina la protesta social

A escala mundial, el coronavirus tiene su epicentro en el continente americano a mediados de 2020. Estados Unidos es el caso más crítico,

pero los países latinoamericanos y en menor proporción los caribeños presentan cifras crecientes de contagio y mortandad. La herencia neoliberal está en la base de las crisis sanitaria, económica, ambiental, trayendo crecientes riesgos autoritarios en todas las escalas de la gobernanza. Con el multilateralismo debilitado en instituciones como la Organización Mundial de la Salud, las Naciones Unidas, el G7 o el G20, los gobiernos nacionales ponen a prueba diversas medidas de contención del virus. Los gobiernos locales refuerzan su legitimidad por proximidad de sus gestiones, y los movimientos sociales del estallido social de 2019 procesan sus demandas desde el confinamiento, así como actualizan sus repertorios de movilización inmediatos ante los estragos causados por enfermedades y muertes.

Cuadro 1. América Latina: Infectados por cada 100 mil habitantes (orden decreciente)									
País	Población	Infectados	Infectados x 100 mil hab	Muertes	Muertes x 100 mil habitantes	Número de camas UCI	Número de camas UCI x 100 mil hab	Número de ventiladores	Ocupación hospitalaria
Chile	19'116,201	279,393	1,462	5,688	30	1,865	11	2,332	90%
Perú	32'971,854	407,492	1,236	19,021	58	49,482	15,9	500	Colapsado
Brasil	212'559,417	1'408,485	663	59,656	28	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Ecuador	17'643,054	56,432	320	4,527	26	480	2	663	Colapsado
Bolivia	11'673,021	32,125	275	1,071	9	490	4	Sin datos	Colapsado
Puerto Rico	2'860,853	7,465	261	153	5	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Honduras	9'904,607	19,558	197	497	5	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Colombia	50'882,891	97,846	192	3,334	7	3,289	7	2,817	73%

**Cuadro 1. América Latina: Infectados por cada 100 mil habitantes (orden decreciente)**

País	Población	Infectados	Infectados x 100 mil hab	Muertes	Muertes x 100 mil habitantes	Número de camas UCI	Número de camas UCI x 100 mil hab	Número de ventiladores	Ocupación hospitalaria
México	128'932,753	226,089	175	27,769	22	8,300	7	6175	Sin datos
Argentina	45'195,774	62,268	138	1,282	3	11,500	25	Sin datos	45%
Guatemala	17'915,568	18,096	101	773	4	Sin datos	Sin datos	676	Sin datos
Haití	11'402,528	5,975	52	105	1	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Nicaragua	6'624,554	2,519	38	83	1	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Paraguay	7'132,538	2,221	31	17	0	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Jamaica	2'961,167	702	24	10	0	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Venezuela	28'435,940	5,832	21	51	0	1,213	4	Sin datos	Sin datos

Fuentes varias<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Salud con Lupa. “Latinoamérica en Cuidados Intensivos”. *Salud con lupa*, Acceso el 30 de junio de 2020. <https://saludconlupa.com/series/coronavirus/latinoamerica-en-cuidados-intensivos/>. “Soc. Chilena de Medicina Intensiva”. Acceso el 30 de junio de 2020. [https://www.medicina-intensiva.cl/site/post\\_covid.php?id=99](https://www.medicina-intensiva.cl/site/post_covid.php?id=99). “Population by Country (2020) - Worldometer”. Acceso el 30 de junio de 2020. <https://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/>. El Cronista. “Coronavirus: colapsa el sistema de salud en Bolivia y Añez propone retrasar de nuevo los comicios”. Acceso el 30 de junio de 2020. <https://www.cronista.com/internacionales/Coronavirus-colapsa-el-sistema-de-salud-en-Bolivia-y-Anez-propone-retrasar-de-nuevo-los-comicios-20200616-0040.html>. “Coronavirus Update (Live): 10,564,736 cases and 513,047 deaths from COVID-19 virus pandemic - Worldometer”.

Los seis países donde hubo estallido social se encuentran con los mayores índices de infectados por cada 100 mil habitantes, excepto Haití, solamente rebasados por Brasil y Honduras (véase Cuadro 1). Ello coincide con los más elevados índices de mortandad por cada 100 mil habitantes y en proporción a población infectada. La parte continental latinoamericana sigue mostrando crecientes indicadores en contagios y muertes. La curva que los correlaciona ha tenido picos máximos que empiezan a descender en Chile, y Haití y Puerto Rico en el Caribe. Bolivia, Colombia y Ecuador, por su parte, registraron curvas con ascenso exponencial durante mayo y junio. Aunque las cifras oficiales son cuestionables porque no hacen comparación con el indicador “Muertes Excesivas”, que resulta de confrontar las muertes por COVID y el registro de mortandad del año anterior a la fecha de medición. No en todos los países donde hubo estallido social hay saturación de la infraestructura hospitalaria; en algunos de ellos, como Ecuador y Bolivia hay saturación eventual en hospitales de las capitales nacionales o en algunas regiones vulnerables. Así, coexisten las demandas latentes heredadas por los estallidos sociales y nuevas demandas sociales ante el mal manejo de la contención de la crisis sanitaria.

**Cuadro 2. Popularidad de presidentes antes de la pandemia y durante ella**

País	Presidente	Popularidad antes de COVID	Popularidad actual	Tendencia
Argentina	Alberto Fernández	42%	53.2%	11.2%
Bolivia	Jeanine Áñez Chávez	41%	45%	4%

Acceso el 30 de junio de 2020. <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>. “Coronavirus en Argentina: crecen los casos y ya preocupa la ocupación en hospitales”. Acceso el 30 de junio de 2020. <https://www.ambito.com/coronavirus/argentina-crecen-los-casos-y-ya-preocupa-la-ocupacion-hospitales-n5112202>. AS.com. “Coronavirus en América: resumen, casos y muertos de Bolivia, Venezuela, Ecuador, Cuba hoy 30 de junio”. Acceso el 1 de julio de 2020. [https://as.com/diarios/as/2020/06/30/actualidad/1593504393\\_250145.html](https://as.com/diarios/as/2020/06/30/actualidad/1593504393_250145.html).

Cuadro 2. Popularidad de presidentes antes de la pandemia y durante ella				
País	Presidente	Popularidad antes de COVID	Popularidad actual	Tendencia
Brasil	Jair Bolsonaro	33%	27%	-6%
Chile	Sebastián Piñera	8.2%	21%	12.8%
Colombia	Iván Duque	52%	62%	10%
Ecuador	Lenín Moreno	7%	19%	12%
Guatemala	Alejandro Giammattei	56%	89%	33%
Haití	Jovenel Moïse	32%	SM	SM
Honduras	Juan Orlando Hernández	53%	SM	SM
México	Andrés Manuel López Obrador	71%	61%	-10%
Nicaragua	Daniel Ortega	59%	SM	SM
Paraguay	Mario Abdo Benítez	31%	SM	SM
Perú	Martín Vizcarra	66%	87%	21%
Puerto Rico	Wanda Vázquez Garced	38%	26.7%	-11.3%
Venezuela	Nicolás Maduro	57%	85%	28%
SM: Sin Mediciones				

Fuentes varias<sup>4</sup>

<sup>4</sup> *ADN Político*. “AMLO arranca la “nueva normalidad” con una baja de 8 puntos en su popularidad”, 1 de junio de 2020. <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/06/01/amlo-arranca-la-nueva-normalidad-con-una-baja-de-8-puntos-en-su-popularidad>. *El Financiero*. “Baja 8 puntos la aprobación de AMLO; se ubica en 60%”. Acceso el 6 de julio de 2020. <https://elfinanciero.com.mx/nacional/baja-8-puntos-la-apro>

En los países donde hubo estallidos sociales en 2019, viene en aumento la aceptación del presidente en turno, siendo Puerto Rico la excepción. El presidencialismo despierta expectativas referidas al poder en el manejo de los recursos públicos que le dan mayores posibilidades de acción frente al coronavirus; paralelamente, el sentimiento de pertenencia nacional unifica esperanzas y solidaridades que hacen conceder un compás de espera a quien tiene la responsabilidad del país. Aunque se trata de aumentos en la aceptación mayores a 10%, salvo en el caso de Colombia, se alcanzan apoyos que están por debajo de 45%, en Bolivia y de proporciones minoritarias en el caso de Chile, con 21%, de Ecuador, con 19%, o de Haití, cuyo gobierno rechazaban más de dos terceras partes del país antes del arranque de la pandemia. Se constata así que los estallidos sociales de 2019 dejaron presidentes con altos índices de rechazo, pero que están mejorando sus índices de popularidad gracias a la pandemia.

No obstante que los programas gubernamentales amplían el margen de legitimidad gubernamental en función del gasto público incre-

---

bacion-de-amlo-se-ubica-en-60. Connectas.org. “El ocaso de Jimmy Morales, el cambio que no llegó”. CONNECTAS (blog). Acceso el 6 de julio de 2020. <https://www.connectas.org/analisis/el-ocaso-de-jimmy-morales-el-cambio-que-no-llego/>. “Crece desaprobación de Bolsonaro en Brasil por gestión ante Covid-19”. Acceso el 6 de julio de 2020. <https://www.telesurtv.net/news/crece-desaprobacion-bolsonaro-brasil-segun-encuesta-20200504-0024.html>. [www.expreso.ec](http://www.expreso.ec). “Encuestadora: la popularidad de Lenín Moreno toca fondo”. Acceso 6 de julio de 2020. <https://www.expreso.ec/actualidad/encuestadora-popularidad-lenin-moreno-toca-fondo-4748.html>. CNN. “Mario Abdo Benítez cumple un año como presidente de Paraguay”, 15 de agosto de 2019. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/08/15/alerta-paraguay-presidente-cumple-1-ano-en-el-poder/>. PanAm Post. “Paraguay: Mario Abdo y una oportunidad de redención para pasar a la historia”. Acceso el 1 de abril de 2020. <https://es.panampost.com/emmanuel-rondon/2020/04/01/paraguay-mario-abdo-y-una-oportunidad-de-redencion-para-pasar-a-la-historia/>. ACOP. “Tabla de popularidad”. Acceso el 6 de julio de 2020. <https://compolitica.com/tabla-de-popularidad/>. Torrado, Santiago. “Iván Duque multiplica sus apariciones y levanta su imagen en medio de la pandemia”. *El País*, 22 de abril de 2020. <https://elpais.com/internacional/2020-04-22/ivan-duque-multiplica-sus-apariciones-y-levanta-su-imagen-en-medio-de-la-pandemia.html>. “Un 85% de venezolanos respalda medidas del presidente Nicolás Maduro ante Covid-19”. Acceso el 6 de julio de 2020. <https://www.telesurtv.net/news/venezolanos-respalda-medidas-presidente-nicolas-maduro-ante-covid-20200422-0119.html>.

mentado, quedan pendientes las demandas expresadas en las calles, hoy confinadas por los programas de distanciamiento social, así como por la creciente conflictividad generada por la insatisfacción social respecto de las medidas implementadas. El grado de restricción no es definitorio respecto del grado de aceptación de los presidentes, aunque las restricciones particulares de cada país sí tienen repercusión directa sobre el control de las garantías individuales y por ende sobre el nivel de confinamiento que sufren las acciones colectivas.

**Cuadro 3. Restricciones por países seleccionados**

Pais/ Restricciones	Bolivia Restrictivo	Chile Muy Restrictivo	Colombia Restrictivo	Ecuador Restrictivo	Haití Restrictivo	Puerto Rico Restrictivo
Pueden salir durante las horas permitidas	X	X	X	X	X	X
Restricciones para actividades no esenciales	X	X	X	X	X	X
Toque de queda (22h a 5h, generalmente)		X		X	X	
Cuarentena obligatoria, incluye multa a quien no la respete. Más estricta con personas mayores	X	X	X	X	X	X
“Aduanas sanitarias” internas		X			X	





Cuadro 3. Restricciones por países seleccionados						
Pais/ Restricciones	Bolivia Restrictivo	Chile Muy Restrictivo	Colombia Restrictivo	Ecuador Restrictivo	Haití Restrictivo	Puerto Rico Restrictivo
Cierre de fronteras (aéreas, terrestres o ambas)	X	X	X		X	X
Es obligatorio usar mascarilla en el transporte público y privado del país		X	X			X

Elaboración propia con base en BBC (2020)

#### 4.1. Los estallidos sociales antes del COVID-19: los estallidos por venir

A continuación, se presenta una tabla por cada uno de los seis países donde hubo movilizaciones masivas amplias y perseverantes durante 2019: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Haití y el caso de Puerto Rico. Se consideran las expresiones que toman los movimientos sociales durante los meses previos a la declaración de pandemia en marzo de 2020. Y se sistematiza la información que presenta cada país en lo relativo al descontento creado por las políticas de manejo y contención del COVID-19, así como nuevas formas de movimientos y acciones colectivas que incuban lo que algunos identifican como #EstallidoSocial2.

## Bolivia: Del progresismo al golpe de Estado; la contención del estallido popular

### Demandas surgidas del estallido social de 2019

Desigualdad social y económica de los ciudadanos	Oposición público/ privado social y comunitario	Controversias frente al régimen político y por derechos de ciudadanía	Políticas de reconocimiento feministas, socioambientales, pueblos originarios y afrodescendientes
-Es paradójico que se haya deteriorado la base social de un gobierno que logró el crecimiento económico sostenido más alto en la región. Entre 2005 y 2017, Bolivia fue el país que tuvo la tasa más alta de crecimiento.	-Gobierno de facto impulsa una geopolítica de la privatización ávida de recursos estratégicos como el litio, el petróleo y el gas, frente a la cual hay resistencia social organizada.	-El detonador del estallido social fue la contestada reelección presidencial de Evo Morales; el uso sesgado de la (panamericanista) Carta Democrática Interamericana de la OEA que intenta legitimar el golpe de Estado en ese país.	-El gobierno de facto (derecha ultraconservadora) detonó movimientos feministas y socioambientales en su contra.



## Bolivia: Del progresismo al golpe de Estado; la contención del estallido popular

### Demandas surgidas del estallido social de 2019

Desigualdad social y económica de los ciudadanos	Oposición público/ privado social y comunitario	Controversias frente al régimen político y por derechos de ciudadanía	Políticas de reconocimiento feministas, socioambientales, pueblos originarios y afrodescendientes
<p>-Igualmente, entre 2004 y 2015 la pobreza bajó de 63% de la población a 39%. Y, según cifras del FMI, la distribución del ingreso también mejoró en ese periodo, ya que Bolivia pasó de ser el país más desigual en Sudamérica a situarse en una posición promedio en la región.</p>	<p>-Aunque Bolivia no se separó del guión extractivista durante los años de gestión de Evo Morales, se lograron condiciones productivas exportadoras y del mercado interno que se configuraron como un atractivo botín para algunos sectores de la clase dominante que habían sido desplazados de la acción pública.</p>	<p>-Incluso lo que parecían sólidas instituciones como el Estado plurinacional o el Buen Vivir de inspiración andino amazónico, son atacadas por los poderes conservadores fortalecidos por sus alianzas internacionales asociadas con el colonialismo interno. -La política hemisférica de Washington se tensó contra un gobierno que se había apartado de su Doctrina de Seguridad contra el crimen organizado (la DEA fue expulsada de Bolivia en 2008, junto con el embajador estadounidense y la Agencia de Estados Unidos para la Cooperación y el Desarrollo, USAID) y que, además, estaba diversificando su mercado del litio boliviano con China, mediante el refuerzo de la industria nacional.</p>	<p>-Persisten movimientos indígenas contrarios al extractivismo del gobierno de Evo Morales, los cuales se expresan en la arena pública.</p>

## Bolivia: Demandas que persisten en la lucha por la calle y demandas surgidas en torno a la pandemia COVID-19

-En plena pandemia han aparecido atentados contra torres de telecomunicaciones. Todo parece indicar que se trata de acciones fabricadas desde la “inteligencia” militar, pues se busca culpar a Evo Morales de “terrorismo”. El gobierno boliviano de facto sigue el guión utilizado por el Ejército colombiano de los “falsos positivos”: El método consiste en “detener a drogadictos o alcohólicos, colocarles traje de algún grupo guerrillero, ejecutarlos y presentarlos como abatidos en combate”. Se busca desacreditar al Movimiento Al Socialismo, MAS, puntero en las intenciones electorales, y postergar las elecciones ya acordadas para septiembre de 2020 (Reyes 2020).

-Édgar Fernández, presidente del Colegio Médico de Cochabamba, instó a las autoridades a dejar de lado la política y trabajar. Advirtió que, si no hay mejoras inmediatas (3 de julio), la institución pedirá que la ciudadanía lleve a los pacientes a las casas de los principales responsables de la crisis. También reclamó atención para el penoso estado de los hospitales, pues en 100 días de pandemia se tienen 337 camas de internación, cuando se requieren alrededor de 1,000. En Cochabamba, se aboga por la creación de un cementerio exclusivo para víctimas de COVID-19. El cementerio existente puede cremar cuatro fallecidos diarios, y sólo en un día se registraron 19 decesos asociados con la pandemia.

-Hay situaciones dramáticas; personas muriendo en la calle y sin atenciones se han registrado en La Paz y también en las ciudades de Cochabamba, Beni y Santa Cruz, en las que se reportan fallecidos en plena calle o en bancos de centros asistenciales. Las denuncias registradas ubican la causa de esta situación en el colapso del sistema de salud, ante el incremento de los casos confirmados por coronavirus.

-En algunos municipios bolivianos, sectores de la población han agredido transportes en que viaja personal de salud, alegando que el sistema de transportes no cumple con las normas sanitarias al permitir que viaje más personal del permitido.

-Entre las políticas gubernamentales para la contención del COVID-19 y las iniciativas sociales de apoyo solidario, todas las acciones están atravesadas por la cuestión electoral; al gobierno se le acusa de ineficiencia, mientras que éste descalifica la acción social por supuestos vínculos con el candidato presidencial del MAS.

-Un tema especialmente controversial fue la decisión del Gobierno golpista de no permitir el ingreso de hasta 300 bolivianas y bolivianos desde Chile, en abril de 2020, entre los cuales se encontraban niñas, niños y mujeres embarazadas.



## Chile: De la tarifa del Metro a la Constituyente pacífica y a la resistencia mapuche

### Demandas surgidas del estallido social de 2019

Desigualdad social y económica de los ciudadanos	Oposición público/ privado social y comunitario	Controversias frente al régimen político y por derechos de ciudadanía	Políticas de reconocimiento feministas, socioambientales, pueblos originarios y afrodescendientes
<p>-En Chile se inicia el 18 de octubre de 2019 una insurrección pluriclasista y espontánea de padres desconocidos, un rechazo furioso al orden impuesto por la fuerza en 1973. Esta lucha se prolonga hasta febrero de 2020. El 25 de octubre, la “Gran Marcha de Chile” convocó a un millón 200 mil personas en Santiago y a otras 500 mil en diversas provincias.</p>	<p>-Contra la privatización de los fondos de pensiones -Contra modelo orientado a la exportación agrícola y minera (cobre).</p>	<p>-Por una Constituyente pacífica. El referéndum como detonante. -Por la justicia social y la impunidad. Contra la impunidad, la violencia y por el respeto de los derechos humanos, que fueron duramente violados durante las manifestaciones; miles de detenidos, alrededor de 300 manifestantes pierden parcial o totalmente la vista.</p>	<p>-Feminismo “transversal” y demandas propias en torno a equidad de género y respeto a diversidad. -El pueblo mapuche contra la privatización del agua en el campo y la ciudad organiza resistencia de alcance nacional.</p>

## Chile: De la tarifa del Metro a la Constituyente pacífica y a la resistencia mapuche

### Demandas surgidas del estallido social de 2019

Desigualdad social y económica de los ciudadanos	Oposición público/ privado social y comunitario	Controversias frente al régimen político y por derechos de ciudadanía	Políticas de reconocimiento feministas, socioambientales, pueblos originarios y afrodescendientes
<p>-Lucha contra el aumento a la tarifa del metro.</p> <p>-Lucha contra la mercantilización de la educación, la salud, las pensiones.</p> <p>-Lucha por empleo digno y recuperación del poder adquisitivo.</p>	<p>-Por la reorientación social de la renta del cobre.</p> <p>-Contra tratados comerciales y globalización financiarizada.</p> <p>-Defensa de economía social y solidaria.</p>	<p>-<i>Infobae</i> (2019) detectó 192 denuncias por violencia sexual —seis de ellas por violación— que el estatal Instituto Nacional de los Derechos Humanos (INDH) ha interpuesto contra las fuerzas de seguridad desde octubre de 2019, cuando comenzaron las protestas en Chile. Las consignas: “Somos más” y “Piñera fascista, te va a derrotar una ola feminista”, han cobrado especial importancia.</p>	<p>-Paralelamente al estallido social, surge la coreografía “Un violador en tu camino”, ideada por el Colectivo Las Tesis de Chile, y replicada en todos los rincones del mundo desde noviembre de 2019, cuando se hizo viral en las redes sociales.</p>

\*Disponible en: <https://www.facebook.com/hashtag/estallidosocial2>



## Chile: Demandas que persisten en la lucha por la calle y demandas surgidas en torno a la pandemia COVID-19

-Estallido Social 2020 en numerosas comunas, redes sociales impulsan #EstallidoSocial2\*, por la inacción del régimen de Sebastián Piñera ante la pandemia, y el rechazo a gran parte de las demandas del estallido social 2019. Demandas múltiples se resumen en terminar con el actual gobierno y su modelo de mercado (3 de julio).

-Tras negociaciones entre gobierno y oposición, el gobierno de Piñera accedió a entregar un bono por tres meses, de 440 euros mensuales para una familia de 4 personas. Vale decir, 14.8 euros diarios. La deuda pública se estima aumentará a 40% del PIB, a fines del 2021 (Ayala 2020).

-En el último año, 4 de cada 10 chilenxs intentaron acceder a créditos para financiar sus gastos, y la pandemia significó un golpe adicional al bolsillo para 3 de cada 4 chilenxs: la mitad (50.2 por ciento) redujo parte sus recursos económicos a causa de la situación actual, al tiempo que unx de cada cuatro (23.9 por ciento) perdió por completo su fuente de ingresos (Brito y González 2020).

-El 18 de mayo se registraron manifestaciones, protestas, disturbios y un cacerolazo masivo en distintos puntos de la Región Metropolitana, para reclamar por la insuficiencia de las políticas de gobierno.

-Manuel Cabieses (2020) cita al obispo de Concepción, Fernando Chomalí: “En Chile aproximadamente 650 mil jóvenes, de entre 18 y 25 años, no estudian ni trabajan; altas tasas de enfermedades mentales y suicidios entre ellos; miles de ancianos solos, abandonados, de los que nadie se preocupa, con tasas de suicidio cada vez mayores... La violencia y la soledad en Chile son una pandemia”. Luego observa que la resistencia mapuche persevera: “Arden en fogatas los camiones y maquinaria de las empresas forestales, los presos políticos están en huelga de hambre en Angol, el movimiento indígena clandestino desafía la inteligencia y la fuerza del ejército y las policías en un conflicto que los medios cubren de silencio”.

-Postergar el plebiscito sobre Constituyente, originalmente fijado para el 26 de abril, para el 25 de octubre de 2020.

## Colombia: De los acuerdos de paz a la violencia y la criminalización de la protesta

### Demandas surgidas del estallido social de 2019

Desigualdad social y económica de los ciudadanos	Oposición público/ privado social y comunitario	Controversias frente al régimen político y por derechos de ciudadanía	Políticas de reconocimiento feministas, socioambientales, pueblos originarios y afrodescendientes
<p>Surgen resistencias que aglutinan, además, críticas a las reformas económicas “neoliberales” que pretende el gobierno de Iván Duque: pensional, laboral, contra la privatización de la salud y la educación.</p>	<p>Movilización contra reformas económicas: pensional, laboral, contra la privatización de la salud y la educación, alrededor de lo cual hay un estallido social sin precedentes. Millones de personas irrumpen en las calles de las principales ciudades del país.</p>	<p>El detonante es el paro nacional por el respeto a los Acuerdos de Paz de 2017, notoriamente en materia de la persistente violencia masiva, contra sectores de la ciudad y del campo pauperizados; y la lucha contra la violencia focalizada en la represión de líderes comunitarios. La resistencia popular a la oligarquía colombiana y los intereses transnacionales de economías lícitas e ilícitas se enfrenta desde hace cuatro años a un nuevo genocidio de líderes y líderes sociales, así como de ex guerrilleros de las FARC-EP (Vega y Novoa 2016). Crisis de legitimidad del gobierno relacionada con el financiamiento de la campaña electoral de Iván Duque y el Centro Democrático, tanto por recursos provenientes del narcotráfico como de la corrupción y ahora parece ser también por la entrada de 300 mil dólares provenientes del grupo Cisneros de Venezuela (Santana 2020)</p>	<p>Según el Registro Único de Víctimas del gobierno colombiano la violencia generó 9'005,319 víctimas desde 1985 hasta el 20 de abril de 2020; así como 179,679 víctimas de desaparición forzada (49,177 directas más 130,502 indirectas) desde 1985 hasta el primero de enero de 2020. Aunado a esto, Colombia es el cuarto país más desigual del mundo según el Banco Mundial, y según la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) tiene 8 millones de desplazados internos y más de 5 millones de desplazados en territorio venezolano (Urdaneta y Burton 2020).</p>





## Colombia: Demandas que persisten en la lucha por la calle y demandas surgidas en torno a la pandemia COVID-19

-Devastadoras consecuencias del COVID-19 dispararon el desempleo a 23% de la Población Económicamente Activa, la pobreza y el hambre extendida, las principales razones que explican el alarmante crecimiento de los enfermos. El gasto social para el manejo de la pandemia apenas ha comprometido recursos por menos de 3% del Producto interno Bruto (PIB), aunque apenas 1.7% se ejerce. Colombia sigue la política “Día sin Impuesto a las Ventas”, el primero se desarrolló el viernes 19 de junio, con más de 100 aglomeraciones en varias ciudades del país con los riesgos de contagios masivos (Santana 2020).

-Al menos 370 personas de la comunidad Embera, desplazados de sus lugares de origen por la violencia en sus territorios, mantienen desde inicios de junio un campamento en un parque de Bogotá, Colombia. Los indígenas que rentaban casas en la capital colombiana fueron desalojados semanas antes. Han logrado sobrevivir por donaciones de organizaciones y personas de la comunidad (Telesur 24 de junio de 2020).

-Asesinato de transeúntes negros a manos de la policía han generado comparaciones con el asesinato de George Floyd. Estas muertes han desatado manifestaciones a nivel local, pero el sentimiento de indignación moral es mucho menos generalizado que en Estados Unidos (Carvalho 2020).

-La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) denunció la falta de ayuda prometida por el Gobierno central. Se registran, al menos, 988 contagios de COVID-19 en 40 pueblos indígenas asentados en diferentes regiones; la pandemia coloca en alto riesgo a 391,957 familias debido a falta de acceso al agua potable, dificultades para conseguir alimentos por las condiciones de confinamiento, así como por la violencia armada (Telesur 24 de junio de 2020).

-Centenares de colombianos se movilizaron pacíficamente el 15 de junio en rechazo a las políticas impulsadas por el presidente Iván Duque, frente a temas como el virus del COVID-19, desalojos y falta de garantías en seguridad para los líderes sociales. Las manifestaciones tuvieron como epicentro las ciudades de Bogotá y Medellín. De acuerdo con el Instituto para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), entre enero y junio se han asesinado 135 líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia. Los movilizados en Bogotá pidieron el cese de los crímenes y de la violencia ante desalojos y la represión policial (Telesur 15 de junio de 2020).

-La Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño (Cahucopana), denunció el 24 de junio que al menos cinco campesinos han sido detenidos en operativos realizados por el Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad), la Policía y el Ejército de Colombia en varios municipios del nordeste de Antioquia (Telesur 24 de junio de 2020).

## Ecuador: Del progresismo al “paquetazo”; la irrupción del movimiento indígena

### Demandas surgidas del estallido social de 2019

Desigualdad social y económica de los ciudadanos	Oposición público/ privado social y comunitario	Controversias frente al régimen político y por derechos de ciudadanía	Políticas de reconocimiento feministas, socioambientales, pueblos originarios y afrodescendientes
<p>-Se constata que un conflicto económico detona crisis políticas y sociales que se anudan con demandas antisistémicas de transformación estructural.</p> <p>-El factor detonante en Ecuador fue el llamado “paquetazo”, decretado el 1 de octubre de 2019; medidas de austeridad que son de una violencia extrema para las familias de bajos ingresos. Particularmente los precios de la gasolina.</p> <p>-Aunque el gobierno reculó y canceló las medidas del paquete de ajuste y austeridad, las demandas económicas populares siguen en pie no obstante haber forzado al FMI-Banco Mundial-Banco Interamericano de Desarrollo, a generar nuevos espacios de negociación sobre la pesada deuda externa ecuatoriana y a detener las políticas impopulares que se quisieron imponer.</p>	<p>-El acuerdo del gobierno ecuatoriano con el FMI culminó la celebración de una alianza entre el gobierno de Lenín Moreno y la política hemisférica de Estados Unidos, para llevar a cabo una amplia reforma de mercado (privatización, desregulación, liberalización económica) que implicó el despido de miles de trabajadores públicos y el aumento en los precios de los combustibles.</p>	<p>Aunque era predecible la escalada del conflicto entre el actual gobierno, el Movimiento Revolución Ciudadana, que aglutina las bases sociales del correísmo y la Conferencia Nacional Indígena de Ecuador (CONAIE), el polo opositor concentró fuerzas que lucharon intensamente durante 11 días consecutivos en contra de la imposición del “paquetazo”.</p> <p>-Lucha contra la liquidación de las autonomías territoriales del autogobierno indígena, garantizadas al menos desde la Constitución de 1998 (Parodi y Sticotti 2020).</p>	<p>-Una lucha en la que se mezclan la defensa de las reivindicaciones progresistas del gobierno de Correa y la profundización de demandas anticapitalistas que impulsa la organización indígena más grande de Ecuador, la cual logró atraer a sectores de las clases medias urbanas y a campesinos descontentos con las políticas de ajuste para la austeridad.</p>

## Ecuador: Demandas que persisten en la lucha por la calle y demandas surgidas en torno a la pandemia COVID-19

-Prohibición de tránsito y reuniones, y toques de queda aplicados por las autoridades son cuestionados por organizaciones indígenas y grupos de la correísta Revolución Ciudadana; denuncian mal manejo de la pandemia por parte de las autoridades gubernamentales.

-Apocalípticas imágenes de cadáveres en las calles de Guayaquil y otras ciudades constatan que el sistema de salud no da abasto al total de enfermos registrados; gremios profesionales contra manipulación de los informes sobre las estadísticas de la enfermedad y casos de corrupción asociados a la administración de recursos destinados al coronavirus (Telesur 2020).

-El gobierno de Lenín Moreno (mayo 2020), “consiguió la aprobación parlamentaria de dos proyectos de ley —la Ley para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas y la Ley de Ayuda Humanitaria— que avanzan con el ajuste en el Estado y el cierre o privatización de empresas y oficinas públicas, por una parte, y sobre la población trabajadora, facilitando la baja salarial y la precarización laboral, por la otra. Este paquetazo de ajuste comprometido con el FMI incluyó un recorte significativo del presupuesto universitario que despertó protestas estudiantiles y fue suspendido transitoriamente por la Corte Suprema” (Tricontinental 2020).

-La Alianza por los Derechos Humanos solicitó a la Corte Constitucional de Ecuador que declare inconstitucional el estado de excepción establecido mediante el Decreto Ejecutivo 1074 de 15 de junio de 2020. Ven riesgos por fortalecimiento del autoritarismo. Asimismo, protestó por considerar inconstitucional la movilización de las Fuerzas Armadas para el “control del orden público”, al considerar que esto puede ser utilizado para afectar derechos constitucionales como el derecho a la protesta y movilización pacífica, derecho a la participación y libertad de expresión, entre otros (Telesur 2020).

-Lenín Moreno informó el 29 de junio que el país registró un total de 1,200 fiestas, que tuvieron que ser suspendidas por la Policía nacional. Mientras, unos 57,000 conductores de motos y vehículos fueron sancionados por infringir la prohibición de circulación, y otros 106,000 ciudadanos por violar el toque de queda. Medidas que han creado descontento y movilizaciones locales no articuladas.

-Se ha extendido un “bono de protección social de 60 dólares como ayuda a 400 mil personas que trabajan por cuenta propia y están en el umbral de pobreza (ingresos inferiores a \$400 mensuales) [...]. El Ministerio de Trabajo estableció que los empleadores del sector privado determinarán la forma y la recuperación de hasta 12 horas semanales, haciendo caer sobre los trabajadores el peso del cese laboral de la reducción autorizada de 25% del horario laboral. [La] aprobación del modelo de jornadas reducidas/jornadas parciales, una medida cuyos resultados en términos de precarización son ampliamente conocidos” (CELAG 2020).

## Haití: Resistencia masiva contra el racismo colonialista

### Demandas surgidas del estallido social de 2019

Desigualdad social y económica de los cuidados	Oposición público/ privado social y comunitario	Controversias frente al régimen político y por derechos de ciudadanía	Políticas de reconocimiento feministas, socioambientales, pueblos originarios y afrodescendientes
<p>-El descontento contra el alza de los precios de los combustibles de entre 35 y 51 por ciento revivió la resistencia contra el modelo económico racista colonialista de larga data.</p>	<p>-Escándalos de corrupción; el presidente y el partido de gobierno participaron en el desfalco de al menos 2 mil millones de dólares de los acuerdos de cooperación energética de Petrocaribe; este monto equivale a casi un cuarto del PIB haitiano (Rivara 2020).</p>	<p>-A partir de 2018, millones de haitianxs se reagruparon en un movimiento antisistémico no convencional que plantea dos reivindicaciones: la dimisión del presidente Jovenel Moïse y la transformación del sistema que reproduce la desigualdad social con base en el racismo y la discriminación.                      -Del 6 al 8 de julio de 2018, alrededor de un millón y medio de personas tomaron las calles del país, forzaron la revocatoria del aumento de precios, obtuvieron la dimisión del entonces primer ministro Jack Guy Lafontant y lograron acuartelar a las fuerzas de seguridad (Rivara 2020).                      -La salida de Petrocaribe en línea con la geopolítica de los Estados Unidos empezó a operar en contra de la Revolución Bolivariana en espacios regionales como la OEA y la CARICOM, llegando al extremo de ser la única nación caribeña en votar en favor de la activación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).</p>	<p>-El campo de la oposición se configura en variadas coaliciones, desde el Foro Patriótico, espacio representativo de las movilizaciones de calle y los movimientos sociales del campo y de la ciudad, hasta espacios conservadores representativos de diferentes fracciones de la oligarquía, la burguesía local y la pequeña burguesía reaccionaria, tales como la Alternativa Consensual, la Pasarela o el Bloque Democrático.</p>



## Haití: Demandas que persisten en la lucha por la calle y demandas surgidas en torno a la pandemia COVID-19

-El 5 de julio regresan las manifestaciones a las calles se corearon consignas contra el gobierno del presidente Jovenel Moïse y contra la Policía, a la que acusan de apoyar a bandas armadas que mantienen el actual estado de inseguridad ciudadana. Las protestas no se han limitado a exigir seguridad, sino a los problemas de abastecimiento alimentario y las políticas gubernamentales que “no curan el hambre”, según se leía en uno de los carteles (Telesur 2020).

-La migración de República Dominicana a Haití intensificó la propagación de los contagios y amenaza con una catástrofe humanitaria. Se incrementan conflictos entre ambas naciones.

-Según un estudio del Banco Mundial de 2010 (última fecha disponible), el gobierno haitiano apenas cuenta con fondos para operar la red de hospitales públicos de la isla, y el presupuesto destinado a la salud bajó de 16.6% en 2004 a 4.4 en poco más de una década. Haití es el país con mayor índice de casos de sida en el Caribe, mientras que tiene la mayor prevalencia de tuberculosis de todo el Continente, y 22% de sus niños menores de 6 años sufre desnutrición severa (BBC 2020). Las organizaciones y redes del estallido de 2019 están confinadas y no pueden articular respuestas políticas frente a la pandemia.

-“Algunas comunidades ya comenzaron cuidando a las personas enfermas, pero también para prevenir la estigmatización y las agresiones contra los pacientes. A pesar del creciente número de casos de COVID-19, varios hospitales públicos y centros de atención médica aún están en huelga. Se han producido varios casos de infección en instituciones públicas, entre ellas la Policía Nacional. El gobierno parece estar paralizado.

-“En Haití, a pesar de la gran contribución de las mujeres en la vida del país, no hay un reconocimiento real de su aporte. Las organizaciones de mujeres deben luchar mucho para obtener un poquito de reconocimiento. El Estado no hace caso de sus compromisos tanto al nivel nacional, como internacional, en favor de los derechos de las féminas. Las mujeres pertenecen a las categorías más pobres, más explotadas en la sociedad haitiana”, concluye Colette Lespinasse, coordinadora de la organización no gubernamental haitiana Groupement d’Appui aux Repatriés et Réfugiés (GARR) (NODAL 2020)

## Puerto Rico: Desafíos a la colonialidad del poder estadounidense

### Demandas surgidas del estallido social de 2019

Desigualdad social y económica de los ciudadanos	Oposición público/ privado social y comunitario	Controversias frente al régimen político y por derechos de ciudadanía	Políticas de reconocimiento feministas, socioambientales, pueblos originarios y afrodescendientes
<p>-Siete marchas multitudinarias a mediados de 2019, detonadas por el conocimiento de mails racistas y homofóbicos entre el gobernador y su gabinete, abrazaron un programa político y social con el que se logró la renuncia del gobernador Ricardo Rosselló. En ellas repudiaron al sistema bipartidista de Puerto Rico por su corrupción manifiesta y por la muerte de más de 4 mil 500 personas debido a severos ciclones y sismos de 2018; se exigieron mejoras laborales y medidas para reactivar la economía de la isla caribeña.</p>	<p>-Según el blog periodístico En Blanco y Negro, la actual gobernadora de Puerto Rico, Wanda Vázquez-Garced, se negó a investigar el escándalo de los vagones en la distribución de los suministros con ayuda tras el huracán María, así como también se negó a investigar un caso (en julio de 2019) relacionado con la venta de influencias en el otorgamiento de licencias para negocios vinculados con la Junta del Cannabis Medicinal (Ver: <a href="https://enblancoynegromedia.blogspot.com/2019/07/documentos-revelan-wanda-vazquez-violo.html?m=1">https://enblancoynegromedia.blogspot.com/2019/07/documentos-revelan-wanda-vazquez-violo.html?m=1</a>).</p>	<p>-La resistencia que desafía la colonialidad del poder estadounidense contiene demandas heterogéneas: una es que la isla se integre con plenos derechos a la Unión Americana; otra, es permanecer como Estado Libre y Asociado, y la otra es la independencia nacional.</p>	<p>En Puerto Rico, la violencia anti-negra se manifiesta con las políticas de “mano dura contra el crimen”, la criminalización de la pobreza, la zonificación de las comunidades negras como espacios peligrosos e inseguros y la hipervigilancia de estos, además del racismo ambiental y el abuso policiaco contra la comunidad dominicana y haitiana en el país, así como en las medidas que imponen un control sobre los cuerpos de las mujeres, en particular los cuerpos de mujeres negras y racializadas como no blancas (Colectiva Feminista en Construcción 2020).</p> <p>-Movimientos nacionales por disponibilidad de agua potable y electricidad de formar regularizada.</p>



## Puerto Rico: Demandas que persisten en la lucha por la calle y demandas surgidas en torno a la pandemia COVID-19

-Cuestionamientos que persisten sobre el futuro de la gobernadora, a los cuales se añaden denuncias sobre el uso sesgado partidario del programa federal estadounidense Medicaid. El estallido social de 2019 continúa en ciernes e inicia su manifestación en torno del sistema de salud en la isla.

-La lucha por disponer de agua potable nuclea las inconformidades post-COVID-19. Se busca que las empresas de servicios públicos reestablezcan el servicio a los hogares sin agua; la mercantilización del servicio repercutió en severos cierres luego del huracán María. Se pide que las reconexiones de agua se realicen de manera segura y establecer estaciones de distribución de agua de emergencia para los hogares mientras se reestablece el servicio; asegurar que los servicios públicos no cobren cargos por mora, intereses y cargos relacionados, que se suspenda el uso de gravámenes como práctica de cobro y se proporcionen planes de pago extendidos después de la crisis.

-Hay un plan para reiniciar la economía desde el 26 de mayo 2020. Sin embargo, esos planes no incluyen soluciones relativas al problema del agua y quedan latentes las demandas anticorrupción y el manejo de los recursos gubernamentales para enfrentar la crisis de la pandemia, incluida la elección de gobernador para noviembre de 2020.

-El 18 de mayo de 2020 la gobernadora republicana anunció que las 759 mil 551 familias que participan en el Programa de Asistencia Nutricional de Puerto Rico (NAP) recibirán un aumento en los beneficios mensuales, como resultado de una mayor asignación federal de 347 millones de dólares en medio de la emergencia de salud COVID-19. El aumento está programado para tres meses y equivale a lo que reciben las familias en Estados Unidos. Puerto Rico recibió 197'960,000 dólares después de la aprobación de asistencia de emergencia para la pandemia COVID-19 de la Ley CARES, y 98 millones 981 mil 905 dólares de la Respuesta de Family First Coronavirus. Inclusive se están reutilizando unos 50 millones de dólares no ejercidos en 2017 relativos a ayuda por el huracán María. (Ver: <https://prfaa.pr.gov/2020/05/18/governor-wanda-vazquez-garced-announces-347-million-for-nap-beneficiaries/>). Las demandas no resueltas de 2019, aunadas al descontento popular por la gestión de la pandemia, estarán presentes en las elecciones de noviembre.

## 5. Conclusiones

Las implicaciones geopolíticas de la pandemia sobre las colectividades territoriales nacionales y locales frenaron las dinámicas surgidas con los estallidos sociales de 2019. Varía el grado de confinamiento que imponen las políticas sanitarias de estados nacionales “recargados” en sus atribuciones jurisdiccionales, como son: las fronteras nacionales y en algunos casos subnacionales, para manejar la movilidad física de las personas; los programas sanitarios de distanciamiento social, como “sana distancia”, “quédate en casa”, que en todos los casos reforzaron la capacidad del estado de excepción o del estado de sitio. O diversas medidas, como la regulación de la economía al dividirla en actividades esenciales y no esenciales, las cuales incrementaron la capacidad reguladora del Estado nacional sobre la economía interna y sus sectores exportadores. También varía la influencia pública sobre las políticas sociales y sobre el sistema de salud; el peso de la herencia y la magnitud de estos déficits exacerbaron frustraciones y descontentos sociales que los estallidos sociales ya venían incubando.

No obstante que el coronavirus juega un rol domesticador en sentido de desmovilizar y en sentido de confinar la existencia a la esfera doméstica, la experiencia heredada por las acciones colectivas en su pasado inmediato explora nuevos repertorios movilizadores. Las redes sociales ofrecen un manejo alternativo de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), gracias a lo cual no se ha detenido la agregación de intereses comunes que fortalecen sentidos de pertenencia previos. Se trata de un conjunto de experiencias que dejan mejor preparado al sistema de actores sociales para enfrentar, simultáneamente, las “viejas” demandas que vienen del estallido social y las nuevas demandas que traen consigo las políticas gubernamentales frente al COVID-19. Se conjuntan así la latencia de movimientos sociales con demandas insatisfechas y la reproducción exponencial de problemas causados por la insatisfacción frente a la urgencia por defender la vida frente al coronavirus.

Constatamos que la era de la pandemia es interpelada por redes sociales en la web, desde manifiestos producidos por organizaciones sociales que convocan a la acción colectiva, tomando en cuenta los más





diversos conflictos nacionales y locales, como la violación de derechos humanos, el incremento de la violencia doméstica patriarcal contra las mujeres, agudizada por el confinamiento, la denuncia de asesinatos y violencia contra determinados liderazgos locales, entre muchas otras manifestaciones organizativas. Esto sumado a demandas previas territorialmente localizadas, como las luchas contra el despojo causado por actividades mineras, represas o por macroproyectos de interconectividad territorial en carreteras, vías férreas o complejos energéticos.

No paran las contradicciones del neoliberalismo, pero tampoco cesan las innovaciones sociales desde la resistencia y desde la búsqueda de alternativas, aunque con una gran ventaja, brindada por el carácter universal simultáneo en tiempo real de la pandemia: que constituye lo social como una compleja articulación entre lo global y lo local; entre lo universal de nuestra condición biológica y las infinitas particularidades en las que se expresa la realidad más próxima de nuestra experiencia sensible. Da esperanza que surjan demandas universales que desmercantilizan, como el Ingreso Básico Universal o exigencias que apuntan hacia la universalidad de derechos: a la salud, a la educación, a la seguridad social y a pensiones dignas. El COVID-19 está haciendo converger las demandas globales relacionadas con el cambio climático, la defensa de la biodiversidad, los modelos energéticos alternativos, la transversalidad de la equidad de género, la lucha por descolonizar los cuerpos, al Estado mismo, en contra del racismo y de cualquier forma de discriminación.

Aunque el confinamiento de los estallidos sociales a escala doméstica limita la continuidad de las luchas en la calle y dificulta la participación cívica, electoral o comunitaria colectiva, las experiencias sociales que heredan esos movimientos ofrecen un basamento sobre el cual se están erigiendo las nuevas luchas sociales, que son más amplias, más globales, más radicales en sus planteamientos y, a la vez, más vinculadas con la territorialidad de lo local y más apegadas a políticas de reconocimiento cuyo punto de partida es la legitimidad por la proximidad de la convivencia cotidiana. Gracias a la efervescencia colectiva masiva de los estallidos sociales, actualmente se evidencia que la desigualdad social es el núcleo duro de la movilización; que la narrativa del mercado no puede negar más la necesaria economía de los cuidados y no la del

crecimiento y el desarrollismo. Hoy es más evidente que la privatización y la liberalización a ultranza sólo llevan al austericidio, lo más contrario a la emergencia de lo comunitario como posible esfera del buen vivir. Actualmente, las controversias frente al régimen político y por derechos de ciudadanía democráticos no pueden reposar más sobre autoritarismo alguno. A pesar del COVID-19 y en parte gracias a él resurgen políticas de reconocimiento feministas, socioambientales, de pueblos originarios y afrodescendientes, que apuestan por la vida.

Las protestas heredadas tienen en común (Vennin 2019) que surgen desde la “horizontalidad” y “sin líderes”, sin organización ni estructura en una primera etapa, pero que evolucionaron hacia formatos políticos organizativos sin expresarse a través del sistema de partidos ni, necesariamente, a través de procesos electorales locales o nacionales, aunque sus demandas pueden ser por cambios sistémicos o por satisfacciones puntuales, como fue la lucha contra el aumento en la tarifa del metro en Chile. Las luchas y sus demandas van tejiendo su complejidad hasta combinar luchas nacionales-internacionales, o luchas por cambios constitucionales o por fundar procesos constituyentes, como se dio en el caso del estallido chileno. O pueden también incidir en procesos electorales y resistencias frente a gobiernos constitucionales, como el caso de la Confederación Nacional Indígena del Ecuador (Conaie) y otros movimientos, que lejos de exigir la destitución del gobierno de Lenín Moreno, lo mantuvieron ahí para asegurar una rendición de cuentas con deslinde de responsabilidades.

Los estallidos sociales también tienen en común el uso de las redes sociales como medio para fortalecer la organización autónoma del movimiento. Pleyers (2018) previene contra la mistificación de una supuesta “Revolución Facebook”, pues el medio no es el resultado. Incluso el peso de la red, sin ser dominante, atrae forzosamente a los jóvenes, por ser los más conectados. Aunque la participación de la juventud en América Latina se da más intensamente en ciertos estallidos que en otros. Las demandas que estallaron en Chile tuvieron a lxs jóvenes como interlocutorxs privilegiadxs, por su defensa de la educación pública y gratuita, o por reducir los costos de la movilidad urbana, mientras que en el resto de los países lxs jóvenes no conformaron el sector movilizad mayor-

ritario. No hay que desconocer, sin embargo, que hay una revolución cibernética cuyos frutos disputan los más diversos actores y de todos los grupos etarios.

Se trata de rupturas que fragmentan nuestra región, donde la agudización de conflictos civilizatorios de orden (inter)cultural, político-ideológico, religioso —fundamentalista, predominantemente sectores conservadores de las iglesias evangélicas, pentecostalistas—, atentan contra nuestra convivencia pacífica: la guerra y el recrudecimiento de violencias, prácticas necropolíticas que alientan inseguridades y manipulación de sentimientos y emociones al servicio de la muerte y la supresión del Otrix, del y de la diferente (notoriamente Colombia y Haití). Movimientos migratorios internacionales, atomizados y politizados, como las Caravanas Migratorias del Triángulo del Norte hacia Estados Unidos y su paso por México, y desplazamientos forzados de poblaciones desgarradas por sus conflictos internos, que afectan al conjunto latinoamericano y caribeño.

## Bibliografía

- ALAI. 2019. “Tiempos de estallidos sociales”. *América Latina en movimiento*, diciembre, 546.
- AYALA, FERNANDO. 2020. “Chile después de la pandemia. ¿Hacia un nuevo estallido social?”. *Semanario La Mirada*, 29 de julio.
- BBC. 2020. “Coronavirus: el mapa interactivo que muestra las medidas o distintos tipos de cuarentena que adoptaron los países de América Latina”. *BBC News Mundo Equipo de Periodismo Visual*, 27 abril. Acceso el 21 de mayo de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52248497>
- BRITO, GISELA Y GUILLERMO JAVIER GONZÁLEZ. 2020. “La sociedad chilena empuja el cambio”. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica. <https://www.celag.org/la-sociedad-chilena-empuja-el-cambio/#>
- CABIESES DONOSO, MANUEL. 2020. “Reventón social a la vista”. *Rebelión*. Acceso el 9 de julio. <https://rebelion.org/reventon-social-a-la-vista/>
- CARVALHO, BRUNO. 2020. “También en América Latina Black Lives Matter”. *The New York Times en Español*, 30 de junio.

- CASTIGLIONI, ROSSANA. 2020. “La política chilena en tiempos de pandemia. Entre la (des)movilización social y la crisis sanitaria”. *Revista Nueva Sociedad*, 287, mayo-junio.
- CELAG 2020. “Geografía política del coronavirus en América Latina”. *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*. Acceso el 13 de abril de 2020. <https://www.celag.org/geografia-politica-de-coronavirus-en-america-latina/>
- CEPAL. 2020. “El desafío social en tiempos del COVID-19”. *Informe Especial COVID-19*, 3, mayo. Acceso el 29 de mayo de 2020. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf)
- CEPAL-FAO. 2020. “Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe”. *Informe Covid-19*, CEPAL-FAO. Acceso el 14 de junio. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf)
- COLECTIVA FEMINISTA EN CONSTRUCCIÓN. 2020. “Manifiesto antirracista”. *Grupo de Trabajo: Crisis civilizatoria, reconfiguraciones del racismo, movimientos sociales afrolatinoamericanos-CLACSO*, boletín 1, junio.
- EMERSON, RONALD. 2018. *La «marea rosa» en América Latina: Orígenes y posibles trayectorias*, Universidad de las Américas, Puebla, México.
- ESCOBAR, ARTURO. 2018. *Otro posible es posible: Caminando hacia las transiciones desde Abya Yala/Afro/Latino- América*, Ediciones Desde Abajo, Colombia.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 2020. *Actualización de las perspectivas de la economía mundial*. Acceso el 16 de junio de 2020. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOupdateJune2020>
- GONZÁLEZ PAZOS, JESÚS. 2020. “Pandemias y desigualdades en América Latina”. *Agencia Informativa ALAI*. Acceso el 22 de junio de 2020. <https://www.alainet.org/es/articulo/207409>
- HERNÁNDEZ CALDERÓN, RENÉ ANTONIO. 2020. “La COVID-19 devuelve a la casilla de salida a las economías de América Latina y el Caribe”. *The Conversation*, 22 de junio.
- HERNÁNDEZ CALDERÓN, RENÉ ANTONIO. 2020a. “Covid-19 y América Latina y el Caribe: los efectos económicos diferenciales en la región”. *Instituto Universitario de Análisis Económico y Social Documento de Trabajo*, junio, Universidad de Alcalá de Henares, España.



- INFOBAE. 2019. "Chilenas marcharon para recordar a las feministas que lucharon contra Pinochet". Acceso el 6 de junio de 2020. <https://www.inclarçfobae.com/america/america-latina/2019/12/11/chilenas-marcharon-para-recordar-a-las-feministas-que-lucharon-contra-pinochet/>
- KESSLER, GABRIEL Y GABRIELA BENZA. 2020. "¿Impactará la crisis de covid-19 en la agenda social de América Latina?" *Nueva Sociedad*, julio. Acceso el 12 de julio de 2020. <https://www.nuso.org/articulo/impactara-la-tesis-de-covid-19-en-la-agenda-social-de-america-latina/>
- KOROL, CLAUDIA. 2016. "Feminismos populares: Pedagogías y políticas". *Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo*, Editorial Chirimbote, América Libre.
- NODAL. 2020. "'Ayiti paka respire': la mujer haitiana frente a la pandemia". *Noticias de América Latina*, 6 de julio. Acceso el 12 de julio de 2020. <https://www.nodal.am/2020/07/ayiti-paka-respire-la-mujer-haitiana-frente-a-la-pandemia-otra-expresion-de-terror-a-enfrentar/>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 2020. *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis*. Junio. Quinta edición. Acceso el 30 de junio de 2020. [https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_749470.pdf](https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749470.pdf)
- PARODI, CAMILA Y NICOLÁS STICOTTI (COMP.). 2020. *Ecuador. La insurrección de octubre*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- PIZARRO HOFER, ROBERTO. 2020. "El fracaso del progresismo en Sudamérica". *El Mostrador*, 15 de junio. Acceso el 26 de junio de 2020. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/06/14/el-fracaso-del-progresismo-en-sudamerica/>
- PLEYERS, GEOFFREY. 2018. *Movimientos sociales en el siglo XXI: Perspectivas y herramientas analíticas*. Colección Democracias en Movimientos, CLACSO. Buenos Aires.
- REYES, ERNESTO. 2020. "Bolivia: los 'falsos positivos' del gobierno de facto". *ALAI-Servicios informativos*, 22 de junio. Acceso el 4 de julio de 2020. <https://www.alainet.org/es/articulo/207410>
- RIVARA, LAUTARO. 2019. "La crisis de Haití: punto de bifurcación y no retorno", ALAI "Tiempos de estallidos sociales". *América Latina en movimiento*, diciembre, 546.

- SADER, EMIR. 2020. "Latinoamérica, epicentro de las luchas políticas mundiales en el siglo XXI". *Agencia Informativa ALAI*. Acceso el 27 de mayo de 2020. <https://www.alainet.org/es/articulo/204309>
- SANTANA, PEDRO. 2020. "Neoliberalismo y manejo de la pandemia en Colombia". *ALAI-Servicios Informativos*, 2 de julio. Acceso el 18 de julio de 2020. <https://www.alainet.org/es/articulo/207627>
- SARDIÑA, MARINA. 2020. "América Latina y la diversidad de sus movimientos feministas". *France 24*, 7 de marzo. Acceso el 25 de junio de 2020. <https://www.france24.com/es/20200307-dia-de-la-mujer-feminismos-comunidad-interseccionalidad-diversidad>
- SVAMPA, MARISTELLA. 2019. *Neo-extractivism in Latin America. Socio-environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*, Cambridge University Press, U. K.
- TRICONTINENTAL. 2020. "Nuestra América bajo el coronashock: Crisis social, fracaso neoliberal y alternativas populares". *Instituto Tricontinental de Investigación Social*, Dossier 30. Acceso el 7 julio de 2020. <https://www.thetricontinental.org/es/dossier-30-coronashock-en-america-latina/>
- URDANETA, DANNA Y MARK BURTON. 2020. "Matarife, pandemia y relaciones binacionales: ¿cuáles derechos humanos en Colombia?". *Telesur*, 28 de mayo. Acceso el 14 de junio de 2020. <https://www.telesurtv.net/opinion/Matarife-pandemia-y-relaciones-binacionales-cuales-derechos-humanos-en-Colombia--20200528-0005.html>
- VEGA, RENÁN Y MARTÍN NOVOA, FELIPE. 2016. *Geopolítica del despojo. Biopiratería, genocidio y militarización*. Cepa Editores. Bogotá.
- VENNIN, LOÏC. 2019. "2019: El año de todas las protestas". *AFP-La Nación*, París, 5 de diciembre. Acceso el 31 de mayo de 2020. <https://cdn-www.lanacionpy.arcpublishing.com/mundo/2019/12/05/2019-el-ano-de-todas-las-protestas/>





# El impacto del COVID-19 y otras “pandemias” contemporáneas en Centroamérica<sup>1</sup>

David Díaz Arias  
Ronny Viales Hurtado

## 1. Introducción

Antes de que se comenzara a alertar sobre el desarrollo de una nueva enfermedad en la ciudad de Wuhan, en China, América Latina estaba alzada contra sus gobiernos. Desde unos meses antes, se habían presentado grandes manifestaciones sociales en Chile, Ecuador, Argentina, Puerto Rico y Bolivia, mientras que otros movimientos se alargaban desde el año 2018, como las revueltas en Nicaragua contra el gobierno de Daniel Ortega y Rosario Murillo. Esos movimientos sociales eran liderados por jóvenes, pero también tenían un profundo contenido de clase y levantaban las banderas de reivindicaciones de género y étnicas. Vistos en la larga

---

<sup>1</sup> Este trabajo es producto del proyecto de investigación “COVID-19 e historia: crisis económicas y sociales en Costa Rica, 1980-2020”, inscrito en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central, con el apoyo de la Escuela de Historia y de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica. Los autores agradecen comentarios y recomendaciones iniciales al doctor Heriberto Cairo de la Universidad Complutense de Madrid y de los evaluadores anónimos de CALAS. También agradecen a las historiadoras Nasly Madrigal Serrano y Rosa Alvarado Brenes, estudiantes del Posgrado en Historia y asistentes de investigación del Centro de Investigaciones Históricas de América Central de la Universidad de Costa Rica, por su colaboración en la obtención de datos de seguimiento de la pandemia del COVID-19 en América Central.

duración, eran verdaderos levantamientos que exponían con fuerza un desagrado hacia la política y los políticos latinoamericanos, así como con las reformas estructurales que habían sucedido en sus países desde el giro a la derecha, que ocurrió a partir del 2010 (Quinteros y Moreira 2018).

Pero es importante anotar que ese giro a la derecha ocurrió primero en Centroamérica, una región que de hecho funcionó como taller para la práctica de los nuevos golpes de Estado en Latinoamérica (Díaz y Viales 2020). Así, en el año 2009, el presidente hondureño Manuel Zelaya sufrió un golpe de Estado, por la noche (como solían ser en el siglo pasado), fue puesto en un avión y sacado del país. Ese golpe convirtió a Honduras en un infierno para los líderes sociales, los grupos opositores y también para los ambientalistas hasta el día de hoy, en que además el país se encuentra sumido en la etapa más fuerte de la pandemia por el COVID-19. Así, no fue la elección de Sebastián Piñera en Chile en 2010 la que cambiaba el camino de izquierda a derecha en el Continente, pero sí, claramente, esa elección fue la que lo comenzó a consolidar. En los siguientes años, América Latina vivió varios momentos similares a lo ocurrido en América Central: en junio de 2012, el presidente paraguayo Fernando Lugo sufrió un golpe de Estado producido desde el Congreso. En el año 2016, Dilma Rousseff fue removida del poder por un “impeachment”, que básicamente repitió la misma técnica de desconocer el poder de las urnas desde el Congreso y que significó, entre otras cosas, la globalización del *lawfare*: una estrategia de “guerra legal”, como lo ha señalado Orde Kittrie (2015), que impone más límites a la democracia delegativa neoliberal (O’Donell 1994).

Estas transformaciones estaban vinculadas con la evolución de la “democracia neoliberal” en la región y se relacionan de manera directa con la reforma estructural en la economía y en la sociedad. La pandemia por el COVID-19 impactó a los países centroamericanos desde principios de marzo de 2020; desde entonces, se ha querido presentar, desde la perspectiva de las élites, como un *shock* externo, pero en realidad el impacto de esta enfermedad ha descubierto las tendencias negativas que se habían venido manifestando en términos de desigualdad y de pobreza en esta región. Así, una enfermedad que se propagó por parte de las élites transnacionalizadas y de las clases medias con acceso a los viajes a Asia,



Europa y Estados Unidos, ha manifestado sus consecuencias más fuertes en los sectores sociales más vulnerables que, a la vez, han participado en el reforzamiento del contagio, debido a las migraciones laborales que han tenido como destino principal a los Estados Unidos, uno de los principales focos de la pandemia a nivel mundial.

De esa forma, el COVID-19 arribó a un área del mundo profundamente afectada por la “pandemia” de las reformas neoliberales, pero también la del autoritarismo, la de la exclusión social, la de la desigualdad y la de la pobreza. Por eso, para entender el impacto de la nueva enfermedad, se plantea como necesario contextualizarla. Por ello, en este trabajo se realiza una aproximación al neoliberalismo “tropical”, a las desigualdades, al impacto del COVID-19, a las políticas públicas iniciales ante la pandemia en la región de América Central, que incluirá a seis países y que, para contrastar, incluirá a Belice en algunos aspectos, cuando la información lo permita, para potenciar el análisis comparativo.

## 2. Neoliberalismo en Centroamérica

El neoliberalismo es un concepto elusivo que ha sido muy manipulado tanto por sus proponentes como por sus opositores. Si se toma en cuenta que como concepto apareció en la década de 1930, pero cobró fuerza a partir de 1980, es notoria su permanencia por tantas décadas en la primera línea del escenario político, económico y social, que sus significados se han multiplicado de forma apabullante. Además, en vista de que en ciertas coyunturas ha alcanzado muy mala prensa, sus propios defensores y proponentes han renegado de él, aunque en la práctica sigan afirmando las reformas y el conjunto doctrinario que le da sentido.

El historiador Philip Mirowski (2009) ha indicado que el neoliberalismo tiene ciertas características esenciales. La visión de sociedad de ese modelo sólo se producirá si las condiciones para su existencia se construyen, por lo que los neoliberales no conciben que haya una formación “natural” de esa sociedad. Luego, el neoliberalismo concibe al mercado como un procesador de información más poderoso que cualquier cere-

bro humano, por lo que el mercado siempre sobrepasa la capacidad del Estado para procesar la información. A pesar de eso, el mercado es tratado en la narrativa neoliberal como “natural” y como un estado inexorable de la humanidad. Asimismo, el proyecto neoliberal busca redefinir la forma y las funciones del estado y no su destrucción, y es desconfiado de la democracia, por lo que explora formas para concebir la política como si fuera un mercado y se pudiera promover una teoría económica de la democracia, lo que, en la práctica, equivale a que la noción de ciudadanía sea sinónimo de un consumidor de servicios del Estado. En ese sentido, el neoliberalismo busca consolidar el poder político operando desde dentro del Estado. Es cierto, por otra parte, que el neoliberalismo define la libertad como el triunfo de todas las virtudes, pero su definición está determinada desde su propio paradigma: en la práctica, la libertad es el autogobierno de los individuos que son concebidos como equipados naturalmente con una versión de racionalidad y con motivos inefablemente definidos por intereses propios vinculados con el mercado. Además, los neoliberales presumen que el capital debe circular libremente por las fronteras nacionales, que la desigualdad en los recursos económicos y en los derechos políticos no es un resultado desafortunado del capitalismo, sino una característica funcional de su sistema ideal de mercado, y que las corporaciones no pueden actuar mal o ser culpadas si lo hacen y que el mercado siempre puede dar soluciones a los problemas causados por el mercado mismo. Los neoliberales, en suma, ven todo esto como un código moral.

Las problemáticas sociales y económicas en América Central coinciden con el ascenso del neoliberalismo, incluso a pesar de que a fines del siglo xx se aseguraba que ese era un proyecto que estaba herido de gravedad (French 2009, Murillo 2000). Pero aquí, nuevamente, se deben realizar precisiones sobre qué se entiende cuando se habla de neoliberalismo. Para eso, es necesario apartarse del neoliberalismo como fenómeno solamente vinculado a transformaciones económico-institucionales, como se definió a inicios de la década de 1980 y se consolidó en la década de 1990, y pensarlo siguiendo las ideas de Wendy Brown (2009) y, más abiertamente, de Christian Laval y Pierre Dardot (2016):

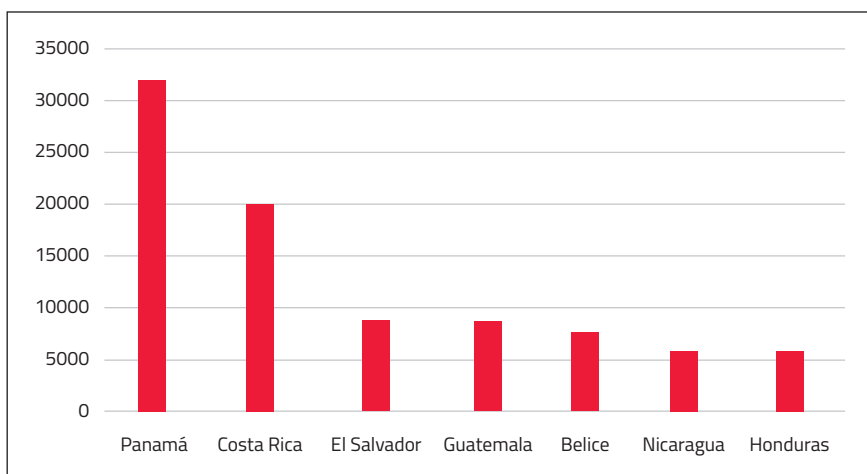
1. Este neoliberalismo no es un fenómeno solamente dentro del Estado, como si fuera básicamente un conjunto de reformas institucionales; es una reacción del capitalismo a ultranza contra el Estado.
2. En esa misma línea, el neoliberalismo no consiste en un ataque de las corporaciones multinacionales al gobierno, sino que los gobiernos participan de ese ataque como cómplices.
3. En términos políticos, el neoliberalismo se constituye como una nueva racionalidad de gobernanza, en la cual el Estado es entendido por los empresarios como una empresa más.
4. Dentro de esa nueva racionalidad, los ciudadanos son controlados por lo que escogen: el neoliberalismo disemina valores del mercado en todos los sentidos culturales.
5. Esta nueva racionalidad busca la producción de un sujeto neoliberal: cada uno es empresario de sí mismo, y nos presionamos para rendir más y obtener más ganancias personales.
6. Este neoliberalismo ve al mercado como construcción, no como producto natural, como se postulaba en el pasado. Y, en vista de que el mercado es un constructo, los neoliberales se comprometen a construirlo con el Estado.
7. El neoliberalismo es peligroso para la democracia liberal porque la aniquila. Justamente, es en esta dimensión donde más revela su condición conservadora.

### 3. América Central: una región desigual y de contrastes

En el año 2016 se presentó en Centroamérica el *Quinto Informe del Estado de la Región*, un esfuerzo de análisis que brinda información fundamental sobre el estado de la economía, la política y la sociedad centroamericanas. Para ese momento, la población de esta región era de casi 46 millones de habitantes: 41.4% de esa población era rural y 58.6% urbana. Este informe confirmaba algunos de los peores escenarios dibujados desde los buenos augurios que se tenían de la región a finales de

la década de 1990. Así, el avance en términos políticos está detenido y la democracia no se ha fortificado. Por el contrario, el informe indica que algunos partidos políticos gozan de una consolidación lograda después de 1990, pero muchos funcionan básicamente en términos electorales, con el peligro de que esos partidos concentren poder en regímenes de partido único, como efectivamente ha ocurrido en Nicaragua y en Honduras.

Pero no todo lo que señalaba el informe era malo. El istmo centroamericano había avanzado en la reducción de las tasas de mortalidad infantil, mostrado aumento de la asistencia escolar y elevación de la esperanza de vida. El gran desafío, empero, lo seguía representando la desigualdad. En 2013, 47% de la población centroamericana se encontraba bajo la línea de pobreza, y 18% de esa población vivía en la indigencia. Entre 2009 y 2014 la proporción de hogares en exclusión social pasó de 36 a 42%; además, 4.2 millones de hogares en el istmo están fuera del mercado laboral y sin acceso a los servicios sociales básicos.

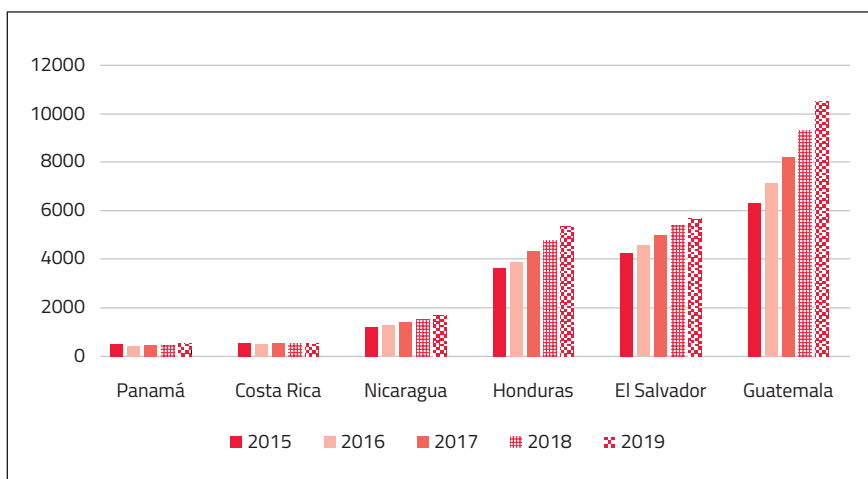


**Gráfico 1.** América Central: PIB per cápita para 2018. PPA (\$) a precios internacionales actuales), según el Banco Mundial

Fuente: Elaboración propia a partir de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

De acuerdo con el indicador convencional del Producto Interno Bruto per cápita, calculado por el Banco Mundial para el año 2018,

América Central tiene un desempeño diferenciado, aunque marginal y vulnerable en el contexto de la economía mundial. Las economías más abiertas y que han hecho una transición hacia la predominancia del sector servicios, como Panamá y Costa Rica, presentan los niveles más elevados de PIB per cápita, mientras que las economías que dependen cada vez más de las remesas de migrantes, presentan un rezago importante con respecto a las primeras; mientras que Belice depende de actividades como el turismo (ver Gráfico 1), Nicaragua y Honduras aparecen como las economías más rezagadas, pero también —junto con Guatemala— son las que dependen mayoritariamente de las remesas, que han venido creciendo pese a las restricciones impuestas por los Estados Unidos para la llegada de migrantes de la región: en Honduras representan 22% del PIB; en El Salvador, 21%, y en Guatemala, 13.8% (CEPAL 2020, 23) (Ver Gráfico 2).



**Gráfico 2.** América Central: Evolución de las remesas, 2015-2019. En millones de \$ (no se incluye Belice)

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2020). *Balance preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020*. México: CEPAL.

Observando esos datos, la pregunta inmediata, al pensar en el impacto del COVID-19, es: ¿cómo se enfrenta una pandemia con esas condiciones de vulnerabilidad, dependencia, desigualdad y pobreza?

## 4. Confluencia de “pandemias”

Desde inicios de la segunda década del presente siglo, América Latina entró en una desaceleración económica que hizo que el Fondo Monetario Internacional (2012, 85-89) asegurara en el año 2012 que la región había perdido 10 años de desarrollo económico. La situación en América Central no era diferente, como se puede observar en el siguiente cuadro.

<b>Cuadro 1. América Central: Cuatro indicadores básicos hacia 2020, antes de la pandemia por COVID-19 (no se incluye Belice)</b>				
País	Población	Acceso al agua potable	Informalidad	Pobreza (sobre la base del indicador de línea de pobreza)
Guatemala	18'065,725	En 2018, 44.4% de los hogares, con una media de 4.5 personas por vivienda, no tenía acceso a servicio sanitario y 41.1% carecía de agua potable	70.2%	Según estimaciones de la CEPAL, 59.9% de la población estaría en condiciones de pobreza y 21.8% en condiciones de pobreza extrema
Honduras	9'301,587	70% tiene acceso al agua, pero no toda es idónea para el consumo, dado que 30% utiliza agua de pozos, ríos o quebradas	58%	48.3% de la población vive en condición de pobreza y 22.9% en condiciones de pobreza extrema

Cuadro 1. América Central: Cuatro indicadores básicos hacia 2020, antes de la pandemia por COVID-19 (no se incluye Belice)				
País	Población	Acceso al agua potable	Informalidad	Pobreza (sobre la base del indicador de línea de pobreza)
El Salvador	6'486,205	85.1% de la población se abastece de agua mediante cañería propia pero 41% no la utiliza para su consumo	70%	De acuerdo con el Banco Mundial, la pobreza en el país alcanzó 29% en el año 2017 y la pobreza extrema era de 8.5%
Nicaragua	6'624,554	Hacia 2015, 64.46% de las viviendas tenía acceso al agua potable por medio de la red pública, pero en el ámbito rural, el acceso se reducía a 25%	80%	Según FUNIDES, la pobreza general en Nicaragua, en 2019, era de 28.2%

**Cuadro 1. América Central: Cuatro indicadores básicos hacia 2020, antes de la pandemia por COVID-19 (no se incluye Belice)**

País	Población	Acceso al agua potable	Informalidad	Pobreza (sobre la base del indicador de línea de pobreza)
Costa Rica	5'111,238	99.6% de la población tenía acceso al agua y 93.9% con calidad potable, pero el tanque séptico aparecía como el medio principal de canalización de aguas residuales (74.5%), mientras que el alcantarillado o la letrina correspondía a 23.4%	47.1%	Los hogares en condición de pobreza, para 2019, eran 21% y la pobreza extrema llegaba a 5.8%





Cuadro 1. América Central: Cuatro indicadores básicos hacia 2020, antes de la pandemia por COVID-19 (no se incluye Belice)				
País	Población	Acceso al agua potable	Informalidad	Pobreza (sobre la base del indicador de línea de pobreza)
Panamá	4'314,767	Según el Censo de Población y Vivienda de 2010, 92.5% de la población contaba con cobertura de agua potable por medio de acueductos públicos, comunales, particulares o por medio de camiones cisterna, aunque el área rural no contaba con las condiciones óptimas; y 94.55% contaba con algún sistema de saneamiento	45%	En 2018, la pobreza se calculó en 20.7%, pero había bajado de 25.6%; mientras que la pobreza extrema había llegado a 9.8%, pero descendiendo desde 10.6%, según cálculos del Ministerio de Economía y Finanzas

Fuente: Varias<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Elaboración propia a partir de AFP, 2020a; AFP, 2020b; Alemán, 2020; Banco Mundial, 2020a; Banco Mundial 2020b; Bolaños, 2020; Carrasco, 2020; Center for Systems Science and Engineering, 2020; CEPAL, 2019; Córdova, 2019; Cortés, 2020;

Los datos anteriores permiten descifrar las condiciones de Centroamérica en su encuentro con la pandemia por el nuevo coronavirus. Lo primero que resalta es que, a pesar de que los países más extensos y poblados se encuentran en el norte de la región, es en el sur (Costa Rica y Panamá) donde las condiciones de pobreza son menos severas. Los casos más marcados de extensión de la pobreza son Guatemala y Honduras, donde la mitad o más de la población vive en la miseria; pero aún así, en Costa Rica y Panamá el porcentaje de pobres es tremendamente alto y sigue representando una quinta parte de sus poblaciones. Así, el aumento y persistencia de la pobreza constituye la primera característica de Centroamérica y, seguramente, una de sus "pandemias" más continuas a lo largo de su historia.

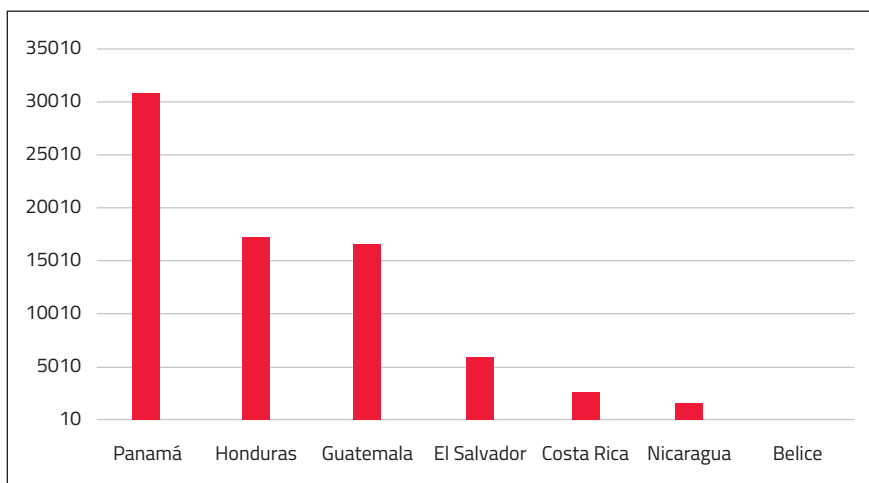
En conjunción con lo anterior, esta región está constituida por una economía informal, primordialmente Guatemala, El Salvador y Honduras muestran porcentajes altísimos de trabajadores informales, muchos de los cuales viven con lo que ganan día a día; no tienen cobertura de salud pública y dependen de la presencia de consumidores en espacios públicos para poder vender sus productos y sobrevivir. Lo mismo ocurre en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, donde la mitad de la población económicamente activa subsiste por trabajos informales. De esa forma, las economías centroamericanas son profundamente débiles e incapaces de generar puestos de trabajo estables para la mitad o más de sus poblaciones.

¿Cuál es el impacto inmediato del COVID-19 en una región con estas características? Los trabajadores informales han sido los primeros

---

Departamento de fotografía, 2020; Deutsche Welle, 2020); Domínguez y Barrientos, 2020; EFE, 2019a; EFE, 2019b; EFE, 2020a; EFE, 2020b; EFE, 2020c; Espina, 2020; Fondo Monetario Internacional, 2020; Gobierno de la República de Costa Rica, 2020; Gobierno de la República de Panamá, 2016; Gómez, 2020; González Díaz, 2020; Hernández, 2020; Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, 2020; Instituto Nacional de Estadística de Honduras, 2020; Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica, 2020a; Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica, 2020b; Morales, 2020; Organización Mundial de la Salud, 2009; Prensa Latina, 2020; Programa Estado de la Nación, 2019; Redacción, 2018; Redacción, 2020a; Redacción, 2020b; Redacción, 2020c; Redacción, 2020d; Sagastume, 2020; SICA, 2020; Testa, 2020; Urquilla, 2020; Wallace, 2020.

grupos impactados económicamente por la pandemia, debido a que la “naturaleza” de su forma de ganarse la vida va en contra de las políticas de salud recomendadas por la OMS para combatir la propagación del virus: la cuarentena y el trabajo remoto. El derrumbe del trabajo informal, mucho del cual se constituye en torno al turismo en estos países, ha resultado en el engrosamiento de los porcentajes de desempleo y de pobreza.



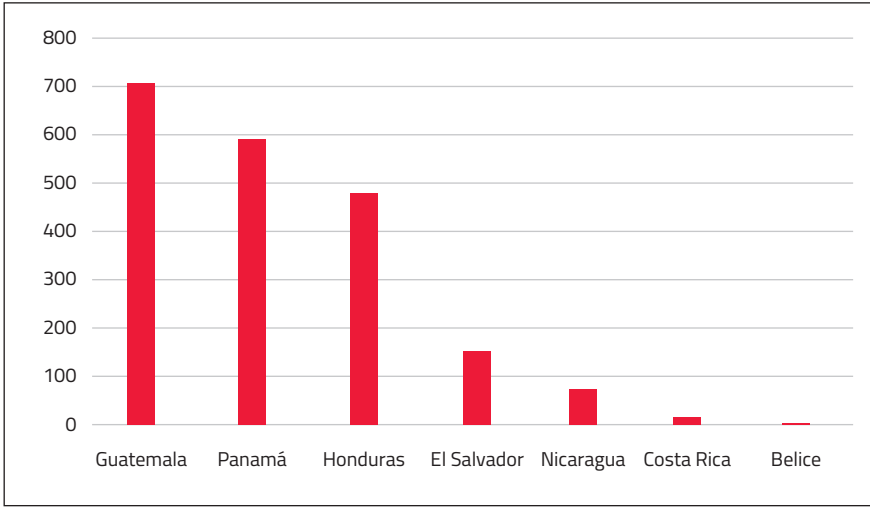
**Gráfico 3.** América Central: Casos confirmados por COVID-19, al 27 de junio de 2020

Fuente: Elaboración propia a partir de Johns Hopkins University & Medicine. Coronavirus Research Center. [coronavirus.jhu.edu/map.html](https://coronavirus.jhu.edu/map.html)

En este contexto, hacia el 27 de junio de 2020, la pandemia del COVID-19 —de acuerdo con los datos de la Johns Hopkins University & Medicine. Coronavirus Research Center— había contagiado a 75,169 personas en América Central, donde Panamá, con 30,658 casos confirmados, abarcaba más de 40% de los contagios; seguido por Honduras con 17,007, y Guatemala con 16,397; esos tres países sumaban 85% de los casos. Por otra parte, El Salvador, con 5,934 casos; Costa Rica, con 2,979 y Nicaragua, con 2,170, representaban menos de 15% de los casos, mientras que Belice, con 24 casos reportados, presentó 0.03% de los casos (ver Gráfico 3).

Por otra parte, las muertes ocasionadas por la pandemia refrendan la tendencia anterior. Guatemala registraba, para la fecha indicada

anteriormente, 706 muertes; Panamá registró 592, y Honduras alcanzó 479 muertes. Guatemala concentró 35% de las muertes y los tres países llegaron a concentrar 88% de los decesos. El Salvador había llegado a 152 muertes; Nicaragua a 74, y Costa Rica a 15, para 12% de estas, donde Costa Rica solamente acumulaba 0.75% de las muertes en la región. Belice reportó solamente dos muertes (ver Gráfico 4).



**Gráfico 4.** América Central: Muertes confirmadas por COVID-19, al 27 de junio de 2020

Fuente: Elaboración propia a partir de Johns Hopkins University & Medicine. Coronavirus Research Center. [coronavirus.jhu.edu/map.html](https://coronavirus.jhu.edu/map.html)

Estos datos evidencian que la región tiene diferencias importantes, pero el eje transversal que permite comprender el comportamiento de la pandemia está condicionado por la relación entre las políticas neoliberales, el frágil estado de la democracia, la fortaleza del sistema de salud y de bienestar, y la desigualdad y la pobreza, aún tomando en cuenta la existencia de un posible subregistro en las estadísticas oficiales de algunos países.

Cuadro 2. América Central: Políticas iniciales ante la pandemia de COVID-19. Ordenado a partir del reporte del primer contagio			
País	Tipo de política	Reacción	Resultados
Costa Rica	<p>12 de marzo: cierre preventivo de centros educativos; reducción de aforo a 50% en espacios de reunión pública</p> <p>16 de marzo: declaratoria de emergencia nacional y cierre de fronteras desde el 18 de marzo.</p> <p>El 17 de abril el gobierno creó el “Bono proteger”, como ayuda económica temporal, inicialmente durante tres meses, de un monto económico máximo de unos \$225, según la condición de vulnerabilidad laboral en que estuviera la persona</p>	Temprana	Baja tasa de letalidad
Panamá	<p>Número elevado de pruebas desde el primer pronóstico; incremento en camas hospitalarias</p> <p>Desde el 16 de marzo: estado de emergencia nacional; restricción de ingreso a extranjeros y suspensión de vuelos internacionales; cierre de establecimientos comerciales, excepto los que atienden necesidades de salud</p>	Temprana	<p>Gran número de casos reportados</p> <p>Reportó la primera muerte el 10 de marzo, pero esta había acaecido el 8 de marzo, un día antes de la comunicación del primer caso reportado</p>

**Cuadro 2. América Central: Políticas iniciales ante la pandemia de COVID-19. Ordenado a partir del reporte del primer contagio**

País	Tipo de política	Reacción	Resultados
Honduras	Desde el 16 de marzo: cierre de fronteras; cuarentena domiciliaria para personas que regresan al país; acceso gratis a internet por 30 días para informar sobre la pandemia; suspensión de clases, eventos deportivos, culturales y sociales; fosas comunes	Temprana	Alta tasa de letalidad de la región
Guatemala	15 de marzo: prohibición de ingreso de extranjeros por dos semanas con cuarentena domiciliaria; toque de queda de 12 horas; apoyo de hasta \$130 para trabajadores del sector informal 16 de marzo: declaratoria de estado de calamidad pública y destinar 30 millones de dólares para atender llegada del virus	Temprana	Gran número de muertes reportadas



Cuadro 2. América Central: Políticas iniciales ante la pandemia de COVID-19. Ordenado a partir del reporte del primer contagio			
País	Tipo de política	Reacción	Resultados
Nicaragua	Es el país de la región y de América que tomó menos medidas contra la pandemia. No se impusieron restricciones tempranas, no hubo cierre de aeropuertos ni de fronteras, no se realizaron cuarentenas ni cierres de escuelas. Se convocó la marcha “El amor en tiempos del COVID-19”. Se generó, por parte de la sociedad civil, el “autoconfinamiento”. El 29 de abril se promovió el uso de mascarilla, la desinfección, la suspensión de clases y el cierre del aeropuerto. Se anunció la solicitud de un crédito para atender la situación ante el Banco Centroamericano de Integración Económica.	Tardía	Incremento de muertes por “neumonía atípica”
El Salvador	Fue el primer país en cerrar fronteras y en establecer medidas drásticas, desde el 11 de marzo. Cuarentenas, plan de apoyo económico de ayudas por tres meses de hasta \$300; prohibición de reuniones de más de 200 personas; cierre de aeropuertos, alerta roja y envío de 2,000 soldados para vigilar “puntos ciegos”.	Temprana	Muchas muertes reportadas
Belice	Último país de la región en presentar contagios. Cierre de fronteras; vigilancia epidemiológica y mapeo para realizar contención.	Temprana	No hay datos

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes indicadas en el Cuadro 1.

Al principio, y hasta las primeras semanas de junio de 2020, las medidas contra la pandemia en varios países de la región de América Central fueron drásticas, y ante estas surgieron actores que presentaron resistencia desde arriba sobre todo de sectores vinculados con el mercado: principalmente por parte de empresarios y políticos vinculados con estos grupos. Pero estas medidas se han ido moviendo en forma pendular, en función del número de contagios. Los actores internacionales que han guiado el ritmo de las políticas en materia de salud han sido la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), sobre todo a partir de las fases de la pandemia propuestas por la OMS. De allí el repertorio de acciones de "distanciamiento social" y de respeto de las "burbujas sociales", marcadas por el temor ante lo sucedido en otros países, donde la fase cuatro, la de transmisión comunitaria, colapsaría el sistema de salud, con el consecuente incremento de la mortalidad por COVID-19. Esta situación ha estado acompañada por unas cifras oficiales que indican que dicha fase no se había concretado hasta ahora, mientras que las denuncias en algunos medios de comunicación y en las redes sociales indicaban lo contrario, saturación de los servicios de salud y escasa capacidad de respuesta ante la pandemia por parte de varios gobiernos de la región.

No ha habido medidas económicas específicas en la región, más allá de mantener las fronteras abiertas para el tránsito de mercadería. Ciertamente, al inicio de la pandemia, en marzo, fue más fácil para los gobiernos cerrar las fronteras para el tránsito de personas (excepto en Nicaragua), pero el efecto directo se vivió a nivel de las áreas dedicadas a la industria turística, donde se pasó de una alta demanda de reservas en hoteles, a cancelaciones y a cierre de lugares por falta de visitantes. Después de cinco meses de contingencia y confinamiento, las economías locales resienten el efecto de la cuarentena, y en muchos lugares se ha intentado retomar la economía turística cumpliendo con protocolos de salud, pero siempre con dudas y escasos visitantes.

La presión por el mercado ha sido guiada, en términos nacionales, por las cámaras empresariales y, a nivel internacional, por organismos como el Fondo Monetario Internacional, que bautizó la crisis como la del "Gran Confinamiento" y luego por los planteamientos de Tomás Pueyo y



sus recomendaciones a partir de la estrategia del “martillo y la danza” (este ingeniero ha sido bautizado como el “profeta del coronavirus”; sus artículos se publicaron en la revista *Medium* desde el 10 de marzo de 2020).

La gran excepción a guiarse por esas políticas de salud pública ha sido Nicaragua, cuyo gobierno no tomó ninguna medida contra el avance de la pandemia sobre la ciudadanía, como se indicó en el Cuadro 2. El sistema de salud y de bienestar más robusto en la región es el costarricense, que respondió de manera más activa y efectiva a la enfermedad, pero el riesgo de generar mayor desigualdad y un “distanciamiento social” no solamente físico hizo que, a partir de julio del 2020, los casos se incrementaran de manera exponencial.

Esto es claro ante las medidas que se han tomado, puesto que la crisis económica y social en el contexto del neoliberalismo precedió al COVID-19, pero la pandemia y el escenario apocalíptico post-pandemia que se proyecta, hacen pensar en el recrudecimiento de las desigualdades, de las vulnerabilidades y en las dimensiones profundas de una crisis global, que se transmitirá a la región en términos de mayor pobreza, desempleo, informalidad, hambre y hasta el riesgo de la generación de procesos de carácter autoritario para enfrentar la situación. Y no se puede dejar de lado el hecho de que los países centroamericanos enfrentan enormes deudas externas, y déficits fiscales también elevados. Es posible que comparado con los casos mexicano, brasileño y estadounidense, el análisis podría dar a entender la situación centroamericana no es tan crítica en términos de extensión de la pandemia, pero ese razonamiento perdería de vista que se trata de una de las regiones más pobres del planeta, y que el impacto del COVID no se podrá vislumbrar con claridad sino hasta dentro de varios meses.

## 5. Protestas y COVID-19

A mediados de 2019, el número de pobres en América Latina rondaba los 190 millones, de los cuales unos 70 millones —es decir, 36 por ciento de esa población en pobreza— se encontraban en pobreza extrema (CEPAL 2019, 95-124). Así que las reformas que se habían desarrollado en el con-

tinente desde finales del siglo xx, cuyo sentido llevaba a transformar las actividades de los estados y a abrir los mercados, no habían tenido éxito en rescatar a la gran mayoría de pobres, pero además habían impactado a las clases medias de forma que casi las había eliminado. La concentración de poder y dinero en unos cientos de ultra-millonarios latinoamericanos era el indicador más convincente de que los gobiernos no habían dirigido sus fuerzas a lograr mayor igualdad en sus poblaciones, y que América Latina estaba ingresando en una era de “rebelión de las élites”, como ha planteado Christopher Lasch (1995) para el caso de Estados Unidos.

Las fuertes protestas del año 2019, empero, no iniciaron en Sudamérica, sino en el Caribe. En Centroamérica, una parte de Nicaragua llevaba ya año y medio de protestas contra el presidente Daniel Ortega cuando las luchas comenzaron en Chile (Díaz Arias 2018), y se vislumbraban grandes movimientos de protesta en Costa Rica, Panamá y Guatemala. Pero esas protestas en América Central redujeron su intensidad o desaparecieron en la medida en que, a partir de mediados de marzo de 2020, se alertaba sobre la presencia de la nueva forma de coronavirus. En este sentido, las sociedades centroamericanas, empobrecidas y con élites egoístas y en algunos casos corruptas, tienen mayores problemas económicos y sociales, que van más allá de sólo imaginar los efectos de la pandemia. En El Salvador, el presidente Nayib Bukele, que dejaba ya entrever un comportamiento autoritario desde que asumió el mando en junio de 2019, cerró su país muy rápido para evitar el contagio, pero llevó adelante violaciones a los derechos humanos, como encerrar en verdaderas prisiones a decenas de viajantes que retornaban al país y que fueron hacinados en pequeñas pocilgas sin agua potable y medidas de higiene. Las pandillas organizadas salvadoreñas, por su parte, implementaron sus propias medidas y toque de queda en las regiones que dominan.

En Guatemala, el presidente Alejandro Giammattei actuó de forma parecida, al dejar a 182 migrantes deportados desde Estados Unidos durmiendo en colchones sobre el suelo, al declarar toque de queda y ley seca. En Honduras, la tasa de mortalidad es la más alta de la región por efecto de la enfermedad. Nicaragua es el caso más tremendo, pues el gobierno Ortega-Murillo se negó a desarrollar medidas de prevención contra el virus y, en cambio, permitió reuniones públicas y alentó encuentros y

marchas para mostrar que el país estaba feliz y unido viviendo el verano. En Costa Rica, el gobierno actuó rápidamente cerrando las fronteras e implementando políticas de distanciamiento físico que han tenido frutos, pero las élites económicas han aprovechado la coyuntura para plantear proyectos de “distanciamiento social” con fuertes ataques a la institucionalidad y a lo público.

Así, el COVID-19 refrenda el planteamiento de Rosenberg y Golden (1992), para quienes las sociedades son el marco de referencia de las enfermedades, pero a la vez, las enfermedades enmarcan la sociedad, por lo que estas relacionan diferentes actores sociales. En ese sentido, la pandemia obligó a una tregua social, sin duda, muy bien fundamentada, pero en algunos países la situación de emergencia se ha utilizado para perseguir líderes sociales y étnicos.

En América Central, a partir del impacto de las medidas que se han tomado por parte de los gobiernos de la región, han surgido acciones de protesta diversas, como diversas han sido estas políticas. En Guatemala, las condiciones de los deportados desde los Estados Unidos, así como de los migrantes que son devueltos en la frontera con México, fueron denunciadas por organizaciones, debido a la supuesta falta de pruebas de COVID-19, así como por el hecho de improvisar un centro de recepción en el aeropuerto internacional, sin las condiciones adecuadas; en algunas localidades donde se establecieron albergues, hubo oposición de la población por la estigmatización de los migrantes como supuestos “portadores y transmisores” de la enfermedad. En ese país, el 28 de abril de 2020, hubo una protesta en la Plaza de la Constitución, donde se simuló un cortejo fúnebre de víctimas de la enfermedad para criticar las políticas en un país con una alta incidencia de la informalidad. El reclamo era por la falta de apoyo gubernamental, y con frases como “nunca me llegó el bono”, se hacían evidentes los problemas de la relación entre las medidas anunciadas y su efectiva implementación. El personal de salud también protestó, por falta de equipo médico y de insumos de protección, a lo que se sumaron demandas por el pago de sus salarios y la no centralización de las pruebas para la detección de la enfermedad. A estas manifestaciones se sumaron protestas regionales internas, protagonizadas por campesinos y por indígenas, con bloqueos en las calles en contra

de las restricciones de circulación para comercializar productos agrícolas, y contra la práctica del “toque de queda”, acciones que se combinaron con protestas por falta de alimentos.

En Honduras también hubo protestas por falta de alimentos ante las medidas de restricción, debido al alto nivel de informalidad, y por parte del personal de salud por falta de equipo biomédico. Hubo movilizaciones por falta de acceso al agua potable, protagonizadas por pequeños grupos con el rostro cubierto; la situación escaló hasta la realización de saqueos. En El Salvador, las personas protestaron con mascarillas por falta de apoyo gubernamental ante el confinamiento; por las malas condiciones en los “centros de confinamiento”, por las condiciones y la falta de resultados de las pruebas de COVID-19. Los sectores más acomodados protestaban con las bocinas de sus vehículos, y con cacerolazos, desde los balcones de sus viviendas, por medio de convocatorias que circularon por las redes sociales. Los ciudadanos que pedían apoyo con alimentos, protestaban con banderas blancas.

En Nicaragua se identificó una “rebelión sanitaria” en la que participaron comercios, universidades, colegios privados, diversos grupos sociales y políticos, que asumieron medidas de “autocuidado”, ante la actitud gubernamental de no tomar acciones contundentes ante la pandemia. En Costa Rica se ha dado un seguimiento más sistemático a estas acciones colectivas. Sofía Sequeira y Ronald Sáenz plantean que existen tres ejes temáticos de la protesta social asociados al COVID-19, aunque algunos venían desde antes de la pandemia (ver Cuadro 3). Estos ejes son coincidentes con los de las protestas en los otros países, aunque no se registran acciones basadas en la falta de alimentos, y las acciones de los grupos empresariales se orientan a profundizar la reforma del sector público, basada en ataques contra la inversión en educación y salud, situación contradictoria debido al papel fundamental del sector salud en este contexto de pandemia, y a impedir la aprobación de impuestos solidarios a la riqueza u otros impuestos, con un debilitamiento del sector sindical.

Cuadro 3. Ejes temáticos de la protesta social asociados al COVID-19			
Eje	Actores	Repertorios	Demandas
Condiciones sanitarias	Grupos vecinales; organizaciones de estudiantes, madres y padres; sindicatos del sector educación	Bloqueos de carreteras; cierres de centros educativos; comunicados	Suministro ininterrumpido de agua potable; suspensión del ciclo lectivo
Condiciones laborales	Sindicatos del sector público; cámaras y organizaciones del sector empresarial; personas trabajadoras del sector informal	Comunicados; reuniones con autoridades	Reducción del personal en labores presenciales; flexibilización de directrices de restricción vehicular
Coyuntura económica	Gremios de taxistas; cámaras y organizaciones del sector empresarial; grupos y organizaciones profesionales; ciudadanía organizada en condición de desempleo; organizaciones de campesinos y campesinas e indígenas	Comunicados; bloqueos de vías de comunicación con centros turísticos	Reducción o suspensión del pago del IVA; no suspensión del pago de la deuda externa; medidas de rescate para personas desempleadas

Fuente: Cortés, Sofía y Sáenz, Ronald. "Voz experta: La protesta social en Costa Rica en tiempos del COVID-19". 1 de junio de 2020. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/06/01/voz-experta-la-protesta-social-en-costa-rica-en-tiempos-del-covid-19.html>

En Panamá estalló un conflicto entre usuarios de las redes sociales y el gobierno, fundado en denuncias de corrupción en el contexto de pandemia, movimiento que se denominó “la protesta del zambapalo”, originado por la propuesta de un presentador de televisión de ayunar suprimiendo una comida al día; además, en los medios locales se desataron denuncias sobre el supuesto sobreprecio en la compra de ventiladores médicos, lo que motivó la protesta en las calles, exigiendo al gobierno cumplir su promesa de entregar a los pobres una ayuda con una bolsa de comida o un bono de \$80. Otra “protesta masiva” en el contexto del COVID-19 se realizó en junio de 2020, y tuvo como protagonistas a constructores y a trabajadores, quienes marcharon con un ataúd que llevaba un rótulo con la leyenda “bienvenidos a la nueva normalidad”, esto porque protestaron contra las modificaciones impulsadas para reformar el código laboral, en detrimento de derechos de los trabajadores; además, marcharon en apoyo a la seguridad social, y a sus jubilaciones.

La desigualdad y la pobreza en el contexto del reformismo neoliberal en la región, combinada con la crisis económica que antecedió al COVID-19, se magnificaron con la pandemia y con las denuncias por supuesta corrupción, de allí que, aunque las protestas no tuvieron la magnitud anterior a la crisis del “Gran Confinamiento”, es claro que todavía existe en la región el potencial de la acción social que había florecido en el periodo anterior.

## 6. Conclusión

El COVID-19 arribó a una serie de países que arrastran una serie de problemáticas que los volvían mucho más frágiles frente a esa pandemia, si se les compara con China o con las naciones europeas. La combinación entre reformas neoliberales, élites egoístas acostumbradas a no pagar impuestos, el desarrollo de la desigualdad, la incapacidad en la lucha contra la pobreza, el autoritarismo y la generalización de otros males como la violencia y la delincuencia, han convertido a Centroamérica en una zona con graves carencias estructurales previas al COVID-19, que no permiten tener buenos augurios con respecto al futuro cercano pos-

terior a esta enfermedad. Claramente, la pobreza crecerá en porcentajes abismales que echarán atrás todo el posible avance que se había tenido con los indicadores sociales en los últimos 30 años. La política, además, se puede volver más problemática en la medida en que las malas condiciones sociales promoverán gobiernos más autoritarios. Es posible que el desencanto con la democracia se profundice.

Los gobiernos de la región tendrán que ingeniárselas para paliar los efectos de la enfermedad, a la vez que remedian las desigualdades que venían del pasado. Esto sin seguir la estrategia del país que había mostrado la hegemonía en la región, Estados Unidos, pero que ahora evidencia, en el contexto de una globalización en entredicho, las miserias de la riqueza generada en sociedades con alta desigualdad y en economías sustentadas en el consumo. Sería la oportunidad de China para asumir mayor presencia en América Latina y actuar como una potencia colaboradora, al tiempo en que remedia así parte de la “culpa” que se le imputa por haber callado sobre las primeras alertas internas de este nuevo coronavirus. Una tarea nada sencilla, que no se podrá llevar a cabo sin una gran ayuda internacional que involucrará moratorias de las deudas externas e internas y nuevas formas de financiación. La situación podría ser más difícil que la vivida durante la tremenda crisis de la década de 1980. Si no se operan esas transformaciones, el incendio social se convertirá en una catástrofe que solamente se podrá paliar mediante la construcción de una “nueva confianza” donde las élites egoístas se transformen, mínimamente, en élites progresistas.

## Bibliografía

- AFP. 2020a. “Nicaragua realiza decenas de «entierros exprés» por la noche, en plena pandemia”. *Semanario Universidad*, 9 de junio. Acceso el 13 de julio de 2020. <https://semanariouniversidad.com/mundo/centroamerica/nicaragua-realiza-decenas-de-entierros-expres-por-la-noche-en-plena-pandemia/>
- AFP. 2020b. “Salvadoreños confinados protestan para exigir resultados de pruebas de coronavirus” *France 24*, 5 de mayo. Acceso el 15 de julio de 2020.

- <https://www.france24.com/es/20200505-salvadore%C3%B1os-confina-dos-protestan-para-exigir-resultados-de-pruebas-de-coronavirus>
- ALEMÁN, FRANCISCO. 2020. “Cacerolazos contra Bukele en la capital y banderas blancas para exigir alimentos”. *NODAL*, 13 de mayo. Acceso el 13 de julio de 2020. <https://www.nodal.am/2020/05/cacerolazos-contra-bukele-en-la-capital-y-banderas-blancas-para-exigir-alimentos/>
- BANCO MUNDIAL. 2020a. “El Salvador: panorama general”. Acceso el 1 de julio de 2020. <https://www.bancomundial.org/es/coutry/elsalvador/overview>
- BANCO MUNDIAL. 2020b. “Los empleos informales y la baja participación de mujeres persisten en el mercado laboral de Honduras”. Acceso el 18 de julio de 2020. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/02/17/diagnostico-del-trabajo-en-honduras#:~:text=TEGUCIGALPA%2C%2017%20de%20febrero%20de,hoy%20por%20el%20Banco%20Mundial>
- BOLAÑOS, ROSA MARÍA. 2020. “Coronavirus: Ambigüedades en disposiciones del gobierno y restricciones locales generan descontentos”. *Prensa Libre*, 17 de mayo. Acceso el 30 de julio de 2020. <https://www.prensalibre.com/guhttps://www.izquierdadiario.es/Protesta-del-personal-de-salud-en-Guatemala-pide-descentralizar-test-de-Covid-19-y-contratoatemala/comunitario/coronavirus-ambigüedades-en-disposiciones-del-gobierno-y-restricciones-locales-generan-descontentos/>
- BROWN, W. 2009. *Edgework: Critical Essays on Knowledge and Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- CARRASCO, CARMEN. 2020. “¿Qué es la protesta del zambapalo?”. *La Vanguardia*, 3 de mayo. Acceso el 1 de julio de 2020. <https://www.lavanguardia.com/participacion/lectores-corresponsales/20200503/48905836047/protesta-ciudadana-zambapalo-panama-corrupcion-pandemia-covid-19.html>
- CENTER FOR SYSTEMS SCIENCE AND ENGINEERING AT JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. 2020. *COVID-19 Dashboard*. Acceso el 18 de julio de 2020. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- CEPAL. 2019. *Panorama social de América Latina*. Santiago: CEPAL, 95-124.
- CEPAL. 2019a. “América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población”. Acceso el 15 de julio de 2020. <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>



- CEPAL. 2019b. “América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población”. Acceso el 22 de mayo de 2020. <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>
- CEPAL. 2020. *Balance preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020*. México: CEPAL.
- CÓRDOVA, JAVIER Y VALVERDE, RITA. 2019. “Pobreza en Costa Rica se mantiene en 21%, aunque baja la pobreza extrema”. *Semanario Universidad*, 17 de octubre. Acceso el 10 de julio de 2020. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/pobreza-en-costa-rica-se-mantiene-en-21-aunque-baja-la-pobreza-extrema/>
- CORTÉS, SOFÍA Y SÁENZ, RONALD. 2020. “La protesta social en Costa Rica en tiempos del COVID-19”. *Voz experta*. Acceso el 1 de julio de 2020. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/06/01/voz-experta-la-protesta-social-en-costa-rica-en-tiempos-del-covid-19.html>
- DARDOT, P. Y LAVAL, C. 2016. *La nouvelle raison du monde: essai sur la société néolibérale*. Paris: La Découverte.
- DEPARTAMENTO DE FOTOGRAFÍA. 2020. “Protestas y descontento por ayuda ofrecida por el gobierno durante emergencia por coronavirus”. *El Salvador.com*, 30 de marzo. Acceso el 1 de julio de 2020. <https://www.elsalvador.com/fotogalerias/noticias-fotogalerias/protestas-por-ayuda-no-recibida-el-salvador/701099/2020/>
- DEUTSCHE WELLE. 2020. “Nicaragua indefensa a las puertas de la pandemia”. Acceso el 17 de julio de 2020. <https://www.dw.com/es/nicaragua-indefensa-a-las-puertas-de-la-pandemia/a-53009556>
- DÍAZ ARIAS, DAVID. 2018. “Nicaragua rebelde y reprimida, 2018”. *Istmo. Revista virtual de estudios literarios y culturales centroamericanos*, 36: 213-221.
- DÍAZ ARIAS, DAVID. Y VIALES HURTADO, RONNY. 2020. “Centroamérica: neoliberalismo y COVID-19”. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11, Número Especial, 53-59.
- DOMÍNGUEZ, A. Y BARRIENTOS, M. 2020. “Coronavirus en Guatemala: vecinos de Villa Nueva manifiestan por falta de alimentos”. *Prensa Libre*, 17 de mayo. Acceso el 30 de mayo de 2020. <https://www.prensalibre.com/guatemala/coronavirus-en-guatemala-vecinos-de-villa-nueva-manifiestan-por-falta-de-alimentos/>

- DUCHESNE-WINTER, J. 2019. “¡Ricky, renuncia! ¿Por qué estalló Puerto Rico y qué escenarios se abren?”. *Nueva Sociedad*. <https://www.nuso.org/articulo/puerto-rico-crisis/>
- EFE. 2019a. “El 70% de población de Honduras tiene acceso al agua, pero no toda es segura”. *Agencia EFE*, 22 de marzo. Acceso el 10 de julio de 2020. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-70-de-poblacion-honduras-tiene-acceso-al-agua-pero-no-toda-es-segura/20000013-3931929#:~:text=DÍA%20AGUA%20HONDURAS-,El%2070%20%25%20de%20población%20de%20Honduras%20tiene%20acceso%20al%20agua,pero%20no%20toda%20es%20segura&text=EFE-,En%2070%20%25%20de%20la%20población%20de%20Honduras%20unos%206%2C,sobre%20el%20acceso%20al%20%20C3%ADquido>
- EFE. 2019b. “Guatemala tiene 14,9 millones de habitantes y un 43,8% son pueblos indígenas”. *Agencia EFE*, 17 de septiembre. Acceso el 1 de julio de 2020. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/guatemala-tiene-14-9-millones-de-habitantes-y-un-43-8-son-pueblos-indigenas/20000013-4066113>
- EFE. 2020a. “Continúan las protestas de grupos que exigen alimentos y agua en Honduras”. *La Prensa*, 20 de marzo. Acceso el 25 de abril de 2020. <https://www.laprensa.hn/honduras/1368146-410/coronavirus-honduras-covid-19-toque-de-queda-cuarentena-confinamiento>
- EFE. 2020b. “Protesta con cacerolas y pitos por el manejo del COVID-19 en El Salvador”. *Agencia EFE*, 13 de mayo. Acceso el 17 de julio de 2020. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/protesta-con-cacerolas-y-pitos-por-el-manejo-del-covid-19-en-salvador/20000013-4245767>
- EFE. 2020c. “Un ‘cortejo de víctimas’ desfila en Guatemala en protesta contra el Gobierno”. Acceso el 20 de julio de 2020. <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/un-cortejo-de-victimas-desfila-en-guatemala-protesta-contr-el-gobierno/10004-4233515>
- ESPINA, CINDY. 2020. “CEPAL: pobreza crecerá dos por ciento en Guatemala”. *El Periódico*, 13 de mayo. Acceso el 15 de julio de 2020. <https://elperiodico.com.gt/inversion/2020/05/13/cepal-pobreza-crecera-dos-por-ciento-en-guatemala/>
- FMI. 2012. *Perspectivas de la economía mundial*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional, 85-89.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 2020. *Perspectivas de la economía mundial*. Acceso 15 de julio del 2020. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO>

- FRENCH, J.D. 2009. "Understanding the Politics of Latin America's Plural Lefts (Chávez/Lula): Social Democracy, Populism and Convergence on the Path to a Post-Neoliberal World". *Third World Quarterly*, 30,2: 349-370.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. 2020. "Creación del Bono Proteger". Acceso 15 de mayo de 2020. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91073&nValor3=120159&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91073&nValor3=120159&strTipM=TC)
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. 2016. *Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050. Agua para Todos*. Acceso 15 de julio de 2020. <http://www.oas.org/en/sedi/dsd/IWRM/Documentspot/Primer%20Plan%20Nacional%20de%20Seguridad%20Hidrica%20de%20la%20Republica%20de%20Panama.pdf>
- GÓMEZ, TOMÁS. 2020. "Gobierno firma ley para eximir a municipalidades de regla fiscal pese a petición de veto del Ministro de Hacienda". *El Observador*, 20 de mayo. Acceso el 20 de julio de 2020. <https://observador.cr/noticia/gobierno-firma-ley-para-eximir-a-municipalidades-de-regla-fiscal-pese-a-peticion-de-veto-del-ministro-de-hacienda/>
- GONZÁLEZ DÍAZ, MARCOS. 2020. "Coronavirus en Guatemala: los contagios de covid-19 entre migrantes que llevaron al país a suspender los vuelos de deportados desde EE.UU". *BBC Mundo*, 21 de abril. Acceso el 18 de julio de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52364025>
- HERNÁNDEZ, DONALDO. 2020. "Sector informal de Nicaragua bajo riesgo por el COVID19". *La Voz de América*, 21 de abril. Acceso el 10 de julio de 2020. <https://www.voanoticias.com/episode/sector-informal-de-nicaragua-bajo-riesgo-por-el-covid19-197505>
- HYLTON, F. 2020. "Algo está pasando en Colombia". *Nueva Sociedad*, enero. Acceso el 18 de junio de 2020.. <https://www.nuso.org/articulo/algo-esta-pasando-en-colombia/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE GUATEMALA. 2020. Indicadores de población. Acceso el 10 de julio de 2020. <https://www.ine.gov.gt/ine/poblacion-menu/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE HONDURAS. 2020. Indicadores de población. Acceso el 10 de julio de 2020. <http://www.ine.gov.hn/V3/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE COSTA RICA. 2020. Datos de población. Acceso el 10 de julio de 2020. [https://www.inec.cr/\\_](https://www.inec.cr/_)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE COSTA RICA. 2020. Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2020. Acceso el 10 de julio de 2020. <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/receit2020.pdf>

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE OPINIÓN PÚBLICA. 2020. *La población salvadoreña opina sobre el derecho humano al agua*. Acceso el 2 de julio de 2020. <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Bolet%C3%ADN-de-Agua.pdf>

KITTRIE, O. 2015. *Lawfare. Law as weapon of war*. London: Oxford University Press.

LA ESTRELLA DE PANAMÁ. 2018. “Pobreza en Panamá baja de 25.6% a 20.7%”. *La Estrella de Panamá*, 25 de junio. Acceso el 1 de julio de 2020. <https://www.laestrella.com.pa/economia/180625/6-25-baja-panama-pobreza>

LA PRENSA. 2020. “Reportan saqueos en Honduras y Panamá en medio de la pandemia del Covid-19”. *La Prensa*, 29 de marzo. Acceso el 1 de julio de 2020. <https://www.laprensa.com.ni/2020/03/29/internacionales/2656816-reportan-saqueos-en-honduras-y-panama-en-medio-de-la-pandemia-del-covid-19>

LASCH, C. 1995. *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*. New York: W.W. Norton and Company.

LA TRIBUNA. 2020a. “Protestan por falta de alimentos en Cortés, epicentro del COVID-19 en Honduras”. *La Tribuna*, 9 de abril. Acceso el 30 de julio de 2020. <https://www.latribuna.hn/2020/04/09/afloran-protestas-por-falta-de-alimentos-en-cortes-epicentro-del-covid-19-en-honduras/>

LA TRIBUNA. 2020b. “Personal de salud protesta en exigencia a equipo de bioprotección”. *La Tribuna*, 22 de junio. Acceso el 20 de julio de 2020. <https://www.latribuna.hn/2020/06/22/personal-de-salud-protesta-en-exigencia-de-equipo-de-bioproteccion/>


LA VANGUARDIA. 2020. “Rebelión ‘sanitaria’ en Nicaragua por pasividad de Gobierno frente a COVID-19”. *La Vanguardia*, 18 de marzo. Acceso el 18 de julio de 2020. <https://www.lavanguardia.com/vida/20200318/474249934259/rebelion-sanitaria-en-nicaragua-por-pasividad-de-gobierno-frente-a-covid-19.html>

MIROWSKI, PHILIP. 2009. “Postface: Defining Neoliberalism”. En Philip Mirowski y Dieter Plehwe (eds.), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of*

- the Neoliberal Thought Collective*, 417-455. Cambridge: Harvard University Press.
- MOLINA, F. 2019. "Bolivia: ¿golpe o (contra)revolución?". *Nueva Sociedad*, noviembre. Acceso el 22 de junio de 2020. <https://www.nuso.org/articulo/bolivia-golpe-o-contrarevolucion/>
- MORALES, MARIANA. 2020. "Protesta del personal de salud en Guatemala pide descentralizar test de Covid-19 y contrato efectivo". *Diario Izquierda*, 14 de mayo. Acceso el 30 de mayo de 2020. <https://www.izquierdadiario.es/Protesta-del-personal-de-salud-en-Guatemala-pide-descentralizar-test-de-Covid-19-y-contrato>
- MURILLO, M. V. 2000. "Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina". *Desarrollo Económico*, 40,158: 179-212.
- NATANSON, J. 2019. "Argentina: elecciones en tiempos de grieta". *Nueva Sociedad*, 281, 4-11.
- O'DONNELL, G. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, 5,1: 55-69.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. 2009. *Preparación y respuesta ante una pandemia de influenza*. Acceso el 13 de julio de 2020. [https://www.who.int/csr/swine\\_flu/Preparacion\\_Pand\\_ESP.pdf?ua=1](https://www.who.int/csr/swine_flu/Preparacion_Pand_ESP.pdf?ua=1)
- OSPINA PERALTA, P. 2019. "Ecuador contra Lenín Moreno". *Nueva Sociedad*, octubre. Acceso el 12 de julio de 2020. <https://www.nuso.org/articulo/ecuador-lenin-moreno/>
- PRENSA LATINA. 2020. "Primera protesta masiva en Panamá por desconfinamiento". *El País.cr*, 2 de junio. Acceso el 18 de junio de 2020. <https://www.elpais.cr/2020/06/02/primera-protesta-masiva-en-panama-por-desconfinamiento/>
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. 2019. "Costa Rica aprovecha eficazmente el recurso hídrico, pero no logra controlar los impactos negativos de su uso intensivo". Acceso el 10 de julio de 2020. <https://estadonacion.or.cr/costa-rica-aprovecha-eficazmente-el-recurso-hidrico-pero-no-logra-controlar-los-impactos-negativos-de-su-uso-intensivo/>
- QUINTEROS, M. C. Y VIEL MOREIRA, L. F. 2018. *As revoluções na América Latina Contemporânea. Os desafios do século XXI*. Maringá: Editora UEM/PGH/Historia.
- ROSENBERG, C. Y GOLDEN, J. 1992. *Framing Disease: Studies in Cultural History*. New Brunswick: Rutgers University Press.

- SAGASTUME, EUGENIA. 2020. "Consecuencias de la pandemia: "Guatemala va a entrar en recesión en 2020". *Voz de América*, 7 de mayo. Acceso el 10 de julio de 2020. <http://www.voanoticias.com/centroamerica/guatemala-pandemia-coronavirus-recersion-economia>
- SALAZAR VERGARA, G. 2019. "El "reventón social" en Chile. Una mirada histórica". *Nueva Sociedad*, Octubre. Acceso el 26 de junio de 2020. <https://www.nuso.org/articulo/protestas-Chile-estudiantes-neoliberalismo/>
- SICA. 2020. "El 48.3% de los hondureños viven en pobreza, según estudio". *La Prensa*, 30 de enero. Acceso el 1 de julio de 2020. <https://www.sica.int/consulta/noticia.aspx?idn=120912&idm=1&ident=1461>
- TESTA, MARLENE. 2020. "El Covid-19 incrementará la informalidad laboral". *La Estrella de Panamá*, 28 de abril. Acceso el 16 de julio de 2020. <https://www.laestrella.com.pa/economia/200428/covid-19-incrementara-informalidad-laboral>
- URQUILLA, KATLEN. 2020. "El 70% de trabajos en el país son del sector informal". *ElSalvador.com*, 1 de junio. Acceso el 2 de julio de 2020. <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/cuarentena-coronavirus-covid-19/719601/2020/>
- WALLACE, ARTURO. 2020. "Coronavirus: 'El gobierno de Nicaragua está tratando de esconder los muertos'". *BBC News*, 26 de mayo. Acceso 10 de julio de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52716064>





# La misma pandemia, distintas estrategias. Aproximaciones desde la experiencia de los países del Cono Sur de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

---

Celeste Ratto

Juan Martín Azerrat

## 1. Introducción

En seis meses, la pandemia del coronavirus COVID-19 ha dejado más de 10 millones de casos confirmados y más de 500,000 muertes. Además del número de decesos, dejó a gran parte del globo en cuarentena, con sistemas sanitarios colapsados, y con Estados sin saber bien cómo contener o mitigar la crisis. Esta situación no sólo modifica la vida de todos, sino que pone en debate las formas tradicionales de organización social: el peso de la economía frente al riesgo de la salud o la vida, el rol de lo público, la función del Estado, la importancia de la salud pública, entre otras.

Este artículo se propone clasificar los distintos tipos de respuestas estatales de los países del Cono Sur frente a la pandemia de COVID-19, evaluar sus resultados y reflexionar sobre las transformaciones en las formas de organización mencionadas previamente. La realidad refleja que, ante respuestas disímiles, existen consecuencias políticas, sociales

y económicas particulares en cada país que actualmente están en tensión y debate. Aquí se propone abordarlas.

Para realizar el análisis se utilizará una metodología mixta que combinará el análisis cuantitativo y el cualitativo. Se parte de un estudio estadístico que permita clasificar la trayectoria de las medidas implementadas por los países de Argentina Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay y modelar su efecto en las curvas de crecimiento de nuevos contagios diarios. Los datos de tales modelos estadísticos serán empleados para caracterizar y clasificar las respuestas estatales y sus efectos. A partir de tal clasificación, se hará una reconstrucción cualitativa de los contextos de los países del Cono Sur con el objetivo de comprender la relación entre los distintos tipos de estrategias políticas y las consecuencias sociales, políticas y económicas para los países del Cono Sur de América Latina. Para ello, se empleará la base COVID-19 Dashboard del Center for Systems Science and Engineering (CSSE) de Johns Hopkins University, y la base Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OXCGR) que poseen distintos indicadores que miden las decisiones políticas, fiscales y económicas, así como la estrategia que los gobiernos llevaron adelante frente a la pandemia.

## 2. Un enfoque desde la política comparada y las políticas públicas

La investigación se valdrá principalmente de dos enfoques teóricos, a saber: de las herramientas de la política comparada y del estudio de las políticas públicas. Dentro del primer enfoque, se retomará al neoinstitucionalismo en su vertiente más histórica relacionada con la política comparada como método (Urbani 1988; Sartori 1984; Collier 1993; Castiglioni 1997). La comparación de los sistemas políticos y sus respuestas a la crisis del COVID-19, constituirá el foco del análisis que permitirá recortar el objeto de estudio (Macridis 1955). Esto no significa desconocer que la causalidad en ciencias sociales es de carácter múltiple y contingente (Weber 1904, Caïs 1997), sino la aplicación del criterio de la parsimonia al momento de acotar el ámbito a investigar (LaPalombara 1970).



Al igual que en el resto del mundo, en los países del Cono Sur es posible visualizar que ante la misma pandemia, las estrategias políticas han sido divergentes, por lo tanto también lo fue la implementación de políticas públicas y sus resultados concretos. El estudio se basará fundamentalmente en una comparación explícita (Dogan y Pelassy 1984) bajo la modalidad del método de las similitudes (Mill 1843; Lijphart 1971), en la cual se seleccionan una serie de países en virtud de sus características comunes, excepto en el fenómeno a estudiar. Dado que el interés de este trabajo es estudiar los distintos tipos de gestión frente a la pandemia de coronavirus, se tomará a los países del Cono Sur de América Latina para centrarse en las políticas públicas implementadas, a fin de analizar resultados concretos (el número de nuevos contagios diarios). Asimismo, se aprovecharán las similitudes histórico-contextuales de los países, con miras a mantener constantes algunos factores que podrían influir en las relaciones a estudiar (Mill 1843; Lijphart 1971; Dogan y Pelassy 1984).

Desde los inicios de la epidemia de coronavirus a fines del año pasado, se vieron cambios en la dinámica cotidiana de todos los países del mundo y esto ha sido implementado, principalmente, por los Estados nacionales. Aquellos que luego de varios años de globalización se volvieron más porosos, vieron reducida su capacidad de regulación (Peters 2003, 2), y su centralidad fue por momentos cuestionada ante un mundo altamente interconectado, no obstante adquieren un rol protagónico para afrontar esta crisis inédita. Dicha situación lleva a considerar una vez más al Estado como problema o como solución (Evans, 1996). En tal sentido, la pandemia pone el foco en la capacidad de gobernanza de los Estados, entendida como la capacidad de gobierno para conducir a la sociedad y la economía hacia un objetivo común (Pierre y Peters 2001). El COVID-19 ha dejado en claro al Estado como gran articulador de un orden social, en un territorio determinado, respaldado por una garantía coercitiva centralizada (Acuña y Chudnosvky 2013, 14). En suma, adquiere centralidad por su capacidad como actor principal en la articulación de prioridades colectivas para el logro de metas comunes (Peters 1998, 3).

Vista la disparidad de resultados y formas de gestionar la pandemia, la pregunta central a la cual apunta a responder este trabajo es ¿Cómo gestiona el Estado una pandemia inesperada y desconocida? ¿Qué con-

clusiones se pueden extraer sobre cómo los Estados han cumplido con sus funciones sociales y económicas durante el contexto de pandemia?

Para poder abordar estas preguntas, también se recurrirá a los aportes emanados del enfoque del estudio de las políticas públicas. Aquí la atención se dirige específicamente a las capacidades de los estados de dar respuesta a la pandemia. La existencia de capacidad estatal facilita la provisión de bienes públicos y, por tanto, mejora el bienestar público (Saylor 2014, 2). Ello es así porque el Estado concentra la gestión de lo público, entendido en tres dimensiones: como lugar de confluencia de los intereses compartidos, comunes, del interés general; como aquello que es sujeto de revisión pública y abierta por parte de sus ciudadanos, es decir como espacio de la transparencia; y como depositario y administrador de los recursos públicos (Aguilar Villanueva 1992, 36). Así entendidas, las políticas públicas son las decisiones tomadas por el Estado con el objetivo de garantizar el bien común, con los recursos públicos, y por lo cual deben ser abiertas y transparentes, y están sujetas a revisión por parte de las y los ciudadanos.

La pandemia ocupó rápidamente la agenda pública y gubernamental (Subirats 2001, 262) de los países. Sin la mayoría de los elementos necesarios para una óptima gestión del problema, se pusieron en marcha una batería de políticas que requirieron una coordinación-coherencia de múltiples niveles de gobierno y de actores. Vale aquí hacer una distinción analítica. Se considera a la coordinación desde dos tipos distintos y entrelazados, la coordinación horizontal y la vertical (Acuña 2019). La primera se refiere a la coordinación entre áreas de políticas públicas (2019, 2) mientras que la segunda remite a la coordinación entre niveles de gobierno: federalismo, gobierno multinivel y coordinación de jurisdicciones que muestran relativa autonomía (2019, 7). En complementación, la coordinación para confluir en una convergencia de políticas públicas requiere de una instancia anterior, señalada por Martínez Nogueira (2010, 19): la coherencia de las mismas.

Surgen aquí dos dimensiones centrales de las políticas públicas que son tensionadas ante la necesidad de gestionar la pandemia. Así, la (des)coordinación y la (in)coherencia han marcado hasta el momento las distintas estrategias de los gobiernos de la región. Signadas por distintas

variables (organización del sistema político, visión ideológica del Estado y legitimidad democrática) los resultados son muy diversos, e inducen a analizar las políticas públicas implementadas (Matus 1987, Heredia 2000, Young 2003, Przeworski 2007, 155) para hacer frente al flagelo del coronavirus.

### 3. La pandemia del COVID-19 en América Latina

122

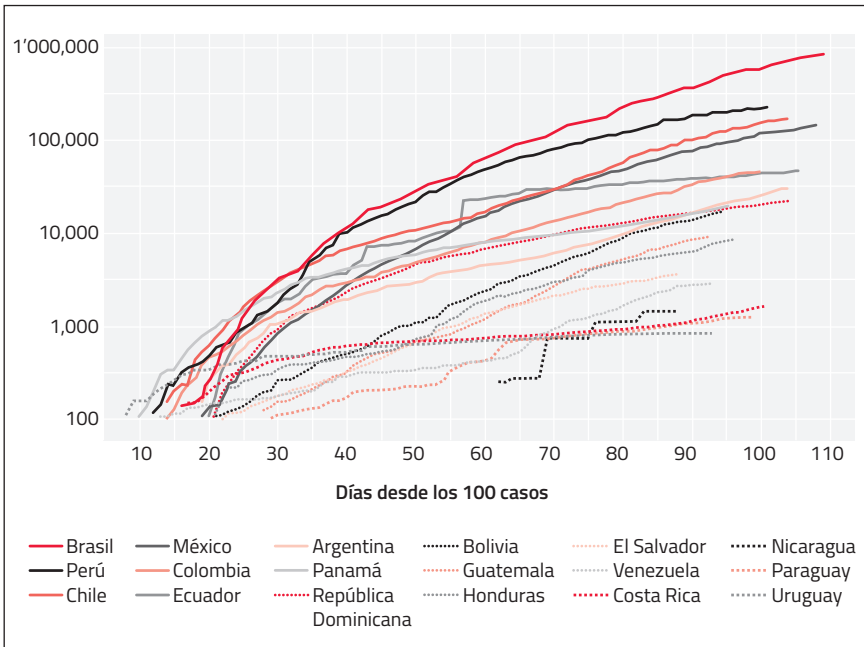


El 31 de diciembre de 2019 se registró el primer caso de COVID-19 en Wuhan, provincia de Hubei, en China. A partir de ello, se estima que el primer caso real de la nueva enfermedad ocurrió el 1 de diciembre de ese mismo año. El 7 de enero de 2020 se identificó el nuevo coronavirus. El 31 de enero, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la emergencia y el 11 de marzo la pandemia. Todos los datos de esta sección son adquiridos de la base de COVID-19 Dashboard del CSSE de Johns Hopkins University. La fecha de la información empleada para el análisis en todos los casos abarca desde el inicio de la pandemia hasta el 15 de junio de 2020.

En América Latina, el primer caso de coronavirus se registró en Brasil el 26 de febrero de 2020. El 19 de marzo alcanzó a todos los países de la región. Para junio, América Latina se convirtió en el epicentro de la enfermedad. Los países de la región implementaron distintas estrategias políticas frente a la pandemia del COVID-19. Los resultados obtenidos en la gestión de la crisis han sido muy disímiles también. Algunos países han tenido respuestas más laxas, poco coordinadas, demoradas, y su número de casos ha crecido exponencialmente. Por ejemplo, el caso de Brasil, que a mitad de junio superó el millón de casos confirmados y las 50,000 muertes, siendo el segundo país en número de contagios en el mundo. Perú ha superado los 260,000 contagios y las 8,000 muertes, ocupando el sexto lugar dentro de los países con mayor cantidad de casos en el mundo. Chile es el séptimo país en relación a los contagios registrados mundialmente; superó los 250,000 casos confirmados y las

cifras en torno al número de muertes son dudosas y han sido fuertemente cuestionadas, teniendo como consecuencia la renuncia del ministro de Salud. México superó los 195,000 contagios y está llegando a los 25,000 fallecidos.

Por otro lado, para el 15 de junio hay países que respondieron tempranamente y con medidas más estrictas como Argentina, que lleva una cuarentena de tres meses, pero cuyo número de contagios es alrededor de 45,000 casos y 1,000 muertes. Uruguay, por su parte, no llega a los 1,000 casos confirmados y apenas tiene 23 fallecimientos por coronavirus. Paraguay llegó a los 1,296 casos confirmados y ha registrado 12 muertes, como se expresa en el Gráfico 1, en el cual se visualiza la variación regional del avance de los contagios:



**Gráfico 1.** Latinoamérica: Casos acumulados confirmados desde los 100 casos

Fuente: Elaboración propia con base en datos del “COVID\_19 Global Cases”, de la Johns Hopkins University.

## 4. Datos, variables y análisis

El objetivo de este trabajo es obtener una primera evaluación sobre cómo inciden las diferentes medidas implementadas por los estados sobre la progresión de los contagios nuevos diarios, para luego profundizar en la caracterización de cada uno de los países. Esta primera parte del estudio incluirá análisis de regresión multivariada del tipo *Time Series Cross Sectional*. Este tipo de análisis estadístico tiene la ventaja de poder evaluar simultáneamente el impacto de los distintos tipos de medidas estatales sobre los nuevos contagios confirmados por día, distinguiendo la pertenencia a cada país, y reconociendo la secuencia temporal de los datos. Pese a esta ventaja, dado el número reducido de países y observaciones al interior de cada uno de ellos, este análisis no debe tomarse como concluyente, sino más bien como orientativo para la etapa posterior de reconstrucción cualitativa de cada país.

El número de nuevos contagios será la variable dependiente, en tanto que es una medida para evaluar la progresión diaria y a lo largo de los meses de cómo ha sido la progresión de contagios de COVID-19. También permitirá captar cambios en la tendencia a lo largo del tiempo y al interior de cada nación. Dentro de esta base se seleccionaron los cinco países de interés. A su vez, esta base fue complementada por los datos que provee la base OXCGR que utiliza 13 indicadores, de los cuales siete miden las decisiones políticas de los gobiernos, cuatro miden decisiones fiscales y económicas, y dos miden la estrategia frente a la pandemia. En cuanto al índice de restrictividad, económica y sanitaria (anexo I), se trata de variables medidas a diario, que luego son integradas en un índice que varía entre 0 (máxima flexibilización) y 100 (máxima restricción).

En tal sentido, la expectativa es que el coeficiente de regresión resulte significativo y de signo negativo, indicando que a mayor restricción de las medidas gubernamentales, menor sea el número de contagios diarios registrados en los países del Cono Sur. Por su parte, para el índice de medidas económicas y fiscales, que varía de 0 (sin medidas de estímulo y contención económica) a 100 (máximo acompañamiento económico y fiscal del estado), la expectativa es que el coeficiente de regresión sea significativo y negativo; es decir, ante un mayor paquete de medidas de

acompañamiento fiscal y económico, un menor número de contagios. A su vez, se entiende que este tipo de políticas en países como los del Cono Sur, que se caracterizan por poseer altos niveles de desigualdad y pobreza extrema, con economías fuertemente informalizadas y débiles, son centrales a la hora de garantizar el cumplimiento de las medidas restrictivas.

Por lo cual también se incorpora un término de interacción entre las variables de restricción de medidas gubernamentales y acompañamiento de medidas económicas. En tal sentido, la principal expectativa es que el coeficiente de regresión de la interacción sea significativo y positivo, mientras más políticas de contención económicas y fiscales haya, mayor será el efecto de las medidas restrictivas en la reducción del número de contagios diarios. Por último, el índice de medidas sanitarias varía entre 0 (sin políticas de testeo y rastreo de contagios) y 100 (política de testeos masiva y rastreo amplio de contactos). Aquí la expectativa no es tan clara, ya que debido a que hay un gran número de contagios de coronavirus que son asintomáticos, una mayor política de testeos podría implicar un mayor número de contagios diarios detectados.

También se incorporarán al modelo otras variables de control que permitirán abarcar mejor las características propias de cada uno de los países. Ellas son densidad poblacional, PIB per cápita, pobreza extrema, camas de hospital por cada 1,000 habitantes, y porcentaje de población de más de 70 años. Los resultados del modelo serán los que orientarán el análisis en profundidad de los cinco países en estudio. De esta manera, la investigación adoptará un carácter más cualitativo, permitiendo cerrar el círculo al lograr una triangulación de técnicas que proporcionará un mayor control de las variables independientes, dependientes e intervinientes.

Finalmente, se debe advertir una serie de limitaciones del presente análisis. La primera tiene que ver con la calidad de los datos y la dificultad de poder registrar contagios, dadas las características de la enfermedad por coronavirus. Al día de hoy, cada país informa a la OMS sus datos; cada país establece sus propios criterios para registrar los casos confirmados, los sospechosos y las muertes, y tales criterios difieren de país a país, con lo cual podrían estarse comparando cosas técnicamente incomparables.

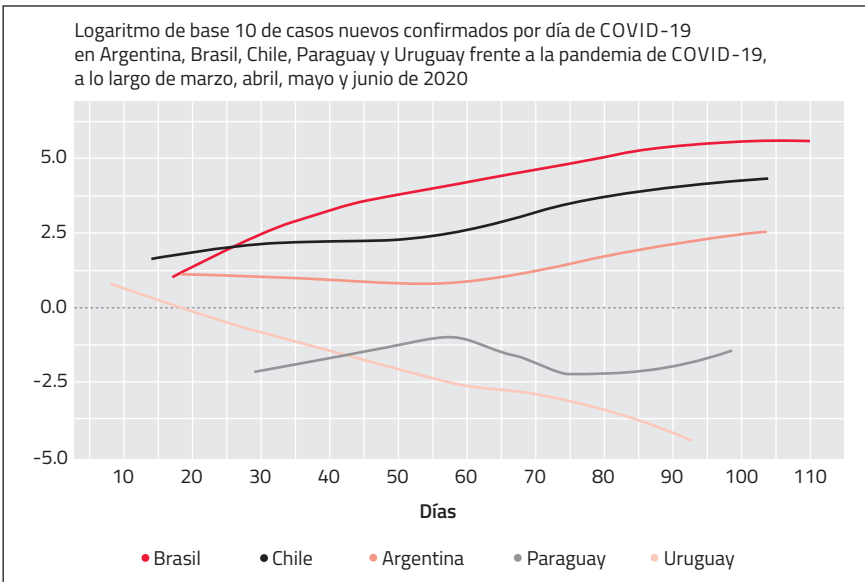
Además, el coronavirus se trata de una enfermedad nueva de la cual aún hay muchas características que se desconocen. Por ejemplo, a junio de 2020, por dos casos de testeo total de la población realizados en el crucero Diamond Princess y en la Villa de Euganeo, Italia, se supo que la mitad de los infectados por COVID-19 son asintomáticos. A partir de tales informaciones, se puede asumir que los casos confirmados en los distintos países son una fracción de un total de casos que no se llegan a conocer, pero cuya fracción cuando el número de casos confirmados es grande no tiene demasiada variación.

Al dinamismo del conocimiento que se tiene de la enfermedad, se le suma que los registros se realizan en tiempo real y en un contexto de emergencia, donde puede variar su calidad de acuerdo a la etapa de la curva de crecimiento de contagios en la cual el país se encuentra y no se están sujetos a controles de calidad. Una última limitación del análisis que aquí se presenta es el número reducido de países que se están comparando ( $N=5$ ), que podría limitar los grados de libertad del análisis de regresión, con lo cual las conclusiones que puedan extraerse de tal modelo deben ser consideradas como orientadoras de posibles relaciones, pero nunca en sentido determinante o estricto.

Si bien al día de hoy no se cuenta con muchos artículos que permitan evaluar cómo los estados han gestionado la pandemia debido a la contemporaneidad del fenómeno, sí es posible mencionar algunos destacables antecedentes. El trabajo de Barberia *et al* (2020a) emplea las mismas variables de la base de OXCGRT pero para medir las respuestas de los estados al interior de Brasil, y encuentra un alto nivel de heterogeneidad sobre las medidas de distanciamiento social implementadas por los estados. En un trabajo posterior, Barberia *et al* (2020b) encuentran que la efectividad de las medidas de distanciamiento en los estados brasileños es mayor cuando se toman medidas más amplias que se sostienen a lo largo del tiempo. Ello permite un mayor nivel de adhesión por parte de la ciudadanía (Barberia *et al* 2020, 15). Por su parte, Balayeth Hussain (2020) empleando la misma base de datos de Oxford que aquí se usa, encuentra que los países con respuestas y medidas gubernamentales más estrictas han experimentado un mayor cumplimiento de los consejos de “distanciamiento social” y, por lo tanto, experimentaron tasas de

## 5. Los casos del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

Para comenzar el análisis, primero se realizará una reconstrucción de las variables de interés. En el Gráfico 2, se presenta la dinámica de los nuevos casos confirmados de COVID-19 por día en los cinco países del Cono Sur.



**Gráfico 2.** Casos seleccionados

Fuente: Elaboración propia con base en datos del “COVID\_19 Global Cases”, de la Johns Hopkins University.



Del Gráfico 2 se puede ver que dentro de los países seleccionados hay dos grupos. El primero compuesto por Brasil, Chile y Argentina, donde los casos nuevos confirmados diariamente van en aumento con el correr de los días. Dado que el gráfico se realizó con base en el logaritmo de base 10 (a fin de otorgar mayor claridad), las tres tendencias que están linearizadas, en realidad están experimentando un régimen de crecimiento exponencial. El crecimiento de nuevos casos diarios de Brasil es más del doble que el de Argentina. Chile experimenta un crecimiento de casos nuevos diarios de más de 50% que los registrados por Argentina. Luego, el segundo grupo está compuesto por Paraguay y Uruguay, cuya tendencia de nuevos casos diarios ha sido descendente. En el caso de Uruguay, que además posee un número muy bajo de contagios, los nuevos casos diarios han ido decreciendo desde que comenzó la pandemia. En el caso de Paraguay, la tendencia es más oscilante, entre un primer mes de crecimiento, luego seguido de un segundo periodo de decrecimiento, para en los últimos días volver a incrementar su número de casos nuevos diarios.

## 5.1 Hacia una explicación<sup>1</sup>

Hasta el momento se ha reconstruido la trayectoria de cada país del Cono Sur en la variable dependiente, es decir el número de nuevos casos diarios. Ahora, a modo de orientación, se evaluarán las posibles relaciones e influencias de los distintos tipos de medidas implementadas por los países sobre la curva de contagios nuevos de cada país. Para ello, se empleará un modelo de regresión *Time Series Cross Sectional*<sup>2</sup> que permite distinguir el agrupamiento por país y la sucesión temporal de los datos registrados:

<sup>1</sup> Para acceder a los controles del modelo, sírvase solicitar envío a los autores de este texto.

<sup>2</sup> Si bien el limitado número de países incluido al análisis podría limitar los alcances del modelo de regresión y sus conclusiones deben ser tomadas con cautela, dada la

**Tabla 2: Modelo de regresión lineal TSCS para explicar los nuevos casos diarios de COVID-19 en los países del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, del 23 de enero al al 15 de junio de 2020**

Va. dependiente: Número de nuevos casos confirmados de coronavirus por día	(1) TSCS con panel corregido de errores estándar	(2) TSCS con efectos fijos por país y errores robustos
Densidad poblacional	34.6*** (4.77)	52.0** (7.52)
Población mayor de 70 años	-5.45** (2.14)	4.83 (7.17)
Pobreza extrema	-9.17 (4.77)	- -
Camas de hospital por cada 1,000 hab.	3.33*** (1.05)	-1.82 (1.70)
PIB per cápita	-6.03* (2.81)	-103.65*** (6.09)
Índice de medidas restrictivas del gobierno	-3.85*** (0.87)	-2.76** (0.75)
Índice de medidas sanitarias	3.64*** (0.41)	3.40** (0.41)
Índice de medidas económicas	-28.85*** (4.76)	-25.62* (6.96)
Interacción de medidas restrictivas y medidas económicas	0.39*** (0.09)	0.34* (0.09)
Movilidad al trabajo	0.08 0.28	0.16 0.03

estructura de los datos, por día y por país, no es plausible estimar otro modelo más sencillo que no reconozca la línea temporal o los agrupamientos por país.

Desconocer la estructura longitudinal y anidada por país de los datos implicaría muchos más riesgos de posibles sesgos y errores en los coeficientes estimados.

Se estimaron los diagnósticos correspondientes para comprobar los supuestos de linealidad, homocedasticidad, no colinearidad y normalidad de los residuos.

También fueron estimados los diagnósticos para descartar autocorrelación. Adicionalmente se calcularon y se reportan errores estándar corregidos por panel. Se pueden ver los diagnósticos del modelo en el anexo.



Tabla 2: Modelo de regresión lineal TSCS para explicar los nuevos casos diarios de COVID-19 en los países del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, del 23 de enero al al 15 de junio de 2020		
Va. dependiente: Número de nuevos casos confirmados de coronavirus por día	(1) TSCS con panel corregido de errores estándar	(2) TSCS con efectos fijos por país y errores robustos
Cantidad de test por millón de habitantes	0.12*** (0.03)	0.11* (0.03)
Constante	99.78 (57.8)	875.62*** (24.13)
R <sup>2</sup>	31%	32%
N observaciones	629	629
N países	5	5
Prob > chi <sup>2</sup>	0.0000	0.0000
Observaciones por grupo Min/promedio/Max	95/125/145	95/125/145

En la tabla 1 (anexo), se presentan dos modelos de regresión lineal *Time Series Cross Section*. Los coeficientes presentados en la columna uno fueron estimados bajo un modelo con errores estándares corregidos por panel.

Este modelo con todas sus variables independientes incluidas logra explicar 31% de la explicación de los nuevos casos de coronavirus registrados en los países del Cono Sur, entre los meses de marzo y junio de este año. Fue estimado para un total de 629 observaciones agrupadas en cinco países y resultó ser significativo. Este modelo asume efectos aleatorios que no se asocian a la pertenencia a cada país. Incluye un primer bloque de variables más estructurales que permiten incorporar características propias de cada uno de los países: densidad poblacional, población de más de 70 años, pobreza extrema, camas disponibles cada 1,000 habitantes y PIB per cápita. Luego se introdujeron el conjunto de variables que distinguen las medidas implementadas por los gobiernos: medidas restrictivas, medidas sanitarias y medidas económicas y una interacción. Por último, se incluyeron variables relacionadas con las características

particulares de la pandemia, como la movilidad al trabajo y el número de tests realizados por cada millón de habitantes.

El modelo reportado en la columna dos es similar al previo, pero incluye una corrección de efectos fijos. Es decir, incorpora en la estimación del modelo una corrección que le permite introducir la pertenencia a cada uno de los países, y reporta errores robustos. Dada la estructura de los datos, lo más idóneo en este caso es este último modelo a fin de controlar adecuadamente posibles estimaciones, ya que se ha confirmado por test (ver anexo) que los países ejercen una influencia significativa, la cual debe ser tomada en cuenta. Este último servirá de base para explicar los resultados. Así, el modelo reporta un  $R^2$  que indica que el modelo permite explicar 32% de la variación en el número de nuevos casos diarios al interior de los países. El modelo resultó significativo. En relación al primer bloque de variables más estructurales, alcanza significatividad la densidad poblacional, que muestra que por cada punto adicional de densidad aumentan 52 casos nuevos por día. El PIB per cápita también resultó significativo, pues indica que por cada punto que se reduce, hay un aumento de 103 casos diarios en los países del Cono Sur.

Sobre las variables de interés, el índice de medidas restrictivas del gobierno alcanzó significatividad, por cada punto que se incrementa el índice se reducen casi tres casos nuevos diarios. El índice de medidas económicas también fue significativo en el sentido esperado: por cada punto que incrementa el índice, se reducen 26 casos diarios. Por su parte, el índice de medidas sanitarias resultó significativo y positivo, al mostrar que por cada punto que incrementan las medidas sanitarias, se aumentan tres casos. Esto puede deberse a la temporalidad de las medidas.

El efecto del coronavirus se refleja una vez transcurridos entre 12 a 14 días, periodo de incubación de la enfermedad. Eso podría estar generando que el incremento de casos esté seguido por nuevas medidas sanitarias que no llegan a reflejar su impacto hasta transcurridas dos semanas. El término de interacción que se puso a prueba también resultó significativo y positivo, esto estaría indicando que las medidas económicas refuerzan el efecto de las medidas restrictivas, en la reducción del número de contagios diarios. Este dato permite captar la multidimensión que requieren las medidas gubernamentales.

No sólo son necesarias medidas restrictivas a fin de reducir los contagios diarios, deben estar acompañadas por políticas económicas y fiscales de contención que permitan a todos los que dejaron de percibir ingresos por la contingencia generada por el coronavirus, puedan seguir acatando y cumpliendo con lo que el gobierno se encuentra implementando. Este hallazgo concuerda con el registrado en Barberia *et al* (2020b), que apunta a la importancia de adoptar medidas más abarcativas a fin de lograr una mayor adhesión a las medidas de distanciamiento social. Por último, la variable test por millón de habitantes también resultó ser significativa y positiva, pero su efecto es muy pequeño.

## 5.2 Los países y las medidas adoptadas

En la Tabla 1 (anexo) se pueden ver las distintas medidas tomadas por cada país en cada mes desde que comenzó la pandemia y cómo se desarrolló entre marzo y junio. En detalle, cada país tuvo distintas secuencias de políticas restrictivas<sup>3</sup>, sanitarias<sup>4</sup> y económicas<sup>5</sup>, las cuales fueron descritas utilizando la base de datos OXCGRT, desde la cual se unificó el criterio analítico.

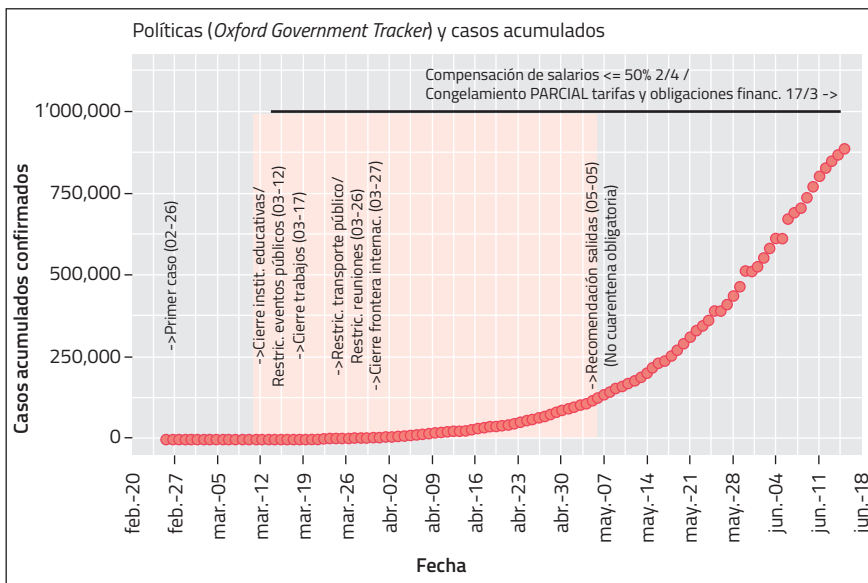
---

<sup>3</sup> De acuerdo a la base: cierre de instituciones educativas, cierre de lugares de trabajo, restricción del transporte público, restricción de circulación interna, restricción de eventos masivos, restricción de cuarentena obligatoria, control del movimiento internacional.

<sup>4</sup> De acuerdo a la base: política de testeos, política de información pública, política de contactos estrechos de los contagiados.

<sup>5</sup> De acuerdo a la base: políticas económicas tendientes a compensar 50% o más del salario de la población económicamente activa ante la disminución de la actividad económica; congelamiento de tarifas de servicios públicos y congelamiento de compromisos financieros públicos y privados (parcial o total).

## Brasil



**Gráfico 3.** Brasil (888,271 casos totales)

Fuente: Elaboración propia a partir de “COVID-19 Government Response Tracker”. Más en: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/>

El caso de Brasil en este momento ya es un caso paradigmático junto a EU y Gran Bretaña, por la cantidad de contagios alcanzados en poco tiempo. Anuncia el primer caso del país el 26 de febrero y la primera política registrada por la base es tres semanas después, con el cierre de instituciones educativas y restricciones a reuniones de más de 10 personas (12 de marzo). A su vez, en relación a los lugares de trabajo, en un primer momento se sugirió la realización de teletrabajo que con el correr de los días se hizo obligatorio. Se mantuvieron parcialmente —con flexibilidad— las políticas al funcionamiento del transporte público y la cuarentena, en tanto que el cierre de fronteras fue parcial.

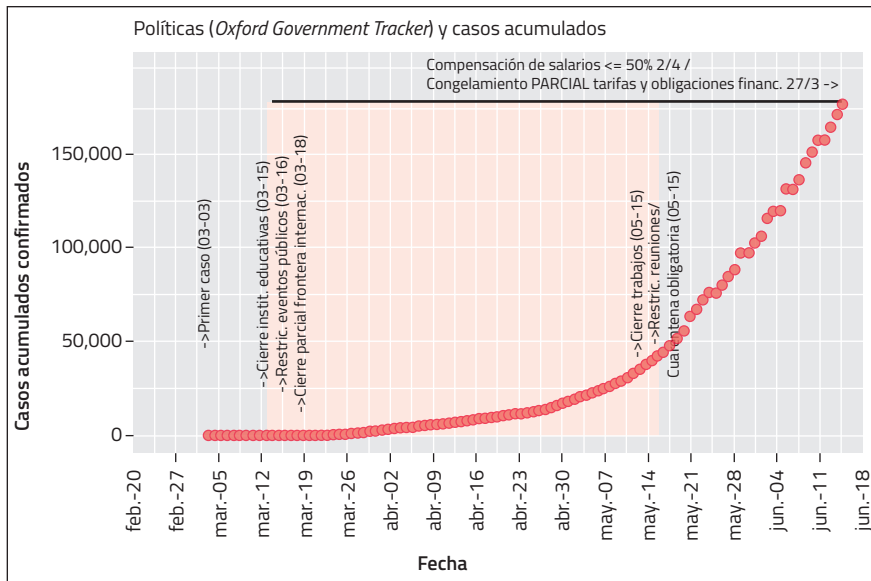
En relación a las políticas sanitarias hubo una fuerte política de comunicación, la política de testeo se restringió a personas con síntomas y hubo una limitada política de rastreo de contactos. Como se observa en el Gráfico 3, en abril sólo se mantuvieron flexibles las políticas respecto a la cuarentena y al transporte público, y respecto a la política de contactos estrechos también continuó siendo limitada. El número de

casos acumulados para ese mes fue de 87,187 y de 6,006 muertos. En los meses de mayo y junio sólo la política de cuarentena continuó siendo parcial, y los casos llegaron a 888,271 y 43,959 muertes.

La política sanitaria seguida desde el gobierno nacional ha sido una estrategia laxa que incluso tensionó el sistema político con algunos estados federales que no acompañaron esa estrategia. Se pudo ver una importante descoordinación vertical entre las políticas implementadas desde el gobierno central y los gobiernos estatales. Incluso en el transcurso de un mes (del 16 de abril al 14 de mayo), el Ministerio de Salud tuvo tres ministros distintos por diferencias con el presidente. Finalmente, asumió el cargo un militar afianzando el poder de las fuerzas armadas dentro del Ejecutivo nacional.

En lo referente a la política económica, la situación sigue la misma lógica ya que, al igual que Chile, a partir del 17 de marzo se implementó un congelamiento parcial de tarifas y obligaciones financieras, y dos semanas después, una compensación de 50% o menor de los salarios.

## Chile



**Gráfico 4.** Chile (179,436 casos totales)

Fuente: Elaboración propia a partir de "COVID-19 Government Response Tracker". Más en: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/>

Chile registra su primer caso el 3 de marzo y, como se observa en el Gráfico 4, la distancia entre la primera medida registrada por el Government Response Tracker de Oxford University, es de dos meses (entre el cierre de instituciones educativas y la cuarentena obligatoria). Además, la distancia entre la primera política y el primer caso es de 12 días. Esto, en parte, explica por qué al momento de la decisión de cuarentena parcial por parte del gobierno chileno, este país ya sumaba 39,542 casos y 394 fallecidos.

Además, no impuso restricciones al funcionamiento del transporte público en ningún momento del periodo analizado y mantuvo un cierre parcial de las fronteras internacionales. Las políticas respecto a la concurrencia a los lugares de trabajo, a la realización de reuniones y a la cuarentena fueron parciales en marzo, abril y la mitad de mayo, volviéndose luego más estrictas.

Por otro lado, en relación a la política sanitaria, desarrolló una fuerte política de comunicación, testeo a personas sintomáticas y una fuerte política de seguimiento de contactos estrechos. Sin embargo, como se observa también en el Gráfico 4, la curva de contagios comienza a aumentar exponencialmente, aunque el número oficial de fallecidos no tuvo correlación con esta situación. Así, un mes después, el 14 de junio ante la presión de esta confusa situación, renuncia Jaime Mañalich, ministro de Salud, y asume Enrique Paris. Inmediatamente se reactualiza el criterio de conteo de fallecidos y la curva comienza a crecer aceleradamente llegando al 15 de junio a 179,436 casos acumulados, 3,362 fallecidos y 148,729 casos activos.

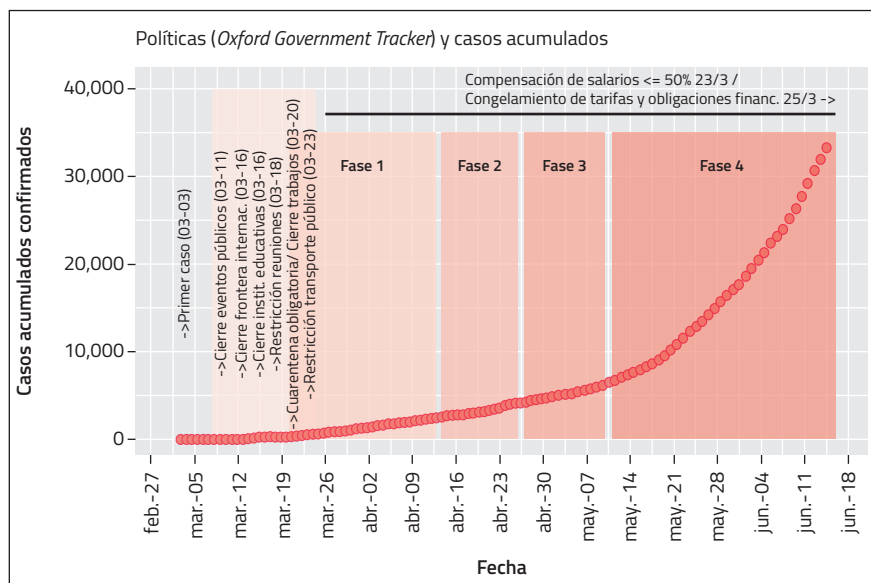
En lo que respecta a medidas económicas, Chile al igual que el resto de los casos aquí analizados, ha compensado la pérdida de salarios por la reducción de la movilidad y la actividad económica a partir del 2 de abril, cubriendo así 50% o menos del total. Por otro lado, al igual que Brasil, ha implementado políticas económicas referidas al congelamiento de tarifas y obligaciones financieras de manera parcial y no total. Esto quiere decir que no ha sido una política económica generalizada, sino focalizada a partir del 27 de marzo.

Como se detalló en el modelo de regresión, la política económica está fuertemente correlacionada con los nuevos contagios diarios, y aquí



se verifica nuevamente y se explica por la interacción particular que este tipo de políticas tiene con las demás políticas sanitarias. En este caso, a menor política económica de compensación ante la pandemia, menor cumplimiento de las demás medidas dictadas por el gobierno.

## Argentina



**Gráfico 5.** Argentina (32,785 casos totales)

Fuente: Elaboración propia a partir de "COVID-19 Government Response Tracker". Más en: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/>

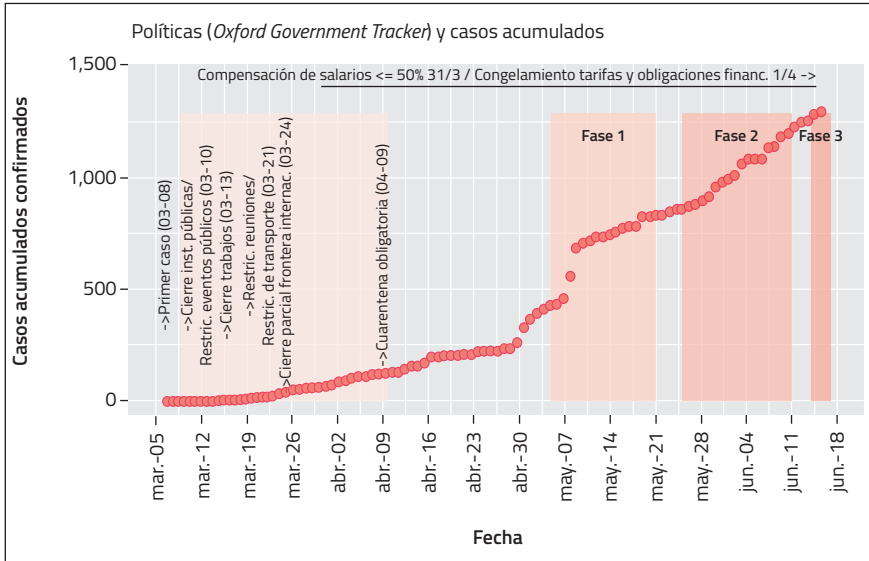
En el caso de Argentina, los primeros casos se registraron a principios del mes de marzo. Durante ese periodo, el país registró 1,054 casos acumulados y tuvo 27 muertes. En cuanto a las medidas restrictivas del gobierno, hubo una política estricta respecto al cierre de las instituciones educativas, al cierre de los lugares de trabajo, a la no realización de eventos públicos; se prohibieron las reuniones de más de 10 personas, hubo fuertes restricciones en relación al funcionamiento del transporte público, además de una cuarentena estricta, con lo que se redujo fuertemente el movimiento interno.

A mitad de ese mes se dio un cierre parcial de frontera, de vuelos provenientes de áreas afectadas y posteriormente se procedió al cierre total de fronteras. En cuanto a las políticas sanitarias hubo una fuerte campaña de información pública, la política de testeos se basó en los casos con síntomas y hubo una fuerte política de contactos estrechos. En abril se mantuvieron estas mismas políticas y los casos acumulados fueron de 4,428 y 218 muertes. En mayo hubo algunas flexibilizaciones parciales respecto a la asistencia a los lugares de trabajo, y si bien se mantiene el teletrabajo, algunos comercios no esenciales de algunas zonas del país comenzaron a habilitarse.

También se flexibilizó en algunas provincias la cuarentena parcialmente y se permitió una mayor movilidad interna. Los casos acumulados llegaron a 16,851 y las muertes a 539. En junio se siguió con el mismo régimen de flexibilización en zonas con bajos contagios y con mayores restricciones en aquellas jurisdicciones cuyo número de casos era mayor. Al 15 de junio, Argentina acumulaba 32,785 casos confirmados y 854 muertes.

En lo referente a las políticas económicas, Argentina fue —junto con Uruguay y Paraguay—, uno de los países que más recursos destinó para contener la reducción de la actividad económica y la movilidad de las personas. Por un lado, tres días después de decretar la cuarentena social, solidaria y obligatoria, el 23 de marzo se implementó la compensación menor o igual a 50% de salarios; por otro lado, aplicó un congelamiento generalizado de tarifas y de obligaciones financieras, desde el 25 de marzo a la actualidad (15 de junio). En complementación, se aplicó al igual que en Paraguay, un esquema de fases para la salida de la cuarentena y la reactivación económica que consiste, como muestra el Gráfico 5, de cinco fases: I (10 de marzo al 24 de marzo), II (20 de marzo al 13 de abril), III (27 de abril al 10 de mayo), IV (11 de mayo al 16 de junio) y la V, denominada “nueva normalidad”, que a la fecha en que se escribe este texto, aún no se aplicaba.

## Paraguay



**Gráfico 6.** Paraguay (1,296 casos totales)

Fuente: Elaboración propia a partir de "COVID-19 Government Response Tracker". Más en: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/>

Paraguay registró su primer caso el 4 de marzo y, al igual que Argentina y Uruguay, se aplicó un paquete de medidas a los pocos días. En marzo se implementó una política estricta respecto al cierre de las instituciones educativas y al cierre de los lugares de trabajo; también se impidió la realización de eventos públicos, y se restringieron el transporte público y el movimiento interno. Mientras que mantuvo mayor flexibilidad en la realización de reuniones, su política de cuarentena y de cierre de fronteras fue parcial.

Si bien la distancia entre el primer caso y la cuarentena obligatoria es de un mes, eso se explica teniendo en cuenta que cuando se decidió esa medida el país tenía 129 casos confirmados. Como se observa en el Gráfico 6, la curva de contagios se mantiene estable en menos de 250 casos hasta fines de abril, periodo en el cual el gobierno decide una apertura progresiva mediante un sistema de fases que aún está en funcionamiento (al 15 de junio). En relación a la política sanitaria hubo una limitada polí-

tica de comunicación, los testeos se hicieron a personas con síntomas y se dio una fuerte política de rastreo de contactos estrechos.

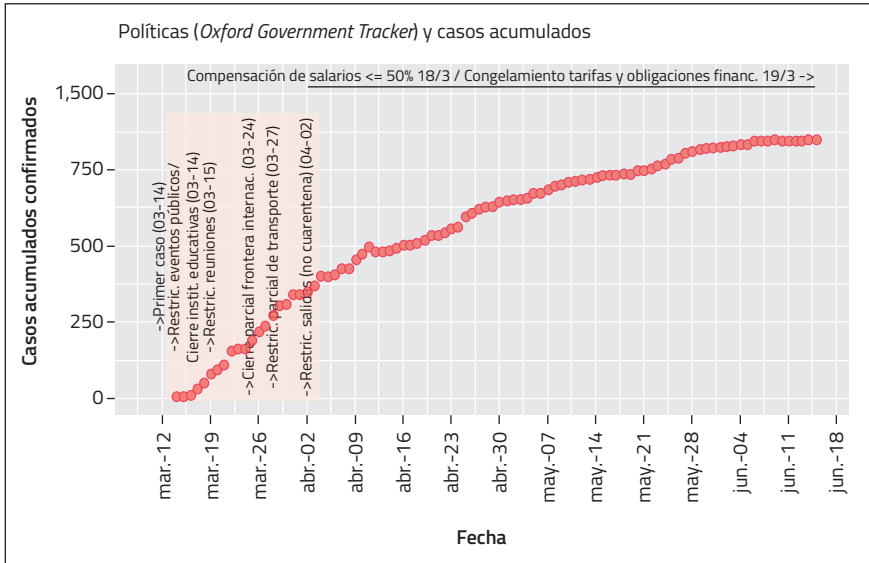
Al igual que lo anterior, el Gráfico 6 también visibiliza cómo la curva de contagios responde en parte a las distintas etapas de las fases. Es decir, a mayor apertura, mayor número de contagios. Así, las fases se dividen en I Fase (4 de mayo al 21 de mayo), II Fase (25 de mayo al 11 de junio), III Fase (15 de junio al 19 de julio) y actualmente se encuentra vigente la IV Fase en algunas zonas.

A su vez, es importante destacar que si bien sigue siendo baja, la tasa de testeos diarios rondaba los 1,500 —para junio de 2020— lo cual, consecuentemente, aumenta el número de casos, ya que se reduce la brecha entre el número de infectados reales e infectados informados oficialmente. Para mayo, algunas actividades se comenzaron a flexibilizar parcialmente como la concurrencia a los lugares de trabajo, las restricciones al transporte público, la cuarentena y el movimiento interno. Los casos siguieron creciendo lentamente acumulando 986 contagios y 11 muertes. Para junio se mantuvieron las políticas precedentes y sólo se volvió más estricta en relación al rastreo de contactos estrechos.

La particularidad de Paraguay, al igual que Uruguay, su densidad poblacional, su población con un promedio joven de edad, y su geografía de frontera también inciden en el lento ritmo de aumento de casos. Esto se traduce en que si bien Paraguay registra el primer contagio casi al mismo tiempo que los demás países estudiados, su curva de contagios ha permanecido estable por mayor tiempo. Por lo tanto, debajo de Uruguay, Paraguay tenía para el 15 de junio 1,296 casos acumulados, 611 casos activos y 12 fallecidos.

La política económica de compensación en este caso ha sido similar con la de Argentina y Uruguay. Contrario al resto de los países, Paraguay primero realizó una compensación menor o igual a 50% del salario (31 de marzo), y luego un congelamiento generalizado de tarifas y obligaciones financieras (1 de abril). También, al igual que en Argentina, las medidas comenzaron a implementarse 10 días previos a la cuarentena obligatoria, lo que permitió dar fuerza de legitimidad, desde esta interacción particular, al confinamiento posterior.

## Uruguay



**Gráfico 7.** Uruguay (848 casos totales)

Fuente: Elaboración propia a partir de "COVID-19 Government Response Tracker". Más en: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/>

Uruguay refleja el primer caso el 14 de marzo en el cual, como se observa en el Gráfico 7, se implementaron una serie de políticas tempranas con el fin de frenar la reproducción de los contagios. Efectivamente, Uruguay es el país que, en términos comparativos, mejor se encuentra a nivel epidemiológico en la región. Sobre sus políticas restrictivas, este país mantuvo un perfil mixto, sosteniendo restricciones fuertes en algunas áreas, y más laxas en otras. En relación a las instituciones educativas mantuvo el cierre de escuelas en marzo, abril y mayo, flexibilizando en junio. La política de concurrencia a los lugares de trabajo se mantuvo laxa a lo largo de todo el periodo. Hubo una política estricta respecto a restringir eventos públicos. Sobre la política de reuniones no hubo ninguna restricción.

En marzo no hubo ninguna política sobre el transporte público, aunque luego se aplicó una restricción parcial. La política de cuarentena fue laxa en gran parte del periodo, al igual que las restricciones al movimiento interno, las cuales fueron parciales. Al momento de restringir

las salidas (9 de abril), ya que este país no implementó una cuarentena obligatoria, se registraban 456 casos acumulados y 7 fallecidos. La particularidad de este caso es el achatamiento de la curva sin la necesidad de implementar una cuarentena obligatoria y, hasta el momento, de una apertura de las actividades económicas sin un rebrote generalizado del virus, al 15 de junio tiene 848 casos acumulados, 34 casos activos y 23 fallecidos. En torno al rubro sanitario, hubo una fuerte política de comunicación sobre las políticas sanitarias, los testeos se hicieron a sintomáticos y la política de rastreo de contactos estrechos fue limitada durante todos los meses.

En la dimensión de políticas económicas, el caso de Uruguay es interesante, ya que si bien no realizó una cuarentena obligatoria y descansó en la responsabilidad de la sociedad el cuidado y prevención individual, sí incentivó esta visión desde la política económica. De los casos seleccionados, es el país que más rápido respondió en este rubro desde el primer caso, y cuatro días después realizó una compensación de 50% o menor de los salarios (18 de marzo) y un congelamiento generalizado de tarifas y obligaciones financieras al otro día (19 de marzo). Esto permite reafirmar, una vez más, que la relación entre la política económica y la implementación/cumplimiento de la misma se refuerzan.

## 6. Conclusiones

En mayo de 2020 se cumplían seis meses de que fue reconocida la existencia del COVID-19. En un breve lapso de tiempo, el virus recorrió el mundo y transformó la vida cotidiana de quienes lo habitamos. Las formas tradicionales de organización social fueron transformadas, y la capacidad de gestión de los Estados fue desafiada de un modo sin precedentes. Cada región ha sido, en algún momento, epicentro de la pandemia y los distintos países fueron implementando medidas divergentes, experimentando así resultados con distintos impactos en los contagios y muertes. Ciertas naciones respondieron de formas más tardías o laxas, y llegaron a saturar (o tensionar) sus sistemas sanitarios. Otros países adoptaron medidas de forma temprana y efectiva, con lo cual lograron

contener la situación sanitaria y evitar el agotamiento de los recursos sanitarios. Ante respuestas disímiles, existen consecuencias políticas, sociales y económicas particulares en cada país que actualmente están en tensión y debate.

El objetivo principal que se planteó en este artículo fue clasificar los distintos tipos de respuestas estatales de los países del Cono Sur frente a la pandemia de COVID-19, evaluar sus resultados y reflexionar sobre sus consecuencias en distintos aspectos de la organización social y política.

En este sentido, la coordinación y la coherencia de las políticas públicas implementadas importa. A lo largo de este trabajo se encontró evidencia preliminar que permite afirmar que las medidas adoptadas por los gobiernos tuvieron impactos medibles y lograron reducir el número tanto en términos de contagios como de fallecimientos.

A mayor restricción en las medidas implementadas por los gobiernos del Cono Sur, menor fue el número de nuevos contagios diarios registrados. Esta afirmación se sostiene en los datos aquí presentados, los cuales demuestran que no sólo las medidas restrictivas fueron beneficiosas a la hora de reducir los contagios, sino que la coherencia de un paquete vasto y amplio de medidas hizo la diferencia.

Los países que incluyeron medidas restrictivas pero también de contención sanitaria, y por sobre todo medidas económicas y financieras, podrían definirse como la mejor estrategia a la hora de reducir los contagios de COVID-19. Es decir, la coherencia y coordinación entre políticas sanitarias, económicas y políticas (intra e interestatales) tuvieron efecto positivo en la reducción del número de contagios.

La etapa por la que transita el Cono Sur de América Latina enfrenta la región a un nuevo e indelegable reto ante la pandemia, que tiene que ver con salir de la fase más restrictiva implantada por algunos gobiernos. No existe hasta el momento respuesta clara de cómo dejar la cuarentena (obligatoria o parcial) sin que eso se traduzca en un aumento de la curva de contagios. El presente trabajo deja algunas reflexiones en dicho sentido.

Las medidas económicas son importantes para lograr adhesión y acatamiento de las medidas restrictivas, y principalmente para poder sostenerlas a lo largo del tiempo. Con el transcurrir de la pandemia, la

adopción de cuarentenas extensas se hace sentir entre la población. Los países que adoptaron cuarentenas estrictas que se han alargado en el tiempo, han visto disminuir la efectividad de las medidas adoptadas por sus gobiernos. Los datos que aquí se aportan parecen abonar la interpretación de que sólo es posible mantener dichas restricciones si existen un conjunto de medidas integrales que aseguren una contención económica para los sectores más perjudicados por la disminución de la actividad económica que traen aparejadas las cuarentenas.

Excepto en el caso de Uruguay, el resto de países ha experimentado un aumento considerable en el número de contagios; esto se ve, especialmente, en los países que sostienen cuarentenas estrictas más largas, como Argentina y Paraguay. El efecto de las medidas restrictivas parece diluirse a medida que las restricciones se extienden en el tiempo. En tal caso, las medidas de contención económica parecen ser aún más importantes para poder seguir conteniendo los contagios en cada país.

A modo de cierre, se puede afirmar entonces que la respuesta estatal importa y mucho en la contención de la pandemia y sus posibles consecuencias en la población. Las respuestas más tempranas se han demostrado más eficaces a la hora de contener los contagios. Las restricciones, las políticas sanitarias y las económicas han permitido una disminución en el número de nuevos contagios, ya que facilitaron la adopción de las medidas por parte de la población.

Las medidas integrales que abarcan distintos aspectos y que incluyen además de restricciones, medidas de acompañamiento económico, parecen ser la clave en la región a la hora de enfrentar al COVID-19. La tarea pendiente es ampliar el estudio de las posibles salidas de las cuarentenas. Evaluar qué políticas resultan más coherentes y coordinadas a la hora de flexibilizar las cuarentenas, sin que ello conlleve riesgos para el sistema sanitario.



## Bibliografía

- ACUÑA, CARLOS H. 2019. "Sobre la Coordinación de Políticas: Importancia y Complicaciones". En *12*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de San Martín.
- ACUÑA, CARLOS H., y Mariana Chudnosvsky. 2013. "Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos". En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina, 19-70*. Estado y política. México: Siglo XXI Editores.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. 1992. "El estudio de las políticas públicas", 29.
- BARBERIA, LORENA; CANTARELLI, LUIS; CLARO, M. LETICIA; SEELAENDER COSTA ROSA, ISABEL; DA SILVA PEREIRA, FABIANA Y ZAMUNDIO, MARCELA. 2020a. "Confronting the COVID-19 Pandemic: Brazilian Federal and Subnational-Government Responses, Technical Report on Social Distancing Stringency (SDS) 1.0". *Mimeo*. Abril 2020.
- BARBERIA, LORENA; CANTARELLI, LUIS; CLARO, M. LETICIA; DE PAULA MOREIRA, NATÁLIA; SEELAENDER COSTA ROSA, ISABEL; SCHMALZ, PEDRO; DA SILVA PEREIRA, FABIANA Y ZAMUNDIO, MARCELA. 2020a. "The Effect of State-Level Social Distancing Policy Stringency Measures (SDPS) on Willingness to distance in the States of Brazil". *Mimeo*. Junio 2020.
- BELAYETH, HUSSAIN. 2020. "Stringency in policy responses to Covid-19 pandemic and social distancing behavior in selected countries. Working paper". *Mimeo*. Abril 2020.
- CAIS, JORDI. 1997. *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CASTIGLIONI, FRANCO. 1997. "La Política Comparada". En Pinto, J. (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires: EUDEBA.
- COLLIER, DAVID Y LEVITSKY, STEVEN. 1998. "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa". *Agora*, Buenos Aires, 8.
- COLLIER, DAVID. 1993. "El método comparado: dos décadas de cambio". En Morlino, L. y Sartori, Giovanni (comps.). *La comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid: Alianza.

- COLLIER, DAVID. *Trajectory of a Concept: 'Corporatism' in the Study of the Latin American Politics*.
- DOGAN, MATTEI Y PELASSY, DOMINIQUE. 1984. "El análisis político comparado". *Revista Contribuciones*, Buenos Aires.
- EVANS, PETER. Y WOLFSON, L. 1996. "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo económico*, 529-562.
- HEREDIA, JOSÉ ALFONSO. 2000. "Planificación y estrategia en las organizaciones contemporáneas", 77.
- JAYATILLEKE, ACHALA U., SANJEEWA DAYARATHNE, PADMAL DE SILVA, PANDULA SIRIBADDANA, RUSHAN A.B. ABEYGUNAWARDANA, OLIVIA NIEVERAS, NILANTHI DE SILVA, JANAKA DE SILVA. 2020. "COVID-19 case forecasting model for Sri Lanka base don stringency Index". doi:<https://doi.org/10.1101/2020.05.20.20103887>.
- LAPALOMBARA, JOSEPH, Y BECK, CARL. 1970. *Burocracia y desarrollo político*. Paidós.
- LIJPHART, ARENDT. 1971. "Comparative Politics and Comparative Method". *American Political Science Review*.
- LONGSTRETH, FRANK, STEINMO, SVEN Y THELEN, KATHLEEN ANN (EDS.). 1992. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- MACRIDIS, ROY. 1955. *The study of comparative politics*. NY: Random House, 9-11.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, ROBERTO. 2010. "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias". Proyecto de Modernización del Estado. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- MILL, JOHN STUART. 1843. Of the four methods of experimental inquiry. *A System of Logic, Raciocinative, and Inductive*, 450-479.
- MARCH, JAMES G., Y OLSEN, JOHAN P. 1989. *The organizational basis of politics*. Free.
- MATUS, CARLOS. 1987. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- PETERS, B. GUY. 1998. "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination". *Public Administration* 76,2: 295-311. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>.

- PETERS, GUY. 2003. "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 27, 2003. Caracas.
- PETERS, B. G., Y PIERRE, J. 2001. "Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance". *Policy and Politics*, 29,2: 131.
- PRZEWORSKI, ADAM. 2007. "Democracy, Equality, and Redistribution". En *Political Judgement*, editado por Richard Bourke y Raymond Geuss, 281-312. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511605468.011>.
- SARTORI, GIOVANNI. 1984. *La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- SAYLOR, R. (2014). *State building in boom times: Commodities and coalitions in Latin America and Africa*. Oxford University Press.
- SUBIRATS, JOAN. 2001. "El análisis de las políticas públicas". *Gac Sanit, Políticas públicas y sociedad civil*, 15,3: 259-64.
- URBANI, GIORGIO. 1988. "Política Comparada". En Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Ciencia Política*, México: Siglo XXI.
- WEBER, MAX. 1904. "La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social". *Ensayos sobre metodología sociológica*, 39.
- YOUNG, RICHARD D. 2003. "Perspectives on Strategic Planning". *University of South Carolina, Institute for Public Service and Policy Research*, 28.

## Anexo

**Tabla 1. Descripción de las políticas públicas implementadas por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay frente a la pandemia de COVID-19, a lo largo de marzo, abril, mayo y junio de 2020**

		Oxford COVID-19 Government Response Tracker										Casos de COVID-19 a nivel global por el CSSE de la Johns Hopkins University		
		Políticas de restricción y clausura (Stringency Index - C)								Políticas sanitarias (Health System Policies - H)			Casos	Muertes
		(C1) Instituciones educativas	(C2) Lugares de trabajo	(C3) Eventos públicos	(C4) Reuniones e/ personas	(C5) Restricción en transporte público	(C6) Cuarentena	(C7) Movimiento interno	(C8) Movimiento internacional	Campana de información pública (H1)	Política de testeos (H2)	Política de contactos estrechos (H3)		
Argentina	Mar	E	E	E	E	E	E	E	P/E	F	F	F	1,054	27
	Abr	E	E	E	E	E	E	E	E	F	S+	F	4,428	218
	May	E	P	E	E	E	P/E	P/E	E	F	S+	F	16,851	539
	Jun	E	P	E	E	E	P/E	P/E	E	F	S+	F	32,785	854

E= Estricta P= Parcial L= Laxa N= Ninguna Li= Limitada F=Fuerte S=Sintomáticos

**Tabla 1. Descripción de las políticas públicas implementadas por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay frente a la pandemia de COVID-19, a lo largo de marzo, abril, mayo y junio de 2020**

		Oxford COVID-19 Government Response Tracker										Casos de COVID-19 a nivel global por el CSSE de la Johns Hopkins University			
		Políticas de restricción y clausura (Stringency Index - C)										Políticas sanitarias (Health System Policies - H)			
		(C1)	(C2)	(C3)	(C4)	(C5)	(C6)	(C7)	(C8)	Campana de información pública (H1)		Política de contactos estrechos (H3)	Casos	Muertes	
Brasil	Mar	E	L/E	E	P/E	P	P	E	P	F	S	Li	5,717	201	
	Abr	E	E	E	E	P	P	E	E	F	S	Li	87,187	6,006	
	May	E	E	E	E	E	P	E	E	F	S	Li/F	514,849	29,314	
	Jun	E	P	E	E	E	P	E	E	F	S	F	888,271	4,959	

E= Estricta P= Parcial L=Laxa N=Ninguna Li= Limitada F=Fuerte S=Sintomáticos

**Tabla 1. Descripción de las políticas públicas implementadas por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay frente a la pandemia de COVID-19, a lo largo de marzo, abril, mayo y junio de 2020**

		Oxford covid-19 Government Response Tracker										Casos de COVID-19 a nivel global por el CSSE de la Johns Hopkins University		
		Políticas de restricción y clausura (Stringency Index - C)								Políticas sanitarias (Health System Policies - H)			Casos	Muertes
Chile	Mar	E	P	E	P	N	P	E	P	F	S	F	2,738	12
	Abr	E	P	E	P	N	P	E	P	F	S	F	16,023	227
	May	E	P/E	E	P/E	N	P/E	E	P	F	S	F	99,688	1,054
	Jun	E	E	E	E	N	E	E	P	F	S	F	179,436	3,362
	E= Estricta P= Parcial L= Laxa N= Ninguna Li= Limitada F=Fuerte S=Sintomáticos													

**Tabla 1. Descripción de las políticas públicas implementadas por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay frente a la pandemia de COVID-19, a lo largo de marzo, abril, mayo y junio de 2020**

		Oxford COVID-19 Government Response Tracker										Casos de COVID-19 a nivel global por el CSSE de la Johns Hopkins University		
		Políticas de restricción y clausura (Stringency Index - C)										Políticas sanitarias (Health System Policies - H)		
		(C1) Instituciones educativas	(C2) Lugares de trabajo	(C3) Eventos públicos	(C4) Reuniones e/personas	(C5) Restricción en transporte público	(C6) Cuarentena	(C7) Movimiento interno	(C8) Movimiento internacional	Campaña de información pública (H1)	Política de testeos (H2)	Política de contactos estrechos (H3)	Casos	Muertes
Paraguay	Mar	E	E	E	P/E	E	L/P	E	P/E	Li	S+	F	65	3
	Abr	E	E	E	E	E/P	P/E	E	E	F	S	Li	266	10
	May	E	E/P	E	E	P	E/P	E/P	E	F	S	Li	986	11
	Jun	E	P	E	E	P	P/L	P	E	F	S+	F	1,296	12

E= Estricta P= Parcial L=Laxa N=Ninguna Li= Limitada F=Fuerte S=Sintomáticos

<b>Tabla 1. Descripción de las políticas públicas implementadas por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay frente a la pandemia de COVID-19, a lo largo de marzo, abril, mayo y junio de 2020</b>														
<b>Oxford covid-19 Government Response Tracker</b>														
Políticas de restricción y clausura (Stringency Index - C)								Políticas sanitarias (Health System Policies - H)		Casos de COVID-19 a nivel global por el CSSE de la Johns Hopkins University				
		(C1)	(C2)	(C3)	(C4)	(C5)	(C6)	(C7)	(C8)	Campana de información pública (H1)	Política de testeos (H2)	Política de contactos estrechos (H3)	Casos	Muertes
Uruguay	Mar	E	L	E	N	N	L	P	P/E	F	S+	Li	338	1
	Abr	E	L	E	N	P	P/L	P/E	E	F	S+	Li	643	17
	May	E	L	E	N	P	L	P	E	F	S+	Li	823	22
	Jun	P	L	E	N	P	L	P	E	F	S+	Li	848	23
E= Estricta P= Parcial L=Laxa N=Ninguna Li= Limitada F=Fuerte S=Sintomáticos														

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de Oxford COVID-19 Government Response Tracker y Casos Globales de COVID\_19 por el CSSE de la Johns Hopkins University



Tabla 2. Estadística descriptiva de variables				
Variables	Media	Std. Dev.	Mínimo	Máximo
Nuevos casos diarios (VD)	2,141	6,141	-14	57,905
Bloque I				
Densidad poblacional	20.83	3.69	16.17	25.04
Población mayor a 70 años (%)	6.55	2.16	3.83	10.36
Pobreza extrema (%)	1.59	1.22	0.1	3.4
Camas hospitalarias cada 1,000 habitantes	2.63	1.21	1.3	5
PIB per cápita	16,679.73	4,863.52	8,827.01	22,767.04
Bloque III				
Índice de restricciones	60.62	32.01	5.56	100
Índice de medidas sanitarias	57.20	29.83	4.55	93.94
Índice de apoyo económico	39.40	30.26	0	75
Bloque II				
Testeos diarios	5,937.18	8,406.37	0	40,858
Movilidad en lugares de trabajo	-27.90	22.92	-82	23

# Virus, neoliberalismo y necropolítica en Los Andes –Un contrapunto ecuatoriano-peruano–

---

Franklin Ramírez Gallegos

Daniel Vizuete Sandoval

Alfonso Bermejo Villa

## 1. Introducción

Con el tercer lustro del siglo XXI el mapa político latinoamericano vio quebrar la prolongada hegemonía progresista abierta desde 1999. La derrota del kirchnerismo argentino y el golpe institucional al gobierno PTista en el Brasil —sucesos consumados en 2016— marcaron a fuego la reinstalación de la derecha en el poder y, con ella, la reactivación de programas de gobierno “amigables con los mercados”. Para 2020, ocho de diez países sudamericanos están gobernados por coaliciones ortodoxas, exceptuando Venezuela y Argentina.

Una década atrás, el cuadro era exactamente inverso, con las salvaduras de Colombia y Perú. En la región andina, igualmente, la violenta interrupción presidencial (2019) de Evo Morales en Bolivia y la conversión neoliberal de Lenín Moreno (2017) en Ecuador dejaron en franco aislamiento a la Venezuela de Nicolás Maduro, devastada por una crisis social que parece no tener fin. Así, el extenso predominio subregional del progresismo entraba en ocaso en medio de la estable hegemonía de las derechas en las dos principales economías andinas, Colombia y Perú.

El cambio político regional coincidía con un escenario de ralentización económica global con repercusiones en la pérdida de dinamismo

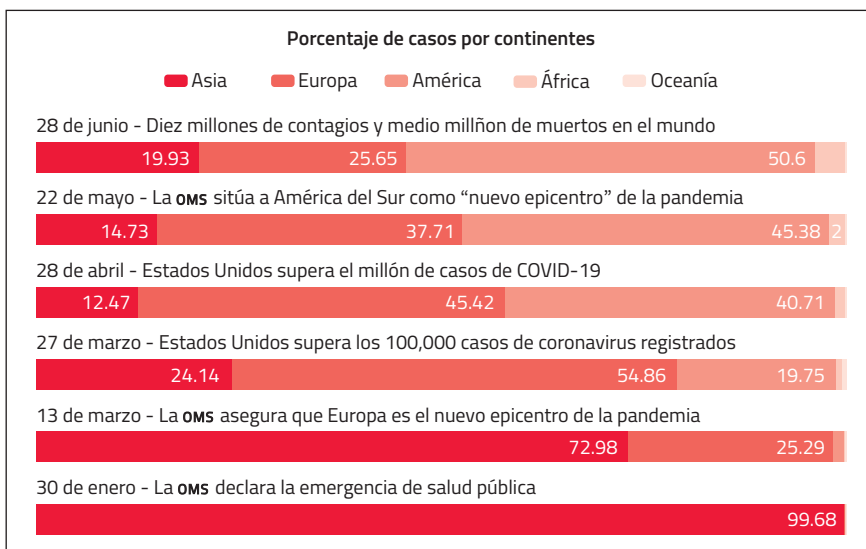


de las economías. El declive del superciclo de precios de *commodities* redujo la capacidad fiscal de los países e impactó en su política social y en las condiciones para encarar la vulnerabilidad externa. La restricción de la inversión a la demanda agregada, por la contracción regional, afectó a la vez negativamente en la productividad, la competitividad y en la generación de empleo de calidad (Bárcena 2017).

América Latina volvía a instalarse en la crisis: desaceleración tendencial de la actividad económica entre 2014 y 2019; caídas del PIB per cápita, la inversión, el consumo per cápita y las exportaciones, deterioro de la calidad del empleo y crecimiento del desempleo de 6.2% en 2015 a 8.1% en 2019 (CEPAL 2019, 12). En esas condiciones, para 2020 se esperaba un crecimiento regional de 1.3%, largamente insuficiente para atisbar algún signo prometedor.

Entre la transición política y el estancamiento económico, América Latina recibía a inicios de 2020 las primeras noticias sobre el nuevo coronavirus. Ningún país de la región dio muestras de reacción inmediata frente a la noticia. Cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia, el 11 de marzo, también se registraron los primeros “pacientes cero” en diversos países latinoamericanos.

Cien días después, la propagación exponencial del COVID-19 sumía a la región en una conmoción social que ha trastocado por completo las previsiones económicas y ha alterado las prioridades de la acción pública para el corto y mediano plazo. Para fines de mayo, de hecho, la OMS declaraba a América del Sur como nuevo epicentro de la pandemia. Hacia inicios de julio, más del 50% del promedio de muertes globales provenían ya de América Latina (*Financial Times* 2020). Además de Brasil, Chile y México, dos países de la subregión andina, Ecuador y Perú, han figurado sucesivamente entre aquellos de más magras capacidades de control de la pandemia a nivel global.



**Gráfico 1.** Evolución mundial de contagios de COVID-19

Fuente: OMS, John Hopkins University Center for Systems Science and Engineering (2020).  
 Datos actualizados al 28 de junio de 2020. Elaboración: Reinaldo Pierre Álvarez.

El escenario regional es más acuciante si se considera que los reportes oficiales de muertes por COVID-19 no estarían capturando toda la magnitud del fenómeno. *El Financial Times* analizó, bajo tal sospecha, el exceso de mortalidad provocada por el virus al comparar el número de muertos durante la pandemia con los promedios históricos de mortalidad a nivel nacional en los últimos años. Dicho ejercicio arrojó dos robustos hallazgos: a) en muchos países, el exceso de mortalidad supera con creces las cifras notificadas por las agencias gubernamentales de muertes asociadas con el COVID-19; y, b) el número de muertes en algunos países es más de 50% superior al habitual. Con datos vigentes para fines de junio 2020, Ecuador y Perú se ubican en tal grupo.

**Tabla 1. Exceso de mortalidad por COVID-19 (Países)**

País	Número de muertes en exceso durante la pandemia	Crecimiento respecto a años anteriores
Perú	28,600	+142%
Ecuador	21,500	+122%
España	48,400	+56%

**Tabla 1. Exceso de mortalidad por COVID-19 (Países)**

País	Número de muertes en exceso durante la pandemia	Crecimiento respecto a años anteriores
Reino Unido	65,700	+49%
Chile	6,400	+48%
Italia	47,700	+43%

Fuente: *Financial Times* (2020).

Datos actualizados al 23 de junio de 2020

La singularidad de los casos ecuatoriano y peruano se ratifica al poner la lupa en sus grandes aglomeraciones urbanas a nivel subnacional. A mediados de abril la catástrofe sanitaria en Guayaquil, la segunda ciudad más grande del Ecuador, fue portada en la prensa internacional. Dicha ciudad portuaria y Lima aparecen, en efecto, como conglomerados con impresionantes tasas de crecimiento de muertes en exceso tanto a nivel de sus países como en una perspectiva regional y global. En términos relativos, aquello coloca a tales ciudades por encima de los ya dramáticos casos de Nueva York y Madrid, en su momento epicentros urbanos de la tragedia. Entre las cinco ciudades más afectadas por la pandemia también se sitúa otro caso sudamericano: Manaus-Brasil.

**Tabla 2. Exceso de mortalidad por COVID-19 (Ciudades)**

Ciudad	Número de muertes en exceso durante la pandemia	Crecimiento respecto a años anteriores
Lima-Perú	17,500	+289%
Guayas-Ecuador	14,200	+276%
Nueva York-EU	25,600	+251%
Madrid-España	16,200	+157%
Manaus-Brasil	3,200	+152%
Castilla La Mancha-España	5,300	+145%

Fuente: *Financial Times* (2020).

Datos actualizados al 23 de junio de 2020

¿Cómo dar cuenta de la catástrofe andina? Este texto se adentra en el estudio comparado de los modos en que Ecuador y Perú han afrontado

la crisis sanitaria abierta por la acelerada expansión del COVID-19 entre su población. La lectura pone énfasis en el papel de los Estados-nacionales en la gestión de la pandemia a la luz de las previas trayectorias de acción estatal en relación a la promoción del crecimiento, la regulación de los mercados y la provisión de los servicios públicos comprometidos, sobre todo, con el derecho a la salud.

En un escenario de ralentización económica regional y nacional —2019 fue para Perú el año de más bajo crecimiento en una década, mientras que Ecuador lleva dos años con tasas de crecimiento cercanas a cero—, y de asentamiento político de coaliciones derechistas en el poder, ¿cómo movilizaron sus Estados los dos países andinos para contener la pandemia? ¿Hasta qué punto las constricciones que el canon neoliberal coloca para el despliegue del Estado impidieron una respuesta más eficaz frente a la crisis? ¿De qué modo los legados institucionales (capacidades públicas), presupuestarios (restricciones fiscales) y socioeconómicos (informalidad) condicionan los alcances de cualquier intervención pública frente a un desastre de tal magnitud? ¿Cuánto pesa el desempeño de las élites políticas en el manejo de la crisis?

Más allá del lugar de ambos países en la cima de la tragedia del COVID-19, la comparación resulta sugerente, pues los casos seleccionados desplegaron no sólo un tipo de intervención estatal diferenciado durante la coyuntura —*grosso modo*: activismo estatal peruano vs. inercia pública ecuatoriana—, sino que los ciclos estatales previos también siguieron trayectorias divergentes: el largo sendero neoliberal peruano, impulsado sin interrupciones desde inicios de los 90, contrasta con el reciente retorno ecuatoriano (2018) al arco de países pro-mercado luego de una década de neodesarrollismo (2007-2017).

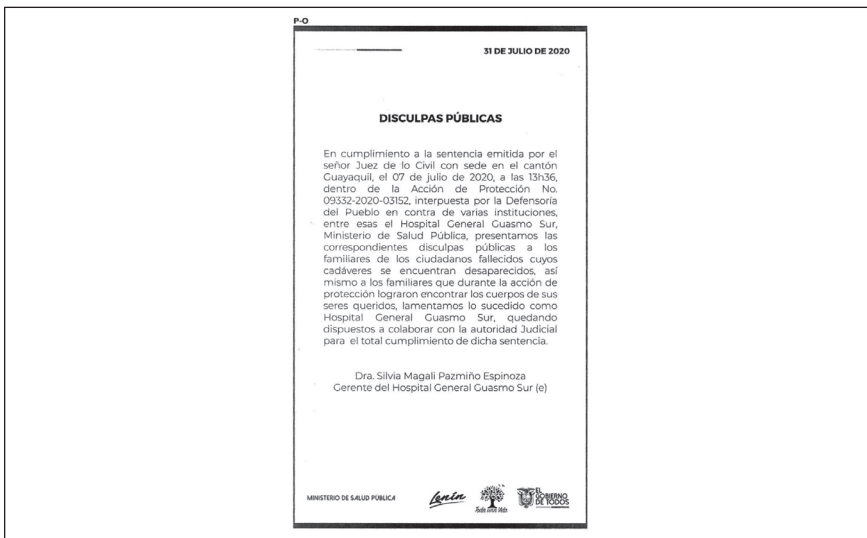
A pesar de dichas divergencias, más notorias en relación a los previos trayectos estatales que a las intervenciones públicas en la coyuntura, en el balance en términos de contagios y pérdida de vidas lucen similares. Aquello indica la importancia analítica de ambas escalas de acción estatal para entender los desenlaces asociados con la pandemia.

Así, en sociedades largamente organizadas en torno a políticas pro-mercado y con débiles capacidades para regular la economía, redistribuir la riqueza social y garantizar derechos, ni siquiera una rela-

tivamente poderosa intervención del Estado peruano —política social, transferencias monetarias, inversión pública— puede morigerar los efectos de la pandemia, en particular, entre los y las vulnerables.

Décadas de degradación de lo público y de mercados laborales excluyentes e informales no se reparan en el corto plazo por más que las élites gubernativas impulsen cierto activismo del aparato público para proteger a la ciudadanía. Cuando dicha iniciativa simplemente no aparece (Ecuador), y toma más bien la forma de medidas de confinamiento y estados de excepción para asegurar la viabilidad política del ajuste estructural que no había podido ser implementado previamente, se atisba la pertinencia de hablar de una necropolítica en acción.

La pérdida de capacidades estatales, provocada por el imperativo de la austeridad, bloquea cualquier virtuosa intervención. El caso de Guayaquil condensa, precisamente, dicho escenario: una ciudad administrada por décadas en clave neoliberal, con frágil infraestructura de salud pública, elevadas tasas de informalidad, hacinamiento, falta de agua potable y alta desigualdad (Tomasi 2020); esto, en medio de la desidia del gobierno nacional, dejó un escalofriante número de víctimas, de cuerpos confundidos, de cadáveres amontonados en la morgue.



**Imagen 1.** Disculpas públicas del gobierno ecuatoriano por cadáveres desaparecidos

Fuente: <https://twitter.com/DEFENSORIAEC/status/1289316091462909952/photo/1>.

En lo que sigue se dibuja un contrapunto entre Perú y Ecuador respecto del peso de las trayectorias estatales en las modalidades de intervención estatal frente la crisis. Se presta particular atención a dos grandes planos de la acción pública: a) la macroeconomía de crisis, la inversión en salud y la protección social; b) el control y disciplinamiento de las poblaciones y las medidas de sanidad pública. La matriz analítica articula el estudio del corto plazo con la comprensión de las configuraciones estatales maduras en ciclos más prolongados. Las conclusiones condensan el ejercicio comparativo y detallan continuidades y diferencias entre los casos seleccionados.

## 2. Economía de crisis

Las economías regionales estaban largamente enfriadas cuando el COVID-19 hizo su aterrizaje en marzo 2020. Para entonces ya se decía a nivel global que la pandemia había conseguido en el corto plazo lo que la lucha social y la crítica pública no habían logrado obtener desde hace décadas: conectar las máquinas keynesianas para redinamizar las economías y proteger ciertos derechos. El temprano anuncio del gobierno peruano de que inyectaría un plan de estímulo de más de 25 mil millones de dólares confirmaba que, incluso en un país de histórica prudencia fiscal, el Estado volvía al primer plano.

La fortaleza del “milagro económico” peruano, con tasas de crecimiento promedio de 4.9% durante el siglo XXI, se exhibía de modo robusto. Bajos niveles de endeudamiento, inflación controlada, cuentas fiscales equilibradas y elevadas reservas, permitieron al país lanzar el más ambicioso programa contracíclico de la región. Rápidamente, sin embargo, pudieron constatar los límites que tres décadas de políticas pro-mercado colocaban a cualquier estrategia de contención de la pandemia en el corto plazo. Además de los bajos niveles en inversión social (ver Gráfico 2), el virus sacó a flote las desigualdades regionales en la



configuración del sistema de salud<sup>1</sup> y la imposibilidad de proteger a una población largamente dependiente de los ingresos diarios que le procura la economía informal.

Una prolongada trayectoria de debilitamiento (privatización) de las capacidades estatales no puede ser revertida a pesar de los ingentes esfuerzos fiscales para encarar la crisis: Perú contra sí mismo. Allí se dibuja la trágica paradoja de los más aplicados alumnos de la austeridad: las enormes reservas monetarias pensadas para tiempos difíciles son producto de la misma disciplina fiscal que ha precarizado a tal punto los servicios públicos que ni siquiera un “gran rescate” puede resarcirlos en el corto y mediano plazo.

Para mayo de 2020, Perú anunció que destinaría 11.1% del PIB para encarar los efectos del COVID-19, en Ecuador dicha cifra no llegaría a 0.5% (Pineda 2020). El gobierno ecuatoriano privilegió la continuidad del programa de ajuste estructural por sobre cualquier esfuerzo fiscal acorde a la magnitud de la crisis. El presidente Lenín Moreno firmó en 2018, en efecto, un acuerdo con el FMI para acceder a un programa de financiamiento que exige draconianas medidas de ajuste —recortes voluminosos del presupuesto público, supresión de instituciones públicas, disminución de burocracia, venta de activos estatales— y flexibilización del mercado de trabajo. El objetivo mayor de Moreno ha sido desmontar el Estado desarrollista post-neoliberal configurado a lo largo del mandato (2007-2017) de Rafael Correa (Wolff 2019).

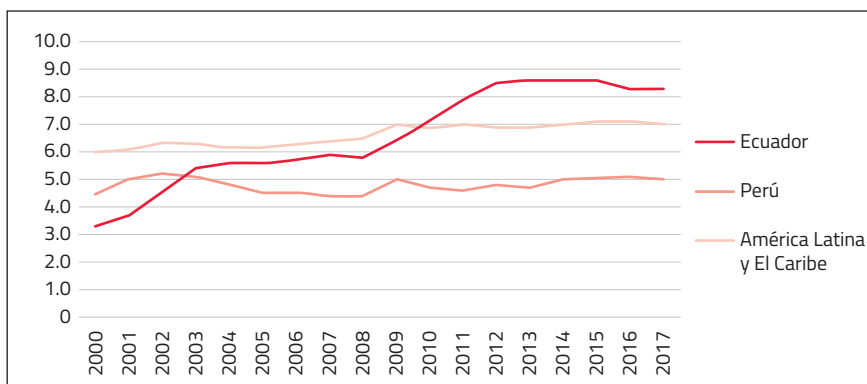
La acelerada implementación del ajuste sólo fue interrumpida por la revuelta popular de octubre 2019 —contra el retiro de los subsidios de los combustibles y las políticas de austeridad—, reprimida a sangre y fuego por las fuerzas del orden (Ramírez Gallegos 2020). El anuncio de que el “paciente cero” había ingresado a Guayaquil a inicios de marzo no alteró el sendero del ajuste. Por el contrario, la pandemia abrió el contexto de oportunidad para que la coalición neoliberal gobernante reactive su iniciativa reformista aprovechando el confinamiento y la consecuente desmovilización social. La inercia fiscalista profundizó el desastre sanitario.

<sup>1</sup> Ver al respecto: <https://ojo-publico.com/1729/coronavirus-en-regiones-la-fragilidad-del-peru-en-tiempos-de-pandemia>

De modo paradójico también, la escasa contención estatal proviene más bien del legado de la “década populista” caracterizada por incrementos en inversión social y mejoras relativas en el sector salud.

La evolución de ambas trayectorias estatales puede ser visualizada, brevemente, a partir del financiamiento de los sistemas sanitarios. Según el Banco Mundial, el gasto en salud como porcentaje del PIB permaneció prácticamente inalterado en el Perú entre 2000 y 2017, siempre por debajo de la media regional. En Ecuador la variación es nítida antes y después de 2009. A partir de allí se observa un crecimiento sostenido de dicho gasto, incluso por encima del promedio latinoamericano. Hasta entonces, por el contrario, el cuadro se asemejaba al caso peruano.

En los últimos tres años, por el contrario, dicho rubro de gasto ha decrecido de modo sistemático: entre 2017 y 2018 el recorte fue de 34%, y para 2019 de 36%. “La situación se agrava más considerando que existe una subejecución del presupuesto en inversión del sector salud. Si en 2017 se alcanzaba a realizar 87% del gasto, en 2018 y 2019 menos de 70%” (Báez 2020). El mismo autor (Báez 2020b) encuentra que incluso durante los meses más acuciantes de la pandemia (abril-junio 2020) se redujo el gasto en comparación al monto devengado en los mismos meses de 2019. En tales meses, y en medio del rechazo social generalizado, el gobierno efectuó un oneroso pago a los tenedores de deuda externa.

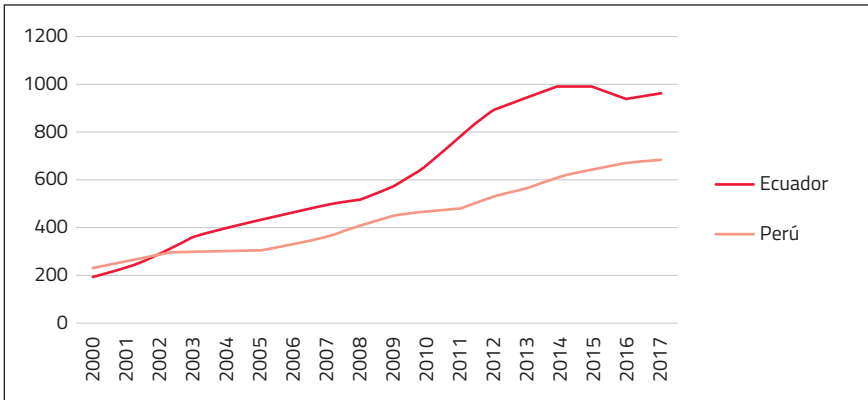


**Gráfico 2.** Gasto corriente en salud como porcentaje del PIB

Fuente: Banco Mundial (2020).

Ahora bien, en términos de paridad del poder adquisitivo per cápita, en el gasto que realizaron gobierno, individuos y otros actores en el rubro salud, se aprecia más bien una tendencia al alza en ambos países (Gráfico 3). Otra vez, pese al mayor dinamismo de la economía peruana, para 2017 Ecuador invirtió 958.9 dólares per cápita, versus 681.2 del vecino del sur. A este respecto, se evidencia también la aceleración del crecimiento de la inversión en Ecuador a partir de 2009, cuando la nueva Constitución garantista entra en vigor.

En el gobierno de su sucesor aquello se contrae. En Perú, si bien existieron recambios en el bloque de poder, el cuadro general estuvo marcado por una insuficiente inversión social durante el siglo XXI. Un cierto incremento del gasto se observa, de modo más nítido, con el traspaso de mando (2006) de Alejandro Toledo a Alan García. Posteriormente, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski mantienen cuotas muy lentas de crecimiento de inversión en salud.



**Gráfico 3.** Gasto total per cápita en salud (Medido por paridad del poder adquisitivo)

Fuente: Banco Mundial (2020).

Más allá de sus configuraciones estatales, los países debieron tomar decisiones determinantes en medio del apremio respecto a sus sistemas de salud. Una cuestión crucial fue la disponibilidad de camas y de Unidades de Cuidados Intensivos (UCI). Antes de la pandemia, Perú y Ecuador tenían prácticamente el mismo número de UCI disponibles (Tabla 3).

Para inicios de julio, cuatro meses después del brote, el gobierno peruano consiguió cuadruplicar el número de camas UCI por cien mil habitantes (de 09.9 a 4.1/100,000 habitantes), siendo uno de los impulsos más relevantes de la región. En Ecuador, el esfuerzo fue mucho menos consistente —de los más insustantivos de la región— y ni siquiera pudo duplicar el número de camas UCI disponibles.

El contrapunto entre los dos países andinos y dos casos (Argentina y Chile) del Cono Sur revela, en cualquier caso, la enorme fragilidad del sistema de salud en Los Andes antes de la llegada del COVID-19. El hecho de que Perú, uno de los países latinoamericanos de mayor dinamismo económico durante dos décadas, apenas haya tenido una UCI para 100 mil habitantes explica el desolador paisaje de la subregión, producto del retraimiento estatal como coordinador de la sociedad.

**Tabla 3. Número de camas UCI antes y durante la pandemia**

País	Camas UCI antes de la pandemia	Camas UCI al 26 de junio de 2020	Camas UCI por 100,000 habitantes antes de la pandemia	Camas UCI por 100,000 habitantes al 26 de junio de 2020
Ecuador	259	480	1.5	2.7
Perú	276	1,331	0.9	4.1
Argentina	8,444	11,500	19	25.8
Chile	1,229	1,865	7	10.6

Elaboración: Propia. Fuente: Delfino (2020) - Programa Lupa (con cifras oficiales).

Ahora bien, más o menos conscientes de que la pandemia no sólo era un problema de salud pública, y que las medidas de cuarentena obligatoria tendrían un impacto negativo en la economía, ambos gobiernos impulsaron políticas con el fin de brindar algún tipo de contención socioeconómica a la ciudadanía. Además de fortalecer el sistema de salud —en Ecuador dicho verbo no encaja con las decisiones gubernativas—, los recursos públicos destinados para hacer frente a la crisis han procurado, sobre todo, proteger el ingreso de los hogares y mantener liquidez en las empresas para no afectar la cadena de pagos.

La primera medida aprobada por el presidente Martín Vizcarra fue la entrega del bono “Yo me quedo en casa”, que otorga 108.57 dólares<sup>2</sup> a las familias más vulnerables. Un mes después del anuncio, el bono había llegado a 81.5% de las familias beneficiarias. Dadas las sucesivas prórrogas del estado de emergencia (desde marzo), este subsidio fue extendido, otorgándose un complemento por la misma cantidad, es decir, duplicando el monto inicial.

En procura de asegurar la eficiencia del gasto —aún en tiempos de pandemia—, el gobierno peruano decidió focalizarlo y crear tres bonos adicionales (“Universal”, “Rural” y “Trabajador independiente”), cada uno por 217.14 dólares, lo que dificultó la identificación de beneficiarios por limitaciones en las bases de datos. De acuerdo con cifras oficiales, el total de hogares beneficiados por tales compensaciones es de 6.8 millones, es decir, 75% del total de familias peruanas. En un país con 72% de empleo informal (Defensoría del Pueblo 2020), escaso nivel de ahorro<sup>3</sup> y bancarización de apenas 43% (World Bank Group 2017), la demora en la entrega de los bonos operó como detonante del alto número de contagios en el país (Pighi Bel 2020).

Ecuador, mientras tanto, prohibió suspender los servicios básicos y los deshaucios por falta de pago, y otorgó durante dos meses el “Bono de Protección Familiar por la Emergencia Sanitaria”. Con una meta de 950 mil familias, se trata de una transferencia de 120 dólares a quienes perciban menos de 400 dólares al mes y no reciban ningún otro tipo de beneficio del Estado. Hasta finales de julio de 2020 no existió información cierta del efectivo número de beneficiarios contenidos por tal medida.

La ausencia de datos oficiales y su manejo discrecional es un rasgo central del manejo de la crisis del gobierno de Lenín Moreno. En cualquier caso, con una tasa de informalidad de 60%, la magra ayuda estatal apenas contuvo la necesidad de la población por reocupar plazas y calles para acceder al sustento diario, que está lejos de cubrir el costo de la canasta básica (equivalente a 713 dólares).

---

<sup>2</sup> El tipo de cambio dólar-sol es de 3.5.

<sup>3</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para el primer semestre de 2019 sólo 12.1% de los encuestados tiene capacidad de ahorro.

La imposibilidad de guardar la cuarentena coloca en una situación de doble vulnerabilidad, económica y de salud, a millones de personas. La expansión del virus en Guayaquil, más temprana y acelerada que en la capital (Quito), está asociada, como en Lima, con la centralidad de la economía informal en la reproducción de los sectores populares (Lucero 2020).

Si las transferencias monetarias —no condicionadas— procuraron aliviar la presión económica de los hogares mientras la cuarentena se mantenía estricta, diversas reformas salariales y laborales parecieron ir a contramano de tales esfuerzos. La pandemia fue, en efecto, la ocasión en ambos países para acelerar la precarización de los derechos laborales.

En Ecuador, la Asamblea Nacional aprobó la denominada Ley Humanitaria<sup>4</sup>, que flexibiliza largamente las condiciones de contratación, de salarios y la negociación de conflictos. Dicha normativa permite al empleador suscribir un nuevo tipo de contratos, denominados “especiales emergentes”, que le facilitan para: i) despedir al trabajador a partir del segundo año, liquidándolo con el salario negociado en el nuevo contrato; ii) reducir la jornada laboral en 50% con una disminución salarial de hasta 45%<sup>5</sup>; iii) introducir jornadas de hasta seis días por semana, sin contemplar pagos extras por trabajos nocturnos; iv) convertir estos contratos en indefinidos, con las nuevas condiciones negociadas; v) disponer de los días de vacaciones o establecerlos como compensación de días no trabajados, sin contemplar si esas faltas son —o no— justificadas; vii) obligar al trabajador a estar disponible por 12 horas. Así, la emergencia sanitaria fue utilizada por el gobierno para, bajo el discurso de “cuidar el empleo”, asentar los procesos de flexibilización ya en curso.

La emergencia permitió una aprobación exprés de la normativa en el marco de los poderes del Ejecutivo para legislar. Aún así, la conquista de los votos en la Asamblea prosperó, entre otros mecanismos, gracias al reparto de cuotas de poder en instituciones públicas, entre ellas hos-

<sup>4</sup> Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria. Registro Oficial 229, Suplemento, 22 de junio de 2020.

<sup>5</sup> Reducir la jornada laboral en el sector público permitiría recortar la masa salarial en más de 980 millones de dólares en 2020. Tal fue un compromiso con el FMI para recortar el déficit fiscal.

pitales, a las redes políticas de los y las legisladores. Los escándalos de corrupción —el estado de emergencia permite agilizar la contratación pública y relajar controles— desatados en medio de la pandemia han dejado detenidos a varios asambleístas y políticos afines el gobierno (España 2020).

En Perú, mediante Decreto de Urgencia<sup>6</sup>, el gobierno aprobó la “Suspensión Perfecta de Labores” (SPL)<sup>7</sup>, lo que permite a la empresa cesar a los trabajadores mientras dure el estado de emergencia, sin que estos tengan derecho a remuneración. Asimismo, en un acto poco sintonizado con la crisis sanitaria, el Ministerio de Salud modificó los factores que deben presentar los trabajadores para ser considerados grupos de riesgo: i) mayores de “65” años; ii) hipertensión arterial “no controlada”; iii) enfermedades cardiovasculares “graves”; iv) insuficiencia renal crónica “con tratamiento o hemodiálisis”; obesidad con IMC de “40” a más. Los entrecomillados son los cambios realizados mediante Resolución Ministerial<sup>8</sup>.

La presión de los grupos económicos determinó, en suma, que el gobierno incluyera nuevamente el mecanismo de suspensión perfecta de labores, dejando a la clase trabajadora en situación de dependencia de los subsidios estatales u obligándola a recurrir a la economía informal para su subsistencia. El peso de dicha dinámica de inserción laboral ha sido determinante para la aceleración de los contagios<sup>9</sup>.

A fin de contrabalancear tales medidas, y de evitar el cierre de las pequeñas y medianas empresas, el gobierno lanzó un programa que financia 35% de los salarios de los trabajadores que ganen hasta 428.57

<sup>6</sup> Decreto de Urgencia 038-2020, 13 de abril de 2020, donde se establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas.

<sup>7</sup> El Decreto Legislativo 728 de 1997, cuyo artículo 51 establecía la suspensión temporal perfecta de labores, había sido suspendido por Vizcarra en el Decreto de Urgencia 029-2020.

<sup>8</sup> Resolución Ministerial 038-2020-MINSA, del 13 de mayo de 2020, donde se establecen los lineamientos para la Vigilancia, Prevención y Control de la Salud de los Trabajadores.

<sup>9</sup> Para inicios de agosto, Perú se acerca a los 450,000 casos (sólo por debajo de Brasil y México en la región). Ver al respecto: <https://www.gob.pe/coronavirus>

dólares. Vistas las previsiones socioeconómicas, que presagian severos aumentos de pobreza y desigualdad, los esfuerzos para minimizar los impactos de la crisis en los trabajadores lucen insuficientes.

En relación con el apoyo a empresas del sector privado, en Perú se crearon dos programas: “FAE-Mype” y “Reactiva Perú”, ambos consistentes en fondos de garantías para préstamos destinados al pago de trabajadores y deuda con proveedores. En el caso de “FAE-Mype”, el fondo es de 228.57 millones de dólares, permitiendo una línea de crédito por hasta mil 140 millones de dólares, y acceso a créditos individuales de hasta 8.6 millones de dólares, con garantías de entre 90% y 98%.

De acuerdo con el Banco de Desarrollo del Perú (COFIDE), entidad responsable del programa, al 3 de julio se habían otorgado créditos por 502.14 millones de dólares (44% del recurso) a 157 mil beneficiarios. En cuanto al programa “Reactiva Perú”, el monto disponible es de 17 mil 100 millones de dólares. Los créditos pueden ser hasta de un máximo de 2.8 millones, y las garantías de entre 80% y 98%.

La información oficial señala que se han otorgado garantías por 8 mil 100 millones de dólares (48%) alcanzando a 114,850 beneficiarios. Las tasas dependen de la subasta realizada, siendo en todos los casos menores a 4.5%. El programa “Reactiva Perú” ha sido denunciado, pues 71% de los créditos otorgados tendrían como principales destinatarios a grandes grupos de poder económico<sup>10</sup>. Además, empresas investigadas por corrupción estaban accediendo a las ayudas<sup>11</sup>. Las condiciones del programa han sido modificadas para corregir este tipo de situaciones. En cualquier caso, la histórica capacidad de la élite peruana para “capturar agenda pública” (Durand 2016) quedaba otra vez en evidencia en medio de la pandemia.

Ecuador, por su parte, puso en marcha el programa “Reactídate Ecuador”. Consiste en otorgar, a través del Banco del Pacífico (banca pública), créditos a pequeñas y medianas empresas por montos que van de

<sup>10</sup> Ver al respecto: <https://ojo-publico.com/1901/reactiva-peru-bancos-beneficiaron-grandes-companias>

<sup>11</sup> Ver al respecto: <https://ojo-publico.com/1900/bancos-prestaron-empresas-vinculadas-lava-jato-y-panama-papers>



los 500 hasta los 500 mil dólares, a tasas fijas de 5%. El crédito otorgado está garantizado en 80% por el Fondo Nacional de Garantías.

El Ministerio de Finanzas ha informado que se han otorgado créditos a 1,049 empresas, por un monto de 48.9 millones de dólares, lo que representa 9.8% del monto disponible para el programa (500 millones de dólares). Dentro del mismo rubro, pero a través de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Conafips), se otorgan créditos desde 20 mil hasta 200 mil dólares al sector de la economía popular y solidaria.

Una regulación distintiva del programa “Reactívale Ecuador” es que las empresas que solicitan crédito están obligadas a “mantener al menos el mismo número de trabajadores contratados a la fecha de solicitud”<sup>12</sup>. En Perú, por el contrario, algunas empresas que se acogieron a despidos y suspensión de contratos (SPL), accedieron de todos modos al programa crediticio.

El cierre de la economía peruana produjo una caída del PIB cercana a 40.5%. Por ello, ya para mayo se inició el Plan de Reanudación de Actividades que en su primera etapa comprendía a los sectores exportadores e intensivos en mano de obra como minería, industria, construcción y turismo<sup>13</sup>. La cuarentena fue levantada el 1 de julio a nivel nacional, aunque se mantenía en siete regiones. En Ecuador, el desconfinamiento se inició en junio.

Las presiones de las cámaras empresariales de Ecuador apesuraron la reapertura de la economía a pesar de la opacidad de las cifras oficiales y de que los contagios nunca se detuvieron<sup>14</sup>. Si el confinamiento fue un dictado de los gobiernos nacionales, para el des-escalamiento se ha

---

<sup>12</sup> Ley 1070, de 11 de junio, de la creación del programa de apoyo crediticio denominado “Reactívale Ecuador” (Registro Oficial 225 - Segundo Suplemento, de 16 de junio de 2020).

<sup>13</sup> El Programa “Arranca Perú”, por alrededor de 1,800 millones de dólares, estimulará a otros sectores (vivienda, agricultura, transportes y comunicaciones), a fin de crear un millón de puestos de trabajo el próximo año.

<sup>14</sup> En Quito, entre abril y mayo (semáforo rojo, confinamiento total), la tasa de crecimiento del contagio fue de 3.67%. Entre junio y julio (semáforo amarillo), llegó a 13.3%. Para inicios de agosto 2020, se cuentan casi 14,000 contagiadxs. El virus se ha expandido más en el sur de la ciudad, caracterizada por una mayor densidad poblacional y más aglomeraciones con alto comercio informal.

apelado a una confusa gobernanza con los gobiernos locales. Se responsabilizó a éstos para que decidan si “sus” territorios se mantienen en rojo (medidas restrictivas fuertes), amarillo (semiapertura) o verde. El COE nacional —controlado por el gobierno central— tiene, sin embargo, la última palabra en los criterios para cambiar el color del semáforo.

La temprana reactivación de las economías, en todo caso, no arroja buenas señales para las perspectivas de crecimiento y bienestar de ambos países. El Banco Mundial (2020) prevé una contracción del crecimiento de 12% y 7.4%, respectivamente, en Perú y Ecuador.

Por su parte, la CEPAL (2020 11-12) observa que los mayores incrementos en las tasas de pobreza (mínimo 7 puntos porcentuales) para 2020 se registrarán en Argentina, Brasil, Ecuador (+7%), México y Perú (+9.3%). La pobreza extrema, por su parte, se incrementaría al menos 4 puntos porcentuales en Brasil, Colombia, Ecuador (+5.1%), El Salvador, México y Nicaragua.

En Perú, el incremento de los extremadamente pobres sería de 3.9%. A la luz de tales perspectivas, la macroeconomía andina para la crisis del COVID-19 terminaría por zanjarse como altamente insuficiente para mitigar los efectos más devastadores de la pandemia tanto en términos de protección social como de mejoramiento de la actividad.

### 3. Control de poblaciones y medidas sanitarias

El relativamente temprano éxito de los países asiáticos para gestionar el virus y aplanar la curva dejó ver, según Byung-Chul Han (2020), que en occidente crecía súbitamente la admiración por las capacidades de disciplinamiento de dichas sociedades. Más allá de sus resortes más o menos autoritarios, el modelo chino o coreano se asienta en la multiplicación de tests, la potencia del big data y el monitoreo digital de la vida pública y privada —celulares, aplicativos, y tarjetas de crédito develan los movimientos de cada cuerpo— como recursos fundamentales para la detección individualizada del virus.

En los países europeos, (¿aún?) más celosos de la subjetividad y las libertades íntimas, las herramientas disciplinarias desplegadas se han correspondido con las que Michel Foucault asoció al histórico control de la peste: la lógica de la separación arquitectónica, por medio del confinamiento domiciliario del conjunto de la población, y el tratamiento de infectadxs al interior de emplazamientos hospitalarios. Esta tecnología biopolítica no ha demostrado la eficacia de la estrategia asiática de pruebas masivas y vigilancia digital constante. Preciado (2020) sugiere que tales son las dos grandes estrategias de disciplinamiento del cuerpo y de control de las poblaciones del COVID-19 a nivel global. ¿Cabe la gestión andina del virus en tales dispositivos biopolíticos?

Una mirada panorámica de los dos casos bajo estudio permitiría acercarlos a la estrategia europea. Apenas la OMS alertó sobre la pandemia, Ecuador y Perú activaron la emergencia sanitaria y dispusieron que las poblaciones tuvieran periodos extensos de cuarentena domiciliaria.

La decisión de ambos Estados procuraba una inmovilización total obligatoria que se vio enmarcada en el recurso a sucesivos estados de excepción<sup>15</sup>, cierres de fronteras aéreas y terrestres, toques de queda en el espacio nacional y despliegue de Fuerzas Armadas y Policía para control del espacio público. La restricción de las libertades políticas, de tránsito, de reunión y de otros derechos y garantías se disparó, entonces, junto con la orden de entrar en cuarentena y el reforzamiento de la actividad punitiva de las fuerzas del orden.

En ambos países se penalizó, a la vez, la desobediencia a las medidas impuestas mientras crecía un discurso político que responsabilizaba a la ciudadanía por la gravedad de la crisis. Así, la tecnología del confinamiento tomó forma gracias al recrudecimiento de los poderes de excepción —que tienden a favorecer el decretismo presidencialista— y de las facultades estatales para coercionar a la población en nombre de su salud.

---

<sup>15</sup> En Perú se reconocen, constitucionalmente, dos estados de excepción: el estado de emergencia y el estado de sitio. Para la gestión del COVID-19 se empleó el primero (Acuario 2020).

El diseño de los dispositivos de bioseguridad excluyó, de partida, la apelación al compromiso cívico como mecanismo para modificar pautas de comportamiento en función del cuidado de los/as otros/as. La plena supresión de las libertades democráticas pareció, más bien, condición fundante del posible éxito de un disciplinamiento vertical y fundado, básicamente, en lógicas sancionatorias<sup>16</sup>. ¿El desdén por las libertades acerca, acaso, la estrategia andina a orillas asiáticas?

Nada parece más lejano. Provocada por el virus, la exponencial aceleración de una cotidianidad virtualizada no se corresponde, en latitudes andinas, con cualquier ‘gobierno algorítmico’ de la crisis. La vieja inmunología política de la peste marcó la trayectoria y los alcances de las modalidades de gestión: en Ecuador y Perú sólo se ensayó —o se simuló— con técnicas de biocontrol sintonizadas con la revolución digital en curso.

Hasta julio de 2020, en Perú se diseñó la aplicación “Perúentusmanos” con el fin de que la ciudadanía reporte síntomas y geolocalizar zonas de riesgo. En Ecuador ningún funcionario ha utilizado, al menos, el lenguaje de la inteligencia de datos. El simulacro modernizador vino de la mano del suntuoso anuncio de que la línea telefónica 171 sería habilitada para el diagnóstico remoto (telemedicina) de eventuales infectados.

A la vez, la aplicación “SaludEc” pretendía facilitar el autodiagnóstico para, en caso de necesidad, encaminar al paciente a atención médica. Dichos dispositivos, sin embargo, no están interconectados entre sí ni tampoco abastecen de datos al sistema de salud o al Comité de Operaciones de Emergencia (COE), instancia clave en la gobernanza de la crisis en Ecuador. En ambos casos, además, ni la población ni el personal sanitario habían tenido experiencias previas similares: la línea telefónica se saturó prontamente, mientras que las aplicaciones fueron poco útiles y opacas (Argüelles 2020).

---

<sup>16</sup> En medio de la emergencia ambos países aprobaron reformas normativas para legitimar la discrecionalidad de la actuación policial, en Perú, y el “uso progresivo de la fuerza” por parte de militares, en Ecuador (Muñoz y Torres 2020). Para el caso de Perú, ver <https://www.hrw.org/es/news/2020/05/12/peru-nueva-ley-protége-abuso-policial>

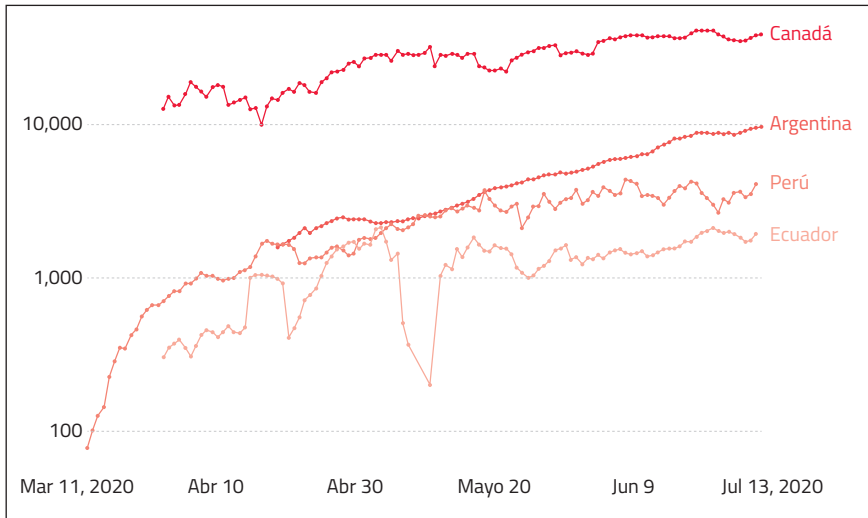
En tal sentido, más que eficiencia en el control biopolítico de la situación, se evidencia precariedad institucional. En Ecuador, el inicio de la emergencia fue absolutamente desorganizado. Durante el primer mes tuvieron lugar controversias entre el gobierno nacional y los alcaldes de Quito y Guayaquil, a propósito de la ‘autoridad de la crisis’ en los territorios.

Al tiempo, la comunicación oficial colpasó debido a la multiplicidad de vocerías, contradicción en los mensajes y baja calidad de la información. Además, renunciaron a sus cargos la ministra de Salud —denunciando la falta de recursos para afrontar la pandemia— y la máxima autoridad del sistema de seguridad social, afrontando denuncias de corrupción (Abad 2020).

En Perú, la vocería oficial fue siempre del expresidente Vizcarra. La crisis política que atraviesa el país luego de la interrupción presidencial de Kuczynski no lo escudó, sin embargo, de problemas en su gabinete. Durante el primer mes renunció la ministra de Salud, afrontando críticas por su perfil profesional y negligencias de gestión (El Periódico 2020).

En Ecuador, el imperativo de la austeridad empujó una serie de reformas en las instituciones públicas, recortes en sus presupuestos y despidos arbitrarios de especialistas y funcionarios de trayectoria. La agencia de estadísticas nacionales (INEC) había sido víctima de tales políticas antes de la emergencia sanitaria. La extrema irregularidad de la curva de contagios (Gráfico 4) atestigua los sucesivos cambios de metodología con que el gobierno pretendió disipar, políticamente, sus carencias técnicas.

La lectura del informe diario de cifras debió suspenderse, tempranamente, ante el deplorable manejo de estadísticas básicas de los responsables de la gestión de riesgos. El “ojo digital del Estado ciberautoritario” (Preciado 2020) no puede ganar musculatura cuando ni siquiera funcionarios de alto rango entienden la utilidad de la media o la tasa de crecimiento.



**Gráfico 4.** Curva de pruebas semanales en escala logarítmica: Ecuador, Perú, Argentina y Canadá

Fuente: Our World in Data (2020)

El seguimiento a eventuales contagiados ha dependido, entonces, casi exclusivamente de la puesta en marcha de la díada test + cercos epidemiológicos. A medida que la cuarentena evidenciaba sus límites —ineficaz para disuadir a una población carenciada e informal de salir a las calles para procurar su diario sustento— y perdía legitimidad, la política de testeo se volvía particularmente imperiosa para evitar sumergir a los países en la simplificadora dicotomía “salud o economía”.

El monitoreo de quienes simplemente no pueden permitirse la mínima cuarentena o de aquellos que progresivamente entraron en esquemas de desconfinamiento, tenía que conducirse por la vía de programas sistemáticos de testeo. La OMS lo ha repetido a diario desde la declaratoria de la pandemia.

Dicho mensaje encontró mayor eco en Perú: la cantidad de tests diarios ha estado por sobre la media latinoamericana, y es uno de los pocos países de la región que centralizó las pruebas en el sistema público mientras las provee de forma gratuita a la población (Kukso 2020). No queda claro, sin embargo, si el testeo masivo ha derivado en una mayor capacidad para trazar cercos epidemiológicos.

La evidencia recabada deja ver que sólo tres meses después de la declaratoria de emergencia ciertos territorios bosquejan tales engranajes de control<sup>17</sup>. En cualquier caso, los test contribuyen a fortalecer los sistemas de información y datos disponibles para la población, lo que a su vez sostendría la confianza ciudadana en el gobierno. Para junio de 2020, el expresidente Vizcarra preservaba una aprobación de 70%, sólo diez puntos menos que al inicio del virus. En ello ha contribuido, además, la configuración de un Ejecutivo expertocrático y abierto a dialogar, al carecer de partido propio, con diferentes sectores políticos y sociales (Delgado 2020).

En Ecuador, a la inversa, la pérdida de legitimidad del presidente Moreno en el curso de la crisis luce abrumadora (8% de aprobación a inicios de agosto de 2020). Su gabinete no ha conseguido gestionar la emergencia de modo medianamente racional y con apego a mínimos protocolos de salud pública. La política de testeo y de difusión de datos lo evidencia. Entre 215 países medidos por el sitio Worldometer, Ecuador ocupa el puesto 128 en relación al número de pruebas por millón de habitantes, con 10,587<sup>18</sup>.

Sólo un mes después de la declaratoria de emergencia se aumentó la capacidad diagnóstica del Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública, gracias a la donación de una empresa privada (El Universo 2020). Igualmente, apenas 60 días después, en mayo, se acreditaron 14 laboratorios universitarios para aumentar la capacidad de procesamiento (El Comercio 2020a). Las pruebas pueden hacerse, además, en laboratorios privados que carecen de directrices claras y de controles de precios. A fines de marzo, el viceministro de Salud había conminado a

<sup>17</sup> Es el caso de ciertos distritos en la capital (ver: <https://www.cmp.org.pe/primer-distrito-que-integra-la-metodologia-del-cerco-epidemiologico/>) y de Huancavélica, donde incluso entraron en operación “agentes comunitarios de salud”. Ver en: <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-ferreo-cerco-epidemiologico-permitio-a-huancavelica-controlar-pandemia-801692.aspx>

<sup>18</sup> Perú se ubica en el puesto 50 con 59,365 pruebas. Según esta fuente, Chile es el país de la región que más testea. Datos al 15 de julio 2020. Ver: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>.

los importadores a “inundar el país de pruebas rápidas”<sup>19</sup>, sin bosquejar mecanismo alguno para su validación independiente.

La comunidad científica nacional alertó sobre los peligros de usar dichas pruebas de modo aislado, dada su baja fiabilidad. El llamado de atención cayó en saco roto. Emergió más bien un mercado, bastante opaco, de pruebas rápidas que vino a desquiciar aún más el registro de datos sobre el virus y que tampoco activó algún tipo de respuesta epidemiológica.

La liberación del mercado de tests prefigura hasta qué punto el gobierno ha transferido la gestión de la pandemia al ámbito de las opciones privadas, según las capacidades adquisitivas y el tipo de información de cada ciudadano/na. El neoliberalismo individualiza las respuestas al riesgo social.

Cuando a mediados de abril la tragedia guayaquileña fue noticia mundial, el país pudo observar no sólo la opacidad de las cifras oficiales sino la impericia gubernamental para diseñar algún registro sistemático de datos sobre contagios, defunciones, pruebas y recuperados/as. El propio presidente llamó a sincerar las cifras<sup>20</sup>. Pero no se trataba sólo de escasa voluntad política sino de un déficit de coordinación institucional y de falta de competencias para levantar, sistematizar y difundir información creíble para la sociedad.

Dicho déficit de coordinación no se limita al plano intraestatal (conflictos con gobiernos locales) o intragubernamental. A lo largo de la emergencia, la relación entre expertos y gobierno ha sido también conflictiva. El personal sanitario ecuatoriano ha demandado mayor atención estatal en términos de capacitación e insumos de protección. Se estima que más de 40% de contagiados iniciales era personal médico (El Comercio 2020b).

<sup>19</sup> Ver sus declaraciones en: <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/necesitamos-inundar-al-pais-de-pruebas-rapidas-de-covid19-afirma-el-viceministro-de-salud/>

<sup>20</sup> Ver al respecto: <http://www.ecuadorenvivo.com/sociedad/190-sociedad/119935-coronavirus-las-cifras-sinceradas-de-guayas-ponen-al-pais-ante-el-peor-espejo-expreso-de-guayaquil.html#.Xw7WnJMzbG1>.



En Perú, el Colegio Médico respaldó al personal que había sido hostigado por denunciar las carencias y presionó al gobierno para la provisión de equipos (CMP 2020).

La relación con la comunidad científica, por otro lado, tampoco ha sido virtuosa. La ausencia de canales institucionalizados y las medidas de austeridad han dificultado la relación entre academia y tomadores de decisión en Ecuador.

Si bien existen investigadores cercanos al gobierno, en general la comunidad científica desapruueba el manejo de la situación, por la falta de inversión, la ausencia de una estrategia de testeo y vigilancia epidemiológica y la deplorable calidad de la data. El gobierno ha desoído estos señalamientos, e incluso recortó asignaciones para las universidades (GK 2020).

En Perú, dicha relación es más fluida. El Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica de Perú (Concytec) ha destinado alrededor de 6 millones de dólares para fondos concursables de proyectos “Respuesta al COVID-19” (Rueda 2020). Si bien no existen mecanismos institucionalizados de asesoramiento científico en la toma de decisiones, se trata de un compromiso público con la investigación cuyo fin es potenciar el uso de pruebas creadas por equipos nacionales (Infobae 2020).

Ni occidental ni orientalizado, en suma, el gobierno andino del virus se configuró como una fallida disciplina policial atenta, sobre todo, a responsabilizar y penalizar a los más frágiles por su imposibilidad de confinarse. Como técnica de poder, la cuarentena amparó a unas minorías, cuyo privilegio de clase aceleró su ansiedad por reactivar las economías aún en medio de la continua expansión del COVID-19.

Las curvas no conocen amesetamiento, al contrario, pero los mercados no pueden seguir paralizados. La necropolítica del neoliberalismo contemporáneo (Mbembe 2011) contiene la disposición para borrar toda idea del carácter irremplazable e inimitable de ciertos cuerpos y para reducirlos a fuerzas productivas fácilmente sustituibles, desechables.

Las grandes mayorías y los grupos más vulnerables (indígenas, mujeres, trabajadores ambulantes, etcétera) son expuestos a replicar su habitual inserción precaria e informal en mercados de trabajo mal paga-

dos y carentes de protección social. Dichos mercados sostienen y vuelven competitivos a los engranajes formales de una economía que, en medio de la catástrofe, profundizó procesos de flexibilización laboral y desmantelamiento del Estado que aceleraron la máquina de la desigualdad.

## 4. A modo de cierre

La activación estatal en medio de la crisis provocada por el nuevo coronavirus no alcanzó a operar como incentivo suficiente para asegurar el autocuidado (permanecer en casa) y evitar el temprano desborde de las instituciones de salud pública, largamente castigadas por décadas de ortodoxia fiscal (Perú) y por la severidad del retorno al ajuste estructural (Ecuador).

Las trayectorias de acción estatal limitan la efectividad de las opciones públicas de los gobiernos de turno en la coyuntura. En el cuadro de la hegemonía neoliberal en la región, dos cuestiones son claves al respecto: la fragilidad de las capacidades estatales para garantizar derechos y la centralidad de la economía informal como mecanismo para reducir costos laborales y ganar en competitividad nacional. Ambos problemas operaron, de modo decisivo, a contramano del compromiso de los estados con la protección de la vida de sus poblaciones.

La élite gobernante peruana pareció, en la coyuntura examinada, más dispuesta a honrar dicho compromiso que su par ecuatoriana. El expresidente Vizcarra y su gabinete activaron cursos de acción pública imprevistos por la senda ortodoxa del país (estímulo fiscal y políticas contracíclicas), y con cierta vocación tecnocrática más o menos apegada a las recomendaciones de la OMS.

Décadas de escueta inversión pública en el sector social, de infraestructura pública precaria (en particular en las regiones y territorios periféricos del país) y de mercados laborales largamente informalizados han vuelto globalmente inútiles, no obstante, los tímidos esfuerzos gubernativos. Éstos últimos, en efecto, jamás se apartaron del canon de políticas regionales (transferencias monetarias y poco más), y no con-

templaron medidas redistributivas más agresivas asociadas con tributos a las grandes fortunas o un ingreso básico universal para lxs vulnerables.

En Ecuador, aún peor, el gobierno penalizó directamente a las grandes mayorías al acelerar el programa de recorte del gasto público y la reducción de burocracia y salarios en plena pandemia. El gobierno técnico de la crisis sanitaria operó desde la ortodoxia fiscalista del Ministerio de Finanzas y la invisibilidad de cualquier discurso de salud pública en el gabinete ministerial.

El peso del lobby empresarial en las decisiones públicas hizo entrar al gobierno en la dicotomía salud vs economía, optando siempre por la actividad del mercado. Así, el presidente Moreno hizo de la crisis sanitaria la ocasión para retomar la iniciativa política y aprobar leyes proclives a la reforma estructural (liberación del precio de los combustibles), que meses antes había sido rechazada masivamente por la población. La “doctrina del *shock*” ha sido entendida por Naomi Klein como la utilización política de las crisis a fin de impulsar, a gran escala, medidas que profundizan la desigualdad, enriquecen a las élites y debilitan al resto.

Ecuador, en la coyuntura COVID-19, ha operado como laboratorio trágico en que dicha doctrina toma cuerpo mientras se experimenta con los umbrales del padecimiento social y los modos en que dicho sufrimiento se estabiliza en respuestas individualizadas a la crisis. El hundimiento del Estado social ha sido regularmente entendido, en el neoliberalismo, como un mecanismo de despolitización y des-colectivización de la vida social.

## Bibliografía

- ABAD, ANGÉLICA. 2020. “COVID-19 en Ecuador ¿La estocada final?”. *Agenda Pública*, 3 de abril. Acceso el 10 de julio de 2020. <http://agendapublica.elpais.com/covid-19-en-ecuador-la-estocada-final/>
- ACUARIO, GABRIEL. 2020. “Arquitectura normativa laboral peruana en tiempos de coronavirus”. *Noticias CIELO*, 4: 1-13. Acceso el 7 de julio de 2020. [www.cielolaboral.com](http://www.cielolaboral.com).

- ARGÜELLES, ALEX. 2020. “¡El tecnooptimismo volvió! En forma de coron-apps”. *Derechos Digitales*, 3 de abril. Acceso el 10 de julio de 2020. <https://www.derechosdigitales.org/14368/el-tecnooptimismo-volvio-en-forma-de-coron-apps/>
- BÁEZ, JONHATAN. 2020. “El gasto en salud en Ecuador de 2020 durante la pandemia fue menor al de 2019”. *Análisis y Estudios de coyuntura-UCE*. Acceso el 31 de julio de 2020. <https://coyunturauceie.org/2020/07/31/el-gasto-en-salud-en-ecuador-de-2020-durante-la-pandemia-fue-menor-al-de-2019/>
- BÁEZ, JONHATAN. 2020b. “La inversión en salud se redujo un 36% en 2019”. *Ecuador Today*. Acceso el 31 de julio de 2020. <https://ecuadortoday.media/2020/03/31/la-inversion-en-salud-se-redujo-un-36-en-2019/>
- BÁRCENA, ALICIA. (ED.). 2017. *El regreso de la crisis en América Latina: Algunas experiencias nacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CIRIACO, MAYTÉ. 2020. “Al final de la cuarentena: ¿Cómo atenderán las clínicas a los pacientes COVID-19?”. *Salud con Lupa*, 30 de junio. Acceso el 10 de julio. <https://saludconlupa.com/entrevistas/al-fin-de-la-cuarentena-como-atenderan-las-clinicas-a-los-pacientes-covid/>
- COLEGIO MÉDICO DEL PERÚ. 2020. *Comunicado 28/2020*. Lima: CMP. <https://www.cmp.org.pe/comunicados/#1589251152943-1367812a-6af2>
- CEPAL. 2020. *Informe Especial COVID-19 1*. Santiago de Chile: CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf)
- CEPAL. 2019. *Panorama Social de América Latina 2019*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DELFINO, EMILIA. 2020. “Argentina lidera un ranking de camas críticas pero sigue la amenaza del colapso”. Acceso el 13 de julio de 2020. <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/argentina-lidera-un-ranking-de-camas-criticas-pero-sigue-la-amenaza-de-colapso.phtml>
- DELGADO, DÉBORAH. 2020. *La COVID-19 en el Perú: una pequeña tecnocracia enfrentándose a las consecuencias de la desigualdad*, en *Análisis Carolina*, 26, Madrid: Fundación Carolina.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2020. “Estado de Emergencia Sanitaria: El problema de la informalidad laboral en una economía confinada”. Acceso el 27 de julio de 2020. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/>

- Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%Bo-02-2020-DP-Problema-de-la-informalidad-laboral-en-una-economia-confinada.pdf
- DURAND, FRANCISCO. 2016. *Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: Oxfam-Perú.
- EL COMERCIO. 2020. "14 laboratorios de universidades públicas y privadas pueden procesar test de COVID-19". Acceso el 10 de julio de 2020. <https://www.elcomercio.com/actualidad/universidades-laboratorios-pruebas-covid19-ecuador.html>
- EL COMERCIO. 2020b. "El 43,8% de contagiados es personal médico, según Salud". Acceso el 11 de julio de 2020. <https://www.elcomercio.com/actualidad/contagios-medicos-personal-salud-covid19.html>
- EL PERIÓDICO. 2020. "Cambian a la ministra de Salud de Perú en medio de la crisis por coronavirus". Acceso el 10 de julio de 2020. <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200321/remueven-ministra-salud-peru-elizabeth-hinostroza-crisis-coronavirus-7899019>
- EL UNIVERSO. 2020. "Ya opera equipo Cobas 6800, que procesará 1,400 pruebas por día". Acceso el 10 de julio de 2020. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/13/nota/7812123/ya-opera-equipo-cobas-6800-que-procesara-1400-pruebas-dia>
- ESPAÑA, SARA. 2020. "Una oleada de casos de corrupción golpea al Ecuador en medio de la pandemia". *El País*, 4 de junio. Acceso el 12 de julio de 2020. <https://elpais.com/sociedad/2020-06-05/una-oleada-de-casos-de-corrupcion-golpea-ecuador-en-medio-de-la-pandemia.html>
- GK. 2020. "Los recortes al presupuesto de las universidades públicas, explicados". Acceso el 11 de julio de 2020. <https://gk.city/2020/05/12/instituto-fofomento-talento-humano/>
- GESTIÓN PERÚ. 2020. "Congreso aprueba por insistencia ley que faculta al Minsa a usar instalaciones de clínicas privadas". Acceso el 11 de julio de 2020. <https://gestion.pe/peru/congreso-aprueba-por-insistencia-ley-que-faculta-al-minsa-a-usar-instalaciones-de-clinicas-privadas-clinicas-privadas-nndc-noticia/>
- HAN, BYUNG-CHUL. 2020. "La emergencia viral y el mundo de mañana". En *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia*, Madrid: ASPO.

- INFOBAE. 2020. “Científicos peruanos crean prueba para detectar covid-19 en 40 minutos”. Acceso el 7 de julio de 2020. <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/06/19/cientificos-peruanos-crean-prueba-para-detectar-covid-19-en-40-minutos/>
- KUKSO, FEDERICO. 2020. “Conflictos e intereses en los tests para cazar al coronavirus en Sudamérica”. *Ojo Público*, 30 marzo. Acceso el 9 de julio de 2020. <https://ojo-publico.com/1717/escasez-conflictos-e-intereses-en-los-tests-del-coronavirus>
- LUCERO, KAREN. 2020. “El subempleo explica por qué al guayaquileño le cuesta más la cuarentena”. *Gestión Digital*, 22 de marzo de 2020. Acceso 31 julio 2020. <https://www.revistagestion.ec/economia-y-finanzas-analisis/el-subempleo-explica-por-que-al-guayaquileno-le-cuesta-mas-la>
- MBEMBE, ACHILLE, 2011. *Necropolítica*. España: Editorial Melusina.
- MINISTERIO DE SALUD DE PERÚ. 2018. “Repositorio único de información en salud”. Acceso 12 de julio de 2020. [https://www.minsa.gob.pe/reunir/recursos\\_salud/index\\_camapas\\_hospitalarias.asp](https://www.minsa.gob.pe/reunir/recursos_salud/index_camapas_hospitalarias.asp)
- MINISTERIO DE SALUD DE PERÚ. 2020. “Sala situacional”. Acceso el 10 de julio. [https://covid19.minsa.gob.pe/sala\\_situacional.asp](https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp)
- MUÑOZ, FERNANDO Y TORRES, SOFÍA 2020. *La protección de los derechos humanos durante y después de la COVID-19. Cuestionario conjunto de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales (Caso Ecuador)*, Quito: ILDIS-FES.
- OBSERVATORIO GLOBAL DE SALUD. 2020. *Indicadores por país*. Acceso el 10 de julio de 2020. <https://apps.who.int/gho/data/node.imr>
- PIGHI BEL, PIERINA. 2020. “Cuarentena en Perú: 5 factores que explican por qué las medidas de confinamiento no impiden que sea el segundo país de América Latina con más casos de COVID-19”. *BBC News Mundo*, 22 de mayo. Acceso el 11 de julio de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52748764>
- PINEDA, EMILIO. 2020. “Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe”. *Blog Recaudando Bienestar*. División de Gestión Fiscal del BID. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>

- PRECIADO, PAUL B. 2020. "Aprendiendo del virus". En *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia*, Madrid: ASPO.
- RUEDA, ALEIDA. 2020. "Pese a la crisis, Latinoamérica financia investigación en COVID-19". *SciDevNet*, 13 de julio. Acceso el 13 de julio de 2020. <https://bit.ly/2WzP3cP>
- TOMASI, ARDUINO. 2020. "¿Guayas indisciplinado?", 29 de marzo. Acceso el 25 de junio 2020. <https://www.arduinotomasi.com/post/guayaquil-indisciplinado>
- WOLFF, JONAS. 2018. "Ecuador after Correa: the struggle over the "Citizens' Revolution", *Revista de Ciencia Política*, 38,2: 281-302.
- WORLD BANK GROUP. 2017. "The Global Findex Database 2017". Acceso el 23 de julio de 2020. <https://globalfindex.worldbank.org/>
- WORLD BANK GROUP. 2020. *Global Economic Prospect (June 2020)*. *Flagship Report*, Washington: The World Bank.

# La respuesta cubana ante el COVID-19. Complejidades socioeconómicas de un control sanitario efectivo

---

Angela Peña  
Henry Colina  
Dayma Echevarría

## 1. Introducción

La evolución de la pandemia COVID-19 experimenta particularidades e impactos dispares en las distintas regiones y países del mundo. La posibilidad de desarrollar estrategias efectivas ante el presente escenario tiene estrecha relación con las condiciones desde las que cada Estado y sociedad han dialogado con el nuevo contexto. Fenómenos históricos y estructurales como la desigualdad social, la economía informal, y la robustez de los modelos económicos y regímenes de bienestar son factores que marcan el desenvolvimiento de los procesos asociados a la enfermedad.

Por otro lado, diversas organizaciones internacionales vaticinan que la pandemia traerá un importante decrecimiento de la actividad económica y el comercio internacional, fracturará cadenas globales de valor, y exigirá de los gobiernos medidas enérgicas en todos los ámbitos para controlar su progresión. La relación entre los procesos de control sanitario, economía, y equidad social, emerge como elemento clave para explicar la realidad impuesta por esta enfermedad.

Cuba, con una economía altamente dependiente del sector externo, pero con un sistema de protección social robusto, se presenta como un





caso de estudio interesante. Por una parte, en abril de 2020, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) pronosticaba para el país un decrecimiento mínimo del PIB en el entorno de 8% (CEPAL 2020); por otra, después de varios meses desde que el 11 de marzo se diagnosticara por primera vez la enfermedad en Cuba, se ha logrado un control efectivo del virus. Mientras, las autoridades nacionales, aun renuentes a anunciar cifras, se preparan para una etapa difícil y compleja resultante de la conjunción de la adversa situación global y la fuerte contracción interna (Martínez 2020).

El presente texto reflexiona sobre la respuesta cubana ante el COVID-19, la cual evidentemente enfrenta desafíos para sostener su efectividad en el tiempo, dadas las condiciones estructurales del desarrollo cubano antes, durante y después de la pandemia. Se describe de manera sintética el contexto socioeconómico y se comentan las principales medidas adoptadas en términos sanitarios y de empleo y seguridad social, como claves de la política pública en el presente escenario.

Como nudo central del debate, se presenta la tesis de que, dadas las condiciones estructurales de partida y en curso, a aquellas medidas que han propiciado el control sanitario y la protección social, las acompañan también conflictos a la equidad, al crecimiento económico y al desarrollo en sentido general. Para ilustrar este proceso desde el mundo laboral, se presenta especialmente la realidad de los trabajadores informales, como grupo aún más vulnerable en el nuevo escenario.

## 2. Situación de partida y crisis económica esperada post pandemia

Luego de registrar un incremento del PIB de 4.4% en 2015 (ONEI 2019), en este el último quinquenio, la economía cubana había mostrado señales inequívocas de desaceleración. El crecimiento promedio registrado en el periodo 2016-2019 ascendió a 1.3%, a partir de lo cual se planificó una tasa de 1% para 2020 (Rodríguez 2020). Entre las posibles causas externas del comportamiento no deseado de la actividad económica

pueden encontrarse: el recrudecimiento de las sanciones de la administración Trump; la contracción del arribo de turistas al país; la crisis de uno de los principales socios comerciales cubanos (Venezuela)<sup>1</sup>, y el cierre de contratos para la prestación de servicios médicos con algunos estados latinoamericanos (Brasil, Ecuador, Bolivia)<sup>2</sup>. A ello se suma una desaceleración económica regional importante, que se profundizará en el contexto actual ante el impacto del COVID-19 (CEPAL 2020).

Lastres internos como el decrecimiento de la producción agropecuaria y de la industria manufacturera (Torres 2020); la baja productividad en entidades estatales, correlacionada con un modelo de gestión centralizado y burocrático, así como otros nudos que atan el despliegue de diversas formas de propiedad y gestión, han generado un bajo crecimiento productivo. Sin embargo, a la luz de los impactos presentes y perspectivas del COVID-19 en el país, aquella estimación inicial de 1% se convierte en una estadística optimista.

La actual urgencia de divisas ocurre en un contexto con escasas posibilidades de acudir a instituciones financieras internacionales<sup>3</sup> a solicitar préstamos, y es posible especular que los prestamistas no institucionales a los que acudía Cuba, como el Club de París, intentarán cuidar sus fondos y se verán menos inclinados a otorgar créditos. Todo esto reforzaría las condiciones financieras complejas que ya padecía la economía cubana.

Al mismo tiempo, la caída pronunciada del turismo pondrá en jaque a una industria determinante para los ingresos estatales, los empre-

---

<sup>1</sup> Uno de los impactos negativos de la crisis venezolana ha sido que el comercio de portadores energéticos entre ambas naciones se ha comportado inestablemente, lo que ha generado un efecto negativo sobre la industria y el transporte cubanos, especialmente a partir de medidas de ahorro tomadas por la nación. Cuba se ha visto necesitada de recurrir a otros suministradores, como Angola, Rusia, Argelia, encareciendo la importación de combustibles.

<sup>2</sup> Aunque este rubro sigue siendo importante para la economía cubana: de las rentas generadas por el intercambio con el exterior, 48% de las exportaciones son resultado de los servicios profesionales (fundamentalmente médicos) y los productos de la biotecnología (Torres 2020).

<sup>3</sup> Cuba no pertenece a los prestamistas institucionales tradicionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

dedores privados, y los hogares en Cuba que directa o indirectamente dependen de este sector. Mientras el COVID-19 continúe activo en el mundo, no parece probable una recuperación a corto plazo de los ingresos por la vía turística, aunque no debe perderse de vista el efecto que el manejo exitoso de la epidemia en Cuba puede generar en torno a su imagen de destino seguro.

Otra afectación a la disponibilidad de divisas representa la mengua del volumen de remesas que llegan al país desde la comunidad cubana en el exterior. Según un reporte preliminar, como resultado del impacto en el empleo y la actividad económica en el mundo, las remesas a Cuba decrecerían entre 30 y 40%, lo que puede traducirse en una disminución cercana a los mil millones de dólares (THCG 2020). Las remesas ya habían experimentado una reducción ante la decisión de la administración norteamericana de limitar su volumen a mil millones de dólares trimestrales.

Más recientemente, las sanciones del gobierno norteamericano a entidades financieras cubanas y extranjeras pueden ocasionar un impacto mayor en la reducción del flujo de remesas. La conjunción de estos factores que agravan la crisis de la balanza de pagos, presenta un escenario espinoso para los hacedores de política en Cuba, todo ello agravado por el hecho de que las reservas internacionales del país parecen estar mermando<sup>4</sup>.

En esta coyuntura, y a pesar de las dificultades económicas expuestas, la respuesta cubana ante el COVID-19 ha sostenido las garantías a la vida de las personas, y el fortalecimiento del sistema sanitario. En medio de las limitaciones, el país ha demostrado que los procesos de gestión y voluntad política son tan o más necesarios que la disponibilidad de cuantiosos recursos económicos.

---

<sup>4</sup> En una propuesta redactada por economistas cubanos se puede encontrar la siguiente perspectiva al respecto: "...en su informe mensual sobre los países, de febrero de 2020, la Economist Intelligence Unit estimaba que las reservas de Cuba eran algo más de 12,000 millones en 2016. Para 2020 las estiman en unos 9,000 millones, y para 2021 en unos 8,100 millones." (Pérez Villanueva y Pajón 2020, 7).

### 3. Las medidas del Estado cubano en tiempos de COVID-19 y el control de la enfermedad

Cuba entró de manera evidente a la historia de la pandemia causada por el SARS-CoV-2 el día 11 de marzo de 2020, con la aparición de los primeros casos importados. Pero ya venía preparándose anticipadamente para lo que parecía un acontecimiento inevitable. Desde el mes de enero se comenzó la organización del país para afrontar la posible entrada del virus. Esta anticipación consistió en la preparación del personal médico y otros especialistas, la creación de un grupo de expertos, la adquisición de diagnosticadores de la enfermedad, preparación de instalaciones hospitalarias, aumento del control en fronteras, desarrollo farmacológico, entre otras medidas que conformaron el plan de prevención (Puig 2020).

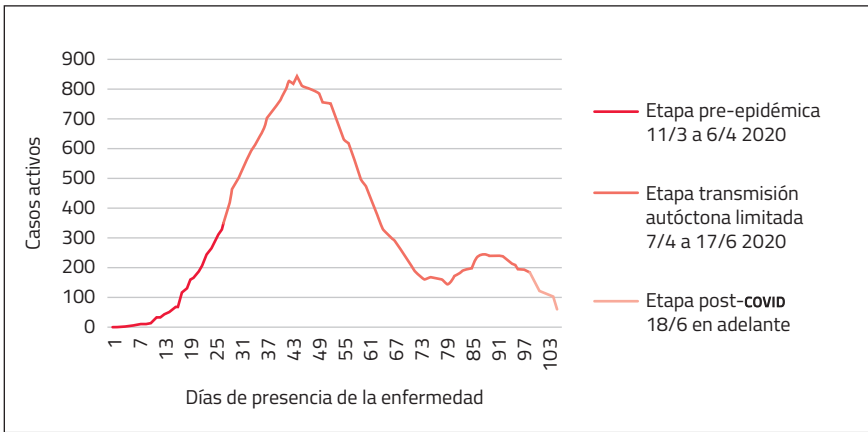
El carácter dinámico de dicho plan se basó en su flexibilidad, y en contemplar dos escenarios principales, uno previo al posible primer caso diagnosticado, y uno posterior a su aparición. Se concibió con carácter intersectorial, y se hizo acompañar desde el inicio de una sostenida cobertura informativa tanto de la situación a nivel mundial como de la marcha de dichos preparativos en Cuba<sup>5</sup>. En fecha tan temprana como el 27 de febrero de 2020, Infomed, la plataforma oficial del Ministerio de Salud Pública cubana, lanzó una de las que luego serían varias aplicaciones móviles en el territorio nacional sobre el COVID-19. Igualmente, se mantuvo una estrecha observación de las recomendaciones y notas emitidas por la Organización Mundial de la Salud.

Desde entonces, el tratamiento de la enfermedad en Cuba ha atravesado varios escenarios, matizados tanto por el adelanto de medidas con carácter preventivo (sobre todo respondiendo a la presión popular)<sup>6</sup>,

<sup>5</sup> Todos los datos de medidas y acciones concretas tienen como fuente las notas de prensa del sitio digital [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu)

<sup>6</sup> Luego de los primeros casos, se produce gran cantidad de comentarios de la población por diferentes medios solicitando medidas más drásticas. Al 23 de marzo, se habían recibido más de 6,000 opiniones en los diferentes canales de comunicación de la población con las autoridades, como el sitio de la Presidencia de Cuba y otros

como por los efectos positivos de su implementación en el comportamiento de la epidemia. De manera resumida, se puede afirmar que desde que se diagnosticaron los primeros casos el 11 de marzo, se abrió una etapa pre-epidémica que se extendió hasta el 7 de abril, cuando se declaró la fase de transmisión autóctona limitada, desde la cual el país comenzó, a partir del 18 de junio, a prepararse para una paulatina recuperación, sin haber atravesado una evolución epidémica descontrolada<sup>7</sup>.



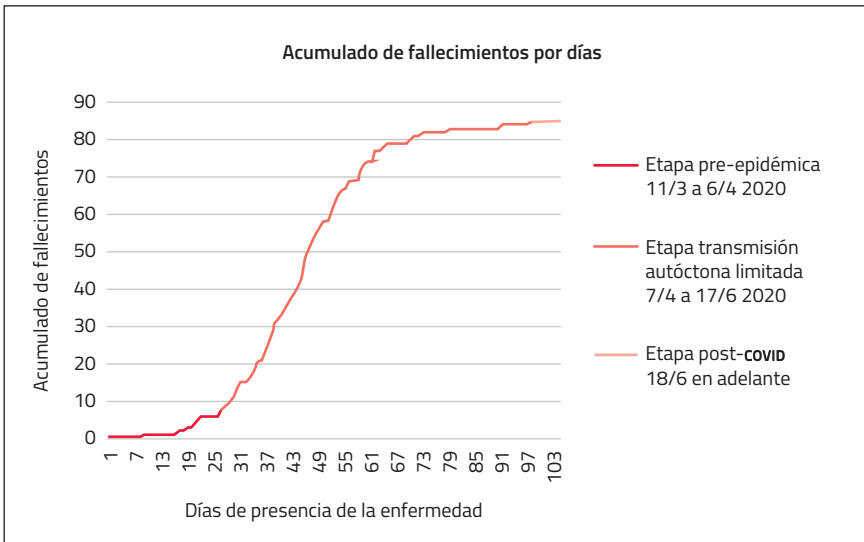
**Gráfico 1.** Casos activos por días de presencia de la enfermedad en el país

Fuente: Elaboración propia según datos de [www.COVID19cubadata.uh.cu](http://www.COVID19cubadata.uh.cu) entre el 11 de marzo y el 24 de junio de 2020 (Cubadata 2020).

medios oficiales de información, como Granma y Cubadebate. El gobierno modificó comportamientos y medidas en respuesta a los reclamos introducidos por la población. Específicamente se adelantaron medidas planificadas para etapas posteriores según el plan inicial.

<sup>7</sup> Desde el 18 de junio, se comenzó a implementar el plan de recuperación o etapa postCOVID, compuesto por tres fases, condicionadas al cumplimiento de cinco indicadores sanitarios en los territorios provinciales y municipales: tasa de incidencia, casos activos, tasa de reproducción, eventos de transmisión activos, número de casos positivos con fuente de infección conocida en los últimos 15 días. Al 25 de junio, ya todas las provincias excepto La Habana habían establecido la fase 1 por su cumplimiento de los indicadores exigidos. Para el 20 de julio, varias provincias habían transitado a la fase tres, mientras La Habana continuaba en fase 1 como el único territorio con eventos de transmisión.

En el periodo analizado por el gráfico anterior, se produjeron 45 eventos de transmisión autóctona limitada, pero se logró no obstante un control de la enfermedad, caracterizado por su pico el día 24 de abril, que alcanzó la cifra de 847 casos hospitalizados, y una pequeña ola, en forma de meseta, entre los días 86 y 96 de evolución. Son logros de estas medidas una baja tasa de mortalidad y una recuperación de los enfermos sobre 90% en este periodo. Es apreciable que a partir del día 70, se produce una reducción significativa de los fallecimientos.



**Gráfico 2.** Acumulado de fallecimientos por días

Fuente: Elaboración propia según datos de [www.COVID19cubadata.uh.cu](http://www.COVID19cubadata.uh.cu) entre el 11 de marzo y el 24 de junio de 2020 (Cubadata 2020).

Con posterioridad, para el 19 de julio, se había logrado una recuperación de 94.4% de los pacientes contagiados, aunque el balance entre casos importados y autóctonos siguen posicionando a los contactos de enfermos diagnosticados como el grupo principal de riesgo. Así lo indica el balance entre las fuentes de contagio del total de casos diagnosticados (2,446): contacto de caso confirmado (2,123), con fuente de infección en el extranjero (169) con fuente de infección no precisada (112) (MINSAP 2020).



Este manejo de la enfermedad se basa en un diseño pre-existente del sistema de salud cubano, gratuito y universal, con una fuerte dirección preventiva. Este se extiende por cada localidad del país en una red de servicios primarios con la figura del médico de la familia y las áreas de salud.

Paralelamente, cuenta con una creciente producción biotecnológica y de medicamentos tanto preventivos como de tratamiento de diversas enfermedades, que pudieron reorientarse con nuevos ensayos clínicos. El país cuenta con 22 fármacos de producción nacional que conforman el protocolo de manejo del COVID-19, los cuales han demostrado un alto poder de efectividad. Destacan en esta lista el interferón-alfa-2b humano recombinante, la biomodulina-T, y el PrevengHo-Vir, este último administrado preventivamente a grupos en riesgo epidemiológico, vulnerables, en cabeceras provinciales, hasta casi la totalidad de la población.

Sin embargo, es evidente que el fortalecimiento de los tratamientos y medidas sanitarias preventivas por sí solas no garantizan el control de la enfermedad. Estos se han acompañado de más de medio millar de medidas, de las cuales sólo se mencionan aquí las que se considera guardan una relación más estrecha con los procesos socioeconómicos de interés en este trabajo.

En primer lugar, desde el punto de vista organizativo, el 27 de marzo se creó el grupo de trabajo temporal, compuesto principalmente por el Consejo de Ministros, dirigido por el presidente y el primer ministro, para integrar las respuestas y la toma de medidas intersectoriales, así como actualizar los resultados de las acciones implementadas.

Desde éste, en estrecha relación con el grupo de expertos, se ha liderado el proceso de trabajo sobre el COVID-19 en el país. Su objetivo ha sido concentrar la toma de decisiones y ubicación de los recursos en aquellos procesos considerados más relevantes para el actual escenario, y la situación por venir. Ejemplo de esto es la Resolución 117 del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, en la que se precisan las regulaciones comerciales a la importación, y los ajustes al plan de inversiones del país el día 27 de marzo.

En este último, se previó no autorizar inversiones nuevas sino priorizar de las existentes aquellas centradas en fuentes de energía, cemento, acero, hidráulicos, aseo, medicamentos y alimentación. Ya para el 5 de

mayo, en agricultura solamente, se habían contabilizado 138 inversiones, como modo de potenciar la soberanía alimentaria, talón de Aquiles de la agricultura cubana y principal afectación a la vida cotidiana de los cubanos y cubanas<sup>8</sup>. La relevancia de este rubro ha sido reconocida ampliamente, máxime cuando en el caso de la seguridad alimentaria, aún no se conoce con certeza el impacto que puede tener la pandemia en los países productores de los que importa Cuba.

En cuanto a las medidas de impacto sanitario, respecto a la movilidad de personas, desde la etapa previa a la importación de casos, se reforzó el control en fronteras de viajeros provenientes de los cinco países más afectados, luego de la notificación de la importación de casos se extendió a provenientes de nueve países (13 de marzo) y ya para el 21 de marzo a todos los viajeros sin importar país de procedencia, imponiéndoseles 14 días de cuarentena.

A partir del 24, aunque no se aplica un cierre de fronteras total, se permite la entrada sólo a cubanos y residentes, se insta a turistas a abandonar el país, y se limita la salida de cubanos al exterior, los viajeros que entran al país cumplen una cuarentena en centros de aislamiento. Estos centros fueron acondicionados en escuelas, instalaciones turísticas y de salud, y en ellos han apoyado además de personal sanitario, voluntarios de los diferentes sectores socioeconómicos y personal que ha quedado interrumpido por el cierre total o parcial de las actividades de su sector.

Así se busca la eliminación de importación de casos, lo cual se unió a la suspensión de transporte público interprovincial tanto estatal como privado, salvo por razones humanitarias, con el fin de cortar las vías de propagación geográfica del virus. El 13 de abril, en la etapa de transmisión autóctona limitada, se suspende el transporte por ómnibus, ferrocarril, catamaranes, entre otros, para reducir aún más la movilidad de personas en sentido general, y se prohíbe en las zonas en cuarentena.

Otras medidas que se fueron ajustando a la evolución de la enfermedad tienen que ver con la limitación de los contactos físicos. Dentro del conjunto de medidas más importantes a este fin están las campañas mediáticas de concientización para permanecer en casa y limitar las salidas

---

<sup>8</sup> Sobre este aspecto se debate más adelante.



a lugares públicos, siendo sólo obligatorio en las zonas en cuarentena<sup>9</sup>. Para lograr este efecto, varios organismos intervinieron modificando sus modos de actuación. Ejemplos son la suspensión de eventos culturales, deportivos, de conmemoraciones masivas de efemérides, desde el 13 de marzo, y de las actividades educacionales desde el 23 de ese mismo mes. Para garantizar la enseñanza se pasó a la modalidad de teleclases desde el 30 de marzo, primero de enseñanza general y técnico-profesional, y posteriormente de enseñanza artística y del deporte desde finales del mes de abril, con el aumento de casos en el país. En esta misma línea, se apostó por un muy incipiente y aún defectuoso esquema de comercio electrónico, y la estimulación de los pagos electrónicos de facturas de servicios.

En concordancia con el sistema de salud característico de Cuba, así como por los mecanismos demostrados de transmisión del COVID-19, uno de los puntales de la estrategia cubana ha sido la pesquisa preventiva, o sea la identificación de sospechosos, y el despistaje de casos, el cual alude a la identificación de casos positivos en poblaciones sospechosas o con riesgo epidemiológico. En ese sentido, desde los primeros positivos, se procedió a pesquisar en centros educacionales, de trabajo, entre otros, identificando personas sospechosas dada su sintomatología, y se intensificó con la alerta a la atención primaria de salud de manera sucesiva al entrar en la etapa de transmisión autóctona, y en las áreas en cuarentena o con eventos de transmisión activos. Para la detección de casos se han implementado, al menos, tres procesos: el PCR en tiempo

---

<sup>9</sup> En Cuba no se aplicó el confinamiento masivo obligatorio. Esta práctica sólo se impuso en las áreas de eventos de transmisión comunitaria (Pelaez y Mas 2020), donde el acatamiento de las medidas restrictivas ha sido garantizado por agentes del orden y personal sanitario. En sentido general, la población ha respondido disciplinadamente a las recomendaciones y medidas orientadas, aunque persisten, y así ha sido reiteradamente alertado por las autoridades, casos de indisciplina social que afectan el control definitivo de la epidemia.

real<sup>10</sup>, las pruebas rápidas y la tecnología de producción cubana SUMA<sup>11</sup>, añadida desde la primera quincena de mayo.

Si bien como se ha mencionado, en todas las medidas ha existido una participación de sectores como salud, comercio, educación, y orden interior, hay una línea de acción que marca de manera muy sensible no sólo la intersectorialidad, sino el efecto social de todas las acciones mencionadas. Tiene que ver precisamente con la protección social de las personas en medio de la situación sanitaria impuesta por la enfermedad.

En primer lugar, se debe apuntar que Cuba cuenta con varias legislaciones que protegen tanto a las personas ocupadas como a las no aptas para el trabajo. Tales son las leyes 116 (Código de Trabajo, sobre todo el artículo 44) y su reglamento 326 de 2014 (artículo 34), como la 105 de 2008 (Seguridad Social). Estas regulan las prestaciones en casos de interrupción de la actividad laboral, enfermedad, etcétera, que pudieran producirse. Sin embargo, ante la situación actual, otras medidas más inmediatas debieron implementarse. Entre estas destacan las 36 asumidas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) el 30 de abril, y desde antes, con la imposición de las medidas de restricción a la gastronomía, al transporte y la entrada de turistas. Por ejemplo, las actividades del Trabajo por Cuenta Propia (TCP) suspendidas por decisión gubernamental o por solicitud personal, quedaron liberadas de impuestos. En cambio, aunque se aplazó el pago de las contribuciones a la seguridad social, éstas no se suspendieron. Los trabajadores cuentapropistas contratados, que continúan trabajando, tienen una garantía salarial de al menos un salario mínimo. Esto significa que sus empleadores, en virtud

---

<sup>10</sup> Este es un método nuclear que detecta la presencia de material genético específico del patógeno en una muestra. El PCR en tiempo real permite observar los resultados de manera casi inmediata mientras el proceso está en curso (Jawerth 2020).

<sup>11</sup> Sistema Ultra Micro Analítico: es una tecnología cubana orientada al reconocimiento de la presencia de anticuerpos generados por el nuevo coronavirus en pacientes generalmente asintomáticos. El sistema funciona con un diagnosticador o reactivo denominado Umelisa SARS-CoV-2 que permite determinar si la persona padece o ha padecido la enfermedad (Juanes 2020).

de la reducción de sus ingresos por la disminución de sus actividades económicas, no pueden pagar menos del salario mínimo<sup>12</sup>.

En el sector empresarial estatal, se decidió mantener pago por resultados a los trabajadores siempre que la situación lo permita, ajustado al logro de superávits por las entidades, sólo se paga salario básico cuando no sea posible otra alternativa. En todo el sector estatal, se instó a priorizar la reubicación laboral de trabajadores interruptos, el traslado hacia sucursales cercanas a los domicilios (sobre todo en el sector bancario), y pasar a la modalidad de trabajo a distancia y teletrabajo en todas aquellas entidades que lo posibilitaran, garantizando 100% de los salarios. En todos los casos, trabajadores que quedan con ingresos insuficientes pueden solicitar asistencia social según la ley 105/2008.

La implementación de estas medidas puso de relieve desigualdades en el mercado de fuerza de trabajo, al mismo tiempo que las transferencias y subsidios puestos en práctica en este momento ponen en tensión las ya delicadas finanzas gubernamentales. A pesar de esto, siguiendo las especificidades del régimen de asistencia social cubano, se produjo una paulatina revisión de la atención a las poblaciones vulnerables: fueron priorizadas por las acciones médico-preventivas, se incrementaron las visitas de trabajadores sociales a los núcleos en desventaja, sobre todo a los adultos mayores solos, ampliándose el concepto de núcleo vulnerable a otros factores de riesgo asociados a la enfermedad. Se implementaron varios mecanismos para proteger a estos grupos, como son la entrega a domicilio por parte de trabajadores sociales y voluntarios, de alimentos elaborados en los comedores comunitarios del Sistema de Atención a la Familia; la utilización, por parte del sistema bancario, del pagador a domicilio, la extensión del horario de pago a pensionados, así como la autorización de permisos para que familiares cobren las pensiones; entre otras disposiciones.

---

<sup>12</sup> El nivel del salario mínimo establecido en la *Gaceta* 13 de 2019, Resolución 25 del MTSS, es de 400 CUP para quien trabaja más de 44 horas semanales, y 364 para quien lo hace hasta 40 horas.

A pesar de las fallas reconocidas en algunas de estas medidas<sup>13</sup>, las autoridades cubanas plantearon un escenario de recuperación, orientado a responder tres cuestiones fundamentales: Cómo regresar a una nueva normalidad, cómo evitar un rebrote y cómo enfrentarlo si sucede, y cómo reducir los riesgos y el nivel de vulnerabilidad. Esto último, reconociendo la desventaja de algunos grupos y territorios en el proceso de respuesta a la epidemia. Sin embargo, aún queda por analizar el conjunto de las nuevas medidas tomadas y escalonadas a partir del 18 de junio, cuando el país se apresta a una nueva etapa de tres fases post-COVID, que, al igual que etapas previas, cuenta con un diseño multisectorial<sup>14</sup>. Mas, como suele ocurrir, algunos grupos sociales cuentan con menos espacios de visibilidad y son más difíciles de incluir en el manejo efectivo del COVID-19, y luego de superada la epidemia, las personas que trabajan en el empleo informal constituyen un grupo de especial vulnerabilidad en este caso.

---

<sup>13</sup> Dentro de las que se encuentra no haber podido llegar con la asistencia requerida a todos los núcleos vulnerables, y no haber logrado que todas las administraciones en condiciones de aplicar teletrabajo hayan de hecho asumido esta variante (MTSS 2020).

<sup>14</sup> Las medidas de la etapa post-COVID, se dividen en dos grupos: las que se aplican en igualdad de condiciones en las tres fases; y las que su aplicación impone adecuaciones en el transcurso de éstas. El conjunto de medidas se agrupa en torno a 13 dimensiones:

- a. Generales
- b. Higiene y prevención
- c. Turismo
- d. Laborales (estatales y no estatales)
- e. Medidas presupuestarias, tributarias y de seguros
- f. Sociales
- g. Comercio y servicios
- h. Comunicaciones
- i. Transporte
- j. Educación
- k. Deportes
- l. Cultura
- m. Actividades recreativas del verano (Grupo temporal 2020)

## 4. Empleo y trabajo informal en etapa de pandemia: ¿Reconocimiento y (des) protección?

El empleo formal en Cuba en el 2018 se caracterizaba por ser mayormente provisto por instituciones estatales, ya sea presupuestadas o empresariales, y abarcó 71.1% de las personas ocupadas. Predominaba la ocupación en agricultura, caza y silvicultura con 17% de la ocupación, aunque con una economía centrada fundamentalmente en los servicios, salud pública y asistencia social, y educación, destacaban con 11% y 10% respectivamente. Dentro el sector privado, las personas ocupadas en el TPCP han venido incrementándose de manera sostenida: pasaron de representar dentro de los privados 23% en 2007 hasta 61.4% en 2018 (ONEI 2019). La ampliación de las facilidades para solicitar alguna licencia para ejercer el TPCP, así como los ingresos asociados por lo general a este sector, hacen que se mantenga como una opción de empleo atractiva.

Las actividades con mayor número de licencias concedidas son: trabajador contratado (25%)<sup>15</sup>, elaboración y venta de alimentos (9%), transportación de carga y pasajeros (8%) y arrendamiento de viviendas (5%). Además, 65% de los portadores de estas licencias se concentran en las provincias de La Habana, Matanzas, Villa Clara, Holguín y Santiago de Cuba. Como factor común, estos territorios se encuentran a la cabeza del desarrollo turístico (Figueredo, Izquierdo y Carmona 2020). Las

<sup>15</sup> Este tipo de licencia se incorporó en las actividades aprobadas para ejercer el trabajo por cuenta propia en el 2010. Aquí se incluyen datos reportados por el Ministerio del Trabajo en 2016 (Dirección de Estadísticas MTSS 2016) y se incluye en esta categoría a las personas con licencia como trabajadores contratados, contratado para arrendadores de vivienda, agropecuario eventual, contratado Transporte, contratado artistas, contratado PALCO, contratado OHC y contratado por el Barrio Chino. Es la actividad de mayor número de licencias solicitadas y la de mayor número de licencias devueltas. Este término encubre una relación de trabajo asalariada entre dos personas naturales, y no debería considerarse dentro de la categoría “Trabajador Por Cuenta Propia”. Según una fuente más reciente, en noviembre del 2019 existían 160,206 personas contratadas, las que representan 26% de las personas bajo la modalidad de trabajo por cuenta propia (Figueredo, Izquierdo y Carmona 2020).

mujeres representan 36% de quienes detentan estas licencias, además se ubican principalmente como trabajadoras contratadas (Díaz y Echevarría 2015). Al mismo tiempo, debe considerarse que, en el 2017, de las mujeres que se encontraban ocupadas en el sector privado, 99% lo hacía como trabajadora por cuenta propia.

La llegada del COVID y la adopción de un grupo importante de medidas de aislamiento social y, por ende, de paralización total o parcial de muchas actividades económicas, tuvo su impacto en este escenario. Sin embargo, al cierre del mes de mayo, sólo casi cinco de cada 100 trabajadores del sector estatal había quedado interrumpido<sup>16</sup>, mientras el resto se mantenía en sus puestos o trabajando a distancia (Cubadebate 2020).

Al cierre del mes de abril del 2020, 222,723 trabajadores del TPCP tenían suspensión temporal de licencia, lo que representaba 35% del total del sector. Es de esperar que, dadas las medidas mencionadas, los que más se han acogido a esta medida son los contratados, los transportistas de carga y pasajeros, los arrendadores de vivienda, los vinculados a los servicios gastronómicos en cafetería y los servicios de belleza, quienes como se ha visto, concentraban la mayor cantidad de trabajadores del TPCP.

Como cabría esperarse, un fuerte impacto recesivo recibe el país en estas circunstancias, muchas familias se encuentran enfrentando nuevos desafíos para cubrir sus necesidades mínimas ante la reducción de sus ingresos o la desaparición de sus vías principales para obtenerlos. Se observó en esta etapa la intención de proteger, al menos con una base mínima, al empleo formal, especialmente estatal. Sin embargo, existe un grupo de personas, dentro de las contratadas por cuentapropistas, así como los negocios pequeños y otros autoempleados, que pudieron estar enfrentando mayores retos. Si bien fueron exonerados del pago de varias obligaciones tributarias, el corte de sus fuentes de ingreso, y la probable

---

<sup>16</sup> En esta condición laboral, y ante la imposibilidad de reubicarlo en un puesto temporal donde cobraría el salario básico, se le otorga 100% del salario el primer mes, según estipula el Reglamento del Código del Trabajo en sus artículos 75 y 76. En el contexto del COVID-19, se ha continuado el pago de 60% del salario a las personas que quedaron interrumpidas hasta que se restablezcan las condiciones laborales.

ausencia de ahorros suficientes, les imponen el desafío de enfrentar la vida cotidiana con exiguos recursos.

Como resultado, se podría esperar un aumento de las personas que realizan trabajos informales, especialmente de mujeres, personas no blancas, adultos mayores, personas con discapacidad y quienes ejercen sus actividades en territorios y comunidades en desventaja, como las rurales. Pueden estar en situación de mayor vulnerabilidad pues son grupos sobre-representados en los perfiles de pobreza y riesgo, y los que suelen concentrarse en posiciones de más bajos ingresos (Zabala 2014).

Sin intenciones de entrar en el debate acerca de cómo definir trabajo informal<sup>17</sup>, aquí se entiende como aquel realizado al margen de cualquier regulación, excluyendo a las actividades delictivas. Las personas que trabajan en la informalidad no están registradas oficialmente como ocupadas o buscando empleo, por lo que forman parte del grupo de población no económicamente activa.

En Cuba, este indicador sólo se hace público en los Censos de Población y Vivienda: en el último censo del 2012, la población que tiene edad laboral (entre 17-60 años para las mujeres, y 17-65 años para los hombres) pero que no está ocupada en empleos formales ni está buscando empleo, rondaba los 2.7 millones de personas, y disminuyó ligeramente respecto al 2002. Era principalmente urbana, mayoritariamente femenina y predominan las personas de color sobre las de piel blanca. Respecto al censo del 2002, tenían mayor nivel educacional (ONEI 2014).

Un dato más reciente del 2018 muestra que su contrario, la población económicamente activa y su tasa de actividad, no indicaba su desaparición: por cada 100 personas en edad laboral y aptas para trabajar, sólo casi 64 estaban ocupadas o buscando empleo —peor para las mujeres, de las cuales sólo 49 de cada 100 se encontraban activas—, es decir sólo trabajan o buscan empleo 4 millones 559 mil 100 personas, de las más de 7 millones que tienen edad laboral. En el 2019, parecía que este escenario estaba mejorando, pues se anunció que se habían incorporado al empleo formal 32,500 personas más respecto al 2018, y esto representaba por

<sup>17</sup> Al respecto, véase Velazco (2019), OIT (2019) y Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET 2004).

primera vez un incremento de las personas activas laboralmente en los últimos cuatro años (Figueredo, Izquierdo y Carmona 2020). Empero, el nuevo escenario de 2020 interrumpe sin dudas esta expectativa, y se podría prever que se acentuarán las complejidades del mundo laboral en general, pero fundamentalmente del empleo informal.

En Cuba aún son escasas las investigaciones sobre el tema<sup>18</sup>, pero se puede afirmar que existe una gran heterogeneidad entre las personas insertadas en este tipo de trabajo, principalmente relacionada con si practican esta actividad para sí mismos o para otros, la combinación con actividades formales, el grado de formalización de la relación cuando trabajan para otras personas, la estabilidad del trabajo, los ingresos que obtienen, entre otros elementos. En ese amplio diapasón se encuentran desde personas que trabajan brindando servicios o productos, con ingresos estables, pero sin la licencia para ejercer el trabajo por cuenta propia; estudiantes y trabajadores formalizados que realizan trabajos informales en la búsqueda de complemento a sus ingresos, y también quienes trabajan bajo contratos verbales, en pequeñas y medianas empresas privadas, con ingresos medios y altos, entre otros tipos<sup>19</sup>.

En un espacio intermedio se pueden identificar otras figuras como las personas que traen mercancía del exterior para revender al detalle o de forma mayorista a otro grupo de empleadas informales (casi siempre mujeres), bicitaxistas, carretilleros, camareros y auxiliares de limpieza y cocina en restaurantes y bares, ayudantes y estibadores en agromercados, personal doméstico ocasional o estable. En el otro extremo, forman parte de este diverso grupo personas que viven de lo que (re)venden en el día y se sitúan con frecuencia en condiciones de pobreza y precariedad, entre las que se encuentran revendedoras de productos escasos.

---

<sup>18</sup> Consultar, por ejemplo, Núñez (1997), Miranda (2010), y Lim-Chang y Pacheco (2005).

<sup>19</sup> Un aspecto a tener en cuenta en este tipo de análisis es la ausencia de una ley de empresas que recoja la experiencia del sector privado y regularice la formalización de contratos laborales, la fiscalización de deberes y derechos y la posibilidad de utilizar mecanismos financieros, entre otros elementos que complejizan la situación laboral de los trabajadores contratados verbalmente.



Todas ellas, aun en un marco de políticas universales y gratuitas de salud y educación, enfrentan una falta de derechos laborales en términos de estabilidad de los contratos, regularidad y acuerdo sobre los ingresos, garantía de acceso a la seguridad social en caso de enfermedad, por licencia de maternidad o para cuidar a otros. En un contexto como el impuesto por la pandemia, su protección se encuentra particularmente afectada, desamparada de un ingreso mínimo estable y garantías de contrato. Al no acogerse a ninguno de los mecanismos legales de seguridad del empleo, estas personas quedan sujetas a la desprotección en aquellos aspectos que, al efecto, están regulados para el trabajo formal: protección ante la enfermedad o la interrupción laboral y la reubicación o relocalización, por ejemplo.

En la literatura consultada sobre el tema, numerosas son las causas que ocasionan la resistencia de este tipo de trabajo a desaparecer. Para Cuba, las causas de su presencia —permanencia y aumento— pueden ser diversas: el exceso de reglamentación y control sobre el trabajo, especialmente para obtener una licencia para ejercer el TPCP (Mena 2019), la baja capacidad adquisitiva de los salarios en el empleo formal estatal, que obliga a los trabajadores a sustituir o compensar el empleo formal por el informal, y en otros casos la búsqueda de mayores ingresos de forma más independiente, la búsqueda de autonomía, o en respuesta adaptativa ante la necesidad de realizar labores de cuidado, imposibles de compatibilizar con un empleo formal. Los cambios normativos ocurridos durante la reforma económica y social conocida como “proceso de actualización del modelo”, probablemente también catalizaron la salida de un grupo de personas del sector formal al informal; especialmente, a ello apuntó el proceso de disponibilidad laboral<sup>20</sup> y la reorganización del sector estatal civil.

Sin duda, esta es una problemática previa al COVID-19, que requiere una mirada integral y sistémica, pero no se puede ignorar su

---

<sup>20</sup> Este proceso comenzó luego de la declaración de que 1.5 millones de trabajadores estaban subempleados en el sector estatal civil. Para consultar sobre el tema, véase: Echevarría y Díaz 2017. Durante el 2019 se aprobaron 53 procesos de disponibilidad laboral en 41 OACE, OSDE y consejos de administración provincial. Del total, sólo se hizo efectivo en 19 procesos, lo que representa 36%.

existencia y expansión, pues se nutre además de aquellas personas que ven disminuidos sus ingresos por quedar interrumpidas en el sector estatal, y por aquellas del sector no estatal que no logran tener ingresos dada la paralización de sus actividades y/o la falta de garantías de continuar contratadas una vez que se disminuyan las medidas de distanciamiento. El actual escenario les impone un grupo de retos mayores en términos de protección al aumentar su inseguridad laboral.

Otra lectura de este proceso refleja el endurecimiento de las sanciones por acaparamiento y reventa de productos controlados y escasos ante la proliferación del mercado informal. Los controles de precios no han sido suficientes y se ha debido establecer también controles a la cantidad que cada consumidor puede comprar incluso en las tiendas de productos no normados debido a la generalizada escasez actual de productos. Esto expone a los trabajadores informales a un mayor riesgo de sanciones por violación de las normas, y a medidas relacionadas con la tolerancia cero con revendedores, especuladores y otras actividades económicas ilícitas asociadas a este mercado informal.

Qué hacer en términos de protección social debe ser uno de los principales objetivos de políticas de corto plazo que, a la vez que amparen con recursos asistenciales, creen capacidades e incentivos para procesos de formalización del sector informal, en ampliación de sus derechos ciudadanos. No sólo resulta un tema de derechos laborales: la actual coyuntura refuerza la urgencia de visibilizar este sector para detener la propagación del contagio a partir de aquellas personas para las que quedarse en casa es un privilegio que no pueden permitirse, por la insostenibilidad de sus ingresos, y para las cuales revender los productos escasos, aún a costa de su seguridad, puede reportar ingresos en un contexto de regulación del movimiento que amplía la demanda, no sólo por la escasez de productos sino por falta de accesibilidad de la oferta. Un reto para las ciencias sociales y las personas en la toma de decisiones se relaciona con el diagnóstico eficaz de este grupo y el diseño de acciones de corto y mediano plazo para su protección y formalización.

Este reto se hizo evidente cuando el 16 de julio de 2020 el presidente cubano anunciara un programa de recuperación económica que tiene como base documentos aprobados previamente en discusiones

nacionales<sup>21</sup>. Este plan, que aún no ha sido completamente detallado, fue explicado por el ministro de Economía, y pone énfasis en la producción nacional de alimentos, incluyendo el área de la comercialización, donde aún subsiste un férreo e ineficiente monopolio estatal.

Al mismo tiempo, traza una serie de pasos para la transformación del modelo de gestión de la empresa estatal en el país, que hoy continúa siendo la principal empleadora de la fuerza de trabajo mientras administra los medios fundamentales de producción. Simultáneamente, la estrategia apunta al establecimiento de un tejido empresarial y productivo más heterogéneo, en la medida que también menciona explícitamente la futura legalización de micro, pequeñas y medianas empresas con diferentes formas de propiedad: estatales, cooperativas y privadas, así como asociaciones entre ellas.

Se abren oportunidades para ordenar el cuentapropismo, avanzando en la formalización de estas actividades. Subsisten retos a más largo plazo, pero también urgentes, como el ordenamiento monetario y financiero, que se complejiza en las líneas del plan gubernamental, dado que una de sus medidas de corto plazo es la profundización del comercio mayorista y minorista en divisas internacionales. Ante el deterioro de dos fuentes de divisas importantes para la nación (remesas y turismo), es entendible el impulso hacia su recaudación (Fernandez 2020).

Sin embargo, aún no se aprecia una estrategia compensatoria en los impactos sociales, probablemente porque mientras se escriben estas líneas, en julio 2020 todavía no se realizaba una presentación detallada y profunda del contenido de la estrategia, sino sólo de sus principios generales.

---

<sup>21</sup> Se trata de los “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución”, la “Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista” y el “Plan Nacional de Desarrollo hasta 2030”. Aprobados en pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular en junio de 2017.

## 4. A modo de cierre: Urgencia de las políticas socioeconómicas para solventar la crisis

El gobierno cubano, en todos sus niveles, ha tenido un éxito innegable en sus acciones de control de la pandemia. Eso no es una casualidad, sino resultado de un sistema de salud universal que está integrado con la producción biotecnológica y la investigación científica. Al mismo tiempo, la estructura centralizada propia de un modelo de planificación como el cubano, ha permitido concentrar recursos y distribuirlos con celeridad ante la crisis sanitaria.

Sin embargo, estas son condiciones que ya estaban construidas y que permitieron enfrentar el primer impacto de los efectos del COVID-19. Para el escenario que deberá resistir la economía y el proyecto social cubano en los meses por venir, se requieren de otras modificaciones. Entre las principales deberá estar la adopción de formas de planificación y de asignación de recursos con características dinámicas, ágiles y sistémicas, y con sentido de justicia social.

Además del control efectivo de la epidemia, el manejo aquí brevemente apuntado también ha posibilitado una percepción positiva de la capacidad organizativa del gobierno, por lo que esta cuestión puede constituirse en una fortaleza simbólica para consensuar la dirección de las políticas públicas a ser puestas en marcha, tomando en consideración y retroalimentándose de los criterios de la sociedad, especialmente de personas investigadoras y académicas que han abordado el asunto desde diferentes aristas.

La respuesta cubana ante el COVID-19 no ha implicado el cierre de toda la actividad económica del país, sino que se ha basado en un escalonamiento de las restricciones con una lógica territorial, condicionada y temporal, en un proceso preventivo a tono con su sistema sanitario universal y gratuito, y orientado a una organización más eficiente y controlada de las actividades económicas y las inversiones.

No obstante, esto ha tenido también impactos económicos tanto para el presupuesto estatal como para la economía de los hogares y de los pequeños y medianos negocios privados. En este sentido, como se ha

ilustrado, las personas que realizan trabajo informal resaltan como una población altamente vulnerable, sobre todo cuando en su composición son grupos concomitantes en riesgo con anterioridad a la pandemia.

Esta situación hace notar que la crisis socioeconómica post-COVID-19 no se repartirá por igual entre todos los ciudadanos. Por tanto, cualquier política pública tendrá que trabajar en una sociedad más heterogénea y desigual, consecuencia de múltiples contradicciones socioeconómicas no resueltas en periodos anteriores, y que se acentúan en la actualidad.

El reconocimiento y el enfrentamiento de esas inequidades será imprescindible a futuro, pues abre un nuevo escenario de análisis de los impactos de las nuevas acciones propuestas en el plan de recuperación tanto en sentido general, como en aquellas laborales y tributarias.

Dicha recuperación debe pensarse integrada a los planes y estrategias de desarrollo del país, y permitir un marco de corrección de aspectos pendientes en la proyección del nuevo modelo de desarrollo económico y social promovido desde hace una década en el país.

Dentro de estas cuestiones, son prioritarias el alcance de la soberanía alimentaria, el perfeccionamiento del comercio electrónico y de los procesos de trabajo a distancia y teletrabajo, entre otras. Pero fundamentalmente urge el ordenamiento del entramado productivo y empresarial cubano. Para ello, será imprescindible la aprobación de una ley de empresas, que introduzca la posibilidad legal de formación de unidades empresariales, con independencia de la forma de propiedad que les dé origen y desarrollo de la competencia en las ramas donde se decida permitir que aparezcan tales asociaciones.

La legalización de estas entidades productivas no sólo puede generar un impacto positivo en términos de recaudación fiscal, sino que además puede servir para incrementar la oferta de bienes y servicios, algunos de los cuales pueden estar en situación de escasez, y coadyuvar al tránsito de trabajadores informales contratados hacia la formalidad y los beneficios que ello conlleva. Por esta línea, deben generarse y profundizarse mecanismos de compensación de las vulnerabilidades que vendrán aparejadas a la implementación de las medidas ya asumidas y las que estén contenidas en el plan de recuperación.

Para esto, resulta importante diseñar mecanismos de generación de ingresos al presupuesto estatal para aliviar el déficit que ocasionarán las medidas. Lo mismo ocurre con los gastos asociados a la protección de la salud y los insumos médicos. Un factor a tener en cuenta puede ser la exportación de servicios sanitarios, que puede verse estimulada por la actuación cubana internacionalista en el contexto mundial del COVID-19<sup>22</sup>. Por último, un proceso transversal a todas estas políticas, el ordenamiento monetario y financiero<sup>23</sup> de la economía, también tiene que ser objeto de debate (Marill 2020).

En términos sociales, urge la puesta en práctica de soluciones locales, sobre una base de líneas estratégicas fundamentales que, si bien marcan el camino, habilitan a los poderes municipales para la adopción de medidas de protección, distribución y redistribución más efectivas para atender las diversas problemáticas. Será esencial en esta etapa una determinación precisa de los grupos vulnerables según sus causas —de salud, económicas, ambientales, etcétera—, así como la participación de las personas en el diseño, implementación y evaluación de estas medidas. La transparencia en la gestión legitimará el accionar del poder popular y su efectividad en la solución de las problemáticas.

Así, la buena gestión del gobierno en el manejo exitoso de la pandemia puede ser traducida en políticas efectivas para salir de la crisis

---

<sup>22</sup> Según el Ministerio de Relaciones Exteriores cubano, en junio de 2020, ascendían a 26 las naciones a las que había llegado ya la colaboración médica cubana contra el COVID-19. Esas brigadas integradas por más de 2,600 especialistas del contingente Henry Reeve, se sumaban a los más de 28 mil profesionales de la salud cubana que se encontraban en 59 naciones antes de la aparición, a finales de 2019, del virus SARS CoV-2. Ver noticia completa en: <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/cooperacion-medica-de-cuba-contra-covid-19-llega-26-paises>

<sup>23</sup> En Cuba circulan actualmente dos signos de valor, el Peso Cubano (CUP) y el Peso Convertible (CUC). La tasa de cambio para el segmento de la población es de 24 CUP o 25 CUP por CUC en dependencia del acto de compra o venta. En el caso del sector empresarial estatal, el tipo de cambio es de 1CUC=1CUP, con algunas excepciones en el sector turístico o en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel. El tipo de cambio en el sector empresarial acarrea severas distorsiones en el análisis económico, producto de su sobrevaloración. La corrección de estas distorsiones cambiarías, de contabilidad, financieras, entre otras, es lo que se denomina “ordenamiento monetario y financiero” en Cuba.

socioeconómica profundizada por el COVID-19. Para ello, las personas hacedoras y decisoras de política deben estar conscientes de la heterogeneidad actual de la sociedad cubana. Existen dinámicas de raza, género, etarias y territoriales, inequidades presentes entre la población, que deben estar en la base de los análisis y las propuestas a desarrollar desde las políticas públicas.

Lo que se ha tratado de visibilizar con este trabajo alcanza mayor relevancia si se pone a tono con el último conjunto de medidas que intenta responder a los retos económicos del escenario actual aquí apuntado. En este sentido, deberá constatarse en la práctica cómo se garantizará la compensación de las desigualdades que serán más evidentes ante la nueva segmentación de mercado, para la parte mayoritaria de la población cubana que no ingresa divisas y que ha sido golpeada por la situación de escasez e incertidumbre económica impuesta por la pandemia.

Se trata, indudablemente, de la política económica más audaz anunciada desde las transformaciones iniciadas en los 90. Resta por comprobarse el cuerpo legal que las amparará, y la implementación práctica que todavía está por venir, así como su impacto en la complejización del escenario que se discute en este artículo.

Más allá de la ‘agenda’ post-COVID que se implemente, pero necesariamente pasando por ella, el paradigma de sociedad a construir debe mantener su esencia humanista; recolocando siempre como bases para un mayor bienestar la equidad, igualdad y justicia social, dentro de un contexto de mayor sustentabilidad económica. Esta sigue siendo la tarea a la que estamos convocados.

## Bibliografía

- CEPAL. 2020. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CIET CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICOS DEL TRABAJO. 2004. “Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísti-

- cos del Trabajo (noviembre-diciembre de 2003)". *Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo 2003*. Ginebra: OIT.
- CUBADATA. 2020. *www.COVID19cubadata.uh.cu*. 3-6 11/324/6. Acceso el 25 de junio de 2020. *www.COVID19cubadata.uh.cu*.
- CUBADEBATE. 2020. "Garantías laborales y apuntes sobre la transportación en tiempos de COVID-19". *www.cubadebate.cu*. 5,11. Acceso el 28 de mayo de 2020. *cubadebate/noticias/2020/05/11/garantias-laborales-y-apuntes-sobre-la-transportación-en-tiempos-de-covid-19*
- DÍAZ, ILEANA Y DAYMA ECHEVARRÍA. 2015. "Mujeres emprendedoras en Cuba: un análisis imprescindible". *Miradas a la Economía Cubana: análisis del sector no estatal*, de Omar E. Pérez y R. Torres, 145-158. La Habana: Caminos.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS. MTSS. 2016. *Estadísticas seleccionadas sobre empleo 2008-2015*. La Habana: MTSS.
- ECHEVARRÍA, DAYMA E ILEANA DÍAZ. 2017. "Política de empleo en Cuba 2007-2015: desafíos a la equidad en Artemisa". *Cuba: trabajo en el siglo XXI*, Dayma Echevarría y J.L. Martín, 47-70. La Habana: Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello.
- FERNÁNDEZ, ALEJANDRO GIL. 2020. *Información acerca de la Estrategia Económica en programa Mesa Redonda de la televisión cubana canal Cubavision*. La Habana, 16 de julio.
- FIGUEREDO, OSCAR, LISSET IZQUIERDO Y EDILBERTO CARMONA. 2020. "Cuba en datos: Más cubanos se sumaron a trabajar en 2019". 2,7. Acceso el 28 de mayo de 2020. *http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/05/07/cuba-en-datos-más-cubanos-se-sumaron-a-trabajar-en-2019*.
- FIGUEREDO, OSCAR, LISSET IZQUIERDO Y EDILBERTO CARMONA. 2020b. "Decenio 2010-2019: Diez aspectos que marcaron la actualización del modelo económico cubano". *cubadebate.cu*. 1,9. Acceso el 9 de enero de 2020. *http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/01/09/decenio-2010-2019-diez-aspectos-que-marcaron-la-actualización-del-modelo-economico-cubano/*
- GRUPO TEMPORAL DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA. 2020. *Etapa de recuperación post-covid-19. Medidas a implementar en sus tres fases*. La Habana: Editora Política.



- JAWERTH, NICOLE. 2020. abril 14. Acceso 19 de julio de 2020. <https://www.iaea.org/es/newscenter/news/pcr-en-tiempo-real-covid-19>
- JUANES, WALKIRIA. 2020. “Nuevo sistema cubano de diagnóstico de la Covid-19 permitirá ampliar estudios en población”. *Granma*, 12 de mayo.
- LIM-CHANG, NELSON Y ULISES PACHECO. 2005. *La Economía Informal en Cuba*. Santiago de Cuba: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Oriente.
- MARILL, JOEL. 2020. “Alma Mater”. 5,18. Acceso el 18 de mayo de 2020. <http://www.almamater.cu/revista/27-anos-de-dualidad-cambiaría-en-cuba-parte-2Alma>
- MARTÍNEZ, LETICIA. 2020. *www.cubadebate.cu*. 6,1. Acceso el 1 de junio de 2020. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/06/01/reunion-del-consejo-de-ministros-de-cuba-por-un-ejercicio-de-pensamiento-que-transforme-al-pais/#.XtuyOlvkjiU>
- MENA, MAYRA. 2019. “Análisis del sistema documental del trabajo por cuenta propia. Los casos de arrendamientos y servicios gastronómicos”. *Revista Economía y Desarrollo*.
- MINSAP. 2020. “Infomed”. Acceso 19 de julio del 2020. <https://temas.sld.cu/coronavirus/2020/07/19/nota-informativa-sobre-la-covid-19-en-cuba-18-de-julio/>
- MIRANDA, JESSIE. 2010. “Revendedores ambulante de la calle Galeano. Un estudio de caso”. Tesis presentada en opción del Título de Licenciada en Sociología, Universidad de La Habana, Cuba.
- MTSS. 2020. “Comparecencia de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social en programa televisivo Mesa Redonda del canal Cubavision”. *Mesa Redonda Informativa de la Televisión cubana*. La Habana: Canal cubavision, 21 de abril.
- NÚÑEZ, LILI. 1997. “Más allá del cuentapropismo en Cuba”. *Temas*, 41-50.
- OIT. 2019. “La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad”. Ginebra: OIT.
- ONEI. 2019. *Anuario Estadístico de Cuba 2018*. La Habana: ONEI.
- ONEI. 2014. *Censo de población y viviendas 2012*. La Habana: ONEI.
- PELÁEZ, OTTO Y PEDRO MAS. 2020. “Brotos, epidemias, eventos y otros términos epidemiológicos de uso cotidiano”. *Revista Cubana de Salud Pública*. 2020: 46,2: e2358.

- PÉREZ VILLANUEVA, OMAR EVERLENY Y DAVID PAJÓN. 2020. *Cuba: urgencias económicas actuales para un contexto post-Covid-19*. Columbia: Columbia LawSchool.
- PUIG, YAIMA. 2020. "Presidencia de Cuba". 6 de marzo. Acceso el 19 de julio de 2020. <https://www.presidencia.gob.cu/es/noticias/plan-de-prevencion-y-control-del-covid-19-estrategia-para-estar-debida-y-oportunamente-preparados/>
- RODRÍGUEZ, JOSÉ LUIS. 2020. *Cubaperiodistas*. 5,21. Acceso el 21 de mayo de 2020. <https://www.cubaperiodistas.cu/index.php/2020/05/la-batalla-economica-y-frente-a-la-covid-19-en-la-cuba-actual-iii/>
- THCG. 2020. *TheHavanaConsultingGroup*. 3,20. Acceso el 20 de marzo de 2020. <http://www.thehavanaconsultinggroup.com>
- TORRES, RICARDO. 2020. *Cuba: Choque externo negativo por la pandemia COVID-19*. Madrid: CESLA.
- VELAZCO, JUAN JACOBO. 2019. "Estándares internacionales para la medición de la Informalidad". *Seminario Internacional Nuevas y antiguas formas de trabajo informal y empleo precario*. OIT.
- ZABALA, MARÍA DEL CARMEN. 2014. *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. La Habana: Editorial Acuario.



# El federalismo a prueba: Experiencias desde Argentina y Brasil en el contexto de la crisis sanitaria

---

Fernando Hernández Leal  
Sofía Santamarina

## 1. Panorama latinoamericano

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al COVID-19 como pandemia. Pandemia que, según los pronósticos, cambiará la vida diaria, la sociedad, la política y el Estado, al evidenciar la crisis multidimensional que atraviesa la democracia capitalista en la que reina la incertidumbre. Hace 25 años, Norbert Lechner escribía en la revista *Nexos* de diciembre de 1995, que “la política ya no es lo que fue” y que “a las viejas incertidumbres que plantea la vida, las transformaciones en curso, más cargadas de amenazas que de promesas, agregan nuevas incertidumbres, generando ese clima de temor difuso en que todo es posible y nada pasa (todavía). Se trata de un clima o ambiente indeterminado en que nada es previsible y, por lo mismo, cualquier cambio causa alarma”. Hoy, su propuesta adquiere un sentido impensado.

La región latinoamericana atraviesa una multicrisis producto del “capitalismo financiero global que desestructura sociedades y regímenes democráticos” (Calderón 2015). Al hablar de una multicrisis se apela a la *multidimensionalidad* de la crisis, es decir, es una crisis social de exclusión y desigualdad, una crisis de representación política y de los

partidos políticos, una crisis cultural, una crisis ambiental. Es también una crisis del Estado-nación, que ha cedido soberanía ante organismos de financiamiento internacional y ha dejado de ser el núcleo estructurante de la sociedad, cuyos líderes aparecen cada vez más como ilegítimos y corruptos. Y sobre todo, es una crisis del capitalismo organizado que ha demostrado no poder autorregularse y, cuya compatibilidad con los derechos humanos es cuestionable.

En este contexto en el que se ha perdido la matriz estado-céntrica (Cavarozzi 1991), en una sociedad de mercado (y no únicamente una economía de mercado), sólo puede imperar el estado permanente de incertidumbre, emergencias y riesgos, en el que toda “decisión política se encuentra ‘sobredeterminada’ por su eventual impacto económico” (Lechner 1995).

El resultado es “una nueva América Latina”, como la llaman Fernando Calderón y Manuel Castells (2019), que se ha insertado plenamente en el proceso de globalización cultural y económico, un proyecto incluyente y excluyente al mismo tiempo: sociedades integradas al mundo, a los mercados, al capital, a las cadenas globales de producción y la tecnosociabilidad, pero desintegradas al interior: desigualdad, individualismo, hegemonía del consumo, fragmentación social y deslegitimación de las autoridades.

Si bien la globalización de las comunicaciones se desterritorializa en un sentido simbólico, también se hizo muy local, y por tanto, las crisis adquieren diferentes dimensiones según las particularidades locales. En la actual pandemia, más que nunca, la política es territorial; resalta la necesidad de focalizar las políticas económicas y sanitarias en los barrios más precarios, en las provincias con falencias estructurales y en las comunidades más desprotegidas.

Dos de las economías más importantes de América Latina encuentran formas muy distintas de abordar la crisis sanitaria derivada del COVID-19. Por un lado, Argentina desarrolló una política estricta de aislamiento social obligatorio, pese al costo político y económico que derivarán de ella. Pero para que ello fuera posible, se requirió de la colaboración y participación de los distintos niveles de gobierno. Frecuentemente se observa al presidente Fernández consultando experiencias

con los gobernadores de las provincias, y después dictando conferencias de prensa junto a líderes de oposición, ello a cambio de homogeneizar políticas públicas y de concentrar la toma de decisiones en el Ejecutivo federal, al menos en la primera etapa de *ingreso* al aislamiento.

Por otro lado, Brasil ha sido mucho menos severo con las restricciones de circulación, y sus cifras de contagios y decesos han sido de las más altas del Continente. Las medidas preventivas no han provenido del Ejecutivo federal, sino de las alcaldías, gubernaturas y del poder legislativo. Ante ellas, el presidente Jair Bolsonaro ha sostenido una actitud renuente y confrontativa, incluso encabezando manifestaciones públicas sin ningún tipo de medida de protección sanitaria.

El federalismo es aquella situación pactada en un marco constitucional, en la que dos o más estados independientes que cuentan con los mismos derechos se fusionan en un ente estatal más elevado, sin que los estados fusionados ni el Estado general que resulta de la fusión, pierdan su carácter estatal (Sturm 2001). Como resultado, el “federalismo es descentralización y cooperación multilateral” (Colomer 1999, 41), que se traduce en división de poderes, constitucionalmente garantizada, entre el gobierno central y los de las unidades miembros o componentes de la federación (estados, provincias, cantones), y en una considerable autonomía para los miembros de la federación (Lijphart 1995).

Este tipo de organización institucional tiene beneficios democráticos en términos de satisfacción o utilidad social respecto a los estados unitarios, en los que sólo los ciudadanos cuyas preferencias políticas coinciden con la mayoría nacional obtienen satisfacción. Ante un gobierno dividido verticalmente (gobierno central y subnacionales de diferente partido político), gracias a las facultades del estado local y la cooperación con el nivel nacional, los perdedores nacionales encuentran recompensa como ganadores parciales a nivel regional. De esta forma, se minimizan los perdedores totales (Colomer 1999).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Además de los diferentes niveles de gobierno, hay que tener en cuenta otras variables que influyen en la satisfacción de utilidades que no serán abordadas en este trabajo, como la (des)nacionalización del sistema de partidos, la atribución de responsabilidades que realiza la ciudadanía, las capacidades reales subnacionales y la representación legislativa, entre otras.

En escenarios como el de la crisis sanitaria actual, las características del federalismo permiten que las adversidades sean afrontadas con coordinación y cooperación. Sin embargo, para que ello suceda se requiere de la confluencia de voluntades políticas y una serie de elementos que varían de acuerdo con las condiciones de cada país y trascienden las atribuciones formales de las entidades federativas. En el marco de la actual pandemia, cabe preguntarse de qué forma el federalismo impacta en la gestión de la crisis. Para esto, primeramente se presentan algunas características del funcionamiento del federalismo en ambos casos.

La Constitución de Argentina establece diversos tipos de competencias entre los gobiernos subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el Estado central (o federal): exclusivas de una u otra parte, concurrentes de ejercicio conjunto, concurrentes de ejercicio indistinto, y concurrentes complementarias. Según Edward Gibson y Ernesto Calvo (2001, 183), “el sistema federal argentino sobrerrepresenta a las provincias más pobres y despobladas más que cualquier otro sistema federal en el mundo”. Estas provincias periféricas o no metropolitanas han tenido una fuerte influencia en la política institucional y en la dinámica de las coaliciones políticas. Por otra parte, pese a sus amplias competencias, los/as gobernadores son débiles fiscalmente, por lo que el gobierno central puede ejercer un mayor control sobre los gobiernos subnacionales y por lo tanto puede anular o inducir informalmente a los gobernadores a actuar de cierta manera.

Brasil, en cambio, ha sido definido como “un federalismo institucionalmente débil y políticamente fuerte” (da Silva 2009, 302), dado que, constitucionalmente, el poder que los estados federados poseen es muy limitado: no les es reservada prácticamente ninguna competencia material o legislativa exclusiva y para iniciar procesos de enmienda a la Constitución federal se requiere la manifestación de más de la mitad de las asambleas locales (Constitución federal, artículo 60, III); frente al inmenso rol de competencias privativas de la Unión (da Silva, 2009). No obstante, la política subnacional tiene una fuerte participación en la política federal a través de la figura protagónica de los gobernadores. Esta influencia, que algunos autores definen como “federalismo robusto” (Mainwaring 1997, 83) o “ultrapresidencialismo estadual” (Abrucio 1998,

107) se debe, principalmente, a dos factores, el sistema electoral-partidario y el poder económico de algunos estados. Virgílio Afonso da Silva lo explica así:

si tenemos un sistema presidencialista caracterizado por ser un “presidencialismo de coalición”, que depende en gran medida de una coalición parlamentaria que sea fiel al presidente y, al mismo tiempo, si tenemos diputados en la cámara federal que dependen en cierta medida de los gobernadores de sus estados para garantizar su futuro político, entonces sería posible afirmar que los gobernadores tienen —aunque no desde el punto de vista jurídico-constitucional— una influencia decisiva, aunque indirecta, en el buen funcionamiento de este presidencialismo como un todo [...]. La segunda razón apuntada para el papel prominente de los gobernadores de los estados en la política nacional ha sido el poder económico. Es un hecho que algunos gobernadores tienen una participación más activa que otros en el escenario político nacional y que sus demandas son también más oídas, justamente en virtud de este poder (2009, 306).

En este trabajo se propone analizar la gestión de la crisis sanitaria, social y económica provocada por la pandemia del COVID-19 a partir del funcionamiento del federalismo en estos dos países, lo cual desde un enfoque politológico obliga a considerar algunos elementos como la soberanía y el poder real de las entidades subnacionales ante el gobierno federal; las características del liderazgo de quien dirige el poder ejecutivo federal y las características de los partidos en un sistema de gobierno multinivel. Con este objetivo, se analizará la capacidad de agencia estatal de la pandemia de los gobiernos argentino y brasileño en clave comparada, a partir de fuentes oficiales (decretos, conferencias de prensa, declaraciones presidenciales).

## 2. Argentina y Brasil en clave comparada

### 2.1. El liderazgo importa: Ideología y pertenencia partidaria

En Argentina, el proceso electoral del 2019 tuvo dos resultados interesantes. Hacia afuera, en medio de las crisis de Ecuador, Chile y Bolivia, demostró que una salida institucional era posible. Hacia dentro, el interrogante de quién detenta el poder, si es la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner, como líder del Frente Todos y principal figura de la oposición, o Alberto Fernández, quien ocupa formalmente el cargo de presidente. La pandemia dio la respuesta, por lo menos la crisis sanitaria la dirige Alberto, un presidente con un “liderazgo claro y sensato” tal como lo define Paula Canelo (2020, 21).

El presidente fue uno de los primeros en el mundo en declarar el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), una cuarentena total, con cierre de fronteras interprovinciales y externas, cuando aún los casos eran pocos y se mostró muy rígido en su cumplimiento, afirmando en su conferencia de prensa del 30 de marzo de 2020 su elección entre la salud o la economía: “una economía que cae siempre se levanta, pero una vida que termina no la levantamos más”, y sentenció que “es la hora del Estado”.

Además, creó un comité de expertos con el que se reúne a menudo; así como con su gabinete, gobernadores (especialmente el de la provincia de Buenos Aires y el jefe de Gobierno porteño, los dos distritos con mayor número de contagios) y legisladores, tanto oficialistas como opositores. Recorre hospitales y centros de investigación y testeó personalmente y dialoga permanentemente con diferentes medios de comunicación explicando las medidas tomadas y los buenos (al parecer eso confirman las y los expertos y los números de contagios y decesos) resultados de la cuarentena. Por su parte, la comunicación de los informes diarios, matutinos y vespertinos, corre a cargo del Ministerio de Salud.

En cambio, en Brasil el presidente Jair Bolsonaro escogió la negación, primero de la pandemia y luego de las medidas de aislamiento, hasta llevar al país de una *gripezinha* al lamentable podio de ser el foco



actual de la pandemia: para mediados de junio, luego de cuatro meses desde el primer caso, Brasil superó el millón de contagios y las 50 mil muertes, siendo las regiones más golpeadas el norte y nordeste del país. Confrontado con médicos, ministros y gobernadores estatales, sabotó las medidas de confinamiento y de ayuda económica, ya que, según él, las medidas de aislamiento son producto de la histeria y sólo convertirían al país en una “nación africana pobre”, como recupera María Cafferata en un artículo de *Página 12* publicado el 15 de mayo de 2020.

El presidente brasileño decidió desoír al mundo y las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, porque “nosotros no queremos convertirnos en una Argentina, no queremos convertirnos en una Venezuela”, tal como afirmó en rueda de prensa del 26 de abril de 2020 el ministro de Economía, Paulo Guedes, quien se resiste a la intervención en el gasto público para reactivar la economía. A pesar de ello, se tomaron medidas como indemnizaciones para trabajadores despedidos, se creó un fondo de emergencia para trabajadores informales, se creó el “Programa de Emergencia de Mantenimiento del Empleo” y se reubicaron médicos hacia las zonas más afectadas.

En el debate entre la vida y la libertad económica, Bolsonaro defiende la segunda con un discurso que desestima los riesgos de la pandemia: convoca a la ciudadanía a seguir con la vida “normal”, recorre ciudades sin medidas de distanciamiento social, abraza a niños y niñas públicamente y apela a una supuesta inmunidad basada en la identidad del pueblo brasileño: “Si los brasileños pueden nadar en alcantarillas y no les pasa nada, podrán sobrevivir a este resfriado miserable”, afirmó ante la prensa (Londoño, Andreoni y Casado 2020).

En su cruzada por negar la realidad, Bolsonaro despidió al ministro de Salud (y luego renunció quien lo reemplazó) por oponerse al uso de una droga no aprobada para el tratamiento del COVID-19, para finalmente reemplazarlo por un militar sin experiencia en salud pública. También fue abandonado por Sergio Moro, ministro de Justicia y uno de los sostenes del gobierno, a causa de las interferencias políticas del presidente en la Policía Federal y en sus causas judiciales. Así también, desató conflictos en internet al difundir contenido con desinformación que fue dada de baja por las plataformas de redes sociales.

Bajo un liderazgo presidencial polémico, la crisis sanitaria desató una crisis política cuyo resultado es el mayor protagonismo de la corporación castrense en la gestión de la crisis sanitaria y la pérdida de popularidad de Bolsonaro (Salas Oroño y Vollenweider 2020). Situación alarmante, dada la escasa vocación democrática de las Fuerzas Armadas brasileñas, que le ha generado un historial poco presumible. El vicepresidente Hamilton Mourão en reiteradas declaraciones públicas ha destacado el accionar de Walter Braga Netto al frente de la Casa Civil, y en general de las Fuerzas Armadas, por su papel en la política nacional para “enfrentar el desorden, la subversión y la corrupción” (Salas Oroño y Vollenweider 2020).

El liderazgo presidencial en ambos países está compuesto por dos elementos, la ideología y la pertenencia partidaria: mientras Alberto Fernández propone un gobierno “para todos” y “empezar por los de abajo para llegar hasta todos”, enfrentando resistencias organizadas desde sectores económicamente concentrados, Jair Bolsonaro llegó al gobierno con el lema “Brasil encima de todo, Dios encima de todos”, síntesis de un gabinete en el que conviven militares, neoliberales y pastores de iglesias evangélicas. La propuesta de la alianza conservadora bolsonarista, de reivindicar el pasado autoritario, erradicar la *ideología de género*<sup>2</sup> de la educación y combatir al marxismo, sólo ha tenido como consecuencia una evidente violación de los derechos humanos de las minorías, sectores en situación de pobreza, pueblos indígenas y afrodescendientes.

En Argentina, el resultado ha sido la cooperación oficialismo-oposición (tanto a nivel ejecutivo como legislativo, federal como subnacional) para enfrentar la crisis pandémica, con medidas altamente aceptadas por la ciudadanía. Por ejemplo, según la Encuesta de Satisfacción Política y

---

<sup>2</sup> La ideología de género es un concepto con el que sectores conservadores se refieren a la “perspectiva o enfoque de género” como principio transversal a las políticas públicas, programas, educación y estudios científicos. Fue creado en los 90 por teólogos católicos en reacción a los resultados de la Conferencia de Población y Desarrollo (El Cairo 1994) y de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995) en favor de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y de las diversidades sexo-genéricas. Para estos sectores, la denominada “ideología de género” implicaría un nuevo tipo de colonialismo neomarxista para imponer —mediante una dictadura cultural— un nuevo orden mundial que destruye a la familia.

Opinión Pública de la Universidad de San Andrés<sup>3</sup>, a fines de abril de 2020, el 84% está de acuerdo con las medidas contra el coronavirus y el ASPO tiene 93% de aceptación; según la consultora Giacobbe y Asociados<sup>4</sup>, aún después de 100 días de aislamiento estricto en el AMBA, 50% de los/as argentinos/as que habitan la zona más afectada del país, está de acuerdo con extender la cuarentena obligatoria con pocas flexibilizaciones hasta julio, y el gobierno nacional aún detenta 64% de aprobación a su gestión de la pandemia. En Brasil, el abandono y la división política: gobernadores, alcaldes y ministros aliados (ahora ex) abandonaron al presidente ante su *desgobierno*. Amílcar Salas Oroño y Camila Vollenweider (2020) lo resumen de la siguiente forma:

El escenario político quedó dividido en dos. Por un lado, Bolsonaro y su grupo cada vez más pequeño de seguidores, quizás tan sólo los principales líderes religiosos evangélicos —hasta los representantes camioneros lo dejaron sin apoyo—; ni militares, ni medios de comunicación, ni la comunidad internacional. Del otro lado, casi todo el país: gobernadores, principales empresarios, el mismo ministro de Salud, los generales del gabinete, todos, observando la escena con preocupación y reivindicando la necesidad de articular las respuestas de forma organizada, dando relevancia a la cuarentena y al Sistema Único de Salud.

El segundo elemento advierte que los partidos políticos todavía importan, y mucho. Como explican Levitsky (2003), Giraudy, Niedzwiecki y Pribble (2020) y Zucco (2015), los partidos enraizados generan fuertes lazos identitarios e ideológicos con sus votantes, dificultando la aparición de *outsiders*. El presidente argentino pertenece al “peronismo”, un partido enraizado social y políticamente con amplio apoyo entre las clases trabajadoras y populares, lo que, sumado a una estructura partidaria flexible (Levitsky 2003), se ha adaptado a cambios internos (liderazgos y

<sup>3</sup> Encuesta de Satisfacción Política y Opinión Pública, especial COVID-19. Abril 2020. Buenos Aires: Universidad de San Andrés. Disponible en: <https://www.udes.edu.ar/espop>

<sup>4</sup> El informe de la encuesta se puede consultar en: <https://drive.google.com/file/d/1cUXovPkX1TzJ-DYpBBGZukF6D8agGo30/view>

facciones) y externos (crisis económica mundial, hegemonía neoliberal, pandemia) para seguir siendo competitivo y organizador del sistema de partidos, aun implementando medidas impopulares o costosas, como el actual confinamiento.

En cambio, el presidente brasileño ha estado afiliado a diferentes partidos a lo largo de su vida —en sus 20 años como legislador estuvo afiliado al PDC (1989-1993), al PP (1993 y 2005-2016), al PRD (1993-1995), al PPB (1995-2003), al PTB (2003-2005), al PFL (2005), al PSC (2016-2018), y al PSL (2018) (Lacerda 2019)—, en un sistema de partidos de “estabilidad no institucionalizada” como lo define César Zucco Jr. (2015). En este contexto en el que la izquierda se encuentra neutralizada (Vladimir Safatle citado en Diego Sztulwark 2020) y sin capacidad de movilizar, el país atraviesa múltiples crisis con el neofascismo liderado por Bolsonaro, que descuida a la población y precariza a las y los trabajadores (Sztulwark 2020).

## 2.2. Federalismo

Uno de los rasgos iniciales de la gestión de la pandemia en Argentina fue la colaboración y cooperación de los distintos niveles de gobierno: nación y provincias participan en las acciones (aunque no tanto de las decisiones) durante el ASPO. El Estado federal ha centralizado la compra de reactivos para los tests y de equipamiento de bioseguridad para equiparar desigualdades regionales, al mismo tiempo que ha descentralizado los test en las diferentes provincias para agilizar la detección de infectados/as.

La cooperación se ha visto además en la coordinación para la implementación de las medidas sanitarias en todos los niveles; en la decisión del presidente de delegar en los municipios el control de los precios de productos esenciales, y trabajar con las jurisdicciones más afectadas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires (entre ambos distritos concentran más de 90% de los casos) para el diseño e implementación de políticas públicas como los programas de testeos masivos en barrios vulnerables, controles en el transporte público y medidas para instituciones de encierro como hospitales, cárceles y residencias de adultos mayores (geriátricos).

Por su parte, las provincias y municipios han tenido iniciativas propias complementarias a las del presidente para cumplir con el ASPO. Algunas declararon la cuarentena o cerraron fronteras provinciales antes que la nación; en algunas las y los ciudadanos pueden circular según el número de su DNI o de su patente vehicular; otras establecieron diferentes horarios para la finalización de la jornada laboral y de circulación, en algunos lugares acompañados de alarmas (como la sirena de los bomberos) o altoparlantes para advertir el horario de cierre (Lara 2020). Una medida impactante por sus rasgos militares, la cual no siempre resultó eficaz.

Sin embargo, a pesar de los elogios que ha recibido el gobierno argentino por su manejo de la crisis sanitaria<sup>5</sup>, no todas son buenas experiencias: los cierres unilaterales de fronteras interprovinciales y los permisos especiales provinciales de circulación generaron inconvenientes a quienes decidieron volver a sus casas en un periodo extraordinario que habilitó el gobierno federal del 18 al 21 de abril de 2020. Por otro lado, en la provincia de Jujuy, limítrofe con Bolivia y Chile, el gobernador ha abusado de sus potestades al decidir expulsar ciudadanos/as extranjeros/as, y al proponer marcar las casas de las familias que cumplan cuarentena en sus hogares. La primera medida está en manos de la justicia, la segunda fue fuertemente criticada por violación a la intimidad, estigmatización y discriminación.

Además, el federalismo se ha encontrado en riesgo en más de una ocasión al ver concentrado el poder de forma excesiva en la figura presidencial<sup>6</sup>. Es cierto que no estamos ante una situación novedosa. Esta

<sup>5</sup> Medios como *Time*, *The Guardian* y *The Nation* han elogiado el trabajo del gobierno que encabeza Alberto Fernández ante la pandemia: *Time* incluyó al país sudamericano en la lista de los diez países con mejor respuesta a la pandemia del COVID-19, disponible en: <https://time.com/5851633/best-global-responses-covid-19/>; *The Guardian* reconoció los resultados positivos de las acciones del gobierno argentino en comparación con Brasil, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/10/argentina-covid19-brazil-response-bolsonaro-fernandez>; y *The Nation* señaló que Argentina es ejemplo de un manejo humano del COVID, disponible en: <https://www.thenation.com/article/politics/coronavirus-argentina-humane-response-to-covid-19-look-like/>

<sup>6</sup> Maurice Duverger (1962) encontró que, en general, las naciones latinoamericanas han tendido a debilitar al poder legislativo y concentrar mayores facultades en el

dinámica ha sido criticada por diversos autores como Leandro López y María Cuenca (2014), Alberto Dalla (2015), Walter Carnota (2016) y Sergio Bereztein (2018), quienes avizoran el riesgo que representa para el federalismo el alto espectro de facultades que otorga el artículo 99 de la Constitución de Argentina al presidente, que se suman a las facultades *metaconstitucionales* a las que se refiere Jorge Carpizo (2002) al analizar el presidencialismo mexicano<sup>7</sup>.

La crisis pandémica revivió el debate en torno a las facultades presidenciales constitucionales y metaconstitucionales en Argentina. Por ejemplo, la paralización del Congreso argentino<sup>8</sup> ha permitido la implementación de acciones derivadas de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), aún sin ser revisadas por las Cámaras, como establece la reglamentación en la materia<sup>9</sup>.

Estos decretos han tenido repercusión en las provincias de Argentina que tuvieron que acogerlos, por su alcance general, sin contar con una participación activa en la determinación. Aquí surge también el dilema respecto de la constitucionalidad de las restricciones a la movilidad y

---

ejecutivo, en parte por la tenencia del control de las fuerzas castrenses, la debilidad de los partidos políticos y por el “patronaje” que asegura al presidente en el poder una gran influencia; pero en especial, señala que la opinión pública latinoamericana está acostumbrada a la preeminencia de “un solo hombre”.

- <sup>7</sup> Al referirse a las facultades metaconstitucionales, Jorge Carpizo (2002) establece que son aquellas conferidas históricamente al presidente por costumbre, aunque éstas no estén reconocidas en ningún ordenamiento jurídico (analizando el presidencialismo mexicano, pero que puede extenderse al caso argentino).
- <sup>8</sup> Derivado de las medidas del ASPO, el Congreso argentino dejó de sesionar desde el 20 de marzo hasta el 13 de mayo cuando retomó sesiones virtuales, con acuerdo entre el oficialismo y la oposición de tratar sólo iniciativas referidas a la pandemia. Este acuerdo en la Cámara Alta llegó luego de que la presidenta de la Cámara, la vicepresidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, pidiera a la Corte Suprema de Justicia de la Nación una “declarativa de certeza” respecto a la legalidad de sesionar de forma remota. El fallo de la CSJN puede consultarse en: <https://www.cij.gov.ar/nota-37179-La-Corte-dict-sentencia-en-la-causa-Fernandez-de-Kirchner-Cristina-en-carcter-de-Presidenta-del-Honorable-Senado-de-la-Nacion-s-accion-declarativa-de-certeza.html>
- <sup>9</sup> El artículo 10 de la Ley 26.122 establece que la Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

circulación, que aunque necesarias, ameritan un tratamiento especial en estricto apego a derecho.

Al respecto, se considera que habría sido razonable la exigencia por parte de los gobiernos provinciales de ejercer soberanía para tomar decisiones sobre ciertas medidas de prevención, principalmente porque según cifras oficiales, más de 90% de los casos de contagios del virus se concentran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>10</sup> y la Provincia de Buenos Aires<sup>11</sup>. Es decir, las 22 provincias restantes tienen menos de 10% de los casos.

Ejercer la soberanía que otorga el pacto federal permitiría a las provincias regular las restricciones a la circulación de acuerdo con la situación particular que cada una de ellas tenga, sin sufrir injustificadamente los estragos económicos, políticos y sociales que genera el ASPO. No se niega, en este sentido, la necesidad de dirección del manejo de la pandemia por parte del gobierno federal; sin embargo, la adecuación a las situaciones particulares de cada provincia durante el manejo de la crisis habría refrendado el federalismo.

De hecho, la salida del ASPO ha sido una nueva oportunidad para el federalismo: el regreso a la denominada “nueva normalidad” —que en Argentina se llama “fase 5” o fase de “distanciamiento social, preventivo y obligatorio”—, en la que los gobiernos de las provincias tendrán la posibilidad de determinar sus propias medidas de prevención y restricciones, fundamentalmente apertura de determinados rubros y sectores de la economía, en un escenario que se considera hubiera sido ideal desde el inicio.

En condiciones muy distintas se encuentra Brasil, en donde como se mencionó, quien encabeza el poder ejecutivo se mantuvo renuente a asumir un rol de liderazgo en el manejo de la pandemia. Lo anterior, sumado a la acefalía prolongada del Ministerio de Salud, derivó en que los

<sup>10</sup> Los datos oficiales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires actualizados a diario pueden consultarse en <https://www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/noticias/actualizacion-de-los-casos-de-coronavirus-en-la-ciudad-buenos-aires>

<sup>11</sup> Los datos oficiales en la provincia de Buenos Aires actualizados a diario pueden consultarse en <https://portal-coronavirus.gba.gob.ar/>

estados establecieran sus propias medidas, en confrontación constante con el presidente Bolsonaro.

Estados como San Pablo y Río de Janeiro determinaron la cancelación de eventos masivos, la suspensión de clases y otras actividades académicas, y demás medidas de distanciamiento y aislamiento social. La postura de los gobernadores de estos dos estados fue firme y expresaba la preocupación ante la posibilidad latente de la saturación del sistema de salud, en contraste con la postura del ejecutivo federal.

Esta constante confrontación, generó confusión entre la población; al ser entrevistada por BBC el 19 de mayo del corriente año, la profesora Ana María Malik, de la Fundación Getulio Vargas, señaló que el problema se presenta porque “no hay una gobernanza nacional clara en la que las personas puedan creer, [...] los discursos no están en sintonía, lo que causa inseguridad en la población [...]; la población termina pensando que puede tomar sus decisiones de aislarse o no, ya que los directores no están de acuerdo entre sí” (Gagnani 2020).

Al referir el caso argentino, se percibió que durante el diseño de la estrategia para enfrentar la pandemia y en las primeras etapas de implementación de la fase de estricto aislamiento, hubo una escasa participación de las provincias, replegando el ejercicio de su soberanía aunque sin retirar su apoyo (y pedidos) a las iniciativas presidenciales. Luego, recuperaron su protagonismo en la etapa de reapertura.

Sin embargo, en el caso brasileño se encuentra un extremo quizá aún más nocivo. La falta de coordinación entre el gobierno federal y los estados resultó confusa para la sociedad, que optó por seguir al liderazgo con el que siente mayor afinidad, aunque no sea el más sensato o eficaz en el manejo de la pandemia.

### 3. Conclusión

Cuando comenzó esta pandemia, gobernantes, infectólogos y demás expertos decían que ante el virus “somos todos/as iguales”, porque no distingue entre edades, género o clase social. Sin embargo, la sensación de igualdad pronto se desvaneció y el “enemigo invisible” mostró la



profunda desigualdad en la que vivimos. Sí, “nos percibimos todos igualmente vulnerables ante su amenaza, todos igualmente inseguros, todos igualmente temerosos” (Canelo 2020, 17), pero no todos/as llevamos el #QuedateEnCasa fácilmente con una casa habitable, un trabajo, un sueldo, un plato de comida diaria, educación, conectividad.

Ahora que se pone de relieve que los problemas que afectan al otro también te afectan a ti y a mí, o que en cualquier momento se puede estar de *ese* lado... en un momento extraordinario se debe exigir a la vez que comprometerse con medidas que amplíen derechos. La construcción de la *nueva normalidad* será una oportunidad única para construir nuevas reglas, generar consensos, jerarquizar problemas sociales, distribuir riesgos de forma más equitativa y un nuevo pacto cultural que resignifique los derechos humanos como proyecto de dignidad humana sustantiva y el desarrollo de una ciudadanía como fundamento de la acción política. Es decir, es momento de recuperar la política a través de líderes creíbles, honestos, que se nutran de los nuevos actores transformadores de la realidad, como las juventudes y los feminismos diversos y decoloniales. Alexander Gerschenkron (1962), Peter Evans (1996) y la pandemia del COVID-19 enseñan que el Estado es un elemento fundamental que determinará cómo salgamos de la pandemia para pensar en construir esa *nueva normalidad*.

La nueva política será la de la coordinación estatal, sin dejar a nadie excluido y sin acceso a necesidades básicas como alimento, agua y vivienda. El mercado no puede seguir definiéndolo. Así, por ejemplo, el Estado debe repensar las medidas extraordinarias de ingresos básicos de emergencia que se tomaron para proteger a los trabajadores expulsados/as para transformarlas en derechos, es decir, en políticas sociales sustantivas que garanticen el acceso a los servicios básicos para la reproducción de la vida: salud, vivienda, alimentación, saneamiento, educación y tiempo de ocio. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Kristalina Georgieva, directora del Fondo Monetario Internacional (FMI), y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), propusieron crear un Ingreso Básico o Renta Básica Universal. Lo aprobó España y varios países latinoamericanos lo están debatiendo, entre ellos Argentina.

Más allá de la ideología del presidente en funciones, el régimen o la forma del sistema político, tanto Argentina como Brasil tienen la obligación de cumplir con sus obligaciones de garantizar, proteger, respetar y promover los derechos humanos buscando siempre la protección más amplia. Es cierto que al estar involucradas tantas personas y por ende, tantos derechos, no siempre es factible el ejercicio de todos los derechos humanos y puede haber restricciones a los mismos (todo derecho es sujeto de limitaciones), pero estas restricciones siempre tienen que ser estrictamente necesarias, deben estar apegadas a la ley, ser proporcionales y buscar un bien mayor (Borrero 2006).

En este sentido, pudiera resultar indispensable en algunos escenarios, dada la crisis sanitaria, restringir algunos de los derechos civiles; empero, esto tendría que hacerse con miras a garantizar estándares mínimos de derecho, sin abusar o excederse en el uso de la fuerza y con lineamientos públicos que brinden certeza del actuar de las fuerzas civiles para evitar que los elementos policiales actúen deliberadamente.

El espacio público se ha transformado en las sociedades en red, favoreciendo una tecnosociabilidad más democrática, así como en un sentido opuesto. El desarrollo tecnológico más que nunca permite a los gobiernos monitorear a sus ciudadanos/as, con el riesgo de que el actual momento de excepcionalidad sea utilizado para implementar este tipo de tecnologías del orden y la vigilancia pública. Un control que se sumaría a la situación crítica de las fuerzas de seguridad, la cual nos interpela a repensar la cuestión del orden y la seguridad pública desde una perspectiva democrática y con enfoque de derechos humanos. Y ante este nuevo espacio público, proteger y garantizar la libertad de expresión y el acceso a información verídica y actualizada, ya que “una población bien motivada y bien informada, suele ser mucho más poderosa y efectiva que una población ignorante y vigilada” (Harari 2020).

El federalismo brinda dos oportunidades, las cuales se señalaron en este texto: la posibilidad de mandar un mensaje uniforme y colaborativo en los distintos niveles de gobierno, con manejo transparente y actualizado que genere certeza en la sociedad y la posibilidad de adecuar las condiciones de cada una de las entidades federativas, a través del ejercicio de sus facultades constitucionales. Cabe recordar que cuando se habla

del manejo de crisis se está ante derechos humanos que se encuentran en juego. Explotar adecuadamente las características del federalismo abre la posibilidad de cumplir eficientemente con las responsabilidades estatales para protegerlos en la multicrisis.

El manejo inicial de la crisis, en el caso argentino, hizo pensar más en las cualidades de un sistema unitario que de uno federal. Darle mayor peso a las provincias a la hora de tomar decisiones desde el inicio, hubiera permitido que aquellas regiones con menor concentración de personas contagiadas pudieran reactivar con mayor prontitud sus actividades comerciales y de producción, lo que a su vez habría tenido un impacto menos catastrófico en la economía de la federación en conjunto.

En el caso brasileño, un liderazgo adecuado de Bolsonaro permitiría que la población obtuviera mayor certeza ante las decisiones estatales para abordar la pandemia, y que los estados federados pudieran establecer medidas de prevención adecuadas a sus propias condiciones, haciendo uso de una colaboración efectiva con el gobierno federal, en lugar de la rispidez y las disputas que habitualmente se hicieron presentes durante la crisis.

Tanto Argentina como Brasil pudieron explotar más las posibilidades que brinda el federalismo. Un escenario en el que hubiera existido unidad en los objetivos generales y adecuación a las especificidades habría traído mejores resultados para ambos países en su labor de prevenir los contagios y decesos por el COVID-19, y de alentar a la reactivación económica.

## Bibliografía

- ABRUCIO, FERNANDO LUIZ. 1998. *Os barões da federação*. São Paulo: Hucitec.
- BASSO LACERDA, MARINA. 2019. *O novo conservadorismo brasileiro*. Porto Alegre: ZOU.
- BEREZTEIN, SERGIO. 2018. "Espejismos del hiperpresidencialismo". *La Nación*, 4 de mayo. Acceso el 28 de junio de 2020. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/espejismos-del-hiperpresidencialismo-nid2131381>

- BORRERO GARCÍA, CAMILO. 2006. "Derechos Humanos. Ideas y dilemas para animar su comprensión". En *Derechos Humanos. Ideas y dilemas para animar su comprensión*. CINEP, Fundación Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá: Colombia.
- BREMMER, IAN. 2020. "The Best Global Responses to COVID-19 Pandemic". *Time*, 12 de junio. Acceso el 28 de junio de 2020. <https://time.com/5851633/best-global-responses-covid-19/>
- CAFFERATA, MARÍA. 2020. "Coronavirus: los dardos de Bolsonaro y las respuestas desde Argentina". *Página 12*, 15 de mayo. Acceso el 28 de junio de 2020. <https://www.pagina12.com.ar/266011-coronavirus-los-dardos-de-bolsonaro-y-las-respuestas-desde-a>
- CALDERÓN, FERNANDO. 2015. "Navegar contra el viento... O las perspectivas de América Latina en la era de la información". *Revista de sociología*, 30: 11-29
- CALDERÓN, FERNANDO Y CASTELLS, MANUEL. 2019. *La nueva América Latina*. México: FCE.
- CANELO, PAULA. 2020. "Igualdad, solidaridad y nueva estatalidad. El futuro después de la pandemia". En *El futuro después del Covid-19*, editado por Alejandro Grimson. Buenos Aires: Argentina Futura.
- CARNOTA, WALTER. 2016. "El presidencialismo y sus controles". En *El control de la actividad estatal*, dirigido por Enrique Alonso Riveira. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-carnota-presidencialismo.pdf>
- CARPIZO, JORGE. 2002. *El presidencialismo mexicano*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CAVAROZZI, MARCELO. 1991. "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina". *Revista de Estudios Políticos*, 74: 85-112.
- CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL. 2020 "La Corte dictó sentencia en la causa «Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ acción declarativa de certeza»", 24 de abril 2020. <https://www.cij.gov.ar/nota-37179-La-Corte-dict--sentencia-en-la-causa--Fern-ndez-de-Kirchner--Cristina-en-car-cter-de-Presidenta-del-Honorable-Senado-de-la-Naci-n-s--acci-n-declarativa-de-certeza-.html>
- COLOMER, JOSEP. 1999. "Las instituciones del federalismo". *Revista Española de Ciencia Política*, 1, 1.

- DA SILVA, VIRGÍLIO AFONSO. 2009. *Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México.
- DALLA, ALBERTO. 2015. "Ensayo sobre la situación actual del hiperpresidencialismo". *Revista Nueva Época*, 9: 161-190.
- DUVERGER, MAURICE. 1962. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- EVANS, PETER. 1996. "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico*, 35, 140 (enero-marzo).
- GERSCHENKRON, ALEXANDER. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge: Belknap Press.
- GIBSON, EDWARD Y ERNESTO CALVO. 2001. "Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina". En *El federalismo electoral argentino*, editado por Abal Medina, Juan Manuel y Ernesto Calvo. Buenos Aires: EUDEBA-INAP.
- GIRAUDY, AGUSTINA, SARA NIEDZWIECKI Y JENNIFER PRIBBLE. 2020. "How Political Science Explains Countries' Reactions to COVID-19". *Americas Quarterly*, 30 abril. Acceso el 5 de junio de 2020. <https://www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/>
- LECHNER, NORBERT. 1995. "La Política ya no es lo que fue". *Nexos*, 1 de diciembre. Acceso el 23 de julio de 2020. <https://www.nexos.com.mx/?p=7638>
- LEVITSKY, STEVEN. 2003. *La Transformación del Justicialismo. Del Partido Sindical al Partido Clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- LIJPHART, AREND. 1995. *Las democracias contemporáneas*. Madrid: Ariel.
- LONDOÑO, ERNESTO, ANDREONI, MANUELA Y CASADO, LETÍCIA. 2020. "Bolsonaro, aislado y desafiante, subestima la amenaza del coronavirus en Brasil". *New York Times*, 2 de abril. Acceso el 28 de junio de 2020. <https://www.nytimes.com/es/2020/04/02/espanol/america-latina/bolsonaro-coronavirus-brasil.html>
- LÓPEZ, LEANDRO Y CUENCA, MARÍA. 2014. "Hiperpresidencialismo y calidad democrática en Argentina". Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, septiembre de

2014. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45724/Documento\\_completo.pdf?sequence=3](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45724/Documento_completo.pdf?sequence=3)
- MAINWARING, SCOTT. 1997. "Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., Cambridge: Cambridge University Press.
- NOAH HARARI, YUVAL. 2020. "El mundo después del coronavirus". *Revista Hechos*. Disponible en: <https://www.revistahechos.com.ar/post/yuval-noah-harari-el-mundo-despu%C3%A9s-del-coronavirus>
- SALAS OROÑO, AMÍLCAR Y VOLLENWEIDER, CAMILA. 2020. "Brasil: el coronavirus y la cuarentena política de Jair Bolsonaro", *Nodal*, 8 de abril. Acceso el 15 de junio de 2020. <https://www.nodal.am/2020/04/brasil-el-coronavirus-y-la-cuarentena-politica-de-jair-bolsonaro-por-amilcar-salas-oro-no-y-camila-vollenweider/>
- STURM, ROLAND. 2001. *Föderalismus in Deutschland*. Opladen: Leske & Budrich.
- SZTULWARK, DIEGO. 2020. "La crítica y el «Estado fuerte»". En *El futuro después del Covid-19*, Alejandro Grimson (ed.), 17-25. Buenos Aires: Argentina Futura.
- THE GUARDIAN. 2020. "You can't recover from death': Argentina's Covid-19 response the opposite of Brazil's". 10 de mayo. Acceso el 20 de junio de 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/may/10/argentina-covid19-brazil-response-bolsonaro-fernandez>
- ZUCCO JR, CÉSAR. 2015. "Estabilidad sin raíces: La institucionalización del sistema de partidos brasileño". En *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*, Mariano Torcal (coord.), 78-107. Santa Fe: Anthropos-Ediciones UNL.





Parte 2

# Nuevas y viejas desigualdades





# #COVID-19: *Shock* y el derecho a tener derechos en las periferias metropolitanas. Un estudio en la Región Metropolitana de Buenos Aires

---

Silvia Grinberg  
Eduardo Verón

## 1. Introducción

La pandemia del COVID-19, entre tantas otras cosas, expuso y en ese proceso instaló en la agenda pública debates y reflexiones en torno a desigualdades sociales que, aunque de ningún modo son nuevas, explotaron en la agenda pública junto con ella. En pocos días, en los medios de comunicación empezaron a aparecer una serie de preocupaciones por una realidad que no sólo no era *sui generis*, sino que posee larga data en la configuración de la vida urbana. Ello tanto en el norte como en el sur global y, desde ya, en la Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>1</sup> (RMBA), donde se desarrolla el trabajo de investigación —algunos de cuyos resultados proponemos discutir en este capítulo. Unas desigualdades de

---

<sup>1</sup> Es una regionalización operativa y funcional que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires más 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires, que abarca geográficamente una unidad metropolitana delimitada aproximadamente por el área que abraza el Río de la Plata, el Delta y en su límite pampeano la Ruta provincial 6. Ver: <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba>

la vida urbana cuya sedimentación define parte de la cotidianeidad de los asentamientos precarios del sur global. Así, la falta o la provisión precaria de agua potable, el hacinamiento, la escasez de alimentos, la informalidad de los trabajadores, la precaria o nula accesibilidad a internet, el deficitario acceso a la salud, comenzaron a aflorar en la agenda pública como cuestiones centrales del *shock* COVID-19. Unos meses después de que este *shock* hiciera lo suyo estas cuestiones no decrecieron; de hecho, no hacen más que confirmar aquello que era una crónica anunciada.

En este marco de debates se proponen elementos para la problematización de las formas que asumen las políticas de la vida urbana en tiempos de pandemia, tal como son vividas por los habitantes de un asentamiento precarizado de la RMBA. Ello como resultado de una pesquisa que, iniciada en los primeros años del presente siglo, se detiene en el presente *shock* de pandemia, pero a través de una lectura que posa la mirada desde esa larga duración. Es en esa línea que retomando a Arendt (1998) se propone la noción *derecho a tener derechos*. La autora, luego de la Segunda Guerra Mundial, procuraba en esa provocadora lectura remitir a las condiciones histórico-políticas que hacen a la necesidad de declarar esos derechos. En este capítulo, se plantea una relectura de estos procesos que han quedado expuestos en tiempos COVID-19. En especial, el trabajo se ocupa de las luchas constantes por parte de las poblaciones más vulneradas para tener derechos, frente a aquello que muchas veces asume la forma de declamaciones. La situación en estos barrios sublima tanto un estado de situación sedimentado a lo largo de décadas, como a las formas y dinámicas que presentan las políticas de la vida urbana atendiendo a las notas particulares que adquieren tiempos de pandemia.

Aquí se propone reflexionar sobre algunas de ellas. Entre otras, las luchas permanentes de los vecinos por una urbanización que creció al calor de la degradación ambiental y que encuentran, por tanto, en la salud una preocupación central. Esas luchas, mientras que refieren a las dinámicas que asumen las políticas urbanas, se alejan de toda hipótesis asociada a padecimientos, así como dan cuenta de la acción comunitaria que una vez más es la que resuelve las problemáticas asociadas a la reproducción de la vida. Pero por su propia estructura no puede hacerlo

más que de manera precaria; como dice una famosa frase popular en Argentina: atado con alambre.

De forma que si bien el enunciado “el COVID-19 afecta a todos” posee una validez global, también es cierto que no lo hace a todos por igual. Sin duda, estos barrios son los más expuestos, vigilados y los que cargan con mayores dificultades para cumplir el aislamiento. Mientras que el decretado Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio<sup>2</sup> (en adelante ASPO), igualó a la población obligada a permanecer dentro de sus casas, las condiciones de cumplirlo en sí ya no son las mismas. Los espacios y las condiciones en que las familias deben cumplirlo son extremadamente dispares. Las situaciones de precariedad no sólo aumentan las posibilidades de contagios internos, sino que generan el esperable temor allende sus fronteras. Unas fronteras que hasta el presente, y podría decirse que por suerte, son muy difusas en una metrópolis como Buenos Aires, que no deja de estar integrada por profundas diferencias y desigualdades.

Es en este contexto que la precariedad cotidiana y precipitada a lo largo de años está atravesada por políticas públicas, las cuales suelen llegar de manera focalizada y diferenciada con menor calidad de servicios básicos y por medio de la mano de obra de los propios vecinos, quienes organizados en cooperativas o asociaciones civiles reciben financiamiento de programas sociales para coproducir la política pública (Besana, Gutiérrez y Grinberg 2015). Es así como los barrios que resultan de esas desigualdades hoy son puestos en relieve ante la situación de pandemia, en tanto fueron construidos por décadas a través de políticas diferenciadas que bajo las formas de socorro al pobre se dirimen entre la integración y la estigmatización (Althabe 1993, Merklen 2010). Ahora, si bien ello puede leerse como crónicas de padecimientos que se vuelven ley, tal como se discutirá a lo largo de las próximas páginas, son los agenciamientos y las luchas cotidianas permanentes aquellas que atraviesan la vida política de barrios y sujetos.

---

<sup>2</sup> Decretado por el Poder Ejecutivo de la República Argentina el 19 de marzo del 2020. Decreto 297/2020 puede verse en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335741/norma.htm>

A continuación, entonces, se presenta una breve descripción de los asentamientos y las llamadas periferias metropolitanas, donde la noción “derecho a tener derechos” se propone como modo de acercarse a la problematización de la vida urbana. Donde los derechos ciudadanos, reclamados hace décadas, se encuentran ausentes o torcidos. Ello para adentrarse luego en la descripción de la experiencia del COVID-19 *shock* tal como es vivida y narrada por los vecinos del barrio donde se desarrolló la investigación.

## 2. Acerca de las periferias metropolitanas: El derecho a tener derechos

Argentina es país con una superficie de más de 3.7 millones de kilómetros cuadrados, ubicándose dentro de los estados con mayor extensión del mundo. Sin embargo, el censo del 2010 marca que 34%<sup>3</sup> de la población se concentra en la RMBA (Marcos y Chiara 2019), un espacio que representa 1% de la superficie total del país. La densidad poblacional que aglutina este punto del mapa del territorio nacional es producto de una serie de procesos históricos que fueron dirigiendo a la población a condesarse en lo que en el presente es una gran metrópolis. Como es el caso de muchas de las grandes urbes, la migración estuvo vinculada con la disponibilidad de puestos de trabajo por el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que, hasta mediados del siglo XX, concentró la creación de numerosas industrias en la RMBA (Calello 2000, Torre y Pastoriza 2002, Grinberg 2013). Esta situación alentó la inmigración interna, y la población en esta región creció a 3.2% la tasa anual de 1935 a 1945 (Piréz 1994). Algunos decenios más tarde, hacia 1970, las migraciones hacia la RMBA cobraron impulso. Sin embargo, las causas diferían de aquella promesa de progreso y trabajo, estas nuevas olas migratorias —tanto internas como externas provenientes principalmente de países limítrofes—, se debieron a las fuertes crisis económicas propias del postfordismo

<sup>3</sup> Se estima que en la actualidad esta cifra sería de alrededor de 40%.

(Ratier 1985; Romero 1986; Grinberg 2011, 2013 y 2020), y de un modo muy particular, en los últimos años, a los cambios en las lógicas del uso del suelo agrícola propios de la economía de *commodities* (Svampa 2005, Svampa y Viale 2014), que no deja de expulsar poblaciones del campo a la ciudad. Otra cuestión en sí remite a la migración propia en la ciudad resultado del desempleo creciente y estructural de la crisis del trabajo industrial, la revalorización del suelo urbano y, sin duda, a las diversas formas que presenta la gentrificación (Grinberg 2013; Machado, Mantiñán y Grinberg 2016).

De esta forma, la RMBA fue superpoblándose, de modos en que buena parte de las poblaciones que llegaban a Buenos Aires ocupaban terrenos fiscales, descampados, baldíos y bañados (Machado, Mantiñán y Grinberg 2016). Desde fines del siglo pasado se fueron conformando barrios que aglutinan un gran número de habitantes en espacios de la urbe que carecen de todos los derechos que la ciudad comporta. De esta forma se conformó lo que hoy se conoce como las denominadas villas de la RMBA (Auyero 2001; Merklen 2010; Cravino, Del Río y Duarte 2010; Curutchet, Gutiérrez y Grinberg 2012).

La construcción de estos espacios fue un proceso de varios decenios. Las primeras familias que llegaron a estos lugares se asentaban y daban aviso a parientes que no podían sostenerse económicamente en sus provincias natales o en países limítrofes. Al llegar a estos espacios tomaban<sup>4</sup> los terrenos todavía disponibles. En los últimos años, debido a que esas tierras también comenzaron a escasear, las familias edificaron en los mismos terrenos habitaciones arriba de las casas, o bien subdividieron espacios del mismo terreno. Los miembros de las familias crecen, tienen hijos y también necesitan hacerse de hogar. La frase “el casado casa quiere”, como el COVID-19, afecta y funciona en todos lares.

La planificación urbana, escasa o nula, resulta de una suerte de lógica de empoderamiento de la comunidad (Rose 2007, Grinberg 2008), por lo que el acceso a los servicios más básicos como el agua, el tratamiento

---

<sup>4</sup> Hace referencia a ocupar un lugar, ya sea tierra, casa o fábrica entre otros, sin tener permisos para instalarse allí.

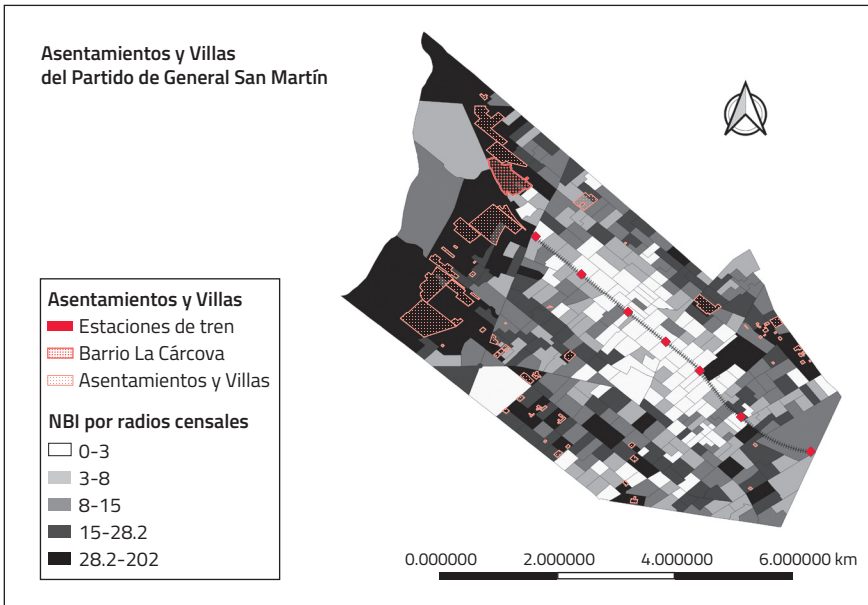
de aguas residuales, la higiene urbana, la recolección de residuos ha quedado en manos de los vecinos (Besana, Gutiérrez y Grinberg 2015).

Entre los numerosos barrios precarios que conforman la RMBA se encuentra Carcova —donde se desarrolló el presente trabajo de investigación—, ubicado en el partido de General San Martín, distrito lindante a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Este municipio resulta un caso particular para el análisis de los efectos del aislamiento por el COVID-19 *shock*, principalmente por dos motivos particulares. En primer lugar, por ser uno de los distritos con mayor cantidad de infectados detectados en los primeros dos meses de ASPO<sup>5</sup>. En segundo lugar, por la gran concentración de barrios precarios que tiene este municipio (Cravino, Del Rio y Duarte 2010; RPPVAP 2015<sup>6</sup>). Tal como puede verse en la siguiente figura, donde marcado con rojo se puede observar la distribución territorial de los asentamientos y villas distribuidos en el partido. En verde Carcova.

---

<sup>5</sup> Para estadísticas en sala de estado de situación por coronavirus en la Provincia de Buenos Aires, ver: <https://qlik3.ms.gba.gov.ar/sense/app/oa29a121-edef-4cd9-9ffd-fb5e298b5afd/sheet/c812ce2b-d071-4e1c-a7a2-3a63cf710b68/state/analysis>

<sup>6</sup> Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios. Ver en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/231-Villas-y-Asentamientos-Precarios.pdf>



**Gráfico 1.** Mapa del municipio de General San Martín

Fuente: Elaboración realizada por el equipo CEDESI-UNSAM con base en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del Censo 2010, e información del IDEHabitat-Subsecretaría de Hábitat.

El barrio ocupa 38 hectáreas aproximadamente, y el número de habitantes si bien es difícil de precisar —pues el censo de poblaciones del año 2010 que arrojó un resultado de 9,400<sup>7</sup> habitantes se señala como no muy confiable<sup>8</sup>—, se calcula actualmente en alrededor de 13,000<sup>9</sup>. En 2020 es usual encontrar en cada terreno tres núcleos familiares viviendo allí. A lo largo de los años se ha encontrado hacinamiento en las casas, entre ellos familias de más de cinco integrantes viviendo en un solo ambiente, con su permanente subdivisión, así como su crecimiento vertical a los efectos de albergar el crecimiento familiar.

<sup>7</sup> Cantidad de habitantes registrado para Carcova en el censo 2010. Véase:

<https://mapa.poblaciones.org/map/#/@-34.521874,-58.582118,15z&r13837!c-34.522576,-58.580827,0.006638,0.008057/l=4801!a2!wo/f=f57127360005579>

<sup>8</sup> Esa dificultad por precisar la cantidad de habitantes se debe, entre otros motivos, a que como lo comentan los vecinos del barrio, el censo de población que se llevó a cabo en el año 2010 no recorrió la totalidad del barrio.

<sup>9</sup> Este número se ha extraído de una nota periodística de *Redacción*, de febrero de 2019. Ver: <https://www.redaccion.com.ar/en-una-villa-de-jose-leon-suarez-el-padre-pepe-rehace-su-vida-y-vuelve-a-dar-batalla/>

La situación de vulnerabilidad del barrio comparte muchas de esas situaciones con tantos otros del sur global, donde la pobreza se sublima en la infraestructura pública urbana, y desde ya en las viviendas: aguas servidas en los cordones de las calles, alumbrado y conexión eléctrica precarias en las viviendas, inexistente servicio de cloacas y deficitaria red de agua, entre otras. Surgidos al calor de las crisis económicas-sociales de fines del siglo xx y principios del siglo xxi que trajeron aparejada la reconfiguración del territorio urbano (Harvey 1998), el barrio se emplaça en un antiguo bañado a la vera de uno de los ríos más contaminados del país. Los habitantes se sostienen, principalmente, por medio del cirujeo<sup>10</sup> y los muy diversos trabajos informales<sup>11</sup> (Grinberg, Mantiñán y Dafunchio 2013; Mantiñán 2013, Verón 2019). Al mismo tiempo, los vecinos fueron, y aun lo son, actores claves para la organización del barrio. Ello en las lógicas propias de las políticas de *workfare* (Rose 1999), que traslada la responsabilidad ciudadana a las comunidades que pujan por el derecho a tener derechos. De hecho, como parte de ello, los vecinos forman cooperativas para hacerse de los financiamientos que el Estado creó programas con el fin de resolver algunas situaciones que aquejan al barrio (Besana, Gutiérrez y Grinberg 2015). De forma similar, funcionan merenderos y comedores en el barrio que no dejan de ser modos de resolver la alimentación de la propia familia, así como del barrio. Esta es una constante que, con el ASPO, se volvió clave: vecinos ofrecen comida en sus casas con donaciones que buscan en comercios e iglesias, y el Estado —usando tal dispositivo— comenzó a enviar mercadería (Entrevista a vecina de 67 años, enero de 2020).

Desde hace décadas, los hospitales como las escuelas se encuentran en un vaivén sin hamaca, procurando hacer entre las innumerables precariedades que atraviesan (Grinberg 2009). Las paredes de las escuelas como de las salitas de salud comparten medianera en y con las infraes-

---

<sup>10</sup> Tomar elementos que fueron desechados por otros.

<sup>11</sup> Son actividades laborales que se encuentran al margen del control tributario del Estado y de las disposiciones legales en materia laboral. Los trabajadores son mal remunerados y sus condiciones laborales deficientes. Además, debido a que no cuentan con la debida protección legal para las relaciones laborales, son empleos sin protección social.



estructuras frágiles de los barrios, donde los derechos se ponen no sólo en entredicho, sino que evidencian su completa vulneración. Aquellos que vuelven a poner en escena lo que hace años señalara Arendt (1998, 246), como “las numerosas perplejidades inherentes al concepto de los derechos humanos”. Claro que mientras Arendt se refería a la salida de la segunda guerra mundial, aquí se refiere a años, decenios en los que esa perplejidad se volvió escena diaria. El COVID-19 quizás por ese efecto *shock* expone la perplejidad de lo ya perplejo, las calamidades precipitadas en la vida urbana a lo largo de varios decenios.

Entre otras cuestiones, el ASPO viene a recordar esas perplejidades sedimentadas en la configuración del espacio urbano: la falta o escasez de agua en todas las casas, el acotado espacio en los hogares vuelve a las veredas lugar fundamental para las familias; entre patios abiertos y veredas transcurre gran parte de la vida cotidiana<sup>12</sup>. Y, es por lo que la situación de los vecinos de los barrios populares se agudiza cuando el aislamiento social se decreta obligatorio. Desde entonces, se prohibió toda actividad económica no esencial y se reforzó el poder y la presencia de las fuerzas de seguridad para el control del acatamiento de la norma. Sobre esa experiencia se hablará en las próximas páginas.

### 3. La experiencia del ASPO: Relatos de pandemia

El aislamiento, incluso con las dificultades que presenta en los territorios con mayores vulnerabilidades, se cumple en buena medida. Los relevamientos de las primeras semanas de ASPO dan cuenta de un alto porcentaje de acatamiento, 45% de los encuestados informó un alto nivel de cumplimiento, mientras que 40% percibe de manera parcial y sólo 15% indica un bajo acatamiento (Maceira 2020).

<sup>12</sup> En las veredas se pasa la tarde tomando mate, se festejan cumpleaños, se cuelga ropa, se arma la pileta (Notas de campo 2020).

El ASPO encuentra a la población en distintas situaciones para su realización. Mientras las recomendaciones del gobierno indican que la forma de preservarse del contagio consiste en resguardarse en el hogar, evitar las salidas al trabajo<sup>13</sup>, mantener distancia con toda persona ajena, profundizar la higiene de manos y desinfectar los objetos que se utilizan, para los habitantes de Carcova, aunque desde ya no de modo privativo<sup>14</sup>, ello no es tarea sencilla.

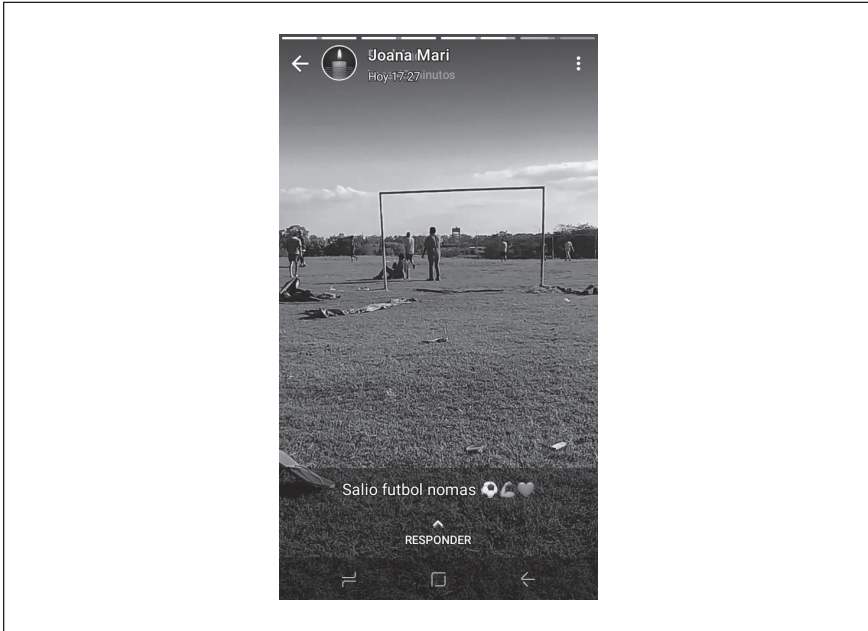
Si bien el ASPO es parte de una serie de decisiones que tienen como objeto evitar un colapso en el sistema de salud, porque está claro el desastre que ello provocaría, el colapso de la salud pública en estos barrios de ningún modo llegó con la pandemia. El sistema público de salud, en especial en los grandes conglomerados urbanos, está viviendo colapsado a diario y manteniéndose en un muy frágil equilibrio desde hace decenios, con algún periodo en el que alguna inversión hace pensar que se sale de ese estado de terapia intensiva. Se recorre pues la experiencia del COVID-19 a través de cinco categorías surgidas del campo. La primera, la sensación de *immunitas* que atraviesa a la población hace años.

### 3.1. #Immunitas

En el caso puntual de Carcova, los vecinos indicaron que en las primeras semanas el ASPO se cumplió de manera bastante efectiva. Aunque señalaron que la población que menos lo hacía eran los jóvenes de entre 17 y 30 años. Algunas vecinas contaron que vecinos se juntaban en la esquina y se reunían para jugar a la pelota en la cancha del barrio (ver Imagen 2). Una vecina compartió por mensaje de WhatsApp: “Mirá eso es hoy a la tarde, ahí en la canchita donde antes era el CEPLA. Hoy pasé por ahí y saqué la foto” (Vecina de 47 años, comunicación por WhatsApp, abril de 2020).

<sup>13</sup> Exceptuando en el decreto 297/2020 a los trabajadores esenciales: trabajadores del área de salud, de seguridad, de higiene urbana, de prensa, de producción y comercialización de alimentos.

<sup>14</sup> Estos fueron algunos de los puntos más reiterados en los relevamientos ante la pregunta por las dificultades para llevar el ASPO (Kessler 2020, Maceira 2020).



**Imagen 2.** Vecinos del barrio Carcova en una plaza del barrio

Fuente: Fotografía enviada por vecina del barrio a uno de los autores por WhatsApp (abril de 2020).

Muchos de los vecinos<sup>15</sup> entrevistados mencionaron la gran circulación y las reuniones de jóvenes del barrio en las esquinas, en las plazas y en las casas. Por su parte, los jóvenes del barrio no niegan esa circulación. Uno de ellos decía<sup>16</sup>:

Hay pibes que se juntan (...), es la única posibilidad que tienen... Porque no sabemos la realidad que están pasando en sus casas (...). Tal vez no la estén pasando bien en sus casas y salen (Entrevista por Instagram a vecino de 20 años, mayo de 2020).

<sup>15</sup> Entrevista a referente de barrio (marzo de 2020); entrevista a vecina de 48 años del barrio (abril de 2020); entrevista a trabajadora de la salud en el barrio (mayo de 2020); entrevista a vecino de 23 años del barrio (junio de 2020).

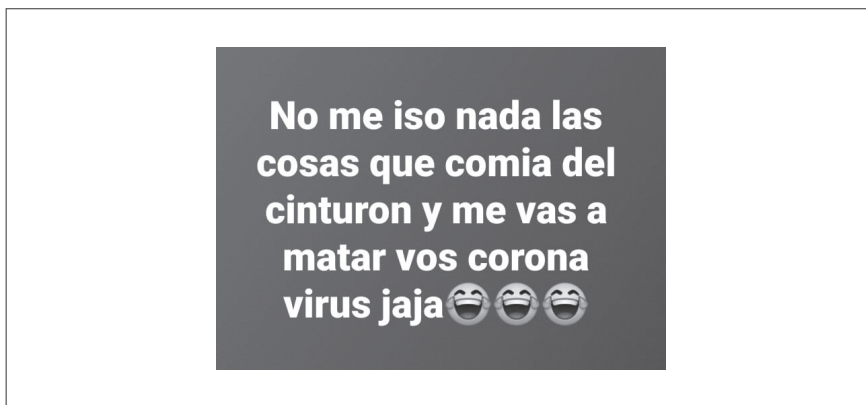
<sup>16</sup> La Dirección de Política Juvenil de la Municipalidad de General San Martín comenzó a realizar entrevistas a distintos jóvenes del partido. El 27 de mayo entrevistó a Yair Rubio, del barrio Carcova. Ver en: <https://www.instagram.com/tv/CAvV5bGgc-6/>

La calle es espacio de encuentro, mucho más que un lugar de tránsito:

Cumplimos la cuarentena; sin embargo, en el barrio los vecinos salen... Hay casas que son muy pequeñas y en general quienes la habitan se dispersan por otros ámbitos, ahora que están juntos en un ambiente trae complicaciones mucha gente en un pequeño lugar y como esto a lxs jefxs de familia los hace pensar en que no saben cómo van a vivir las próximas semanas. Otra cosa es que mucho tiempo en la casa te hace comer más y en estos sectores es muy difícil cubrir esa ansiedad con comida. Es casi tortuoso para algunas casas (Notas de campo de relatos de vecinos del barrio, abril de 2020).

Los jóvenes no son los únicos que transitan las calles. Aunque los entrevistados no expresan de manera explícita que ellos transitan las calles del barrio, en la comunicación cotidiana con ellos emergen situaciones que dan cuenta de las salidas<sup>17</sup>.

El contagio del COVID-19 no es el riesgo que produce mayor temor, incluso en las redes sociales circulan bromas respecto a la posibilidad del contagio (Ver Imagen 3).



**Imagen 3.** Meme sobre la "inmunidad" al COVID-19

Fuente: Imagen extraída del Facebook de un vecino del barrio.

<sup>17</sup> Es decir, las múltiples fotos subidas a redes sociales que se muestran fuera del barrio, cuentan situaciones que les suceden fuera del territorio, entre otras cuestiones.

Desafían al virus del COVID-19 porque sus vidas se ven desafiadas: en muchos casos, como lo expresa este posteo en redes, uno de tantos, alimentarse con mercadería extraída del cinturón, muchas veces llamada *la quema*<sup>18</sup>, parece hacer lo suyo.

De algún modo se sienten inmunes (Esposito 2005). Una particular sensación de inmunitas surgida en la cotidianeidad política del nacer y vivir en la precaridad de las políticas de la vida urbana. Aquella que surge en la figura de la inclusión excluyente, donde “el veneno es vencido por el organismo no cuando expulsado fuera de él, sino cuando de algún modo llega a formar parte de él” (18). Como si la precaridad sedimentada en la vida diaria de los barrios otorgara esa inmunidad. La resistencia a la cuarentena se conjuga entre la fragilidad de las viviendas y ese sentimiento de haber desarrollado un antídoto a lo largo a de la vida. Esas frases posteadas en las redes no dejan de pronunciar inmunitas con el humor crítico que porta la ironía.

### 3.2. #Inmunitas, testeos y los caídos del mapa

Luego de 60 días de declarado el ASPO y de testeos en distintos puntos del país, el foco de preocupación pasó a las villas de la RMBA<sup>19</sup>. La detección de numerosos casos de infectados, el fallecimiento de referentes barriales<sup>20</sup>, así como la visibilización de las falencias en los servicios básicos puso en estado de alarma a la agenda pública. Así, se pusieron en marcha operativos de testeo en las villas de la RMBA: Dispositivo Estra-

---

<sup>18</sup> Es un predio en el que se disponen los residuos de la RMBA. Alrededor de mil vecinos diariamente se acercan al predio a buscar alimentos y productos que les pueda servir para la venta (Álvarez 2011).

<sup>19</sup> El presidente de Argentina expresó en cadena nacional la preocupación por la situación de contagios en los barrios populares de la RMBA. Ver notas en: <https://www.infobae.com/sociedad/2020/05/07/coronavirus-en-las-villas-portenas-hay-365-casos-positivos-en-todos-los-barrios-vulnerables-de-la-ciudad-de-buenos-aires/> y <https://www.pagina12.com.ar/264067-coronavirus-como-se-dispararon-los-contagios-en-las-villas-p> entre otras noticias.

<sup>20</sup> Ramona Medina, la vocera de una de las organizaciones villeras más importante del país. Ver noticia en: <https://www.pagina12.com.ar/266615-el-pedido-de-justicia-por-la-muerte-de-ramona-medina-trascie>

tégico de Testeo para Coronavirus en Terreno de Argentina (DETECTAR), que consiste en visitar los barrios populares casa por casa realizando una encuesta para observar síntomas en los vecinos. En caso de que los habitantes tuvieran dos síntomas o más relacionados al coronavirus, se realiza el hisopado. En Carcova, 13 personas fueron testeadas y tres dieron positivos. El dispositivo implementado presentó desde ya más de una debilidad. El plano que se utilizó para realizar el recorrido no contempló recorridos por las casas que se encuentran en los pasillos y tampoco las zonas más nuevas del barrio, “ni siquiera figuraban en el mapa, son los caídos del mapa”:

pasaron sólo por la Avenida Central (calle principal del barrio) que es la más vistosa, no entraron a los pasillos (Entrevistada a vecina 47 años, mayo de 2020).

También los miedos de la población de ser escrachados como COVID-19 hicieron lo suyo para evitar ser testeados. Declarar tener un síntoma no deja de ser exponerse en un barrio donde el aislamiento es cualquier cosa menos tarea sencilla. La desigualdad y la invisibilidad emergieron una y otra vez. Diferencias que se dan no sólo entre centro-periferia sino también dentro de la periferia. Si testear se vuelve clave en tiempos de pandemia, sus efectos y afectos portan una complejidad en la vida de barrios e individuos no tan fácil de administrar. Inmunitas no deja de hacer lo suyo.

### 3.3. #Entre el virus y la subsistencia

La preocupación de los habitantes de Carcova (y de los barrios periféricos de la RMBA) gira, como otrora, en torno a la im/posibilidad de salir a trabajar e ir a *la quema*. Aun cuando el gobierno aunó esfuerzos para aumentar el financiamiento vía planes sociales, así como la distribución directa de alimentos<sup>21</sup>, es esto lo que más preocupa a los vecinos. El des-

<sup>21</sup> Según informe de la página de la Secretaría de Desarrollo Social de la municipalidad de General San Martín, en el partido de General San Martín son 185 comedores y

equilibrio económico a nivel mundial, en Argentina se sumó a dos años de desaceleración de la actividad (Banco Mundial 2020)<sup>22</sup>. Así, aunque se podría pensar que en Carcova suelen estar acostumbrados a surfear las crisis y que si de algo saben es sobre rebuscársela<sup>23</sup>, los efectos del COVID-19 se agudizan aún más<sup>24</sup>.

Aunque el barrio nació al calor de las crisis, la pandemia trajo una limitación más: el ASPO dejó sin chances a la mayoría de los habitantes de Carcova de hacer confluír ingresos. Esto es, los ingresos de la población del barrio suelen componerse de dos grandes fuentes: los planes sociales en sus diversos formatos (asignaciones por hijo, planes de cooperativas de trabajo, ccc, etcétera), y otros tipos de fuentes que van desde los más trabajos formales que suelen ser de albañilería o trabajo doméstico, hasta changas esporádicas, cirujeos, cartoneo<sup>25</sup> u otras fuentes que involucran el reciclaje y venta de mercadería proveniente de los residuos sólidos urbanos. El ASPO complicó claramente esas segundas fuentes de ingresos. Como contaba por WhatsApp una vecina respecto de su propia situación como la de sus padres:

---

merenderos que asisten con alimento a 50,000 vecinos en situación de vulnerabilidad Ver en: <http://www.sanmartin.gov.ar/noticias/fernando-moreira-visito-los-comedores-que-brindan-contencion-y-asistencia-a-50-mil-vecinos/>

<sup>22</sup> Según los estudios realizados por el Centro de Economía Política Argentina (CEPA), en el periodo del 15 de marzo al 15 de abril de 2020, en el primer mes de aislamiento hubo 5,386 despidos, 7,723 suspensiones y alrededor de 298,000 retrasos en los salarios. Ver informe en: <https://centrocepa.com.ar/informes/249-el-impacto-del-aislamiento-en-el-mercado-de-trabajo-cuantificacion-de-despidos-suspensiones-y-reducciones-salariales-entre-el-15-de-marzo-y-el-15-de-abril.html>

<sup>23</sup> Suele utilizarse con frecuencia en los sectores populares este concepto para referirse a la utilización del ingenio ante condiciones de dificultad o escasez, para encontrar recursos que les permitan subsistir.

<sup>24</sup> En los relevamientos realizados por el Instituto del Conurbano emergió como el mayor problema del ASPO, 40% de los entrevistados lo jerarquizó como la mayor dificultad (Maceira 2020). Gran parte de estos vecinos se desempeñan en trabajos informales.

<sup>25</sup> Como se señaló, buena parte de la población subsiste por medio del cirujeo (Mantiñán 2013; Verón 2019), ya sea por las calles de la ciudad, como en las montañas de residuos de la Coordinadora Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), y esas prácticas en tiempos de ASPO quedaron prohibidas.

Me dieron el ok para el trámite y ahora me avisaron que cobro entre el 5 de junio y 1 de julio, así que veré que pasa... mientras la voy llevando de a poco, estirando la duración de todos los productos porque a Nico le están pagando la mitad del sueldo. Mi mamá dentro de todo está bien pero mi papá directamente no trabaja. Él la pasa mal porque no tiene ninguna entrada, yo le llevé mercadería que me habían dado en el jardín de mi hijo. Es un hombre labrador nunca necesitó que lo ayudemos sus hijas. Ahora es la primera vez que lo vi llorando porque no puede trabajar (Vecina de barrio, conversación mantenida por WhatsApp, mayo de 2020).

En el relato de Nair, vecina del barrio, se encuentran ambas situaciones, el acceso a los planes que en la forma de emergencia delineó el Estado<sup>26</sup>, el reparto de mercadería en escuelas, iglesias, entre otras organizaciones barriales, y ese “vi llorando a mi viejo porque no puede trabajar”. Ambas escenas quedan como venas abiertas de calamidades sedimentadas.

Fernanda, otra vecina del barrio, refiere esta misma tensión. Sin posibilidad de salir a trabajar, con el cirujeo prohibido y con nullos ahorros para la subsistencia, el acceso a alimentos es también una fuerte preocupación de los vecinos. Fernanda trabaja de feriante. Ella compra bolsas de mercadería cirujeada, las arregla y luego las vende en una feria cercana al barrio. La feria quedó suspendida y Fernanda se quedó sin uno de los ingresos de una economía familiar que sostiene con base en la asignación universal por hijo, el programa de la cooperativa y la ganancia por la venta en la feria de la mercadería que compra de la CEAMSE.

A mí no tener el ingreso de la feria me mata, me re, me re-mata. Porque yo vivía de la feria, sabía que los fines de semana tenía mi platita, con

---

<sup>26</sup> Ante la suspensión de numerosas actividades económicas por el decreto del ASPO, el gobierno decidió implementar un ingreso de 10,000 pesos (alrededor de 137 dólares) a los trabajadores que se vieron afectados. Esta política está destinada a los trabajadores informales, a trabajadores de casas particulares, a trabajadores autónomos de las categorías más bajas registrados en la AFIP, a monotributistas sociales y a beneficiarios de programas sociales. Ver página de registro en: <https://www.argentina.gob.ar/consultar-fecha-lugar-y-medio-de-cobro-del-ife>.



eso compraba el pañal, le compraba algunas cosas a las nenas, frutas, verduras traía todo de ahí.

Yo hace 7 años voy a la feria, nunca dejé de ir. Pero bueno hay que hacer cosas para comprar la carne, pañales verdura. Porque de la mercadería nos salvamos y encima con la tarjeta alimenticia no podés comprar cosas como shampoo, jabón, lavandina. Todas esas cosas yo compraba o cambiaba en la feria (Vecina de 47 años, mayo de 2020).

Así, de un modo muy particular, mientras las políticas de asistencia y desarrollo social han sido activas, ellas ocurren en un escenario en que los ingresos de los hogares se componen amalgamando fuentes, de forma que si bien consiguen efectos, no logran resolver la subsistencia porque deben reemplazar fuentes muy diversas. De hecho, las ollas populares en cada esquina del barrio son una de las constantes del relato de la ASPO.

### 3.4. #El barrio cuida al barrio

Las decenas de organizaciones tales como merenderos, centros culturales, cooperativas, asociaciones civiles, iglesias, tienen una función primordial en el barrio, que es realizar la política social. Ello involucra tanto la contención como la puja permanente por la mejora de las condiciones de vida. De hecho, funcionan como mesa barrial que, reunida quincenalmente, se ocupa de tratar y organizar reclamos y luchas de temas que van desde la contaminación, el acceso al agua, la salita de salud, elevar reclamos por el desecho de residuos tóxicos como la recolección de residuos que se apoderan de las esquinas. Todos ellos se apilan y agencian en esa mesa.

En tiempos de ASPO no hicieron más —ni menos— que realizar las tareas que diariamente realizan hace años: cocinar, acompañar a funcionarios cuando visitan el barrio, contener a las familias, buscar ayuda mediante redes, conseguir el cochecito para un bebé, organizar campañas de vacunación o acompañar testeos de COVID-19; todas esas actividades pasan por esa agencia. Es en este marco que cabe entender expresiones tales como “nos seguimos cuidado entre todxs. Porque sabemos que el barrio cuida al barrio”.

Con el COVID-19, desde ya la acción comunitaria persistió, y si bien la distribución de mercadería por parte del Estado o los planes hacen lo suyo, la demanda de alimentos aumentó notablemente. Como nos decía Nair,

Está complicada la mano y uno se da cuenta cuando ve que hacen ollas populares cada dos cuadras. Creo que todo se iba manejando bien pero cuando se extendió el aislamiento todo se complicó. No todos tienen la suerte de tener una entrada de dinero cada semana (Vecina del barrio, mayo de 2020).

Distintas referentes de comedores relatan que antes de la declaración del ASPO lograban entregar alimentos a todas las familias que lo solicitaban; sin embargo, desde la implementación del decreto no alcanzan a cubrir con todos los que piden. Referentas de comedores nos cuentan:

“Estamos dando más que antes y no alcanza” (Referenta de comedor, 67 años, junio de 2020),

“Cocinamos todos los días y viene gente a pedir comida y no damos abasto” (Referenta de comedor 30 años, junio de 2020).



**Imagen 4.** Mujeres cocinando en comedor de Carcova

Fuente: Facebook Comedor por los Niños

Más allá del aumento de la cantidad de alimentos destinado a los comedores por los múltiples programas oficiales, el reforzamiento en la cantidad de días<sup>27</sup> y turnos<sup>28</sup> de los comedores y la entrega de mercaderías en las escuelas del barrio para las familias de los alumnos, quedan huecos sin cubrir. Y nuevamente los vecinos son los que accionan para cubrirlos.

Los fines de semana, buena parte de los comedores no cocinan, ya que no les llegan alimentos para esos días. Algunos vecinos observaron esta situación y ante los comentarios sobre el hambre y la escasez de comida desarrollan ollas populares<sup>29</sup>. Estas ollas son expresión del sostén de la organización comunitaria en el barrio. Algo que no es nuevo, sino más bien otro capítulo más en la historia de calamidades sedimentadas en Carcova. Una crisis más que pone a prueba las políticas públicas, tanto como la iniciativa del barrio y su supervivencia ante las crisis.



**Imagen 5.** Olla popular en Carcova

Fuente: Enviada vía WhatsApp por vecina de barrio.

<sup>27</sup> Antes del decreto del ASPO, algunos comedores funcionaban dos o tres días a la semana; se reforzó a todos los días de la semana, es decir, de lunes a viernes.

<sup>28</sup> Antes del decreto del ASPO, algunos comedores funcionaban al medio día, se reforzó a la noche.

<sup>29</sup> Comida preparada por los vecinos con donaciones en las calles del barrio.

### 3.5. #Entre el (des)cuidado y el control: la presencia de las fuerzas de seguridad

La presencia de la policía en el barrio es tan cotidiana como discrecional. Desde hace tiempo, gran número de vecinos denuncian abusos policiales (Mantiñán 2018). El decreto del ASPO dotó de mayor poder de vigilancia a las fuerzas de seguridad, que lo ejercen en el barrio marcando presencia de manera explícita:

pasan de a decenas, con armas en sus manos, con sonido de sirenas, marcando paso firme (como una especie de desfile), dando órdenes a los gritos por la calle y utilizando altavoces. (Vecina 57 años, abril de 2020).



**Imagen 6.** Control policial en las calles del barrio

Fuente: Captura de video compartida por vecina (abril de 2020).

Son frecuentes las denuncias de abuso de poder<sup>30</sup> tanto como los tiros al aire en reiteradas ocasiones para mandar adentro de los hogares a vecinos. Tiroteos que se dan en las mismas calles donde se camina para

<sup>30</sup> Sobre persecuciones en moto a jóvenes que andaban a pie por las calles, acosos y amenazas a personas en situación de calle, burlas a adolescentes que obligan a hacer ejercicios y a bailar en la calle. Relatos de jóvenes en Facebook y notas periodísticas, ver: [https://www.clarin.com/sociedad/coronavirus-argentina-separan-gendarmes-hacer-bailar-jovenes-cumplan-cuarentena\\_o\\_1cE1i9O6K.html](https://www.clarin.com/sociedad/coronavirus-argentina-separan-gendarmes-hacer-bailar-jovenes-cumplan-cuarentena_o_1cE1i9O6K.html), <https://www.>

ir a los comedores para cocinar, o por donde van los/as docentes para entregar bolsones de comida y cuadernillos con las tareas.

Los tiroteos tampoco son nuevos. Nada, nada de ello es nuevo. No lo es tampoco la pérdida de derechos que hace también a sus reclamos, ni siquiera la comunidad haciendo o buscando los modos de procurar su propia seguridad luego de la innumerable cantidad de veces que la pierde:

¿cómo estás, este tanto tiempo? Mirá te cuento algo, acá en la canchita el otro día estaban jugando al futbol los pibes. Vino la policía y les dijo que tenían que ir adentro. Los pibes no querían irse y la policía tiró itacazos para arriba (Vecina 47 años, abril 2020).

Mi hijo Dani y mi hija Yami iban a *la quema*, pero ahora no se puede pasar. El otro día fueron y los policías los corrieron a tiros. Ellos habían juntado un poco de fideos, de carne y le sacaron todo y se lo tiraron al zanjón. No le dejaron sacar nada. Y le dijeron que si los volvían a ver de nuevo lo iban a agarrar a tiros, los iban a tirar en la basura y lo iban a tapar, total nadie se iba a enterar, ¿quién los iba a buscar en la basura? (Vecina 47 años, mayo de 2020).

Lejos de ser nuevos, los abusos de las fuerzas de seguridad sobre la población de la periferia son un continuum. Los agentes de seguridad de la CEAMSE, desde fines del pasado siglo, apremian a quienes entran al predio a buscar, para subsistir, mercadería entre los residuos (Álvarez 2011). Del mismo modo ocurre en las calles del barrio, las fuerzas de seguridad persiguen a los jóvenes tanto ahora como antes de la pandemia, hace décadas la policía amenaza y acosa a vecinos del barrio (Mantiñán 2018). Ello en esa particular paradoja que es esa muestra de fuerza, esos tiros al aire que ocurren en nombre de la protección de la vida.

## 4. A modo de conclusiones preliminares

Escasez y pestes son probablemente las dos pesadillas de la vida urbana moderna. Ambas tienen en ascuas al mundo en estos días. Ambas son las que actuaron en la configuración de aquello que Foucault (2018) llamara biopolítica y gubernamentalidad. La acción política sobre la vida, aquella que involucra al Estado a tomar la vida de la población como blanco, objeto de cuidado, protección y por tanto de control. Como otrora, hoy en día se está transitando esa delicada línea donde auxilio y atención se vuelven seguridad y control, así como (des)protección.

Es en esas tensiones donde inmunitas produce y atraviesa la gestión diaria de la vida en que las calamidades asociadas a los derechos atraviesan las políticas contemporáneas. Como señalara Arendt, todos los derechos que nacen al calor de la perplejidad surgida cuando “la calamidad que ha sobrevenido a un creciente número de personas no ha consistido entonces en la pérdida de derechos específicos, sino en la pérdida de una comunidad que quiera y pueda garantizar cualesquiera derechos” (Arendt 1998, 246). En la materialidad de la vida barrial esa calamidad aparece en los múltiples agenciamientos colectivos que se ponen y pusieron en marcha.

El #COVID-19 *shock* encuentra una escena que en su repetición trae una completa novedad. Se trata de una pandemia que no llega a ciudades en ciernes, sino en lo que hay, sobre lo construido, con las formas sedimentadas del quehacer político, y —desde ya— con los agenciamientos colectivos que surgieron al calor de las crisis y las respuestas para sobreponerse a ellas. Esto es la pandemia, en tanto como sus crisis, nos enfrenta con quienes somos que hemos sido. Las desigualdades, las fracturas de la geografía urbana están, al decir de Galeano, como venas abiertas; el COVID-19 *shock* no ha hecho más que ponerlas al descubierto.

No es el COVID-19, sino el estado de vivir en crisis aquel que narra las largas colas para hacerse de alimentos, ni el difícilísimo acceso a la salud, ni los comedores comunitarios, ni el hacinamiento, ni jugar en las calles; tampoco a las mujeres cocinando juntas, ni a los/as docentes ocupándose de la comida, de las familias, de los/as jóvenes. Tampoco los subsidios o las ollas populares. Nada, nada de ello es nuevo. No lo es

tampoco la perplejidad de los derechos que hace también a sus reclamos, ni siquiera la comunidad haciendo o buscando los modos de procurar su propia seguridad. El COVID-19 lo ha expuesto, lo saca de su suspensión.

Como a diario, como hace años y hace décadas es la organización, la comunidad barrial aquella que puja por garantizar derechos. Una comunidad que debe reponer a nivel barrial, las calamidades que resultan de las políticas de la vida urbana que arrojan a la población a hacerse vivir (Grinberg 2015), y cuya principal lucha es por el derecho a tener derechos. La pregunta que, entonces, a modo de cierre debe hacerse, es si en el siglo XXI, en plena pandemia COVID-19, estaremos dispuestos a hacer algo para torcer esa calamidad.

## Bibliografía

- ALTHABE, GERARD. 1992. "Proceso recíprocos en HLM". En *Urbanisation et enjeux quotidiens*, Gerard Althabe, 13-47. París: L'Harmattan.
- ÁLVAREZ, RAÚL. 2011. *La basura es lo más rico que hay*. Buenos Aires: Dunken.
- ARENDRT, HANNA. 1998. *Los orígenes del totalitarismo*. Buenos Aires: Taurus.
- AUYERO, JAVIER. 2001. *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- BESANA, PATRICIO, RICARDO GUTIÉRREZ Y SILVIA GRINBERG. 2015. "Pobreza urbana, comunidad local y Estado-socio en Argentina: la provisión de servicios públicos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 225: 79-102.
- CALELLO, TOMÁS. 2000. "Breve caracterización histórica de la Región Metropolitana de Buenos Aires". *São Paulo em perspectiva*, 14, 4: 34-42.
- CRAVINO, MARÍA CRISTINA, JAVIER DEL RÍO Y JUAN DUARTE. 2010. "Los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires: evolución y crecimiento en las últimas décadas. Ciudad y Territorio". *Estudios Territoriales*, 163: 83-95.
- CURUTCHET, GUSTAVO, SILVIA GRINBERG Y RICARDO GUTIÉRREZ. 2012. "Degradación ambiental y pobreza urbana: un estudio transdisciplinario sobre la contaminación en la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Ambiente y sociedad* 15, 2: 173-194.

- ESPOSITO, ROBERTO. 2005. *Immunitas. Protección y negación de la vida*. Buenos Aires: Amorrortu.
- FOUCAULT, MICHEL. 2018. *Seguridad, territorio, población*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- GRINBERG, SILVIA. 2008. *Educación y poder en el siglo XXI. Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades del gerenciamiento*. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila.
- GRINBERG, SILVIA. 2009. "Políticas y territorios de escolarización en contextos de extrema pobreza urbana. Dispositivos pedagógicos entre el gerenciamiento y la abyección". *Archivos de ciencias de la educación*. La Plata, Argentina.
- GRINBERG, SILVIA. 2011. "Territories of Schooling and Schooling Territories in Argentinean Extreme Urban Poverty Contexts". *Emotion, Space and Society*, 4: 160-171.
- GRINBERG, SILVIA. 2013. "Pedagogía de las competencias y gubernamentalidad en las sociedades de gerenciamiento. La formación: entre la reinserción y la abyección". *Revista textos*. Bogotá: Pontificia Universidad Bolivariana de Medellín, 8, 18.
- GRINBERG, SILVIA. 2015. "El gobierno de sí recargado: Educación, pedagogía y gubernamentalidad en las sociedades de gerenciamiento". *Textura*, 17: 10-31.
- GRINBERG, SILVIA. 2020. "Etnografía, biopolítica y colonialidad. Genealogías de la precariedad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Tabula Rasa*, 34: 19-39.
- GRINBERG, SILVIA, SOFIA DAFUNCHIO Y LUCIANO MANTIÑÁN. 2013. "Biopolítica y ambiente en cuestión. Los lugares de la basura". *Horizontes sociológicos*: 120-147.
- HARVEY, DAVIS. 1998. *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- KESSLER, GABRIEL. 2020. *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*. Buenos Aires: MINCYT-CONICET-AGENCIA.
- MACERIA, VERONICA. 2020. *El Conurbano en la Cuarentena II. Informe del segundo relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el contexto de aislamiento social obligatorio*. Universidad Nacional de General Sarmiento.



- MACHADO, MERCEDES, LUCIANO MARTÍN MANTIÑÁN Y SILVIA GRINBERG. 2016. "Relatos de infancias: Nacer y vivir en las villas del sur global. Cartografía y devenir de la subjetividad en las sociedades contemporánea". *Proyecto juventudes*: 140-157.
- MANTIÑÁN, LUCIANO MARTÍN. 2018. *La violencia hacia la vida en contextos de pobreza urbana y degradación ambiental*. Tesis de Doctorado, Instituto de Altos Estudios Sociales, doctorado en Antropología Social. Universidad Nacional de San Martín.
- MANTIÑÁN, LUCIANO MARTÍN. 2013. *Los lugares de la basura. Sujetos y residuos en un barrio del conurbano bonaerense*. Tesina de licenciatura, Instituto de Altos Estudios Sociales, licenciatura en Antropología Social y Cultural. Universidad Nacional de San Martín.
- MARCOS, MARIANA Y CAMILA CHIARA. 2019. "El crecimiento de la población de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2001-2010): componentes, especificidades territoriales y procesos urbanos". *Revista Latinoamericana de Población* 13, 24: 106-134.
- MERKLEN, DENIS. 2010. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Gorla.
- PIRÉZ, PEDRO. 1994. "La formación de la ciudad metropolitana de Buenos Aires: de la riqueza al deterioro". *EURE XXI*, 61: 27-39.
- RATIER, HUGO. 1985. *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- ROMERO, JOSÉ LUIS. 1986. *Latinoamérica: Las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- ROSE, NIKOLAS. 2007. *The politics of life itself*. Estados Unidos: Princeton University Press.
- ROSE, NIKOLAS. 1999. *Powers of Freedom. Reframing political thought*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- SVAMPA, MARISTELLA. 2005. *La sociedad excluyente: La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- SVAMPA, MARISTELLA Y ENRIQUE VIALE. 2014. *Maldesarrollo. La Argentina del extrativismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.

- TORRE, JUAN CARLOS Y ELISA PASTORIZA. 2002. "La democratización del bienestar". En *Nueva Historia Argentina, Tomo VIII: "Los años peronistas (1943-1955)"*, Juan Carlos Torre. Buenos Aires: Sudamericana.
- VERÓN, EDUARDO. 2019. *Economía de la basura: Análisis sobre las formas de subsistencia*. Ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos.





# Lógica policial o ética del cuidado. Las múltiples caras del Estado

---

Eleonor Faur  
María Victoria Pita

## 1. Introducción

En el marco de la pandemia mundial por el nuevo coronavirus, una de las más importantes medidas implementadas en Argentina, debido a su impacto y alcance, fue el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Pocas veces fue tan claro que hay un “bien común” para cuidar la salud y las vidas. Se sabe bien que algunas personas son más vulnerables que otras, de modo que cuanto menos se contraiga el virus en simultáneo, más vidas se salvarán. La indicación ha sido entonces “quedarse en casa”. En una primera fase de este aislamiento (cuando este texto fue escrito), sólo se autorizaba a desplazarse a aquellas personas que realizaran “trabajos esenciales”, vinculados al suministro de alimentos y medicamentos, al sector salud, a trabajadorxs del cuidado, altos cargos de gobierno, transporte y fuerzas de seguridad.

En esa situación, las estrategias institucionales puestas en juego para garantizar el cumplimiento de la medida implicaron el despliegue de las policías y fuerzas de seguridad. Tal decisión resulta razonable desde distintos puntos de vista: ambas instancias poseen una amplia expansión territorial, cuentan con delegación del poder y autoridad del Estado, y tienen el mandato del uso potencial y concreto de la fuerza. Sin embargo, también es sabido que el despliegue de su poder de control y vigilancia, y el eventual uso de la violencia —más o menos discrecional o arbitraria, cuando no ilegal— tradicionalmente ha evidenciado una

distribución desigual de vigilancias y castigos. Y lo que se advierte, no sin preocupación, es que en este contexto, *control* y *cuidado* son nociones que no provienen de la misma raíz ni se inscriben en las mismas tradiciones, y han comenzado a fundirse en el discurso público. Rápidamente, se instaló la noción según la cual, en el contexto de la pandemia, las policías “cuidan”.

Es claro que los procesos sociales que llevan a la circulación de conceptos que iluminan lecturas de lo social, y que eventualmente los tornan categorías políticas —lo que amplía su circulación y su poder de legitimación (tanto en prácticas como en acciones)—, puede traer consigo a la vez cierta limitación de su precisión y abrirse hacia alcances pocos determinados. Y esto, en cierto modo, es lo que se observa en el caso argentino sobre la noción de *cuidado*. Sin embargo, se pueden advertir una serie de usos que, desde la excepcionalidad de la pandemia, han maximizado la fusión cuidado/control de tal modo que llevan a sostener que la noción de cuidado se ha tornado un “significante flotante”; esto es, un significante desligado ya de su matriz, sin amarre, que puede ligarse sin contradicción ni conflicto con diversos (e incluso contrapuestos) significados.

Así las cosas, la preocupación se asienta en esa circulación, toda vez que la pérdida de la condición política de la categoría cuidado puede verse diluida en su uso *qua* significante flotante, maximizándose así sus usos banalizados. Para abrir esta discusión, el presente artículo analiza registros empíricos relevados en barrios populares durante la primera fase del ASPO que remiten a la experiencia cotidiana del encuentro entre sectores populares —líderes y lideresas comunitarixs y/o trabajadorxs esenciales— y las fuerzas de seguridad. El texto da cuenta de las formas en que encarnan en los sectores populares, de manera diferencial, las prácticas de cuidado por una parte, y las de control y vigilancia por la otra<sup>1</sup>. Las experiencias resultantes tanto de gestionar los cuidados sos-

---

<sup>1</sup> El trabajo se basa en los registros producidos desde el marco de las investigaciones y sobre la coyuntura a través de la consulta a referentes de organizaciones sociales del Área Metropolitana de Buenos Aires. La consulta se enmarca en el relevamiento impulsado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19, gestionada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MIN-

tenidos sobre saberes y tramas comunitarias, como las del padecer des-tratos, humillaciones y violencias, proporcionan la clave para construir una lectura crítica en torno a las posibles caras en las que el Estado, a través de sus políticas y sobre todo de sus agentes, puede manifestarse (y lo hace) en tiempos de pandemia y dispositivos de aislamiento y/o distanciamiento social.

## 2. El control y el cuidado

Carolina sale del trabajo en dirección a su casa. Cuida a una señora mayor con discapacidad. La asiste en distintas actividades cotidianas, la ayuda a vestirse, a limpiar. Se turna con una segunda cuidadora, entre ambas cubren la semana completa. Ya pasaron cuatro días desde que se declaró la obligatoriedad de la cuarentena. Un control policial la detiene en el conurbano, antes de ingresar a la ciudad de Buenos Aires. Carolina presenta la declaración jurada como trabajadora del cuidado, prolijamente transcrita a mano y firmada por su empleadora, y muestra también la copia del certificado de discapacidad de la señora.

—El documento tiene que ser de computadora, ¿cómo sé que no escribiste esto vos?— Increpa el agente.

Carolina le explica que claro que no lo inventó. El oficial la deja pasar de mala gana, le advierte que la próxima vez debe llevar el documento oficial impreso. Dos días más tarde, Carolina repite el trayecto. Esta vez, lleva el formulario “de computadora”. Cuando la paran, como parte del

---

cYT); el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Agencia), con el apoyo del Consejo del Consejo de Decano/as de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (CODESOC), la Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación (ANFHE) y la Red de Unidades Ejecutoras de Ciencias Sociales y Humanas de CONICET. El relevamiento, que fue de alcance nacional, se realizó entre los días 23 y 25 de marzo de 2020, y su objetivo prioritario fue relevar los efectos sociales de las medidas de aislamiento tomadas por el PEN.

control de rutina, será otro el agente que dude de la autenticidad del documento. La mujer argumenta: “¿No ve que es la misma firma del nombre del certificado?”. El policía —desconociendo u omitiendo la ilegalidad de su amenaza, ya que como cuidadora, Carolina está habilitada para circular— responde que no puede hacerlo, que debe elegir adónde se va a quedar: si en su casa o en su trabajo. Frente a la mera posibilidad de ser detenida, que se suma a la angustia de un probable contagio de coronavirus, decide no volver a salir y quedarse en su casa. Carolina tiene casi 50 años, nació en Paraguay y vive en Argentina desde hace décadas. Carolina es un nombre ficticio, como todos los que incluimos en este texto. Sus historias no lo son.

El poder de policía es propio de los Estados nacionales contemporáneos. Incluye el establecimiento y ejercicio de autoridad, la regulación de la vida y la administración de las poblaciones. Parte de ese poder —con sus variaciones históricas y locales— se transfiere a la institución policial y a las fuerzas de seguridad —que aquí se denominan “las policías”—. ¿Su función? Garantizar el “orden social” a través del control, la vigilancia, la asistencia al poder judicial, en particular cuando se trata de investigar, y la posibilidad de ejercer la violencia. En esa transferencia se distingue el poder de policía del Estado del poder policial de las fuerzas de seguridad<sup>1</sup>. Un poder de amplio alcance nacional aún cuando presenta perfiles locales diferenciados. Un poder que, en la historia de Argentina, cuenta con demasiados ejemplos de actuaciones represivas —muchas veces ilegales—. No es una novedad decir que la violencia y la seguridad se distribuyen de manera desigual: con demasiada frecuencia, las fuerzas de seguridad controlan a las clases populares mientras protegen —¿cuidan?— a los grupos más acomodados y a sus bienes.

---

<sup>1</sup> Genéricamente, el poder de policía refiere a una técnica de gobierno propia de la modernidad que alude al poder de intervención administrativa estatal (Foucault 1976 y 1992) tanto como al poder ejercido por la institución policial como medio —violento— para fines de derecho, esto es, como razón última (como violencia fundadora y conservadora de derecho) en que se funda el poder del estado soberano (Benjamin 1991). En ese sentido, puede hablarse de poder de policía del Estado por una parte, y poder policial que detentan, por derecho, las fuerzas de seguridad por otro.

Martín no llega a los 30 años. Le toma el pulso a la vida en la Villa 21-24 de la capital argentina, donde vive desde que nació. Lleva 10 años como responsable de un centro cultural de barrio. Gestiona el merendero que organiza el Movimiento Evita<sup>2</sup>, y actúa como referente de la Campaña Nacional contra la Violencia Institucional<sup>3</sup>.

—Cada día, a partir de las cuatro de la tarde, las fuerzas de seguridad andan a las patadas con los pibes. Los corren, les dicen ‘tomatelás’. Los prefectos están en su salsa porque tienen el poder absoluto. A los pibes con los que hay bronca previa los descansan más. Yo les digo a los pibes, sobre todo a los que tienen sus berretines<sup>4</sup>, que no se regalen; ellos van aceptando, pero es difícil.

<sup>2</sup> El Movimiento Evita, surgido como movimiento social y político (de fuerte base “piquetera” —expresión organizada de trabajadores desocupados— sindical y asociado a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular) es una agrupación política de fuerte anclaje en sectores populares que cuenta con expresión en la política parlamentaria nacional.

<sup>3</sup> Entre mayo y junio de 2012 se presentó públicamente la Campaña Nacional contra la Violencia Institucional. Su presentación fue en el Congreso nacional y participaron de ella, en carácter de impulsores, diputados ligados a movimientos sociales y políticos, juristas y organismos de derechos humanos. La campaña reposa en el diagnóstico que sostiene que las violencias producidas por agencias y agentes estatales, fundamentalmente de las fuerzas de seguridad, se encuadran en un paradigma punitivista basado en la lógica del “enemigo”, donde el respeto y ejercicio de los derechos humanos aparecen como obstáculos, y la seguridad queda limitada a una cuestión punitiva y directamente represiva. Para más datos pueden verse Pita 2017, y Perelman y Tufro, 2017.

<sup>4</sup> *Berretín/Berretines* refiere, en lenguaje popular, a toda una serie de palabras del “lenguaje coloquial juvenil”, una especie de código de comunicación entre pares (código generacional y de clase, con fuertes marcas genéricas ligadas a la masculinidad) que debe ser comprendido en interacciones específicas, ya que es en su uso contextual cuando se carga de sentido. Si en una interacción con funcionarios policiales o integrantes de fuerzas de seguridad se echa mano de *berretines*, ello se torna una provocación. Es decir, expresa un modo de trato no sumiso o desafiante que suelen ser tenidos por los agentes como ofensivos o irrespetuosos. En cualquier caso, se trata de interacciones en las que los jóvenes no expresan acusar recibo de la autoridad y el poder, sino que más bien buscan desconocerlos o al menos ponerlos en cuestión.

Cuando comenzó la “cuarentena”, esto es, el aislamiento social preventivo y obligatorio, en algunos casos las fuerzas de seguridad instaron a las mujeres que llevan adelante comedores comunitarios a cerrar las puertas para que el virus no se propagara; ordenaron a los jóvenes con consumos problemáticos que deambulan —desesperados por su adicción—, meterse en las casas; impidieron que los vendedores ambulantes trabajaran en el barrio, acusaron de falsificar documentos a quienes se desplazaban horas para ir a trabajar.

Waldemar, 34 años, referente del Movimiento Barrios de Pie en la Villa 31 de la Ciudad de Buenos Aires, refiere:

Lo que impacta es ver la cantidad de milicos<sup>5</sup>. La policía de la ciudad anda en grupos de a tres, con barbijos y guantes. Si antes veías a 4 o 5 ahora ves más de 20, y patrulleros. Hay abusos, sobre todo con personas en situación de calle.

Las policías emplazadas en los barrios y los efectivos que se desplazaron para reforzar la vigilancia hacen, en gran medida, lo que saben hacer: controlar, dar órdenes, sospechar; además de obligar y/o intentar imponer autoridad. Por esto, la presencia de las fuerzas despertó más temor que tranquilidad.

La Prefectura empezó a pasar con un megáfono y la gente le tiene miedo a la Prefectura, cuenta Esther.

Es militante de una red de mujeres y disidencias de la Villa 21-24 y referente del Frente Popular Darío Santillán. Miedo al virus y miedo a la policía son algunas de las sensaciones que circulan en los barrios.

Laura, referente del Frente Darío Santillán en Villa Fiorito, conurbano bonaerense, sintetiza:

---

<sup>5</sup> Modismo utilizado para referirse a policías, fuerzas de seguridad y fuerzas armadas de manera genérica.



La gente sabe que hay que cuidarse, pero haría falta más información y presencia de salud, porque hay más vigilancia que cuidado. La gente por ahora aguanta, pero se siente encerrada, como en la cárcel. Y cuando la policía pasa diciendo que se metan adentro lo toman a mal. La patrulla pasa por las tardes y a la noche.

El orden social —incluyendo la seguridad pública— puede, para algunxs, asociarse con el cuidado como lugar común, como significativo vacío que prolifera y se resignifica en la multiplicidad de una enunciación, hoy más frecuente que nunca. En paralelo, para otrxs, se manifiesta como sinónimo de “más violencia”.

Al preguntarle a Luciana, referente del Movimiento Evita del partido conurbano de San Martín, cuáles podrían ser las dificultades de la comunidad si se extendiera la cuarentena:

Lo peor sería que haya contagiados e ingrese la policía. Ahí se pudre todo. El barrio tiene memoria y la [que se tiene] de la policía es la de lxs pibes muertxs.

En el ejercicio del poder policial, el pasaje de la discrecionalidad a la arbitrariedad —incluyendo las prácticas del “descanso”<sup>6</sup>— son parte del repertorio conocido. Al hacerlo, se remueven memorias de violencias que hacen a las experiencias de los sectores más subordinados de la sociedad. ¿La policía sabe cuidar? Tal vez sea en este punto donde radica el dilema.

### 3. ¿A qué se le llama “cuidar”?

Hay palabras que no sólo son palabras. Son categorías conceptuales, condensan muchas discusiones y debates, definen problemas teóricos que iluminan lecturas de lo social. El cuidado es una de ellas. La banalización

---

<sup>6</sup> Hostigamiento, trato abusivo y humillante en lenguaje cotidiano.

del concepto puede llevar hasta extremos insospechados. No hace tanto tiempo, Patricia Bullrich, ex ministra de Seguridad, hablaba de “cuidar a quienes nos cuidan” para defender la “doctrina Chocobar”<sup>7</sup>. Invertiendo la antigua fórmula que se pregunta *¿quién vigilará a quienes nos vigilan?*, y ante un caso de violencia policial que se tornó conocido por el nombre del victimario y no el de la víctima, la ex ministra capturó la noción de cuidado de manera capciosa. Cuidar, en ese contexto, se convertía en sinónimo de ofrecer impunidad a lxs agentes que violan derechos fundamentales, que matan a mansalva a un ciudadano.

¿Qué es el cuidado? Es un elemento central del bienestar humano. Nadie puede vivir sin cuidados, pero su provisión muestra significativos patrones de desigualdad sociales y de género (Esquivel, Faur y Jelin 2012). Considerado como una responsabilidad “naturalmente” femenina, las cargas de cuidado suelen pesar sobre las espaldas de las mujeres, y se incrementan en sectores populares y poblaciones desaventajados en función de su raza, etnia o condición migratoria, por sólo mencionar algunas posibles intersecciones. No obstante, algunas de las discusiones más profundas en torno al cuidado lo comprenden como una disposición que, lejos de ser instintiva o “natural” es aprendida, se practica y se perfecciona en su mismo ejercicio. Se trata de una actividad que incluye cuidados físicos, emocionales y sociales, que permiten mantener y reparar nuestra propia vida, nuestros vínculos y nuestro entorno (Tronto 1993). Si hilamos más fino, cuidar a otrx no implica acallar su subjetividad ni negar sus derechos. Por el contrario, es en el reconocimiento del otrx en donde se construye una ética que va más allá de la actividad material (alimentar, educar o bañar a alguien) para ingresar en un entorno de sentidos e interacciones más sutiles. Es ejercicio que garantiza y al

<sup>7</sup> Se alude al hecho ocurrido el 8 de diciembre de 2017, en el que un policía local de Avellaneda, Luis Chocobar, estando fuera de servicio intervino ante una situación de robo persiguiendo con disparos a los asaltantes. Uno de ellos, Juan Pablo Kukoc, murió a consecuencia de las balas recibidas por la espalda. La intervención del gobierno de ese entonces respaldó públicamente —y así legitimó— la acción de ese funcionario policial. Fuentes: <https://twitter.com/PatoBullrich/status/1173630261344579591>, y [https://www.perfil.com/noticias/politica/mauricio-macri-recibira-al-policia-procesado-por-exceso-de-legitima-defensa.phtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&fb\\_comment\\_id=1844934255582052\\_1845176632224481](https://www.perfil.com/noticias/politica/mauricio-macri-recibira-al-policia-procesado-por-exceso-de-legitima-defensa.phtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&fb_comment_id=1844934255582052_1845176632224481)

mismo tiempo supera el sostenimiento de cuerpos, para otorgar un plus de dignidad a los sujetos.

Los cuidados se desarrollan en distintos ámbitos institucionales: las familias, el Estado, el mercado y las comunidades (Razavi 2007). La ecuación indica que cuantos menos servicios ofrece el Estado, más se familiarizan y mercantilizan los cuidados. En esa dinámica, el cuidado constituye además un importante vector de las desigualdades socioeconómicas (Faur 2014). Pero además, en los países del sur, las prácticas de cuidado comunitario resultan centrales para el sostenimiento de la vida. En el contexto de la pandemia y el aislamiento obligatorio, estas prácticas, tanto como las familiares, se acentuaron de manera exponencial. En la medida que la vida entera se desarrolla en los espacios de la casa y del barrio (en el caso de los sectores populares), se hizo evidente que en la actividad de cuidar se encuentra una de las tareas fundamentales para la reproducción humana y social.

Volviendo a los registros empíricos, se encuentra que en esta trama participan distintos integrantes de los barrios. La experiencia del cuidado social es permanente entre quienes viven en los barrios populares y villas, y a las históricas tareas de alimentación comunitaria se sumaron ahora las de cuidado sanitario. “Qué es la pandemia circula de boca en boca, o por grupos de WhatsApp; los comedores son lugares donde la gente se entera y pide ayuda”, dice Martín. Miles de mujeres llevan adelante comedores comunitarios, consiguen mercadería, preparan los alimentos, los distribuyen, se preocupan por la dificultad de cumplir con el aislamiento obligatorio. Casas precarias, demasiado pequeñas para familias numerosas, necesidad de recoger agua en una canilla cercana, falta de retretes, comedores que no dan abasto porque deben atender a mucha más gente que antes de la pandemia, cuando lxs cartonerxs, feriantes y otrxs trabajadores de changas podían juntar unos pesos para el día a día.

En esos barrios, las redes de cuidado no han cambiado, aunque se intensificaron: lxs referentes comunitarixs (muchas veces, mujeres) dan contención, llevan adelante comedores comunitarios, estiran los pocos recursos para multiplicar los alimentos frente a una demanda creciente. Mientras tanto intentan, con enorme dificultad, lidiar con sus propias carencias. Gimena, líder de Villa Fiorito, referente de “Ni Una Menos”

local, y responsable de dos comedores, relata sus dificultades para salir a comprar comida porque en el supermercado chino que recibe la tarjeta alimentaria<sup>8</sup> como forma de pago suele haber cuatro cuadras de cola. Hacer las compras supondría unas cinco horas afuera de la casa, y entre sus seis hijxs hay una beba de un año que no puede salir con ella ni quedar a cargo de sus hermanxs. Los déficit de los sectores populares enhebran la complejidad de la gestión del cuidado familiar, la contracción de los magros ingresos de sus hogares, el hacinamiento y, con frecuencia, la falta de agua potable, con la consiguiente dificultad para mantener los protocolos preventivos en términos de salud: lavarse las manos, desinfectar los alimentos y espacios de la casa, etcétera.

En los barrios hay información, noción del peligro y estrategias comunitarias de cuidado. Al mismo tiempo, se convive con prácticas de control y vigilancia, modalidades de policiamiento no del todo nuevas, no desconocidas pero que han adquirido un plus de poder.

## 4. El control no es cuidado. La vigilancia tampoco

Resulta necesario destacar que ni control ni vigilancia, tareas por excelencia del poder policial en sus funciones de policía de seguridad, implican cuidado. Antes bien, aluden al mantenimiento del orden público y a la prevención ante la posible comisión de delitos, así como a asegurar bienes<sup>9</sup>. De hecho, si se rastrea conceptualmente el origen de la noción de policía, tanto en su referencia al poder de policía del Estado como en

---

<sup>8</sup> La tarjeta es parte del Plan Nacional “Argentina contra el Hambre”, que puso en marcha el gobierno argentino en enero de 2020. El plan distribuye una tarjeta que el ministerio carga una vez por mes para la compra de alimentos. Se dirige a quienes reciben la Asignación Universal por Hijo o por embarazo, y a personas con discapacidad que reciben la AUH. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/argentinacontraelhambre>

<sup>9</sup> Si hay alguna vinculación —lejanísima— con el cuidado, entendido este a la vieja usanza, pudiera trazarse por una vía muy tangencial que lleva a la “protección de menores e incapaces” a través de cierta delegación de poder tutelar sobre “hiposufi-

la referencia al poder transferido a las agencias policiales y fuerzas de seguridad y sus tareas, estas no aparecen ligadas al cuidado; no al menos en la acepción y matriz significativa en la que se inscribe la noción de cuidados como disposiciones y prácticas orientadas a producir bienestar(es) que redunden en la dignidad de los sujetos, sino al control y a la administración necesarios para el gobierno *qua* dominio.

El poder policial implica, sobre todo, tecnologías sociales que son formas de gobierno y producción de orden social en las que no aparece el cuidado como un asunto. Así las cosas, presentar el control y la vigilancia como actividades de cuidado supone, en cierto modo, un esfuerzo desmedido por valorar de manera positiva prácticas más o menos productivas a la hora de sostener un orden social determinado. Sin embargo, esto es poco menos que un oxímoron.

No es que la violación de derechos sea propia (e inevitable) entre las policías, ni tampoco que se crea que quienes trabajan en las fuerzas de seguridad carezcan de la disposición de cuidar “por naturaleza”. Pero es sabido que en la propia socialización de la fuerza policial se condensa un aprendizaje que va a contrapelo de este ejercicio, y mucha de la casuística disponible en el país da cuenta a lo largo de los años de prácticas abusivas. En todo caso, es evidente que no se habla de cada sujeto de carne y hueso sino de actores en ejercicio de un rol como agentes de seguridad. Lo cierto es que como el cuidado se aprende, el ejercicio de la fuerza policial también constituye un aprendizaje: el de vigilar y, a veces, el de someter. Y esas son prácticas que están inscriptas en los cuerpos de los sectores populares. De modo que la distancia entre el *deber ser* —o el deseo de cómo quisiéramos que sea— y *lo que realmente es* se torna abismal. Porque las prácticas del cuidado no se dan en el vacío.

No es posible pensar cuidados, o al menos no en el corto plazo, donde hasta ayer hubo humillación, destrato y violencias. Las experiencias sociales no se pueden desandar ni “reorientar” de acuerdo a intenciones y a voluntarismos desencarnados. Lo que ocurre, lo que se hace aún con todo lo nuevo que se inventa para cambiar las cosas, es que no

---

cientes”, lo cual sigue colocando la cuestión muy distante de los términos en que se tematiza hoy sobre la cuestión cuidados.

puede prescindirse de lo pre-existente, de la historia, de las memorias. Hay historias, tramas de relaciones, violencias históricas, enemistades inveteradas, cuentas pendientes... Y, por lo demás, hay mucha gente y muchas organizaciones que saben qué hacer, cómo organizarse y cómo cuidarse; después de todo, es lo que vienen haciendo hace muchos años.

## 5. Las múltiples caras del Estado

Como advirtió Guillermo O'Donnell (2008), los Estados modernos tienen múltiples caras. Si su *faz represiva* alude al control y a la vigilancia, su *faz democrática* es capaz de admitir, respaldar, albergar y dar lugar a la expansión de ciudadanías ancladas en derechos civiles, sociales y culturales. Ciudadanías que exigen y propician la generación de políticas públicas.

Eso que se llama “El Estado” no es un ente supra autónomo y dueño de una racionalidad total, antes bien, como solía decir Boaventura de Sousa Santos, es “una miríada de burocracias mal integradas” (1989, 234); con cada una con sus racionalidades, lógicas, aspiraciones y objetivos institucionales. Lo que parece estar en la demanda popular es una intervención estatal ligada a la faz democrática del Estado, más cercana a los cuidados que al control y la vigilancia.

Mitificada como actividad femenina (y “maternal”), la responsabilidad de cuidar fue tempranamente asignada a los hogares (y, dentro de estos, a las mujeres). En estos días, como nunca antes la agenda urgente de los feminismos reclama su reconocimiento, su redistribución y su socialización. ¿Eso significa que el Estado se “maternalice”? No. Imprescindibles como son, los cuidados arrastran desigualdades de género que se requiere desandar. Es necesario que las políticas de cuidado eviten la sinonimia mujer=madre=cuidado que fortifica/fortalece y provee a todos los lugares comunes que glorifican la maternidad como lugar de abrigo, alimento y protección. Asociación que no ha hecho más que desvalorizar la tarea de cuidado, además de sobrecargar y desprestigiar a quienes la realizan.

Como sea, hoy el Estado, gestionado por el gobierno, se ha manifestado de diversas formas, con distinto tipo de intervenciones públicas, hablando diferentes lenguajes y con variadas presencias sociales.

Cuando despliega su faz democrática, el Estado es capaz de fortalecer la provisión de cuidados. En el contexto del ASPO lo hace, por ejemplo, cuando ofrece licencias para quienes viven con niños en edad escolar; cuando mediante el programa de Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) otorga subsidios para quienes pertenecen a los sectores más pobres y ahora quedaron sin ingresos.<sup>10</sup> También lo hace cuando pone en marcha un programa como “El barrio cuida al barrio”, cuando el Estado fortalece las redes de cuidado comunitario pre-existentes.<sup>11</sup> Y finalmente, lo hace cuando activa modos de comunicación que respetan la inteligibilidad de sus destinatarios, transmitiendo una pedagogía del cuidado. Modos como los que a diario propone la Secretaría de Acceso a la Salud del Ministerio de Salud de la Nación, cuando cada mañana lleva adelante una conferencia de prensa con información sobre los indicadores de la pandemia y las medidas estatales para hacerle frente.

Por otra parte, desde la sociedad civil hay una gran trama de organizaciones e instituciones que trabajan desde hace años para que la policía respete los derechos humanos. Asentadas sobre esta trama, se puede sugerir que una policía que se incluya en las políticas (o iniciativas) de cuidado en el contexto de la pandemia podría orientar a la ciudadanía en la incertidumbre, gestionar la atención de situaciones de violencia de género y abusos intrafamiliares, integrarse a las intervenciones de otras agencias estatales como salud o desarrollo social, sumarse a las redes de asistencia para distribuir agua, viandas o elementos de desinfección en las casas, y que en esas actividades facilite el cumplimiento de las medidas de aislamiento social y contribuya a la fluidez de las redes de cuidado social existentes en los barrios. Tal vez se trate, como hace Martín, de leer atentamente lo que pasa y tomarle el pulso a la vida de los sectores populares.

<sup>10</sup> Véase: <https://www.anses.gob.ar/ingreso-familiar-de-emergencia>

<sup>11</sup> Véase: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/arranco-barrio-cuida-al-barrio>

## Bibliografía

- BENJAMÍN, WALTER. 1991. "Para una crítica de la violencia". En *Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Iluminaciones IV*. Madrid: Taurus.
- ESQUIVEL, VALERIA, FAUR, ELEONOR Y JELIN, ELIZABETH. 2012. "Hacia la conceptualización del cuidado". En Esquivel, V.; Faur, E. y Jelin, E. (eds.) *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*, Buenos Aires: IDES-UNFPA-UNICEF.
- FAUR, ELEONOR. 2014. *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- FOUCAULT, MICHEL. 1976. *Vigilar y castigar*. Nacimiento de la prisión. México, Siglo XXI.
- FOUCAULT, MICHEL. 1992. "Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política". En *La vida de los hombres infames*. Madrid: La Piqueta.
- O'DONNELL, GUILLERMO. 2008. "Algunas reflexiones sobre la democracia y sus múltiples caras". *CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, 42: 5-30.
- PERELMAN, MARCELA Y TUFRÓ, MANUEL. 2017. "Violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría política central". Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales. [https://www.cels.org.ar/common/Violencia%20institucional\\_Perelman\\_Tufro.pdf](https://www.cels.org.ar/common/Violencia%20institucional_Perelman_Tufro.pdf)
- PITA, MARÍA VICTORIA. 2017. "Pensar la Violencia Institucional: *vox populi* y categoría política local". *Revista Espacios de Crítica y Producción*, 53: 33-42. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/espacios/issue/current/showToc>
- RAZAVI, SHAHRA. 2007. "The political and social economy of care in a development context: Conceptual issues, research questions and policy options", *Gender and Development*, Paper 3. Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- TRONTO, JOAN C. 1993, *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*, Nueva York, Routledge.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA. 1989. "La transición posmoderna: derecho y política". *Doxa*, Universidad de Alicante, 6: 223-263.





# Cobrar, pagar, transferir en un contexto de aislamiento. Estrategias públicas y privadas sobre el dinero frente a la crisis

---

Mariana Luzzi  
María Soledad Sánchez

## 1. Introducción

En Argentina, alrededor de 70% de los gastos que realizan los hogares son en efectivo. La proporción aumenta todavía en algunos rubros de consumo cotidiano: más de 80% de los alimentos y bebidas que compran las familias se paga con dinero contante y sonante. La situación varía de una región a otra, pero en todas el *cash* lleva una clara delantera sobre otras formas de pago (INDEC 2019, 75-6).

Aunque no se explica únicamente por ello, este rasgo es coherente con el modo en que una parte muy importante de la fuerza de trabajo percibe sus ingresos: de forma diaria, semanal, quincenal o mensual, siempre en efectivo. Si bien el pago de salarios mediante depósitos en cuenta bancaria es obligatorio en el país desde hace dos décadas, sólo algo más de dos tercios de los trabajadores recibe su remuneración por esa vía. Para el resto de los empleados en relación de dependencia, como para una parte importante de los independientes y para la inmensa mayoría de los trabajadores de la economía popular, el efectivo es la moneda corriente.

A diferencia de las múltiples variedades de pago electrónico, el pago en efectivo exige la copresencia. Los billetes pasan de mano en mano.

¿Qué sucede entonces con el pago de salarios y de servicios básicos, el aprovisionamiento de los hogares, el volumen de negocios del comercio minorista y las transacciones económicas en general cuando el encuentro entre las personas se ve limitado por medidas de aislamiento obligatorio, como las que se dictaron ante la pandemia de COVID-19?

En efecto, con la cuarentena no sólo las personas dejaron de circular. También se volvió más lenta y más difícil la circulación del dinero. No se trató sólo de la caída en la actividad económica, esperable tras la parálisis obligada, sino también de situaciones más específicas, que refieren a las condiciones en que diferentes sectores sociales acceden al dinero proveniente de ganancias, salarios, jubilaciones o beneficios sociales, y a las infraestructuras financieras que permiten los pagos en la economía local. En síntesis, a la configuración del ecosistema de las finanzas locales.

La cuarentena apagó motores, bajó persianas y secó literalmente las fuentes de ingresos de muchas actividades, grandes y pequeñas. Al mismo tiempo, dio un impulso nuevo a transformaciones que ya estaban en marcha, aunque a un paso lento, en los modos de pagar y cobrar: el reemplazo del efectivo por los medios de pago digitales, la realización de transacciones en línea, el recurso a las billeteras electrónicas. El hacer todo esto, también contribuyó a visibilizar dimensiones de la desigualdad social que, si bien no eran desconocidas, estaban muy débilmente tematizadas, como las enormes brechas existentes en el acceso de los hogares al sistema financiero formal, y las dificultades de las pequeñas y medianas empresas para obtener el financiamiento necesario para su subsistencia. Por ello, las medidas de aislamiento social preventivo también supusieron un desafío inédito para el Estado, no sólo en términos sanitarios sino también económicos.

Si toda crisis supone la alteración repentina de los marcos con los cuales se interpreta la realidad cotidiana, el aislamiento prolongado y simultáneo de toda la población como respuesta central a la pandemia del COVID-19 constituye sin duda una de ellas (Borraz 2020). El dinero —la confianza social que él encarna—, y los modos en que usualmente circula —que no son sino formas en las que nos asociamos, intercambiamos, socializamos—, forman parte del conjunto de sentidos compartidos de

los que está hecha la vida social. Este trabajo pone el foco en el dinero, su parálisis y sus movimientos durante la cuarentena como vía para interrogar los contornos de la crisis actual y las maneras en que actores sociales diversos responden a ella. Con ese propósito, se propone iluminar las múltiples estrategias desplegadas por el Estado, las familias y las empresas para acceder al dinero y/o garantizar su movimiento durante el aislamiento, así como también dar cuenta de los desafíos que enfrentaron las políticas públicas en el proceso.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se presentan brevemente las medidas dispuestas por el Estado nacional para hacer frente a la caída de los ingresos de familias y empresas durante el aislamiento obligatorio. A continuación, describen las dificultades enfrentadas en el periodo por dos grupos sociales en particular: los trabajadores informales y las pequeñas y medianas empresas, a partir de un relevamiento de casos realizado en el área metropolitana de Buenos Aires<sup>1</sup>. En particular, se abordarán sus limitaciones para acceder a las políticas de ayuda estatal. El tercer apartado analiza los datos presentados previamente a la luz de la literatura internacional acerca de la expansión de las finanzas y su impacto en la economía de las familias. Por último, la sección final considera estas experiencias durante la pandemia para reflexionar acerca de los efectos de las crisis y los modos en que tanto el Estado como la sociedad definen estrategias frente a ellas.

## 2. El Estado frente a la pandemia

La aparición de los primeros casos de circulación comunitaria del COVID-19 en Argentina motivó a finales de marzo de 2020 la disposición del aislamiento social obligatorio de toda la población, como principal

---

<sup>1</sup> Los testimonios se recabaron en los meses de abril, mayo y junio de 2020. Dadas las condiciones de aislamiento, la mayoría de los registros se realizó por vía telefónica y WhatsApp. Se realizó el seguimiento continuado de cuatro personas solicitantes del Ingreso Familiar de Emergencia y se relevaron 12 casos PyMEs (comercios y pequeñas empresas) localizados en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

herramienta de prevención del coronavirus<sup>2</sup>. La medida, de naturaleza sanitaria, dio origen a una situación inédita: la suspensión simultánea en todo el territorio de la mayor parte de las actividades productivas y de servicios, y la reducción al mínimo de los movimientos de la población. El impacto económico que se anticipaba, tanto en el nivel de actividad como en los ingresos de las familias, era enorme. Para hacerle frente, en simultáneo con el establecimiento de la cuarentena, el Estado nacional diseñó una serie de políticas específicas.

La creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) fue una de las primeras de esas medidas. Su objetivo era atender la situación de los sectores más vulnerables; consistía inicialmente en un pago excepcional —luego repetido— de \$10,000 (equivalentes a 75% del salario mínimo, unos 137 dólares), destinado a quienes estuvieran desocupados, fueran trabajadores informales, empleadas de casas particulares o trabajadores autónomos de las categorías más bajas. La gestión del IFE estuvo a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo que ya era responsable de la Asignación Universal por Hijo (AUH), principal política de transferencia de ingresos hacia los sectores más pobres del país, que alcanza a cuatro millones de niños, niñas y adolescentes (ANSES 2019).

La respuesta de la población ante el anuncio de la medida fue mucho más importante que la esperada: cerca de 10 millones de personas solicitaron el beneficio —contra 3.6 millones proyectadas por el Estado. De ellos, lo obtuvieron finalmente 7.8 millones. Una parte importante (2.4 millones) ya era receptora de la AUH y obtuvo el IFE de modo automático. El resto (5.4 millones) se incorporó al sistema de prestaciones del ANSES durante la pandemia (DNEIG 2020, 23-24).

En el contexto de la cuarentena, la tramitación del IFE fue el primer desafío a sortear, tanto por los postulantes como por la administración pública. ¿Cómo realizar esa solicitud en línea, sin contar —en la mayoría de los casos— con una adecuada conexión a internet, con el teléfono

---

<sup>2</sup> El aislamiento social preventivo y obligatorio fue dispuesto el 19 de marzo de 2020, inicialmente por 11 días y luego prolongado sucesivamente durante más de 100. Cfr. DNU 297/2020.

celular como único dispositivo y sin poder realizar consultas? ¿Cómo gestionar ese volumen de solicitudes con las oficinas cerradas y sin atención personalizada? El segundo fue mucho más importante: ¿cómo transferir el dinero a los beneficiarios cuando todas las ventanillas de cobro (de la ANSES o de los bancos) se encontraban cerradas? Menos de una cuarta parte de quienes solicitaron el IFE tenían una cuenta en la que podía recibir transferencias bancarias. Algo más de un cuarto del total de solicitantes optó por el pago en sucursales del correo. Y la mitad restante se dividió entre el pago mediante código de extracción en cajeros automáticos (más de 40%) y la billetera virtual de un banco público<sup>3</sup> (menos de 10%)<sup>4</sup>.

Un mes después de iniciada la cuarentena comenzó el pago a quienes habían tenido una respuesta positiva. El proceso fue sin embargo muy lento; al promediar mayo, sólo la mitad había cobrado. En el mes de junio, cuando ya se había anunciado un segundo pago de refuerzo, muchos beneficiarios aún no habían cobrado el primero, porque los códigos recibidos no funcionaban, porque cuando lograban consultarlos ya habían caducado o simplemente no se comprendía el motivo. En vista de esa experiencia, las autoridades de la ANSES decidieron que el pago de la segunda cuota del IFE se realizara mediante depósitos en cuentas bancarias, lo cual supondrá bancarizar rápidamente a más de dos millones de personas<sup>5</sup>.

El impacto económico de la pandemia sobre el entramado productivo y comercial del país fue el otro eje que organizó las intervenciones del

<sup>3</sup> Aunque había sido desarrollada en 2019, la aplicación fue presentada por el presidente de la Nación junto con el gobernador de la provincia de Buenos Aires el 8 de abril de 2020. Cfr. <https://www.tiempoar.com.ar/nota/no-headline-163>.

<sup>4</sup> Las cifras fueron divulgadas por el entonces director de la ANSES desde su cuenta de Twitter. Cfr. <https://twitter.com/avanoliok/status/1253345180486336513?s=20>

<sup>5</sup> Al momento en que se escribió este artículo, el pago de la segunda cuota del IFE acababa de comenzar, y un tercero fue anunciado para la población residente en regiones en las que se determinó la vuelta a la fase 1 del aislamiento a partir del 1 de julio. Las nuevas cuentas bancarias, de carácter gratuito, serán abiertas en los dos grandes bancos públicos del país y en un banco privado con el que la ANSES ya tiene convenios para el pago de jubilaciones. Cfr. <https://www.pagina12.com.ar/272515-segundo-pago-del-ife-se-depositara-en-una-cuenta-bancaria>

gobierno nacional. Con la caída en la actividad económica más pronunciada desde 2002, la crisis era brutal en la mayor parte de las empresas, fábricas y los comercios. Con el conjunto la población aislada en sus hogares, la caída de las ventas minoristas superó 50%, e implicó una dramática merma de los ingresos para comercios y empresas, especialmente las pequeñas y medianas, conocidas como PyMEs (CEP XXI 2020b).

Ante el crítico panorama, el gobierno comenzó por implementar algunas medidas fragmentarias que buscaron paliar los efectos inmediatos de la total o drástica reducción de los ingresos de empresarios y comerciantes, y por lo tanto de muchos hogares: se suspendieron las inhabilitaciones de cuentas, los desalojos de locales y los cortes de servicios por falta de pago; se prorrogaron los vencimientos de deudas fiscales y se prohibieron los despidos. Semanas después, y cuando la incertidumbre empezaba a pesar en comerciantes y empresarios, se anunció la creación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (Programa ATP), que contemplaba un conjunto heterogéneo de medidas destinadas a todo tipo de empleadores, pequeños, medianos y grandes<sup>6</sup>. La medida principal del programa era que el Estado se haría cargo del pago de 50% del salario de los trabajadores (con el máximo de dos salarios mínimos) de aquellas empresas cuya actividad se hubiera visto afectada de forma crítica. El esquema de pagos era progresivo, con el objetivo de otorgar una protección más amplia a las PyMEs (más de 90% de las empresas existentes) y a las zonas del país con salarios más bajos. Además, el programa ATP establecía la postergación o bien la reducción del pago de los aportes patronales y extendía la moratoria fiscal para los empleadores. Se abría también una línea bancaria de créditos a una tasa fija de 24% para el pago de salarios, para capital de trabajo o para la

---

<sup>6</sup> Luego se incluyeron otras medidas, orientadas a los trabajadores formales independientes que habían visto afectada su facturación durante la pandemia. Además de la moratoria fiscal, se creaba una línea de créditos subsidiados a tasa 0%, destinada a quienes no percibían otro ingreso en relación de dependencia ni una jubilación y que tampoco habían sido beneficiarios del IFE. Los préstamos serían acreditados como saldo en una tarjeta de crédito bancaria, buscando así controlar el destino y uso de los fondos otorgados.

cobertura de cheques diferidos<sup>7</sup>, respaldados por un Fondo de Garantías (el FOGAR), creado especialmente con el fin de officar de garante ante las instituciones financieras para el repago de las deudas.

La “letra chica” de todas estas medidas de emergencia se fue modificando a partir de un conjunto de marchas y contramarchas en su implementación, tanto por las demandas de los actores involucrados en el proceso, como por las dificultades que se fueron presentando para su ejecución efectiva. En el caso del pago de salarios, el principal escollo eran las propias condiciones del empleo (con 35% de ocupados no registrados y otros tantos que lo están sólo por una parte de los ingresos que perciben). En relación a los créditos, el desafío era que las PyMEs, ampliamente excluidas del mercado de crédito formal (Allami y Cibils 2011), accedieran efectivamente al financiamiento.

Con todo, los alcances que tuvieron estas medidas reflejan la profundidad de la crisis e iluminan también a los sectores más afectados por la pandemia. Hasta el momento de escritura de este texto, más de dos millones de empleados formales cobraron parte de su salario de abril y mayo a través del ATP, alcanzando así a 60% de las empresas del país (CEP XXI 2020a, 2020b). Con relación a los créditos bancarios, 136 mil empresas, en su mayoría PyMES, accedieron a los créditos a tasa subsidiada de 24%, por un monto de 231 mil millones de pesos (CEP XXI 2020b).

### 3. Dineros en cuarentena

Bea tiene 60 años y vive sola en un barrio del noroeste del conurbano bonaerense. Desde hace seis meses trabaja en la capital acompañando cuatro días por semana a un hombre de 85 años. Fue un alivio encontrar

<sup>7</sup> Existente hoy día en pocos países de la región, el cheque de pago diferido es un orden de pago con una fecha posterior a la de su libramiento, por un mínimo de 30 y un máximo de 360 días. Es un instrumento de financiación ampliamente utilizado por las PyMES, en tanto hace posible obtener insumos, mercadería o efectivo, —porque también pueden ser comprados y vendidos en diversas instituciones financieras— en el presente, a cambio de un compromiso de pago futuro (Sánchez 2019).

ese trabajo; hasta ese momento, sólo tenía ingresos irregulares por algunos trabajos de limpieza y el cuidado fijo de una mujer mayor un día a la semana.

Durante el primer mes del aislamiento se quedó en su casa; debía tomar tres medios de transporte para ir al trabajo (y otros tres para volver) y tanto ella como sus empleadores lo consideraron muy peligroso. El problema se presentó a finales de marzo, cuando le tocó cobrar la quincena. Una semana después de empezada la cuarentena escribió un mensaje para saber cómo le iban a pagar. Todavía faltaban unos días para acabar el mes, pero su situación era apremiante: “Me quedo sin plata, y yo dejé una parte de la quincena [anterior] guardada en la casa. Porque no estaba al tanto de lo que iba a pasar. Y dicen que van a extender la cuarentena...”, decía.

Como muchas otras empleadas de casas particulares, Bea cobra en efectivo. Algunas veces lleva todo el dinero consigo para hacer pagos pendientes. Otras, deja parte del dinero en su lugar de trabajo, en el sobre donde lo recibió, y se lo va llevando a medida que lo necesita. Así, dice, “no me lo gasto todo de golpe”. Y tampoco viaja en tren con toda la plata junta, agrega.

Pero si no va a trabajar no tiene cómo cobrar; no tiene ni nunca tuvo una cuenta bancaria. A finales de marzo, sus patrones le ofrecieron hacerle llegar el dinero mediante una orden de extracción de cajero automático. Pero el cajero más cercano a su casa estaba a 30 cuadras; imposible llegar hasta ahí en medio de la cuarentena. Finalmente, un sobrino le ofreció prestarle su cuenta bancaria. Si le transferían el dinero ahí, él podría hacérselo llegar en unos días.

La situación de Bea no es extraordinaria. Un relevamiento hecho por Factor Data (IDAES-UNSAM) al comienzo de la cuarentena mostró que en muchos distritos del conurbano bonaerense, más de 70% de la población debe caminar más de 20 minutos para llegar a un cajero automático<sup>8</sup>. El déficit de infraestructura no es el único problema. En

---

<sup>8</sup> Los datos pueden consultarse en: <https://acceso.shinyapps.io/mapa/>. Una primera presentación de la información puede encontrarse en <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/quedarse-en-casa-privilegio-de-clase.phtml>



2015, la Encuesta Nacional de Estructura Social (ENES-PISAC) había revelado que 28% de los hogares del Gran Buenos Aires no tenía cuenta bancaria, proporción que ascendía notablemente en otras regiones del país. La falta de acceso al sistema bancario era aún más pronunciada entre los trabajadores informales: más de la mitad de los hogares donde el principal aportante tenía un empleo temporario o hacía changas, no tenía cuenta (Luzzi y Wilkis 2018). Cinco años después, no hay datos que muestren una mejora sensible de estos indicadores, y lo ocurrido con el IFE fue una buena demostración de ello. En esos barrios periféricos del Gran Buenos Aires, alejados del centro de las localidades que reúne las pocas sucursales bancarias de la zona, toda la economía gira en torno al efectivo. Las compras se realizan al contado, o eventualmente se anotan en libretas cuyo saldo será algún día también pagado de ese modo. Y lo mismo ocurre con el pago de los servicios públicos, con la recarga de los celulares o de la tarjeta SUBE para el transporte público.

Cuando se anunció la preinscripción al IFE, un familiar de Bea la ayudó a realizar el trámite por internet. A mediados de abril le habían aprobado la solicitud; sin embargo, dos meses más tarde aún no había logrado cobrar el primer pago. Al no tener cuenta bancaria, Bea eligió el pago mediante un código a utilizar en un cajero automático. El calendario de pagos no resultaba fácil de entender: no sólo variaba según el día en que finalizaba el documento de identidad, sino también del método de pago. A medida que avanzaba el mes de mayo, la preocupación crecía: le habían asegurado que debía llegarle el código para cobrar a su correo electrónico, pero no recibía el mensaje. Después de mucho insistir, logró comunicarse al teléfono de consultas de la ANSES. “Una máquina me dice que me tengo que fijar en Mi ANSES”, contó Bea con algo de satisfacción. Aunque tenía la aplicación instalada en su teléfono, no podía acceder a la información. La clave que tenía anotada —una entre las muchas que había debido generar en las últimas semanas— no funcionaba. Cuando al fin consiguió el código, lo copió en un papelito y pidió ayuda para ir a hacer la extracción al cajero. Nunca había hecho esa operación, y tenía miedo de hacer mal algún paso. Pero ahí tampoco hubo suerte: en cada intento, la pantalla le mostraba un mensaje que indicaba que su DNI o el código ingresado eran incorrectos.

“Yo pensé que bueno, ya me jodí, no lo cobro”, comenta Bea. “Pero el otro día mi prima me dijo: ‘¿Cómo no lo vas a cobrar? ¡Esa plata es tuya! Y si no la cobrás se la van a dar a otro’”. Resignada, espera que cuando le toque cobrar la segunda cuota, el primer pago aún esté allí.

Bea forma parte de un universo de personas que hasta ahora estaba de algún modo por fuera del radar del Estado, al menos en lo que respecta a las políticas sociales. Si bien se adhirió a una moratoria previsional, aún no reúne los requisitos para recibir la jubilación. Como trabajadora, sólo recientemente consiguió un empleo relativamente estable, pero sin estar registrada. A la vez, no tiene hijos menores de edad a cargo, con lo cual queda fuera de la AUH. Su caso parece responder perfectamente a la descripción de una trabajadora social del Ministerio de Desarrollo Social que citan Arcidiácono y Perelmiter (2020): “—¡Todos los no bancarizados que vemos ahora!, ¿dónde estaban antes? Un montón sin cuentas bancarias. A esos hay que atender: a los que nunca atendimos y no tienen idea de la ventanilla. No es la doña de la AUH que sabe más que yo sobre cómo proceder con el Estado: es población nueva”.

Efectivamente, la pandemia ayudó a conectar informaciones que hasta ahora no parecían relacionadas, al menos no a los ojos de muchas agencias estatales. Por un lado, la infraestructura bancaria es muy deficiente en el país, y se distribuye de manera muy desigual entre regiones. A ello se suma un acceso muy desigual de los hogares al sistema financiero. Por otro, existe una población que está ocupada y tiene ingresos, pero estos son inestables, irregulares y siempre en efectivo. Si no puede salir a trabajar, no gana dinero o, aún si conserva su empleo, no puede hacerse de la remuneración. Y así el efectivo, que permite mantener a flote la economía de muchos territorios, comienza a desertarlos.

Sergio tiene 43 años y un restaurante en el barrio de San Telmo, uno de los barrios más antiguos y turísticos de Buenos Aires. Había abierto su primer restaurant en el año 2011 en el mismo barrio, y en 2018 tuvo que mudarse a un local más pequeño, por las dificultades económicas que ya atravesaba el país.

Al igual que el resto de los bares y restaurantes de la ciudad, Sergio cerró sus puertas por 15 días cuando se declaró la cuarentena. Ante la

prórroga del aislamiento obligatorio decidió reabrir: el gobierno había autorizado la venta por delivery, en tanto la alimentación se encontraba entre los rubros esenciales. Rápidamente, sin embargo, se dio cuenta de que aquellos esfuerzos no iban a funcionar.

El restaurante de Sergio dependía fuertemente del turismo, que se había interrumpido completamente con el cierre de las fronteras. Sin los turistas, y con restricciones de movilidad sobre toda la población, decidió realizar un acuerdo con una app de delivery: la venta en línea era la única oportunidad para generar ingresos y las plataformas ofrecían la infraestructura necesaria para hacerlo.<sup>9</sup> Pero la venta a través de la app encarecía mucho los costos: le cobraban 30% de cada pedido y el alquiler de la máquina para recibirlos, elevando 40% el costo del servicio. A la vez, la liquidación de los pagos demoraba en promedio 15 días al inicio de la cuarentena, lo cual suponía una ralentización en el ingreso del dinero al local (que podía convertirse en un problema de liquidez). Indignado porque la app se quedaba con toda su ganancia, Sergio decidió desarrollar su propio canal de pedidos online, a través de WhatsApp y de redes sociales, haciendo entregas en su auto, aunque sin demasiado éxito.

A pesar de estos intentos de reconversión, las ventas del restaurante habían caído 90%. Su caso no es la excepción: según estadísticas oficiales, el rubro gastronómico está entre los más afectados por las medidas de distanciamiento social. Aunque logró negociar una reducción de 50% del alquiler, Sergio ya no podía hacer frente a los costos fijos del restaurante. Los gastos de luz, gas y agua eran prácticamente los mismos que antes, porque el equipamiento del local debía funcionar todo el día, aunque la demanda fuera mínima. Dejó de pagar impuestos, así como las contribuciones patronales y los aportes al sindicato, que se convirtieron en nuevas deudas. Para cubrir las poco a poco, ingresó en las moratorias fiscales contempladas en el ATP pero le parecieron medidas insuficientes: la reducción en las contribuciones patronales fue mucho menor a

<sup>9</sup> Según un relevamiento de la consultora Focus Market, el uso de las plataformas de delivery aumentó 400% durante la cuarentena. Además, según datos de la Cámara Argentina de Comercio Electrónico, el comercio en línea creció más en el periodo de aislamiento que en todo el 2019, incorporó nuevos usuarios y aumentó el promedio de transacciones (CACE 2020).

la que esperaba y la situación del rubro ameritaba, a su entender, una completa exención.

Luego de pagar los salarios de marzo con ahorros propios, solicitó en abril el pago del salario complementario del Programa ATP. Al igual que 80% de los hoteles y restaurantes que lo solicitaron (CEP XXI 2020b), su pedido fue aprobado por el Estado, para tres de sus cuatro empleados. No pudo obtener el beneficio para un empleado que cobraba su sueldo en efectivo y carecía de cuenta bancaria para recibir el depósito por parte de ANSES. Estas situaciones de “informalidad dentro de la formalidad” —porque el empleado estaba declarado ante la seguridad social, pero cobraba su sueldo en efectivo, a pesar de que es obligatorio hacerlo a través de una cuenta bancaria— son extendidas en el mundo Pyme y una de las mayores dificultades a la hora de diseñar e implementar políticas como el ATP.

A pesar de haber obtenido el beneficio que cubrió más de 50% del sueldo de tres de sus empleados, Sergio se quejaba del diseño de la medida del gobierno porque no ofrecía ninguna previsibilidad. El Estado responde a los pedidos de las empresas en los primeros días del mes siguiente al que solicitan cubrir; los empleadores no pueden contar entonces con la garantía de la ayuda estatal para planificar la continuidad de su negocio. Y a eso se suman las demoras en el desembolso efectivo de los recursos: “En realidad, vos lo que necesitás saber es a principio de mes si vas a tener esta ayuda o no, para saber si podés seguir empleando a tus empleados o no, si vas a poder contar con esta ayuda para pagar los sueldos o no”, se lamentaba.

A finales de mayo, la decisión de Sergio fue cerrar, al menos transitoriamente, el restaurante; los datos provisorios permiten intuir que serán muchos más los cierres en el sector: de las más de 15 mil empresas que dejaron de presentar sus declaraciones juradas de seguridad social, 8% son restaurantes u hoteles (CEP XXI 2020b). “Me sentí un poco abandonado, la verdad que esperaba más del Estado”.

En el 2014, Matías quedó a cargo de la empresa familiar: una fábrica de camisas localizada en el barrio Constitución, al sur de la ciudad de Buenos Aires. Si bien cerró sus puertas al inicio de la cuarentena, al ver que la crisis sanitaria se prolongaba y “no habiendo facturado ni un cla-

vo”, empezó a fabricar barbijos —cuando las autoridades comenzaron a recomendar su uso, que luego se volvió obligatorio—. Para ello, recurrió a tres de sus empleadas, todas ellas mujeres jubiladas que no estaban registradas como trabajadoras, que comenzaron a producir los barbijos desde sus casas, dado que eran consideradas población de riesgo por su edad. Matías llevaba las telas, luego retiraba los productos terminados y hacía las entregas puerta a puerta de los mil barbijos que logró vender a través de WhatsApp y redes sociales.

A comienzos de mayo, Matías decidió retomar la producción de camisas dentro de la fábrica: algunos de sus clientes más importantes eran de localidades donde las cuarentenas ya habían empezado a relajarse y el comercio textil a reactivarse lentamente. Para ello, tramitó el permiso de trabajo para sus dos únicos empleados declarados ante la seguridad social, amparándose formalmente en la producción de barbijos. Para entonces el Estado ya había respondido favorablemente a su solicitud sobre el pago del sueldo complementario de ambos. Uno de ellos cobraba el salario mínimo, que era cubierto en su totalidad por el ATP. El segundo, en cambio, tenía un sueldo mayor, pero acordó percibir sólo 70% hasta la regularización de la actividad; así, 50% era cubierto por el Estado y Matías transfería el restante.

Volver a producir le permitió, decía Matías, darle nuevamente trabajo a las diez costureras que regularmente producen por encargo para la fábrica desde sus hogares, pero que, si no trabajan, no cobran, por lo que llevaban dos meses sin obtener ingreso alguno. La situación de la fábrica de Matías es, por cierto, la de muchas dentro la industria textil: la articulación de relaciones formales de empleo con otras informales, ya sea a través de diversas formas de subcontratación y producción por encargo, o bien de trabajo dentro del establecimiento, pero sin registración.

Hasta comienzos de junio, la fábrica prácticamente no tuvo facturación. Si bien no paga alquiler porque se localiza en un inmueble familiar, y su único costo fijo importante es la luz, Matías no obtiene ingresos desde marzo y sus deudas se fueron acumulando. En estos meses tuvo que enfrentar, como muchas otras PYMES, las interrupciones que se produjeron en la cadena de pagos. Cuando los bancos volvieron a funcionar a comienzos de abril, Matías se enteró que algunos de los cheques que

había depositado para cobrar habían sido rechazados por falta de fondos. Tuvo que negociar con los clientes para acordar formas alternativas de cancelar los pagos pendientes, generalmente en efectivo, cuando sus cuentas no podían ser utilizadas, o de refinanciarlos, “aguantando” para cobrar lo adeudado. A su vez, el mayorista de telas que provee a la fábrica atravesaba la misma situación: tenía más de 100 cheques rechazados, una deuda de millones de pesos. Por ese motivo el proveedor cambió las condiciones de entrega y estableció el efectivo como forma de pago, limitando la aceptación de cheques a un número reducido de clientes. Como en otros periodos de crisis, durante la cuarentena los rechazos de cheques se multiplicaron, y además de producir conflictos en torno a las deudas, transformaron en el corto plazo las relaciones entre clientes y proveedores, modificando los tiempos y medios de pago.

Matías sostiene que, frente a las dificultades para afrontar pagos de salarios o financiar las compras de telas para volver a producir, la línea bancaria de 24% ofrecida por el Estado no fue útil. El préstamo preaprobado por el banco era sólo de 80 mil pesos (un poco más de mil dólares), lo que no le permitía cubrir costos importantes. Además, los requisitos formales para acceder a él le parecían excesivos, porque demandaban mucha documentación. Por ejemplo, el último balance rubricado de la empresa, con el que no contaba. No sólo porque, como muchas PYMES, tiene una doble contabilidad (una parte declarada ante las autoridades, y otra sin registrar), sino también por una infinidad de situaciones (retrasos en la presentación de declaraciones juradas, demoras en la rendición de la facturación, etcétera) que lo dejan “flojo de papeles”. Los requisitos exigidos por los bancos para la línea de 24% son los habituales pero, también, el principal motivo que deja a las PYMES fuera del financiamiento bancario.

Aunque en un país donde 32% de los empleadores formales permanece por fuera del sistema crediticio (Ministerio de Producción 2020), las dificultades de las PYMES para acceder al mercado financiero formal no eran una novedad para los afectados ni para los gestores estatales, la pandemia iluminó el muchas veces frágil encadenamiento de los circuitos de pagos y financiamiento de los que dependen cotidianamente gran parte de los comercios y las empresas. Ahora, el *continuum* entre

lo formal y lo informal en el que se mueven gran parte de las PyMES se convertía en un obstáculo para que el dinero estatal llegue efectivamente a su destino.

## 4. Desigualdades y conflictos en el acceso al dinero estatal

286

XXXXXXXXXX

PANDEMIA Y CRISIS: EL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA

La pandemia y las medidas de aislamiento que se tomaron para enfrentarla contribuyeron en Argentina —como en muchos otros países— no sólo a revelar la profundidad de las desigualdades sociales existentes, sino también a volver visibles algunas de sus dimensiones menos tematizadas.

Las grandes brechas en el acceso a los servicios financieros, y en particular a las cuentas bancarias, forman parte de esas dimensiones. Aunque la enorme disparidad regional de la infraestructura financiera es un dato bien conocido por el Estado, hasta ahora nunca se había problematizado esa situación en términos de sus consecuencias sociales, y mucho menos sanitarias. Fueron las grandes concentraciones de clientes delante de los cajeros automáticos, en un contexto donde el distanciamiento social debía de ser la norma, las que hicieron sonar las alarmas en muchas dependencias estatales.

De manera similar, la desigual participación de los hogares en el sistema financiero no es un dato novedoso. Si bien los trabajadores registrados se encuentran generalmente bancarizados, ellos no componen más que dos tercios de la fuerza de trabajo. El resto queda mayoritariamente fuera del circuito bancario, lo que significa no sólo que cobra sus remuneraciones en efectivo, sino que también a la hora de acceder a productos financieros —como el crédito al consumo— lo hace a un costo mucho mayor del que proponen los bancos. Aunque en la última década algunas agencias del Estado realizaron estudios y/o formularon políticas que apuntaban a mostrar estas inequidades e intentar morigerarlas, fue recién la llegada del COVID-19 y la implementación de nuevas políticas de transferencia de ingresos, que alcanzan a un nuevo universo de desti-

natarios, las que llamaron la atención sobre la importancia de bancarizar a todas las familias.

El contexto de la pandemia ayudó a mostrar quiénes estaban dentro y fuera del sistema financiero, y además evidenció las importantes diferencias en el uso que los distintos clientes hacen de sus cuentas bancarias, en su familiaridad con los productos y servicios financieros, y en su capacidad para convertirlos en herramientas que les permitan hacer frente a las necesidades de la vida cotidiana, de una forma más segura, durante el aislamiento. El viernes 3 de abril, tras dos semanas de estar cerrados, los bancos de todo el país volvieron a abrir sus puertas para posibilitar el cobro de jubilados y beneficiarios de la AUH que no contaran con la tarjeta para hacerlo a través de cajeros automáticos. Inmediatamente, se vieron desbordados de adultos mayores que hacían fila para cobrar por ventanilla. Aunque desde 2011 todos los jubilados perciben sus ingresos mediante una cuenta bancaria, continúa siendo usual la costumbre de retirar todo o parte del dinero en efectivo el día del cobro, para realizar todos los pagos necesarios al contado. Pero en el contexto de la pandemia esa práctica arraigada se volvía peligrosa. De un día para el otro, el grupo poblacional de mayor riesgo ante el coronavirus salía a la calle sin protección, para permanecer durante horas en un mismo espacio, sin respetar las distancias aconsejadas. La fuerte reacción pública frente a esas imágenes colocó en el ojo de la tormenta a un conjunto de agencias estatales, criticadas por su incapacidad para prever lo que para muchos observadores resultaba fácilmente imaginable. El resultado fue un giro inesperado en la definición de políticas de educación financiera. Por primera vez, el principal banco público del país lanzó una campaña televisiva de educación para el uso de cajeros automáticos y de la tarjeta de débito, orientada específicamente al público de la tercera edad<sup>10</sup>. Había hecho falta una crisis sanitaria para que la educación financiera saltara, reformulada, a la primera línea de la política pública.

A comienzos del nuevo milenio, un conjunto de investigadores británicos propuso la utilización de la metáfora de los ecosistemas para

<sup>10</sup> Los videos están disponibles en: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLxaul-h35hPBtBAP7TIYoWv5rdxCnkzpc>



pensar el modo en que se organizaban y se habían expandido en décadas previas los servicios financieros minoristas (Leyshon *et al.* 2004). Para ellos, analizar el funcionamiento del sistema financiero resultaba imprescindible para dar cuenta de la evolución de las relaciones entre instituciones y actores en el espacio, dimensión usualmente ignorada por los estudios sobre las finanzas. El principal resultado de su estudio, centrado en el Reino Unido, era que diferentes territorios constituían ecologías financieras distintivas, compuestas por prácticas y arreglos institucionales locales que se reproducían en el tiempo. En particular, los barrios más pobres, donde la mayoría de la población tiene un bajo nivel educativo y vive en conjuntos de vivienda social, se caracterizan por no contar con la infraestructura y oferta de servicios de las grandes instituciones financieras (como los bancos nacionales) y, al mismo tiempo, por ser zonas en las que persisten formas de oferta financiera típicas de otro tiempo, como la venta puerta a puerta de seguros y préstamos por parte de entidades financieras no bancarias, que tienen su nicho allí donde la oferta de los bancos no llega (Leyshon *et al.* 2004, 627).

En Argentina, la configuración actual de la oferta de servicios financieros destinados a particulares se ajusta bien a esta descripción. Más que un sistema unificado que incluye a una parte de los hogares mientras excluye a otra, se trata de un sistema compuesto por un conjunto de elementos heterogéneos, que integra ecologías diferentes en su seno. En unas se concentra y superpone toda la oferta del sector financiero, desde los bancos hasta las compañías financieras y más recientemente las llamadas *fintech*. En otras, buena parte de esas organizaciones están ausentes, y dominan los actores más informales, desde las cadenas comerciales que ofrecen crédito para la compra de productos propios hasta los círculos de ahorro, pasando por los usureros.

Estas ecologías habían empezado a registrar algunos cambios en la década de 2010, de la mano de una serie de procesos concomitantes. En primer lugar, el crecimiento del empleo formal, en recuperación desde el lustro anterior; en segundo, la ampliación de la cobertura del sistema jubilatorio desde 2006; en tercero, la creación de la AUH en 2009. En conjunto, estas políticas contribuyeron a estimular el consumo interno, y además tuvieron un impacto directo en la mayor bancarización de los

hogares (Luzzi 2020). Sin embargo, tal como dejó en claro la pandemia, dicha transformación fue limitada.

Para las pequeñas y medianas empresas, el contexto actual revela otras restricciones. Sus dificultades para acceder al financiamiento no se vinculan tanto con el déficit de la infraestructura bancaria, como con el desajuste entre sus modos de funcionamiento y los que las entidades financieras suponen —e imponen— en las empresas. El punto de partida es la existencia de un mercado de crédito muy pequeño para todo el sector productivo privado, que en Argentina es significativamente menor al de otros países latinoamericanos, lo cual afecta especialmente a las PYMES (Allami y Cibils 2011); sin embargo, el problema no es sólo el volumen sino las condiciones de acceso al crédito bancario. Las PYMES enfrentan dificultades para cumplir con los requisitos de las instituciones bancarias, en cuanto a información y garantías exigidas, para acceder al de por sí escaso crédito. En algunos casos, se trata de condiciones estructurales: operaciones al margen de la normativa fiscal y/o laboral, que son parte de la economía cotidiana de los comercios y las empresas. En otros, en cambio, se trata de condiciones de informalidad contenidas dentro de un marco de formalización, que sin embargo alcanzan para constituir barreras difíciles de franquear: irregularidades en las sociedades o titularidades de las empresas, retrasos y deudas fiscales, entre otras situaciones que determinan una precariedad “en los papeles”. Todas estas situaciones hacen que las solicitudes de crédito de las PYMES sean usualmente rechazadas por los bancos, o bien que aquellas se “auto-excluyan” de esas formas de financiamiento. El resultado es el recurso masivo a formas de financiamiento mucho más costosas pero también más flexibles, como los cheques diferidos o los préstamos informales, cuya vida transcurre por otro andarivel del sistema, mucho más débilmente regulado por el Estado: el de las financieras, donde los requisitos formales se reducen al mínimo y los tiempos burocráticos se acortan significativamente (Sánchez 2019). A ello hay que agregar el frecuente recurso a los préstamos familiares o la utilización de ahorros propios para afrontar situaciones de crisis.

Las condiciones de informalidad que colocan a las pequeñas y medianas empresas en una situación precaria frente al sistema financiero

se convirtieron, además, en el contexto de la pandemia, en un obstáculo para el acceso a las diversas modalidades de ayuda estatal (ejecutadas a través de las instituciones o cuentas bancarias). El lanzamiento de la línea bancaria de 24% materializó la existencia de algunos de estos conflictos. Por un lado, mostró que la relación entre los bancos y las PYMES es, en una buena parte de los casos, inexistente. Muchas de ellas nunca habían presentado una solicitud de crédito ante una institución bancaria. Carecían de la experiencia para hacerlo, además de que no cumplían con los requisitos exigidos. En cambio, ya se encontraban tramitando las moratorias fiscales o negociando con proveedores y clientes el rechazo de los cheques. Al mismo tiempo, esta política evidenció las reticencias de las instituciones financieras frente a las PYMES. A pesar de que las negociaciones entre el gobierno y los bancos se había extendido durante varias semanas, las diversas cámaras que agrupan a micro, pequeñas y medianas empresas manifestaron, tras el lanzamiento de la medida, que los créditos no estaban disponibles en las entidades. Desde el gobierno también expresaban críticas a las instituciones bancarias por “no colaborar en la crisis” y se comprometían a garantizar el acceso a los créditos —proceso que efectivamente se agilizó, al punto de que el otorgamiento superó las expectativas y los montos esperados por las autoridades. Para comienzos de junio, el Estado creaba una nueva línea de créditos de tasa baja, con el objetivo explícito de alcanzar a las empresas que históricamente no tuvieron acceso al financiamiento bancario, garantizando que los bancos no podrían rechazar sus solicitudes. La inclusión financiera, decían los funcionarios, es parte fundamental de la agenda productiva.

## 5. Reflexiones finales: El dinero y las finanzas bajo el prisma de la crisis

Desde hace tres décadas, diversos estudios han descrito el peso creciente que las finanzas asumieron en la economía mundial, y los impactos que esa expansión ha tenido tanto en el mundo corporativo como en la política pública y en la economía de las familias (Krippner 2005, 2012; Langley

2008; Van der Zwan 2014). Esas transformaciones suelen ser problematizadas apelando a un concepto fuertemente polisémico, acuñado por esa misma literatura: financierización. En lo que se refiere a la vida de los hogares, esas investigaciones han subrayado en general el peso combinado que la desregulación y/o privatización de ciertos servicios públicos y protecciones sociales y el crecimiento del sector financiero han tenido en la participación cada vez mayor de las familias en el sistema financiero.

Sin embargo, cuando se observa la evolución de la bancarización de las familias argentinas, lo que parece funcionar como el gran mecanismo que impulsa la inclusión financiera no es la dinámica del mercado, sino la acción del Estado. Al igual que había sucedido en otros países varias décadas atrás, fue de la mano de la obligatoriedad del pago de salarios mediante cuentas bancarias que los hogares entraron masivamente al sistema financiero formal a finales de los años 90. Años más tarde, otras medidas de política pública contribuyeron a incorporar en él a otros segmentos de la población: los jubilados y pensionados (desde 2011) y la población más vulnerable, primero parcialmente con el Programa Jefes y Jefas de Hogar (desde 2002), y luego de manera más amplia con la AUH/AUE (desde 2009).

La pandemia ayudó a volver visible la situación de quienes aún permanecían fuera de los bancos: el enorme y heterogéneo sector de los trabajadores informales, así como una parte de las pequeñas y medianas empresas. Y también a que esa exclusión fuera públicamente tematizada como un problema que exige la acción inmediata del Estado. La reciente decisión de la ANSES de bancarizar por defecto a todas las personas que deben cobrar el IFE y no informaron una cuenta es parte de esas acciones. Aunque con otra magnitud, lo mismo podría decirse sobre la reciente creación de un registro público de PYMES a las que las instituciones bancarias no pueden denegarle el acceso al crédito, avalado además por una garantía estatal.

Como en 2002, la inclusión financiera de los grupos y actores más desprotegidos llega de la mano de la emergencia. Es la necesidad del Estado de atender de manera urgente las necesidades de esa población la que les abre las puertas del sistema financiero. No es la expansión del mercado en busca de nuevos clientes —para el sector bancario son un

nicho poco interesante por sus bajos ingresos, ni la demanda pública de inclusión expresada como un reclamo de derechos. Es la crisis.

Por último, la pandemia no sólo visibilizó un conjunto de desigualdades existentes en torno al acceso a los servicios financieros, sino que también produjo efectos, tanto espaciales como temporales, en la circulación del dinero. Por un lado, con las restricciones de movilidad, muchas personas dejaron de trabajar, otras tantas de consumir, y el dinero desapareció físicamente de las calles y los comercios, buscando nuevos canales virtuales para su circulación —que a su vez suponen nuevas formas de interacción con el sistema financiero<sup>11</sup>. Por otro, si las personas ralentizaron su ritmo cotidiano de vida, el dinero también lo hizo: los pagos se interrumpieron o se demoraron y las deudas se multiplicaron. La posibilidad de que no haya recursos monetarios en el futuro inmediato comenzó a ser parte de los cálculos de gran parte de la población.

¿Se está pues ante un nuevo tipo de crisis? La retroalimentación de los efectos económicos y sanitarios desafía las estrategias y recursos a los que tanto la población como el Estado apelaron en el pasado para responder a otras experiencias límite. Al mismo tiempo, en la presente como en otras crisis, la ruptura de lo que socialmente se considera normalidad ayuda a poner en la mira realidades hasta entonces veladas, al tiempo que produce situaciones y condiciones nuevas. Otra etapa en las formas de interacción de los hogares y las empresas con el sistema financiero parece estar comenzando. Pero la posibilidad de una mayor inclusión financiera no debe dejar de lado las condiciones en que esa incorporación tiene lugar, ni los desafíos que ella implica para el Estado, si se pretende que inclusión sea sinónimo de más derechos, y no de nuevas desigualdades.

---

<sup>11</sup> La expansión de las tecnologías digitales de pago ha sido señalada como uno de los efectos indirectos del COVID-19 por algunos de los informes producidos internacionalmente durante el transcurso de la pandemia (Agur *et al.* 2020). Ellos documentan también la apelación de algunos gobiernos a las infraestructuras digitales existentes, de carácter privado, para facilitar el acceso de la población financieramente excluida a distintas formas de ayuda estatal (IMF 2020).

## Bibliografía


- AGUR, ITAI; SOLEDAD MARTÍNEZ PERIA Y CELINE ROCHON. 2020. *Digital Financial Services and the Pandemic: Opportunities and Risks for Emerging and Developing Economies*, International Monetary Fund-Special Series on COVID-19. Acceso el 24 de julio de 2020. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-digital-financial-services-and-the-pandemic.ashx>
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 2019. Datos Abiertos Asignaciones Universales. Acceso el 10 de junio de 2020. <https://www.anses.gob.ar/informacion/datosabiertos-asignaciones-universales>
- ALLAMI, CECILIA Y ALAN CIBILS. 2011. “El financiamiento bancario de las PyMEs en Argentina (2002-2009)”, *Revista Problemas de Desarrollo*, 42, 165: 61-86. <http://dx.doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2011.165.24972>
- ARCIDIÁCONO, PILAR Y LUISINA PERELMITER. 2020. “Cien días que sacudieron al Estado”, *Anfibia*, junio. Acceso el 10 de junio de 2020. <http://revistaanfibia.com/ensayo/cien-dias-que-sacudieron-al-estado/>
- BORRAZ, OLIVIER. 2020. “Qu’est-ce qu’une crise?”, *Dossier Sciences Sociales en temps de crise*, *Centre de Sociologie des Organisations*, (CSO)-Sciences Po, abril. Acceso el 15 de junio de 2020. [http://www.cso.edu/fiche\\_actu.asp?actu\\_id=2574](http://www.cso.edu/fiche_actu.asp?actu_id=2574)
- CÁMARA ARGENTINA DE COMERCIO ELECTRÓNICO. 2020. “Estudio de comercio electrónico-Q1 y contexto COVID-19”. Abril. Acceso el 15 de junio de 2020: <https://www.cace.org.ar/estadisticas>
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN (CEP XXI). 2020a. “Informe de Panorama Productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva”, Ministerio de Desarrollo Productivo. Buenos Aires, Mayo. Acceso el 15 de junio de 2020. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_panorama\\_productivo\\_-\\_mayo\\_2020\\_3.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_panorama_productivo_-_mayo_2020_3.pdf)
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN (CEP XXI). 2020b. “Informe de Panorama Productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva”. Ministerio de Desarrollo Productivo. Buenos Aires, junio. Acceso el 15 de junio de 2020. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_panorama\\_productivo\\_-\\_junio\\_2020\\_version\\_resumida\\_final.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_panorama_productivo_-_junio_2020_version_resumida_final.pdf)

- DIRECCIÓN NACIONAL DE ECONOMÍA, IGUALDAD Y GÉNERO/DNEIG. 2020. “Ingreso Familiar de Emergencia. Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios”. Buenos Aires, abril. Acceso el 15 de junio de 2020. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisisydesafios.pdf>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). 2019. *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018. -Informe de gastos*, Buenos Aires, diciembre 2019. Acceso el 15 de junio de 2020. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho\\_2017\\_2018\\_informe\\_gastos.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_2017_2018_informe_gastos.pdf)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). 2020. *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018. Informe de ingresos*, Buenos Aires, junio 2020. Acceso el 15 de junio de 2020. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho\\_2017\\_2018\\_informe\\_ingresos.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_2017_2018_informe_ingresos.pdf)
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2020. *Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery*. Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19. Acceso el 24 de julio de 2020. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-reaching-households-in-emerging-and-developing-economies.ashx>
- KRIPPNER, GRETA. 2005. “The financialization of American economy”, *Socio-Economic Review* 3, 2: 173-208. <https://doi.org/10.1093/SER/mwio08>
- KRIPPNER, GRETA. 2012. *Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance*. Harvard: Harvard University Press.
- MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO. 2020. “Informe Técnico del Ministerio de Desarrollo Productivo. Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción”. Buenos Aires, 22 de mayo. Acceso el 15 de junio de 2020. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/335000-339999/336735/dea663-6.pdf>
- LANGLEY, PAUL. 2008. *The Everyday Life of Global Finance. Saving and Borrowing in Anglo-America*. Oxford: Oxford University Press.
- LEYSHON, ANDREW; DAWN BURTON; DAVID KNIGHTS; CATRINA ALFEROFF Y PAOLA SIGNORETTA. 2004. “Towards an ecology of retail financial services: understanding the persistence of door-to-door credit and insurance providers”, *Environment and Planning*, 36: 625-645. <https://doi.org/10.1068/a3677>

- LUZZI, MARIANA. 2020. "Consumo, deuda y desigualdad. La expansión de los servicios financieros para los hogares en Argentina, 2003-2015". En *Desigualdades en Argentina. Actores, territorios y conflictos*. Editado por Sergio Feldman. Los Polvorines: Ediciones UNGS (en prensa).
- LUZZI, MARIANA Y ARIEL WILKIS. 2018. "Bancarización y acceso al crédito". En *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. Juan Ignacio Piovani y Agustín Salvia (eds.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- SÁNCHEZ, MARÍA SOLEDAD. 2019. "Siguiendo a los cheques. Transacciones financieras entre lo legal y lo ilegal en la City porteña". Ponencia presentada en el *III Simposio de Antropología entre lo legal y lo ilegal* en el CIESAS Nordeste, México, 13 de noviembre.
- VAN DER ZWAN, NATASCHA. 2014. "Making sense of financialization", *Socio-Economic Review*, 12, 1: 99-129. <https://doi.org/10.1093/ser/mwt020>







# Coronavirus y los pueblos indígenas en América Latina. Vulnerabilidad, abandono y violencia acentuada en tiempos de pandemia

---

Pabel López Flores

## 1. Introducción

La actual pandemia de COVID-19 ha puesto nuevamente en evidencia las tremendas asimetrías estructurales e innegables injusticias históricas que se presentan en el planeta, causadas por factores geopolíticos, económicos, territoriales y culturales, en cierta medida derivados de procesos de colonización y relaciones aún vigentes de colonialidad, dominación y racismo. Desigualdades que, entre otros aspectos, han mantenido sistemática y sistemáticamente a regiones y sociedades en una situación de desventaja histórica, como es el caso de los pueblos indígenas, que presentan problemas también históricos de salud, pobreza, discriminación y marginación, a lo que se suma ahora la amenaza del COVID-19, que podría resultar en impactos catastróficos para muchos pueblos indígenas.

En un continente con más de 800 pueblos indígenas, que representan a casi 58 millones de personas (CEPAL 2020), la gravedad de la actual situación sanitaria da cuenta de la fragilidad de un sector social de máximo riesgo por su condición histórica de injusticias crónicas y por

su exposición a saqueos permanentes y recurrentes a través de “despojos múltiples” (Navarrrro 2018), que se han venido intensificando en los últimos años. Esta situación se agrava por el asedio cultural, territorial de expansión de la frontera agroindustrial, neoextractivista (Svampa 2019) y neocolonial que enfrentan los pueblos indígenas en la región y que lejos de haberse frenado, disminuido o interrumpido, debido a las medidas de cuarentena ante la proliferación del COVID-19, continúan o, peor aún, se incrementaron. De ese modo se configura un escenario dramático y alarmante para los pueblos indígenas de América Latina, en particular en países y territorios donde estos pueblos, a pesar de su capacidad histórica de resiliencia, ya venían atravesando situaciones cada vez más acentuadas de violencia y vulneración de sus derechos colectivos.

Precisamente, en el contexto de la rápida expansión del COVID-19, se ha exacerbado una situación de extrema amenaza por la que están atravesando los pueblos y comunidades indígenas, debido a las realidades socioeconómicas y las condiciones de vida en la que se encuentran. Por otro lado, están las consecuencias socioambientales, que ya provocaban el colapso ecológico y los efectos de la crisis climática en sus entornos naturales de subsistencia y sus territorios de vida (Escobar 2010), así como los impactos sociosanitarios directos ocasionados por las diversas formas de desposesión extractivista, contaminación ambiental, destrucción socioterritorial y degradación ecológica, pero también por el sistemático abandono estatal y/o la continuidad de la ocupación recolonizadora de sus territorios ancestrales.

En este breve texto, se propone una breve mirada preliminar de la realidad de los pueblos indígenas en la región Andina-Amazónica, en el contexto de los efectos de la pandemia del COVID-19 y la complejidad, ante una coyuntura muy dinámica y aun impredecible, desde algunas de las actuales situaciones concretas en Bolivia, Colombia y Brasil, así como de la Amazonia. Se plantea, asimismo, una aproximación regional, en las que varios pueblos y organizaciones indígenas se manifiestan sobre la situación de emergencia que enfrentan sus comunidades y territorios, ante la propagación de actuales variantes del coronavirus y sobre las consecuencias que las mismas conllevan, no sólo para la salud y vida de sus poblaciones, sino para la sobrevivencia misma de estas comunidades

y pueblos. A su vez, se pretende dar cuenta de algunas respuestas, estrategias y/o articulaciones a nivel nacional y regional que estos pueblos y sus organizaciones tejen en respuesta a la actual crisis sanitaria.

## 2. Situación de los pueblos indígenas en América Latina ante la pandemia

298

XXXXXXXXXX

PANDEMIA Y CRISIS: EL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA

Los pueblos indígenas representan alrededor de 6.2 por ciento de la población mundial y tienen casi tres veces más probabilidades de vivir en la extrema pobreza que las personas no indígenas, representando efectivamente casi 20% de los que viven en extrema pobreza,<sup>1</sup> independientemente de la región donde habiten, sea en zonas rurales o urbanas e incluso en fronteras internacionales. Según la CEPAL (2020),<sup>2</sup> en América Latina la población indígena es mayor a 58.2 millones de personas, esto es, alrededor de 11.5 por ciento de la población total de la región América Latina y el Caribe, por lo cual es la zona de mayor densidad demográfica indígena del planeta (IWGIA 2019).<sup>3</sup> Se registran 826 pueblos indígenas distintos, de los cuales alrededor de 100 tienen carácter transfronterizo. Se estima que 462 pueblos indígenas —más de la mitad del total en América Latina— actualmente tienen menos de 3,000 habitantes y alrededor de 200 de ellos se encuentran en aislamiento voluntario (Bellier 2019, 20), todos en situación de extrema dificultad y gran fragilidad. Esta realidad es una riqueza enorme del continente, pero al mismo tiempo está marcada por un hecho incontrastable: gran parte

<sup>1</sup> Implementación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo, Organización Internacional del Trabajo, 2019. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_735627.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_735627.pdf)

<sup>2</sup> CEPAL, “Los pueblos indígenas de América Latina-AbyaYala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial”, 2020. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>

<sup>3</sup> Ver en: [https://www.iwgia.org/images/documentos/indigenous-world-esp/EIMundoIndigena2019\\_ES.pdf](https://www.iwgia.org/images/documentos/indigenous-world-esp/EIMundoIndigena2019_ES.pdf)

de sus habitantes viven en condiciones de vulnerabilidad extrema, por lo que muchas comunidades están en peligro de desaparición. Según el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (MEDPI 2020),

la propagación de la COVID-19 ha exacerbado y seguirá exacerbando una situación ya crítica para muchos Pueblos Indígenas: una situación en la que ya abundan las desigualdades y la discriminación. El aumento de las recesiones a nivel nacional y la posibilidad real de una depresión mundial agravarán aún más la situación, causando un temor de que muchos indígenas mueran, no sólo por el virus en sí, sino también por los conflictos y la violencia vinculados a la escasez de agua potable y alimentos.<sup>4</sup>

El COVID-19 agrava la situación que enfrentan los pueblos indígenas, quienes ya presentan muy altos porcentajes de pobreza material, mortalidad maternal e infantil, anemia, desnutrición crónica, diabetes y enfermedades infecciosas como la malaria, tuberculosis, paludismo o dengue. A ello se suma la indiferencia crónica del Estado en atender las demandas de los pueblos indígenas, que representan 30% de la población en situación de extrema pobreza en el subcontinente (CEPAL 2020).

Ante la actual crisis sanitaria, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ubica a los pueblos indígenas como “grupos en situación de especial vulnerabilidad”<sup>5</sup>. Por su parte, un informe de FILAC (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe)<sup>6</sup>, estimaba que 700 pueblos están en especial riesgo ante la

<sup>4</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI), Declaración: *COVID-19 un desafío más para los Pueblos Indígenas*, 6 de abril de 2020. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Indigenous/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx>

<sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, Resolución 1/2020, 10 de abril de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

<sup>6</sup> Primer Informe “*Los Pueblos Indígenas frente a la COVID-19*”, trabajado en el marco de la Plataforma Indígena Regional Frente a la COVID-19. FILAC. <http://www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/coronavirus-pueblos-indigenas-en-serio-peligro-de-desaparicion/>

actual pandemia. Además de la pobreza, muchos pueblos indígenas viven en comunidades aisladas o remotas, con sistemas inmunológicos mucho más frágiles frente a agentes patógenos externos, y donde los servicios de atención de la salud son difíciles de alcanzar o son simplemente inexistentes. A esto, se suma la falta de información sobre el COVID-19 en poblaciones indígenas, de la que se va conociendo a partir principalmente por parte de las propias organizaciones indígenas. A esta situación, se suman la continuidad y/o incremento de los procesos de despojos múltiples (Navarro, 2018) de que son objeto los pueblos indígenas y que los últimos años se intensificaron en toda la región. Así, lejos de haberse detenido, en los últimos meses los conflictos socioambientales han continuado o crecido, con 1,223 conflictos territoriales activos actualmente (ONU 2020)<sup>7</sup>, lo que dio lugar a más asesinatos de líderes indígenas que defienden el territorio (CEPAL 2020, 140-143). Si estas fueron las condiciones previas a la pandemia, es válido preguntarse en qué condiciones se encuentran actualmente los pueblos indígenas ante la propagación del COVID-19.

### 3. Breve aproximación a la situación en parte de la región Andina-Amazónica

En la actual situación de pandemia del nuevo coronavirus, a pesar del contexto global de emergencia sanitaria y del complejo escenario latinoamericano de alarma por su virulenta propagación y de la declaratoria de cuarentena en casi todos los países de la región, esto no ha implicado una interrupción o desaceleración en los procesos de despojos múltiples o pausa en los conflictos socioecológicos generados desde antes de la pandemia, particularmente en territorios indígenas reconocidos o habitados por pueblos indígenas. Al contrario de lo que podría deducirse,

<sup>7</sup> Noticias ONU. *Cuatro líderes indígenas son asesinados al mes en América Latina por defender sus derechos*, 12 de junio 2020, acceso el 16 de junio de 2020. <https://news.un.org/es/story/2020/06/1475932>

en la actual coyuntura sanitaria, gran parte de emprendimientos extractivistas, energéticos y actividades agroindustriales intensivas continúan impactando directamente a los pueblos indígenas de la región. Así, no han cesado las acciones que implican contaminación del agua y de la tierra, derrames, deforestación, incendios provocados, explotación minera, petrolera, etcétera, que amenazan al medio ambiente y a los miembros de las comunidades, sobre todo en zonas de alta fragilidad ecológica y vulnerabilidad socioterritorial, como es el caso de la cuenca amazónica subcontinental. De esa manera, las dinámicas extractivas se continúan expandiendo en varios territorios, con el riesgo no sólo socioambiental que esto comporta, sino también ampliando el peligro de propagación del actual coronavirus en las comunidades indígenas por parte de personal de las industrias extractivas. Asimismo, en estos últimos meses de cuarentena se han registrado asesinatos de líderes socioambientales, principalmente indígenas, defensores de territorios y ecosistemas protegidos (parques naturales) en distintos países de la región, lo que da cuenta del abandono y desprotección —cuando no complicidad— estatal frente a las permanentes violencias sobre territorialidades indígenas y vulneración sistemática de sus derechos colectivos, donde Colombia ocupa el primer lugar en la región con casi 50 asesinatos de líderes indígenas durante esta pandemia.<sup>8</sup>

## Bolivia

Desde la declaratoria de emergencia sanitaria y posterior cuarentena, el Estado boliviano no desplegó ninguna medida, política o acción a nivel nacional dirigida a relevar información sobre la situación sanitaria en los territorios o las comunidades indígenas. La mayoría de las disposiciones gubernamentales para contener la pandemia en Bolivia estuvieron predominantemente dirigidas a un despliegue y control policial y militar de la población, en el marco de un estado de excepción no declarado que

---

<sup>8</sup> Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ): Líderes indígenas asesinados. Ver en: <https://www.nodal.am/wp-content/uploads/2020/06/L%C3%ADderes-ind%C3%ADgenas-asesinados.pdf>

estuvo principalmente concentrado en las zonas urbanas y las principales ciudades. En ese escenario, las zonas rurales y, mucho menos aún, los territorios indígenas representan una prioridad para las políticas sanitarias estatales, ya sea a nivel nacional como subnacional de gobierno, considerando las ya deficitarias capacidades sanitarias, debido a un sistema de salud público de por sí débil y abandonado en las últimas décadas.

Es en ese contexto, al momento de escribir este texto, la situación de la pandemia del COVID-19 en Bolivia más de 60% de los contagios y decesos se concentra en los departamentos de Santa Cruz y Beni, que conforman las tierras bajas y donde se encuentran 22 de los 36 pueblos indígenas que viven en Bolivia. A pesar de que la mayor cantidad de contagios y de mortalidad se concentra en las zonas urbanas, gradualmente los casos de coronavirus desde el mes de mayo se propagaron a las zonas rurales y a los territorios indígenas (CEDIB 2020),<sup>9</sup> donde las condiciones de riesgo por factores como dificultad de acceso a las comunidades, falta de agua potable, inexistencia de infraestructura sanitaria, lejanía de servicios de salud, ausencia de medicamentos, vulnerabilidad por otras enfermedades y epidemias que ya se padecen, imposibilidad de un aislamiento dentro de las comunidades, exposición a contagios por actividades extractivas cercanas, etcétera, agravan la situación de riesgo y expansión de los contagios.

Es importante señalar que la propagación del COVID-19 constituye una amenaza para los territorios indígenas de Bolivia, como base de los derechos colectivos conquistados por los pueblos y organizaciones indígenas en las últimas tres décadas, al afectar directamente las territorialidades ahí presentes y las bases materiales de la vida comunitaria, mediante las medidas de aislamiento social/físico, y en algunos casos con la imposibilidad de sustento económico por medio de comercialización de sus productos, o simplemente la alta probabilidad de que el virus pueda diezmar a comunidades enteras. Según datos del Centro

<sup>9</sup> Centro de Documentación e Información de Bolivia, CEDIB. “Mapa casos positivos de coronavirus y Tierras Comunitarias de Origen”, TCOS. 19 de junio de 2020. Ver en: [https://cedib.org/post\\_type\\_mapas/mapa-casos-positivos-de-coronavirus-y-tierras-comunitarias-de-origen-tcos-19-6-20/](https://cedib.org/post_type_mapas/mapa-casos-positivos-de-coronavirus-y-tierras-comunitarias-de-origen-tcos-19-6-20/)

de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS)<sup>10</sup>, al menos 50 de los 58 TIOC (Territorio Indígena Originario Campesino) se encuentran en grave amenaza por el COVID-19, los cuales han venido expresando su preocupación al Estado por el peligro para su sobrevivencia (CEJIS 2020).<sup>11</sup> A pesar de constantes comunicados y demandas para que se asuman medidas de protección y contención de la pandemia en estos territorios, hasta el momento en que se escriben estas páginas no hubo respuesta ni acción estatal o gubernamental alguna, según las organizaciones indígenas de las tierras bajas. El aislamiento de las comunidades imposibilita o demora la llegada de medicamentos y personal e insumos médicos, complica el acceso a alimentos y reafirma la indiferencia estatal hacia este sector. Tal situación aumenta la exposición y vulnerabilidad frente a la propagación del virus en sus territorios. A su vez, desde la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), se declara que las comunidades cumplen con las disposiciones gubernamentales; sin embargo, el aislamiento forzoso ocasiona serias consecuencias en la alimentación y el acceso a un servicio de salud digno para los indígenas.<sup>12</sup>

A esta situación alarmante se suman políticas, disposiciones y/u omisiones del actual gobierno “transitorio” que, sobrepasando sus limitadas atribuciones y en plena cuarentena nacional, emitió normas que agravan y acentúan el estado de vulnerabilidad para los pueblos indígenas, como el Decreto Supremo 4232, que dispone la apertura y autorización de transgénicos en la producción agroindustrial. Estas medidas darían continuidad a una cuestionada política del anterior régimen de gobierno, que en la última década ya promovía el ingreso y uso de semillas genéticamente modificadas, lo que atenta directamente contra las premisas de seguridad alimentaria en el país y particularmente afecta a

<sup>10</sup> CEJIS: “Situación de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia frente al COVID-19”, junio de 2020. Ver en: <http://www.cejis.org/situacion-de-los-pueblos-indigenas-de-tierras-bajas-de-bolivia-frente-al-covid-19/>

<sup>11</sup> CEJIS. Informe a las Naciones Unidas. Junio de 2020. Acceso 10-07-2020: [http://www.cejis.org/wp-content/uploads/2020/06/INFORME\\_NNUU\\_DERECHOS\\_PUEBLOS\\_INDIGENAS\\_250620.pdf](http://www.cejis.org/wp-content/uploads/2020/06/INFORME_NNUU_DERECHOS_PUEBLOS_INDIGENAS_250620.pdf)

<sup>12</sup> “Bolivia: pueblos indígenas aislados e indefensos ante el coronavirus”. Series de Mongabay/Página Siete: <https://es.mongabay.com/2020/04/bolivia-pueblos-indigenas-coronavirus-covid-19-salud/>



los sistemas de producción rural y campesino-indígenas, y ha generado el rechazo de las principales organizaciones de pueblos indígenas de Bolivia. Asimismo, en los meses recientes se ha detectado e identificado un gran número de focos de incendios forestales provocados: sólo en abril de 2020, más de 200 focos en Santa Cruz, Beni y La Paz (CEJIS 2020), que están directamente relacionados con el desmonte para la expansión de la frontera agropecuaria a gran escala en las tierras bajas del país. Estos incendios provocados y descontrolados ya ocasionaron en 2019 una devastación ecológica sin precedentes, con más de cinco millones de hectáreas afectadas (quemadas) en gran parte de las regiones de Chiquitania, Chaco y Amazonia, en Bolivia. Esto se complementa con la continuidad de actividades extractivas con gran impacto en territorios indígenas, como la explotación hidrocarburífera en la región del Chaco, o las actividades de extracción aurífera en el norte de La Paz (CEDIB 2020).

En ese contexto de un extractivismo sin pausa, a pesar de la cuarentena dispuesta, agravado con la actual emergencia sanitaria del coronavirus y ante una evidente desprotección y abandono estatal, los pueblos indígenas de Bolivia han reaccionado adoptando —de manera autónoma y con base en una lógica comunitaria— algunas medidas de protección, contención y autocuidado frente al COVID-19, como autoaislamiento y cierre de territorios, control territorial, elaboración de protocolos en su propia lengua y bajo sus usos y costumbres, coordinación en la gestión del riesgo con autoridades municipales (aunque no en todos los casos), revalorización de la medicina tradicional; producción familiar y comunitaria de alimentos, entre otras acciones (CEJIS 2020).

## Brasil

En Brasil, el primer caso de COVID-19 en territorio indígena fue confirmado el 2 de abril de 2020 en el municipio de Santo Antônio do Içá, al oeste del estado de Amazonas. Para finales de mayo, ya había casos de indígenas con coronavirus en todas las regiones de Brasil. Es especialmente grave el creciente número de casos en los estados de Pará y Amazonas. Varios factores contribuyen a aumentar el riesgo de contagio y generar mayores peligros en los impactos del COVID-19 entre los pueblos indíge-

nas de Brasil. La responsabilidad y omisión del poder público por el incumplimiento en la garantía de la integridad de los territorios indígenas es una de las principales causas de riesgos en general y de la propagación de la pandemia en particular. A esto se suma principalmente el avance sin pausa de la frontera agroindustrial y el incremento de la ganadería intensiva por parte de los grandes terratenientes de este país, así como la continuidad e intensificación extractivista, desde que comenzó el gobierno de Jair Bolsonaro. Así, por un lado, en gran parte de la Amazonia brasileña, según el Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON)<sup>13</sup>, la deforestación creció 171% en abril de 2020, en comparación con el mismo periodo de 2019. Por otra parte, aumentan las denuncias de invasiones a tierras indígenas por la minería ilegal, que constituye otro de los factores de ingreso y contagio del virus en los territorios. De esa manera, las acciones del gobierno federal han contribuido a agravar la situación de los indígenas y sus territorios con medidas que perdonan crímenes de invasión de tierras públicas que se realizaron hasta finales de 2018, lo que aumentará las invasiones y los conflictos en áreas de comunidades tradicionales indígenas, quilombolas, campesinas sin tierra, etcétera, acrecentando aún más la violencia en territorios indígenas y el avance del COVID-19. Durante la pandemia, además, la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) ha emitido una Instrucción Normativa (IN 9, 22 de abril de 2020), la cual constituye una medida inconstitucional que estimula las invasiones terratenientes, el despojo de territorios indígenas, desconoce y conculca derechos colectivos y agrava la crisis sanitaria.<sup>14</sup>

Estas medidas, acciones y omisiones gubernamentales son parte de un conjunto de políticas que se vienen desplegando por parte del gobier-

<sup>13</sup> Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON). *Boletim do desmatamento da Amazônia Legal*. Junio de 2020. Belém. Ver en: <https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-junho-2020-sad/>

<sup>14</sup> En la práctica, esta norma coloca en riesgo especialmente la protección de grupos indígenas no contactados, ya que esta nueva instrucción normativa de la FUNAI no considera los procesos de investigación en curso sobre dichos pueblos en áreas destinadas precisamente para estudios de este tipo cuando hay intereses e iniciativas privadas, principalmente vinculados a emprendimientos agroindustriales, ganaderos y extractivos. Más en: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-9-de-16-de-abril-de-2020-253343033>

no de Bolsonaro respecto a los pueblos indígenas, políticas que desde un inicio fueron de clara negación de sus derechos colectivos como pueblos, principalmente referidos a garantizar el respeto de sus territorios reconocidos, a la vez que se realiza una defensa frontal de los intereses de los grupos de poder terrateniente y se impulsa explícitamente la expansión de la frontera agroindustrial, ganadera y forestal, así como la intensificación de actividades extractivas en parte del territorio brasileiro. Estas dinámicas de despojo múltiple y de des-territorialización/re-territorialización capitalista son particularmente contundentes en regiones con ecosistemas de gran fragilidad y con gran vulnerabilidad socioecológica, como la Amazonia y El Pantanal, que ya en 2019 fueron brutalmente afectadas a causa de incendios sin precedentes, provocados por procesos de deforestación para la expansión agropecuaria y extractiva a gran escala. Estas regiones son hoy nuevamente objeto de actividades de destrucción socioterritorial sistemática, las cuales no son de interés mediático.

Este escenario, que para los pueblos indígenas representa un genocidio racialmente selectivo, también ha sido identificado por varias voces en el planeta como un verdadero ecocidio o terricidio<sup>15</sup>, el mismo que ya está mostrando sus tremendos e irreversibles impactos socio-ecológicos en las mencionadas regiones de Brasil y que, desde antes de la pandemia se desplegaba de forma acentuada por las políticas del actual gobierno del ultraconservador Jair Bolsonaro, que son retóricamente justificadas como necesarias para el “desarrollo” y el “liderazgo” de Brasil. En esa línea, el presidente Bolsonaro afirmaba ya durante su campaña presidencial que “los indios no hablan nuestra lengua, no tienen dinero, no tienen cultura, son vagos y no sirven para reproducirse. Cómo es posible que tengan 13% de territorio nacional”<sup>16</sup>. Estas eran las aseveraciones que

<sup>15</sup> A inicios de 2020, el Movimiento de Mujeres Indígenas por el Buen Vivir convocó un campamento climático en el Lof Mapuche Pillán Mahuiza, para hablar sobre el “terricidio” y cómo enfrentarlo. Este término fue acuñado por la Weychafe Moira Millán, en representación de su pueblo; plantea que los Estados nación y la corporocracia han cometido crímenes que asesinan a la Tierra. <https://www.revistaamazonas.com/2020/04/20/terricidio-mujeres-indigenas-luchando-por-justicia-y-construyendo-suenos-colectivos/>

<sup>16</sup> Declaración mediática de Jair Bolsonaro. En: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/global/veinte-mil-indigenas-amazonas-coronavirus/20200522110231175160.html>

ilustran de modo indudable la lógica y orientación del actual gobierno brasileño en relación a los pueblos indígenas.

Sin embargo, a pesar de un contexto no sólo con condiciones desfavorables y de estructural violencia racial, económica, cultural y territorial, sino de evidente discriminación, abandono e incluso hostilidad de parte del propio gobierno, los pueblos y organizaciones indígenas en Brasil respondieron de diferentes formas a la amenaza que representa ahora la pandemia del COVID-19. Para su autodefensa, protección y sobrevivencia, diferentes pueblos indígenas en Brasil han definido y establecido medidas que en inicio resultan necesarias y elementales, desarrollando estrategias de autoaislamiento y cierre de sus territorios, como en los casos de Tierras Indígenas Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Munduruku y Trincheira Bacajá, que se encuentran entre las más afectadas de la Amazonia brasileña (APIB 2020, FILAC 2020), que en muchos casos resultan insuficientes a razón de los aspectos antes mencionados, y de las constantes invasiones en sus territorios por actores extracomunitarios o debido a la necesidad de trasladarse a las ciudades para tener acceso a tratamiento médico especializado o para garantizar la manutención de la seguridad alimentaria.

Asimismo, el 27 de abril, la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB) y los Indigenistas Asociados (INA) presentaron un manual de pautas para pueblos indígenas sobre COVID-19 y el acceso a auxilio de emergencia del gobierno federal. El manual orienta sobre preguntas frecuentes para el acceso a los beneficios sin romper el aislamiento social, así como pautas de higiene. No obstante, este esfuerzo por difundir información útil en las comunidades indígenas sobre medidas preventivas, de contención o reacción frente a la propagación del coronavirus en las comunidades, resulta no sólo insuficiente sino que encontró más que una barrera en el discurso oficial y las políticas negacionistas del actual gobierno brasileño.

Para nosotros, los pueblos indígenas, teniendo en cuenta la gravedad de la pandemia y los (des)andares de la política indígena del gobierno actual, lo que parece ser la única forma segura es mantener, por nuestra propia cuenta y con nuestro esfuerzo, un aparente aislamiento social del no

gente indígena. Esta ha sido la estrategia adoptada hasta ahora, pero no tiene la sostenibilidad que necesitamos porque desafortunadamente nos hemos vuelto dependientes de productos manufacturados de personas no indígenas. (Declaración APIB 2020).<sup>17</sup>

Una demanda presentada a finales de julio 2020 ante la Corte Suprema de Brasil pide al gobierno que tome medidas más urgentes y efectivas para proteger a los pueblos indígenas de la actual pandemia de COVID-19 según informa el sitio web de la Conferencia Episcopal brasileña<sup>18</sup>. Por otra parte, las condiciones de cuarentena y/o de seguridad sanitaria resultan muy complejas y difíciles de cumplir, por el hecho de que muchos indígenas que viven en las periferias de las grandes ciudades, como Manaos, están en una situación de especial vulnerabilidad y extremo riesgo ante la pandemia.

## Colombia

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) ha organizado un sistema de registro que permite contar con datos actualizados sobre el COVID-19 en los pueblos indígenas de este país. La ONIC, como Autoridad Nacional de Gobierno Indígena, elabora periódicamente un boletín informativo para contribuir a la toma de decisiones oportunas y pertinentes por parte de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, las que actúan en derecho propio para la protección de los territorios y comunidades, que permitan garantizar la pervivencia y la integridad de los 115 pueblos y naciones indígenas en Colombia durante la pandemia. Con base en los datos recolectados por el Sistema

<sup>17</sup> Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB). 2020. Manual de Pautas para Pueblos Indígenas sobre COVID-19. Acceso el 30 de junio de 2020. <http://apib.info/2020/06/16/saude-indigena-pandemia-e-segredinhos-de-gestao-o-que-esta-por-detras-da-rejeicao-da-sesai-ao-pl-1142/>

<sup>18</sup> Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). 2020. “Povos indígenas entram com ação no STF para que governo tome medidas contra a Covid-19”. Acceso el 9 de julio de 2020. <https://www.cnbb.org.br/povos-indigenas-entram-com-acao-no-stf-para-que-governo-tome-medidas-contra-a-covid-19/>

de Monitoreo Territorial (SMT), este sistema autónomo y comunitario de actualización de datos (SMT-ONIC), al momento de redactarse este texto, hay casi 387,246 familias indígenas en riesgo y se han identificado 268 resguardos indígenas con comunidades en peligro, sumando 275,624 familias que habitan sus territorios ancestrales. Sobre los resguardos con mayor número de familias que se encuentran afectados por el coronavirus, de los cuales 12 se ubican en el Departamento de Cauca, y entre los seis con mayor número de familias se encuentra uno en La Guajira, uno en Córdoba, uno en Cundinamarca y la Sierra Nevada de Santa Marta. Llama la atención que el número total de familias con nivel de riesgo alto por contagio de estos resguardos sobrepasa 50%, esto debido principalmente por encontrarse a menos de 20 kilómetros de distancia respecto de centros poblados que ya poseen casos confirmados. Por otra parte, en el proceso de monitoreo, la ONIC ha identificado en el ámbito de las fronteras (poblaciones y ciudades cercanas) más de 50 mil casos en 52 centros poblados vecinos, donde el mayor porcentaje se encuentra en Brasil (74.3%), Perú (20%) y 5.7% entre las fronteras de Ecuador, Panamá y Venezuela. Aunque estos casos no son nacionales ponen en riesgo a los pueblos indígenas que habitan en territorios de frontera o que son binacionales. De tal forma, es claro que las zonas transfronterizas, principalmente con Brasil, presentan niveles de riesgo importantes para los pueblos indígenas que las habitan.

En un contexto implacable de expansión de la pandemia, durante las últimas semanas en toda América Latina, según los datos proporcionados por los continuos boletines del SMT-ONIC (cada tres días aproximadamente), se evidencia el inminente riesgo de contagio al que están expuestos los pueblos indígenas de Colombia, los cuales, abandonados por parte del Estado, carecen de atención oportuna. Así, desde que en marzo se decretó la cuarentena o aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional, los pueblos y naciones indígenas han acatado la medida sin respuestas y garantías diferenciales oportunas por parte del gobierno nacional, para acceder a las ayudas humanitarias de alimentación, agua, implementos sanitarios y de bioseguridad, así como a programas de información adecuados y servicios de salud. A su vez, determinaciones del gobierno nacional autorizan la apertura de diversas actividades

económicas y se hace explícita la intención gubernamental de realizar consultas previas de modo digital y sin ninguna garantía.

Para las organizaciones indígenas de Colombia articuladas en la ONIC, resulta urgente que pueblos y naciones indígenas reafirmen su derecho a exigir medidas diferenciales e integrales como sujetos colectivos de especial protección constitucional. Sin embargo, como la propia organización señala, a la fecha no existe una política integral de atención diferencial en las áreas rurales del país, y de manera específica para los pueblos y naciones indígenas (ONIC).<sup>19</sup>

En el contexto de este coronavirus, los aspectos mencionados no constituyen la única o la principal amenaza en el territorio; el abandono estatal se ha hecho evidente con la precaria asistencia en salud o la extrema pobreza que se refleja en enfermedades como desnutrición y tuberculosis, sino que la pandemia se propaga en un país que por más de 60 años ha vivido en conflicto armado y que aún está vigente. Así por ejemplo, en el departamento de Nariño, tierras del pueblo Awá, se encuentran aproximadamente 14 grupos armados ilegales, según informa la Defensoría del Pueblo en Colombia. Además, los pueblos indígenas de Colombia han visto cómo en este marco se destruye el Acuerdo de Paz entre el gobierno y los grupos guerrilleros armados como la FARC<sup>20</sup>, mediante la petición de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales para realizar aspersiones aéreas con glifosato, así como el asesinato selectivo de diferentes líderes indígenas que, lejos de haberse frenado, ha ido en aumento en todo el país durante las semanas de cuarentena (Ver nota 8).

Es importante anotar que, en medio de esta pandemia, en Colombia la aceleración de la crisis económica se traduce también en el sistemático y selectivo recrudecimiento del crimen organizado, según organizacio-

<sup>19</sup> Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). 2020. Informe Especial. Acceso el 12 de junio de 2020. <https://www.onic.org.co/onc-salvando-vidas/3958-informe-especial-situacion-de-los-pueblos-indigenas-frente-a-la-pandemia-en-colombia-aprendizajes-y-desafios>

<sup>20</sup> Diario de Paz. 2020. “¿Cómo va el Acuerdo de Paz en Colombia en tiempos de pandemia?”. Acceso el 15 de junio de 2020. <https://diariodepaz.com/2020/04/17/el-acuerdo-de-paz-en-tiempos-de-pandemia/>

nes de derechos humanos, con el encubrimiento del propio Estado<sup>21</sup>, lo que entre otros aspectos continúa cegando la vida de líderes sociales, en particular de organizaciones indígenas y comunitarias, con los porcentajes más altos de toda la región (más de 50 asesinatos sólo en el primer semestre de 2020). Al mismo tiempo, las medidas gubernamentales de confinamiento y restricción afectan la economía de pequeños productores rurales campesino-indígenas, mientras promueven la reactivación del sector empresarial y extractivista que continúa con la explotación en territorios indígenas.

En este contexto, las formas propias de organización social, la agricultura familiar, los saberes ancestrales y el control territorial dan cuenta de la capacidad de autocuidado colectivo. Un ejemplo es la disposición de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca que, al confirmar que la mayoría de los territorios indígenas de esta región tiene riesgo de contagio, estableció casi mil guardias activos las 24 horas para la protección de la comunidad frente a la pandemia. En esa misma línea, una experiencia de organización socioterritorial para proteger a las comunidades es la de las 127 autoridades tradicionales del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que desde el 17 de marzo se declaró en “Minga permanente de protección de la vida, la salud y el buen vivir en los territorios indígenas del Departamento del Cauca, a través de los sistemas propios” (Resolución 006 CRIC).<sup>22</sup> Esta acción colectiva implica no sólo intensificar la vida comunitaria, sino también los procesos de control territorial. Las estructuras propias de esta organización se declararon en emergencia cultural, territorial, económica y de salud, regulando la entrada y la salida de los comuneros, evitando salidas innecesarias de su territorio. También se plantearon la necesidad

<sup>21</sup> Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ); Líderes indígenas asesinados, 9 de junio de 2020. Acceso el 18 de junio de 2020 <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/06/L%C3%ADderes-ind%C3%ADgenas-asesinados.pdf>

<sup>22</sup> Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). 2020. Acceso el 10 de junio de 2020. <https://www.cric-colombia.org/portal/res-006-17-mar-2020-suspende-entrada-personal-foraneo-territorios-indigenas-departamento-cauca/>



de “mantener y ampliar la economía propia, basada en la producción local, la recuperación de prácticas productivas”<sup>23</sup>

Sobre esas premisas, a inicios de mayo el CRIC envió una carta al presidente Iván Duque, en la que señalan que los decretos en el marco de la emergencia del COVID-19 no tuvieron en cuenta el enfoque étnico y cultural que establece la Constitución nacional, y que por esta razón se desarrolla un plan de contingencia para atender la emergencia desde las dinámicas de autosostenibilidad, control territorial, autocuidado propios, etcétera. Asimismo, la ONIC ha diseñado y llevado adelante un amplio paquete de medidas contra la pandemia que incluyen la elaboración de un plan de contingencia para los Pueblos Indígenas de Colombia; difusión a nivel nacional de las resoluciones de derecho propio emitidas por las organizaciones zonales y regionales frente a la pandemia; fortalecimiento del sistema de medicina tradicional de los Pueblos Indígenas; gestionar con el Gobierno Nacional la ayuda humanitaria en materia de alimentación, prevención y condiciones mínimas requeridas como agua potable; articular y monitorear desde y hacia la dimensión territorial y nacional con los equipos para desarrollar los ejes del plan de contención; coordinar con las guardias indígenas los ejercicios de control territorial y la entrega de cualquier tipo de ayuda humanitaria, atendiendo todas las normas de bioseguridad y teniendo en cuenta usos y costumbres. (ONIC 2020).

## Amazonia: ¡Máxima alarma!

La Amazonia, como se sabe, es una de las regiones natural y culturalmente más diversas del mundo, como ecosistema megadiverso de extrema fragilidad, en permanente asedio y amenaza socioambiental, habitada por más de 420 pueblos indígenas, con al menos 60 de ellos en aislamiento voluntario (FILAC 2020). Son alrededor de 40 pueblos indígenas en esta situación, con poblaciones pequeñas de 40, 80, 100 y 200 perso-

<sup>23</sup> Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). 2020. “Orientación política —prevención Contagio de la Peste—Covid-19”. Acceso el 14 de julio de 2020. <https://www.cric-colombia.org/portal/orientacion-politica-prevencion-contagio-de-la-pest-covid-19/>

nas. En ese sentido, la Cuenca Amazónica constituye una macrorregión fundamental para la vida del planeta en el contexto de la actual crisis climática o colapso ecológico global (Porto-Gonçalves 2018), y en el contexto de la actual pandemia del coronavirus es innegable que se acentúa su carácter altamente vulnerable y lo que esto implica, socioambiental y sociosanitariamente para los pueblos indígenas que la habitan.

El brote de COVID-19, que ya está presente desde el mes de abril en algunas comunidades indígenas de toda casi todas las zonas de la Cuenca Amazónica de América del Sur, especialmente en las ubicadas en la cuenca del río Amazonas, comenzó a provocar los primeros decesos en mayo por el impacto de la enfermedad en Brasil, desatando alarma por la extrema fragilidad y vulnerabilidad de los pueblos indígenas que habitan en esta macrorregión. La falta de controles migratorios, escasa infraestructura sanitaria y poca articulación entre los gobiernos ha empeorado la situación. Los indígenas de la Amazonia se han refugiado en remedios ancestrales o en el aislamiento en las propias comunidades, su propia cura y protección. Aislados de cualquier cobertura sanitaria y sin apoyo de los gobiernos, estos pueblos han quedado desprotegidos ante la feroz propagación de la pandemia. Aunque piden que no se visiten o ingresen a sus territorios si no es con ayuda concreta, ya que las incursiones madereras, mineras, forestales y ganaderas (extractivistas) no han cesado y los ponen aún más en peligro en medio de la emergencia sanitaria.

En la Amazonia, un informe de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y la Red Eclesial Panamazónica (REPAM) señala que en la zona se han confirmado más de 19 mil casos de contagio y más de mil personas fallecidas, distribuidos en los nueve países de la cuenca (Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Guyana, Guyana Francesa y Surinam).<sup>24</sup> Se están contagiando decenas de indígenas por día. Hay pueblos con sólo 40 personas, y si ellos mueren desaparece su cultura, muere un idioma, muere toda su presencia ancestral en el territorio, vía etnocidio (COICA 2020). Hasta

<sup>24</sup> Red Eclesial Panamazónica (REPAM). 2020. Boletín del impacto del COVID-19 en los Pueblos Indígenas de la Panamazonia. Acceso el 30 de mayo de 2020. <https://redamazonica.org/2020/05/boletin-del-impacto-del-covid-19-en-los-pueblos-indigenas-de-la-panamazonia/>

el momento, las cifras que se conocen fueron obtenidas por el esfuerzo de las organizaciones indígenas de registrar el avance del virus en las comunidades nativas de la selva Sudamericana.

Desde el inicio de la emergencia por la pandemia, la COICA y la Red Eclesial Panamazónica unieron esfuerzos para realizar un monitoreo de los casos de COVID-19 en los pueblos indígenas de los nueve países amazónicos. Lamentablemente, ningún ministerio de salud ni gobierno tiene datos específicos sobre el COVID-19 en los pueblos indígenas, sólo hay subregistros. La misma población de los países de la Cuenca Amazónica desconfía de los datos que publican los gobiernos porque no aparece nada de los pueblos indígenas. Según la información de la COICA, en la Amazonia subcontinental hay 3 millones de indígenas, de los más de 40 millones de habitantes. Cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia, al no haberse hecho visible o efectivo ningún esfuerzo de los gobiernos, desde las comunidades indígenas llegaron alertas y se declaró la emergencia en la Cuenca Amazónica y las propias organizaciones y pueblos indígenas decidieron relevar la información que los Estados y gobiernos no realizan.

Sobre esta preocupante y delicada situación y con motivo del Día Internacional del Medio Ambiente (5 de junio), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), a través de la Oficina Regional para América del Sur (OACDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), advirtieron que el COVID-19 es una de las mayores amenazas a las formas de vida de los pueblos indígenas amazónicos, y expresaron alarma por la expansión de los contagios y el aumento de fallecimientos. Subrayaron en una declaración conjunta

Alertamos que la COVID-19 ha puesto en grave riesgo la supervivencia y los derechos de los pueblos indígenas de la cuenca del Amazonas, portadores de un conocimiento profundo de uno de los ecosistemas más ricos en biodiversidad y culturas del planeta.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Oficina Regional para América del Sur (OACDH), Comisión Interamericana de De-

Las entidades urgieron a los estados con soberanía en esta región a proteger la supervivencia y los derechos de estos pueblos indígenas de la cuenca del Amazonas, en particular aquellos en aislamiento voluntario o contacto inicial. Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) también hizo llegar su preocupación por el impacto que la pandemia está teniendo entre los más pobres, los vulnerables y las poblaciones indígenas, especialmente en los grupos que viven en el Amazonas brasileño. Estos grupos viven tanto en aldeas aisladas con acceso mínimo a servicios sanitarios, como en ciudades densamente pobladas como Manaus, donde en las últimas semanas se atraviesa un drama sanitario nunca antes visto, pues ha colapsado el sistema de salud y la capacidad hospitalaria y sanitaria.

Según la COICA, la respuesta de los gobiernos de los países que comprenden la Cuenca Amazónica ha sido la de dictar cuarentena, que en varios casos resulta en un ‘estado de excepción’ permanente y la militarización de los territorios; se trata de medidas que significan o habilitan la violación de los derechos de los pueblos indígenas en las fronteras, o la vulneración de los derechos a la vida y a la salud, porque no reconocen los protocolos sanitarios indígenas ni la guardia indígena o la medicina tradicional, por lo que las organizaciones indígenas de la Amazonia vienen resistiendo a la pandemia con sus propios protocolos, los cuales no han sido reconocidos por los gobiernos.<sup>26</sup>

Por su parte, las mujeres indígenas de la COICA, junto con los Pueblos Indígenas en situación en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI), recientemente difundieron una declaración en relación al COVID-19, en la que expresan su alarma por el peligro de existencia que atraviesan los pueblos y nacionalidades indígenas de la Amazonia; entre otras consideraciones, puntualizan que:

---

rechos Humanos (CIDH). 2020. Acceso el 15 de junio de 2020. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/126.asp>

<sup>26</sup> “El día que desaparezcan los pueblos indígenas también desaparecerá la Amazonía”. Entrevista a Gregorio Díaz Mirabal. Ver en: <https://es.mongabay.com/2020/06/gregorio-diaz-mirabal-pueblos-indigenas-amazonia/>

Las mujeres indígenas históricamente han sido víctimas de todas las formas de violencia estructural, institucional y afrontan creciente vulnerabilidad producto no sólo de la exclusión y marginación a las que han sido sometidas [...]. Ante la emergencia que afecta a las mujeres indígenas y sus familias, no cuentan con protocolos con enfoque diferencial ni con pertinencia cultural para enfrentar la pandemia en sus países y prevenir el contagio, ya que los Estados se han encargado de ignorar sus realidades, vulnerando los derechos de los pueblos indígenas [...]”. Por lo que en esta declaración exigen a los gobiernos de los Estados amazónicos centralmente: 1. Reconocer y respetar a la mujer indígena y familia como unidad fundamental de la sociedad; 2. Reconocer de manera pública a las mujeres, familias, pueblos y nacionalidades indígenas, como poblaciones especialmente vulnerables a la pandemia.<sup>27</sup>

Por su parte, la OPS y la COICA acordaron intensificar la lucha contra la pandemia COVID-19 en las zonas indígenas de la Amazonia. En ese sentido, en un comunicado conjunto, expresaron que

el aumento diario de casos y fallecidos por COVID-19 ha significado un duro golpe para los pueblos y nacionalidades indígenas de la Amazonia, cuyas comunidades se encuentran en una situación crítica.<sup>28</sup>

En esa línea, bajo el lema “contra el etnocidio, el ecocidio y el extractivismo que se agravan con la pandemia”, el pasado 18 y 19 de julio se realizó, de modo virtual, la primera asamblea mundial autoconvocada por la Amazonia, que en inicio fue promovida por la COICA. El Foro Social Panamazónico (FOSPA) y la Red Eclesial Panamazónica (REPAM) reunieron a decenas movimientos, redes, activistas, ONG’s religiosos, defensores de la naturaleza, comunicadores, académicos, mujeres, jóve-

<sup>27</sup> Declaración de las Mujeres Indígenas Amazónicas de la COICA frente a la emergencia por COVID-19. [https://drive.google.com/file/d/1Q9hq-4UvFgal1v8rHLV\\_RzRr87YLFouH/view](https://drive.google.com/file/d/1Q9hq-4UvFgal1v8rHLV_RzRr87YLFouH/view)

<sup>28</sup> Amazonia Socioambiental. 2020. *Indígenas de la Amazonia y OPS unen fuerzas ante la covid-19*. Acceso el 18 de julio de 2020. <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/radar/indigenas-de-la-amazonia-y-ops-unen-fuerzas-ante-la-covid-19/>

nes y pobladores de las ciudades amazónicas y organizaciones sociales, principalmente de pueblos indígenas.<sup>29</sup>

## 4. (In)Conclusiones

La actual pandemia del COVID-19 está revelando y acentuando, por un lado, las asimetrías históricas, sistemáticas y preexistentes entre los llamados Norte y Sur global y, por otro lado, intensifica las marcadas diferencias sociales que caracterizan a la fase neoliberal del capitalismo y sus efectos profundos, agudizando las tensiones y desequilibrios acumulados antes del estallido de la pandemia. En ese sentido, es innegable que los tremendos efectos del *shock* que la crisis sanitaria está provocando, no sólo acentuaron las inequidades globales y estructurales norte/sur globales sino, sobre todo, las desigualdades e injusticias que se constituyeron mucho antes de la actual pandemia al interior de la región, revelando los grandes y profundos problemas nunca resueltos en nuestros países. Algunos de estos aspectos son, entre otros, la crónica inequidad social y profunda desigualdad socioeconómica en América Latina, así como “el racismo arraigado y naturalizado al interior de nuestras sociedades y Estados, desde la colonia y recreado por los Estados nación modernos” (Rivera 2010, 25), y presente hasta hoy en la persistencia de la “colonialidad del poder, del ser y del saber” (Quijano 2000; Grosfoguel 2006). Esta situación da cuenta de modalidades de “despojos múltiples” (Navarro 2018), de un proceso de “re-feudalización” (Kaltmeier 2029) y una dinámica de recolonización permanente (Makaran y López 2018), que configuran y atraviesan las relaciones hacia los pueblos indígenas y naciones originarias.

En América Latina, como resultado de sus propias luchas, los pueblos indígenas en las últimas décadas han producido avances en las políticas de reconocimiento de los derechos colectivos, a través de la

<sup>29</sup> Red Eclesial Panamazónica (REPAM). 2020. Asamblea Mundial por la Amazonia, “busca de un presente y un futuro común, que es la vida”. Acceso el 25 de mayo de 2020. <https://redamazonica.org/2020/07/asamblea-mundial-por-la-amazonia-busca-de-un-presente-y-un-futuro-comun-que-es-la-vida/>

adopción de instrumentos del derecho internacional para su protección jurídica y reconocimiento constitucional. A pesar de ello, en sustancia no se han modificado sus condiciones de desigualdad estructural y siguen enfrentando marginación, subalternización, racismo, abandono estatal y la vulneración permanente a sus derechos colectivos, así como a sus territorios y sus formas de vida. A estas condiciones históricamente desfavorables, el riesgo para los pueblos indígenas resulta de extrema preocupación por los impactos catastróficos que el COVID-19 puede provocar.

No obstante, en la memoria histórica de los pueblos indígenas y naciones originarias están presentes más de 500 años de resistencia, no sólo ante la violencia directa y múltiple desde la Colonia hasta hoy y que esta pandemia reactualiza. Es esa memoria histórica que hoy retorna y se recrea en las formas de resistencia y organización de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas en la actual emergencia sanitaria, que una vez más vuelven a reavivar su potencia autónoma y autonómica para enfrentar este desafío y defender sus territorios frente a las amenazas permanentes que no han cesado. Esto, sobre todo en un contexto adverso, donde no sólo el coronavirus constituye la amenaza a la salud y vida de los pueblos indígenas, sino el crónico abandono estatal y la asonada de despojos, agresiones y violaciones extractivistas y neocoloniales, que constituyen un real “terricidio” que la pandemia no ha logrado frenar.

En estos duros momentos que está atravesando la región, y de modo particularmente alarmante los pueblos indígenas, estos vienen respondiendo de forma comunitaria y con saberes y medios tradicionales a la situación que el COVID-19 está generando y amenaza con provocar. En muchos casos, como en los presentados dentro de la región Andina-Amazónica, son respuestas que se despliegan con la oportunidad, la sabiduría, la urgencia necesaria, y acciones concretas para evitar o afrontar la llegada de la pandemia a sus territorios, ante la exigua —inexistente— acción estatal en la región. Esta fuerza ancestral indígena se presenta como una estrategia de sobrevivencia ante la posibilidad real de muerte, en algunos casos de la desaparición física de pueblos enteros, lo que ha activado estrategias defensivas y de contención sanitaria, y despliega la fuerza de “entramados comunitarios” (Gutiérrez 2015). Se tratan, acaso,

de entramados comunitarios que siempre estuvieron ahí, en estado de latencia, y que en estos tiempos emergen sobre la base del ejercicio de autodeterminación, con un sentido de autonomía que va mucho más allá de una histórica capacidad de resiliencia y que está tejiendo y prefigurando experiencias de re-existencia y horizontes alternativos y alterativos de vida, distinta a las modalidades de “desarrollo”, de despojos, de desigualdad, de destrucción y de muerte que proponen el capital y el poder, que la actual pandemia parece sólo confirmar y develar.

## Bibliografía

- AMAZONIA SOCIOAMBIENTAL 2020. “Indígenas de la Amazonia y OPS unen fuerzas ante la covid-19”. Acceso el 18 de julio de 2020. <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/radar/indigenas-de-la-amazonia-y-ops-unen-fuerzas-ante-la-covid-19/>
- BELLIER, IRÈNE. 2019. *Pueblos indígenas en el mundo. Reconocimiento jurídico y político*. Buenos Aires: EUDEBA.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). 2020. “Los pueblos indígenas de América Latina - AbyaYala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial”. Acceso el 20 de junio de 2020. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). 2020. *Povos indígenas entram com ação no STF para que governo tome medidas contra a Covid-19*. Acceso el 9 de julio de 2020. <https://www.cnbb.org.br/povos-indigenas-entram-com-acao-no-stf-para-que-governo-tome-medidas-contr-a-covid-19/>.
- ESCOBAR, ARTURO. 2010. *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Colombia: Universidad del Cauca.
- FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (FILAC). 2020. *Primer Informe “Los Pueblos Indígenas frente a la COVID-19”*, trabajado en el marco de la Plataforma Indígena Regional Frente a la COVID 19. Acceso el 30 de mayo de 2020. <http://>



- www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/coronavirus-pueblos-indigenas-en-serio-peligro-de-desaparicion/
- GROSFUGUEL, RAMÓN. 2006. “La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales. Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global”. *Tabula Rasa*, 4: 17-48.
- GUTIÉRREZ AGUILAR, RAQUEL. 2015. *Horizonte comunitario-popular: antagonismo y producción de lo común en América Latina*. Cochabamba: SOCEE/Autodeterminación.
- HARVEY, DAVID. 2004. *El ‘nuevo’ imperialismo*. Madrid: AKAL.
- IWGIA (GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS). 2019. *El mundo indígena 2019*: Copenhague: IWGIA.
- KALTMEIER, OLAF. 2019. *Refeudalización. Desigualdad social, economía y cultura política en América Latina en el temprano siglo XXI*. Bielefeld: CALAS (Maria Sibylla Merian Center), Universidad de Guadalajara.
- MAKARAN, GAYA Y LÓPEZ PABEL. 2018. *Recolonización en Bolivia: neonacionalismo, extractivista y resistencia comunitaria*. México: CIALC-UNAM/ Editorial Bajo Tierra.
- NAVARRO, MINA. 2018. “Despojo múltiple y separaciones del capital sobre el tejido de la vida”. En *Teoría del valor, comunicación y territorio*, Madrid: Siglo XXI Editores.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). 2020. “Cuatro líderes indígenas son asesinados al mes en América Latina por defender sus derechos”, *ONU Noticias*, 12 de junio. Acceso el 16 de julio de 2020. <https://news.un.org/es/story/2020/06/1475932>
- QUIJANO, ANIBAL. 2000. “Colonialidad del poder y clasificación social”. *Journal of World Systems research*, 11, 2: 342-386.
- RIVERA CUSICANQUI, SILVIA. 2010. *Ch'ixinakaxutxiwa: Reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- SVAMPA, MARISTELLA. 2019. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro eco-territorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: CALAS (Maria Sibylla Merian Center), Universidad de Guadalajara.

# Pandemia, desigualdad y educación en Argentina: Un estudio de las propuestas a nivel subnacional

---

Emilia Di Piero  
Jessica Miño Chiappino

## 1. Introducción

La suspensión de clases presenciales fue una de las medidas inmediatas frente a la emergencia sanitaria ante la propagación del coronavirus en Argentina. En ese marco, se impulsaron planes de continuidad educativa a distancia, el principal de los cuales fue el Programa “Seguimos Educando”, creado en la órbita del Ministerio de Educación Nacional (en adelante, MEN) a partir de la Resolución 106/2020, de marzo del año 2020. Se trató de una suerte de apuesta a la “virtualización forzosa”, que reposicionó desafíos que hacía tiempo rondaban al sistema educativo en relación con la educación digital. Sin embargo, no sólo la cuestión de la digitalización ocupó el centro de la escena sino también una dimensión transversal al sistema: la desigualdad.

Desde el contexto local, la desigualdad educativa, conceptualizada en los años 80 como *segmentación* (Braslavsky 1985), y post años 90 como *fragmentación* (Kessler 2002, Tiramonti 2004), constituye una cuestión nodal a partir de la cual se estudian los modos en que la educación reproduce desigualdades y produce desigualdades nuevas. Con el concepto de segmentación se analizó cómo, más allá de la masificación del sistema, las desigualdades persisten en relación con circuitos diferenciados. Con la noción de fragmentación (Kessler 2002; Tiramonti



2004) se hace referencia a mundos distantes y espacios educativos cada vez más autocentrados. En ese sentido, los enfoques que se centran en el par dicotómico inclusión-exclusión resultan insuficientes en tanto se configuran “inclusiones desiguales” y propuestas de “escolaridad de baja intensidad” (Kessler 2004). Asimismo, abordajes sobre las desigualdades han contemplado “tendencias contrapuestas” en sus dinámicas (Kessler 2014). A su vez, con el término segregación, Krüger apunta que una de las instancias de diferenciación de los circuitos educativos en Argentina se establece en la división entre gestión pública o privada, dado el proceso de privatización iniciado en los años 50 (Krüger 2012).

Por otra parte, Argentina es un país con altas disparidades territoriales y sociales, tanto entre jurisdicciones como al interior de las mismas. Esto se visualiza en las desigualdades entre diversos niveles socioeconómicos y, a su vez, entre los entornos urbanos y rurales. En este sentido, el escenario educativo en contexto rural se encuentra signado por la desigualdad educativa con respecto a factores como la escasez de iniciativas por parte del Estado y la infraestructura (Steinberg, Cetrángolo y Gatto 2011). Al mismo tiempo, al consultar indicadores de eficiencia interna, se observan notables distancias entre ambos contextos. Con respecto a la tasa de sobreedad para el nivel primario, en el año 2018 es de 14.8 en el contexto rural mientras, que se reduce a 7.8 en el contexto urbano. El mismo indicador para el nivel secundario alcanza 36.1% en contexto rural y disminuye a 29.5 en entorno urbano. La tasa de abandono interanual, por su parte, es de 0.65 en contexto rural en el año 2018 y de 0.20 en contexto urbano en nivel primario, mientras que en secundario las distancias se profundizan: alcanzan 4.1 en contexto rural y descienden a 2.3 en entorno urbano<sup>1</sup>. En este sentido, si bien ante la pandemia se esbozó una propuesta homogénea basada en los cuadernillos y la virtualización, la propuesta se realizó en un escenario desigual.

Las perspectivas de estudio de las desigualdades presentan varias aristas de indagación, dependiendo de qué dimensiones observen: territorial (rural-urbano; centro-periferia; interprovincial), etaria, de género,

<sup>1</sup> Información basada en los Relevamientos Anuales. Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, MEN.

social, económica. Asimismo, analizar desigualdades específicamente en el nivel de las instituciones educativas implica considerar si corresponden al sector público o privado. A su vez, abordajes sobre las desigualdades han contemplado enfoques relacionales y multidimensionales (Reygadas 2004).

Este artículo presenta un análisis de las desigualdades considerando las dimensiones social y territorial. En primer lugar, se centra en la dimensión social debido a que el estudio observa la interlocución de las propuestas de los gobiernos educativos con las familias en tanto mediadoras fundamentales: en un contexto de “domesticación de la propuesta escolar” o “escolarización de la vida doméstica”, aquellas familias que cuentan con más tiempo y saberes escolares tienen ventajas sobre las demás. Se trata de una recreación de las desigualdades educativas clásicas que la mirada bourdeana llamó “arbitrario cultural”, en referencia a las distancias entre la propuesta escolar y el capital cultural familiar, a las que se suman desigualdades ante la “brecha digital”<sup>2</sup> ligadas ya no sólo al acceso, sino también a la apropiación y usos de las tecnologías (Dussel 2010, Benitez Larghi *et al* 2014). En Argentina, el porcentaje de estudiantes sin conexión es de 25% para primaria y de 16% para secundaria (Aprender 2018).

En segundo término, se considera la dimensión territorial de las desigualdades, dado que el contexto federal argentino requiere contemplar la disparidad de situaciones entre las provincias y, por lo tanto, las posibilidades en cuanto a políticas implementadas. En 1992, Argentina transfirió la gestión y el financiamiento de las escuelas secundarias desde la órbita del Estado Nacional hacia los estados provinciales (en 1978 había transferido el nivel primario), sin una contrapartida de recursos para que afrontaran nuevas responsabilidades equitativamente (Morduchowicz 2010). Esto condujo a una mayor fragmentación: el federalismo fiscal condiciona al federalismo educativo.

---

<sup>2</sup> Benitez Larghi *et al.* (2014) discuten el concepto de “brecha digital” argumentando que es necesario complejizar el análisis más allá del binomio accede/no accede, para poner el foco en las trayectorias de apropiación de las tecnologías.

En este contexto, cobra relevancia el análisis de las respuestas de las jurisdicciones ante el desafío de la virtualización. Para esto se propone una indagación a nivel subnacional considerando los niveles primario y secundario: ¿Cuáles son las estrategias de continuidad educativa en emergencia que se esbozan desde el Estado Nacional y desde cada provincia? ¿Cómo se relacionan las propuestas provinciales con la propuesta nacional? ¿Cómo son interpeladas familias, docentes y estudiantes?

Tres estudios realizados durante los meses de abril y mayo de 2020 han relevado algunas dimensiones que resultan antecedentes del análisis que aquí se propone. Por una parte, UNICEF ha explorado, a partir de una encuesta, las percepciones por parte de la población ante la pandemia. La encuesta indica que los esfuerzos por acercar los contenidos a los estudiantes están dando frutos: más de 80% de los hogares acceden a actividades, porcentaje superior en aquellas casas donde viven estudiantes que asisten al nivel primario y/o de secundario. Entre ellos, alrededor de 70% recibe retroalimentación por parte de los docentes.

Por otra parte, el estudio de Cardini, D'Alessandre y Torre (2020) analiza las respuestas que el gobierno nacional y cada uno de los 24 gobiernos provinciales dieron ante la pandemia a partir del estudio de las plataformas y principales acciones implementadas. Se retomarán aportes de dicho trabajo en el desarrollo de este capítulo.

En tercer término, Analía Meo, Valeria Dabenigno y Ada Freites Frey llevaron adelante una “Encuesta a docentes secundarios en tiempos de pandemia”. La encuesta fue aplicada en línea entre los meses de abril y mayo a 852 docentes de CABA y Provincia de Buenos Aires. La mayoría de los docentes afirmaron que antes del ASPO no habían usado Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, TIC's) o las habían usado poco.

Considerando estos antecedentes, el presente estudio se centra en dos cuestiones:

- las propuestas de las plataformas y las interrelaciones de las propuestas provinciales con la propuesta nacional;
- las relaciones que cada propuesta establece con tres actores educativos: familias, docentes y estudiantes.

En cuanto al abordaje metodológico, se trata de un estudio exploratorio basado en el análisis de información secundaria a partir de documentos nacionales y provinciales. La recolección de información se realizó durante los meses de abril y mayo de 2020<sup>3</sup>, y se centró en el análisis de las plataformas virtuales, resoluciones y comunicados.

## 2. Sobre el Plan Nacional "Seguimos Educando"

A partir de la Resolución 106/2020, el MEN, Educar S.A. y Contenidos Públicos S.A. crearon el portal [seguimoseducando.gob.ar](http://seguimoseducando.gob.ar), acompañando las resoluciones emitidas por la cartera educativa sobre la suspensión de las clases presenciales. El objetivo del plan fue colaborar con las condiciones para la continuidad de la enseñanza a través de un sistema multiplataforma.

El sistema educativo argentino tiene carácter federal y se organiza en 24 jurisdicciones. A su vez, se articula en diversos niveles y modalidades. La estructura del sistema educativo comprende cuatro niveles (inicial, primario, secundario y superior) y ocho modalidades (Educación Técnico Profesional, Educación Artística, Educación Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación Intercultural Bilingüe, Educación en Contextos de Privación de Libertad, Educación domiciliaria y hospitalaria, artículo 17, Ley N° 26.206). El Estado nacional y las jurisdicciones son responsables de la planificación, organización, supervisión y financiamiento del sistema educativo, que se integra por "los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y social" (artículos 12 y 14, Ley N° 26.206).

En ese sentido, si bien el artículo 5 de la Ley de Educación Nacional vigente establece que el Estado Nacional es quien fija la política educa-

---

<sup>3</sup> Las plataformas virtuales se encuentran en permanente actualización, por lo cual cabe subrayar que este trabajo se acota al relevamiento realizado durante los meses detallados, si bien las autoras conocen que varias jurisdicciones elaboraron propuestas más sofisticadas en la medida en que el ASPO se extendió.



tiva y controla su cumplimiento, también resalta que lo hace respetando las particularidades provinciales y locales. A su vez, el artículo 4 de la resolución mencionada establece que las jurisdicciones podrán contar con los recursos ofrecidos por el Programa “Seguimos Educando” para organizarlos y sumarlos a sus planificaciones de la manera que consideren, con el objeto de contribuir a la continuidad de las actividades de enseñanza en todos los contextos y garantizando el acceso a contenidos oficiales para la enseñanza y el aprendizaje.

El programa incluye la producción y emisión audiovisual a través de las señales dependientes de la Secretaría de Medios y Comunicación Pública: Televisión Pública Argentina y sus repetidoras, Encuentro, PakaPaka, DeporTV, Radio Nacional y Cont.ar. Por otro lado, se propone la distribución de material impreso para las comunidades sin acceso a internet, priorizando a aquellas en situación de aislamiento, ruralidad y contextos de vulnerabilidad social. Ambas iniciativas siguen la tendencia internacional: “In many systems, digital tools have allowed students to learn at a distance. For students without internet, lessons are being broadcast on TV or printed work sheets distributed to enable continued learning” (Banco Mundial 2020).

Se trata de una colección de materiales y recursos digitales organizados por nivel educativo y área temática. La plataforma se subdivide en tres, considerando los actores a quienes está dirigida: estudiantes, docentes y directivos y familias. En la pestaña “Estudiantes” se presentan plataformas múltiples organizadas en: actividades para trabajar en diálogo con los programas de TV y los cuadernillos impresos, cuadernos de actividades (articulan los programas de TV, radio y clases web), Franja PakaPaka y Franja Encuentro, Radio Escuela, recreos, indicaciones para lavarse las manos y una biblioteca multimedia. Asimismo, se ofrece la posibilidad de ver videos y mensajes enviados por estudiantes y enviar mensajes propios. Por último, se informa que la Línea 102 brinda un servicio telefónico gratuito y confidencial de contención para niños y adolescentes. Es notable la cantidad de recursos y actividades que se proponen; sin embargo, la abundante información y materiales figuran en un mismo plano, sin jerarquización.

En la pestaña dirigida a “Docentes y directivos”, la plataforma ofrece materiales y recursos. A su vez, se brindan capacitaciones: “Acompañamiento a docentes”, “Cómo gestionar un aula virtual”, “Cómo curar contenidos”, además de materiales educativos, cuadernillos para estudiantes, la clase del día, y se redirige a otros seis sitios “recomendados para docentes”.

La tercera pestaña del sitio está dirigida a las “Familias”. Brinda materiales e ideas de distinta índole: Propuestas formativas, “Homenaje de la música popular a quienes día a día trabajan para que los alimentos lleguen a nuestras mesas”, cuadernos para estudiantes con actividades, recomendados de la semana, un experimento con agua, una obra de teatro online, la posibilidad de “compartir la experiencia educativa”, instrucciones sobre cómo lavarse las manos, una propuesta para descubrir Museos Vivos; recomendaciones para la prevención, videos de simulación en formato 360°, “Recreo” (juegos) y acceso a la plataforma ContAR, que incluye películas. También se brindan sugerencias con respecto a la organización espacial y temporal del espacio-tiempo doméstico devenido espacio-tiempo escolar: “Ideas para organizarnos en cuarentena: ¿Cómo ayudar a los chicos y las chicas en sus tareas escolares?; Un tiempo establecido; un lugar determinado; ¿Cómo acompañar el uso de pantallas para entretenimiento?”.

A continuación se analizan las propuestas provinciales considerando el interjuego que establecen con el nivel nacional.

### 3. Análisis de las propuestas a nivel subnacional

La situación actual invita a analizar las propuestas de continuidad pedagógica desde una mirada *incremental* de las políticas públicas y de las políticas (Oszlak 1980), donde no solamente cobra importancia la elaboración de las propuestas desde el nivel central de la burocracia educativa, sino en la interacción e intercambio de los diferentes niveles y agentes



en la organización del proceso de continuidad pedagógica a distancia: la implementación, modificación y/o resignificación de las políticas se presentan en el transcurso de su implementación y de la acción política concreta.

En ese sentido, las provincias presentan distintos grados de articulación con el Programa Nacional “Seguimos Educando”. Mientras que en algunas provincias la propuesta se reduce a recuperar el programa nacional, en otros casos no se menciona articulación alguna. A continuación se analizan las propuestas educativas diseñadas por las 24 jurisdicciones, con foco en dos dimensiones:

1. La organización de las plataformas virtuales en relación con la propuesta nacional;
2. Las modalidades de interacción con los agentes escolares: estudiantes, docentes y familias.

### 3.1. Organización de las plataformas virtuales provinciales en relación con la propuesta nacional

Debido al actual contexto de pandemia y consecuente aislamiento social, los gobiernos educativos se han visto forzados a reorientar en forma y contenido la distribución y organización de saberes a través de medios alternativos a los presenciales. Las tecnologías cumplen en esta ocasión un rol fundamental como medios transmisores de los contenidos y actividades en los procesos de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, el plan de continuidad pedagógica propone reorganizar y estructurar el contenido curricular y las actividades que supone la trayectoria escolar obligatoria en plataformas educativas virtuales.

En este escenario, las tecnologías en cuanto a relevantes dispositivos educativos de comunicación, obligan a pensar cómo la organización curricular y educativa se ha reorientado en los diferentes niveles y modalidades, según las planificaciones de continuidad pedagógica virtuales de las diferentes provincias.

Desde esta misma perspectiva, el estudio de Cardini, D’Alessandre y Torre (2020) indica que las plataformas digitales propuestas por los gobiernos educativos provinciales, en lo que respecta a la organización y

estructuración de los contenidos, actividades y niveles educativos se encuentran organizadas según distintos criterios: algunas son anualizadas, otras agrupan a los distintos años en ciclos, otras proponen el trabajo por nivel y modalidad.

Sin embargo, la forma en que los diversos subsistemas educativos organizan los contenidos, actividades y niveles presentan amplias variaciones, las cuales dependen del grado de planificación y propuesta particular de cada provincia, y de los recursos y plataformas digitales utilizadas. Las propuestas pueden dividirse en tres grupos con diferentes grados de estructuración y organización de las plataformas.

En el primer grupo se encuentran las provincias cuyos contenidos y actividades se organizan con cierta estructuración, aunque presentan algunas variaciones entre provincias. Sin embargo, es posible decir que dentro de este grupo la mayoría de las plataformas virtuales estructuran el contenido educativo por nivel y modalidad. Otras se subdividen en ciclos y/o años escolares, y finalmente otras por edades y áreas de conocimiento. En el segundo grupo se encuentran otro grupo de provincias cuyas plataformas virtuales presentan una propuesta con menos nivel de estructuración y organización de contenidos. En estas plataformas, el contenido se divide según cierto nivel de complejidad pero sin especificación de año escolar en alguno de los niveles (primaria/secundaria). En el caso particular de San Juan, los contenidos y materiales se estructuran de manera generalizada, sin organización detallada curricular de materias, niveles y modalidades. Por último, en el caso de otras provincias, la organización de los contenidos se halla dividida por ciclo y subdividida por años escolares, o dividida por años escolares. Estas plataformas disponen de medios y recursos digitales en sus diseños que les permiten tener un mayor grado de organización, estructuración y disposición de los contenidos, actividades y recursos<sup>4</sup>.

Las plataformas virtuales de las provincias también cuentan con espacios dedicados a otras cuestiones características del proceso de es-

---

<sup>4</sup> Las provincias pertenecientes a cada grupo pueden encontrarse sintetizadas en el cuadro al final de esta sección.

colarización, como las secciones dedicadas a efemérides y fechas patrias, juegos y actividades recreativas.

Las actividades propuestas varían según áreas, niveles y modalidades. En aquellas provincias con mayor organización virtual en sus plataformas, las actividades y contenidos propuestos no solamente se centran en el reparto de cuadernos digitales e impresos para cada ciclo lectivo del plan nacional “Seguimos Educando”, sino que además han elaborado sus propios cuadernillos y actividades educativas que se encuentran en cada sección dentro de los niveles y modalidades, disponibles para ver en línea de manera virtual o descargarse. Por otra parte, las provincias con mayor soporte y organización virtual presentan mayor detalle y especificación de los circuitos divididos en niveles, modalidades y años, como también en la posibilidad de ampliar la oferta de materias disponibles para estudiantes en cada área de estudio, incluyendo orientaciones específicas.

Las plataformas también integran y vinculan otros medios digitales como la televisión pública, radio y otros espacios de información, como bibliotecas y espacios de publicaciones académicas y educativas virtuales.

En los casos en que las propuestas virtuales provinciales presentan mayor complejidad en su organización, los formatos y plataformas disponibles no sólo son un medio para publicar contenidos de lectura, sino incluso para brindar a los usuarios otras herramientas como comunicación en línea, murales digitales interactivos, convertidor de textos en audios de voz o introducción a la ciudadanía digital: este es el caso de La Pampa y de Misiones. El gobierno educativo misionero, a través de su propia plataforma “Guacururí: Programa de Innovación educativa”, permite a estudiantes y docentes participar de un espacio en línea de compleja organización, donde cada nivel y año disponen de su propia aula virtual. En cada una de ellas, docentes y estudiantes, a través de su propia cuenta y usuario, pueden acceder a un espacio áulico organizado de manera sincrónica, lo cual fomenta y permite una mayor interacción entre los participantes. Este caso se constituye como una de las plataformas con mayor organización virtual y curricular, con una propuesta que intenta mantener en vinculación continua a los actores educativos

a través de un mismo espacio y una organización curricular en relación con los niveles, modalidades y contenidos altamente detallados.

En el caso de la plataforma “ELE” en Chaco, al inicio de la página se encuentra disponible una lista que muestra los diferentes usuarios de “ELE” que se encuentran en línea (profesores, alumnos, directivos). Esta plataforma permite a cada usuario tener su propio espacio virtual para estudiar, participar e interactuar a partir de intercambios comunicacionales y foros de debate.

La variación en el nivel de intervención subnacional con respecto a la modalidad de organización curricular es amplia. Resulta significativa la diferencia en el grado de estructuración y la solidez de los formatos y soportes de las plataformas virtuales en las diferentes provincias, las cuales se traducen en desigualdades que asumen las propuestas en organización curricular y contenidos. En este sentido, las provincias que presentan propuestas virtuales y plataformas más fortalecidas y complejas en sus medios de enseñanza y aprendizaje, contenidos y formatos, disponen también de la elaboración de un plan pedagógico diseñado por el gobierno provincial con mayor autonomía con respecto a la propuesta nacional “Seguimos Educando”. Al mismo tiempo, las provincias que disponen de formatos y plataformas más complejos tienen la posibilidad de organizar las clases, contenidos y actividades educativas distanciándose en menor medida de la organización curricular común en años y ciclos lectivos, asemejándose a la organización curricular dada en el modo presencial. Por el contrario, aquellas provincias con formatos y soportes virtuales más débiles o inexistentes, retoman el plan nacional de continuidad pedagógica como herramienta principal.

La organización de las plataformas no solamente se relaciona con las formas de organización y estructuración de los contenidos y actividades, sino también con los medios que posibilitan su acceso.

Por un lado, como remarcan los relevamientos (Aprender 2018, CIPPEC 2018), las posibilidades de acceso a las tecnologías y conectividad son limitadas y dispares, tanto entre zonas geográficas como en los diferentes estratos sociales. Esto influye en la situación actual de cada provincia con respecto a la conectividad y, por tanto, en la efectividad de las propuestas y planes de continuidad (CIPPEC 2020). En este sentido, las

posibilidades de acceso y continuidad pedagógicas son desiguales. Este fenómeno no es una novedad del contexto de aislamiento, sino que se ha problematizado desde el ámbito académico y ha sido abordado mediante diversas políticas, como el Programa Conectar Igualdad<sup>5</sup>.

Las desigualdades también se manifiestan en las trayectorias de las diferentes gestiones educativas en cada jurisdicción con respecto a las políticas y recursos propios implementados en relación con la introducción de las tecnologías.

El contexto de confinamiento que ha irrumpido de manera imprevista exige la implementación de políticas reactivas como respuestas ante situaciones sociales no planificadas, donde las medidas tomadas por los gobiernos provinciales y las propuestas políticas en materia educativa se sirven de marcos de referencia similares sobre la problemática pública en cuestión. Una política reactiva no tiene la posibilidad de contar con una etapa de planificación con suficiente antelación para que directivos y elaboradores de las políticas puedan formular, reflexionar y detectar profundamente la situación, ya que ésta surge cuando un problema entra en crisis y se manifiesta ante los ojos del decisor, sin que se pueda evaluar y definir vías alternativas para la solución de problemas, anticipar impactos y calcular costos (Tamayo Sáez 1997).

En este sentido, en las propuestas virtuales de las provincias con diseños y plataformas con mayor organización y soporte virtual, se percibe que han existido políticas orientadas a la introducción de tecnologías y formatos virtuales en los procesos de enseñanza y aprendizaje con anterioridad al contexto de confinamiento. Este es el caso de Misiones, a través del sistema de aulas virtuales “Guacurarí”, un Entorno Virtual de Aprendizaje, concebido dentro del Programa de Innovación Educativa impulsado por la provincia en el año 2016, con colaboración de las autoridades educativas, el equipo de la plataforma, docentes y estudiantes. Siguiendo a Tamayo Sáez (1997), las administraciones públicas tienden a incluir en la agenda política problemáticas y formas de abordaje que

<sup>5</sup> Decreto 459/2010 “Programa Conectar Igualdad. Com. Ar” de incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes. 6 de abril de 2010. Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/165807/norma.htm>

conocen, que han tratado en el pasado y cuyo impacto pueden anticipar por medio de respuestas a problemáticas sociales abordadas con anterioridad a través del método de aproximaciones sucesivas y limitadas.

A su vez, para analizar las propuestas de continuidad pedagógica en cada provincia, es necesario pensar en la noción de sistema e interdependencia en la implementación de las políticas públicas (Oszlak 1980). La complejidad de la multiplicidad de niveles y actores en la burocracia y estructura educativa, implica reflexionar sobre las relaciones e interacciones que mantiene cada unidad sistémica en un contexto de emergencia en la implementación de respuestas y políticas. En este sentido, se aprecia una diversidad en los formatos y plataformas virtuales propuestos por los gobiernos educativos provinciales, lo cual muestra cierta falta de diálogo más sistemático con la propuesta nacional.

De esta manera, es posible decir que la modalidad de planificación ha adoptado una racionalidad política situada en la interacción del desarrollo y la implementación de las medidas, no sólo situado en el plano de la intelección, es decir de la planificación vista desde los decisores del nivel central, sino también en la apropiación y las propuestas de los múltiples niveles y unidades educativas. Dentro de cada provincia las modalidades de organización y acceso varían, promoviendo y motivando que las unidades escolares puedan adaptar las líneas generales de las propuestas pedagógicas virtuales y escolares a las situaciones institucionales en el transcurso de la implementación de la política educativa virtual.



Tabla 1. Nivel de estructuración y organización de las plataformas virtuales <sup>6</sup>		
Fuertemente estructurados	Estructurados	Baja o nula estructuración
Salta Misiones Chaco	Buenos Aires CABA Córdoba Santiago del Estero Río Negro Tierra del Fuego Chubut Entre Ríos La Pampa Mendoza Santa Fe Catamarca Tucumán Corrientes Jujuy La Rioja	San Juan Formosa Neuquén

## 4. Modalidades de interacción con los agentes escolares (estudiantes, docentes, familias)

### 4.1. Las familias

La relación entre familias y escuelas ha sido una construcción históricamente cambiante. En los orígenes del sistema educativo, en el pasaje del siglo XIX al XX, dicho vínculo implicó un trabajo activo por parte de la escuela para constituirse como agente educativo legítimo frente a las familias. En nuestros tiempos, esa hegemonía se encuentra instaurada.

<sup>6</sup> Se desconoce la organización de San Luis y Santa Cruz debido a la modalidad de acceso restringido a las plataformas. También se desconoce el caso de La Rioja, debido a la falta de una plataforma propia reservada exclusivamente para los procesos de enseñanza y aprendizaje. (Revisado al 9 de mayo de 2020).

Sin embargo, la actual coyuntura presenta un importante desafío, en tanto que implica la reinención de esa relación.

Siguiendo a Neufeld, Santillán y Cerletti, la organización del sistema masivo de escolarización hacia fines del siglo XIX implicó una decisión política acerca del papel de las familias. La obligatoriedad escolar que estableció la ley 1420 en el año 1884 se sustentó en la convicción de que la sujeción de la niñez al orden de la civilización moderna debía incluir la delegación de lo educativo de las familias al Estado (Carli 2002).

En la visión sarmientina la educación pública no sólo debía interpelar al niño como ciudadano, sino que mediante la población infantil se pretendía “socializar” a las generaciones adultas (Carli 2002). El sistema de escolarización centralizado debía “normalizar” y “homogeneizar” a una población heterogénea, construyendo un sentido unificado de identidad “argentina” (Neufeld 1999, Suasnabar 2018).

Siguiendo a Cerletti (2006), con el tiempo los maestros se fueron convirtiendo también en especialistas que hegemonizaron el acceso al saber. Mientras esto ocurría, las familias fueron desresponsabilizándose de lo que ocurría entre sus hijos y el conocimiento: su presencia en la escuela no era algo esperado (Amuchástegui 2000).

Dicho esto, en el escenario actual emerge la pregunta por la redefinición de esa relación. Ante la suspensión de las clases presenciales, las familias se ven interpeladas como actores centrales para la continuidad de la escolarización. Sin embargo, el análisis de las propuestas educativas esbozadas tanto a nivel nacional como en las 24 provincias, muestra que las interpelaciones hacia las familias en el contexto conforman un espectro amplio que varía tanto en el tipo como en el grado de interpelación.

Por un lado, se encuentran dos tipos de interpelación: mientras que los gobiernos educativos de algunas provincias dan a las familias indicaciones de orden pedagógico, otras incluyen también indicaciones ligadas a rutinas, hábitos y conductas que apuntan a la construcción de un nuevo oficio de estudiante: el oficio de estudiante a distancia.

A su vez, existen diferencias en relación con los grados de interpelación a las familias: algunas provincias realizan una interpelación fuerte, otras una interpelación débil, mientras que un tercer grupo no hace mención alguna.



Tabla 2. Tipo de interpelación y grado de interpelación de docentes a familias		
Tipo /Grado de interpelación	Indicaciones de orden pedagógico	Indicaciones ligadas a rutinas, hábitos y conductas
Fuerte	Córdoba, Neuquén, Misiones, Buenos Aires, Tierra del Fuego	CABA, Mendoza, Tierra del Fuego, Formosa, Salta, Entre Ríos
Débil	Chubut	Buenos Aires Córdoba, Neuquén, La Pampa
Nula	Catamarca, Río Negro, Jujuy, Salta, San Juan, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, San Luis, Santa Cruz (no permite visualizar), Tucumán, Santa Fe, Santiago del Estero (replica Nación)	Catamarca, Jujuy; San Juan; Corrientes, San Luis, Santiago del Estero (replica Nación), Misiones, Chubut, Tucumán, Chaco, Río Negro, Jujuy, Santa Fe, La Rioja, Santa Cruz (no permite visualizar), La Rioja (no permite visualizar)

## 4.2. ¿Interpelación pedagógica o escolarización de la vida doméstica?

En primer término, cabe señalar que a diferencia de la propuesta nacional, en la mayoría de las propuestas provinciales no existe ningún tipo de interpelación hacia las familias. A su vez, algunas de ellas tampoco presentan sugerencias dirigidas a otros actores educativos como docentes y estudiantes (es el caso de Jujuy, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán), mientras que en otros casos —como en Catamarca y Corrientes—, sí se considera a otros actores, aunque no a las familias. Es decir, el grupo mayoritario formula consignas y actividades, pero no brinda indicaciones para quienes deberían implementarlas: se supone una aplicación automática por parte de familias y de estudiantes.

### 4.2.1. Indicaciones de orden pedagógico hacia las familias

Seis son las provincias que dan indicaciones de orden pedagógico: Buenos Aires, Córdoba, Neuquén, Misiones, Tierra del Fuego y Chubut.

El caso de Provincia de Buenos Aires es uno de los que brinda información más detallada hacia las familias. Es notorio el lugar que se da a las familias en el acompañamiento y el pedido de participación activa, colaborativa y creativa. También existe un señalamiento sobre las desigualdades en las trayectorias y situaciones. En cuanto al nivel primario, cada actividad y cuadernillo en la plataforma contiene un comunicado oficial con instructivos y recomendaciones hacia las familias, promoviendo y aconsejando el acompañamiento de adultos (hermanos, madres, padres) en el desarrollo de las tareas.

Por su parte, Córdoba considera la posibilidad de que la familia pueda ayudar a los estudiantes en sus procesos de aprendizaje. Por ello, en cada propuesta de enseñanza existe una guía con orientaciones. Por otra parte, Neuquén cuenta con una sección denominada “En Familia”, donde hay disponibles actividades para realizar con diferentes temas y ejercicios (“Leemos escribiendo”, “Ambiente saludable”, “Juego en Familia”, “Alimentación y nutrición”, “Red de tutorías”). En tercer término, Misiones contiene un espacio específico para la “Familia”, donde brinda la información fundamental sobre los procesos de educación digital, en qué consiste, de dónde proviene el proyecto y sobre la plataforma educativa y su uso. Por último, Tierra del Fuego presenta indicaciones especialmente dirigidas a familias que están enseñando a leer.

En el caso de Chubut, se trata de una referencia al uso de las aulas virtuales de Google Classroom. También en la parte superior de la página hay una opción denominada “Aportes”, donde estudiantes y docentes pueden compartir recursos y materiales.

#### **4.2.2. Indicaciones hacia las familias ligadas a recrear la forma escolar en el ámbito doméstico: hacia la normalización de rutinas, hábitos y conductas**

Un segundo grupo de provincias se dirige a las familias con indicaciones que apuestan a una suerte de reconstrucción de la “forma escolar” en el ámbito doméstico. Bajo este nombre, Vincent, Lahire y Thin (1994) remiten a una configuración sociohistórica surgida en las sociedades europeas entre los siglos XVI y XVII que da como resultado un modo de

socialización escolar que se impuso a otros modos de socialización. Se trata de una forma inédita de relación social que se denomina pedagógica, crea un tipo de socialización de los sujetos y se realiza en un espacio y tiempo específicos: la escuela.

Las indicaciones dadas por los gobiernos subnacionales buscan recrear la forma escolar en el ámbito doméstico en dos sentidos: por un lado, poniendo énfasis en la organización temporal y espacial y, por otro, clasificando los hábitos en buenos y malos, con cierta impronta normalizadora. De este modo, se busca la regulación de tiempos, espacios, rutinas, hábitos y comportamientos para construir un nuevo oficio de estudiante: el oficio de estudiante a distancia. Sin embargo, no se trata de estudiar a distancia en condiciones normales, sino de un “oficio de estudiante a distancia en contexto de pandemia”.

Con respecto a la dimensión temporal, en el actual contexto se desvanece una de las funciones sociales de la escuela: la función de organizadora temporal. Como indica Southwell (2011), la temporalidad escolar busca apartar a niños y jóvenes del tiempo y espacio de los adultos, particularmente del mundo del trabajo: la escuela formal vuelve al tiempo escolar hegemónico frente a otras temporalidades que parecen quedar suspendidas. Uno de los problemas que emerge en la excepcional coyuntura actual es que el tiempo escolar y el tiempo doméstico, así como el espacio de adultos y de niños y jóvenes se desordenan. De allí la preponderancia que adquiere en las propuestas provinciales el ordenamiento temporal de los días y las horas. En ese sentido, las propuestas apuntan a una recreación de la organización temporal escolar dentro en el ámbito doméstico como si se apostara a una mimesis con respecto a la separación de tiempo de estudio y tiempo de recreación (ocio), o a la organización de la jornada según turno mañana/turno tarde.

El caso de CABA es uno de los más destacados en este sentido: se puntualizan “pautas de convivencia para este tiempo”. Con esto se hace referencia a explicar a los hijos que no se trata de un periodo de vacaciones, se busca legitimar la continuidad de la escolarización, manejar el uso del tiempo escolar y no sobreinformar. Específicamente en lo referido a las rutinas, se indican tres cuestiones: respetar los horarios de lunes a viernes, limitar la exposición a la tecnología y hacer actividades

manuales. Asimismo, se acercan “herramientas y pautas de crianza para aplicar en casa”.

También Tierra del Fuego presenta un comunicado en el que detalla siete dimensiones para “crear escenarios”: establecer un horario, determinar cuánto tiempo se va a dedicar por día a esta tarea, apagar los dispositivos electrónicos; “poner onda”, así se torna divertido hacerlo juntos en familia, proponer un momento de “recreo” donde sea posible “jugar juntos”, estimular logros y aprendizajes con palabras de aliento, estar atentos a los enojos y llantos ante alguna tarea, no presionar ante estas actitudes y alentar para que pueden resolverla y los padres estén para acompañarlos. **NO CASTIGAR** estas conductas.

En el caso de Entre Ríos, se enfatiza la necesidad de crear un “enquadre para el trabajo”, subrayando que no se trata de vacaciones. En este caso, es llamativo el hincapié que se coloca en el fortalecimiento de los vínculos “amorosos” del núcleo familiar. En cuanto a Formosa, hay un apartado que especifica el rol de las familias: Los adultos serán los responsables de organizar el tiempo y el espacio en que se realizarán las actividades; armar junto a las niñas y los niños una agenda para la semana que contemple las actividades del cuaderno y las de la escuela, dedicando 45 minutos de estudio de una asignatura o área y luego unos 15 minutos de recreo; marcar cuándo comienza el tiempo de hacer la tarea y cuándo finaliza. Asimismo, es llamativo que el ministerio formoseño ofrece un espacio para la escucha y la contención para padres y docentes, por medio de conversaciones de “coaching ontológico profesional”. También Salta desarrolla una propuesta fuerte hacia las familias, ligada a “compartir y disfrutar, hacer acuerdos, respetar la intimidad, cuidar los vínculos”.

En los casos de Neuquén, Chubut, Córdoba, La Pampa y Provincia de Buenos Aires, se interpela a las familias en este mismo sentido, aunque se trata de una interpelación más lábil en comparación con las anteriores.

También en algunos casos, la propuesta de mimesis con la dimensión temporal de la forma escolar se extiende a la organización espacial. Tal es el caso de Mendoza, en donde se indica “si se dispone de un patio, organizar a los chicos para que salgan del interior, respetando las condiciones de aislamiento”.

Es decir que, con respecto a la organización espacio temporal, se apunta a que sea mimética: en otras palabras, que se asemeje a la propuesta escolar.

Una vez realizado este recorrido, cabe la pregunta: ¿a qué tipo ideal de familia están dirigidas estas indicaciones? En primer término, se trata de familias que cuentan con conectividad y dispositivos adecuados. Además, es necesario que dispongan de un espacio en donde realizar las actividades físicas que se sugieren, o un patio para diferenciar los espacios según funciones. Asimismo, deben contar con tiempo para destinar tanto a la lectura de los materiales como a la división y estructuración de los días según tiempo de actividades/tiempo de recreación. Es decir, se dialoga con un cierto tipo de familia por encima de otros, profundizando las desigualdades que la mirada bourdieana llama “arbitrario cultural”, en referencia a las distancias entre la propuesta escolar y el capital cultural familiar, a las que se suman en este contexto alfabetizaciones digitales y supervisiones parentales desiguales.

En segundo lugar, hay una intencionalidad por moldear y homogeneizar las prácticas de las familias. La interpelación a la vida doméstica con impronta normalizadora no es una novedad en el sistema educativo. Con el concepto de gubernamentalidad, Foucault mostraba la instauración moderna de un gobierno ya no dirigido a un territorio sino a la población: el poder moderno actúa por producción y no por represión, es decir que genera un tipo de sujeto específico. Como señala Pineau (2005), la escolarización moderna cumplió un rol fundamental en ese sentido, inculcando pautas civilizatorias a estudiantes y familias. Siguiendo a Puigróss (1990), en el caso argentino, Sarmiento intentaba neutralizar dos tipos de crianza: la de la familia oligarca y la de la familia popular. De ahí que el proyecto de la escuela moderna avanzara sobre la vida doméstica, instituyendo buenos y malos hábitos a través del positivismo y el higienismo.

La preocupación civilizatoria por la organización doméstica se restablece en el contexto actual en tanto nuevamente se clasifican y ponderan las prácticas: entre las positivamente valoradas se encuentran la organización del tiempo semanal, el establecimiento de horarios de recreación y rutinas en cada jornada, el cuidado de la salud mental, la

práctica de la solidaridad, la limpieza de las superficies, el levantarse todos los días a la misma hora, el promover la autonomía, el diálogo y la escucha, el compartir y disfrutar, la creación de escenarios, el límite de la exposición a la tecnología, la realización de actividades manuales, no castigar y hasta “ponerle onda”. También se observa una psicologización en algunos comunicados hacia las familias. En el caso de Mendoza, por ejemplo, se realizan sugerencias relacionadas con los límites, la motivación, la autoestima o la resiliencia.

En síntesis, el análisis de los modos de interpelación hacia las familias desde una perspectiva que estudia las desigualdades en términos de clases sociales muestra que las propuestas dialogan con un tipo específico de familia. En un contexto en el cual las familias devienen mediadoras fundamentales, dada la implementación de la educación a distancia ante la emergencia sanitaria, aquellas familias que cuentan con más tiempo y saberes vinculados a la propuesta escolar tienen ventaja sobre las demás. Si bien hace más de medio siglo que Bourdieu mostrara la incidencia del capital cultural familiar en las trayectorias y en el éxito escolar de los estudiantes usando el concepto de “arbitrario cultural”, el actual contexto implica una profundización de las desigualdades educativas clásicas tanto debido al uso de las tecnologías como al grado de proximidad de las familias, con propuestas que sólo en algunos casos contemplan indicaciones específicas hacia ellas.

### 4.3. Los docentes

En el contexto de suspensión de la presencialidad, también se reconfigura el rol de los docentes. En los casos de algunas provincias aparecen indicaciones directas referidas a transformar su rol hacia el de tutores (Catamarca), ligadas al acompañamiento, la asistencia, la comunicación, la garantía del servicio alimentario (Formosa). En otros casos, los mensajes hacia los docentes tienen carácter explicativo en relación con el uso de las plataformas y recursos (Salta, Chubut, Corrientes y La Pampa), formación docente (Misiones) e indicaciones didácticas ligadas a la selección y priorización de contenidos (Entre Ríos). También hay foros de intercambio y debate disponibles (Corrientes) y mensajes de apoyo a los

educadores (Santa Fe). En la mayoría de los casos no figuran indicaciones de ningún tipo.

#### 4.4. Los estudiantes

Por último, sólo en los casos de las provincias de Santa Fe y Salta se elaboran mensajes dirigidos a estudiantes, si bien presentan contenidos marcadamente distintos. Tanto el mensaje de la ministra como el del secretario de Educación santafesinos, escritos en primera persona, refieren a la necesidad de que la escuela “vaya al encuentro” de sus estudiantes para asegurar el derecho a la educación. En cuanto a Salta, dirigen “mensajes motivacionales” hacia los estudiantes referidos a los sentimientos sobre sí mismos a las relaciones familiares (estados de ánimo, sobrellevar la cuarentena, las emociones, etcétera). En este sentido, se observa que en la mayoría de casos, los mensajes desde las plataformas virtuales son creados por adultos, y dirigidos a su vez a otros adultos.

### 5. Reflexiones finales

El actual contexto de aislamiento ante la pandemia ha generado una situación excepcional en el sistema educativo. En este marco, las desigualdades preexistentes se acentúan y resignifican a través de las iniciativas gubernamentales que posibilitan la continuidad de la modalidad de enseñanza no presencial en emergencia. Las desigualdades se reeditan, por un lado, en la relación de las familias con la propuesta escolar ahora mediada por las TIC, que se tornan dispositivos indispensables para el sistema educativo. Por otro, frente al carácter federal del sistema educativo argentino y las desigualdades regionales, el objetivo de este trabajo ha sido analizar las propuestas educativas de continuidad pedagógica a nivel subnacional.

En primera instancia, se analizaron las propuestas de las plataformas virtuales, estableciendo una comparación con respecto a la modalidad de organización curricular en cada provincia. En este aspecto, se pudo observar el carácter desigual que asumen las propuestas provinciales en

relación con las plataformas y formatos virtuales, y en consecuencia, a la estructuración y organización del contenido curricular y las propuestas áulicas. Las propuestas y formatos de cada provincia y su relación con la propuesta nacional varían según la trayectoria y experiencias previas de los gobiernos provinciales en materia de recursos, y las políticas de utilización e introducción de TIC influyen en las posibilidades de organización virtual, respuestas y medios para afrontar la reorganización abrupta del proceso educativo. Desde un análisis de las desigualdades, se trata de un caso típico de acumulación de ventajas y de desventajas (Saraví 2015), en tanto que aquellas provincias con mayor trayectoria de virtualización realizan propuestas más sólidas y con impronta propia, las provincias con menor o nula trayectoria se pliegan a la propuesta nacional.

Con respecto a la interpelación hacia los actores educativos, también se observan importantes diferencias dependiendo de cada jurisdicción. Ante el escenario de continuidad educativa en los hogares, las familias recuperan un lugar central en tanto queda a su cargo la mediación en la implementación de las propuestas elaboradas desde los gobiernos educativos.

En los casos en que existe un mensaje hacia las familias, se apunta mayormente a la organización de un espacio-tiempo doméstico, buscando que sea mimético en relación con la forma escolar; es decir, se dialoga con un tipo de familia en particular: aquella en condiciones de aproximarse al planteamiento que realiza la escuela. Asimismo, se ponderan y clasifican las rutinas y prácticas según se las considere buenas o malas.

Por otra parte, no existen mensajes que consideren una capacitación a nivel nacional para docentes y directores sobre el trabajo de forma remota o sobre la transformación en sus funciones, como sucede en los casos de otros países (OCDE 2020).

También resulta interesante que si bien la principal preocupación de los gobiernos educativos apunta a la construcción de un “estudiante a distancia en contexto de emergencia”, en pocos casos se dirigen a este actor. Los mensajes son mayormente elaborados por adultos y dirigidos hacia adultos.

En suma, la diferencia entre los planteamientos de cada provincia tanto con respecto a las actividades propuestas como a los modos de in-



terpelar a familias, docentes y estudiantes es notable. Este análisis podría dar cuenta de la complejidad de la regulación desde el MEN en la articulación con las propuestas provinciales, así como de una incidencia alta de las trayectorias de virtualización previamente acumuladas por cada jurisdicción en la posibilidad de elaborar políticas con carácter reactivo en un contexto de emergencia sanitaria.

## Bibliografía

344



- BANCO MUNDIAL. 2020. *How countries are using edtech (including online learning, radio, television, texting) to support access to remote learning during the COVID-19 pandemic*.
- BENÍTEZ LARGHI, S.; LEMUS, M; MOGUILLANSKY, M. Y WELSCHINGER LASCANO, N. 2014. "Más allá del tecnologicismo, más acá del miserabilismo digital. Procesos de co-construcción de las desigualdades sociales y digitales en la Argentina contemporánea". *Ensamblés*, 1: 57-81.
- BRASLAVSKY, C. 1985. *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO-GEL.
- CARDINI, A. D'ALESSANDRE, V. Y TORRE, E. 2020. *Educación en tiempos de pandemia Respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- CERLETTI, L. 2006. *Las familias. ¿Un problema escolar? Sobre la socialización escolar infantil*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- DUSSEL, I., CARUSO, M. 1999. *La invención del aula. Una genealogía de la forma de enseñar*, Buenos Aires: Santillana.
- DUSSEL, I. 2010. *Aprender y Enseñar en la cultura digital*. Buenos Aires: Santillana.
- KESSLER, G. 2002. *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires: UNESCO, IIPE.
- KESSLER, G. 2004. *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.
- KESSLER, G. 2014. *Controversias sobre la desigualdad*. Buenos Aires: FCE.
- KRÜGER, N. 2012. "La segmentación educativa argentina: Reflexiones desde una perspectiva micro y macro social". *Páginas de Educación*, 5, 1.
- MEO, A., DABENIGNO, V. Y FREITES FREY, A. 2020. *Encuesta a docentes secundarios en tiempos de pandemia*. Buenos Aires.

- MORDUCHOWICZ, A. 2002. *El financiamiento educativo en Argentina*, UNESCO.
- NEUFELD, M. R. 2000. "Familias y escuelas: la perspectiva de la antropología social". *Revista Ensayos y Experiencias. Familias y escuelas*.
- NEUFELD, SANTILLÁN Y CERLETTI. *Las familias en la escuela*. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002218.pdf>
- OCDE 2020. *Education responses to COVID-19: Embracing digital learning and online collaboration*.
- OSZLAK, O. 1980. "Políticas Públicas y Regímenes Políticos". *Estudios CEDES*, 3, 2.
- PINEAU, P. 2005. "¿Por qué triunfó la escuela?". En Pineau, Dussel y Caruso, *La escuela como máquina de educar*, Buenos Aires: Paidós.
- PUIGGRÓS, A. 1990. *Sujetos, disciplina y currículum. Historia de la educación argentina I*, Buenos Aires: Galerna.
- RIVAS, A. 2018. "Un sistema educativo digital para la Argentina". Documento de trabajo 165. Buenos Aires: CIPPEC.
- REYGADAS, L. 2004. "Las redes de la desigualdad. Un enfoque multidimensional". *Política y Cultura*, 22: 7-25.
- SARAVÍ, G. 2015. "De la desigualdad a la fragmentación". En *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*, México: FLACSO.
- SOUTHWELL, M. 2011. "Pasado y presente de la forma escolar para la escuela media", *Práxis Educativa, Ponta Grossa*, 6,1: 67-78.
- STEINBERG, C., CETRÁNGOLO, O. Y GATTO, F. 2011. *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*: UPEA, Presidencia de la Nación y CEPAL.
- SUASNABAR, C. 2018. "Los ciclos de reforma educativa en América Latina". En *Análisis de política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*, Suasnábar, C.; Rovelli, L.; Di Piero, E. La Plata: EDULP.
- TAMAYO SÁEZ, M. 1997. "El análisis de las políticas públicas" En Bañón, R. y Carrillo, E. (comp.). *La nueva Administración Pública, Alianza, Madrid. iv: La implantación de las políticas públicas*.
- VINCENT, G.; LAHIRE, B.; THIN, D. 1994. *Sur l'histoire e la théorie de la forme scolaire*. En: Vincent, G. (Dir.). *L'éducation prisonnière de la forme scolaire? Scolarisation et socialisation dans les sociétés insdutrielles*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon.



UNICEF 2020. *Encuesta COVID. Percepción y actitudes de la población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas sobre la vida cotidiana.*  
TIRAMONTI, G. (COMP.) 2004. *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media.* Buenos Aires: Manantial.

## Normativas y documentos

### Resolución 106/2020 del MEN

Acceso el 20 de mayo de 2020.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226751/20200316>.

Gobierno de La Rioja. Comunicados a Centros Educativos N° 12 “Protocolo de reparto de material didáctico y tecnológico. Martes 7 de abril Acceso el 9 de mayo de 2020.

### Plataformas virtuales de cada jurisdicción

Acceso entre el 8 y el 9 de mayo de 2020

Nación: <https://www.educ.ar/noticias/etiqueta/seguimos-educando#gsc.tab=0>

Buenos Aires: <https://continuemos estudiando.abc.gob.ar/>

CABA: <https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes-y-familias>

Chaco: <https://ele.chaco.gob.ar/>

Córdoba: <https://tuescuolaencasa.isep-cba.edu.ar/>

Neuquén: <http://intraeducacion.neuquen.gov.ar/aprendizajes/>

Río Negro: [https://educacion.rionegro.gov.ar/desarrollo\\_seccion.php?id=289](https://educacion.rionegro.gov.ar/desarrollo_seccion.php?id=289)

Catamarca: [http://www.catamarca.edu.ar/plataforma\\_educativa/](http://www.catamarca.edu.ar/plataforma_educativa/)

Formosa: <http://educacionvirtual.formosa.gob.ar/>

Jujuy: <https://sitios.educatina.com/jujuyaprende/>

Salta: <http://miescuola.edusalta.gov.ar/>

San Juan: <http://educacion.sanjuan.gob.ar/#pantallas>

Chubut: <http://chubuteduca.chubut.edu.ar/h5/index.html>

Corrientes: <https://aprendemostodos.mec.gob.ar/>

Entre Ríos: <http://aprender.entrerios.edu.ar/recursos/#results>  
La Pampa: <https://estudiar.lapampa.edu.ar/>  
Mendoza: <http://www.mendoza.edu.ar/escuela-digital/>  
Misiones: <http://guacurari.misiones.gov.ar/>  
San Luis: <http://aprendoigual.sanluis.edu.ar/>  
Santa Cruz: <https://aprendamosatravesdelastic.santacruz.digital/>  
Santa Fe: <https://campuseducativo.santafe.gob.ar/>  
Santiago del Estero: <https://www.educ.ar/recursos/150936/seguimos-educando/>  
Tierra del Fuego: <https://formaciondigital.tdf.gob.ar/>  
Tucumán: <https://conectate.educaciontuc.gov.ar/campus/>





# ***Coronizando el futuro:*** **La desigualdad en los tiempos de la pandemia**

---

Hans-Jürgen Burchardt  
Rebeca Ramos

## **1. Introducción**

La crisis ocasionada por el estallido de la pandemia del COVID-19 está conduciendo a una ruptura de magnitudes históricas. En América Latina, donde el virus se propaga a pasos acelerados y constantes, ya se observan las fracturas sociales, políticas y económicas. No obstante, no es sólo el virus, altamente infeccioso, el que mata. Este se está imponiendo sobre estructuras marcadas por profundas fisuras que acentúan y reproducen la desigualdad social, la indigencia material de partes importantes de la población y la ausencia o total fragmentación de los servicios públicos. “El Corona” no sólo es un virus: En todas partes, también es el marcador más potente de la miseria y las desigualdades sociales.

Hoy en día, más de la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA) de América Latina trabaja en el sector informal, lo que representa casi 160 millones de personas, la mayor parte son los jóvenes y las mujeres quienes pululan las calles en busca del sostén diario (OIT 2020). En este contexto, la cuarentena y la interrupción del trabajo, por lo menos para esta parte de las sociedades, representa un reto que involucra escenarios complejos vinculados con la miseria y el hambre, y en casos extremos, incluso la muerte. Por tanto, en la región, al igual que en la mayoría de los países del Sur global, el “Quédate en casa” es una receta exclusiva que sólo una minoría puede permitirse.

Sin embargo, no se trata solamente de los pobres de esta tierra los que sienten el flagelo del coronavirus. La pandemia no se detiene por límites sociales o fronteras nacionales. Las dinámicas actuales en la región demuestran que los toques de queda, el confinamiento, o el cierre de las fronteras, no son medidas suficientes para frenar el COVID. Las clases medias y altas, a pesar de estar mejor protegidas, también sufren recortes y peligros. Casos populares como la infección de los primeros ministros Boris Johnson (Reino Unido) y Jair Bolsonaro (Brasil); de la presidenta interina de Bolivia, Jeanine Áñez; de la muerte de Jerónimo Arango — multimillonario mexicano, con una fortuna valuada en 4,200 millones de dólares (Forbes-México 2020)—, o el fallecimiento del magnate inmobiliario Stanley Chera, constatan que este virus no respeta ni estado social, ni origen, ni abundancia.

Resumiendo este panorama, el trabajo se enfoca en el argumento de que la crisis que está presionando a América Latina impone al Estado nuevos desafíos y asigna un papel protagónico a los servicios públicos, y puede convertirse en una enjuiciadora de las sociedades latinoamericanas. La crisis del COVID reabre preguntas sobre el modelo actual de desarrollo, los bienes públicos y el rol del Estado, y puede ayudar a impulsar cambios estructurales en el mediano y largo plazo.

El siguiente artículo analiza alguna de las diversas facetas que esta crisis sanitaria global está teniendo en la región, focalizándose en las desigualdades sociales y en recomendaciones sobre cómo el COVID podría conducir hacia una respuesta productiva, que permita sobrepasar la pandemia creando las condiciones para evitar futuras catástrofes humanas. A partir de un breve análisis de la situación sanitaria en la región, se examinan las características sociales que está teniendo la propagación de la pandemia en América Latina, y se presentan las posibles lecciones que pueden aprenderse de la crisis, así como propuestas de acción.

## 2. El *Corona* en América Latina: La salud y el medio ambiente

En el transcurso de 2020, América Latina se ha convertido en foco pandémico, registrando a Brasil, Perú, Chile, Ecuador y México como los epicentros más complejos, y confirmando al mundo las profundas fragilidades internas. Pero la prevalencia del virus no ha seguido el mismo comportamiento en cada uno de los países de la región, y parece inconveniente ajustarse únicamente a las cifras generales, las cuales muchas veces además no son confiables y cambian drásticamente por día.<sup>1</sup>

Una primera lectura se centra en la situación sanitaria, a través de una comparación de los sistemas de salud en la región y su correlación con el coronavirus. Aunque las estadísticas se encuentran dispersas y desactualizadas cuando se desagregan por rubros o sectores con algunos datos incorporados, es posible acercarse a un panorama sobre el estado de los sistemas de la salud,<sup>2</sup> e intentar una comprobación simple de la correlación entre las capacidades de estos países para responder ante una crisis sanitaria.

---

<sup>1</sup> Notorias son, por ejemplo, las cifras de Nicaragua. De acuerdo con los datos oficiales, a mediados de 2020 ha habido sólo 74 fallecidos, y las cifras de infecciones también son relativamente bajas (2,170 casos). Según otro monitoreo independiente, se reportaban a finales de junio 2020 cifras de 6,775 infecciones confirmadas, y 1,878 fallecidos (Observatorio Ciudadano, 2020). Los índices del sistema de salud nicaragüense que reflejan cifras muy desfavorables (véase Tabla 1) hacen más factibles los últimos datos.

<sup>2</sup> Entre ellos se encuentran la proporción de camas y médicos por cada 1,000 habitantes, la relación del porcentaje del PIB destinado al gasto de la salud y las cifras de defunciones confirmadas por el COVID-19 (junio de 2020).

**Tabla 1. Capacidad de respuesta de países latinoamericanos al COVID-19**

País	Camas hospitalarias (x/1,000Hab.)	Personal médico (x/1,000Hab.)	Gasto del PIB en salud (2017*)%	Muertes por COVID-19 registradas (al 28 de junio de 2020)
Argentina	5	3.96	11	1,217
Brasil	1.5	2.17	13.1	57,070
Bolivia	1.1	1.61	6.4	970
Chile	2.2	2.59	90	5,347
Colombia	1.5	2.18	7.2	3,076
Costa Rica	1.1	2.89	7.3	14
Cuba	5.2	8.4	11.7	86
Ecuador	1.5	2.05	8.3	4,424
El Salvador	1.3	1.57	7.2	157
Guatemala	0.6	0.36	5.8	706
Haití	0.7	0.23	8	100
Honduras	0.7	0.31	7.9	479
México	1.5	2.25	5.5	26,381
Nicaragua	0.9	0.98	8.6	74
Paraguay	1.3	1.37	6.7	15
Perú	1.6	1.27	50	9,135
Uruguay	2.8	5.05	9.3	26
Venezuela	0.8	1.94	1.2	42
Reino Unido**	2.8	2.81	9.6	43,598
Estados Unidos**	2.9	2.59	17.1	125,559

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del IndexMundi, PAHO, GHSI, World Bank.

Los datos de la Tabla 1 documentan explícitamente que no hay una causalidad estrecha entre la calidad y los recursos dedicados a un sistema de salud y los impactos de la pandemia. Por un lado, los casos de Cuba y Uruguay subrayan que un sistema de salud de cobertura universal, robusto en equipamiento y recursos humanos, ayudan a enfrentar





un escenario de crisis como el del coronavirus.<sup>3</sup> A su vez, en los países industrializados, tomando como ejemplo a Estados Unidos y el Reino Unido, generalmente con mejores instalaciones médicas, registran niveles muy elevados de fatalidades; es decir, en los países que iniciaron en los 80 políticas neoliberales, y con ello la erosión de sus sistemas de salud. Por otro lado, aunque se tengan buenas proporciones en los indicadores de los sistemas de salud, no necesariamente se sobrevive ante un brote masivo de proporciones pandémicas. Con un alto índice de infecciones como el del COVID-19, cualquier sistema sanitario colapsa.<sup>4</sup>

Como primer resultado, es posible constatar que incluso un sistema de salud de alta calidad por sí solo no es suficiente para disminuir los impactos negativos y minimizar el número de víctimas. Por supuesto, no hay duda de que la situación médica de América Latina requiere urgentemente más recursos, esfuerzos y reformas. La inversión pública de la región en salud es, en promedio, de 4% del PIB, la mitad de lo que gastan en este sector los de la OCDE (Oxfam International, 2020). Por tanto,

<sup>3</sup> La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que es necesario un mínimo de 3 personas dedicadas a a salud por cada 1,000 habitantes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el tema salud, ello sin contar desafíos como la pandemia actual. En América Latina, dentro de los países seleccionados, esa cifra la alcanzan sólo Argentina, Cuba y Uruguay, con índices de 3.96, 8.4 y 5.05, respectivamente.

<sup>4</sup> Para tener una idea comparativa: Italia ocupa el lugar 15 y España el lugar 17 en el mundo, en sus proporciones de cantidad de médicos por cada 1,000 habitantes (con 4.09 y 4.07 respectivamente). Brasil, en cambio, se ubica en el escaño 79, con 2.17 médicos por cada 1,000 habitantes. En la variable de camas de hospitales en cada país, las tres naciones bajan drásticamente en sus posiciones, ubicándose Italia en el número 67 —con 3.4 camas/1,000hab, y España en el puesto 73 con 3 camas/1,000hab. En este rubro, Brasil se desploma hasta el puesto 102, con una cifra de 1.5 camas/1,000 habitantes (Index MUNDI, 2019). A pesar de estos contrastes inmensos, también en España e Italia se registraron números desorbitantes de muertes por COVID (28,341 y 34,716 respectivamente, al 18 de junio de 2020). Por eso, el Global Health Security Index (GHSI) ya señalaba en 2019 que ningún país está completamente preparado para epidemias o pandemias. Sobre todo la coordinación y preparación internacional suele siendo débil: “The Global Health Security (GHS) Index analysis finds no country is fully prepared for epidemics or pandemics. Collectively, international preparedness is weak. Many countries do not show evidence of the health security capacities and capabilities that are needed to prevent, detect, and respond to significant infectious disease outbreaks” (GHSI 2019, 18).

como primer paso, se deberían movilizar los recursos necesarios para llevar a los sistemas de salud a estos estándares internacionalmente recomendados. Pero el virus indica que no se deberían limitar únicamente a este esfuerzo. El COVID, como marcador de miserias y desigualdades, muestra que la lucha contra la pandemia no sólo es una batalla para mejores sistemas sanitarios o para generar una vacuna; es también una batalla para disminuir desigualdades.

En ese contexto, el *Corona* muestra otra evidencia: la desigualdad, siempre tiene una dimensión ecológica. Se puede observar una coincidencia entre el monto de las víctimas y las zonas que presentan condiciones eco-epidemiológicas tensas, ya sea en zonas rurales como en las urbanas<sup>5</sup>. Una dimensión a considerar es la calidad del aire en la región, elemento que definitivamente incide en la prevalencia de enfermedades respiratorias, las cuales constituyen un factor de riesgo adicional, si se problematizan con las principales complicaciones médicas que tiene el COVID-19. De acuerdo con la CEPAL (2020a), son coincidentemente Perú, Chile, Brasil y México los países que sufren elevada contaminación del aire, y donde ahora se puede registrar un número extraordinariamente alto de víctimas por el COVID-19.<sup>6</sup> Otro marcador medioambiental que tiene una correlación con las dimensiones de salud, y se vincula con las incidencias del COVID-19, es la calidad de los recursos hídricos —en términos de bioacumulación de una elevada concentración de sustancias tóxicas. La Cuenca Amazónica, la cual representa 70% de la descarga de agua dulce en América Latina (ADT/OTCA Proyecto GEF Amazonas 2018, 11), también comparte la característica de ser un foco de la minería

<sup>5</sup> En las áreas rurales de la región ha significado un reto importante el insuficiente equipamiento y habilitación de servicios sociales en sentido general; asimismo, las zonas urbanas detentan problemáticas asociadas a la hiper-urbanización, la alta densidad poblacional con hacinamiento y los agentes contaminantes concentrados en estas zonas.

<sup>6</sup> En estos países, la concentración de material particulado (MP), es superior a la media anual establecida ( $MP_{2.5}$ :  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  y  $MP_{10}$ :  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) (OMS 2006); valores tales que oscilan entre aproximadamente  $85 \mu\text{g}/\text{m}^3$  y  $55 \mu\text{g}/\text{m}^3$  de micropartículas  $MP_{2.5}$  y  $125 \mu\text{g}/\text{m}^3$  y  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  de micropartículas  $MP_{10}$ . (CEPAL 2020a, 58).

ilegal de extracción de oro.<sup>7</sup> Sobre todo, el mercurio con que se separa el oro, representa hoy en día una amenaza sanitaria y ecológica para las poblaciones que viven o interactúan con las zonas mineras y para los asentamientos urbanos colindantes, los que se abastecen de sus recursos hídricos. A su vez, los incendios, deforestación y agradación<sup>8</sup> de los ríos, hace que el mercurio expuesto transforme su estado natural y se convierta en altamente contaminante.<sup>9</sup>

Una gran parte de las actividades mineras ilegales se realiza en comunidades indígenas, donde los pobladores sufren de muy altos niveles de contaminación de su medio ambiente. Sumando estas fracturas ecológicas, las condiciones deterioradas de los sistemas de salud que prevalecen en la zona amazónica, se pudiera explicar el número de víctimas extraordinariamente alto que se registra en las comunidades indígenas<sup>10</sup>

<sup>7</sup> En la extracción y procesamiento de estos minerales, sobre todo el oro y el coltán, se utilizan procedimientos altamente contaminantes y dañinos para la salud humana y para la biodiversidad de las áreas mineras. Sustancias tóxicas como cianuro, arsénico y mercurio, se filtran hacia la cuenca amazónica. La Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG 2018), reporta la existencia de al menos 2,312 puntos y 245 área de extracción no autorizada de minerales como oro, diamante y coltán. Además, se identifican 30 ríos donde se desarrolla la actividad minera.

<sup>8</sup> Concentración de sedimentos en los ríos y cauces —de forma natural o como resultado de la acción del hombre. Este fenómeno está asociado a la actividad humana, en tanto implica la obstrucción del flujo de los recursos hídricos, ya sea por la construcción de diques u otros obstáculos, sino como resultado del desplazamiento de tierra u objetos para facilitar el acceso a los sitios de explotación minera (Universidad Nacional de Colombia sede Medellín 2017).

<sup>9</sup> De acuerdo con la OMS, “el mercurio puede ser tóxico para los sistemas nervioso e inmunitario, el aparato digestivo, la piel y los pulmones riñones y ojos. Para la OMS, el mercurio es uno de los diez productos o grupos de productos químicos que plantean especiales problemas de salud pública” (OMS 2017).

<sup>10</sup> A fecha de 22 de junio de 2020, de acuerdo con la OPS, al menos 20,000 indígenas han sido reportados como infectados en la cuenca del río Amazonas; en Brasil, han habido cerca de 300 muertos, según reporta la Articulación de Pueblos Indígenas de Brasil (APIB), donde al menos 5,360 han sido los contagiados; en Colombia, la porción sureña que comparte frontera con Perú y Brasil, reporta una tasa de 320 casos de COVID-19 por cada 10,000 habitantes, y una tasa de 954 muertes por millón, como contraste con el 33 fallecidos por millón que reporta el resto del país; de acuerdo con la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuato-

y afrodescendientes de la Paramazonía<sup>11</sup> (Amazonía Socioambiental 2020, Gutiérrez 2020), que para algunos grupos étnicos se convierte en una nueva amenaza de extinción. Estas dinámicas no dejan duda que las políticas contra la pandemia no sólo deben enfocarse en esfuerzos para robustecer y ampliar el alcance de los sistemas sanitarios, sino también deben tener una fuerte concentración en mejorar integralmente las situaciones sociales y del medio ambiente.

### 3. Trabajo, protección social y desigualdades

Las medidas de cuarentena y distanciamiento físico para frenar la propagación del *Corona* generan pérdidas de empleo y reducen significativamente los ingresos laborales de las personas y de los hogares. Esto afecta, sobre todo, a trabajadores en la economía informal de la PEA de la región (OIT 2020). Por tanto, la pérdida de ingresos perturba, más que nada, a los amplios estratos de población que se encuentran ya en situación de pobreza y vulnerabilidad. En 2019, 77% de la población de la región (470 millones de personas) pertenecía a los estratos de ingresos bajos o medios-bajos y no contaban con ahorros suficientes para enfrentar una crisis (CEPAL 2020b, CEPAL 2019b). Con una tasa de ocupación de apenas 57.4%, una tasa de desocupación abierta de 8% (promedio de tasas anuales medias) (Abramo *et al.* 2019, 17), y muy pocos programas de protección social en términos de transferencias no condicionadas y de pensiones sociales en la región, no cabe duda que un alto por ciento de los latinoamericanos queda al margen de los mecanismos formales de ingreso.<sup>12</sup> Estos datos resultan consistentes con el comportamiento de la pobreza en la región: De acuerdo con la CEPAL, en 2018 más de 30% de la población

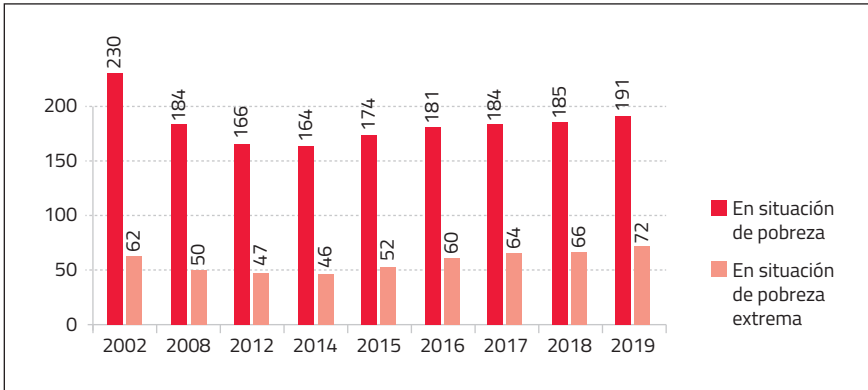
---

riana, se registraban 523 casos y 25 muertos de varios pueblos indígenas (Amazonía Socioambiental 2020).

<sup>11</sup> Conformada por áreas de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela.

<sup>12</sup> Sólo la tercera parte de las personas económicamente activas que viven en hogares de los estratos de ingresos bajos y medios-bajos estaban afiliadas o cotizaban en el sistema de pensiones (CEPAL 2020a)

se registraba en condición de pobreza, dentro de la cual 45.1% se concentraba en zonas rurales. Junto a esto, el panorama laboral se ha continuado deteriorando progresivamente (CEPAL 2019a). Este es el escenario que encuentra el COVID-19, en su llegada a la región (ver Gráfico 1).



**Gráfico 1.** Población de América Latina en situación de pobreza y pobreza extrema. Países seleccionados (Millones de personas)

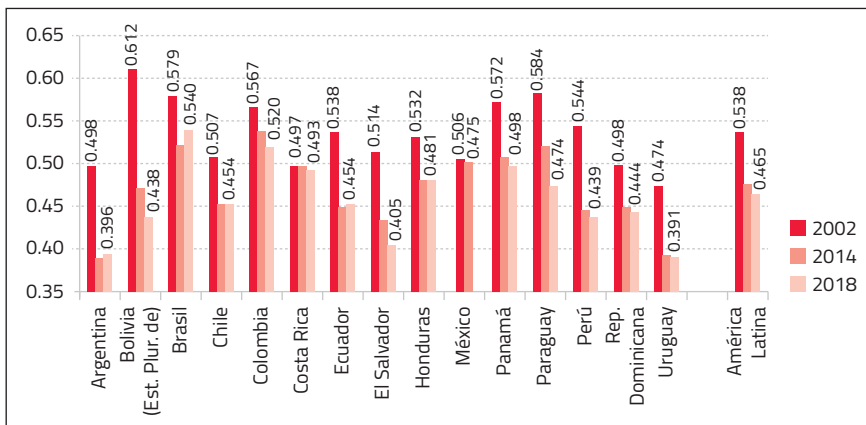
Fuente: CEPAL 2019c, 97.

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>b</sup> Los valores corresponden a proyecciones.

Como es previsible, los mayores índices de pobreza se encuentran entre la población desocupada e inactiva (41.6% y 29.8%, respectivamente); no obstante, también se percibe una cifra alarmante de concentración de pobreza entre aquellos que están ocupados como “cuenta propia y familiares no remunerados”, con una incidencia de 29.4% (CEPAL 2019c, 19).

Si bien hubo una reducción positiva en América Latina en el índice de desigualdad en los primeros 15 años de este siglo, cuando por primera vez en su historia se cambió la tendencia de la desigualdad y parecía haberse aprendido que avanzar en la igualdad tenía resultados muy positivos en la lucha contra la pobreza, y donde países como Argentina y Uruguay registran valores más favorables; los niveles comparados entre los últimos cuatro años, han sido muy poco significativos (ver Gráfico 2).



**Gráfico 2.** Índice de desigualdad de Gini, América Latina (2002-2018)

Fuente: CEPAL 2019c, 22

Una vez más, Brasil destaca por su inequívoco pobre desempeño: en la comparación entre 2014 y 2018 aumentó los valores del índice de Gini a 3%. Entre el 2000 y 2014, en Brasil hubo un aumento de 29% de la representación del percentil de ingresos más altos en el ingreso nacional (CEPAL 2019c, 46). Este escenario condiciona a un gran sector de la población brasileña a encontrarse no sólo en condiciones insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas a partir de sus ingresos, sino que hace impensable la posibilidad de que puedan enfrentar una crisis por pandemia. Argentina y Ecuador también aumentaron el índice de Gini con respecto a 2014, y sus desempeños ante la crisis del coronavirus, también han mostrado grandes retos. Esto sin duda representa un fuerte retroceso respecto a esos esfuerzos iniciales de la región en la década de 2000.

En el contexto de este panorama de desigualdad y pobreza, no sorprenden entonces las estimaciones de que en 2020 la pobreza aumenta a 4.4% (28.7 millones de personas adicionales), por lo que alcanzaría a un total de 214.7 millones de personas (34.7% de la población de la región) (CEPAL 2020a). Más aún: este aumento de la pobreza provoca también un crecimiento de la desigualdad en todos los países de la región. La CEPAL proyecta incrementos del índice de Gini entre 1% y hasta 8% (CEPAL, 2019c 43, Oxfam International 2020) (Ver Tabla 2).

Tabla 2. América Latina (17 países): Variación proyectada del índice de Gini en 2020	
Entre 1.0% y 7.9%	Guatemala Paraguay
Entre 2.0% y 2.9%	Honduras Nicaragua
Entre 3.0% y 3.9%	Bolivia Costa Rica Panamá República Dominicana
Entre 4.0% y 4.9%	Colombia Uruguay
Entre 5.0% y 5.9%	Brasil Chile El Salvador México
6.0% o más	Argentina Ecuador Perú

Fuente: CEPAL 2020C, 11

Este desequilibrio general que experimenta nuevamente América Latina no sólo crea una oportunidad de exposición abierta al riesgo de contagios y muertes por coronavirus, sino que impactará duramente a estos sectores en desventaja. En este escenario de mayor pobreza y desigualdad, en el futuro cercano amplios estratos de la población de la región vivirán en condiciones crónicas de inseguridad económica y continuarán altamente vulnerables ante las pérdidas de ingresos laborales. El COVID convierte esta precariedad de muchos en una amenaza para todos: como para los vulnerables es económicamente imposible ejecutar el distanciamiento físico y muchos pobres no pueden cumplir con estándares mínimos de higiene;<sup>13</sup> dentro de esta miseria, se están creando los residuos locales para el virus, a través de los cuales siempre nuevas olas

<sup>13</sup> Una quinta parte de la población latinoamericana vive en zonas urbanas, en asentamientos informales o precarios. En estos barrios marginales y viviendas inadecuadas, además de la falta de servicios, saneamiento y agua, electrificación precaria, energía y transporte deficiente, el hacinamiento es inevitable con más de tres perso-

pandémicas se propagarán por toda América Latina. Entonces, el coronavirus no sólo parece robar la vida de muchos, sino que también tiene el potencial de debilitar y destrozarse las sociedades de América Latina por muchos años.

## 4. Lecciones y propuestas: *Coronizando América Latina*

No hay duda: si se quiere superar la actual crisis de COVID-19 y evitar que una próxima pandemia —o el cambio climático— golpee de la misma manera a América Latina y al mundo, hay que aprender de la lección principal que ofrece el marcador coronavirus: A partir de hoy es necesario amortiguar las *desigualdades sociales y ecológicas*, no sólo combatiendo la pobreza sino reduciéndola de manera sostenida. El problema y sus soluciones son ya conocidos, pero hasta ahora ha faltado, con demasiada frecuencia, la voluntad política para emprender reformas estructurales. Además, los estratos sociales más influyentes y con mayor poder de decisión se las han arreglado muy bien con las desigualdades; para ellos, su reducción se puede interpretar como desmejora. Esto no sólo se refiere a la élite económica, sino también a las clases medias: desde la década pasada se puede constatar que 20% de la PEA, que produce 40% del PIB regional de América Latina y que accede a excelentes servicios sociales y económicos, no necesita al 50% de los trabajadores informales, que tienen una escasa participación de 10% del PIB (CEPAL 2012). A este segmento se le emplea sólo para vivir todavía más cómodos: el trabajo doméstico, poco regulado y mal pagado, es actualmente uno de los puntos de apoyo más importantes de las clases medias latinoamericanas.<sup>14</sup>

---

nas por dormitorio. Medidas tan básicas como lavarse las manos o evitar el contacto físico son difíciles, incluso imposibles.

<sup>14</sup> Después de Asia Sudoriental, América Latina emplea al mayor número de trabajadores domésticos. En 2016, 18 millones de cuidadores representaban 7% de la mano de obra, de los cuales más de 90% eran mujeres y casi 80 por ciento estaban empleados de manera informal, es decir, sin contrato de trabajo, sin seguro social y con salarios



## 4.1 El bien común como primer mandamiento

Por tanto, el *Corona* hace admitir que para el Continente es la hora de *reformas sociales*. Lo más imperioso en esta coyuntura sería poner aceleradamente los fracturados y disfuncionales sistemas de salud en condiciones de poder hacer frente a la avalancha de enfermos del COVID-19. Para reformar y mejorar este sector, no sólo se deben movilizar más recursos, sino también desplegarse integralmente estrategias horizontales que amplíen el acceso a la atención médica —un enfoque especial se debe dar en esta cuestión al mejoramiento de la atención de salud en el campo.<sup>15</sup>

Sin embargo, como indica el análisis aquí expuesto, los sistemas eficientes de salud, por sí solos, no son una garantía para superar la pandemia. En los países con atención sanitaria deficiente y elevada proporción de economía informal y de pobreza, como medida de emergencia sólo quedaría la alternativa de una ayuda inmediata y directa para la seguridad básica de la población vulnerable. La experiencia de las últimas dos décadas, cuando se implementaron los *cash transfers*, es decir, transferencias monetarias temporales como en Brasil, ha demostrado que esas medidas son muy eficaces: llegan de manera directa a grupos sociales vulnerables, promueven el potencial económico de grupos en desventaja y tienen bajos costos, menos de 1% del PIB nacional y de 0.25% del PIB regional (Blofield y Filgueira 2020; CEPAL 2016, 2020a). Estabilizando la situación actual, después de este asistencialismo temporal, se deben iniciar políticas hacia una cobertura de servicios para todos que garanticen la atención social como *derechos sociales*. El objetivo debe ser construir una estructura pública lo más universal posible: las medidas

---

bajos. Además, los indígenas y los negros están muy sobrerrepresentados en este grupo (Lexartza *et al.* 2016).

<sup>15</sup> En los tiempos de *Corona*, los casos de Brasil y Chile son buenos ejemplos para enseñar que la calidad de un sistema sanitario no sólo se define por el aumento del gasto, sino que debe ser siempre combinado con una cobertura amplia. En Brasil y Chile los sistemas de salud —como todos sus sistemas sociales— reflejan extraordinariamente altos índices de desigualdad y proporcionan la integración vertical (mayormente urbana) de asistencia social (es decir servicio abundante para pocos en lugar de servicio universalizado para todos). Durante la pandemia la exclusividad de estos servicios también colapsa.

principales serían la *garantía universal de ingresos*, una *renta básica universal* e inversiones masivas en infraestructuras de salud, cuidado, educación, servicios básicos, seguridad civil y pública, transporte urbano y el fortalecimiento de las zonas rurales y economías locales.<sup>16</sup> Al interior de estas medidas, las actividades reproductivas del cuidado deben ser revalorizadas y recibir una atención prioritaria<sup>17</sup>: “Ahora, la pandemia ha puesto en un lugar central los debates sobre el reconocimiento del cuidado como trabajo y su productividad social, así como la insuficiente distribución entre los géneros de estas responsabilidades” (Kessler y Benza 2020). En este contexto, a los gobiernos locales, se les debería entregar más autonomía y recursos para crear regímenes de cuidado y protección más adecuada para cada comunidad. Cuando los gastos sociales, como los servicios del cuidado y la educación no continúen estando a cargo del individuo, muchas familias dejarán de seguir apostando por la privatización, eludiendo impuestos y recurriendo al trabajo informal. En buena medida, ha sido por la alta prevalencia del trabajo informal y doméstico barato que, a pesar de haber suficientes recursos para un Estado de Bienestar en toda la región, no se ha logrado crear un sistema de servicios público de alta calidad y accesible para las mayorías.

---

<sup>16</sup> “Las acciones clave son el establecimiento de una garantía universal de ingresos, especialmente para los trabajadores informales y precarios, así como el acceso universal a las pruebas y a la atención médica a todos quienes lo necesiten, a los servicios básicos y a la vivienda, a la alimentación adecuada y a la educación en el caso de niños, niñas, adolescentes y personas jóvenes. En el mediano y largo plazo, la protección social es una política central para la reducción de las desigualdades, el avance hacia la inclusión social y el crecimiento inclusivo, y, por ende, para la cohesión social. Será crucial consolidar sistemas de protección social universales, que incluyan la salud universal, basados en un enfoque de derechos y sensibles a las diferencias, y desarrollar estrategias de inclusión laboral en el periodo de la recuperación.” (CEPAL 2020b, 19).

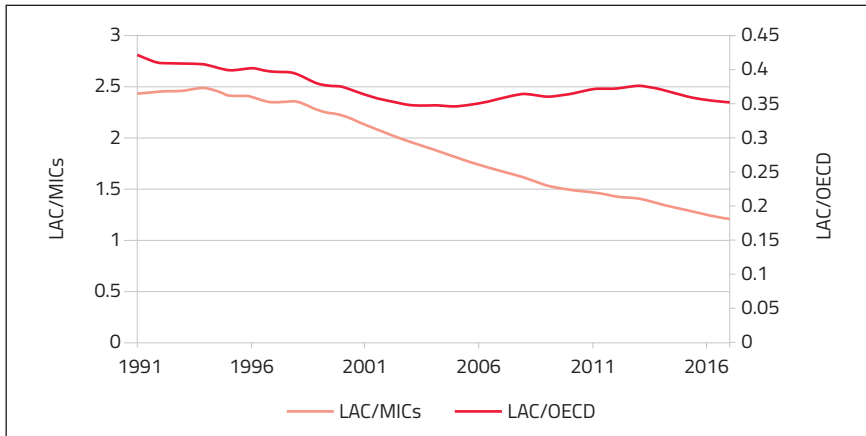
<sup>17</sup> La OMS estima que habría que cubrir alrededor de seis millones de puestos a nivel mundial en el sector del cuidado, para poder cumplir la meta para el 2030 de garantizar la meta 3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible “Salud y bienestar”. Grandes zonas de América Latina también experimentan el grave impacto de esta escasez.

## 4.2. Coronizando la informalidad

La situación actual de la pandemia destaca que la existencia de amplios sectores de informalidad económica, obstaculizan la implementación eficiente y masiva de medidas contra el COVID-19 (ILO 2020). Pero la reducción de la informalidad no sólo es una necesidad antipandémica, sino que tiene importancia para otros rangos sustanciales. Todavía hay poca conciencia sobre sus desastrosos efectos políticos, económicos y ecológicos: estos trabajos, mayormente poco calificados, no solo contrastan con la construcción de políticas sociales ampliadas, también son la principal traba para el aumento de la productividad, con lo cual bloquean todo desarrollo que no sea debido a la contaminante explotación y exportación de materias primas. Es por este motivo que, durante el último *boom* económico de América Latina, tampoco se logró un aumento de la productividad laboral o de la participación de la masa salarial en el PIB, como expresión de la creación de valor por el trabajo<sup>18</sup> (ver Gráfico 3).

---

<sup>18</sup> Según datos de la OIT, la productividad laboral en América Latina se ha mantenido casi sin modificaciones en la mitad del promedio mundial, y la participación de la masa salarial en el PIB ha incluso disminuido (OIT 2013). “La productividad laboral, medida como el PIB producido por hora trabajada, ha ido disminuyendo durante la pasada década en América Latina, con relación a otras economías más desarrolladas. En promedio, en 2016 América Latina representaba una tercera parte de la productividad laboral de los Estados Unidos, una proporción inferior a la registrada hace 60 años. Esta situación contrasta llamativamente con el rendimiento de los países asiáticos de alto crecimiento, como Corea y más recientemente China, o incluso frente a los exportadores de materias primas como Australia, donde la productividad relativa se mantuvo estable.” (OCDE/ONU/CAF 2016, 65).

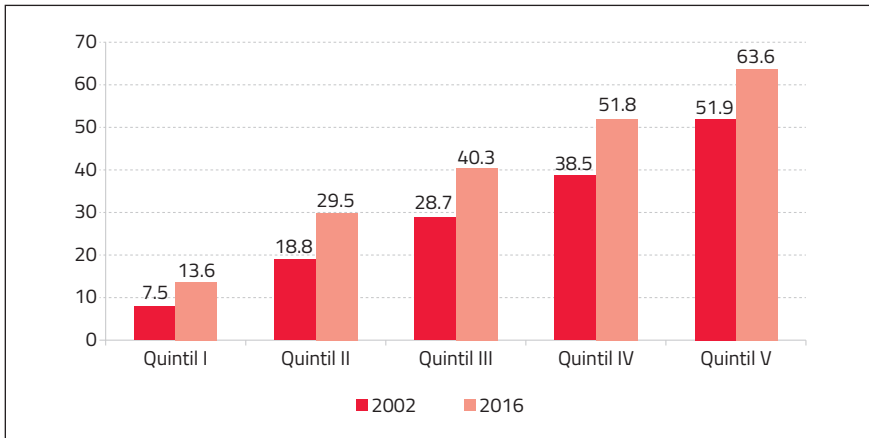


**Gráfico 3.** Productividad laboral agregada: Países de América Latina (ALC) en comparación con la OCDE y los países de ingresos medios (MIC,) 1991-2017

Fuente: Paus 2019, 7.

El *Corona* admite que, para darle respuesta a esta pandemia y futuras crisis, ahora la política debería tener como meta principal reducir el trabajo informal. Las medidas que hay que tomar para este objetivo ya se han estudiado lo suficiente y son bien conocidas: *Primero* hay que girar la tendencia dominante en la región, donde las políticas sociales siempre se están concentrado en una mejoría vertical de los servicios sociales. Eso quiere decir que las seguridades sociales están mayormente reservadas para los empleados de sectores estratégicos importantes, en su mayoría formales, mientras que 20% más pobre de la región recibe apenas 10% de todas las transferencias sociales. Muestra de esto, se evidencia en que son los quintiles de los ingresos más elevados los que más cobertura de los sistemas de pensiones tienen (ver Gráfico 4).





**Gráfico 4.** Cobertura efectiva (población económicamente activa) de los sistemas de pensiones por quintiles de ingresos, entre 2002 y 2016 (en porcentos)

Fuente: Arenas de Mesa 2019, 166.

Para cambiar este panorama, se necesita una ampliación horizontal del grado de cobertura que abarque a grupos de población vulnerables y/o excluidos, ante todo en el área del trabajo informal, femenino y rural. *Segundo*, los ejemplos de Brasil y otros países, en la última década, ilustran que la formalización del empleo, por sí sola, no garantiza obligatoriamente mejores condiciones de trabajo. Las políticas del mercado laboral deben contribuir también a la calidad de las relaciones laborales y perseguir medidas más integrales que se enfoquen además en el horario de la jornada, la estructura salarial, la protección laboral, etcétera.<sup>19</sup> *Tercero*, los grupos más vulnerables de la economía informal, sobre todo mujeres, jóvenes, trabajadores agrarios y grupos étnicos, muchas veces se expresan por una “invisibilidad” de sus actividades, no aparecen en las estadísticas ni en la política. Por tanto, hay que implementar políticas que promuevan la representación política y social de forma más acentuada en esos grupos y que refuercen su potencial de negociación sobre las

<sup>19</sup> “The COVID-19 crisis has once again laid bare the vulnerabilities of the millions who earn a livelihood in the informal economy, and serves as a reminder of the crucial need to make the transition from the informal to the formal economy a priority area in national policies. Economic recovery, while necessary, will not by itself reduce informality; suitable public policies are also essential” (ILO 2020, 8).

relaciones laborales (Burchardt 2017). Con estas estrategias, se debería reducir en la región, en un plazo de 10 años, el trabajo informal a la mitad.

### 4.3. Hacia una transformación socioecológica justa

Este es el momento en que América Latina puede realinear la matriz productiva, reflexionar sobre el potencial del mercado interno y reducir la dependencia de las exportaciones de materias primas, las remesas y el turismo. El *Corona* demuestra que, para un futuro adecuado de América Latina, es necesario reducir también las desigualdades ecológicas. Un desarrollo centrado en las materias primas, y un crecimiento extensivo, conlleva no solamente a una extrema dependencia del extranjero e inestabilidad económica, sino que asimismo pone en peligro el medio ambiente y la salud de todos.

Por tanto, uno de los principales desafíos es conciliar cohesión social con sostenibilidad ambiental, de forma tal que ponga en crisis las visiones hegemónicas sobre un modelo de desarrollo que apuesta por el crecimiento indefinido, y que verdaderamente abrace los derechos de todos, con inclusión social y étnica y con un freno al allanamiento desmedido de la naturaleza. Lo que hay que proyectar ahora es un cambio social que sea tanto ecológico como socialmente legítimo (Svampa 2020), como sugerirían, por ejemplo, los enfoques de una *transición justa*<sup>20</sup>

Se debe reorientar la dirección de exportación de materias primas y reestructurar el peso que tienen rubros como la industria, la agricul-

---

<sup>20</sup> Transición justa: “En el marco del Acuerdo de París sobre cambio climático de 2015, se incluyó una «transición justa» para los trabajadores y las comunidades. Este paso supondrá desafíos transitorios para trabajadores, comunidades y países. La transición justa proporciona el marco para vincular la acción por el clima a la necesidad de una economía inclusiva y un desarrollo sostenible. Una de las formas de acelerar la acción por el clima y optimizar sus beneficios es garantizar que la transición sea inclusiva, o sea, significa tener en cuenta las consecuencias distributivas para que nadie se quede atrás. La transición deberá evitar los inmensos costos humanos y económicos de la disrupción climática y a la vez que mejorará el crecimiento, generará nuevos empleos netos y reducirá la desigualdad. La transición es fundamental para mantener el trabajo decente y unas comunidades prósperas en las próximas décadas” (Robins *et al.* 2018).

tura, la energía y el transporte en las economías de la región. Repensar el ambiente significa —por ejemplo— no sólo apostar por energías más limpias, sino que implica una transformación más profunda y radical civilizatoria hacia la reconversión de las grandes industrias, los empleos y las estructuras productivas, así como de las prácticas ciudadanas. Implica atender enérgicamente la desproporción sobre el acaparamiento de tierras, lo cual para América Latina significa enfrentar los intereses de las grandes empresas y latifundistas. En la región, 1% de las fincas con mayor acumulación de tierras acapara más de la mitad de la superficie agrícola (Oxfam 2016); en estas se privilegian los monocultivos y los cultivos transgénicos, lo que contribuye a la erosión de los suelos y desplaza a poblaciones vulnerables y rurales.

Un escenario pos-*Corona* podría ser aquí también el aumento de la productividad laboral a través de una reconversión laboral. Generar el bienestar (o la fortuna) no a través de la explotación de la naturaleza, sino por el valor del trabajo y del saber, lo cual supone un proceso de contraponer la economía extractiva a una economía sostenible. De esta forma, no sólo se atenderán las demandas de un cambio climático y economías y modelos de desarrollo más sostenibles, sino que el concepto de “justo” integraría a los distintos grupos en desventaja y los posicionaría en un eje horizontal de participación adecuados, que los sume en ese desplazamiento hacia la ecologización de la economía en condiciones laborales decentes. Como demanda indispensable para el contexto latinoamericano, el proceso debe atender a la transformación de los cuatro pilares del trabajo decente: diálogo social, protección social, derechos en el trabajo y empleo; en tanto que este rubro se resignifica para incidir en un rebalance de las desigualdades y como estrategia de eliminación de la pobreza.

La coyuntura que vive hoy el mundo, y en especial América Latina, condiciona un contexto oportuno para repensar la colaboración y la solidaridad en tanto deberes fiduciarios. Un proceso de transición justa deberá articular la movilización, gestión y cooperación entre el sector público y el privado, hacia el objetivo último de crear actividades productivas y de consumo ambientalmente sostenibles. A su vez, no sólo resulta válido

pensar en las co-responsabilidades de los actores económicos, políticos y sociales al interior de los países latinoamericanos, sino entre el Sur y el Norte global. La fórmula transición debe articularse desde “conceptos que constituyen el punto de partida para pensar horizontes de cambio y alternativas civilizatorias, basadas en otra racionalidad ambiental, diferente de la puramente economicista, que impulsa el proceso de mercantilización de la vida en sus diferentes aspectos” (Svampa 2019, 113).

#### 4.4. Distribución equilibrada

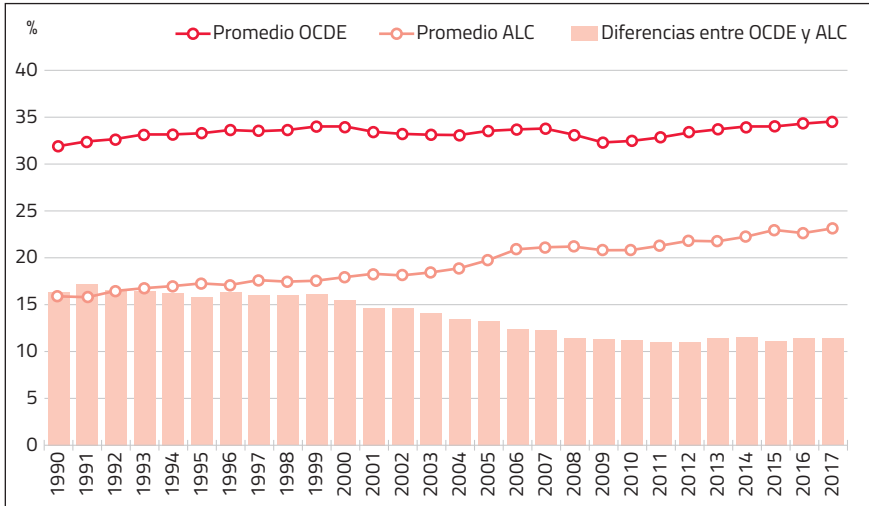
Las primeras respuestas a estas demandas —aunque en tiempos de *Corona*, más bien serían obligaciones— de reformas sociales, laborales y ambientales continúan siendo las mismas de siempre: ¿Quién va a pagar todo esto? ¿No suelen tener el Estado y los empresarios recursos limitados para poder responsabilizarse para las inversiones millonarias que requieren estas proyecciones?

Pero el *Corona* concede la oportunidad de percatarse que la falta de desarrollo o de bienestar para todos no es una cuestión de escasez de recursos, sino de distribución desbalanceada. Hasta mediados de año, y desde los primeros momentos del confinamiento, “...han aparecido [en la región latinoamericana] ocho nuevos mil millonarios [...], es decir un nuevo mil millonarios cada dos semanas, mientras se estima que hasta 52 millones de personas se convertirán en pobres y 40 millones perderán sus empleos este año. La riqueza de esta élite de supermillonarios de la región ha crecido 17% desde mediados de marzo: 48,200 millones de dólares, que equivalen a 38% del total de los paquetes de estímulo que el conjunto de gobiernos ha activado, y a nueve veces la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) con préstamos de urgencia en la región hasta el momento” (Ruiz 2020, 3).

La crisis del *Corona* se puede sobrepasar sólo de forma conjunta, es decir a través del espíritu y la responsabilidad colectivas. Por tanto, para el continente ahora está llegando el momento de la redistribución y el posicionamiento verdaderamente solidario. América Latina se mantiene como una de las regiones con las tasas tributarias más bajas en el mundo,



por tanto, como un oasis para los ricos<sup>21</sup> (ver Gráfico 5). Por ello, el deber actual de las élites económicas de América Latina tienen un primer deber. El *Corona* postula: La distribución justa no lo es todo. Pero sin distribución justa, habrá cada vez menos.



**Gráfico 5.** Brechas en la recaudación tributaria como por ciento del PIB, promedios ALC y OCDE 1990-2017

Fuente: OCDE 2019, 3.

Para lograr este objetivo, las reformas tributarias redistributivas que gravan los ingresos y los patrimonios más elevados tienen un rol central. Pero no se trata sólo de cuestiones técnicas sobre implementación e imposición. Lo importante es más bien crear “legitimidad impositiva”, o sea, reducir el rechazo de importantes sectores de la sociedad al pago de impuestos. Esto no se obtiene mediante leyes, técnicas o administraciones eficientes, sino con un Estado que además ofrezca bienes públicos de

<sup>21</sup> En algunos países, su concentración de riqueza corresponde a 60% del PIB nacional y apenas pagan impuestos por estas enormes fortunas (Alstadsæter 2018, Martorano 2018): En la región, los ingresos estatales por concepto de impuesto al patrimonio, corresponden a 1.8 % del PIB; en comparación, en la OCDE se sitúan en torno a 8.3% (ECLAC 2018, 8). Los gobiernos progresistas de los dos últimos decenios tampoco han logrado establecer un sistema fiscal justo ni en uno de los países de la región (OCDE 2019).

calidad y de amplio acceso, que logren sobrepasar a corto plazo la pandemia, y que a largo plazo aumenten la calidad de vida y las perspectivas de los contribuyentes. El *Corona* ofrece el mejor momento para generar esta legitimidad y comprometer así al 10% de la población más rica de la región a un aporte tributario: del virus no se puede escapar con un asilo en Estados Unidos; no se detiene por seguros o servicios privados, o por los muros altos de comunidades cerradas. Lo que ahora hace falta es un buen cuidado y un bien común para todos y con todos. Una distribución equilibrada puede promoverse eficazmente con las siguientes medidas: La abolición de las exenciones fiscales generalizadas para los ingresos y el patrimonio elevados; según sea el país, podría generar ingresos adicionales de entre 2 y 6% del PIB (CEPAL/Oxfam 2019, 24). Y también hay mucho margen para aumentar la carga impositiva sobre los ingresos: las cargas tributarias máximas oscilan entre 25 y 40%, para los ingresos financieros y de capital apenas 5-15%; sólo Argentina, Uruguay y Colombia tienen actualmente un impuesto sobre el patrimonio (CIAT 2018). En total, 10% de las personas con mayores ingresos en América Latina pagan una tasa impositiva efectiva promedio de sólo 5.6% sobre sus ingresos, en algunos casos sólo de 1 a 3% (Amarante y Jiménez 2017, 62). Con la asignación concreta de impuestos, por ejemplo, sobre la construcción de hospitales, la “legitimidad impositiva” también puede aumentarse entre la élite económica de América Latina. Sólo asumir más responsabilidad garantiza a los ricos y a las clases medias el valor más importante de la vida: la salud y, por tanto, la vida misma.<sup>22</sup>

Pero no hay que engañarse: ¡Después de la crisis será el antes de la crisis! Las ondas de choque, con las que el coronavirus hace explotar a esta América Latina fracturada, no garantizan ningún cambio. Las crisis son procesos en los que las constelaciones sociales, económicas, culturales y políticas se sacuden, se rompen y ofrecen la oportunidad para que surjan nuevas constelaciones; pero las existentes pueden fortalecerse de

---

<sup>22</sup> Como dijo António Gutiérrez, secretario general de la ONU, durante la presentación de un informe sobre el impacto socioeconómico de COVID-19, en marzo 2020: “Recordemos que somos tan fuertes como el sistema de salud más débil de nuestro mundo interconectado.” [Traducción propia, véase: <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20029.doc.htm>]

la misma manera. Si después de la crisis se vuelve a caer en los viejos patrones, los empresarios y los bancos pronto volverán a dominar, y las políticas de austeridad se harán presentes y conducirán a recortes sociales y, claro está, cobrarán la vida a más personas de las que ya se ha llevado el virus del *Corona*. Los servicios sociales se agotarán aún más, y ofrecerán cada vez menos protección. Si la próxima pandemia —o el cambio climático, que tampoco conoce fronteras— llega y ataca a estos últimos restos de la humanidad, es poco probable que la actual generación y sus hijos puedan salvarse una vez más. Esta misericordia se concede sólo una vez en la vida.

Todos decidimos hoy. ¡La época del *Corona* es el tiempo de cambio!

## Bibliografía

- ABRAMO, L., CECCHINI, S. Y MORALES, B. 2019. *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, 155. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ADT/OTCA PROYECTO GEF AMAZONAS. 2018. *Análisis diagnóstico transfronterizo regional*. Brasilia: OTCA.
- ALSTADSÆTER, ANNETTE, *et. al.* 2018. “Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality”. *Journal of Public Economics*, 89-100.
- AMARANTE, VERONICA Y JIMÉNEZ, JUAN PABLO. 2017. “Distribución del ingreso e imposición a las altas rentas en América Latina”. *Cuadernos de Economía*, 39-73.
- AMAZONÍA SOCIOAMBIENTAL. 2020. *El coronavirus, la otra pandemia de los indígenas de América Latina*. <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/radar/el-coronavirus-la-otra-pandemia-de-los-indigenas-de-america-latina/>
- ARCINIEGAS SALAMANCA, YURANY. 2020. *América Latina: la corrupción alcanza niveles alarmantes en medio de la crisis por el Covid-19*. Paris: France 24.

- ARENAS DE MESA, ALBERTO. 2019. *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. (LC/PUB.2019/19-P). Santiago: CEPAL.
- BENÍTEZ, JUAN CARLOS Y VELAYOS, FERNANDO. 2017. *Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y el Caribe*. s.l.: CIAT.
- BLOFIELD, MERIKE Y FILGUEIRA, FERNANDO. 2020. *COVID-19 and Latin America: Social Impact, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor*. Buenos Aires: CIPPEC.
- BURCHARDT, HANS-JÜRGEN. 2017. "Trabajo y desigualdad: La desregulación activa del trabajo en América Latina". En *Trabajo Decente y Sociedad. Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales*. La Habana: Universidad de La Habana.
- CEPAL/OXFAM. 2019. *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. (LC/TS.2019/50). Santiago: CEPAL/Oxfam.
- CEPAL. 2012. *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 2016. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. 2019a. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2019/12-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 2019b. *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 2019c. *Panorama Social de América Latina, 2019*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 2020a. *Anuario estadístico de América latina y el Caribe, 2019*. Santiago: LC/PUB.2020/2-P.
- CEPAL. 2020b. *El desafío social en tiempos del COVID-19. COVID-19. Informe Especial*. 12 mayo, 3.
- CEPAL. 2020c. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Acceso el 6 de agosto 2020. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf)

- CEPAL. 2020d. *Observatorio Demográfico, 2019*. Santiago: (LC/PUB.2019/24-P).
- CIAT. 2018. *Alianza para Generar Impacto: Informe anual CIAT*. Acceso el 7 julio de 2020. <https://ciat.cgiar.org/ar18/prologo/?lang=es>
- DEMOCRACIA ABIERTA. 2020. *La Covid-19 ya afecta a 93 nacionalidades indígenas*. Acceso el 19 junio de 2020. <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/la-covid-19-ya-afecta-a-93-nacionalidades-indigenas/>
- ECLAC. 2018. *Fiscal Panorama of Latina America and the Caribbean*. Santiago: Economic Commission for Latina America and the Caribbean.
- FORBES-MÉXICO. 2020. *Muere Jerónimo Arango, el millonario Forbes detrás de la creación de Aurrerá*. <https://www.forbes.com.mx/negocios-muere-je-ronimo-arango-millonario-forbes-walmart-aurrera/>
- GHSI. 2019. *Global Health Security Index: Building Collective Action and Accountability*. Acceso el 21 junio de 2020. <https://www.ghsindex.org/>
- GUTIÉRREZ, JEANFREDDY. 2020. *700 indígenas entre los 9,900 muertos por COVID-19 en la Panamazonía*. Acceso el 20 de junio de 2020. <https://efectococuyo.com/cocuyo-chequea/700-indigenas-entre-los-9-900-muertos-por-covid-19-en-la-panamazonia/>
- ILO. 2020. *Covid-19 crisis and the informal economy*. May: Intenational Labour Organization.
- INDEX MUNDI. 2019. *Comparación de Países > Densidad de médicos*. Acceso el 20 de junio de 2020. <https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=2226&l=es>
- KESSLER, GABRIEL Y BENZA, GABRIELA. 2020. *“¿Impactará la crisis del covid-19 en la agenda social de América Latina?”*, Nueva Sociedad, Julio.
- LEXARTZA, LARRAITZ, CHAVEZ, MARÍA JOSÉ Y ANA CARCEDO. 2016. *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. FORLAC. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- MARTORANO, BRUNO. 2018. “Taxation and Inequality in Developing Countries; Lessons from the recent experience of Latina America”. *Journal International Development*, 30: 256-273.
- OBSERVATORIO CIUDADANO 2020. *Observatorio Ciudadano: Covid-19 Nicaragua*. Acceso el 28 de junio de 2020. <https://observatorioni.org/>
- OCDE/ONU/CAF. 2016. *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*. Paris: OCDE.

- OCDE. 2019. *Estadística tributaria en América Latina y el Caribe*. s.l.: OCDE.
- OIT. 2013. *Panorama laboral 2013*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. 2016. *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT. 2020. *Un leve aumento del desempleo en América Latina y el Caribe, que podría empeorar en 2020*. Acceso el 19 de marzo de 2020. [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/wCMS\\_735495/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/wCMS_735495/lang-es/index.htm)
- OMS. 2006. *Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Actuación Mundial 2005: resumen de evaluación de los riesgos*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- OMS. 2017. *El mercurio y la salud*. Acceso el 3 de agosto de 2020. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mercury-and-health#:~:text=El%20mercurio%20elemental%20y%20el,con%20consecuencias%20a%20veces%20fatales.>
- OXFAM INTERNATIONAL. 2020. *Latin American billionaires surge as world's most unequal region buckles under coronavirus strain*. Montreal: OXFAM International.
- OXFAM. 2016. *Desterrados, tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Oxford: s.n.
- PASCUALI, MARINA. 2020. *América Latina: impacto de la pandemia de COVID-19 en el PIB por país 2019-2021*. Statista: s.n.
- PAUS, EVA. 2019. "Innovation Strategies Matter: Latin America's Middle Income Trap Meets China and Globalization". *The Journal of Development Studies*, 56, 4: 657-679.
- PNUD. 2013. *Atlas de Desarrollo Humano en Brasil*. Acceso el 18 de junio de 2020. [http://atlasbrasil.org.br/2013/es/perfil\\_uf](http://atlasbrasil.org.br/2013/es/perfil_uf)
- RAISG. 2018. *Amazonía saqueada: el primer mapa de minería ilegal en el pulmón del mundo*. Acceso el 26 de julio de 2020. <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/radar/mapa-inedito-indica-epidemia-de-garrimpo-ilegal-na-panamazonia/>
- RÍOS, ANA MARÍA. 2020. *América Latina y el Caribe: número de muertes a causa de COVID-19 por país*. s.l.: s.n.

- ROBINS, NICK, BRUNSTING, VANDA Y DAVID WOOD. 2018. *El cambio climático y la transición justa: Guía para la toma de decisiones de los inversores*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and Environment.
- RUIZ, SUSANA. 2020. *¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Montreal: OXFAM International.
- STATISTA. 2020. *El Coronavirus (COVID-19) en América Latina*. Acceso el 20 de junio de 2020. <https://es.statista.com/>
- SVAMPA, MARISTELLA. 2019. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara.
- SVAMPA, MARISTELLA. 2020. "Reflexiones para un mundo post-coronavirus". *Nueva Sociedad*, abril.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE MEDELLÍN. 2017. *Análisis de los efectos de la operación de la central hidroeléctrica Sogamoso sobre la dinámica fluvial del Río Sogamoso aguas abajo de la presa y hasta su desembocadura en el Río Magdalena: análisis geomorfológico del río Sogamoso*. Tomo III, Medellín: UNC-Medellín.
- WORLD BANK. 2020. *World Development Indicators: Health systems*. Acceso el 28 de junio de 2020. <https://databank.worldbank.org>



Parte 3

# Narrar la pandemia





# “El coronavirus no existe”. “Los están matando”. De rumores y lógicas de pensamiento conspiracionista en México

---

Margarita Zires

Los rumores son ventanas a un mundo poco reconocido, a los miedos y esperanzas de la gente, el lugar donde se vislumbran diferentes concepciones del mundo, de la ciencia, la fe, la salud, la enfermedad; son, en suma, el espacio en donde se captan las maneras de pensar de diferentes grupos sociales. En este texto se presentarán resultados preliminares de una investigación que versa sobre distintos rumores acerca del fenómeno del coronavirus que circulan en México en las redes sociodigitales, especialmente en Twitter y Facebook. Se privilegiarán los que han tenido gran impacto social y generado movilizaciones y acciones colectivas.

Uno de esos rumores niega la existencia del virus y de la enfermedad. Otro, que se deriva del primero, relata que a los pacientes “los están matando” cuando llegan a los hospitales o centros de salud. Estos rumores ponen en escena algunos de los dramas que están viviendo sectores particularmente afectados por la pandemia y desprotegidos socioeconómicamente. Constituyen un lenguaje para poder nombrar la incertidumbre inmensa que cimbra a la gente, así como para denunciar la falta de información de las instituciones. Asimismo, condensan el maltrato que por décadas han sufrido los pacientes en las diferentes áreas del sistema de salud, así como los mexicanos en general por parte del aparato gubernamental mexicano.

Interesa mostrar además la forma como dichos rumores están articulados con mensajes de corte conspiracionista, los cuales han inundado las redes sociodigitales tanto en México como en el resto del mundo, adjudicándole sentidos particulares a los rumores analizados y por lo tanto a la interpretación de la pandemia, e incitando a comportamientos individuales y colectivos que van en contra de las medidas sanitarias oficiales y ponen en peligro a la población.

Antes de entrar en el caso de estudio, se explicará qué se entiende por rumor y la importancia de analizar su verosimilitud.

## 1. El rumor y lo verosímil

En esta investigación, el rumor está concebido como un relato incompleto y en permanente transformación, de acuerdo con el contexto histórico y cultural en el que circula. Debido a ello, es importante reconocer sus múltiples versiones y transformaciones (Dröge 1970; Zires 2001, 2005, 2014, 2017).

El rumor se produce en los intersticios de las instituciones y circula por canales informales de comunicación, tanto por las redes sociales tradicionales (familiares, vecinales, etcétera), como a través de espacios digitales en internet más o menos interactivos, tales como las redes sociodigitales (Facebook, Twitter, Youtube, entre otros). En el pasado era sólo un fenómeno oral. Actualmente, el rumor adquiere formas orales en contextos presenciales, así como en modalidades escritas, visuales y audiovisuales vía mensajes de lectoescritura tradicional o recodificada, microproducciones audiovisuales y "memes" que circulan por la telefonía móvil en aplicaciones como MSN o WhatsApp, entre otros. Es una forma de comunicación mediatizada, hipermediática y multimodal.

En ese sentido, el rumor se distingue de la noticia o de la historia, que son relatos legitimados que circulan por canales institucionales de una sociedad. El rumor está ligado al "se dice", a la voz anónima, y al "no se dice", a lo que el gobierno o las instancias políticas frecuentemente censuran.

Los rumores son fenómenos grupales y colectivos que atraviesan los grupos sociales y a veces los diferentes contextos culturales. En las últimas décadas han adquirido carácter más global. Este es el claro caso de los rumores que se relacionan con la pandemia del coronavirus. Sin embargo, esto no quiere decir que su significación sea única, ya que depende de su procesamiento local y la manera en como se articulan a discursos particulares en cada contexto cultural, donde se les otorga distinta significación.

En la acepción que interesa aquí, el rumor está desligado del paradigma de lo falso versus verdadero, y de la visión que vincula a la noticia con la verdad y la objetividad, así como al rumor con la falsedad y la subjetividad. Bajo esta perspectiva, el rumor está ligado a lo verosímil, al conjunto de convenciones sociales y culturales que establecen lo que se puede decir y lo que no se puede decir en un contexto determinado, así como la manera de decirlo. Dichas convenciones, más o menos explícitas, emanan de lo que hasta un momento dado ha sido formulado, de los discursos que las preceden. Si en el contexto de la pandemia en México circulan múltiples discursos en los medios y redes sociales que narran que el gobierno oculta información sobre la propagación del coronavirus, por más verídicos que sean en relación con este tema, los discursos gubernamentales y mediáticos no gozarán de verosimilitud porque irían en contra de lo que ha sido formulado una y otra vez.

En ese sentido, interesa conocer qué es lo que hace verosímiles e inverosímiles a los distintos rumores sobre la pandemia que han circulado en México, así como cuáles son los diferentes regímenes de verosimilitud que configuran su creación y transformación.

Estas interrogantes nos han motivado a analizar, en el caso del estudio en particular, la forma como se configuran y reconfiguran los rumores a partir de diferentes lógicas de pensamiento científico, religioso, apocalíptico, conspiracionista, leyendas o mitos de múltiples tradiciones, junto con lógicas de pensamiento y orientación política más o menos partidaria de “la oposición”, o ligadas al régimen actual. Está claro que estos fenómenos no se pueden ver desligados de una lucha discursiva y por el sentido o significación social del fenómeno de la pandemia en México.

## 1.2 Del rumor a la acción colectiva

Los rumores pueden contribuir a articular acciones aisladas individuales o colectivas insertándolas dentro de cierto marco de inteligibilidad. De ahí que en muchas ocasiones haya una relación íntima entre rumor y acción colectiva. En algunos estudios se investiga cómo se han desencadenado acciones colectivas a partir de rumores. Farge y Revel (1998) destacan, por ejemplo, la significación de las revueltas y linchamientos que se generaron a partir de rumores de secuestros infantiles en París en 1750. En ese análisis, se subraya la lógica de la significación múltiple y de la improvisación en las acciones colectivas sobre la base de explicaciones y guiones pre-establecidos. Esta perspectiva parece fundamental retomarla, ya que permite deslindarse de visiones unilineales.

En el caso de estudio que se presenta luego, los medios y redes sociales utilizaron una visión unilineal para criminalizar a los creyentes en los rumores que irrumpieron en un hospital. Aquí se invita a dejar de lado esa visión y a analizar su significación múltiple. En ese sentido, el rumor sobre la no existencia del coronavirus y el que cuenta que están matando a los pacientes en los hospitales, así como las acciones individuales y colectivas que de ahí se han derivado no debe ser tratado desde una perspectiva unifocal en la que se coloca en el centro y criminaliza a ciertos culpables, a los parientes de los pacientes que irrumpieron en el Hospital de Las Américas, en Ecatepec, el 1 de mayo de 2020, como símbolo de la ignorancia y de la estupidez humana. Más bien, el enfoque multilateral sugiere adentrarse en las lógicas de los múltiples relatos que han circulado en esa zona y en muchos otros contextos antes de esa fecha; permite descubrir algunos puntos de convergencia narrativa e interpretación entre dichos relatos junto con las explicaciones conspiracionistas que han circulado a nivel mundial, todo lo cual ha suscitado conductas individuales y colectivas de no acatamiento de las medidas sanitarias de las autoridades y en claro desafío a éstas. Invita además a problematizar las acciones y estrategias comunicativas de las instituciones gubernamentales, sobre todo de salud, en un momento muy inquietante para toda la población.

No se puede desligar este tipo de rumor de los sectores sociales que los difunden más: ciudadanos que tienen de por sí dificultad de asumir muchas de las medidas sanitarias y de aislamiento social porque viven al día y requieren salir de sus hogares para trabajar y sobrevivir. Kapferer (1989, 91-111) plantea que el rumor circula cuando se puede creer y se quiere creer; responde a las normas y creencias generales de un individuo o grupo, tiene un efecto estructurante reorganizador o resignificador de un conjunto de experiencias ambiguas, así como expresa, formula, justifica o racionaliza deseos, sentimientos, preocupaciones y conflictos latentes.

## 2. Buscando un camino en una selva intrincada de relatos

Dada la cantidad inmensa de rumores que circulan sobre la pandemia en México, se decidió investigar detenidamente los que han tenido mayor impacto en la población y han generado acciones colectivas, las cuales se han dado a conocer en los medios de comunicación masiva y han provocado una conversación muy amplia en las redes sociodigitales. Dichos casos han permitido acceder a los distintos rumores sobre el tema, a los discursos que le concedieron verosimilitud y que aprueban dichas acciones colectivas, así como a aquellos discursos que los consideran inverosímiles, generan burlas y reprueban totalmente las reacciones que suscitaron.

Se buscó la información vertida sobre dichos casos tanto en los sitios de internet de los medios de comunicación nacionales como locales para saber quiénes son los actores involucrados, así como el contexto social en donde tuvieron impacto los rumores; se rastrearon conversaciones múltiples de Twitter y Facebook en donde la población local se informa y entabla una discusión al respecto. En primer lugar, se seleccionaron las páginas de internet mencionadas por los medios de comunicación y que versan sobre las temáticas locales; en un segundo paso,

el estudio se adentró en otras páginas y sitios, en donde la conversación estaba “muy viva”.

Los casos de estudio elegidos que más han conmocionado a la opinión pública son:

- a) el rumor que cuenta que no existe el coronavirus, pero la gente sí se está muriendo, ya que la están matando en los hospitales y les inyectan algo; y
- b) el rumor que narra que los gobiernos municipales no están sanitizando para prevenir el coronavirus, sino que “fumigan” para contagiar a más gente.

## 2.1 Denuncia de un posible exterminio de la población

Los dos casos de estudio de rumores elegidos fueron retomados en todas las conversaciones en las redes socio digitales que revisamos y constituyen un punto de convergencia discursiva que fusiona múltiples narraciones y pone en escena un drama que suscita la movilización de la gente a nivel individual y de manera colectiva, al cual le podríamos poner los siguientes títulos o nombres tentativamente: “están matando”; “nos están matando”; “los están matando”. Fue una frase que se escuchó en los videos que recuperaban las acciones colectivas y que surge frecuentemente en las conversaciones digitales de parte de los usuarios de las redes, una frase retórica que condensa múltiples rumores que no se cuentan nunca totalmente, sino a pedazos sueltos y genera múltiples versiones. Trabaja como una elipsis que se puede rellenar de formas diversas, permite que se omitan muchos elementos del relato, al darlos por dichos o contados: quién mata, a quién, dónde, cuándo y por qué. Esta figura elíptica del “están matando” tiene múltiples versiones del rumor: nos inyectan, nos fumigan, nos contagian, nos están eliminando; es anuncio de un posible exterminio, del que nadie habla y sólo algunos se atreven a denunciar. En todos los casos se responsabiliza o culpa de dichas fechorías a alguna instancia gubernamental de la administración pública o de la salud. Por ello, todos formulan una denuncia o alarma parecida, un grito de desesperación, de ahí que generen la movilización colectiva.

Llama la atención que en el rumor “nos están contagiando el coronavirus” las acciones colectivas se hayan llevado a cabo en puntos muy distantes uno del otro en el territorio nacional como son Ixtlahuaca, San Felipe del Progreso y Almoloya, en el Estado de México; San Antonio de la Cal, en Oaxaca; así como en Venustiano Carranza y San Andrés Larráinzar, en Chiapas, por mencionar algunos casos que han tenido resonancia en distintos medios y han generado una acalorada conversación en las redes sociodigitales.

Surge pues la hipótesis de que estos dos tipos de rumores, por más disparatados que parezcan, para mucha gente forman parte de un mundo de relatos de gran potencia simbolizadora y por ello metafórica, los cuales reclaman atención, ya que permiten formular en el momento actual de la pandemia múltiples emociones, miedos e inquietudes, así como saberes, nociones diversas de las instituciones de salud y gubernamentales; de los médicos, la ciencia y discursos que los preceden y permiten articular acciones individuales y colectivas.

De los dos casos de rumores señalados, en este artículo se centrará la atención en el primer rumor: el coronavirus no existe, los están matando, les inyectan algo en los hospitales.

Ahora bien, hay que aclarar que en distintas localidades en México se ha podido constatar la circulación por WhatsApp y otras redes sociales de mensajes de videos que advierten a la población de engaños de los gobiernos en el manejo de la pandemia, así como audios que previenen sobre la sanitización, advirtiendo que en realidad es una forma de esparcir el virus y contagiar a la población. Acaso lo más alarmante de estos audios es que anuncian que con esta medida se está tratando de acabar con un sector de la población debido a la sobrepoblación existente, que hay una “cuota de muertos” que el gobierno debe lograr diariamente, lo cual está articulado a visiones y lógicas de pensamiento conspiracionista. Es imposible saber si se trata de los mismos mensajes, pero por el contenido que narran se puede inferir que en efecto se trata de mensajes con contenido semejante producidos posiblemente de forma seriada, aspecto que aunque valdría la pena investigar, aquí no se abordará.

Las explicaciones o supuestas “teorías conspiracionistas”, como se les llama comúnmente en los medios de comunicación, poseen un es-

quema o cierta lógica de pensamiento o interpretación de la realidad en la que se denuncia siempre una amenaza, un complot oculto por parte de un agente identificable que posee una intención maléfica, destructiva contra algunos sujetos, población o entidad específica. Dicha instancia maligna posee recursos, poder y actúa en secreto junto con ciertos aliados que hacen posible su actuar (Campion Vincent 2005, 104).

Las visiones conspiracionistas no tienen respaldo en las instancias científicas establecidas y tienden a oponerse precisamente a las visiones e interpretaciones de la ciencia, de las autoridades gubernamentales y de los medios de comunicación masiva hegemónicos en una sociedad. De hecho, se acusa precisamente a estas instancias de ocultar la verdad. En la actualidad existen “medios alternativos”, sitios en Internet de origen más o menos desconocido que albergan muchas de estas explicaciones, las producen, con una buena manufactura mediática, en la que se simula tener respaldo en conocimientos médicos y de gente reconocida, que aparece con batas de científicos, por lo tanto, dan la impresión de ser sitios serios y bien informados. Estos “medios alternativos” están conectados entre ellos mismos, por lo cual adquieren gran resonancia y amplia difusión.

## 2.2 Audios y videos difundidos con explicaciones conspiracionistas

En los audios que hemos descrito en este texto y que han circulado en diferentes regiones del país se narra también en lenguaje coloquial un complot y conspiración de una entidad maligna y sus aliados para hacer una clara fechoría: eliminar a parte de la población. El complot oculto no es sólo del “gobierno”, “del país” de México, sino de otros gobiernos y de otros países también “para matar a la gente ya grande”; el mismo virus “lo hicieron para, pues para matar a la gente ya grande” y evitar otorgar “el dinero que le dan cada sexenio”, ya que “somos muchísima población”, “demasiados”; por eso “están haciendo un recorte de gente”. En el complot están involucrados otros países, pero directamente aquí en México sería “la Marina”, “los helicópteros de la Marina”, con los cuales “se dice” que riegan insecticida “para prevenir el coronavirus”, pero más bien “van



a aventar el virus”. Este mensaje está contado como una advertencia o confesión personal de un hombre con voz de joven dirigida a su “carnal”, a su “güey”, ya que “eres la banda conmigo” en tono de confianza. Utiliza como fuente de información y verosimilitud a “su jefe”, quien tendría contacto con la Marina. En el mensaje se narra también que el coronavirus realmente “sí existe”, “es verídico”, “sí han fallecido”, por si acaso quien lo oyera perteneciera al grupo de los que creen que no existe. A través de él se invita a su interlocutor, “su güey” a tomar precauciones y encerrarse en su casa, así como cerrar “puertas y ventanas” para que no entre el virus y se sugiere que advierta a su gente cercana<sup>1</sup>.

Hay un video que se desconoce si llegó a circular en las poblaciones analizadas, pero está ligado a los sitios web de producción y difusión de mensajes conspiracionistas en relación con la pandemia, se ha difundido mucho e ilustra algunos de los elementos narrativos que fueron mencionados en algunas de las versiones contadas en las redes sociales de dichas poblaciones. A nosotros nos llegó por WhatsApp. En ese video se denuncia también un complot, pero aquí el complot tiene dimensiones planetarias: existirían unas “élites” que tendrían a gobiernos “amenazados”, por lo cual “en la mayoría de los países nos han mentido con esto de la pandemia”. La enfermedad no la causaría un virus, sino “una bacteria amplificada con radiación electromagnética 5G disminuyendo el oxígeno disponible para las células del organismo”. El fin de todo es “vacunar y poner el chip a través de la vacuna y controlar a las masas para reducir la población mundial”. De ahí pasa el video a criticar los tratamientos usuales y a denunciar a la OMS “por encubrir tantas muertes y el colapso de las economías de todos los países del mundo” y a proponer más de diez tratamientos posibles según los síntomas, así como a recomendar medicamentos. Entre ellos, al que más exaltan es la “aspirina de 100 mg porque actúa como anticoagulante”. Al final, toda la narración podría dar la impresión que tiene como cometido principal hacer una campaña publicitaria a favor de la aspirina y los demás medicamentos mencionados

<sup>1</sup> Liga de los audios: <https://www.youtube.com/watch?v=ayVwL6iNPfo>

y alimentar la propaganda contra la tecnología 5G, entre otros posibles intereses que de momento se desconocen<sup>2</sup>.

Como se verá, muchos de los elementos contados en estos audios y videos que recogen explicaciones conspiracionistas se retomaron en las conversaciones en las redes sociales, ya sea porque las plantean como verosímiles o para rechazarlas por inverosímiles.

### 3. “¡No existe el coronavirus!” “Los están matando”

Entre los muchos rumores que han circulado en México sobre el fenómeno del coronavirus, algunos han sido muy persistentes, han tenido una difusión más amplia y han sido hasta denunciados por los medios de comunicación debido a las consecuencias trágicas que han tenido en la población, ya que han contribuido y siguen contribuyendo al desacato total de las medidas de contingencia sanitaria y posible aumento de contagios. Uno de estos rumores es el que cuenta que el coronavirus no existe, que

<sup>2</sup> Según diferentes médicos consultados, este video puede ser muy peligroso por varias razones: transmite una idea errónea de la enfermedad y minimiza la gravedad de algunos casos; el señalar que todas las instituciones gubernamentales y de salud están engañando a la población puede llevar a que enfermos graves no acudan al hospital o vayan muy tarde y que el paciente muera; puede generar que el paciente se automedique y se empeore o fallezca también; propone medicamentos que no sirven para paliar los síntomas y algunos de los que propone y podrían ayudar, no pueden ser automedicados, sino administrados bajo supervisión médica, lo cual puede tener también consecuencias fatales. Ver: <https://www.facebook.com/groups/665687440272641/permalink/1615775778597131/?sfnsn=scwspwa&extid=ziZmDYA4fmczKYVv&d=w&vh=i>

El video fue consultado en mayo de 2020 en el grupo de Facebook “Videos y mensajes cristianos para edificar”, que tiene más 341,000 miembros. En junio fue bloqueado por la plataforma porque 74 usuarios de la red social lo calificaron como falso, no obstante ya había sido compartido más de 79,000 veces, “por lo que le pasamos el detector de mentiras y encontramos que la publicación en efecto es falsa”. Ver en: [https://lasillavacia.com/detector-video-falso-dice-covid-bacteria-amplificada-relacionada-5g-77188?fbclid=IwARoll\\_jlVIOjXoFfjdKchmVaO1lObos82FrBRZ1dRr-nk4wLy\\_bL5dowFS0](https://lasillavacia.com/detector-video-falso-dice-covid-bacteria-amplificada-relacionada-5g-77188?fbclid=IwARoll_jlVIOjXoFfjdKchmVaO1lObos82FrBRZ1dRr-nk4wLy_bL5dowFS0)



es un invento del gobierno o de los gobiernos por razones que no siempre se nombran. Ahora bien, al constatar la gente que hay personas que se están muriendo al ir a los hospitales, concluyen que “los están matando”. Estas frases se han repetido en muchas circunstancias en los mensajes de los tuiteros, en los posteos en Facebook, ya sea como verosímiles o de burla, pero emergen permanentemente: los están matando, los matan en los hospitales. Llegan los pacientes a los hospitales, aparentemente no tan enfermos, los internan y al poco tiempo se mueren; algunos piensan que les inyectan algo en el hospital y se mueren. Ahí entran a funcionar las explicaciones conspiracionistas; los gobiernos en plural y el gobierno en México en contubernio con los hospitales y evidentemente con los médicos están matando a los enfermos con el pretexto del COVID-19 que realmente no existe.

La creencia en este rumor sobre la no existencia del coronavirus estaba todavía muy arraigada en el mes de julio del 2020, cuando México ya había llegado a convertirse en uno de los países con mayor registro de muertes atribuidas al COVID-19, de acuerdo con la Organización Mundial de Salud. Según una encuesta nacional del diario *El Financiero* elaborada por esas fechas, 9% no creía que existiera el coronavirus; 5% no sabía; y 86% creía. Además, entre los sectores de menor escolaridad (la básica) y los jóvenes (entre 18 y 29 años) el porcentaje subía a 18%<sup>3</sup>.

Un ejemplo ilustrativo del impacto de este rumor y la acción colectiva que generó tuvo lugar en Ecatepec, uno de los municipios más poblados de México y con niveles altos de pobreza y de violencia, así como uno de los más afectados por casos de coronavirus<sup>4</sup>. Se trata de una zona muy productiva debido a la cantidad de plantas industriales, mercados,

<sup>3</sup> Alejandro Moreno. 2020. “1 de cada 10 mexicanos cree que no existe el coronavirus”. *El Financiero*, 15 de julio. Acceso el 31 de julio de 2020. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/1-de-cada-10-mexicanos-cree-que-no-existe-el-coronavirus>

<sup>4</sup> Esto de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Para más información, ver: *Informe de pobreza y evaluación*. 2020. Estado de México. Acceso el 1 de agosto de 2020. [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2020\\_Documentos/Informe\\_Mexico\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Mexico_2020.pdf); <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/04/27/seis-municipios-con-mas-casos-covid-19-tienen-alto-numero-de-pobres>

tianguis y centros comerciales. De esa zona parten diariamente hacia la Ciudad de México miles de trabajadores de servicios y fábricas de la capital, así como empleadas domésticas. Ha sido señalado como uno de los municipios que menos ha respetado las medidas de confinamiento, el “quedarse en casa”, ya que sus habitantes viven al día, deben salir a trabajar, si no no podrían sobrevivir. También es conocido por haber organizado fiestas de cientos de jóvenes sin ninguna precaución sanitaria en este periodo, algunas de las cuales han sido clausuradas por la policía en medio de muchos altercados<sup>5</sup>.

El 1 de mayo de 2020, alrededor de 20 familiares de pacientes internados en el hospital de Las Américas de Ecatepec entraron por la fuerza al centro de salud, lo cual generó una conmoción en la opinión pública de todo el país. Se reconstruirán y sintetizarán los hechos a partir de: 1) un análisis de algunos videos de los propios familiares que ingresaron en el hospital dando su visión crítica y denuncia de lo que estaba pasando con sus familiares en el hospital, los cuales fueron transmitidos en vivo en Facebook; 2) una revisión de la información registrada sobre este acontecimiento en diferentes diarios nacionales y locales; 3) un análisis de los noticieros televisivos que dan su propia visión de lo sucedido usando tomas de los videos de los propios familiares, los cuales fueron subidos a Twitter; y 4) una exploración de la conversación que se generó entre los tuiteros a partir de dichos videos, en donde vierten también múltiples interpretaciones sobre lo acontecido.

---

<sup>5</sup> Angeles Velasco. 2020. “En Ecatepec continúan las fiestas clandestinas pese a pandemia”. *El Excelsior*, 25 de abril. Acceso el 3 de agosto de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/en-ecatepec-continuan-las-fiestas-clandestinas-pese-a-pandemia/1378250>; Televisa. 2020. “Desalojan a jóvenes de fiesta en Ecatepec por no respetar el ‘Quédate en casa’”. *Televisa*, 13 de abril. Acceso el 3 de agosto de 2020. <https://noticieros.televisa.com/historia/desalojan-jovenes-fiesta-ecatepec-no-respetar-quedate-casa/>



### 3.1 Breve reconstrucción de los hechos

El hospital tenía muy poco personal médico, especialmente esa tarde del viernes 1 de mayo, según declaraciones del director<sup>6</sup>. Los parientes no habían recibido ninguna información médica de sus familiares desde hacía varios días, y súbitamente ese día les avisaron que dos de ellos habían fallecido por coronavirus, lo cual les generó mucha inquietud a todos. Al entrar se encontraron con muchos cadáveres ya embolsados en una sala, lo cual les pareció algo irregular, interrogaron y agredieron al personal de vigilancia y administrativo, así como al poco personal médico que encontraron; también buscaron al director, aunque sin éxito. Los familiares abrieron las bolsas y empezaron a tocar a sus muertos, pese a que personal del hospital trataba de impedirlo, advirtiéndoles que se podían contagiar. La escena era filmada en celular por varios de los deudos. Más tarde llegaron miembros de la policía y la Guardia Nacional, los desalojaron y arribaron los medios de comunicación. Como respuesta al desalojo, al día siguiente, los parientes realizaron un bloqueo de tránsito en una calle cercana al hospital en demanda de más información sobre el estado de salud de sus pacientes. Todas estas acciones colectivas derivaron en declaraciones públicas del director del hospital, del subsecretario de Salud, Hugo López Gatell, así como de funcionarios de la Secretaría de Salud a nivel estatal y del Congreso del Estado de México<sup>7</sup>.

El caso se convirtió en un punto de convergencia discursiva: de reclamos, aclaraciones, reproches, propuestas de mejoras y todo tipo de discursos críticos. Las medidas programadas por el propio hospital a partir de la crisis vivida con este caso son elocuentes y reflejan también los problemas que generaron dicha crisis: se prometió contratar a más

<sup>6</sup> Lorena González Callejas. 2020. "Familiares irrumpen por la fuerza en el Hospital Las Américas en Ecatepec, para exigir información de pacientes con Covid", 1 de agosto. Acceso el 1 de agosto de 2020. <https://www.capitaledomex.com.mx/local/familiares-irrumpen-por-la-fuerza-en-el-hospital-las-americas-en-ecatepec-para-exigir-informacion-de-pacientes-con-covid/>

<sup>7</sup> Todas estas acciones podrían ser objeto de un estudio más detallado de las crisis que se vive en el sistema de salud actualmente en México, pero aquí sólo se apunta a ellas.

personal para el área de COVID (en la tarde del 1 de mayo estaba solamente un doctor urgenciólogo encargado de ella); dar información diaria sobre el estado de salud a los parientes y la creación de un sistema de posibles videollamadas con los pacientes, en los casos posibles; López Gatell y el director del hospital explicaron el agravamiento repentino que sufren los pacientes de COVID de un día para otro; así como el protocolo a seguir con los cadáveres de los fallecidos para que no se infecten los parientes, el cual había generado total desconfianza a los familiares; y la necesidad de retenerlos en el hospital hasta que las funerarias se los lleven debido a las medidas especiales de higiene, por lo cual se juntan muchos cuerpos de fallecidos en las salas del hospital.

### 3.2 Denuncia de prácticas criminales en el hospital

Los múltiples videos producidos por los parientes y transmitidos en vivo fueron concebidos como una denuncia de las prácticas criminales del hospital. Aquí se analizan cuatro de estos<sup>8</sup>. Las imágenes que van mostrando junto con lo que van diciendo los familiares muestran la forma en como iban interpretando lo que estaban viviendo en tiempo real. Aquí se retomarán sus propias palabras. Al apelar a la falta de información dicen: “no dan informes, díganos nada más por qué no nos dan informes”; “nos tuvimos que brincar porque no nos querían decir nada y no nos querían decir nada por lo mismo, porque todo es una mentira”. La noción de ser engañados es permanente: “nadie dice la verdad, nadie”. Su denuncia procura, por lo tanto, develar ese engaño, darlo a conocer; por ello, solicitan que los videos se “compartan, compartan por favor”. Varios señalan que el coronavirus no existe, que los están inyectando y repiten gritando todo el tiempo que los están matando, y, a veces, hasta llorando: “Putá gente de

<sup>8</sup> Videos consultados el 6 de agosto de 2020.

[https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=848281845662633&id=152776208128637&sfnsn=scwspwa&extid=FAt9QkL6llqlweZw&d=w&vh=e](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=848281845662633&id=152776208128637&sfnsn=scwspwa&extid=FAt9QkL6llqlweZw&d=w&vh=e); [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=235758247530017&id=101158414901248&sfnsn=scwspwa&extid=2d103j2BkwozAs5d&d=w&vh=e](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=235758247530017&id=101158414901248&sfnsn=scwspwa&extid=2d103j2BkwozAs5d&d=w&vh=e); [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=921566604950396&id=111799267166845&sfnsn=scwspwa&extid=aLUJESoX9Q1YUEFV&d=w&vh=e](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=921566604950396&id=111799267166845&sfnsn=scwspwa&extid=aLUJESoX9Q1YUEFV&d=w&vh=e)

mierda, el virus no existe, ellos los están matando”; “el COVID no existe, es una inyección que le pusieron a mi hijo para matármelo y eso es lo que es, hay más de 20 muertos en su bolsa, dentro, allá dentro, a mí me consta porque yo entré”.

En los videos se escucha a varios de los parientes expresar con desconcierto que el día anterior estaban bien. sus parientes: “llegaron bien”; “ayer estaban bien”, señal para ellos de que los inyectan y matan. El hecho de que hayan tocado los cuerpos y los hayan sentido “todavía calientes”, lo cual repiten varios parientes, indica que piensan que podrían estar todavía vivos; eso, a su vez, es motivo para reclamar la ausencia de los doctores y preguntarse por qué los están “dejando morir”: “Está caliente, tiéntalo, está caliente”; “este señor los dejó morir”; “no hay doctores, no hay nada, todavía está caliente”; “estamos como pendejos esperando allá afuera cinco días”; “los están dejando morir”. Varios señalan con consternación que los cuerpos o muertos están “arrumbados”, sin ninguna atención: “Eso no es justo”; “todos, los tienen arrumbados”; “no los están atendiendo, nada más nos los matan”, dando a entender o queriendo pensar que están todavía vivos y ellos los pudieran rescatar de la muerte.

Los videos son también llamados de alerta para la población que tiene parientes internados en el hospital para que vayan a éste, se metan, los saquen y no los lleven porque ahí los matan: “vengan a Las Américas, están matando a los pacientes”; “si tienen familiares aquí en Las Américas sáquenlos, sáquenlos porque los están inyectando”; “no los traigan a los hospitales, por favor”; “no los traigan, en serio, no los traigan”.

En determinado momento del video las expresiones de los que filman se dirigen más bien al personal y los amenazan diciendo que llegará más gente: “vamos a traer más gente, culeros”; y al llegar más bien elementos policiacos, el que filma da a entender que eso sería una señal de confirmación de que el hospital los mata y oculta algo: “ya mandaron a pedir refuerzos porque los están matando y no quieren que se sepa la verdad”.

En uno de los videos filmados por el tío de una de las personas que habría muerto, el hombre y otros parientes interpelan e increpan a personal de seguridad, enfermeras y a un médico de forma desesperada tratando de conseguir alguna confesión de ellos con preguntas incisivas

sobre un posible complot entre el gobierno y el hospital que explicaría la razón de las muertes de los pacientes, dado que no creen que sea por el coronavirus: “¿Qué están haciendo todos, de dónde viene todo esto?”; “díganos qué está pasando para desenmascarar a este puto gobierno”; “mi sobrino estaba bien, ya nos habían dado cama, ¿y ahora resulta que ya está muerto? ¿Cuál virus? ¿Cuál virus, si mi sobrino venía bien!”. Como el personal no le responde, él tío los acusa y denuncia: “todos esos enfermeros están coludidos; todos esos doctores están coludidos”; y al encontrarse más tarde con los policías, añade que “los policías están coludidos con el hospital, saben qué está pasando aquí y se hacen pendejos”. Al encontrarse a un médico, él y otro familiar lo interrogan más incisivamente: “¿Qué les dijo el gobierno, qué les están inyectando? ¿Qué soluciones, qué medicamentos les meten?”. Queda manifiesto que los rumores de la no existencia del coronavirus y de que en los hospitales están matando a los pacientes, podrían estar articulados a los rumores que circularon en audios con explicaciones conspiracionistas antes mencionados: se trataría de un pacto con el gobierno y los hospitales.

### 3.3 Versiones televisivas sobre lo sucedido

Los noticieros de televisión dieron también su versión de lo sucedido en el hospital de Las Américas, visión que impactó la opinión pública y claramente la conversación en Twitter que aquí se analiza. El tema eje de los reportajes de Imagen Televisión y Televisa no es el mismo que el de los videos producidos por los familiares<sup>9</sup>. Ambos reportajes retoman la denuncia sobre la falta de información médica que habían sufrido los familiares, así como partes del material videograbado de los parientes, pero lo utilizan sobre todo como prueba de su irrupción en el hospital.

<sup>9</sup> De las cadenas televisivas más importantes, estos dos reportajes subidos a Twitter generaron una mayor discusión acerca de lo acontecido, sobre todo el de Imagen TV, que realizó una entrevista a la madre de un familiar fallecido que tuvo mucha resonancia. Televisión Azteca sólo hizo una mención días después, y debido a sus posicionamientos en contra de la medida oficial de aislamiento social, se verá este tema más adelante: <https://twitter.com/CiroGomezL/status/1256443484254453765> y [https://twitter.com/NTelevisa\\_com/status/1256433595377504256](https://twitter.com/NTelevisa_com/status/1256433595377504256)



Destacan además la entrada de las fuerzas de seguridad para controlar dicha irrupción. Imagen TV recoge las palabras de los parientes recorriendo el hospital y le da un lugar protagónico a la señora Dolores Carrillo, madre de uno de los muertos, quien señala que inyectaron a su hijo y lo mataron en el hospital. Pero, al final, el conductor toma distancia y termina diciendo que esas son las argumentaciones de “gente que sigue sin creer en el COVID-19”. La diferencia es clara: mientras los familiares denuncian que están matando a sus parientes, que el coronavirus no existe y es un plan del gobierno, Imagen TV concluye denunciando la creencia de la gente en que no existe el virus.

El reportaje de Televisa, por su parte, pone el acento en el conflicto social, en la irrupción de los familiares, los enfrentamientos entre éstos y el personal de salud, la llegada de las fuerzas de seguridad y en el anuncio de la Secretaría de Salud del Estado de México para crear medidas más eficaces de información a los familiares, cuyas palabras no rescata.<sup>10</sup>

### 3.4 Lucha por la significación de lo acontecido en Twitter

En los espacios de Twitter en donde Imagen TV y Televisa subieron sus reportajes, la lucha por la significación de ese acontecimiento dramático fue muy intensa. A partir de un primer análisis de esos tuits y de una manera resumida, se puede decir que hubo diferentes modos de interpretación o formas de catalogar lo sucedido: 1) como un acto de defensa de la vida de los pacientes por parte de sus parientes ante un acto criminal; 2) como un acto de total ignorancia, de estupidez humana e irresponsabilidad; o 3) como un acto de desinformación de parte de las autoridades de salud y de los mismos medios de información como Televisión Azteca.

1) *Acto de defensa de la vida de los pacientes por parte de sus parientes y denuncia de actos criminales.* En ese espacio de Twitter hubo muy pocos mensajes que salieron en defensa de la madre y de los parientes que entraron al hospital. En uno el tuitero le reclama al medio no informar correctamente: “Porque mejor no das el reportaje diciendo que los

<sup>10</sup> [https://twitter.com/NTelevisa\\_com/status/1256433595377504256](https://twitter.com/NTelevisa_com/status/1256433595377504256)

directivos de los hospitales están comprados y que están matando gente por dinero"; y en otro tratan de convencer a la gente que lo considera "mentira" y les advierten que les podría pasar lo mismo: que les inyecten algo, una enfermedad "esa madre" y los maten:

"Todos y disculpen que se los diga, pero no existe el covid 19 en el seguro cuando te vas a citas o te toca que te internen de algo grave hay mismo te inyectan y hacen que te enfermes de esa madre y ustedes piensan que es pura mentira pues no crean cuando les pase alguno de sus familiares o amigos van a creer lo que uno les dice que hay los están matando"<sup>11</sup>.

En este espacio de Twitter surgió una alerta a proteger al personal de salud dando a conocer otros mensajes agresivos contra dicho personal, los cuales habían circulado en otros espacios de las redes sociodigitales. Esto lleva a pensar que el rumor siguió circulando con fuerza y que la denuncia de la madre y los parientes sobre los actos criminales de los hospitales y médicos no sólo fue verosímil para algunos, sino que incitó a que otras personas llamaran a actuar y movilizarse contra los médicos: "Yo opino que secuestren y torturen a algún médico hasta que confiesen"; "Hay que darles darles un su puta madre a todos los doctores y enfermeras malditos ay que echarles lumbre as patria mata un doctor o una enfermera y vuélvete más mexicana"; Y otro más bien advierte y amenaza: "Lo único que es seguro Que si siguen matando gente para justificar un virus que no existe la gente inconforme comenzara a matar doctores jajajaja".

Estos llamados a agredir a los doctores y enfermeros a partir de la noción de que son criminales deben explicar algunas de las razones por las que ha sido agredido el personal médico en muchas regiones de México durante esta pandemia. Un ejemplo de ello sucedió un mes antes de lo ocurrido en Ecatepec. El 11 de abril, familiares de un paciente recién fallecido de coronavirus agredieron al personal de vigilancia y médico "cuando les informaron que no podían acercarse y que el paciente debía ser incinerado". Una trabajadora del lugar afirmó: "Sufrimos las consecuencias de gente que no toma las cosas con seriedad y por más de que

<sup>11</sup> Se reproducen literalmente todos los tuits y posteos seleccionados para este artículo tal como los escribieron los tuiteros.

se les diga que no salgan de sus casas hacen caso omiso en general de las medidas de precaución y piensan que el COVID es un invento”<sup>12</sup>.

2) *Acto de total ignorancia*. La gran mayoría de los tuits analizados en esos espacios en Twitter calificaron los actos de los parientes de los pacientes como total ignorancia, falta de educación, irresponsabilidad y estupidez humana. Un ejemplo elocuente es el siguiente tuit: “Y con este tipo de acciones salvajes, se inicia el contagio masivo y muertes por doquier! pero qué se podía esperar de la clase de humanos que por allá viven?”. Se asiste a un proceso de estigmatización total de la gente de Ecatepec: la conducta de los parientes es de salvajes y —por extensión— todos los de Ecatepec se comportarían como esos salvajes: “Ecatepec=Ecatepec”. De esa manera dan a entender que son gente que no se puede salvar, ni redimir; pertenecerían a otro tipo de ser viviente, sus actitudes muestran parecido con animales no humanos, con menor inteligencia, de ahí la asociación repetitiva del comportamiento de los parientes en el hospital con comportamientos considerados típicos de “los simios”, término recurrente que usaron los tuiteros en ese espacio y que se convirtió, a su vez, en una imagen, en meme, el cual se retuiteó y recicló en múltiples memes:

<sup>12</sup> *Infobae*. 2020. “¡Déjenme pasar!': familias de un muerto de coronavirus agredieron a médicos del IMSS. Azcapotzalco”, *Infobae*, 10 de abril. Acceso el 8 de julio de 2020). <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/10/dejenme-pasar-familiares-de-un-muerto-de-coronavirus-agredieron-a-medicos-del-imss-azcapotzalco>. Otro ejemplo es del 15 de julio, cuando un médico de Paracho, Michoacán, tuvo que huir amenazado de donde residía. Según los parientes del fallecido en coronavirus “el doctor le había aplicado una inyección para que se muriera”. “Médico tiene que huir de Paracho, Michoacán, luego de amenazas por muerte de paciente”. *Tercera Vía*, 15 de julio. Acceso el 30 de julio de 2020. <https://terceravia.mx/2020/07/medico-tiene-que-huir-de-paracho-michoacan-luego-de-amenazas-por-muerte-de-paciente/>. Otro caso de agresión a un urólogo tuvo lugar el 11 de julio en Iztapalapa, cuando los parientes reciben la noticia del fallecimiento de una mujer por coronavirus. Argumentan que la señora no lo tenía y que llegó al hospital por problemas de presión. La hija afirmó: “Las quieren matar, porque estaba bien mi mamá y salieron con su jalada que no, que tiene COVID ¿dónde está mi mamá? Llévame por favor, sólo la queremos ver”. Juan Antonio Davalos. 2020. “Ingresó a hospital por problemas de presión y murió de Covid-19; familiares golpean a médicos”. *Siete24.TV*, 11 de julio. Acceso el 30 de julio de 2020. <https://siete24.mx/mexico/ingreso-a-hospital-por-problemas-de-presion-y-murio-de-covid-19-familiares-golpean-a-medicos/>



**Imagen 1.** Meme que ilustra el proceso de estigmatización social de la gente de Ecatepec

Fuente: La imagen fue tuiteada por varios usuarios en el espacio de Twitter en que Televisa subió su reportaje el 2 de mayo. Ver: [https://twitter.com/NTelevisa\\_com/status/1256433595377504256](https://twitter.com/NTelevisa_com/status/1256433595377504256)

A través de esta imagen<sup>13</sup> se denigra a los habitantes de Ecatepec como seres inferiores, que ni siquiera saben hablar español, o que lo hablan de la manera estereotipada como hablan “los primitivos” (en infinitivo) en películas o series televisivas. El ejercicio de la lógica de discriminación social emerge en todo su esplendor en la conversación tuitera y, ligada a ella, la lógica de pensamiento clasista encuentra también una reverberación en muchos de los tuits. Desde la posición de los que se pueden “quedar en casa” en los tiempos del confinamiento se juzga a los que no se pueden quedar en casa y deben salir a trabajar como irresponsables; se les ridiculiza como “Superman” al creerse inmortales o invencibles, y se les critica todavía más por haber hecho fiestas en su municipio en ese tiempo, situación que promovió más la irritación social.

<sup>13</sup> No se logra ubicar la procedencia de la imagen original. Posiblemente proviene de alguna monografía escolar de la evolución del hombre o de alguna escena de películas de simios, y fue re-tratada por usuarios.

Un tuit escrito de alguien que se coloca en el lugar de un médico hace alusión precisamente a las fiestas y a esa irritación social a flor de piel en ese momento de la pandemia, ya sea en forma de burla o sarcasmo: “Ecatepec hace una semana haciendo fiestas clandestinas, Ecatepec HOY, diciendo que en el hospital matan a la gente con inyecciones y que el covid19 no existe. Si CLARO! estudiamos más de 7 años, para inyectar y matar a cualquier pe...rsona que no toma en serio la pandemia”.

En ese espacio conversacional que fue de claro enfrentamiento contra la visión de los parientes en el hospital, salieron también a defender a los médicos con el hashtag: #heroesconbata. Este meme, que recupera una imagen de una escena de Los Simpson, es utilizado para ello<sup>14</sup>.



**Imagen 2.** Otro meme que ilustra el proceso de estigmatización social de la gente de Ecatepec (con imagen de Los Simpson).

Fuente. La imagen fue uiteada por varios usuarios en las redes sociales. La presente se extrajo de Twitter: [https://twitter.com/NTElevisa\\_com/status/1256433595377504256](https://twitter.com/NTElevisa_com/status/1256433595377504256)

La polarización social y política ya existente en México entre los adversarios del presidente Andrés Manuel López Obrador y sus seguidores antes de la pandemia y el enfrentamiento entre diferentes formas de ver

<sup>14</sup> Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=JlmzUEQxOvA>. En realidad, lo de la familia amarilla se trata de una readaptación de la película *El Planeta de los Simios*, y en la versión aludida, el personaje humano dice: “¡Quítenme las manos de encima, simios sucios!”

lo sucedido en Ecatepec, contribuyó claramente a la emergencia y expresión de sentimientos de coraje, rabia, desprecio y odios latentes contra la gente de este municipio, símbolo de lo más degradante de la sociedad mexicana desde una posición de clase y deber ser en este momento de la pandemia (desde los que se quedan en casa y acatan las medidas sanitarias), desde una visión de la enfermedad (como algo que existe y puede ser grave), del saber médico (y los que lo ejercen), al cual rescatan: “que se mueran esos putos Ecatepec”, “Estarán enfermos” escriben varios, una frase que más que expresar una advertencia, parece manifestar un deseo de venganza de que se enfermen: “No se preocupe Doñita, al andar abriendo bolsas de cadáveres pronto estará junto a su ‘mijo’. Pues si te internan en un hospital no es porque estés bien. me cagan por malditos simios ignorantes y mal agradecidos”.

El desprecio social toma también formas dirigidas hacia la misma sociedad mexicana, a la que pertenece el mismo tuitero, por lo cual México y no sólo Ecatepec en su totalidad merecen desprecio, según los que tuitean lo siguiente: “Me das mucho asco México, lastima, tristeza e impotencia... Me has decepcionado antes, pero esta vez me demostraste que no tienes límite para tu pendejez”; “que pinche asco de sociedad, mientras todos los que podemos quedarnos en casa sin trabajar resistiendo otros les vale verga, bueno...Gracias infinitas van a hacerle un favor al país, literal se va a morir la ignorancia, sino es que toda, la mayoría”.

En ese contexto conversacional no sólo se critican y reciben mofas a las versiones del rumor que no existe el coronavirus y están matando a los enfermos en los hospitales, sino también su relación con las explicaciones conspiracionistas de las que se habló en párrafos previos:

“Los están matando...’ es decir, creen que el hospital está coludido con alguna conspiración para eliminar a pacientes so-pretexto del #COVID19, antes que admitir que el virus es real y es un agente natural. LOS ESTAN MATANDO Y LAS !TEORIAS DE LA CONSPIRACION”.

“Se les dijo se les advirtió q esto no es un juego ni un truco del Gobierno existe y mata. Lo peor es q la mayoría de la zona piensa de esa manera. Su propia ignorancia los está matando”.

3) *Acto de desinformación de parte de las autoridades de salud y de los mismos medios de información como Televisión Azteca.* Una minoría

de tuiteros interpretaron lo sucedido en el hospital de Las Américas de otra manera, como un signo de la desinformación y negligencia por parte de personal del lugar. Los usuarios se colocaron en el lugar de los familiares y desde ahí consideran que “la administración del hospital es la responsable por no informar” y “nadie puede juzgar a los familiares”. Reclaman que no se tuviera más “humanidad y sensibilidad ante esta situación” y que se debería de comprender “la desesperación e impotencia” de los parientes y sobre todo de la madre al reclamar por su hijo, “ya que la última vez lo vio vivo”. Otros señalan que el hospital “amerita una revisión sobre su actuar” y consideran necesaria “la autopsia de ley para descartar sospecha de negligencia médica”. En ese contexto, varios denuncian que el hospital “siempre ah estado muy mal” y se caracteriza por “terribles prácticas inhumanas”, según una enfermera conocida del tuitero, pero otro sale en su defensa y le agradece que ahí hayan salvado la vida a “mi hermana y mi sobrina”.

Pero hubo un mayor número de tuits que interpretó lo sucedido en Ecatepec como un acto de desinformación claro de Televisión Azteca, de su dueño Ricardo Salinas Pliego, y del conductor del noticiario estelar de la televisora, Javier Alatorre. Este último había declarado el 17 de abril en pantalla: “Como todas las noches, el subsecretario de Salud, Hugo López-Gatell, encabezó la conferencia sobre el COVID-19 en México. Pero sus cifras y sus conferencias ya se volvieron irrelevantes. Es más, se lo decimos con todas sus palabras, ya no le haga caso a Hugo López-Gatell”<sup>15</sup>. Este comentario generó mucha indignación y revuelo en las redes sociodigitales, lo cual motivó, a su vez, varias peticiones de Change.org para solicitar sanciones contra la televisora y la suspensión de la concesión para transmitir, las cuales suscitaron mucha participación<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Televisión Azteca. Noticiero *Hechos Noche* con Javier Alatorre. 17 de abril 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=UnPvFmJF168>

<sup>16</sup> La petición para retirar la concesión tenía 279,133 firmas hasta el 3 de agosto de 2020. <https://www.change.org/p/m-olgascordero-gobiernomx-segob-mx-retirar-la-concesi%C3%B3n-a-tv-azteca-por-incitar-a-la-desobediencia>; se juntaron más de 36 mil personas a la petición titulada “Juicio y/o retiro al conductor de noticias Javier Alatorre de Tv Azteca”, en donde se pide que retiren al conductor del noticiero o le hagan pagar una multa a la cadena televisiva: <https://www.change.org/p/azteca-retiro-al-conductor-de-noticias-javier-alatorre-de-tv-azteca?redirect=false>

Para comprender esto mejor, hay que mencionar que Salinas Pliego, uno de los hombres más ricos de México, había expresado públicamente en su propia televisora ir en contra de las medidas de confinamiento, minimizando la peligrosidad del virus y manifestando su preocupación por la economía, por lo cual anunciaba que todas sus empresas (con más de 70 mil empleados) seguirían produciendo, a pesar de las medidas establecidas, lo cual ha llevado a cabo todo el tiempo durante la pandemia (Tellez Girón 2020).

Desde ese trasfondo, algunos tuiteros consideraron “responsables” y “culpables” a la televisora y al conductor de lo sucedido en Ecatepec: “Lo sucedido con @Javier\_Alatorre en su momento sí tiene cierta responsabilidad con lo de #Ecatepec. Ya decía la señora ‘No existe el Coví. Hay mucha ignorancia de por sí pero éste pendejo alimentó más dicha ignorancia’; “Seguro secuelas del mugroso @Javier\_Alatorre .... Esas muertes serán su culpa”. En ese contexto la declaración de Alatorre es concebida como un “llamado a desobedecer” que tuvo claras resonancias: “Sus llamados a desobedecer fueron escuchados en Ecatepec”. En ese contexto se generaron varios hashtags entre los que destacan: #TVaztecaCulpable #HospitalDeLasAmericas #tvaztecacriminal #boicottvazteca” y otros llaman la atención sobre el manejo de la información de la televisora en relación con los intereses económicos de su dueño, propietario también de las tiendas Elektra: “POR QUE NINGUN PUTO NOTICIERO DE @AztecaNoticias HA INFORMADO DEL CAGADERO DE #hospitallasamericas EN #Ecatepec ? QUE MIERDAS SON AL OCULTAR LA INFORMACIÓN Y QUERER A HUEVO QUE VAYAN A COMPRAR AL #Elektra”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Conviene repetir que la televisora no tuiteó inmediatamente la información sobre lo que sucedía en el hospital Las Américas en Ecatepec como otras televisoras lo hicieron, sino días después.



### 3.5 Apéndice del caso: Entrevista extensa con dos trabajadores de Ecatepec

Para las reflexiones finales de este estudio de caso, realicé una entrevista extensa con dos trabajadores de Ecatepec, quienes le conceden veracidad a los rumores estudiados aquí. De esa entrevista, que merecería ser analizada más pormenorizadamente y comparada con otras que no se lograron debido al aislamiento social de la actualidad, rescato brevemente algunos de los discursos con los que asocian dichos rumores y les conceden verosimilitud:

*-Discursos sobre la poca contagiosidad del coronavirus:* “Estamos un poquito incrédulos”, “muchos no creemos; no comprenden por qué se dice que este sería muy contagioso”; “se morirían pues familias completas”, dicen que ellos no han visto que esto haya sucedido; consideran más bien que la gente se enferma o está muriendo de otras enfermedades y los hospitales inventan e inflan las cifras: “Algunas personas dicen que les hacen firmar un papel para que acepten que sus familiares murieron por la causa del COVID, y, ellos, a cambio de eso, les ayudan con los gastos funerarios”<sup>18</sup>.

*-Discursos en torno a la pésima atención de los hospitales públicos,* y sobre todo en el Estado de México: “sus instalaciones sucias”, y se quejan del desprecio por parte del personal hospitalario hacia los pacientes que los maltratan y hacen esperar no sólo porque estén rebasados por el trabajo sino porque los pacientes no les importan, prefieren “estar con su celular”, “gente grosera”; de ahí que consideren verosímil que les puedan “inyectar algo” o “poner algo” para que “fallezcan”, sobre todo a la gente adulta para darle atención a los más jóvenes o porque no pueden lidiar con las enfermedades que tengan los pacientes, por eso “se les hace muy

<sup>18</sup> Este tipo de relatos los he escuchado también en Morelos (Xoxocotla, Tequesquitengo), y en otros lugares de Estado de México (Temoaya, Toluca). De acuerdo con diferentes médicos consultados, esto difícilmente es así: las actas de defunción cuando son entregadas a los parientes deben ser firmadas de recibido por éstos, pero la razón de la muerte que queda consignada en dichas actas no es fruto de negociación con los parientes, ya que tendría que tener una coherencia con lo escrito en el expediente del paciente, diagnóstico y síntomas anteriores.

fácil” hacerlo. Ellos consideran que algunos pacientes “se dan cuenta y algunos se han logrado escapar, o sea, se paran y se van”. En ese sentido, les es verosímil la historia de la madre, cuyo hijo murió en el hospital de Las Américas: “Tal vez sí le hayan puesto algo. (...) Posiblemente haya tenido otra enfermedad difícil (...) y le hayan inyectado algo para que haya fallecido y tener más tiempo para atender a los demás pacientes”. “Los que no saben dicen pobres doctores y pobres enfermeras”.

*-Discursos ligados a las explicaciones conspiracionistas:* la posible necesidad del gobierno de eliminar la sobrepoblación, razón por la cual podría tener interés en hacer “una limpieza”, “para que haya más defunciones”, “para que ya no fuéramos tantos porque ve que ya estamos sobrepoblados, ¿no?”.

## 4. Reflexiones finales

### Otras tendencias de pensamiento antidiscriminatorio

En este artículo se señaló que en los espacios de Twitter analizados para esta investigación la gran mayoría de los tuiteros se expresaron con desprecio y contra los parientes de los pacientes en el Hospital de las Américas y se generó una ola de tuits hirientes, discriminatorios y estigmatizantes contra ellos y contra los habitantes de Ecatepec. Sin embargo, se encontró también una pequeña muestra de otro tipo de tuits que reflejaron una tendencia contraria de pensamiento, aunque fueron escasos. Éstos surgieron durante la búsqueda, al ingresar los nombres de colonias socioeconómicamente contrastantes con la zona de Ecatepec: Polanco, Lomas, Santa Fe, y los términos COVID y Ecatepec.

En todos ellos se considera que la ignorancia o la estupidez no es una característica de un grupo social específico. Se lee textualmente: “Mi explotadora de las lomas, egresada de la Ibero, estaba furiosa al principio de la cuarentena y no dimensionaba nada del Covid. La ignorancia no se trata de clases. #Ecatepec”; “Los de Ecatepec dicen que el Covid es mentira Los de las Lomas que las vacunas provocan autismo Para ser pendejos no hay clases sociales”; “Una señora de Ecatepec dice que el co-

vid-19 no existe. Señoras de Polanco, Las Lomas de Chapultepec y Santa Fe creen que AMLO nació en Centroamérica y que se cambió el nombre —afirman que su nombre real es Manuel Andrés. La posición social no te hace menos ignorante”; y en uno, por ejemplo, se ataca claramente el clasismo, el racismo, cualquier discriminación basada en la escolaridad y se defiende al final la visión institucional del subsecretario de Salud, Hugo López Gatell: “#COVID\_19 #LasAmericas #SantaFe Los estoy mirando...tan ignorantes unos (los de Ecatepec) como los otros (Santa Fe), ni el dinero, ni la posición social, ni el color de piel, ni la escuela te hacen mejor que otro. Para eso, las conferencias de @HLGatell”.

Está claro que la pandemia afecta de manera diferente a los distintos sectores sociales y cada uno produce diferentes tipos de rumor, a lo cual conviene dirigir más la atención en la investigación. Esto es muy evidente en relación con las cifras de los contagiados y de los fallecidos. Los sectores menos favorecidos y sobre todo los que creen que el coronavirus no existe, producen rumores en donde se considera que las cifras están infladas o son inventadas. Los sectores más favorecidos económicamente y que pueden quedarse en casa, tienden a pensar lo contrario y a producir rumores sobre el subregistro de contagios y fallecimientos. Ambos sectores ponen en duda la visión oficial de la Secretaría de Salud, lo cual representa un problema grave de comunicación para las instituciones, que a la postre propicia su falta de legitimidad. Llama la atención, en ese sentido, el tuit de líneas arriba, en donde se apela precisamente a reconocer a dicha secretaria: “Para eso, las conferencias de @HLGatell”.

En los discursos de los familiares de los pacientes del hospital Las Américas, en las acciones colectivas que generó el rumor de que no existe el coronavirus y en los discursos de trabajadores de Ecatepec, se puede entrever claramente una profunda desconfianza hacia las autoridades de salud y las instituciones gubernamentales, caldo de cultivo propicio para todo tipo de rumores y estrategias para desinformar.

Convendría analizar en otro artículo la dimensión política entretejida en la discusión y deliberación colectiva de los rumores analizados aquí en el espacio de Twitter, cuando al discutir su verosimilitud o inverosimilitud los tuiteros se atacan: los simpatizantes del gobierno actual contra sus opositores, y viceversa.

## Drama irresoluble o tragedia criminal

Opto por escribir en clave subjetiva el drama que percibo cuando analizo los videos de los familiares de Ecatepec, los noticieros televisivos, los tuits, posteos y declaraciones institucionales, así como el texto de este artículo que está llegando a su fin: La muerte de un ser cercano es siempre fuerte y dolorosa; pero si esa muerte es inusitada y repentina, es todavía más desgarradora. Las muertes de personas queridas por coronavirus en un hospital representan todavía un desgarramiento mayor, ya que el pariente no puede ir viendo la degradación de su familiar, no puede mínimamente prepararse para un desenlace mortal; todavía más difícil es no poder acercarse al cuerpo del fallecido, constatar que está muerto, poderlo tocar y despedirse, aunque sólo sea brevemente.

La dificultad se hace más grande si además los familiares no han recibido información médica durante varios días, o de acuerdo con los parámetros establecidos antes del coronavirus, o si le han dado información de su evolución; pero de repente muere, y se los dice el personal de un sistema de salud totalmente rebasado en sus recursos, capacidades humanas y estrategias comunicativas. La dificultad todavía es más penosa si el pariente posee una desconfianza muy grande hacia ese sistema de salud, hacia su personal médico, y se encuentra con una sala de cuerpos muertos sanitizados correctamente y embolsados, pero “arrumbados”, dispuestos de forma degradada para el que ama a esos familiares.

Más dolorosa puede ser esta vivencia y generar rabia y movilización si viene acompañada de un relato que no sólo resulta verosímil, sino en el que se cree, en donde se niega el coronavirus, la enfermedad de la cual dicen los médicos que murió el familiar; un relato que considera posible que en el sistema de salud los pueden matar, inyectar; y otro relato que interpreta lo que tú o yo podríamos estar viviendo como un complot de una instancia superior, el gobierno, “de un puto gobierno” que quiere junto con otros gobiernos aniquilar a personas ante un mundo sobrepoblado, en donde algunos están de más, como está siendo tu familiar o el mío.

En muchos lugares del mundo se ha hablado de este drama psicológico y social que genera la muerte por coronavirus para los familiares por la falta de rituales. Ese drama parece ser mayor si viene acompañado de

un relato que le añade connotaciones conspiracionistas, que introducen al familiar en una tragedia, ya no drama, sino tragedia de corte criminal: el familiar fue asesinado, “lo mataron”, “ya sabemos que el coronavirus no existe”. Todos aquellos que consideren verosímil las distintas versiones de este rumor, que crean en ellas y lleguen a tener coronavirus se quedarán en sus casas, posiblemente morirán en ellas, antes que entrar en una institución de salud parecida a la que se describe aquí. Todos aquellos que las crean verosímiles y consideren que deben hacer justicia o vengarse de los que cometen esas atrocidades son capaces de participar en acciones agresivas al personal médico de una institución descrita de la forma como se ha hecho por los entrevistados y tuiteros aquí. Esto reclama atención; verlo, analizarlo, ya que tiene consecuencias fatales también.

Si bien la tendencia en la conversación en Twitter de lo sucedido en Ecatepec dejó ver una crítica severa contra este tipo de interpretación, contra los rumores que la sustentan, es necesario comprender el tipo de verdad que encierran esos rumores en clave local y en clave global conspiracionista. Este caso invita a revisar las políticas de las instituciones de salud, particularmente sus estrategias de comunicación. Ecatepec no es el único caso en donde la gente ha irrumpido en los hospitales; en Iztapalapa hubo también un caso parecido, aunque no generó tanta conmoción pública, el 11 de julio<sup>19</sup>. Posiblemente ahora vaya a haber menos irrupciones en los hospitales, dado que los centros de salud están acordonados por fuerzas policiacas, pero es de esperar que las soluciones no sean sólo de corte represivo.

Falta estudiar más detenidamente los audios y videos que han circulado en diferentes sectores sociales y que propagan explicaciones conspiracionistas no sólo a nivel nacional, sino mundial, así como algunos “medios alternativos” que los producen y difunden. Esto cobra mayor importancia cuando estos sitios son apoyados por gente de gran influencia social, como es el caso de Donald Trump, quien ha promo-

---

<sup>19</sup> Caso mencionado y citado en páginas previas.

vido el portal Infowars,<sup>20</sup> donde se difunden permanentemente noticias falsas y explicaciones conspiracionistas. El presidente de EU también ha auspiciado a Alex Jones,<sup>21</sup> propietario del referido sitio de internet, quien plantea que “el COVID-19 en realidad no existe, sino que es un complot de la élite global para quitarnos la libertad”, tesis que es defendida por los opositores de las medidas sanitarias contra el virus en muy distintas partes del mundo.<sup>22</sup> A estos aspectos se debe dirigir más la atención al investigar estos fenómenos.

## Bibliografía

- CAMPION-VINCENT, VÉRONIQUE. 2005. “From Evil Others to Evil Elites: A Dominant Pattern in Conspiracy Theories Today”. En *Rumor Mills. The Social Impact of Rumor and Legend*, editado por Gary Alan Fine, Véronique Campion-Vincent y Chip Heath, 103-122. New Brunswick: Aldine Transaction.
- DRÖGE, FRANZ. 1970. *Der zerredete Widerstand: Zur Soziologie und Publizistik des Gerüchtes im 2. Weltkrieg*. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- FARGE, ARLETTE Y REVEL, JACQUES. 1998. *Lógica de las multitudes. Secuestro infantil en París 1750*. Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- KAPFERER, JEAN-NOEL. 1989. *Rumores. El medio de difusión más antiguo del mundo*. Buenos Aires: EMECÉ Editores.
- TÉLLEZ GIRÓN, PRIMAVERA. 2020. “Los intereses detrás del ‘Ya no haga caso a López-Gatell’”. *Revista Zócalo*, 243: 9-14.

<sup>20</sup> Ver sitio: <https://www.infowars.com/> y Antonio Salgado Borge. 2020. “La verdadera y trágica historia del robo de líquido de rodillas”. SinEmbargo, 8 de mayo. Acceso el 30 de julio de 2020. <https://www.sinembargo.mx/08-05-2020/3782102>

<sup>21</sup> Video en: <https://edition.cnn.com/videos/business/2019/05/05/stelter-trump-is-the-infowars-president.cnn>

<sup>22</sup> Mark Lynas. 2020. “Covid, 10 principales teorías de conspiración”. *Cornel Alliance For Science*, 26 de mayo. Acceso el 30 de julio. <https://allianceforscience.cornell.edu/blog/2020/05/covid-10-principales-teorias-de-conspiracion/>

- ZIRES, MARGARITA. 2001. *Voz, letra y voz en interacción. El rumor de los pitufos*. México: Miguel Angel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana.
- ZIRES, MARGARITA. 2005. *Del rumor al tejido cultural y saber político*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- ZIRES, MARGARITA. 2014. "Violencia, redes sociales y procesos de subjetivación política. El caso de #verfollow en Veracruz, México". *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 75: 119-144.
- ZIRES, MARGARITA. 2017. "Rumores en redes sociales en contextos de violencia. Veracruz- agosto de 2011". *Razón y Palabra* 21, 96: 723-760.

# Imágenes y persistencias simbólicas en los medios de comunicación: Un análisis comparado entre Brasil y Argentina ante el manejo gubernamental del COVID-19

Marcela Galeano Acosta  
Jesús Antonio Reyes Benavides

## 1. Introducción

Según Didi-Huberman (2015, 1), “desde Goethe y Baudelaire, hemos entendido el sentido constitutivo de la imaginación, su capacidad de realización, su intrínseca potencia de realismo que la distingue, por ejemplo, de la fantasía y la frivolidad”. Sin imaginación no hay imagen, la creación de la imagen al mismo tiempo establece su posibilidad de realización y potencia de evocar memorias y *persistencias simbólicas* (Gordillo 2018, 36-46) que desembocan en la legitimación o deslegitimación de formas gubernamentales de dirimir el poder, ejecutar acciones y manejar, lo que en este caso convoca las presentes líneas: la crisis desatada a raíz de la pandemia del COVID.





Estas *persistencias simbólicas* se evidencian, como expresa Benjamin (2009, 121), en cómo “los periódicos ilustrados comienzan a agregar indicadores de camino. No importa si son correctas o erróneas”. Trazan rastros de legitimidad o, por el contrario, buscan la deslegitimación, la reproducción y propagación de formas de interpretación consistentes con su modo de concebir el poder, el manejo del Estado y el estilo gubernamental que los beneficia. Hay que expresar que se apela a los medios hegemónicos y no a las posibilidades alternativas.

Este texto tiene como objetivo principal realizar un análisis de las noticias de los periódicos hegemónicos en Argentina (*La Nación*) y Brasil (*O Globo*)<sup>1</sup>, explicando las imágenes que emergen del manejo de la crisis del COVID-19 y la persistencia simbólica de las formas de legitimar o deslegitimar los gobiernos tanto de Alberto Fernández en Argentina como de Jair Bolsonaro en Brasil en los medios de comunicación. Además, analiza dos entrevistas realizadas a líderes sociales, quienes expresan los efectos de la configuración discursiva en sus lugares de residencia.

Para llevar a cabo el análisis de las imágenes y el discurso (Alonso 1998, Clayman y Heritage 2002; Peräkylä 2002) utilizado por los periódicos anteriormente mencionados (20 artículos del mes de abril y relacio-

<sup>1</sup> Ambos medios de comunicación, tanto el diario *La Nación* como el grupo empresarial *O Globo* de Brasil son de una tendencia conservadora, han sido diarios que han apoyado tanto la dictadura de 1964 en Brasil como los diferentes golpes de Estado en Argentina. Sobre este tema, desde 1936, la revolución libertadora el cual fue un golpe de Estado en 1955 contra Juan Domingo Perón; asimismo, el golpe de 1962 y el de la junta militar de 1976. Si bien, en sus inicios el diario *La Nación*, propiedad del ex presidente Bartolomé Mitre, encajaba en una tendencia partidista liberal-nacional, con el pasar de los años fue transformando sus posiciones hacia la defensa del conservadurismo. El grupo *O Globo*, que surgió como grupo empresarial, ha sido base del conservadurismo y crítico acérrimo de las tendencias progresistas y liberales. La tendencia del diario *La Nación* siempre ha sido de crítica al peronismo y al kirchnerismo o las tendencias progresistas, de la misma manera que *O Globo* en relación al gobierno de Lula Da Silva y Dilma Rousseff. Ver: Cayuso, Susana y Gelli, Maria. 1988. “Ruptura de la legitimidad constitucional: La acordada de la corte suprema de justicia de la nación de 1930”. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Y Biroli, Flávia. 2009. “Representações do golpe de 1964 e da ditadura na mídia sentidos e silenciamentos na atribuição de papéis à imprensa, 1984-2004”. *VARIA HISTORIA, Belo Horizonte*, 25, 41: 269-291.

nadas con la implementación de las políticas y decretos de contención), se identificaron categorías en uso, imágenes y sus efectos en las barriadas populares; efectos que se reconocieron a través del análisis de las dos entrevistas ya mencionadas (Marradi, Archenti y Piovani 2018, 265-278; Merlinsky 2006).

A continuación, por medio de la lectura crítica de George Didi-Huberman (2004), Walter Benjamin (1928) y Giorgio Agamben (2007), se describirá lo que la imagen significa para estos autores, con lo cual se definirá el término *persistencias simbólicas*. En segundo lugar, se describirán algunas de las principales categorías con las cuales se realizó la selección de la información y la estructura de la entrevista. En tercer lugar, el artículo analiza los resultados con algunas herramientas complementarias de las teorías analizadas para estudiar los enunciados de los actores sociales (Alonso 1998).

## 2. Imágenes y persistencias simbólicas

La noción de *persistencia simbólica*, extrañamente, tiene una composición diversa y heterogénea que demanda una explicación acerca de qué es una imagen, para abordar la heterogeneidad misma de la noción. Se indagará así la respuesta a la pregunta por la *imagen* en Didi-Huberman (2004) y en Giorgio Agamben (2007, 157-187) para significar lo que se entenderá por “persistencia simbólica”, a través del prólogo *Al Origen del Trauerspiel alemán* (1989, 223-437) de Walter Benjamin.

La imagen, para Didi-Huberman (2004), se puede clasificar y caracterizar de muchas maneras; sin embargo, resalta la necesidad de la imaginación para así recrear lo histórico de la imagen, su memoria en el ser humano y la forma en que se define y moviliza su concepto.

El hecho de que se invoque a la imaginación al definir la imagen implica no caer en las lecturas asincrónicas, por un lado deshistorizadas, y despolitizadas por el otro, que ven en la imagen la captura de un momento figurativo del pasado (Didi-Huberman 2012, 9-42). Por el contrario, esas imágenes fetiches (Didi-Huberman 2004, 83-137), donde el momento capturado representa simbólicamente una simple escena de lo vivido,

encierran en sí un cuadro capaz de desterrar del presente “la tradición al respectivo conformismo que está a punto de subyugarla” (Benjamin 2009b, 6). Así, Didi-Huberman (2004, 139) expresa cómo “la imagen (...) está sujeta a un movimiento pendular, a un doble orden o doble ritmo que permanentemente redefine su valor de uso. Ni el archivo, ni la imagen, ni la imagen de archivo dejan ver o conocer un Absoluto.” La imagen se convierte no en una copia de lo capturado, ni en lo capturado, sino que en sí misma adquiere un valor simbólico y una utilidad que destierra las maneras de soterrar sus propias formas de darse entre las miradas de lo público. Como expresa Didi-Huberman (2004, 17) frente a las imágenes tomadas por los comandos de judíos creados por las SS para la eliminación de los judíos en Europa y que sirvieron para atestiguar las masacres cometidas por los nazis, los fragmentos de imagen y sus significados son la expresión de la imaginación que necesitamos para conocer.

Para saber hay que imaginarse. Debemos tratar de imaginar lo que fue el infierno de Auschwitz en el verano de 1944. No invoquemos lo inimaginable. No nos protejamos diciendo que imaginar eso, de todos modos —puesto que es verdad—, no podemos hacerlo, que no podremos hacerlo hasta el final. Pero ese imaginable tan duro, se lo *debemos*. A modo de respuesta, de deuda contraída con las palabras y las imágenes que algunos deportados arrebataron para nosotros a la realidad horrible de su experiencia. Así pues, no invoquemos lo inimaginable (...), *pese a todo*, imágenes: pese al infierno de Auschwitz, pese a los riesgos corridos (...) debemos contemplarlas [*las imágenes*]<sup>2</sup>, asumirlas y tratar de contarlas. (Didi-Huberman 2004, 17).

Para Agamben (2007), en sintonía con el actuar en el campo de concentración por parte de los nazis y los símbolos de la [politización de la vida], “(...) las imágenes de la memoria ahora son conscientemente almacenadas en imágenes y signos. Entre estos dos estadios se sitúa una relación con las impresiones que puede ser definida como la forma

---

<sup>2</sup> Adaptación propia.

simbólica del pensamiento” (Agamben 2007, 171). Es una relación entre palabra e imagen, lo enunciable y lo dicho de la imagen y su posibilidad de reinterpretación entre los signos y las formas internalizadas de interpretación que dan sentido y significado a nuestros momentos de vida.

## 2.1 Una aproximación a la persistencia simbólica

Estos significados e imágenes que se hilan a través de la historia han sido denominados por Benjamin (2009, 152) “constelación”, y cada constelación contiene múltiples significados; sin embargo, cada uno de esos significados, como un eco del pasado, evoca otras imágenes que se circunscriben en otras constelaciones; por tanto, persisten los significados de las imágenes en la memoria social. Así, la persistencia simbólica sería la continuidad de lo representado y figurado a través de los “fantasmas”<sup>3</sup> de la historia que convocan y al mismo tiempo sirven como conjuro contra el olvido. Como expresa Gordillo (2018, 37): “Este concepto refiere a aquellas obras de arte y textos cuya vida se prolonga en sus traducciones, [poniendo un énfasis] en que la vida no debe limitarse a lo ‘físico orgánico’ sino ‘a todo aquello de lo que hay historia’”.

Esa persistencia, entonces, se transforma en la pretensión de validez de las propias formas de actuar y decir (Honneth 2011, 55-67), una memoria de un nosotros construida a través de la intersubjetividad, donde nuestra historia se ha internalizado como memoria de un nosotros, una memoria histórica que permite legitimar y/o deslegitimar a otras personas, organizaciones, grupos o instituciones, pero al mismo tiempo reproducir, reinventar creando la imagen o desligarse de su sentido, a lo cual Benjamin (2009a, 94) llama *aura*: “El aura es la manifestación irrepetible de una lejanía, por cercana que ésta pueda estar”. Ese modo aurático de existencia nunca debe quedar desligado de su función ritual, donde se hallan las inconsistencias, contradicciones y coexistencias de sentido con las cuales abordar la interpretación cotidiana de lo vivo.

<sup>3</sup> Marx, Carlos y Federico Engels. “El dieciocho brumario de Luis Bonaparte”. En *Obras Escogidas*. 95-180, Moscú: Editorial Progreso.

## 2.2. Imágenes y su significado en los medios de comunicación, su persistencia simbólica

En este sentido, los medios de comunicación han sido creadores de imágenes, de segmentos y momentos que recrean significados y formas específicas de interpretación con las cuales dotar de sentido las acciones, o bien dar razones acerca de ellas. Sin embargo, no es una recepción pasiva, esas imágenes al mismo tiempo son transformadas por historias y vivencias personales, las cuales dan formas diferentes de vida a las imágenes invocando constelaciones de significados, muchas veces diferentes a lo que los mismos medios de comunicación han pretendido recrear.

El estudio de la imagen y su persistencia como una continuidad de la herencia de lo simbólico puede pasar por tres momentos. La ruptura con un episodio anterior, la reproducción de aquello que los medios concitan, y la creación a través de la vida misma que se le da a la imagen en la memoria haciendo uso de la imaginación. Estos momentos se superponen, no son ni mucho menos, capas individuales de análisis, sino que se entretajan en diferentes tensiones que aparecen en los pliegues, en las formas del sentido múltiple.

Estos tres momentos dan pie para el análisis de las imágenes y las persistencias simbólicas de las formas de manejar la pandemia por parte de dos gobiernos. Por un lado, el de Jair Bolsonaro en Brasil; por otra parte, Alberto Fernández en Argentina. Sin embargo, el trabajo se concentra en el análisis de las imágenes que algunos medios de comunicación han creado acerca de ellos; asimismo, en cómo estas imágenes son interpretadas, reinterpretadas, reproducidas o generan rupturas en las constelaciones de significados y la forma de recordar, analizando así su persistencia simbólica.

De este modo, la imagen en la presente investigación es definida como un gesto simbólico en el cual es posible encontrar significados que potencian el agenciamiento en individuos y grupos, de tal manera que se evocan imágenes como forma de transformar, conservar o generar una ruptura. Por otra parte, la persistencia simbólica hace referencia al trazo de la imagen, a la constelación de significados que evoca en la memoria y permite la transformación, la emergencia de una mirada diferente de lo

significado y no una simple reproducción *per se*, su aura, su instalación dentro del sentido común y sus usos. Al decir de Ricoeur (2016, 115), “el símbolo nos da en qué pensar”. En el caso presente, la imagen nos da qué pensar.

Es así que se dará cabida al análisis de las estrategias metodológicas a partir de las cuales inicia la búsqueda de información y las formas en que se realizará su análisis, así como su forma de relación con la teoría anteriormente expuesta.

### 3. Método

En esta investigación se ha partido de los datos para la construcción de la teoría, es decir, se parten de los datos y desde allí emergen las categorías, donde a través del *método comparativo constante* se genera teoría a partir de los datos empíricos. Sin embargo, este ha sido un doble proceso, un ir de las categorías al campo para un regresar reflexivo, del campo a las categorías y así poder expandirlas, transformarlas y hacerlas densas en su composición teórica.

Una de las primeras decisiones analíticas implicó la selección de algunos fragmentos tanto de las entrevistas realizadas a dos líderes sociales, uno argentino llamado Fermín, la otra líder del Brasil, llamada Teresa, y el análisis de 20 artículos periodísticos de los periódicos *O Globo* (Brasil) y *La Nación* (Argentina), donde los fragmentos seleccionados dieron pie para el proceso de codificación.

La forma en que se seleccionaron los informantes se debió a un muestreo intencional en el cual las personas integran procesos políticos participativos con relación al manejo de la pandemia del COVID a través de procesos comunitarios y de apoyo a las comunidades locales. A la vez, en la selección de los artículos periodísticos se buscó la relación con las categorías de: a) Manejo de la pandemia, b) Estilo gubernamental, c) Concepción del poder. Cada una de estas categorías fue subdividida en subcategorías de análisis. Por ejemplo, en Manejo de la pandemia se buscó la subdivisión de la categoría en las imágenes derivadas de *acciones y propuestas*. Las acciones refieren a la financiación de proyectos, manejo

de la deuda externa, políticas salariales, laborales y créditos, manejo de las deudas por persona. Mientras que las propuestas refirieron a las políticas referidas a la contención.

El estilo gubernamental fue definido en función de la gobernabilidad y los estilos de gobernar. Implica así la cooperación o interacción con actores no estatales y las conexiones con redes públicas y privadas para la definición de mecanismos de acción, coordinación de las acciones individuales para mantener o definir un orden social. Y la concepción del poder, que implica dos conceptos, centralización y territorialidad<sup>4</sup>, respondiendo a formulaciones como la concepción acerca de la distribución del poder de acción y las propuestas de contención a nivel territorial, el despliegue de las políticas, la interacción y coordinación de acciones desde un marco central o descentralizado, dependiente también de si hablamos de un gobierno federal o central.

Cada una de estas definiciones permitió la saturación conceptual en un muestreo teórico el cual permitió la definición de unas categorías previas, donde el análisis fue modelando las imágenes derivadas de los medios de comunicación, sus formas de interpretación en los líderes sociales, en los medios de comunicación, la legitimación o deslegitimación del manejo de la pandemia, y encontrar las persistencias simbólicas derivadas de las imágenes que emergen en la interpretación tanto de los medios de comunicación como de los entrevistados.

De este modo, la definición de los códigos y categorías está relacionada con el trabajo de campo. En este sentido, a medida que avanza la investigación, se re-codifica el material empírico, no sólo creando nuevas categorías sino también desagregándolas o englobándolas en otras (Alonso 1998, 187-220). Es decir, “las mismas fueron adquiriendo mayor especificidad y jerarquización en el entramado analítico que elaboramos”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Mann, Michael. 2007. “El poder autónomo del estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados”. Universidad Autónoma de Madrid. *Relaciones internacionales*, 5: 1-43. Acceso el 2 de febrero de 2020. [http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1\\_Teorico\\_Mann.pdf](http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1_Teorico_Mann.pdf)

<sup>5</sup> Clayman, Steven y Heritage, Jhon. 2002. “Questioning presidents: Journalistic deference and adversarialness in the press conferences of Eisenhower and Reagan”. *Journal of Communication*, 52: 749-775.

Hubo algunas coincidencias en los conceptos, categorías y sus relaciones. En general, el procedimiento analítico partió de la codificación y consecuente articulación, conformándose mapas conceptuales interpretativos sobre lo que el “texto dice y representa a través de las imágenes reproducidas” (Alonso 1998, 187-220).

La codificación, la vinculación conceptual y el ejercicio reflexivo en torno a las hipótesis/síntesis resultaron pertinentes en función de las selecciones y codificaciones realizadas (Alonso 1998, 193). Las síntesis tuvieron así un carácter diferente según los énfasis en cada análisis. “Más allá de las distintas articulaciones/síntesis —y pesos semánticos que se encontraron en las producciones— resulta importante marcar que el análisis/síntesis tuvo enraización en los datos a través del proceso de codificación” (Alonso 1998, 204). Esto se vincula con la legitimidad de la argumentación y con las persistencias simbólicas que reproducen el sentido constituyente de la imagen del mundo representada a través del discurso y las categorías que se usan para nominar y definir el manejo de la pandemia, el estilo gubernamental y la concepción del poder.

## 4. Resultados

Dentro de los resultados obtenidos, se analizó cada una de las categorías en torno a una matriz que contiene tres conceptos: a) Manejo de la pandemia, b) Estilo gubernamental, y c) Concepción del poder. Cada uno de estos conceptos fue analizado por país, Brasil y Argentina, donde se exploraron las categorías e imágenes de legitimación o deslegitimación. Para mayor organización, se realizó un análisis por país, para luego comparar las imágenes y categorías que surgieron del manejo de la pandemia, el estilo gubernamental y la concepción del poder.

En la comparación de ambos países se exponen los trazos y trayectos de lo que se ha denominado persistencias simbólicas de las imágenes creadas a través de los medios de comunicación, que se resaltan o discuten en los discursos de los líderes entrevistados.

De este modo se procederá a realizar la exposición por país, para luego integrar los análisis a través de su comparación.



## 4.1 Argentina

Para Fermín, el gobierno y gestión de Alberto Fernández puede definirse como “ético” en cuanto al manejo de la pandemia, y se puede reconocer lo exitoso de la cuarentena con las medidas de asistencia social para los trabajadores y los salarios. El manejo de la pandemia se ha caracterizado por un diálogo donde les ha dado mayor validez a sus interlocutores, “así estos no pertenezcan al peronismo”, y ha priorizado la salud sin permitirse entrar en los debates de economía vs salud.

“Aunque tiene una oposición implacable” (*Infobae* 2020), ha sabido sobrellevar la polarización a través de la búsqueda de consensos. Sin embargo, y pese a que hay una contención a favor de los sectores menos favorecidos, no hay una distribución equitativa del poder, “ya que el gobierno del PRO<sup>6</sup> en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha generado un caos a través de la negligencia en asumir las medidas nacionales y ellos mantienen un peso en la balanza del poder mayor a la que pueden tener otras regiones del país”, según Fermín.

Resalta así que, en este momento, “Argentina necesita mayor infraestructura sanitaria a todo nivel e incrementar las medidas de intervención y protección gubernamental desmarcándose de los otros gobernadores provinciales”. Dentro del discurso de Fermín se observa una legitimación del actuar del gobierno, retratándolo como justo y centrado en solucionar los problemas de la población “menos favorecida y los trabajadores”.

Para Fermín, la imagen que algunos medios intentan crear acerca del gobierno, distorsiona la calidad de gobierno que presentan, ya que “ha sido un apoyo para los pobres, para los sin techo, para los que no tenemos trabajo y salario fijo”. Medios como *Clarín*, *La Nación* y empresarios como Techint buscan, según Fermín, “crear las crisis para que la gente juzgue al gobierno”. Expresa y resalta al mismo tiempo que el gobierno “no ha tenido el control del poder, pues en Capital, el PRO siempre

---

<sup>6</sup> PRO es un partido político que nace en el 2008 como una alianza de los partidos Justicialista Federal, autonomista, demócrata; sin embargo surge en 2003 como un frente denominado Compromiso para el Cambio, sosteniendo la candidatura de Mauricio Macri como jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ha guardado todas las posibilidades de desacreditar al peronismo y su actuar de colaboración con los trabajadores”. “Los empresarios siempre se han molestado con el peronismo pues no consideran a los movimientos sociales y sindicatos como interlocutores válidos, cuestión que sí ocurre con el gobierno de Alberto”.

En los artículos analizados en el periódico *La Nación*, la situación transcurre entre la legitimación y deslegitimación del gobierno. Emergen imágenes de un “descontrol por parte del gobierno”<sup>7</sup>, como también un “reconocimiento” por las medidas preventivas que se han llevado a cabo. Sin embargo, las imágenes que prevalecen son las del “desorden”, la “crisis económica por el descuido del gobierno”, “las injusticias y el impacto económico de los riesgos que corre el gobierno paralizando la economía”, y pretenden mostrar un “cataclismo social”<sup>8</sup> por las decisiones políticas de un gobierno que busca excusar la contención de la pandemia con una “prisión domiciliaria”<sup>9</sup>.

Durante el mes de abril, el gobierno de Alberto Fernández pretendió definir una política de protección para los internos de las cárceles del país, cobijándolos con una medida de detención domiciliaria a causa de las probabilidades de infección en las cárceles del país. Sin embargo, algunos medios de comunicación como *La Nación*, *TN* y Grupo Clarín lograron crear un ambiente de impunidad, por un lado, por parte del gobierno al expresar que “buscaban darle libertad a los presos que han cometido delitos”, y por el otro lado, crearon la imagen de que la búsqueda de prisión domiciliaria “era parte de un complot del gobierno para resguardar a todos los presos K<sup>10</sup> de la ley”. Esta imagen de impunidad

<sup>7</sup> *La Nación*. 2020. “La ideología detrás de la excarcelación de presos”. Argentina.

<sup>8</sup> *La Nación*. 2020. “¿Nueva normalidad? ¡Una normalidad mejor!”. Argentina.

<sup>9</sup> *La Nación*. 2020. “Familiares de víctimas. “Las excarcelaciones nos destruyen”. Argentina. *La Nación*. 2020. “Cómo se vivió el cacerolazo contra la excarcelación de presos en el interior del país”. *La Nación*. 2020. “Coronavirus en la Argentina. Marcela Losardo, sobre las excarcelaciones: ‘No hay una liberación masiva de presos’”. Argentina.

<sup>10</sup> La causa K hace referencia a los políticos que fueron detenidos y pertenecían al movimiento kirchnerista o apoyaban a Cristina Fernández de Kirchner, y a partir de 2018 en una causa organizada por el juez Claudio Bonadio, pretendió realizar un juicio a Cristina Fernández y miembros de su movimiento por asociación ilícita

e injusticia coadyuvó a la propagación de cacerolazos por todo el país, dando lugar a toda una batería de argumentos para que los “criminales” quedaran en las cárceles del país y no fueran a sus domicilios.

En la configuración de ese ambiente de ilegitimidad, sin embargo, algunos artículos periodísticos resaltaron también la legitimidad de las medidas restrictivas acerca de la cuarentena y, por otra parte, las medidas económicas que se tomaron para la protección de los trabajadores, así como la renegociación de la deuda con los bonistas y acreedores para la protección de las finanzas del estado<sup>11</sup> durante la pandemia.

Mientras que, para Fermín, las políticas del gobierno sirvieron de aliciente para los trabajadores y protegieron la vida y salud de los sindicalistas y trabajadores, para algunos periodistas del diario *La Nación*, el gobierno tendió a favorecer la salud sobre la economía, buscó la manera de proteger a “los delincuentes que hicieron parte de la década perdida<sup>12</sup>”, estimulando la animadversión política acerca de su estilo de gobierno. Un gobierno que como Fermín resalta, se ha caracterizado por la negociación y la búsqueda de consensos para proteger la salud de la población, diseñar medidas de prevención y contención y al mismo tiempo aliviar la economía doméstica de los trabajadores a través de subsidios y la generación de ingresos por emergencia.

Así, existe una distancia entre lo que *La Nación*, como medio de comunicación, crea como imágenes de deslegitimación contra el gobierno, y lo que líderes como Fermín instalan como narrativa acerca del proceder del gobierno (*Infobae* 2020). Se resalta una tensión entre la legitimidad de las medidas para un líder social como Fermín y la deslegitimación que se reproduce desde *La Nación* como forma de disputar la centralidad del poder y el estilo gubernamental de Fernández.

---

y “creación de una organización delictiva” para captar dinero del estado a través de contratistas públicos. *La Nación*. 2020. “El Presidente está aferrado al coronavirus, y Cristina Kirchner, a su ego y a un fondo millonario”. Argentina.

<sup>11</sup> *La Nación*. 2020. “Alberto Fernández descarta negociar con los bonistas que operan en Nueva York y evalúa la posibilidad de un default en mayo”. Argentina.

<sup>12</sup> Forma de denominar por parte de los contradictores de Cristina Fernández la época de su gobierno.

## 4.2. Brasil

Para Teresa, por el contrario de Fermín en Argentina, el gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil se ha caracterizado por ser un gobierno “que canceló la política y pretende mantenerse desde el autoritarismo y la violencia<sup>13</sup>”. Existe un tono agresivo y violento donde se niega la diferencia y se sostiene a través de los “discursos de odio”.

Se resaltan tres aspectos básicos en el discurso de Teresa. Por un lado, la cuestión del desastre que se avecina por el manejo de Bolsonaro respecto a la pandemia y su estilo gubernamental. Segundo, su forma de gobierno es vista como una tendencia de ultraderecha que se sostiene a través de grupos que reivindican símbolos nazis y fascistas, empresarios y extremistas religiosos. Tercero, las políticas de contención de Bolsonaro se han concentrado en el salvataje a los empresarios y la disputa con los gobiernos de otros estados que están en desacuerdo con las políticas centrales que ha propuesto Bolsonaro.

Así, para Teresa el gobierno de Bolsonaro “canceló la política, canceló el espacio público de debate acerca de las medidas y políticas de contención, sus formas de gobernar son la antipolítica y la forma en que los empresarios se han beneficiado a costa de la salud de los brasileros”.

Para Teresa como para algunos medios de comunicación, ha existido un “falseamiento de la información” por parte del gobierno. Ha habido tergiversaciones de los beneficios de medicaciones, medidas de contagio, prevención y riesgos que han sido tanto subvalorados como sobrevalorados. El hecho de caracterizar al COVID-19 como una “gripezinha<sup>14</sup>” ha sido visto como una “irresponsabilidad” y como un “negacionismo” de las posibles consecuencias de la pandemia en Brasil, ya que sin medidas de contención y protección de la salud de la población, lo que se está generando es un riesgo inminente que el gobierno ha desestimado.

Por otra parte, el hecho de que el mismo presidente Bolsonaro haya convocado movilizaciones en contra de las medidas de la OMS, así como

<sup>13</sup> *O Globo*. 2020. “É preciso atenção com autoritarismo de Bolsonaro”. Brasil.

<sup>14</sup> *O Globo*. 2020. “Da gripezinha ao e daí?, confira as reações de Bolsonaro enquanto aumentavam as mortes pela pandemia no Brasil”. Brasil.

contra los gobernadores que no están de acuerdo a su estilo de gobierno, ha evidenciado el “autoritarismo con el que Bolsonaro pretende eliminar la diferencia”. Para Teresa:

Las malas acciones, las más destructivas y peligrosas producidas por el gobierno Bolsonaro que merecen destaque son: la dimisión del Ministro Luís Mandetta que había estado haciendo un trabajo importante de concientización sobre los riesgos del COVID-19 y la necesidad del *lockdown*; la promoción sistemática de aglomeración social, convocando y participando personalmente en manifestaciones e incitando sus correligionarios más fanáticos a protestar contra medidas de seguridad tomadas en los estados, provocando el caos social en el país y dificultando la implementación de tales medidas; la firma de un protocolo que determina el uso de cloroquina para el tratamiento del COVID-19 sin ningún basamento científico-médico, exponiendo la población a riesgo vital.

El gobierno de Bolsonaro así se ha mostrado como “un gobierno que viola la Constitución”. Al mismo tiempo, Teresa resalta que existen medios que respaldan la gestión de Bolsonaro, sin embargo, algunos medios tradicionales critican su gestión y la forma de llevar las riendas de la política en cuanto a forma de contención para el resguardo de la salud pública.

Para Teresa, las imágenes que emergen sobre el gobierno de Bolsonaro son de irresponsabilidad y autoritarismo, negación y riesgo al desestimar las medidas necesarias para proteger a la población a través de la contención. Se encuentra entonces que, según la narrativa de Teresa, el gobierno mismo tiene contendores políticos y medios que son críticos de su gestión, brindando el espacio para el debate, siendo este negado por el gobierno a través de la movilización que genera contra todos aquellos que se oponen a su política “genocida”.

En los análisis realizados al periódico *O Globo*, se pudo hallar ratificación a lo expresado por Teresa. En algunos artículos resaltan que el gobierno de Bolsonaro ha tildado las medidas de contención como “medidas inútiles”, aunque busca al mismo tiempo mostrarse “solidario

y preocupado por las poblaciones afectadas”, no obstante sus políticas giran en torno a desestimar las medidas de confinamiento y contención.

La pandemia ha sido calificada como un “plan comunista” orquestado por el “gobierno chino”, y que ha sido —más que un virus biológico— una forma de propagar el “comunavirus”, buscando la construcción de una sociedad comunista a nivel planetario. Según Ernesto Araujo, canciller de Brasil, las medidas de contención contra el coronavirus serían:

La coordinación global realizada por la OMS para enfrentar la crisis sería “el primer paso hacia el comunismo” de un “proyecto global”. (...) El texto del canciller dice que el miedo causado por la nueva enfermedad “nos hace despertar nuevamente a la pesadilla comunista”, un proyecto que “ya se estaba llevando a cabo en el alarmismo climático, la ideología de género, el dogmatismo de lo políticamente correcto, de la inmigración, el racialismo, antinacionalismo y cientificismo”<sup>15</sup>.

Así, *O Globo* ha criticado la falta de rigor científico en las declaraciones de miembros del gobierno y al mismo tiempo la negación del impacto del coronavirus en la región. Su estilo gubernamental ha sido calificado como “autoritarismo falto de empatía y lleno de vanidad”, donde los valores democráticos han sido diluidos en la personalidad de Bolsonaro. Algunos han calificado al presidente brasileño como un “enfermo mental”, así como han propugnado por generar el ambiente para la investigación jurídica de su actuar en medio de la pandemia, resaltando “su falta de responsabilidad ante la crisis”.

Las imágenes que se pueden resaltar desde los medios de comunicación coadyuvan a su deslegitimación, pues se centran en su personalidad autoritaria, su negacionismo de la crisis y la primacía de la economía por encima de la salud de la población brasileña. Mientras que algunos medios de comunicación como CNN pretenden ratificar las palabras y

---

<sup>15</sup> *O Globo*. 2020. “Covid-19: Ernesto Araújo denuncia ‘comunavirus’ e ataca OMS”. Brasil. Traducción propia.

políticas de Bolsonaro, otros medios como *O Globo* han sido críticos del “irresponsable accionar<sup>16</sup>” del gobierno ante la crisis.

La centralización del poder ha servido como fuente de pugnas políticas entre los diferentes estados del Brasil, pues muchos gobernadores desestiman los manejos de Bolsonaro, mientras que éste busca deslegitimar y “retar a los gobiernos de los demás estados que están en contra de sus políticas”.

Así el gobierno de Bolsonaro, tanto por Teresa, como por el periódico *O Globo* ha sido caracterizado de irresponsable, negacionista y hasta “suicida” o “genocida”.

### 4.3. Brasil y Argentina entre imágenes y persistencias simbólicas

Como hasta el momento ha sido analizado, las políticas de los gobiernos de Argentina y Brasil son diferentes en cuanto al manejo de la pandemia, su estilo gubernamental y su concepción del poder, en cuanto a diferentes políticas se delinear y constituyen imágenes diferentes. Mientras que el gobierno de Argentina ha sido visto como un gobierno que busca los “consensos y el diálogo”, el gobierno de Brasil ha sido señalado como un gobierno “irresponsable y autoritario”.

Tanto *La Nación* en Argentina, como *O Globo* en Brasil buscan la deslegitimación del gobierno a través de las imágenes que crean de ellos, en el caso de Bolsonaro como un autoritario irresponsable; en el caso de Fernández, con el complot político para sacar de las cárceles “a los delincuentes K”. Asimismo, se crean imágenes en torno a la concepción del poder, mientras que para Teresa, Bolsonaro es un “genocida” que busca concentrar todo el poder, para Fermín, Fernández representa el diálogo con los sectores populares que el peronismo ha mantenido durante sus periodos de gobierno.

<sup>16</sup> *O Globo*. 2020. “Presidente desrespeita famílias dos mais de 5 mil mortos pela Covid-19 Bolsonaro também tem responsabilidade no combate à pandemia do novo coronavírus”. Brasil.

Algunos artículos de *La Nación* pretenden crear esa similitud en Argentina, esa persistencia simbólica del peronismo como “irresponsible” al impulsar la salud por encima de la economía, “sin tener en cuenta el desastre económico que se avecina por la excusa de la salud”<sup>17</sup>. En Brasil, artículos de *O Globo* persisten en la imagen del “autoritario”. Mientras que funcionarios del gobierno de Bolsonaro persisten en los relatos conspirativos del “comunismo internacional” contra la democracia, para Teresa el gobierno de Bolsonaro representa en su memoria social, en la persistencia simbólica que representan las políticas del actual presidente, “la dictadura y el genocidio cometido por los nazis y los fascistas”<sup>18</sup>.

Ambos gobiernos son señalados desde diferentes lugares por su tendencia política en términos ideológicos. Tanto Alberto Fernández por su talante de “izquierda” como Bolsonaro por sus expresiones de “ultraderecha”. Ambos gobiernos tienen imágenes de legitimación y deslegitimación, tan amplias como el espectro de opinión acerca de su gobierno. Sin embargo, algunas imágenes, como la liberación de presos en Argentina, lograron crear rupturas y movilización, el agenciamiento contra la estructura en la medida que la imagen de la “libertad generalizada de presos” creó el espacio para la deslegitimación del gobierno de Fernández, mientras que algunos sindicatos y líderes barriales mantienen una legitimación de las medidas de contención y el estilo de gobierno de Fernández.

En Brasil, por el contrario de Argentina, Bolsonaro busca la legitimación en los grupos sociales de filiación política cercana a su expresa tendencia de derecha. Grupos empresariales, religiosos y juveniles que reivindican “símbolos nazis y fascistas” hacen parte de su base de apoyo. La estructura gubernamental busca así crear imágenes de una conspiración contra el gobierno para legitimarse y cooptar a los grupos de interés donde se encuentra su mayor apoyo. Sin embargo, para algunas

<sup>17</sup> *La Nación*. 2020. “¿Nueva normalidad? ¡Una normalidad mejor!”. Argentina. *La Nación*. 2020. Luis Majul: “El Presidente está aferrado al coronavirus, y Cristina Kirchner, a su ego y a un fondo millonario”.

<sup>18</sup> *O Globo*. 2020. “Crivella defende Bolsonaro e diz que presidente não manifestou desprezo pela vida Prefeito do Rio ressaltou que voltar à normalidade é difícil”. Brasil.



líderes, Bolsonaro representa el “autoritarismo” de las dictaduras que han acabado con la democracia, mientras para los medios representa la “irresponsabilidad” de un “enfermo mental”.

## 5. Conclusión

A través de las secciones que conforman este capítulo, se observaron distintos tipos de imágenes creadas a través de un discurso en torno al manejo de la pandemia. Estas imágenes están asociadas a formas históricas de interpretación y representación, por lo cual se asemejan a los procesos que históricamente han ocurrido en otras partes del mundo, pero que adquieren determinadas particularidades conforme al contexto social, histórico y cultural específico de Argentina y Brasil.

Una de las imágenes revisadas refiere a los estilos gubernamentales. Mientras que algunos califican los gobiernos de “izquierda” o de “ultra-derecha”, también se profundiza en su caracterización como “autoritario” o en búsqueda de “diálogo y consensos”. Asimismo, la concepción del poder permite observar cómo en Bolsonaro “la centralización de las decisiones recaen en él”, mientras que en Argentina es visto como un “poder dialogante”.

Por su mayor arraigo y su mayor autoritarismo en el manejo de la pandemia, el gobierno de Bolsonaro ha sido caracterizado como genocida y dictatorial, recordando así tanto las dictaduras en Brasil de Getulio Vargas y Castelo Branco como punto de comparación acerca de la personalidad autoritaria e irresponsable de un gobernante, estas comparaciones sirven como persistencias simbólicas en un doble sentido: por un lado, recordando al régimen nazi; por el otro, a las dictaduras que azotaron a Brasil en su historia.

En Argentina, una de las persistencias simbólicas más grande es la imagen del peronismo. Respecto a éste como una persistencia, se reflejan los prejuicios, adjetivos, representaciones y lugares de enunciación en referencia a las imágenes que históricamente se recuerdan a través de la figura de Perón y quienes se han considerado parte integrante del movimiento. Como el gobierno de Alberto Fernández hace parte de lo que

se ha considerado como peronismo y/o kirchnerismo, la carga positiva o negativa de las enunciaciones y conceptos que refieren al gobierno reflejadas en la prensa analizada, lo hacen ver como parte de la tradición y herencia política del peronismo, tanto por sus detractores como por sus seguidores.

Si bien el gobierno de Jair Bolsonaro favoreció a través de diversas leyes y políticas públicas a los empresarios, su gobierno ha estado signado durante el manejo de la pandemia por una constelación de significados, logrando arrebatarse la concentración del poder que pretende centralizar a través de fracturas, lo cual los movimientos sociales han confrontado para así evocar las imágenes de la resistencia entre las rupturas que el heterogéneo movimiento bolsonarista ha pretendido instaurar.

La dictadura, el autoritarismo y la negación del diálogo han sido imágenes persistentes en los medios de comunicación y en el discurso que expone “Teresa”, la lideresa social brasilera entrevistada, cerrando la evocación del odio como manifestación política que el estilo de gobierno de Bolsonaro ha propagado.

Aunque las imágenes están en tensión y disputa, entre la legitimación y la deslegitimación del poder autoritario emanado del discurso de Bolsonaro y algunos de sus ministros, así como algunos grupos que lo apoyan, la persistencia de la resistencia como forma de conjuro ante la “irresponsabilidad” del presidente de Brasil ha impregnado su gobierno de distancias sociales que lo acercan más a los grupos empresariales y religiosos que se aproximan a su mirada.

Por otra parte, la reproducción de las imágenes de un gobierno que pretende conservar la tradición y el carácter religioso de los valores de la “patria” por parte de los grupos de apoyo al gobierno, han servido de base a la difusión de sus intereses, aunque no se trata de una reproducción uniforme y homogénea, sino que ha servido para la creación de una resistencia a esas formas autoritarias de poder a través de las rupturas, de las fracturas que la memoria social evoca al convocar historias de un pasado el cual no pretenden repetir y reproducir como formas de autoritarismo social.

Por el contrario, en Argentina la imagen del peronismo como una forma de gobierno popular ha dado sentido al apoyo y legitimación del

gobierno de Alberto Fernández. Su estilo gubernamental y el manejo de la pandemia, que ha dado a través de diferentes políticas de contención y beneficio para los trabajadores y pobladores de ciertos sectores de Argentina, ha reproducido la constante discursiva de que en manos de otro gobierno, Argentina tal vez estaría sufriendo consecuencias más catastróficas para su economía y en su salud.

El líder social argentino “Fermín” alude al papel que hubiera jugado Mauricio Macri en el manejo de la pandemia. Para él, si el partido “PRO” hubiera tenido como reto gubernamental el manejo de la pandemia, hubiera generado peores consecuencias que el gobierno de Bolsonaro en Brasil. Estas formas de comparación y contraste, entre las posibilidades de un gobierno peronista y las alternativas de alguien signado por el epíteto de neoliberal como Macri, evocan el desastre y la catástrofe de la disyuntiva que ha significado el manejo de la pandemia en Argentina, entre la salud y la economía.

Sin embargo, como lo expresa Alberto Fernández y resaltan algunos periodistas en los medios de comunicación analizados aquí, la imagen que ha impulsado durante su gobierno ha permitido tener una mayor legitimidad en cuanto a la forma de contención de la pandemia. Esa imagen que ha evocado es la de la salud y la vida por encima de la economía, sin desestimar los intereses económicos que atañen a la “nación”; en esa medida, ha rescatado la solidaridad como fuente de recomposición económica al mantener como precepto la vida como derecho ante un problema de salud pública.

La persistencia simbólica como constelación de significados, evoca al mismo tiempo la diversidad del sentido constituido históricamente, se dota así de sentido a las imágenes. En ellas se refleja un nosotros que tiene trazos históricos que nos caracterizan, una imagen conduce a un escenario de multiplicidades de lo mencionado, donde se amplían los sentidos de lo político y lo que caracterizaría la legitimidad política o la deslegitimación.

Por ejemplo en el caso de Bolsonaro, donde su caracterización de autoritario evoca el rol de la dictadura, permea el sentido de algo que se encuentra entre nosotros, la viva imagen de lo que en la historia política caracterizó una forma de destrucción de la democracia y las institu-

ciones democráticas, donde primó el interés de unos cuantos sobre los consensos y decisiones de la sociedad, sumado a los frenos y contrapesos del sistema democrático que se fueron desmoronando en las decisiones personales de un “líder político”. De tal manera, pervive y permea en la memoria constante de lo vivido, lo cual se ha internalizado como una forma de constituir un nosotros.

Asimismo, el peronismo representa la persistencia de lo “popular”, de lo “nacional”, del interés por el pueblo y lo que, aunque difuso, esta palabra significa en cuanto al manejo del gobierno, lo cual alude a la intervención y el bienestar para los trabajadores. Estas imágenes son el modo aurático de manifestarse. En el análisis se pudo observar cómo en el discurso de Teresa se generó una ruptura y un distanciamiento, desde la persistencia simbólica frente al discurso y actuar del gobierno de Bolsonaro; no así en el discurso de Fermín, donde se encontró una consistencia con la evocación de las políticas populares que le han brindado legitimidad ante unos sectores al peronismo en Argentina. Queda por analizar a profundidad la persistencia simbólica en una mayor cantidad de casos, ampliar sus análisis desde la memoria y sus trazos de constitución en relación a los significados políticos de nuestras historias y así ver cómo en la vida cotidiana se han manifestado las instituciones gubernamentales y sus manejos.

Aunque en este capítulo se pretendió analizar a través de un ejercicio comparativo el manejo político del COVID en Brasil y Argentina, sólo se tuvieron en cuenta dos líderes sociales y dos periódicos en específico de todos los medios de comunicación posibles, lo cual brinda un espacio para ampliar la perspectiva en una revisión exhaustiva a los demás medios de comunicación, sean estos de televisión o prensa escrita. Por el tiempo de realización de la investigación y los dos medios escritos analizados, así como las dos entrevistas realizadas, los datos brindan la posibilidad de definir algunas hipótesis y conceptos acerca de las imágenes y persistencias simbólicas del manejo del COVID, lo cual no permitiría expresar una generalización sobre los medios de comunicación, o englobar el “manejo” de la pandemia en una mayor variedad de casos.

Para próximas investigaciones se sugiere ampliar la mirada sobre otros medios de comunicación, también incluyendo medios alternativos

que brinden mayores posibilidades de contraste, así como en las entrevistas poder realizar foco en otros actores sociales como empresarios, políticos contrarios al gobierno o representantes afines al gobierno para dar una mayor amplitud al abordaje analítico.

## Bibliografía

- AGAMBEN, GIORGIO. 2007. "Aby Warburg y la ciencia sin nombre". En *La potencia del pensamiento: Ensayos y conferencias*, 157-187. Argentina: Adriana Hidalgo Editora.
- ALONSO, LUIS ENRIQUE. 1998. "El análisis sociológico de los discursos: Una aproximación desde los usos concretos". En *La mirada cualitativa en Sociología*, 187-220. Madrid: Fundamentos.
- BENJAMIN, WALTER. 1928. "El origen del Trauerspiel alemán". En *Walter Benjamin, obras*, 223-437. Madrid: Abada Editores.
- BENJAMIN, WALTER. 2009a. "La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica". En *Estética y política*, 81-128. Buenos Aires: Las cuarenta.
- BENJAMIN, WALTER. 2009b. "Sobre el concepto de historia". En *Estética y política*, 129-152. Buenos Aires: Las cuarenta.
- CLAYMAN, STEVEN Y HERITAGE, JHON. 2002. "Questioning presidents: Journalistic deference and adversarialness in the press conferences of Eisenhower and Reagan". *Journal of Communication*, 52: 749-775.
- DIDI-HUBERMAN, GEORGE. 2004. *Imágenes pese a todo: Memoria visual del Holocausto*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- DIDI-HUBERMAN, GEORGE. 2012. *Arde la imagen*. México: Serieive.
- DIDI-HUBERMAN, GEORGE. 2018. *Cuando las imágenes tocan lo real*. Madrid: Circulo de Bellas Artes.
- GORDILLO, GASTÓN. 2018. *Los escombros del progreso*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- HONNETH, AXEL. "Conciencia moral y dominio social de clases. Algunas dificultades en el análisis de los potenciales normativos de acción". En *La sociedad del desprecio*, 55-67. Madrid: Editorial Trotta.
- MANN, MICHAEL. 2007. "El poder autónomo del estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados". Universidad Autónoma de Madrid. *Relaciones*

*internacionales* 5: 1-43. Acceso el 2 de febrero de 2020. [http://politicsyplanificacion.sociales.uba.ar/wp/content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1\\_Teorico\\_Mann.pdf](http://politicsyplanificacion.sociales.uba.ar/wp/content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1_Teorico_Mann.pdf)

MARRADI, ALBERTO, NÉLIDA ARCHENTI Y JUAN IGNACIO PIOVANI. 2018. *Manual de metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

MARX, CARLOS Y FEDERICO ENGELS. “El dieciocho brumario de Luis Bona- parte”. En *Obras Escogidas*. 95-180, Moscú: Editorial Progreso.

MERLINSKY, GABRIELA. 2006. “La entrevista como forma de conocimiento y como texto negociado: Notas para una pedagogía de la investigación”. *Cinta Moebio*, 27: 27-33.

PERÄKYLÄ, ANSSI. 2002. “Agency and authority: Extended responses to diagnostic statements in primary care encounters”. *Research on Language and Social Interaction*, 35: 219-247.

RICOEUR, PAUL. 2016. “El símbolo da que pensar”. En *Escritos y conferencias* 3, *Antropología filosófica*, 102-115. México: Siglo XXI Editores.





# Hackear la pandemia. Imaginación metodológica en tiempos de COVID-19

---

Susana Herrera Lima  
Lucila Sandoval Herrera

## 1. Desafíos metodológicos al trabajo transdisciplinario

Entre las múltiples transformaciones que la pandemia de COVID-19 ha traído a prácticas y actividades en la vida “tal como las conocíamos”, están aquellas que han desafiado el trabajo de académicos, activistas y periodistas, cuyo espacio de estudio, acción e incidencia ha quedado inaccesible por las restricciones de movilidad y acceso. En marzo de 2020, a la par que la OMS declaró la evolución de epidemia a pandemia del brote del virus SARS-CoV-2 (OMS 2020), distintos países de América Latina cerraron sus fronteras, declararon cuarentena y toque de queda, disminuyendo las actividades en el espacio público y restringiéndolas a las llamadas “esenciales”.

La complejidad y urgencia de muchas problemáticas sociales en el mundo contemporáneo, así como su intelección y la posible incidencia en su transformación, desafía tanto a la separación institucionalizada del conocimiento en disciplinas, como a formas de acción social ancladas en sólo una faceta o ángulo de los problemas. El trabajo con comunidades marginadas en América Latina, con múltiples factores y grados de inequidad y vulnerabilidad, se ha venido realizando tanto desde la academia como desde organizaciones de la sociedad civil y diversos espacios de comunicación. Desde estos ámbitos, se reconoce de manera creciente

la necesidad de articular diversas formas de conocimiento y emprender nuevas formas de acción para abordar y hacer frente a los desafíos. Se han ido conformando de manera creciente en diversos países del mundo y particularmente en contextos latinoamericanos, comunidades de trabajo que integran activistas, afectados, académicos de diversas disciplinas y comunicadores, agrupados en torno a problemáticas socioambientales, asuntos de violencia, de género, territorio y otras múltiples causas. La relevancia de estos grupos heterogéneos, sus peculiaridades y su creciente incidencia en la visibilidad y presencia de los problemas sociales que atienden, en vinculación con las comunidades afectadas, los ha convertido también en objeto de estudio y análisis. Desde los estudios en comunicación de la ciencia y comunicación ambiental, por ejemplo, se ha abordado el papel relevante de los colectivos de activistas y organizaciones de la sociedad civil en la colocación en el espacio público de las perspectivas de los afectados por problemáticas socioambientales (Maesele 2009, Cox 2017).

Desde el ámbito académico de la comunicación se ha realizado un estudio amplio de estos grupos en el contexto mexicano, colocando el foco de observación y análisis en sus prácticas de comunicación, en el papel de los comunicadores en la mediación entre diferentes actores, con sus respectivas visiones y culturas, y en la generación de estrategias para la difusión y colocación de las problemáticas sociales complejas en la conversación pública (Herrera-Lima 2018). A partir de este estudio, se ha planteado la categoría de “grupos híbridos transdisciplinarios”, integrados por actores sociales que producen y articulan diversas formas de conocimiento y elaboran formas de interacción colaborativa para la comprensión de los problemas y su posterior comunicación. “Una de sus peculiaridades es que son producto del llamado de los ciudadanos afectados, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil y colectivos ciudadanos (que generalmente emergen a partir del conflicto), hacia los portadores del saber científico-técnico” (Herrera-Lima 2018, 11).

La interdisciplina y la transdisciplina van emergiendo como formas de trabajo necesarias para responder a la articulación compleja de factores que constituyen las problemáticas del mundo actual. La transdisciplina propone ir más allá del conocimiento institucionalizado y le-



gitimado en disciplinas, incorporando en la intelección de los problemas al conocimiento producto de la experiencia, cuyos portadores son los afectados por las problemáticas sociales. Así, el trabajo directo y cercano con las comunidades, en planos intencionalmente horizontales, con el reconocimiento pleno del conocimiento y la capacidad de agencia de sus integrantes, ha tomado creciente relevancia en el trabajo de aquellos que buscan la comprensión de las problemáticas y, especialmente, algún grado de incidencia en la situación. La pandemia y las condiciones que ésta impone, particularmente a estas formas de interacción y diálogo, lleva a la necesidad de responder a los desafíos emergentes con una gran imaginación metodológica por parte de activistas, académicos y comunicadores que se integran en diversas versiones de “grupos híbridos transdisciplinarios”.

## 2. Hacer red en tiempos de aislamiento

En este contexto de encierro/distanciamiento social, miles de activistas y defensores del territorio en América Latina se han visto forzados a dejar tanto el trabajo en campo como el acompañamiento a comunidades para acatar las medidas de encierro. A partir de este cambio, las dinámicas de trabajo social se reconfiguraron, varios proyectos se pusieron en pausa, otros más se trasladaron a espacios digitales (APIB 2020), y otros tantos se continuaron en la clandestinidad. Los encuentros a los que defensores del territorio, organizadores comunitarios, comunicadores, realizadores audiovisuales y activistas de todo tipo solían acudir fueron cancelados o pospuestos de forma que uno de los principales espacios para conectarse con otros grupos y colectivos se suspendió temporalmente.

Aquí se ilustrará la forma de respuesta a estas circunstancias y las estrategias que, con gran imaginación metodológica, se han desarrollado en el caso específico de un colectivo de activistas, comunicadores, artistas y organizadores comunitarios, que orientan su trabajo hacia la defensa del territorio en diversas regiones de América Latina. La peculiaridad de este grupo híbrido transdisciplinario es que coloca los procesos de comunicación y producción de sentido en el centro de su acción,

partiendo de los discursos hegemónicos en torno a las problemáticas sociales, para revertir su sentido hacia contra-narrativas que lo fracturen y subviertan. Su trabajo se ha realizado de manera presencial desde que surgieron como colectivo, a través del contacto cercano y directo con las comunidades, en los lugares en que se desarrollan los conflictos por el territorio. Los procesos comunicativos que promueven y detonan parten de los principios metodológicos denominados compartición digital y prácticas narrativas; ambos diseñados para llevarse a cabo de manera presencial.

El surgimiento de la pandemia y las condiciones y restricciones que ha supuesto su manejo epidemiológico, llevó a los integrantes del colectivo al traslado de sus prácticas de comunicación a contextos digitales. Esto supuso no solamente ajustes en las mediaciones tecnológicas, sino reconfiguraciones y transformaciones en los lenguajes, formas y estrategias de interacción, de tal manera que los objetivos que se proponen con el método pudieran cumplirse en alguna medida.

La voz de una de sus integrantes relata aquí los orígenes del colectivo, sus principios metodológicos y su forma de *hacer red en tiempos de aislamiento*.

### 3. Colectivo Hackeo Cultural

El colectivo emerge a partir de la campaña de comunicación *Yo Prefiero El Lago*, cuyo enfoque fue cambiar la conversación alrededor de la resistencia en contra de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), de un enfoque economicista y centrado en la narrativa del progreso a un enfoque medioambiental centrado en la defensa del agua y el territorio. El colectivo tiene integrantes en Guatemala y México, y su labor tiene que ver con generar “intervenciones narrativas”, es decir procesos comunicacionales basados en investigación —análisis de redes, monitoreo de medios, análisis de contenido y análisis de discurso—, que buscan tomar lógicas hegemónicas y transformarlas con base en los objetivos políticos de las comunidades y organizaciones con las que se trabaja.



## 3.2. Propuesta de contra-narrativas

El colectivo propuso una serie de contra-narrativas que vieron emerger a partir de espacios de resistencia. Desde las montañas del sureste mexicano (comunidades zapatistas), hasta la solidaridad ante la catástrofe ambiental en Puerto Rico (Meléndez 2019), o proyectos de hack-feminismo en América Latina, se han identificado discursos y narrativas que se repiten y resuenan con grupos que se articulan por temas diferentes pero que se posicionan en contra del sistema capitalista así como de las estructuras colonialistas y el modelo patriarcal.

- **Defensa de la vida:** las compañeras zapatistas lo nombraron al terminar el primer Encuentro de Mujeres que luchan “Un acuerdo de que tenemos que estar vivas”, como un compromiso colectivo de estar vivas y defender la vida, la alegría y la dignidad. Sin embargo, esta es una afirmación que se repite a lo largo de distintos movimientos.
- **Hackear desde las alternativas:** como colectiva definimos esta narrativa como el conjunto de discursos que proponen el “hacking” como una propuesta política de transformar los sistemas operantes para servir a los usuarios más allá del capital, y que en el proceso generen alternativas de herramientas, sistemas, y metodologías, con la propuesta de “transformar los deseos” más allá del capital.
- **La solidaridad es la salud del pueblo:** en múltiples comunidades han surgido propuestas para cuidarse, que lejos de promover el distanciamiento social promueven compartir conocimiento ancestral, la creación de comedores comunitarios e incluso códigos para pedir ayuda ante el hambre (Olmstead 2020).
- **Futuros ancestrales:** La noción de futuros ancestrales aparece ligada a la noción de Afrofuturismo (Ogbunu 2020), y a la posibilidad de pensar futuros no ligados a la colonización; esta idea se ha retomado en América Latina y comunidades indígenas en distintas partes del mundo para reivindicar el valor de sus culturas y su capacidad de evolucionar e imaginar futuros dignos.

## 4. Proceso

Después de lanzar el manifiesto como colectivo abrimos canales y grupos en Telegram, convocando a una primera reunión para dialogar sobre las resistencias y contra-narrativas en el contexto de la pandemia. Rápidamente se cayó en la cuenta de que más allá de articular proyectos o iniciativas era necesario abrir un espacio de discusión donde se pudiera dar cuenta de las situaciones que como activistas atravesaban los participantes; un espacio para hablar de pandemia, pero también de colonialismo, de encierro, de género y en particular un espacio en el que se instara a hablar desde las perspectivas y experiencias personales, así como los sentires.

A partir de este descubrimiento se decidió realizar reuniones virtuales mediante la plataforma de software libre Jitsimeets, semanalmente en un inicio y después quincenalmente, alrededor de temas como Comida y sustento, Racismo y pandemia, Recrudescimiento de la normalidad, Teletrabajo, entre otros. Las reuniones siguen el formato de presentación y conducción por parte del colectivo; luego, se lanza una pregunta detonadora que abra discusión sobre la problemática y se recogen las participaciones, después se propone una pregunta que permita cuestionar las alternativas, soluciones o contradicciones de la problemática, y al final se hace una lectura de las participaciones recogidas a manera de verso/voz coral.

La comunidad que se ha formado alrededor de esta iniciativa participa de distintas maneras utilizando plataformas de software libre como Jitsimeets, Disroot y Telegram para grupos donde existe diálogo y participación constante; hay un grupo central que funciona para discusiones alrededor de artículos y eventos, así como espacio de difusión de proyectos. La llamada semanal o quincenal reúne a un flujo de personas que han participado a lo largo de los meses, con gente asidua y otras que se presentan dependiendo del tema a discutir. Constantemente se nombra el valor del espacio como punto de encuentro y como espacio para acompañamiento colectivo; ante eventos de represión, ante participantes que atraviesan enfermedad (personal o familiar) y también como espacio de crítica y retroalimentación para otros proyectos.

## 5. Métodos

Se han organizado encuentros y talleres basados en un método de intervención de narrativas diseñado junto con la organización internacional / The Rules, y en los encuentros digitales del proceso Hackear la Pandemia se utilizaron dos métodos en particular: las comparticiones y las prácticas narrativas.

### 5.1. Compartición digital

Las comparticiones son los formatos en los que las comunidades zapatas y allegados abren espacios para compartir información, sentires e ideas, parte de la premisa de que no hay proceso de educación vertical, de forma que no hay una jerarquía de títulos o conocimientos con los participantes.

### 5.2. Prácticas narrativas

Las prácticas narrativas son un proceso de reescritura, una intervención psicosocial y comunitaria. El enfoque narrativo toma en cuenta las experiencias personales, creencias y contextos sociales de los participantes, y busca narrar, documentar/atestiguar y regresar para generar una conversación con escucha atenta que permita abrir distintas historias y perspectivas.

## 6. Las narrativas de la pandemia

En los cinco meses de reuniones de Hackear la Pandemia han surgido conversaciones alrededor de narrativas y discursos que se viven de manera diferente en cada contexto. Han participado activistas, periodistas, escritores, artistas, académicas de México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Honduras, Venezuela, Perú, España y Alemania. Estas son algunas de las narrativas que se han discutido:

*Saludo a todo mundo  
estoy en el oriente de la ciudad de México  
aquí la normalidad es la excepción.*

*El círculo de la palabra, activando la escucha,  
es autocuidado, es un acto político.  
Cuidado para las cuidadoras.  
Gracias por el espacio*

438



## 7. El recrudescimiento de la normalidad

Mientras que activistas europeos hablaban de una transformación radical de la vida cotidiana, entre activistas de América Latina se identificó más bien un recrudescimiento de la normalidad: un momento histórico en el que el contexto de violencia, represión, despojo y militarización se agravan y se justifican. Dentro del nuevo orden que supone encierro y distanciamiento social, la posibilidad de movilización en calle se ve reducida o eliminada bajo la prohibición de reuniones; esto deja abierto un marco en el que leyes son aprobadas de manera expedita, tierras son expropiadas sin protesta y los mismos medios de comunicación fallan en dar cuenta de estas situaciones ya que están concentrados en narrar historias alrededor de la pandemia COVID-19.

*Es el mediodía,  
asume un gobierno de derecha  
aparece la pandemia  
los mensajes son contradictorios.  
Abrieron las escuelas rurales  
en un acto condenatorio de las vidas que no importan  
Montevideo, Uruguay, acompañante y militante  
les dejo un beso.*

*En Honduras justamente  
Estados Unidos ratifica que  
Juan Orlando es traficante.  
Eso era la normalidad*

*A donde se encuentren  
Antioquia Colombia  
Se necesita memoria  
hay pseudo dictadura, quieren gobernar a puro decretos*

*Se van a legalizar el porte y uso de armas  
Se ilegalizará dormir en la calle,  
se aumentarán las penas a menores  
Se quieren vulnerar las estructuras de cuidado*

Decretos, estado de excepción y toques de queda fueron erosionando la normalidad democrática de distintos estados en América Latina, al mismo tiempo que medidas obligatorias orillaron a poblaciones en situación de marginación a acatar encierro y suspensión laboral sin ingresos ni forma de subsistir económicamente. En distintos territorios se nombra la continuación de procesos de despojo a través de megaproyectos: la construcción del Tren Maya en México, mineras que siguen operando en el Cono Sur, conflictos con finqueros en Guatemala. Surge la pregunta sobre cuáles son los trabajos esenciales para el Estado, y cuáles se consideran prescindibles.

*¿para qué están hechos los estados?  
1º de mayo, las cifras de desempleo están creciendo  
monopolios, mineras, empresas  
en aras de mantener una sociedad  
que no nos está resultando*

A pesar de que medios y pensadores europeos hablaron de la pandemia como un “gran ecualizador”, puesto que aparentemente afecta a ricos y pobres por igual, la desigualdad que se ha evidenciado en todo el





mundo, pero en particular en los países de América Latina, porque pone sobre relieve desventajas estructurales que fuerzan a poblaciones vulnerables a exponerse constantemente al contagio para buscar sustento.

*Artesanos cambian artesanías por despensas  
jóvenes de zonas marginales son arrestados.  
En las zonas de clase alta salen a caminar con el perro.  
Nadie les dice nada*

440



## 8. El cuerpo en pandemia

La sesión sobre cuerpo y pandemia se dio en abril, cuando la mayoría de los países de América Latina experimentaban una cierta disonancia entre el panorama mediático y la realidad del contagio; si bien el contagio comunitario aún no se desataba, existía una producción constante de contenido mediático con respecto a la pandemia: información sobre el virus, las medidas de cuidado, el esparcimiento del contagio y noticias de índole médica.

*Siento una sobrecarga de información que debilita  
Este clima de angustia, crisis nerviosa  
abona al estar encerrados*

Las últimas semanas de marzo y durante todo el mes de abril la cobertura mediática en México y América Latina se concentró en publicitar los síntomas comunes, así como casos particulares en niños y síntomas atípicos; en las prácticas narrativas, esto se tradujo en nombrar sentimientos de ansiedad y miedo como síntomas corporales.

*El barrio en el que vivo está ocupado  
mucho ansiedad y angustia  
indignación ante el atropello sistemático*

*Lo siento en la mirada  
en las vías respiratorias  
Muy simbólico*

*Desde Tepoztlán Morelos  
hipersensibilidad en la médula espinal,  
hay una tensión en la columna vertebral*

*Desde ciudad Nezahualcóyotl  
en el cuerpo colectivo  
en el pecho, en la garganta.  
Se siente en nuestros papás, mamás, abuelas, abuelos  
Se siente en la cabeza*

La diferencia en momentos de encierro/distanciamiento en el mundo se vio reflejada en las experiencias de participantes en situación de migración en Alemania que narraron la sensación física de estar juntas después de largos periodos separados. Mientras que en Europa la separación entre encierro/nueva normalidad fue de momentos claros marcados por acciones gubernamentales de cierre forzado y apertura a ciertos sectores, en América Latina el proceso ha sido menos claro con algunos países que hicieron un cierre parcial de funciones, mientras que otros han mantenido la economía activa casi en la totalidad de la pandemia (como Brasil) o con aperturas parciales en Costa Rica, México, Guatemala.

*Nos juntamos físicamente después de mucho tiempo,  
es muy raro la adrenalina que te provoca ahora  
después de estar mucho tiempo encerrada  
estar juntas  
nuestras cuerpas necesitan estar en la colectividad*



## 9. Comida, cultivo y autosustento

Al hablar de comida un tema recurrente ha sido el tiempo, el cambio de ritmo en la vida que permite dedicarse a cocinar, sembrar, poner atención al alimento como parte del día. En abril/mayo, cuando estas sesiones se llevaron a cabo, varios asistentes nombraron algunas ventajas de trabajar desde casa, en particular la posibilidad de convivir y cocinar con la familia/roomies/parejas.

*ritmo caballo desbocado  
no quiero perder ese ritual  
cocinar es como hacer collage  
disfrutar la soledad*

En plataformas de redes sociales como Twitter, Facebook, TikTok, así como en medios dedicados al seguimiento de tendencias se volvió una broma hablar de la moda por hornear pan agrio y pan de plátano. Pero justamente estas actividades se enmarcan dentro de varias narrativas que han permanecido en estos meses: la recuperación de actividades de cuidados en tiempos de guerra (un meme que se viralizó en estas fechas dice “Mi abuela sobrevivió a la Gran Depresión porque sabía hacer cosas y su cadena de producción era local”) y la soberanía alimentaria enmarcada en un discurso anti y poscapitalista.

*hay narrativa de que la carne es esencial  
semillas de calabaza  
la triada mesoamericana  
la siembra de maíz, frijol, calabaza  
el consumo de plantas no ha traído pandemias*

*La forma de distribuir  
lento retorno a la cocinada  
en ese horizonte comunal, organizado, de barrios  
para desmontar esa malnutrición*

En estos discursos hay una fuerte búsqueda por recuperar conocimientos ancestrales e indígenas alrededor de plantas, siembra y territorio; se nombra la triada mesoamericana (hacer milpa: plantar frijol, maíz y calabaza juntos) como una forma de agricultura sostenible y balanceada. En el contexto urbano, los participantes han mencionado a lo largo de muchas sesiones la aparición de huertos colectivos, espacios de siembra en sus barrios e incluso proyectos que se mantuvieron clandestinamente durante el periodo de cierre total de actividades, con el fin de continuar el trueque de productos y los talleres de siembra.

*Desde el semidesierto Ñu saavi  
en la mixteca oaxaqueña  
propiedades curativas, preventivas  
mercado auditivo, soberanía alimentaria  
generar un huerto donde contengamos  
pitaya,  
jiutiya,  
cactáceas del desierto,  
hierba de la hormiga,  
el sauco,  
el copal  
replicar el modelo en casas  
patios,  
azoteas*

La alimentación también se narra como una preocupación colectiva que afecta barrios enteros donde la mayoría de población ha visto sus ingresos disminuidos y su acceso a alimentos coartado.

*Hace siete años que estoy viviendo en Buenos Aires  
organización barrial en las villas de la ciudad  
cambió bastante  
ollas populares, ver las medidas del alimento  
cocinar para 300 o para 1  
cada uno de nuestros platos*

Parte del proceso de prácticas narrativas con comunidades y defensores del territorio tiene que ver con considerarles como traductores de sus tierras, ya son quienes guardan el conocimiento y las historias de las regiones que habitan y defienden. En ese sentido, dentro de las prácticas narrativas se busca proponer preguntas que detonen esta traducción de los lagos, la tierra, las semillas a sus guardianes.

*¿Qué dirían las semillas y la tierra?*

*Agua, agua limpia, agua sin veneno*

*Somos la resistencia en su más mínima expresión*

*también soy comunidades de plantas*

*animales, tratando de estar en equilibrio*

*eligieron bautizarnos pero se olvidaron, siempre fuimos vuestras madres*

*somos el pasado, también somos el futuro*

*se ha hecho tiempo para escucharnos, aprovéchenlo*

*se requiere rituales, fiesta compartencia*

*y agradecimiento*

444



## 10. Tecnología y vigilancia

*Me preocupa el despliegue tecnológico*

*Hay un robot para higienizar*

*llegan las aplicaciones.*

*Hay un despliegue de corona-app*

*permite un mapeo de tus actividades*

*de zona de contagio*

*quisiera caminar en la sospecha*

*¿hasta dónde se vuelve una herramienta de control?*

La discusión por el uso de las tecnologías de la información para el control poblacional y epidemiológico surgieron en medios alternativos y algunos grandes reportajes desde el comienzo del encierro global a inicios de marzo; sin embargo, las discusiones sobre las actividades

cotidianas en el espacio digital tomaron más tiempo en asentarse como parte de las conversaciones con activistas/periodistas y defensores del territorio. El uso de plataformas inseguras como Zoom ha sido criticado desde varias organizaciones dedicadas a la seguridad digital. También han surgido preguntas éticas por el rastreo de datos, el caso de China y Corea del Sur se han vuelto emblemáticos al mostrar la capacidad de vigilancia de los estados con el fin de disminuir el contagio del virus. Se habla del descaro de generar corona-apps desde organismos del Estado para mantener un registro de información de la población que las utiliza.

*Espacios digitales como cuerpos digitales,  
estado que ha sido rebasado por información falsa,  
se demuestra soberanía de las empresas,  
monetización de las noticias*

*lo veo aquí con ustedes  
antes teníamos casi que rogarle a la banda por que usara  
Jitsi, los torrents  
Ahora  
sí es una alternativa, hay que verlo, hay que usarlo.*

Al mismo tiempo herramientas como Telegram, Signal, Jitsi, dis-root, torrents y otras herramientas de software de código abierto y con políticas de privacidad y seguridad digital comprometidas con resguardar la información (o sencillamente no rastrearla en ningún momento) han recibido una oleada de nuevos usuarios preocupados por trasladar su labor de las calles a las redes, de forma que minimice los riesgos de seguridad.

## 11. Racismo y pandemia

La sesión sobre racismo y pandemia fue provocada principalmente por la serie de protestas en Estados Unidos tras el asesinato de George Floyd, así como el asesinato del sanador y científico maya Domingo Choc,

quien fue calcinado por una multitud tras haber sido acusado de brujería en Guatemala. En mayo, cuando el tema del racismo se posicionó como una narrativa inescapable en medios, redes y espacios activistas, América Latina ya había pasado por dos meses de encierro/pandemia y la información sobre el virus era poco novedosa, en cierto sentido la narrativa de la pandemia como evento de catástrofe global se retiró de los titulares y dejó espacio a la narrativa sobre el racismo en EU. Sin embargo, el panorama mediático y en las conversaciones en redes sociales ya se habían insertado críticas estructurales profundas; por ejemplo: las formas en las que los Estados nación se encontraban indefensos ante un evento de la magnitud de una pandemia, la elección de gobiernos y empresas de poner factores económicos al mismo nivel de valoración que vidas humanas.

Con estos precedentes, la discusión sobre racismo y violencia policial (enmarcada como violencia del estado en contra de cuerpos racializados) se esparció no sólo de forma anecdótica sino como una crítica a un sistema de opresión localizado. Es decir, en México, Guatemala, Brasil, Ecuador, la discusión rápidamente superó la noticia del asesinato de George Floyd y pasó a problematizar las acciones de gobierno, policía y distintos sectores de la sociedad alrededor de los grupos racializados.

*Ciudad de Guatemala  
aparecen como delincuentes 4 mujeres kaqchiqueles  
detenidas por vender verduras afuera, toque de queda  
focalizarlas, la humillación,  
porque tienen que darle de comer a sus hijos  
no creo que a los empresarios les pase algo parecido  
ladinos blancos, en contra del toque de queda, pero a ellos no*

En México y Centroamérica la crítica al sistema racista apunta a los procesos de despojo y muerte que trajo consigo la Colonia; se reivindica el discurso de los 500 años de lucha.

*Un militar en cada esquina  
mecanismo de despojo  
Temor de enfermarte, por pararte en un hospital  
que una kiché no va tener atención en su idioma  
prácticas contrarias a las tuyas  
Indígena migrante, indígena deportado*

El racismo es pandemia, eventos de violencia en Guadalajara y en Guatemala ponen de relieve lo común y normalizado de las muertes violentas de personas racializadas, pobres o indígenas.

*De Colombia, de la ciudad de Medellín  
mi zona de trabajo, comunidad insular  
costa Caribe, comunidad afro, costa pacífica  
históricamente empobrecidas en zonas ricas en recursos naturales  
son los lugares más pobres del país  
golpeadas por el conflicto armado  
había violencia  
territorios esclavizados  
racismo y pandemia  
es muy evidente  
En el Amazonas colombiano es desproporcional  
demasiada gente de comunidades indígenas con el virus*

*Sur de Alemania  
No hay inmunidad que la salve  
el racismo mata  
de los silencios germinan gritos  
respira  
aunque nos cuesta  
aunque la vida  
aunque la muerte*



## 12. Sanación

La conversación alrededor de la sanación y la salud trató principalmente de poner al frente distintas formas de entender y asumir el concepto de salud: salud colectiva, comunidades saludables, salud mental, salud digestiva; así como de mostrar distintas formas de sanar, entendiendo la necesidad de sanar como algo que atraviesa cuerpo, relaciones sociales, trauma intergeneracional y territorio: sanar contando las historias de violencia, sanar buscando a quienes han sido desaparecidos, sanar procurando la alimentación de la comunidad, sanar como una búsqueda por recuperar rituales tradicionales.

448



*Medellín*

*El pueblo salva al pueblo  
son los colectivos, la misma solidaridad  
“comunidad” es una palabra re-poderosa  
es la gente del común la que se está poniendo*

*Desde Xochihuston de las tunas*

*Escucha activa, celebrar la mística de la palabra en las aulas  
desenchufarse*

*conectarse con las comunidades elegidas*

*musicalizar la vida,*

*musica para llorar, pensar, bailar*

*Aprender a buscar preguntas*

*Nuestra venganza es ser felices*

*utiliza las artes vivas para generar procesos de sanación*

*para mujeres jóvenes*

*la periferia*

*los procesos creativos*

*todas somos supervivientes*

Las discusiones sobre la salud rara vez se han concentrado en aspectos científicos o referentes a los cuidados recomendados; distintos parti-

cipantes han mencionado estar a favor o en contra de algunos discursos reproducidos por el Estado basados en aproximaciones científicas; sin embargo, el énfasis ha sido pensar la salud más allá del COVID-19 y la sanación como un proceso colectivo ayudado por distintos sistemas de conocimiento, sin negar la medicina alópata.

*Se necesita regar con agua y no con sangre.*

*De bajarle la temperatura.*

*Sanación en la defensa de los bosques, recuperar los ríos, sanar el lago.*

*Pelean en un desierto.*

*Están intentando sanar una ciudad muy enferma.*

*Hay que sanar la tierra para poder sanar nosotros.*

Las preguntas sobre la salud y la enfermedad en particular en Centroamérica, México y Colombia indagan en la historia de guerra civil que atraviesa la región. ¿Cómo sanar la muerte y la desaparición? El genocidio y la guerra contra las drogas se mencionan como un contexto en el que la población y el territorio no están saludables desde hace muchas décadas. El despojo y extractivismo también se nombran como síntomas/malestares de una región enferma.

*Colombia*

*Más de medio siglo en conflicto armado  
la necesidad de comprender alrededor de un ejercicio de memoria*

*conocer la verdad*

*construir memoria*

*la palabra, el cuerpo*

*¿Qué marcas ha dejado en nuestro cuerpo?*

*La escucha activa*

*también el cuerpo, los duelos congelados*

*de las personas desaparecidas*

*poder identificar el síntoma, el valor y la potencia de la palabra*

*el acoger, vincularnos*

A pesar de no haber una confrontación directa a discursos científicos, participantes de toda la región nombran otros sistemas de conoci-

miento: espiritual y tradicional, como necesarios e incluso urgentes para enfrentar la pandemia.

La conversación sobre salud ha implicado también una discusión sobre identidad y acceso a conocimiento de comunidades indígenas desde la perspectiva de cuestionar si quienes se identifican como mestizos tienen “derecho” a acceder a dichos espacios. Al mismo tiempo que se habla del desprecio de ciertos sectores de la sociedad a rituales y conocimiento, maya por ejemplo en Guatemala, así como la lucha por posicionar la alimentación Ñu saavi como una alternativa de sanación.

450



*Yo pensaba que no tenía una identidad como mujer mestiza  
sentí que era parte de la experiencia maya,  
de los pueblos indígenas  
esa afinidad con el fuego, con los elementos, con la red de la vida  
ha sido reparadora*

*Vivo aquí donde hacer rituales comunitarios no es accesible*

*Tata Domingo*

*susurran las hierbas,  
como nube lloro con ellas  
desiertos dorados invitan  
sabiduría de avestruz  
vida tratando de respirar  
rabia*

## 13. El hogar como trinchera

*... me ha salvado irme a picar piedra  
Espero para la próxima pandemia estar ahí  
un hacklab rural  
una trinchera.*

*Los hogares son trincheras de resistencia  
más antisistemas que nunca  
articulado con otros hogares-resistencia-trinchera  
en otros lugares.*

A lo largo de los meses de encierro y posterior “nueva normalidad” las discusiones que se han tenido en el espacio de Hackear la Pandemia han versado sobre alternativas y formas de vida que no alimenten el sistema capitalista. Con cientos de activistas reclusos en sus casas, la transformación del hogar en un espacio de disputa política ha tomado distintas formas: desde las discusiones en el ámbito familiar alrededor de raza, género y cuidados, la transformación del hogar para la actividad política (siembra, cocina, imprenta, producción de cubrebocas), hasta la búsqueda de generar redes de solidaridad en barrios/edificios.

*Alicante país Valencia, península ibérica  
Entiendo el hogar por dos vías  
el espacio físico y las personas  
la importancia de la distribución de los espacios  
las viviendas  
la falta de espacios colectivos  
en la ciudad se hace la fiesta de los rellanos  
en un pueblo, casa grande  
la parte de la naturaleza  
Me ha salvado la huerta de verano*

*Desde Xochihuston  
variadas sensaciones  
mi cuerpo, mi casa, mi tribu  
mi avatar, comunidades reales virtuales  
encarnadísimo el patriarcado  
he sido objeto de exigencias de roles de género  
Contenta de haberme retirado del neoliberalismo académico  
criar a mis chamacos, me hace más sentido  
que cantar un paper en un congreso  
me he desapegado de la práctica  
de empresaria de mí misma  
Días me asfixian los relatos de mis estudiantes sobre Iztapalapa  
días de sólo limpiar la casa*

Al hablar de hogar se habla de cuidados y de exigencias patriarcales, la doble o triple jornada de mujeres profesionistas y madres. Participantes han mencionado rutinas colectivas con vecinos o roomies, quienes viven en migración narran la posibilidad de cocinar como un respiro y una forma de conectar con el país del que están separados.

*Estar con otras implica una convivencia en muchos sentidos  
se comparte la comida, la cercanía  
implica con quienes compartimos el espacio  
en el pueblo quienes están cerca es la familia  
en la ciudad quienes están cerca son  
los vecinos  
mirar la realidad  
podemos tener mucha información de lo que pasa en  
México, Oaxaca, Tanzania, Alemania  
pero no sé quiénes de mis vecinos tengan síntomas  
la imposición de fronteras*

## Otras discusiones

A lo largo de estos cinco meses de Hackear la Pandemia ha habido temas recurrentes en las discusiones: los cuidados, la represión, el despojo territorial, la crisis climática, las alternativas locales, el impacto del teletrabajo, migración y fronteras, y la crítica a la “nueva normalidad”.

Las discusiones casi siempre regresan a críticas estructurales, las ciudades como foco de contagio de desigualdad, el racismo como una pandemia que no permite respirar, el control de Estado como una radiación que mata sobre todo células sanas. La pandemia se ha convertido en un encuadre y en una metáfora que explica diversos aspectos de la sociedad que permiten (promueven) la muerte como normalidad.

En la posibilidad de hackear estos discursos también se han compartido alternativas, así como estrategias de adaptación de las comunidades y territorios. La metáfora de la sanación es un lente potente por

el cual analizar las resistencias en el contexto atípico de enfermedad y muerte que supone la pandemia.

Quienes antes de la pandemia acompañaban caravanas migrantes, quienes defendían su territorio del despojo, quienes registraban violaciones a derechos humanos, quienes tejían redes de apoyo para mujeres, quienes promovían espacios hackers, y muchas otras formas de resistencia, lo han seguido haciendo durante la pandemia y la etapa de nueva normalidad. Las condiciones han cambiado, con frecuencia para mal, con una recesión económica en puerta, con un recrudecimiento de violencia, inseguridad y represión a manifestantes en toda la región. Sin embargo, estas comunidades, colectivas y agrupaciones encuentran formas de reestructurarse, de adaptarse al contexto, cuidarse en colectivo, protestar de manera ingeniosa y reafirmar el compromiso de mantenerse vivas. El esfuerzo desde el proyecto Hackear la Pandemia ha sido por narrar estas formas de resistir y contar nuestras propias historias, más allá de las grandes narrativas contadas en titulares y órdenes de gobierno.

## Bibliografía

- APIB. 2020. “Indígenas realizam edição histórica do Acampamento Terra livre”. *APIB*, 1 de mayo. Acceso el 18 de junio de 2020, <https://apiboficial.org/2020/05/01/indigenas-realizam-edicao-historica-do-acampamento-terra-livre/>
- COX, R. 2017. *Environmental communication and the Public Sphere*. Fifth edition. SAGE: Estados Unidos.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 2020. *Hacia una nueva normalidad*. <https://covid19.cdmx.gob.mx/nuevanormalidad>
- HERRERA-LIMA, S. 2018. “Voces, narrativas y formas emergentes en comunicación de la ciencia y problemas socioambientales”. *JCOM, - América Latina* 01, 01: A07. <https://doi.org/10.22323/3.01010207>.
- JONES, B. Y JONES, J. 2020. “Gov. Cuomo is wrong, covid-19 is anything but an equalizer”. *The Washington Post*, 5 de abril. Acceso el 2 de junio de 2020. <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/04/05/gov-cuomo-is-wrong-covid-19-is-anything-an-equalizer/>

- MAESELE, P. 2009. "NGOs and GMOS. A case study in alternative science communication". *Javnost - The Public*, 16, 4: 55-72.
- MELÉNDEZ, L. 2019. "Toma fuerza la acción comunitaria del país". En *metro noticias*, 20 de septiembre. Acceso el 21 de mayo de 2020. <https://www.metro.pr/pr/noticias/2019/09/20/toma-fuerza-la-accion-comunitaria-del-pais.html>
- NINGINO. 2020. Hackear la pandemia. 9 de abril de 2020. <https://hacoeocultural.org/hackearlapandemia/narrativa/>
- OGBUNU, B. 2020. "How Afrofuturism Can Help the World Mend". *Wired*, 15 de julio. Acceso el 24 de julio de 2020. <https://www.wired.com/story/how-afrofuturism-can-help-the-world-mend/>
- OLMSTEAD, G. 2020. "Banderas blancas: el nuevo código del hambre". *No-Ficción*. 20 de mayo. Acceso el 4 de junio de 2020. <https://www.no-ficcion.com/project/banderas-blancas-codigo-de-hambre>
- OMS. 2020. *COVID-19: cronología de la actuación de la OMS*. <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- ONU MÉXICO. 2020. "OMS apela a la responsabilidad individual para acabar con la pandemia". *ONU México*, 23 de julio. Acceso el 2 de agosto de 2020. <https://coronavirus.onu.org.mx/oms-apela-a-la-responsabilidad-individual-para-acabar-con-la-pandemia>

# Rutina, ruptura y democracia: La aventura como categoría política

---

David Bak Geler

## 1. Introducción

La emergencia sanitaria del COVID-19 propició un ambiente ideal para que un concepto que venía filtrándose durante los últimos años en lenguajes académicos e institucionales, acabara de irrumpir como un valor públicamente reconocido y ampliamente invocado. Me refiero al concepto “resiliencia”. Mientras que esta palabra lleva alrededor de una década forjándose un lugar en documentos de políticas públicas<sup>1</sup> y en algunos claustros académicos que suelen replicar rápidamente las modas anglosajonas, su presencia actual en los discursos públicos se ha extendido a los noticieros, la publicidad, los mensajes que universidades y empresas hacen llegar a sus miembros, las intervenciones de políticos, y por último, el habla ordinaria de los ciudadanos.

Es posible que la palabra resiliencia pase de moda tan rápido como llegó, pero la imagen que este concepto supone sobre los agentes humanos y su mundo no es ni pasajera ni inocente. El concepto de “resiliencia” concentra una visión muy particular sobre los agentes humanos y su relación con sus entornos naturales y sociales: enfrentados a inevitables

---

<sup>1</sup> Unas cuantas muestras representativas son: *Acciones para la resiliencia de la niñez y la juventud. Guía para gobiernos*, publicada en 2013 por la oficina regional para Latinoamérica y el Caribe de la UNICEF. *La Guía práctica de desarrollo resiliente. Una guía realizada por profesionales para profesionales*, publicada por Oxfam en 2017. O *la Guía de resiliencia urbana* publicada por la ONU y el gobierno federal de México en 2016.





y permanentes crisis, los sujetos carecen de capacidades para atacar de raíz la fuente de los problemas; desprovistos de historia o cultura, están condenados a ‘doblar’ ante la injusticia, a adaptarse siempre a las circunstancias en lugar de constituirse en agentes políticos que las transforman. Es evidente que la “resiliencia” cumple principalmente con lo que aún suele llamarse una función ideológica: encubre relaciones de poder y desigualdad, e intenta hacer pasar como natural y aceptable un estado de cosas artificial, injusto e insostenible<sup>2</sup>.

El hecho de que esta imagen pobre y distorsionada de la agencia humana adquiera tanto protagonismo durante las circunstancias actuales muestra cuán idóneo dicho concepto resulta para legitimar y defender la permanencia del sistema capitalista y las políticas neoliberales. Sin embargo, la ubicuidad de la “resiliencia” también delata una falta de alternativas teóricas para entender cómo los agentes son capaces de asimilar e incorporar en sus vidas las experiencias de lo extraordinario: crisis y éxtasis, catástrofe y plenitud. Lo que podría ser una fuente de alternativas —la producción teórica de conceptos y vocabularios críticos— evidencia una marcada esterilidad para producir ideas que iluminen la realidad actual. Populares voces de la filosofía han expresado públicamente sus predicciones sobre el futuro, como si la teoría política se tratara de una alegre casa de apuestas: el Capitalismo (o la Democracia, o el Estado) se derrumbará a causa de la epidemia, se fortalecerá o simplemente permanecerá igual<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Para una crítica exhaustiva del concepto, véase Evans y Reid, *Una vida en Resiliencia. El arte de vivir en peligro*. Ahí, los autores argumentan que “los discursos y las prácticas de resiliencia están íntimamente vinculados con políticas económicas neoliberales dedicadas a desarrollar y proteger las instituciones neoliberales, entre ellas los mercados y las formas de gobernanza basadas en el mercado” (Evans y Reid 2016, 99).

<sup>3</sup> Breves muestras de estos pronósticos contradictorios se pueden encontrar en la colección de textos sobre el COVID-19 editado como *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempo de pandemias*: “La lección de todo esto es clara: la epidemia actual no tendrá, como tal, como epidemia, ninguna consecuencia política significativa en un país como Francia” (Badiou 2020, 67) o: “Mi modesta opinión es mucho más radical: la epidemia de coronavirus es una especie de ataque de la “Técnica del corazón explosivo de la palma de cinco puntos” contra el sistema capitalista

La noción de cambio social que estas voces auguran o rechazan es a menudo no menos falsa que la sugerida por el concepto de resiliencia. La categoría de revolución, por ejemplo, a la que se sigue apelando para indicar la posibilidad de un cambio sociopolítico completo y súbito, provocado por factores objetivos (crisis, contradicciones internas), representa hoy (en su uso acrítico) un infructuoso remanente de la filosofía de la historia romántica del siglo XIX. Al igual que la resiliencia, este concepto aparentemente localizado en las antípodas ideológicas, la revolución<sup>4</sup>, presenta a menudo una visión distorsionada de la agencia humana y de las estructuras sociales que la sustentan: supone que el verdadero cambio social implica trastocar simultáneamente todas las estructuras institucionales y sociales; asume la posibilidad de un sujeto unificado de la historia; oculta el hecho de que el cambio social radical debe ser capaz de tejer la excepcionalidad en la trama de existencia cotidiana, en lugar de permanecer como un acontecimiento singular y aislado.<sup>5</sup>

---

global, una señal de que no podemos seguir el camino hasta ahora, que un cambio radical es necesario” (Zizek 2020, 23).

- <sup>4</sup> La interpretación revisionista de Hannah Arendt sobre la categoría de revolución (*On Revolution*, 1963) y su escasa resonancia, atestiguan lo complejo que es reconstruir la noción de revolución al margen de imaginación teórica y social del siglo XIX. Arendt intenta disociar la noción de revolución de sus ataduras con la crisis social y la causalidad histórica, al proponer la revolución estadounidense (y la tradición enterrada de las *sociétés populaires* francesas) como arquetipo de lo político-revolucionario. Sin embargo, las revoluciones francesas, rusa o mexicana —o los casos recientes de las primavera árabes— (con insurrección, cambio de régimen, etcétera), siguen siendo los modelos paradigmáticos de la categoría de revolución, incluidas las características que Arendt desdeñaba: la violencia, la primacía de los actores sociales sobre los políticos y la falta de fundación estable, cuya alternativa ella ve ejemplificada en la creación constitucional norteamericana. Por otra parte, un año antes de la publicación de *On Revolution*, Hans Kuhn, en *La estructura de las revoluciones científicas* (1962), contribuyó al vocabulario de la revolución con imágenes que sí cuadran con la comprensión estándar de la revolución política, como son el cambio de paradigma, la anomalía, la crisis, entre otros.
- <sup>5</sup> Dos argumentos que previenen en contra del uso irreflexivo del concepto tradicional de revolución se hallan en Bolívar Echeverría y Roberto Mangabeira Unger, quienes intentan reformular en clave moderna el pensamiento político revolucionario, y cuyas ideas se retoman a lo largo de este trabajo: “Hace ya un buen tiempo que la violencia revolucionaria resulta impensable como aquella que emplea el sujeto social, constituido como ejército del pueblo, enfrentado al ejército represor de la

Más allá de resiliencia y revolución, existen múltiples figuras del cambio social y la resistencia política que no implican sumisión ante imaginarias fatalidades ni reavivan las fantasías omnipotentes de reemplazar repentinamente un mundo social injusto por otro justo. Sin embargo, estas otras figuras en las que los agentes dan forma y experimentan con lo no rutinario ponen en funcionamiento modos de la desobediencia, el placer, la solidaridad y la imaginación que no tienen cabida en la forma de vida hegemónica de la modernidad, la cual reprime enseguida aquellos horizontes de sentido que no contribuyen a la valorización del valor. Dar forma teórica a algunas de estas figuras a contracorriente —e interpretar su lugar en el horizonte político democrático—, puede contribuir a aprovechar las circunstancias actuales para repensar lo extraordinario como componente fundamental de la vida social y política, y no como mera excepción relegada a los márgenes de lo cotidiano.

Existen múltiples figuras de lo extraordinario, esto es, formas en las que los agentes individuales y colectivos experimentan y ensayan equilibrios para la permanente tensión que existe entre la continuidad y la ruptura, lo cotidiano y lo excepcional, tensión que se describirá a con-

---

oligarquía con la finalidad de arrebatarse el aparato de poder del Estado. Hace un buen tiempo que se ha hecho indispensable una redefinición de lo que puede ser la violencia revolucionaria; una redefinición que traslade el punto de arranque de la idea de revolución, moviéndolo del ethos romántico del que ella ha partido por más de 100 años, a algún otro de los ethos de la modernidad capitalista. Tal vez lo que es revolución habrá que pensarlo ya no en clave romántica sino, por ejemplo, en clave barroca. No como la toma apoteótica del Palacio de Invierno, sino como la invasión rizomática, de violencia no militar, oculta y lenta pero omnipresente e imparable, de aquellos otros lugares, lejanos a veces del pretencioso escenario de la Política” (Echeverría 2011, 14).

“La idea de una política revolucionaria es sólo un mito o al menos un caso límite. Está contaminada por el prejuicio de la teoría social europea clásica, según la cual los ordenamientos institucionales e ideológicos de la vida social son sistemas indivisibles, cuyas partes individuales se mantienen o caen juntas. Si este prejuicio se justificase, la vida política de un pueblo quedaría restringida a pequeños ajustes cuando la ausencia de crisis vea la oportunidad de cambio revolucionario. Con esta fantástica idea de cambiar la totalidad, la noción de una política revolucionaria se vuelve, en la práctica, una coartada para lo que se le opone: la humanización de un orden que ya no somos capaces de volver a imaginar o reconstruir [...]. La verdadera política revolucionaria es la reforma revolucionaria” (Mangabeira Unger 2009, 234).

tinuación como la *trama dual de la temporalidad humana*. La improvisación práctica, algunas formas de reapropiación estética del mundo, o la noción benjamínea del instante revolucionario, son algunas de estas posibles figuras. En este capítulo, se dirigirá la atención a la *aventura*. Se argumentará que estas figuras —y la aventura en particular— pueden ayudar a repensar las prácticas e instituciones democráticas en su versión radicalizada, esto es, liberadas de falsas disyuntivas que las paralizan y obstruyen, como son reforma/revolución, continuidad/creación y planeación/espontaneidad.

## 2. La trama dual de la temporalidad humana

Con esta metáfora —la trama dual de la temporalidad humana— se apela a una característica que comparten experiencias muy diversas de la temporalidad y que suelen describirse de manera distinta según la perspectiva de la antropología, la psicología o la fenomenología. La idea de *temporalidad* refiere a la manera propiamente humana de experimentar el tiempo como un horizonte de cambio y permanencia, mediado por prácticas y lenguajes culturalmente constituidos. Mientras todos los seres y las cosas participan del tiempo como fenómeno del devenir, la temporalidad como comprensión particular de este devenir y como representación de su sentido, no es sólo particularmente humana, sino que está siempre culturalmente situada. Las investigaciones de la antropología social han permitido comprender mejor las formas en que las distintas culturas circunscriben horizontes de temporalidad a través del ritual, el juego y la fiesta; la psicología y la fenomenología permiten esclarecer cómo la temporalidad estructura posibles experiencias de la subjetividad y la agencia humana.

A pesar de que, como se acaba de mencionar, la temporalidad se concretiza en una pluralidad de formas, una característica reiterada y notable en gran cantidad de ellas es lo que aquí se denomina su *trama dual*. Esta consiste en el profundo y permanente entrelazamiento entre elementos regulares y rutinarios de la vida cotidiana (asociados a reglas y hábitos establecidos por una comunidad), y situaciones en que dichos

hábitos y reglas quedan suspendidos y puestos en cuestión, experiencias en las que acontece la ruptura, incursiones de lo extraordinario en la vida de los sujetos. Bolívar Echeverría describe esta tensión:

El ser humano entiende su propia existencia como un transcurrir que se encuentra tensado como la cuerda de un arco, entre lo que sería el tiempo cotidiano y lo que sería el tiempo de los momentos extraordinarios; entre el tiempo de una existencia conservadora, que enfrenta las alteraciones introducidas por el flujo temporal mediante una acción que restaura y repite las formas que han venido haciéndola posible, y el tiempo de una existencia innovadora, que enfrenta esas alteraciones mediante la invención de nuevas formas para sí misma, que vienen a sustituir a las tradicionales (Echeverría 2010, 115).

La metáfora que usa Bolívar Echeverría para referirse a esta característica de la temporalidad humana es la de una “tensión bipolar”. He preferido la metáfora de la trama dual porque la idea de dos polos opuestos sugiere la imposibilidad de ser combinados o de aparecer simultáneamente, y lo particular en la tensión de la temporalidad humana es que el tiempo excepcional y el tiempo de repetición están integrados, mezclados de tal manera que neutralizan los excesos y los peligros uno del otro —el hastío, el inmovilismo y la repetición perpetua de la rutina; el desorden, el hartazgo, el entumecimiento ante la novedad de lo extraordinario. Este principio de integración lo describe de manera provocadora Bolívar Echeverría: “Si no hay esta peculiar combinación, en mayor o menor escala, sea en toda una vida, en un año o en un mismo instante, de estas dos versiones de la existencia cotidiana... no puede hablarse de una existencia cotidiana propiamente humana” (Echeverría 2011, 188).

De esta forma, la trama dual representa la compleja integración de dos modos aparentemente contradictorios de la temporalidad humana, la cotidianidad de lo ordinario y la cotidianidad de lo extraordinario. Como la cita de Echeverría indica, la integración es una operación más sutil que la mera superposición de episodios, o una sucesión de turnos entre elementos contrarios. La idea de una trama refiere a esa integración de lo ordinario y lo extraordinario *tejidos* en prácticas, instituciones y

lenguajes humanos; sólo al hallar cierto equilibrio en una forma concreta de vida, lo habitual y lo excepcional son capaces de resonar simultáneamente lo mismo en un instante, en un año y en una vida.<sup>6</sup>

La modernidad capitalista, según lo ha remarcado insistentemente la teoría crítica, representa una deformación particular de la trama dual de la experiencia temporal. A partir de Max Weber, se observa un interés continuo en el análisis sobre cómo el capitalismo configura una nueva y distinta versión de la temporalidad humana. Para Weber, como bien es sabido, los orígenes de esta profunda transformación pueden ser rastreados en el ascetismo mundano que se desprende del puritanismo religioso.

Discutiendo el *Directorio Cristiano* (1673) de Baxter —“el compendio más comprensivo de la teología moral puritana”—, y la transformación en el valor del tiempo que se observa ahí, Weber escribe:

Por tanto, el primero y principal de todos los pecados es la dilapidación del tiempo [...]. Perder el tiempo en la vida social, el ‘cotilleo’, en lujos, e incluso en dedicar al sueño más tiempo del indispensable para la salud —de seis a ocho horas como máximo— es absolutamente condenable desde el punto de vista moral. Todavía no se lee como en Franklin: “el tiempo es dinero”, pero el principio tiene ya vigencia en el orden espiritual; el tiempo es infinitamente valioso, puesto que toda hora perdida es una hora que se roba al trabajo en servicio de la gloria de Dios. Por eso es también disvaliosa e incluso moralmente reprochable en ciertos casos la contemplación inactiva, por lo menos cuando se realiza a costa del trabajo profesional (Weber 2004, 247).

---

<sup>6</sup> Se dijo antes que el tema de la trama dual como estructura de la temporalidad aparece de distintas maneras según la perspectiva teórica con que se enfoque. Para una versión centrada en una fenomenología de los agentes individuales, ver Mangabeira Unger, *El despertar del Individuo*, especialmente la sección “La hipótesis de que la experiencia humana posee una estructura temporal ineludible”, en donde se lee: “La dialéctica entre la rutina y la inventiva representa un rasgo fundamental de nuestra condición humana. No está limitada a la conducta, constituye el rasgo distintivo de la imaginación” (Mangabeira Unger 2009, 138).

El desarrollo de una nueva concepción del tiempo, fundamental para la reproducción de la organización económica del capitalismo, implica una ruptura con el principio rector de la temporalidad como trama dual. Las experiencias de lo extraordinario no tienen cabida en esta existencia cada vez más racionalizada y regida principalmente por la producción y el consumo de bienes. Lo excepcional debe perder su poder de interrupción radical, de suspensión destructiva y renovadora de lo ordinario, y presentarse en versiones inocuas y domesticadas como el hobby, el pasatiempo, y el espectáculo, meros paréntesis necesarios para recomenzar, sin ponerla en duda, la rutina de la producción. El proyecto de la modernidad capitalista implica una temporalidad que se opone a la lógica de equilibrio e integración de la trama dual: “separar, dentro de la vida cotidiana, el tiempo de la ruptura, como un tiempo improductivo, del tiempo de la rutina, como tiempo productivo; depurarlos y repartirlos en la proporción adecuada... es uno de los principales imperativos de la civilización moderna” (Echeverría 2011, 193).

Pocos trabajos ilustran esto de manera más clara que el estudio que Theodor Adorno dedicó al análisis de los horóscopos publicados en *Los Angeles Times*, “Las estrellas en la tierra” (“The Stars Down to Earth”).<sup>7</sup> Es este lugar, Adorno analiza las estrategias de las que el autor de la columna de horóscopos se sirve para elaborar y hacer verosímiles sus consejos contradictorios con la racionalidad moderna. Lo que constituye el “truco más efectivo de la columna” (Adorno 1994, 90) es la presentación de dicotomías profundas de la existencia humana (como la oposición entre trabajo y placer, o vida privada y vida pública), no como contradicciones socialmente constituidas y fuentes de malestar personal y social, sino como simples momentos o fases distintas de la vida. Adorno llama ‘modelo bifásico’ a esta estrategia ideológica que presenta contradicciones de origen social, las cuales ocasionan malestar en la vida de los sujetos, como *alternativas* o *fases* que pueden y deben alternarse sin problema:

---

<sup>7</sup> Existe una traducción fragmentaria y parcial al español: “Superstición de segunda mano”, en Th. W. Adorno, *Escritos Sociológicos I. Obra Completa*, 8. Akal, España: 2004.

Dichas antinomias [trabajo-placer, privado-público] son tomadas por la columna, hipostasiadas y tratadas como si fueran simples dicotomías del orden natural de las cosas, en lugar de patrones sociológicamente condicionados. Todo puede ser solucionado, reza el argumento implícito, si tan sólo uno elige el tiempo correcto, y en caso de que uno fracase, se deberá simplemente a la falta de entendimiento de un supuesto ritmo cósmico. Con esto se logra una suerte de equilibrio y satisfacción que no pueden ser conseguidos si las contradicciones son enfrentadas como tales, esto es, como demandas simultáneas e igualmente poderosas de agencias psicológicas o externas (Adorno 1994, 92).

La columna lleva adelante esta estrategia distribuyendo las demandas contradictorias a lo largo de distintos episodios temporales. Los consejos sobre cómo comportarse durante las mañanas y los días laborables siempre previenen contra caer en la tentación de distraerse buscando placer, e insisten en concentrarse en el trabajo, las labores, o los engorrosos pendientes. Por otra parte, como si la semana laboral de cinco días estuviera prefigurada por los astros, los placeres (siempre ‘modestos’, como deportes, romance, distracción) aparecen recomendados los viernes y sábados, y algunas noches ocasionales, de modo que no compitan o estorben a la vida productiva. El trabajo de Adorno argumenta que el sujeto al que se dirige la columna está claramente fracturado en dos facetas distintas que no deben contaminarse una a la otra, las de productor y consumidor. Ante el proyecto integrador de la trama dual, la modernidad enfrenta una fragmentación drástica de lo ordinario y lo extraordinario, en la que esto último pueda ser domado, esterilizado y finalmente desactivado como obstáculo para la reproducción de una forma de vida particular.

Ante la noción homogénea y encarnizada de la temporalidad que la modernidad capitalista intenta justificar como la única racional y moderna, se oponen fuertes obstáculos esparcidos por el terreno de la historia, la sociedad y el individuo. Frente al estrechamiento de la experiencia del modelo bifásico, se revelan constantemente combinaciones híbridas, impuras y explosivas de lo ordinario y lo extraordinario: experiencias rituales o catarsis colectivas en forma de fiesta o sacrificio; los movi-



mientos populares que revuelven y agitan espontáneamente la canción y la consigna y, no menos importante, experiencias individuales de los agentes humanos que experimentan momentos de plenitud y de ruptura en el arte, la fiesta y la cooperación ante la catástrofe.

A continuación, se delinea una figura en la que los agentes recomponen, muchas veces con consecuencias infructuosas, la trama dual de la experiencia. No es de extrañar que la aventura (junto con la improvisación, por ejemplo) sea muchas veces menospreciada y se le tache de pueril, irresponsable o ‘estética’, y que sorprenda a algunos la afirmación de que tiene un lugar importante en el horizonte de lo político. Los prejuicios que penden sobre estos conceptos deben ser interpretados como marcas de promesa: justamente en la medida en que funcionan a contracorriente de la inercia de la modernidad, ciertas prácticas y sensibilidades permiten entrever algunos rasgos de una agencia colectiva transformada.

### 3. La aventura

Una variedad bien conocida de experiencias que interrumpen el curso habitual de la vida de los individuos es la aventura. Se trata sin duda una experiencia de lo excepcional, pero ¿qué es lo que hace excepcional a las aventuras y las distingue de la vida común y corriente? No es posible delimitar un catálogo que indique cuáles sucesos deben ser considerados como aventuras, porque éstas no consisten en contenidos particulares. Dos acontecimientos muy parecidos, experimentados por distintas personas o en distintos momentos de la vida, pueden ser vividos como aventura o como parte del transcurrir más o menos normal de la existencia. Esto se debe a que lo que define la aventura no es tanto el contenido de los eventos sino la forma singular en que se experimentan: la aventura se vive como separada del transcurrir habitual del tiempo, se “desprende del contexto de la vida” (Simmel 2002, 18).

Georg Simmel identificó algunos rasgos que contribuyen a separar la aventura del transcurso ordinario de la vida. El primero de ellos tiene que ver con la manera en que percibimos la aventura y su conexión con la

temporalidad ordinaria de nuestras vidas. Los sucesos de la aventura, en los que normalmente se puede identificar un comienzo y un final, no se conectan de manera acostumbrada ni con el pasado ni con el futuro. En contraste con los eventos normales de una vida, la aventura se encuentra más relajadamente atada al pasado, porque no es normalmente una consecuencia directa de las acciones anteriores del agente ni una continuidad con el mundo en que vivía. Asimismo, la aventura en tanto periodo de excepción, no continúa con proyectos y planes de largo alcance ni con compromisos duraderos, por lo que está débilmente unida al futuro.

Otra característica de la aventura que señala Simmel es que, mientras que los eventos de la existencia cotidiana son de ordinario considerados por el agente como necesarios (efectos de causas iniciadas por él) o accidentales (sin conexión con él mismo como iniciador de procesos), la aventura representa una excepción:

Pues siempre entendemos por aventura una tercera cosa más allá del mero episodio abrupto, cuyo sentido nos resulta del todo externo, pues vino de fuera, como del encadenamiento homogéneo de la vida, en el que cada eslabón completa al otro para conferir un sentido global. La aventura no es una amalgama de ambos, sino una vivencia de tonalidad incomparable que sólo cabe interpretar como un involucramiento peculiar de lo accidental-exterior por lo necesario-interior (Simmel 2002, 24).

Esta cita ayuda a delinear la comprensión de Simmel de la aventura como un particular ritmo vital, o una manera excepcional de experimentar la vida (Simmel 2002, 33). Lo que distingue más profundamente a la aventura es que en ella acontece una especie de escisión entre los *contenidos* de la vida, que pasan a tener menos peso que de ordinario, y la mera *forma del proceso vital*, que se revela con gran intensidad y fuerza. La aventura resalta una cierta independencia del proceso vital con respecto al material que compone una vida concreta —las personas particulares, las actividades, los territorios explorados. En la aventura, la forma intensificada de experimentar es más importante que el contenido de lo experimentado. Por tal motivo, Simmel considera que la aventura no es simplemente una categoría de ciertos eventos específicos, sino que

“toda vivencia singular contiene algún grado de determinaciones que a partir de cierto nivel permiten alcanzar el ‘umbral’ de la aventura” (Simmel 2002, 37), y que “toda distancia, por pequeña que sea, de la continuidad de la vida, puede hacer emerger el sentimiento de lo aventurado” (Simmel 2002, 38).

Carlos Pereda, al igual que Simmel, resalta el potencial regenerador de la aventura. En un libro sobre el exilio como una fuente de reflexiones filosóficas, Pereda argumenta que los exiliados experimentan a veces su situación como un rompimiento con la vida ordinaria que abre la posibilidad de nuevos comienzos, experiencia que él describe como *estar en el umbral*. El exilio como umbral completa su tipología del exilio experimentado como pérdida y como resistencia. Siguiendo a Pereda, el exilio como umbral “consiste en romper con los cursos habituales de deseos, creencias, emociones, expectativas, haciendo de las experiencias del exilio una entrada a otras posibilidades” (Pereda 2008, 76). Una de las experiencias que él identifica como paradigmáticas de estar en el umbral es la aventura. Como experiencia de umbral, la aventura tiene consecuencias como hacer sentir a los individuos más vivamente su poder como agentes, y “reconstruir el campo de lo posible”, lo cual “ayuda tanto a recobrase en el pasado como a planear en el futuro” (Pereda 2008, 88).

En su análisis de la aventura, Pereda identifica algunas de las tentaciones y los riesgos que ésta a menudo conlleva: el riesgo del *presentismo* y la *paradoja de las aventuras que se destruyen a sí mismas*. Durante la experiencia de la aventura, como se vio con Simmel, la primera persona se deslinda necesariamente de compromisos con el pasado y de responsabilidades en el futuro. Cuando este hiato persiste y no se reconstruyen los puentes con el pasado y el futuro, se desemboca en el presentismo: “la creencia —no por boba menos tentadora— de que en cualquier lugar en cualquier momento es posible hacer cualquier cosa poniendo entre paréntesis la naturaleza y la historia” (Pereda 2008, 89). La aventura hace sentir con incrementada viveza el presente y su ámbito de posibilidad pura y casi virgen; la tentación del presentismo es suponer que es posible permanecer aislado de las demandas y las recompensas de las instituciones, la historia, las leyes, la familia, etcétera.

Carlos Pereda se refiere con la paradoja de las aventuras que se destruyen a sí mismas a los casos en los que la aventura, al volverse un plan de vida o una experiencia procurada por todos los medios y en todo momento, pierde su carácter de excepcionalidad y se convierte en su opuesto, en la rutina y el hastío que tanto intentaba rechazar. El aventurero profesional, o el seductor irrestricto son ejemplos bien conocidos de figuras que corroen la experiencia de la aventura al perseguirla como sistema de vida y no como excepción. El presentismo y las aventuras que se autodestruyen son dos permanentes riesgos de la aventura. ¿Cómo evitarlos, si se quiere mantener la aventura como una experiencia recurrente y renovadora en la vida de los sujetos?

Pereda recomienda lo que describe como una serie de *inmersiones* que mantienen a los agentes dentro del ámbito de la aventura (y las experiencias umbral), sin estancarse en ella ni destruirla. Las inmersiones que Pereda identifica son la inmersión en la conciencia, en el cuerpo, la inmersión en el presente, en la lucha por comprender y en la capacidad de ser agente. A pesar de que esta tipología de inmersiones es muy sugerente, no es suficiente para clarificar acerca de cómo los agentes podrían practicar *inmersiones* evitando tanto el presentismo como la paradoja de la aventura. El mismo Pereda se pregunta: “¿dónde se podrían encontrar normas a las que habría que apelar para que la subjetividad trabaje con estos materiales, pero a la vez, evitando sus tendencias a la clausura en sí de cada uno?” (Pereda 2008, 92).

Una posible respuesta a la pregunta es que no se deben buscar estas normas solamente en el territorio de la subjetividad de los individuos (o en la muy amplia categoría del *juicio reflexivo*), sino también (y sobre todo) en el ámbito de las prácticas que sociedades concretas instituyen y recrean constantemente. Tanto Simmel como Pereda parecen pasar por alto, o por lo menos no dar gran importancia, al hecho de que la mayoría de las experiencias que los agentes humanos distinguen e identifican como aventuras, se enmarcan en posibilidades culturalmente delimitadas y codificadas. Mientras que tal vez una noción muy general de aventura sea posible en cualquier momento de la vida, como Simmel argumenta, la mayoría de las experiencias reales de aventura están enmarcadas por prácticas más o menos delimitadas: el viaje (cuya

configuración para el turista del siglo XXI es muy distinta que para el explorador del siglo XIX); las relaciones amorosas y eróticas (con modelos construidos por la novela decimonónica o la telenovela de Televisa, por la poesía lírica de los juglares o las imágenes del rock); la vida nocturna de las ciudades, en la que tantas personas buscan la aventura hoy en día, está ampliamente configurada por el capital y las políticas públicas urbanas. Incluso la guerra es un ámbito social de la aventura: como los personajes en las novelas de William Faulkner no se cansan en insistir, libera a los hombres de compromisos y rutinas, y les abre una vía a la aventura —no por cruel y terrible menos cierta—. El exilio del que habla Pereda es una experiencia histórica y culturalmente delineada, como él a menudo insiste; y cuando Simmel dice que “el filósofo es el aventurero del espíritu” (Simmel 2002, 27), se refiere a la filosofía como una práctica históricamente instituida, en la que es posible la crítica a la autoridad y a las convenciones, pero la cual tiene también normas, criterios concretos y cambiantes, y una larga historia particular, a diferencia de lo que podría ser el “pensamiento” en general, como un vago universal indeterminado.

Es posible preguntarse entonces: las normas y patrones a los que se refiere Pereda, y que podrían contribuir a hacer sostenibles, continuas y más accesibles las experiencias del umbral y la aventura, ¿no aparecen con particular viveza, con sus propias garantías contra el presentismo o la autodestrucción, en el ámbito de prácticas sociales concretas? Por ejemplo, en algunas formas de resolución de conflictos, toma de decisiones, y colaboración que se pueden englobar muy generalmente como *prácticas democráticas*.

## 4. Aventura y democracia

La insistencia teórica reciente en resaltar las *prácticas deliberativas* como característica exclusiva de la democracia tiene la indeseable consecuencia de oscurecer el hecho de que la forma de vida democrática (y en realidad, toda configuración de lo político) requiere del ejercicio y el hábito de una variedad de distintas prácticas, de las que las deliberativas son sólo una parte. Michael Walzer, en un ensayo llamado *Deliberación*,

¿y qué más?, enlista una docena de prácticas aparte de la deliberación que él considera igualmente necesarias para la política, incluida su variedad democrática. En la lista de Walzer figuran acciones y prácticas como organizarse, movilizarse, demostrarse, debatir, presionar, votar y gobernar. Estas acciones, como bien resalta Walzer, requieren de virtudes y capacidades que muchas veces se distinguen y hasta se oponen a las virtudes de la deliberación: las pasiones están en primer plano; la persuasión y el convencimiento son medios válidos y significativos; se involucra un mayor protagonismo de lo corporal.

Las experiencias que menciona Walzer son capaces de evocar imágenes de la aventura en muchas personas: los días de votación, la experiencia de ser jurado<sup>8</sup> o tener una función pública transitoria, la participación en algún debate o la movilización colectiva de protesta, ¿no tienen a menudo estas prácticas la coloración particular de la aventura? ¿No resaltan, como insiste Simmel, la vitalidad de los participantes? ¿No hacen sentir a los sujetos lo que Pereda llama una “redoblada sensación de agencia”? Es notable que la experiencia renovadora de la aventura aparezca aquí incluso cuando estas acciones (el voto, la participación, la protesta) aparecen de manera muy fragmentaria, deficiente e irregular en las democracias fácticamente existentes, a veces como gestos más o menos vacíos. El verdadero aspecto de estas prácticas (y la extensión en la que pueden provocar experiencias subjetivas de la aventura) sólo es capaz de revelarse removiendo extendidos obstáculos, como la exclusión de la mayoría de los asuntos de interés público o la obstinada resistencia

<sup>8</sup> Hannah Arendt describió en varios lugares su experiencia como miembro de un jurado en Nueva York durante diciembre de 1966. Arendt constantemente se refiere al *entusiasmo* y el *deleite* de la experiencia, e insiste sobre la peculiar combinación de seriedad y felicidad que percibió en el ambiente. Aquí un fragmento de la descripción que hace en una carta a Karl Jaspers: “Tuve dos semanas de funciones como jurado, desafortunadamente no en casos criminales, sino tan sólo civiles, todos los días de 9 a 5, lo cual disfruté mucho y de lo cual aprendí considerablemente. Todo el asunto es realmente maravilloso. Te sientas con gente de todas las clases sociales, y las deliberaciones son muy impresionantes, por una parte porque todos se toman muy en serio la cuestión de la justicia y por otra parte porque todos están felices de estar ahí, aunque represente una pérdida de dinero y tiempo para casi cualquiera” (Arendt 1992, 666).

a que las prácticas democráticas penetren en los ámbitos principales de la vida de los ciudadanos, como el mercado y la educación. La ‘participación’ de los ciudadanos en las democracias existentes se conforma muchas veces en el mejor de los casos con la imagen desdentada e impotente de lo que Nancy Fraser llama “públicos débiles”: un colectivo sin capacidad ejecutiva ni vías para trasladar su energía y poder a los hábitos, las rutinas y las leyes de la comunidad política.

Roberto Mangabeira Unger, uno de los principales teóricos de la democracia radical, argumenta que un proyecto democratizador de izquierda supondría:

El fortalecimiento de los poderes y la ampliación de las oportunidades que disfrutaran los hombres y las mujeres comunes, sobre la base de la reorganización, parte por parte pero acumulativa, del Estado y de la economía. Su pensamiento más íntimo es que el futuro le pertenece a la fuerza política que represente de manera más verosímil la causa de la imaginación constructiva: el poder de todos de participar en la creación incesante de lo nuevo (Mangabeira Unger 2010, 37).

Esta forma de entender el proyecto democrático supone que, para lograr el fin de expandir los poderes y las oportunidades de los individuos, es indispensable extender a lo largo de la vida de una comunidad el tipo de prácticas democráticas de las que son concomitantes la aventura y las experiencias umbral. La posibilidad de participar en funciones públicas transitorias pero significativas, la oportunidad real y extendida de irrumpir en el espacio público (incluidos los medios masivos) según diversos intereses y capacidades; la invención y transformación de instituciones y reglas no como caso anormal y mistificado (el “Poder Constituyente”), sino como parte del ciclo democrático ordinario... si estas experiencias son tejidas en la vida cotidiana de una comunidad, las vivencias de la aventura resultarían mucho menos arbitrarias, y no necesariamente experiencias aisladas de la vida común compartida con otros. *Democratizar una comunidad, una institución o una práctica, desde esta perspectiva, implica tejer, junto con la rutina, experiencias compartidas de ruptura y recomienzo (asociadas con la vivencia subjetiva de la*

*aventura*), y protegerlas en contra de la violencia y la insignificancia (el peligro de perderse en la nada de la subjetividad). La democracia supone una configuración de la trama dual de la temporalidad en la que lo extraordinario, los lances de ruptura, están previstos e integrados con la vida rutinaria de una sociedad política: “Deberíamos poder cambiar sin antes haber caído en la ruina. Debemos rediseñar nuestras instituciones y nuestros discursos con este fin” (Mangabeira Unger 2010, 68).

Según lo que hemos expuesto hasta ahora, podemos pensar el proyecto político democrático desde una perspectiva poco usual, como aquel que busca incorporar para su causa las energías de la aventura como experiencia subjetiva. De manera explícita y autoconsciente, la democracia busca garantizar la oportunidad reiterada de la aventura para cualquiera, y la interpreta como una experiencia que renueva y confirma la comunidad política (en lugar de amenazarla). Si todo proyecto político requiere una organización de la “trama dual de la temporalidad”, la aventura debe ser vista como una de las configuraciones a través de las cuales la democracia es capaz de instituir —sin recurrir al mito o al ritual— incursiones de lo extraordinario en lo ordinario.

Una de las consecuencias de este argumento es el llamado a revisar las motivaciones que los agentes tienen para participar en prácticas democráticas, y comprometerse con hábitos y experiencias que muchas veces, como el testimonio de Arendt arriba citado deja claro, no suponen ganancias individuales. Ante la cuestión de por qué se involucrarían los agentes en prácticas cooperativas democráticas y por qué actúan en el espacio público, las dos respuestas más generales son parciales e insuficientes. Una perspectiva insiste en las motivaciones morales que los agentes tienen para participar (ideales, principios, sentimientos morales como ‘la indignación’); otra perspectiva recurre a la explicación funcional de que los agentes actúan movidos siempre por alguna forma de interés.

Es importante ampliar estas imágenes simplistas a través de la teoría y el trabajo empírico. Hannah Arendt famosamente elaboró el argumento (siguiendo una versión de la experiencia griega) de que la motivación principal para lo que ella considera la acción política, es un deseo de *inmortalidad mundana*: la posibilidad de revelar el propio ser, de formarse



un renombre que trascienda la vida individual, o dicho de otra forma, el deseo de gloria. Para muchos hoy en día, la respuesta de Arendt resulta insatisfactoria como explicación única de los motivos para la acción. La experiencia de la aventura (un bien mucho menos escaso que la gloria), más modesta, es una recompensa que la acción democrática descubre cuando ésta es más que un mero formalismo procedimental.

## 5. Epidemia, excepcionalidad y democracia

472

XXXXXXXXXX

PANDEMIA Y CRISIS: EL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA

La epidemia del COVID-19 ha causado condiciones variables de excepcionalidad, sea a través de la transformación de rutinas que aparentaban ser una segunda naturaleza, la desaparición de distracciones y entretenimientos acostumbrados, o el replanteamiento del papel de las instituciones en la vida de los sujetos. Ni el discurso vacío y reiterativo de la resiliencia ni la bravata de la revolución ayudan a entender cómo esta sacudida a la temporalidad hegemónica de la modernidad capitalista sería capaz de ocasionar reacciones y configuraciones alternativas de la rutina y la ruptura. La teoría política haría bien en refrenar sus ansias por predecir el futuro —cosa que siempre ha hecho bastante mal—, y en lugar de eso construir vocabularios nuevos y variados, capaces de reflejar y criticar las tendencias de las energías históricas, y reclutar a las mejores de ellas para la causa de la transformación política.

Como bien ha hecho notar Boaventura de Sousa Santos en su reflexión sobre las consecuencias políticas de la pandemia, la emergencia sanitaria no debe ser vista como una disrupción de un estado de normalidad política y social, sino más bien como una agudización de las manifestaciones de desigualdad e injusticia presentes en todo el mundo: “La pandemia sólo agrava una situación de crisis a la que ha sido sometida la población mundial” (De Sousa Santos 2020, 20). Parte importante de esta crisis, aunque menos evidente que la desigualdad económica o la amenaza ambiental, es la degradación de lo que se ha llamado a lo largo de este capítulo “trama temporal de la existencia”. Bajo el disfraz de una sociedad “resiliente”, la pandemia ha revelado un sistema de poder profundamente comprometido con impedir el cambio político o incluso

la formulación de alternativas posibles. El infortunado estado de excepcionalidad causado por el COVID-19 ha revelado que la excepcionalidad auténticamente humana, disruptiva, creativa, experimental, está ausente de la vida política moderna —por lo menos como alternativa recurrente. Pensar en la figura de la aventura es una forma de imaginar cómo la excepcionalidad humana puede entretenerse con la cotidianidad.

Resultaría estéril buscar una causa única para la aparición imprevista de protestas contra el racismo en Estados Unidos, y que se han extendido en diversos grados por otras partes del mundo, incluido México. Sin embargo, las protestas continuas y aparentemente inoportunas en un momento en que el aislamiento y la distancia son las recetas prudentes, pueden ser vistas como la superposición de una excepcionalidad creada por agentes humanos que se sobrepone a otra arbitraria y circunstancial, la del virus y las decisiones burocráticas y estatales que se le oponen.

La conceptualización realizada en este capítulo busca cuestionar los prejuicios que impiden ver la variedad y complejidad de las motivaciones que mueven a actuar a los agentes políticos: además de los principios y los intereses, habría que atender a las energías vitales y experiencias temporales estimulantes que muestran la vida con otra coloración, con una densidad y relieve que la rutina no posee. Mientras se excluyan estas energías y estas experiencias del ámbito político, éste seguirá a merced del árido cálculo y de la repetición de recetas probadamente infructuosas.

Lo extraordinario no puede aparecer en la vida común de una sociedad sólo como crisis y catástrofe; si no consigue entretenerse con lo ordinario de manera sostenible y renovadora, incluyente y crítica, lo excepcional suele emerger de maneras violentas, impredecibles y destructoras. Dada la inviabilidad para las sociedades modernas complejas y plurales de constituir una trama dual por otras vías, como podría ser una ritualidad densa y renovada, el proyecto democrático parece ser aún la alternativa prioritaria. Pensar la democracia como una faceta del proyecto de la temporalidad humana, ayuda a esquivar la grave tentación de reducir la democracia a una serie de arreglos institucionales formales y procedimentales.

La emergencia sanitaria del COVID-19 es una ocasión única para reflexionar sobre las vías en las que liberalismo y capitalismo han ero-

sionado la posibilidad de lo político, y de oponerle alternativas. Ante la organización de una temporalidad homogénea y vacía, un verdadero proyecto democrático opondría una trama temporal impredecible, no en el sentido del caos que viene con las crisis esporádicas y arbitrarias, sino de lo imprevisto que es producto de la experimentación deliberada y la aventura permanente.

## Bibliografía

474



- ADORNO, THEODOR. 1994. *The Stars down to Earth and other essays on the irrational in culture*. New York: Routledge.
- ARENDRT, HANNAH Y JASPERS, KARL. *Correspondence 1926-1966*. Estados Unidos: Harcourt Brace Jovanovic.
- ARENDRT, HANNAH. 2006. *On Revolution*. New York. Penguin Classics.
- BADIOU, ALAIN. 2020. "Sobre la situación epidémica". En *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempo de pandemias*. México: ASPO.
- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA. 2020. *La cruel pedagogía del virus*. CLACSO.
- ECHEVERRÍA, BOLÍVAR. 2010. *Definición de la cultura*. México: Fondo de Cultura Económica, Ítaca.
- ECHEVERRÍA, BOLÍVAR. 2011. *La Modernidad de lo Barroco*. México: Ediciones Era.
- EVANS, BRAD Y JULIAN REID. 2016. *Una vida en resiliencia. El arte de vivir en peligro*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FRASER, NANCY. 1993. "Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente". *Debate feminista*, México, 4, 7: 23-58.
- MANGABEIRA UNGER, ROBERTO. 2009. *El despertar del individuo. Imaginación y esperanza*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MANGABEIRA UNGER, ROBERTO. 2011. *La Alternativa de la Izquierda*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- PEREDA, CARLOS. 2008. *Aprendizajes del Exilio*. México: Siglo XXI Editores.
- SIMMEL, GEORG. 2002. *Sobre la Aventura*. Barcelona: Ediciones Península.
- WALZER, MICHAEL. 2010. "Deliberación, ¿y qué más?". En *Pensar políticamente*. Barcelona: Paidós.

WEBER, MAX. 2004. *La Ética Protestante y el espíritu del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

ZIZEK, SLAVOJ. 2020. "Coronavirus es un golpe al capitalismo al estilo de Kill Bill y podría conducir a la reinención del comunismo". En *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempo de pandemias*. México: ASPO.



## Sobre los autores

476



### Juan Martín Azerrat

Es licenciado en Administración Pública y doctorando de Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológicas de Argentina, en el Instituto de Investigación de Diversidad Cultural y Proceso de Cambio de la Universidad Nacional de Río Negro. Integra el Área de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM). Su campo de investigación es la política ambiental en relación al desarrollo.

### David Bak Geler

Maestro en filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en filosofía por la New School for Social Research. Sus intereses giran en torno a la filosofía política moderna y contemporánea, y en particular en la filosofía del lenguaje ordinario, el pragmatismo y la teoría de la democracia radical. Ha trabajado el concepto de improvisación práctica como una categoría para repensar la agencia democrática. Actualmente es miembro del Departamento de Estudios Políticos en la Universidad de Guadalajara.

### Alfonso Bermejo Villa

Cuenta con una maestría en Desarrollo Local (Universidad Politécnica de Madrid) y en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-España). Diploma de Estudios Avanzados en Economía y Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Madrid). Experto en evaluación de proyectos de cooperación

al desarrollo y política pública. Ha trabajado para diversos organismos internacionales y agencias de cooperación en América Latina, África lusofónica y el sudeste asiático.

### **Hans-Jürgen Burchardt**

Director del Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Avanzados Latinoamericanos (CALAS) y del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) en la Universidad de Kassel (Alemania), donde es catedrático de Relaciones Internacionales e Intersocietarias. Ha publicado extensamente sobre las relaciones Norte-Sur, los regímenes de políticas ecológicas, laborales y sociales desde una perspectiva internacional, sobre las teorías del desarrollo y las políticas de desarrollo, centrándose especialmente en América Latina y el Caribe.

477

XXXXXXXXXX

### **Henry Colina**

Máster en Economía con mención en Política Económica. Candidato a doctor en Ciencias Económicas. Es profesor asistente en la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana. Ha sido jefe de departamento docente “Desarrollo Económico” de la Facultad de Economía de 2017 a 2019. Sus áreas de investigación abarcan la política social, particularmente la seguridad social y los sistemas de pensiones. Ha publicado sus trabajos en revistas e impartido conferencias en universidades nacionales y extranjeras.

### **David Díaz Arias**

Doctor en Historia por la Indiana University. Catedrático de la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica (UCR). Actualmente es director del Centro de Investigaciones Históricas de América Central de la UCR. De 2017 al 2020 dirigió la sede regional Centroamérica y Caribe del CALAS. Ha sido galardonado con el Premio Cleto González Víquez (2015) y con el Premio Luis Ferrero a la Investigación Cultural (2015).

### **Emilia Di Piero**

Doctora en Ciencias Sociales y magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO/Argentina); licenciada y profesora en Sociología en la Facultad de Humanidades y Ciencias de Educación de la Universidad

Nacional de La Plata. Es investigadora del CONICET con lugar de trabajo en la misma universidad, donde también se desempeña como jefa de Trabajos Prácticos en Historia, Política y Gestión del Sistema Educativo; coordina el curso de ingreso a las carreras de Sociología y es docente en el posgrado.

### **Dayma Echevarría**

Doctora en Sociología, y profesora titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana, en la Universidad de La Habana. En los últimos 10 años ha publicado más de 30 artículos sobre género, empleo y poder, así como sobre procesos de transformaciones económicas y su impacto en la participación y en la equidad. Ha coordinado seis proyectos de investigación, de ellos, cuatro internacionales. Ha trabajado además en procesos de articulación de actores para el desarrollo local.

478

XXXXXXXXXX

### **Eleonor Faur**

Es socióloga por la Universidad de Buenos Aires y doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Profesora titular del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín (IDAES-UNSAM). Investiga sobre relaciones sociales de género y políticas públicas con énfasis en políticas de cuidado. Es autora de diversos libros y artículos que exploran la organización social y política de los cuidados en Argentina.

### **Marcela Galeano Acosta**

Socióloga de la Universidad de Antioquia y magíster en Estudios Humanísticos de la Universidad EAFIT de Medellín. Sus temas de interés son educación popular, equidad de género, memoria histórica y derechos humanos. Se ha desempeñado como docente en la Universidad EAFIT y Uniminuto. Es cofundadora de la Corporación de Investigación y Formación para la Transformación Social, organización dedicada desde el año 2016 a procesos de educación popular con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en Medellín, Colombia.

### **Silvia Grinberg**

Es directora e investigadora del Laboratorio de Investigación en Ciencias Humanas CONICET/Escuela de Humanidades-UNSAM, y del doctorado

en Ciencias Humanas. En la actualidad es presidente de la Asociación Argentina de Sociología. Ha dictado seminarios y fue académica invitada por universidades latinoamericanas, así como europeas y canadienses. Desarrolla su trabajo de investigación desde una perspectiva transdisciplinar y sostenida en el tiempo en la cotidianidad de barrios y escuelas en contextos de extrema pobreza urbana y degradación ambiental de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

### Gerardo Gutiérrez Cham

Doctor en Análisis del Discurso por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha realizado estancias de investigación en Uppsala, Suecia, y en los Fondos Nettie Lee Benson de la Universidad de Texas. Actualmente está adscrito como profesor de tiempo completo en el Departamento de Estudios Literarios de la Universidad de Guadalajara y es codirector del Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS), en Guadalajara. En 2012 obtuvo mención honorífica en el Primer Premio de Novela Letras Nuevas, Planeta-Sanborns por la novela *Snapshot*. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, nivel II.

479



### Fernando Hernández Leal

Maestro en Derechos Humanos y Democratización en América Latina por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina); especialista en Género y Derechos Humanos por la Academia Interamericana de Derechos Humanos, (México); licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Modelo de Yucatán (México). Actualmente es auxiliar de investigación del Centro de Educación para los Derechos Humanos en la Academia Interamericana de Derechos Humanos.

### Susana Herrera Lima

Doctora en Estudios Científico-Sociales por el ITESO y maestra en Comunicación Pública de la Ciencia y la Cultura. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Profesora investigadora del Departamento de Estudios Socioculturales del ITESO. Sus áreas de investigación son la comunicación pública de la ciencia en problemáticas socioambientales y los discursos sobre la relación sociedad-naturaleza; en ambas áreas tiene publi-



caciones nacionales e internacionales. Coordina y participa en proyectos de investigación colectiva transdisciplinaria. Coordina el área de investigación del Observatorio de Comunicación y Cultura ETIUS del ITESO.

### **Jochen Kemner**

Universidad de Kassel, Alemania; es director gerente del Centro de Estudios Avanzados Latinoamericanos en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS) en Guadalajara, México. Cuenta con un doctorado en Historia por la Universidad de Bielefeld y una maestría en Historia y Estudios Latinoamericanos. Sus áreas de investigación incluyen la historia del Caribe y de América Latina, la esclavitud, políticas de memoria, movimientos sociales transnacionales y la enseñanza de la historia global.

480



### **Pabel López Flores**

Doctor en Sociología por la Scuola Normale Superiore/Università di Milano 'Bicocca' (Italia). Investigador asociado al Posgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA (Bolivia). Actualmente es becario posdoctoral del CONICET en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires, en Argentina. Integrante y ex coordinador del Grupo de Trabajo "Territorialidades en disputa y r-existencia" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

### **Mariana Luzzi**

Doctora en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (Francia). Actualmente se desempeña como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad Nacional de General Sarmiento y como investigadora docente de la misma casa. Es autora de numerosos artículos acerca de crisis económicas, prácticas monetarias y representaciones sociales del dinero y participación de los hogares en el sistema financiero.

### **Jessica Miño Chiappino**

Licenciada y profesora en Sociología en la Facultad de Humanidades y Ciencias de Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Es becaria doctoral del CONICET y doctoranda en Sociología en el Instituto de Altos

Estudios Sociales de Universidad Nacional de San Martín, en Argentina. Asimismo, se desempeña como docente en escuelas secundarias.

### **Angela Peña**

Doctora en Sociología. Es profesora titular en el departamento de Sociología de la Universidad de La Habana. Es jefa del grupo de política social y desigualdades, y de la disciplina de teorías sociológicas en este departamento. Es coordinadora general del Grupo de Investigaciones sobre Cuidado al Adulto Mayor (GICAM). Ha desarrollado proyectos nacionales e internacionales, publicaciones, conferencias y asesorías académicas en los temas de investigación.

481



### **María Victoria Pita**

Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires. Profesora asociada del Departamento de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras en la Universidad de Buenos Aires (FFyL-UBA). Profesora y miembro de la Comisión Académica del Doctorado en Derechos Humanos/ Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Desde la antropología política y jurídica, sus investigaciones se centran en la violencia policial, el desempeño de los tribunales y el activismo de derechos humanos y las militancias populares.

### **Jaime Preciado Coronado**

Profesor investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Actualmente coordina además el doctorado en Ciencia Política en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de esta casa de estudios. Cuenta con un doctorado en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de París III. Sus líneas de investigación abarcan la geopolítica de la globalización e integración regional, geografía del poder —local, nacional, supranacional— y la democracia.

### **Franklin Ramírez Gallegos**

Sociólogo. Profesor-investigador titular del Departamento de Estudios Políticos de FLACSO-Ecuador. Profesor visitante en diversas universidades:



“Despojo de territorios o reconocimiento de la tierra: Coca, palma y poder en el consejo comunitario de alto mira y frontera, Tumaco” (2017); “Cómo conocer la realidad para transformarla por la praxis: una aproximación a la construcción del conocimiento popular” (2018), y “Cuerpo y conflicto armado en la población LGBTI: Un estudio de caso” (2018).

### **María Soledad Sánchez**

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín. Ha publicado artículos acerca de las teorías sociales sobre los mercados financieros contemporáneos, así como sobre investigaciones empíricas sobre las instituciones financieras extrabancarias en Argentina.

### **Lucila Sandoval Herrera**

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por el ITESO en Guadalajara, México. Comunicadora, ilustradora, feminista; trabaja hilando tecnopolítica con estrategias de comunicación para la defensa del territorio. Ha participado con diversas colectivas y organizaciones nacionales e internacionales en procesos de comunicación, análisis de redes, organización en calle e intervenciones artísticas. Como parte del colectivo Hackeo Cultural, participó en la gestión de las campañas de comunicación “Yo Prefiero el Lago”, “Elijo Dignidad” y en el proyecto de compartición y prácticas narrativas “Hackear la Pandemia”.

### **Sofía Santamarina**

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Actualmente trabaja en el Observatorio Electoral y Derechos Políticos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Investiga en materia electoral, de género y ciencia de datos desde una perspectiva de derechos humanos.

### **Eduardo Verón**

Es diplomado en gestión socio-ambiental, licenciado en Administración Pública y magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Actualmente se desempeña como asistente de investigación del Laboratorio de Investigaciones en Ciencias Humanas de la UNSAM en proyectos sobre Hábitat en la cuenca del río Reconquista, y asesora al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en temas vinculados a los sectores populares. Sus estudios giran en torno al ambiente y los sectores populares.

### **Ronny Viales Hurtado**

Doctor en Historia por la Universidad Autónoma de Barcelona. Catedrático de la Escuela de Historia e investigador del Centro de Investigaciones Históricas de América Central de la Universidad de Costa Rica. Ha sido galardonado con el Premio Nacional de Historia Aquileo Echeverría (1998), con el Premio Cleto González Víquez (2003) y con el Premio al Investigador del Área de Ciencias Sociales (2012).

### **Daniel Vizuite Sandoval**

Ingeniero en Biotecnología. Estudios de Maestría en Sociología Política (FLACSO-Ecuador), y en Ciencia, Tecnología y Sociedad (Universidad de Quilmes-Argentina). Investiga sobre educación superior, ciencia-tecnología-innovación y cultura y patrimonio en Ecuador.

### **Margarita Zires**

Profesora investigadora en la licenciatura en Comunicación Social y en el posgrado en Comunicación y Política de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Doctorado en Filosofía de la Universidad de Frankfurt. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores en México. Líneas de investigación: 1) Análisis de rumores en redes sociales tradicionales y socio-digitales sobre el coronavirus en México; 2) Estudio de las manifestaciones contemporáneas y mediáticas del mito y símbolo de la Virgen de Guadalupe. Entre sus publicaciones tiene dos libros sobre el tema del rumor.









***Pandemia y crisis: El COVID-19 en América Latina***

se terminó de editar en abril de 2021  
en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,  
José Bonifacio Andrada 2679, Lomas de Guevara,  
44657 Guadalajara, Jalisco



**Coordinación editorial**

Iliana Ávalos González

**Jefatura de diseño**

Paola Vázquez Murillo

**Cuidado editorial**

Álvaro García

**Diagramación**

Iordan Montes