

Anexo 2.

Informe y entrevista semiestructurada a analistas políticos de los países objeto de análisis

Argentina

Por: Mariana Sendra¹

1. ¿Cuáles son las demandas ciudadanas ligadas a servicios vitales y de protección social?, ¿existe en la sociedad propuestas de solución? y/o ¿cuáles han sido las formas/ intentos de satisfacerlas?

Es importante destacar que las demandas ciudadanas de los argentinos ligadas a servicios vitales y de protección social se concentran, en gran medida, en los sectores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza que, en el segundo semestre del 2020 llegó al 42%, según datos del INDEC. Más allá de las fluctuaciones que tienen lugar a nivel de los ingresos, hay una alta proporción de hogares que presentan privaciones de servicios vitales particularmente en los momentos de crisis. Este es un fenómeno persistente en la Argentina, donde a lo largo de todo el período que abarca desde la década del noventa hasta la actualidad, los hogares que presentan al menos una carencia en derechos de manera estable en el tiempo supera al 60%. Estas carencias tienen que ver fundamentalmente con el acceso a la vivienda, a los servicios básicos, la salud o la seguridad social (Observatorio de la Deuda Social, 2021).

Por un lado, en lo que concierne a servicios vitales de los hogares en situación de pobreza que viven en hábitats precarios, cerca del 12% vive en condiciones de hacinamiento, el 47% no tiene cloacas y el 15,3% no tiene acceso a agua corriente, guarismos que disminuyen al 2%, 27%, y 10,6%, respectivamente, en el resto de la población (EPH, segundo semestre 2019). Estas familias también tienen un menor acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Los datos del cuarto trimestre de 2019 muestran que solo 32% y 70% de los hogares de menores ingresos tenían computadora y acceso a internet, respectivamente, mientras que en los sectores de mayores ingresos dichos guarismos ascendían a 80% y 92%. La brecha en el acceso a TIC disminuye en todos los hogares con niños/as y adolescentes, pero no lo hace para todos por igual, en los quintiles de mayores ingresos el acceso a internet y computadora es casi universal.

Dado que la concentración poblacional se ubica alrededor de cuatro o cinco grandes urbes, es difícil dar cuenta de la situación social de la población que vive en zonas rurales y semirurales, donde es muy probable que haya mayores vulneraciones de estos derechos. Éstas se vinculan, por ejemplo, al acceso deficitario a la infraestructura y servicios básicos, tenencias precarias de tierra y conflictos

¹ Contratada Predoctoral de la Universidad de Salamanca (<http://acpa-usal.com/member/mariana-sendra/>). Candidata a Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global, con la financiación de la Junta de Castilla y León y el Fondo Social Europeo. Máster en Ciencia Política (Universidad de Salamanca). Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública (Universidad Nacional de Cuyo, Argentina). Principales líneas de investigación: actitudes y preferencias políticas, representación y vínculos programáticos, competición y comportamiento electoral en América Latina. Última publicación: Sendra, Mariana (2020), "Elecciones 2019 en Argentina: ¿Hacia un bipartidismo de coaliciones entre peronismo y anti-peronismo?". En Alcántara M. (dir). América latina vota (2017-2019). Madrid: Tecnos.

¹ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46>

territoriales y violencias institucionales, sobre todo en el caso de poblaciones originarias (Steinberg, 2015) (CIPPEC, 2020).

Otra de las demandas vitales en estos sectores es la educación, particularmente las condiciones para finalizar el nivel secundario. El abandono escolar se acentúa en los hogares de bajos ingresos (Pinto, 2020). Si bien se avanzó en universalizar la escuela primaria en las últimas décadas, más de la mitad de los jóvenes que inicia la secundaria no egresan del nivel (Cardini y D'Alessandre, 2019). Esto se relaciona, en parte, con las mayores necesidades de insertarse rápidamente en el mercado laboral y/o realizar tareas de cuidado en sus hogares. A pesar de que en el país es muy alta la proporción de adolescentes que ingresa al sistema educativo (cerca de 9 de cada 10 jóvenes), tasas que se han incrementado en los últimos 10 años, con leves mejoras en las tasas de graduación y en el pasaje del primero al segundo ciclo, aún solo uno de cada dos termina la escuela secundaria antes de los 20 años (Steinberg & otros, 2019).

Por otro lado, en cuanto a protección social, quienes se encuentran bajo la línea de pobreza y participan del mercado de trabajo, se insertan principalmente en empleos informales o por cuenta propia. La juventud y las mujeres, por ejemplo, presentan niveles de actividad, desempleo e informalidad significativamente peores a los promedios generales de la población y, en términos generales, cerca del 45% del trabajo en el país es informal (CIPPEC, 2020). Por lo tanto, estos sectores quedan excluidos/as o de la protección social establecida en el sector formal. Solo un cuarto de quienes están en situación de pobreza y trabajan son asalariados/as formales frente a más de la mitad del resto de trabajadores (CIPPEC, 2020).

Para atender esta situación, existen en Argentina desde fines de la década del 90, una serie de programas sociales que buscan dar respuesta a las limitaciones del sistema contributivo. Estos programas consisten en la distribución de “planes” (transferencias de ingreso mínimas) a las diferentes organizaciones de desocupados. En 2009 se creó una de las políticas sociales más importantes y permanente de transferencia de ingresos a los hogares del sistema de protección social no contributivo, la Asignación Universal por Hijo (AUH). La AUH fue aprobada como ley nacional, y está destinada a aquellos niños que pertenecen a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. Un 20% de la asignación es retenida anualmente, hasta tanto se acredite el cumplimiento de controles sanitarios y de vacunación, así como la certificación del cumplimiento del ciclo escolar para los mayores. El principio de cobertura de la AUH se separa del modelo corporativo de seguro social ampliando la protección más allá de los sectores del empleo formal, extendiéndolo hacia los sectores desempleados, empleados informales, empleadas domésticas y monotributistas sociales que no perciban más del Salario Mínimo Vital y Móvil (Ambort, 2016).

En 2020, se creó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para atender a la población más vulnerable durante la pandemia. De este modo, en un contexto de deterioro socioeconómico prolongado, hacia el año 2019, más de 3 de cada 10 hogares en la Argentina percibían algún tipo de programa social. Dicho valor expresó otro salto significativo con la pandemia y la subsecuente crisis económica: se masificó entre los hogares en 2020 (47,3%) y alcanzó a más de la mitad de la población en ese mismo año (55,4%) (CIPPEC, 2020).

2. ¿Cuáles son las demandas o necesidades colectivas que se han hecho evidentes durante la pandemia, y cuáles las propuestas de solución o de formas de satisfacerlas?

Las principales demandas y necesidades colectivas que se hicieron evidentes durante la pandemia fueron la informalidad laboral, la incapacidad de la estructura productiva para generar empleo genuino, la fragmentación del sistema de salud, y la carencia de infraestructura del sistema educativo para afrontar los nuevos desafíos de la virtualidad, así como los protocolos de distanciamiento social y medidas de higiene.

Las medidas de distanciamiento social y el cese de actividades por la pandemia del COVID-19 en Argentina ayudaron a prevenir la propagación del virus, pero tuvieron un impacto negativo en la economía y el empleo. Los problemas estructurales del escenario laboral argentino persistieron y se agravaron. Entre febrero y octubre de 2020, el empleo formal se redujo en 187.000 puestos y la tasa de empleo en el sector informal cayó un 44% en el momento más restrictivo del aislamiento social (CIPPEC, 2020). En 2020, la mayor pérdida de puestos de trabajo se dio en los ocupados más precarizados.

Como solución, además de importantes flujos de inversiones, son necesarias políticas de Estado para lograr el desarrollo sectorial-local y regional, orientado hacia el sector industrial y de servicios, y las economías regionales. El gran desafío es el aumento de la productividad de los sectores de la pequeña empresa y en la economía popular y su integración en mercados más eficientes (Observatorio de la Deuda Social, 2021).

En cuanto al sistema de salud, cabe mencionar, en primer lugar, que en Argentina el acceso a la salud constituye un derecho universal, cualquier persona que se presente en un efector público será atendida en forma gratuita. Pero ello no ha sido suficiente para garantizar la igualdad efectiva de acceso a los servicios de salud debido, en gran medida, a la elevada fragmentación y segmentación del sistema de salud (Cetrángolo, 2014). En él coexisten tres grandes subsistemas con maneras de gestión y financiamiento diferentes: el subsistema público, el subsistema de la seguridad social —principalmente obras sociales gestionadas por sindicatos— y el subsistema privado. Su lógica de funcionamiento se torna aún más compleja al considerar las particularidades de la organización federal de gobierno, en el que las autoridades provinciales tienen autonomía en la atención pública de la salud. El 35% de la población se encuentra cubierta por el subsistema público, el 63% por el subsistema de la seguridad social (el 11,6% por el PAMI, el 16,1% por OSP y el 35% por OSN) y el 14% por el subsistema privado (Secretaría de Gobierno de Salud, 2019). De estos datos se infiere que, a excepción de las personas que solo tienen cobertura pública, una parte importante de la población se encuentra cubierta por más de uno de los subsistemas. Esto genera ineficiencias y derroche de recursos. Asimismo, hay grandes brechas en el acceso a la salud en el territorio nacional. El subsistema público es precisamente el menos favorecido desde el punto de vista presupuestario a nivel provincial en el norte del país, zonas donde bajo condiciones socioeconómicas más adversas (menores tasas de empleo, mayor incidencia de la informalidad), el acceso público a la salud resulta más requerido (CEPAL, 2020).

Frente a este diagnóstico, la gestión nacional actual ha manifestado la necesidad de encarar una reforma del sistema de salud, y ha presentado el proyecto “Ejes centrales para un programa de salud 2020/2024”, que propone la creación de un sistema nacional integrado de salud en el que se unifiquen los servicios para un uso más eficiente y equitativo de los recursos, combinando el sistema

público, el de obras sociales y el privado. Sin embargo, es difícil que todos los actores que intervienen en el sistema encuentren un interés a favor del proyecto, especialmente los que se relacionan con las obras sociales, muchas de ellas gestionadas por sindicatos, y prepagas, empresas privadas que administran parte de los recursos de las obras sociales. En este sentido, economistas de IDESA alertan que no están dadas las condiciones institucionales para avanzar hacia una unificación del sistema de salud, por ello proponen que la manera más directa es tender hacia la descentralización provincial".

La educación fue otra de las áreas que se vio resentida durante la pandemia. Se evidenció una profunda brecha digital entre las familias de los sectores más pobres y lo que utilizan la educación pública. Según un estudio realizado por la Consultora Poliarquía sobre el impacto de las clases virtuales en el Gran Buenos Aires, del 57% de los que considera que el principal problema de la virtualidad es la menor calidad de la enseñanza, más del 50% son padres del nivel socioeconómico más bajo. Asimismo, la asistencia virtual es el doble en escuelas de gestión privada que en las públicas (62% vs 32%). Las respuestas digitales de emergencia de las autoridades educativas nacionales y subnacionales se concentraron en tres focos de intervención: se amplió la infraestructura digital a través de la distribución de equipamiento, se facilitó el acceso a recursos digitales a través de los repositorios de contenidos y plataformas de aprendizajes y se intensificó la oferta de formación para el desarrollo de habilidades digitales de los docentes. Sin embargo, el abanico de respuestas fue insuficiente para completar la transformación digital del sistema educativo. Es necesario impulsar una política digital sistémica (CIPPEC, 2021) que genere las condiciones para la continuidad pedagógica en modelos híbridos en los que la asistencia presencial sea solo parcial, mediante la ampliación del acceso a la conectividad y a dispositivos digitales (CIPPEC, 2020). Otra de las falencias es la total federalización del sistema educativo, lo que produce una gran asimetría entre las posibilidades de recursos que tienen las distintas provincias para brindar este servicio.

3. ¿Cuáles son las condiciones institucionales para existencia de sociedad civil organizada? ¿qué características tienen las organizaciones con incidencia en la generación de políticas públicas?

Las condiciones institucionales para la existencia de sociedad civil organizada en Argentina han ido mutando en el tiempo. El protagonismo fundamental e históricamente constante en la organización de la sociedad civil organizada ha sido la regulación del conflicto social dentro del ámbito laboral. La principal condición institucional para la regulación de este sector y el éxito de sus conquistas es y ha sido la definición de las políticas salariales a través del instrumento de las negociaciones colectivas de trabajo, consagradas en la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo Nº 15.250. La negociación colectiva es el modo fundamental de encauzar a través de mecanismos institucionales las demandas de trabajadores ocupados, a través de organizaciones sindicales (Marticorena, 2020).

Sin embargo, a partir de los noventa la fuerza de este actor se debilita, como consecuencia de la descomposición del poder obrero articulado alrededor del movimiento sindical, durante las presidencias de Carlos Menem (1989-1999). Las políticas de corte neoliberal de este período impactaron con fuerza en las ramas más pequeñas y menos concentradas de la industria y sobre el poder adquisitivo de los trabajadores. Las reformas de ajuste estructural produjeron una desarticulación de la base social de los sindicatos como producto del aumento de la informalidad laboral, el desempleo y la tercerización. De ahí en más, la conflictividad social se diversificó profundamente, surgiendo la necesidad de encontrar nuevas formas de canalizar institucionalmente las demandas de sectores que estaban por fuera del sistema formal de trabajo. Por un lado, se

produjo la multiplicación de los actores contenciosos organizados de forma novedosa, aparecen demandas y reivindicaciones heterogéneas y nuevas formas de lucha. Movimientos de desocupados (e.j. movimiento piquetero), organismos de derechos humanos, fábricas recuperadas por sus trabajadores, asambleas de vecinos, etc., son algunas de las nuevas formas de organización de la sociedad civil que emergen en esta época. Se trata de organizaciones que se conforman por fuera de las instituciones tradicionales de procesamiento de las demandas sociales, con relativa autonomía, tanto respecto del Estado como de cualquier partido político o sindicato (aunque otros se inscribieron en tradiciones políticas como el peronismo o alguna vertiente del marxismo), y se organizan bajo formas asamblearias y horizontales.

Sus reivindicaciones son heterogéneas e incluyen aspectos “corporativos” (el aumento de jubilaciones o la extensión de planes de asistencia social para desempleados, etc.), “políticos” (el cambio de modelo económico, la renuncia de funcionarios, etc.) e “identitarios” (como el reconocimiento formal de las organizaciones). Estos nuevos actores recurren a performances de acción inusuales para acceder a demandas insatisfechas o resolver por sus propios medios problemas que el Estado no solucionaba (Gamallo, 2020). Sus modos de manifestación de la protesta rebalsan los canales clásicos e institucionales de participación y se expresan mediante modalidades disruptivas como cortes de calles y rutas, tomas de edificios, acampes y bloqueos, “escraches”, saqueos y estallidos (Auyero, 2002).

Aunque estas organizaciones no condujeron en primer plano la reconstrucción política en la salida de la crisis de 2001, sí funcionaron como un condicionante de las políticas públicas y hasta de las propias dinámicas de la democracia representativa. En efecto, condicionado por esta presión, el Estado intervino para garantizar umbrales mínimos de subsistencia para los grupos sociales más desfavorecidos, y para neutralizar potenciales estallidos sociales (Perelmiter, 2012). En este marco se implementó, por ejemplo, el programa de ingreso masivo “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”. Posteriormente, se alcanzaron también otros objetivos específicos como la ampliación en el número de emprendimientos productivos, cooperativas y subsidios sociales financiados por el Estado (Perelmiter, 2012).

Luego de la recuperación económica, a partir del bienio 2008-2009, surgieron nuevas organizaciones de la sociedad civil esta vez convocadas para exigir nuevas demandas, relacionadas con más justicia y seguridad. Como respuesta, el gobierno recogió parte de los reclamos y endureció el código penal con una legislación más punitiva. En este período surgió también con mucha fuerza un nuevo actor social organizado, el denominado “campo”. En el marco de un intenso conflicto político que se generó cuando el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner intentó aumentar la alícuota del impuesto de retención de las exportaciones, el sector agrícola se organizó a través de la llamada “Mesa de Enlace” que agrupaba diferentes organizaciones rurales y pequeños productores. Se realizaron manifestaciones a través de cortes de rutas nacionales impidiendo la circulación y transporte de alimentos. Más allá del resultado puntual de esta acción organizada que logró dar marcha atrás con la medida, se consagró a partir de ese momento una forma de presión de los trabajadores agropecuarios ya hoy consolidada, que obliga a los gobiernos a tener en cuenta las demandas de este sector en la formulación de sus políticas.

En resumen, las principales características de las organizaciones de la sociedad civil en Argentina con incidencia en la generación de políticas públicas son, por un lado, el protagonismo de trabajadores

ocupados, quien son los que cuentan con mayor cobertura institucional, organizados a través de organizaciones sindicales y gremiales, que apuntan a incidir fundamentalmente en políticas salariales. Además, es importante señalar el rol vital de este actor en lo que concierne a su capacidad de disciplinamiento sobre la clase trabajadora, a través de la canalización de los conflictos por vías institucionales y democráticas. Por otro lado, también hay una fuerte presión ejercida por la movilización callejera. A partir de 2002, la Argentina se convirtió en un laboratorio de nuevas formas de acción colectiva y organizaciones sociales, visibles en los movimientos piqueteros, las asambleas barriales y la multiplicación de colectivos culturales (Svampa, 2008). La canalización institucional de estos actores y sus demandas se ha desplegado principalmente a través de la incorporación de dirigentes sociales en la formulación de políticas sociales como programas de transferencias y generación de planes sociales.

4. ¿Cuáles condiciones del gobierno actual posibilitan, o no, la satisfacción de las demandas ciudadanas?

En 2019, la ciudadanía votó a Alberto Fernandez con la esperanza de que pudiera recuperar la maltratada economía que lleva ya una década de estancamiento y, sobre todo, con la expectativa de que se reduzca la inflación que había alcanzado un 54% anual durante el gobierno de Macri. Actualmente la inflación es de un 40%, pero podría dispararse aún más debido al aumento del precio del dólar en el mercado paralelo. En Argentina, la clase media ahorra en dólares porque no tiene confianza en la moneda local, por lo tanto, toda alteración en el mercado cambiario impacta decisivamente en los precios internos. En marzo de 2020, el gobierno recién se estaba instalando cuando llegó la pandemia, y el confinamiento fue el tiro de gracia que agudizó la crisis económica y, aún peor, aunque el gobierno estableció una estricta cuarentena que duró varios meses, las cifras en materia de contagiados y fallecidos por conornavirus no son las mejores de la región.

Teniendo en cuenta este panorama, las condiciones del gobierno que posibilitarían la satisfacción de las demandas ciudadanas pueden resumirse en dos grandes temas o áreas de acción. El primero es la superación de la pandemia, fundamentalmente a través de la política de vacunación y, el segundo, la recuperación económica. Asimismo, también hay condicionamientos políticos que podrían permitir al gobierno un mayor margen de maniobra. A continuación, se detallan estas tres cuestiones.

En lo que respecta a la gestión de la pandemia, considero que este es el principal y casi único logro que puede mostrar el gobierno desde que inició su mandato. Si bien se han cometido algunos errores, como extender demasiado la cuarentena, o los tratos de privilegio que se dieron a conocer por parte del anterior ministro de salud a sus allegados para acceder a la vacuna, el gobierno ha logrado acelerar exponencialmente en los últimos dos meses el ritmo de vacunación. En julio, la cobertura de personas vacunadas con la primera dosis alcanzó al 50% de la población y un 20% en julio ya tenía las dos dosis administradas.

En lo que concierne a la economía, el escenario es más pesimista, aunque se prevé, según los pronósticos, un cierto repunte de algunos indicadores macroeconómicos. El Banco Mundial estima que el país crecerá un 6,4%, más que el 4.5% del promedio regional y que el 5.5% presupuestado. Uno de los sectores líderes del crecimiento nacional es el industrial con un crecimiento del 5.1% respecto al primer cuatrimestre de 2019, es decir, antes de la pandemia. Sin embargo, para tener verdadera capacidad de resolución y gestión, el gobierno necesita lograr un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que le permita delinear un plan de despegue económico que tenga en

cuenta las limitaciones que impondría el organismo a cambio de una renegociación de los términos de la deuda. Estos ajustes podrían apuntar a descongelamiento de tarifas, reducción del déficit fiscal, control del precio del dólar y recomposición de reservas del Banco Central.

Conectado con lo anterior, aunque la performance macroeconómica mejore, la condición sine qua non para la satisfacción ciudadana sería lograr urgentemente un incremento del poder adquisitivo de los salarios. Si bien en los primeros tres meses del año, los salarios aumentaron el 13.1% según el INDEC, este aumento resulta muy débil dada la continuidad del proceso inflacionario y el atraso acumulado. En este universo, es particularmente sensible el segmento de lo que suele llamarse la clase media-baja, un sector que vive del cuentapropismo, jubilaciones o con el salario mínimo, y que aún no ha visto recompuesto sus ingresos. El principal flagelo que perjudica el poder adquisitivo es, como ya se mencionó, la inflación. Para hacer frente a ello, el gobierno ha intentado implementar programas de control de precios y ha buscado establecer acuerdos con los exportadores de carne, con el objetivo de desacoplarlos de los precios internacionales, lo cuales al subir en el mercado de commodities, se trasladan al mismo tiempo al mercado interno.

Finalmente, en el plano político, cabe mencionar, en primer lugar, que en octubre de este año se celebrarán elecciones legislativas. Por lo general, los resultados de estos comicios de medio término se interpretan como una suerte de aprobación de la gestión presidencial hasta ese momento y otorgan, o no, un cierto impulso para continuar con el proyecto de gobierno. Aunque la imagen del presidente ha sufrido un desgaste importante, Fernández es uno de los dirigentes del Frente de Todos (la coalición gobernante) con mejor imagen.

No obstante, el Frente de Todos es una coalición muy heterogénea, que tiene como condición mantenerse unida para imponerse en las elecciones legislativas. Pero la unidad si bien es necesaria, no es suficiente. Actualmente, aunque el gobierno muestre unidad, esa unidad no parece mostrar hasta ahora una visión de futuro. Por ello, desde el punto de vista político, el gobierno necesita generar expectativas de mejora tanto externa como internamente. Es decir, debe convencer más a sus aliados de coalición quienes no se identifican todavía con el liderazgo de Alberto Fernández.

En resumen, que el gobierno pueda satisfacer las demandas de la ciudadanía va a depender fundamentalmente de que pueda superar la pandemia, de recuperar la capacidad de consumo de la población que hace más de cinco años viene sufriendo la crisis económica y, finalmente, de que pueda lidiar con sus divisiones políticas internas, intentando, a la vez, obtener un buen rendimiento electoral en las elecciones legislativas, de cara a reunir mayor apoyo en la cámara de diputados donde actualmente es segunda minoría, para poder encarar algunas de las reformas más sustanciales que necesita el país.

5. ¿Existe en la sociedad una cultura orientada a la exigencia de los derechos? Algo más descriptivo que estadístico.

En líneas generales, Argentina se ha caracterizado por tener una sociedad con una fuerte cultura orientada a la exigencia de derechos, construida sobre la base de dos pilares centrales: una estructura social con alta participación de los sectores medios, y la posibilidad por parte de los sectores bajos, de acceder a una satisfacción básica de sus derechos sociales. El propio devenir histórico ha moldeado, de alguna manera, esta cultura política en lo que respecta a la exigencia ciudadana de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, humanos, ambientales y de las mujeres.

En lo que concierne a derechos civiles y políticos, cabe mencionar, en primer lugar, la contribución de los distintos grupos de migrantes a fines del siglo XIX y principios del siglo XX en el desarrollo de una cultura jurídica migrante, en la cual existen saberes entrecruzados generados tanto en el país de origen como en el de destino, para exigir procesos de construcción de ciudadanía de estos colectivos. Además de la influencia de la inmigración, ya entrado el siglo XX, la naciente burguesía del país, conformada por pequeñas clases medias que comenzaban a gestarse al calor de la modernización del país, comenzaron a exigir más derechos políticos frente al régimen conservador que garantizaba su continuidad en el poder sobre la base del ejercicio del fraude electoral. Así, en 1916 se logró sancionar una ley de sufragio secreto y universal que sentó las bases de las exigencias en materia democrática de los argentinos.

La concientización sobre el reconocimiento de derechos sociales llegaría a mediados del siglo XX, como producto del proceso acelerado de industrialización de la economía y un creciente aumento de las clases trabajadoras en los centros urbanos del país. Estos sectores comenzaron a movilizarse y exigir mayores derechos sociales y laborales. Durante la experiencia de los dos primeros gobiernos peronistas que abarcan el período desde 1945 a 1955, se consolidaron importantes derechos de los trabajadores, como el derecho a vacaciones pagas, aguinaldo, obra social, derecho de sindicalización, y de movilización. Este proceso moldeará fuertemente la cultura de los trabajadores en Argentina, quienes presentan una de las tasas de sindicalización más altas de América Latina, y una gran capacidad de reacción y acción para exigir derechos sociales y laborales.

Por otra parte, uno de los escenarios con mayor impacto ha sido el movimiento de derechos humanos con base en las luchas por la memoria, la verdad y la justicia, llevadas adelante en Argentina, con los juicios a los dictadores de la última dictadura militar que vivió el país de 1976 a 1983, y gracias a reclamos internacionales ante los sistemas de Derechos Humanos a nivel mundial. En su construcción identitaria, el movimiento por los derechos humanos se separó tempranamente de los movimientos políticos y revolucionarios en cuyo seno se gestó. Para el final de la última dictadura militar, un movimiento que se había configurado en torno al reclamo por una cuestión puntual se insertó luego en un campo más amplio de luchas populares. Los movimientos por los derechos humanos han contribuido a la ampliación del horizonte de derechos a partir de una práctica socio-política determinada, reclamando el cumplimiento de los derechos fundamentales primero y, abriéndose a la consideración de otros después, en tanto abarca desde los derechos más mínimos como los civiles, comenzando por el derecho a la vida, hasta llegar al derecho a un juicio justo por tribunales competentes en el caso en que se imputara una conducta delictuosa (Crenzel, 2013).

Conectado con lo anterior, las acciones del gobierno militar también debilitaron derechos económicos de la población a partir de una política impositiva regresiva, al proceso de desindustrialización y la ruptura de los tejidos sociales y el disciplinamiento de la sociedad. Esto generó desigualdades económicas y sociales que luego se afianzaron durante la década del noventa, para implosionar finalmente en 2001. Estas transformaciones socioeconómicas producidas durante el período incentivaron la aparición de nuevos actores sociales y de nuevas formas de exigencias. El corte de rutas, más conocido como piquete, se volvió moneda corriente y se volvió una herramienta más de la cultura de protesta y movilización del país. Esta transformación mostró, en general, que las clásicas movilizaciones de grandes organizaciones sindicales habían sido reemplazadas y que las

reclamaciones sociales eran distintas a aquellas vinculadas a la tradicional relación de trabajo. El descontento popular frente al desempleo y la recesión gestaron sus propias formas. Estos mecanismos han dado forma a una cultura de protesta y exigencia de demandas puntuales frente a una serie de causales que van desde las reducciones salariales, la reducción de personal en el sector público, las privatizaciones, el desmantelamiento del aparato de contención social del Estado, y la crisis del sistema financiero y bancario.

Finalmente, en el último tiempo, se ha puesto en agenda una importante ola de exigencia de derechos de las mujeres. En Argentina, la primera ola de reivindicaciones feministas que se dio durante la segunda mitad del siglo XX se enmarca dentro de la conquista de derechos políticos y civiles de los que ya gozaban los varones. En 1952 se aprobó el sufragio femenino, lo que significó la puerta de entrada de las mujeres al ámbito público. Durante el siglo XXI, y más concretamente a partir del 2015, resurgió una fuerte movilización de colectivos feministas que se apropió de las calles. Estos colectivos exigen al Estado acciones contundentes para frenar la violencia machista y, por otra parte, exigen el reconocimiento de derechos reproductivos como, por ejemplo, el aborto o interrupción legal del embarazo, para lograr una ciudadanía plena para las mujeres.

Para resumir, podemos afirmar que el desarrollo histórico político-social argentino ha forjado y moldeado una cultura de exigencia de derechos fuerte y sustentada asimismo en una cultura democrática, producto de las características de la transición desde la última dictadura militar, que trajo consigo un cambio cultural múltiple. La reconstrucción de la escena cultural postdictatorial que había quedado fragmentada por la censura y la represión de la actividad política, supuso inaugurar un contundente florecimiento de lucha, concientización y reconocimiento por parte de la población de una multiplicidad de derechos; civiles, políticos, sociales, humanos y económicos.

6. En su mirada del continente, ¿considera que existen demandas ciudadanas transversales a la región latinoamericana? ¿cree posible que las propuestas de solución o formas de satisfacerlas sean viables desde una lógica decisoria (converger la voluntad política) a nivel regional?

Las demandas ciudadanas transversales a la región latinoamericana son, a mi juicio, numerosas. Sin embargo, estas podrían englobarse bajo tres principales necesidades que, aunque se encuentran presentes en diferentes grados y niveles según el país, en general son compartidas por la gran mayoría de los latinoamericanos. Estas son empleo de calidad, reducción de la desigualdad y, por último, mayor seguridad.

El empleo de calidad se enlaza con la necesidad de que los países puedan llevar adelante un proceso de diversificación productiva, que no dependa tan sólo del comercio exterior, con base en el intercambio única y exclusivamente de commodities y materias primas. Además, en la medida de lo posible, se relaciona con la demanda de hacer énfasis en la industrialización y la modernización tecnológica, actividades que actualmente son las que más trabajo y valor agregado están generando en el mundo. Asimismo, esta demanda se vincula también con la necesidad de recudir los altos niveles de informalidad laboral que presenta la región, y otorgar mayor cobertura legal y asistencia social a los trabajadores. Tanto la falta de empleo como la informalidad laboral impactan con especial énfasis en los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores, los tres sujetos sociales que más afectados se han visto durante la pandemia. Los jóvenes por no poder acceder a una educación virtual de calidad, las mujeres por recaer en ellas la mayor cantidad de tareas de cuidados, y los adultos mayores por ser físicamente los más vulnerables, no solo frente a la crisis sanitaria, sino también frente al agotamiento

de los sistemas de previsión social. En resumen, esta demanda consiste en mayores oportunidades de empleo y asistencia social de calidad, que permitan a los ciudadanos desarrollarse de forma plena.

En cuanto a la desigualdad, como es sabido, América Latina es el continente más desigual del mundo. La región padece de desigualdad socio-económica endémica y estructural. La ciudadanía percibe esto y lo expresa cada vez más a través de manifestaciones que han dado forma a los diferentes estallidos sociales que venimos asistiendo desde 2019 en adelante en una decena de países en toda la región. En este escenario, considero que los latinoamericanos están demandando una mayor redistribución de la riqueza que actualmente se concentra en muy pocas manos. Redistribución que ni siquiera ha sido posible en muchos países, incluso en tiempos de bonanza económica durante el período de gobiernos de izquierda de la década pasada. De ahí la frustración, el descontento y la desafección constante de los ciudadanos volcada a las calles.

Finalmente, en lo que respecta a la seguridad, hago referencia a la seguridad jurídica y física que los latinoamericanos ven vulnerada permanentemente en su vida cotidiana, precisamente como consecuencia de las problemáticas anteriormente mencionadas. La escasez de empleo lleva lógicamente a una mayor desigualdad y pobreza, y la situación de pobreza genera problemas de violencia. Si los sistemas políticos y económicos no son capaces de generar la forma en que los ciudadanos puedan ganarse su sustento de manera legal, entonces aparecerán para reemplazarlos el crimen organizado y la delincuencia. Estos dos flagelos generan violencia e inseguridad, afectando el bienestar de los ciudadanos que se sienten cada vez más indefensos.

Ahora bien, frente al interrogante de si las propuestas de solución sean viables desde una lógica decisoria regional, mi opinión es que, ante los desafíos del mundo actual y post-pandémico, lo más idóneo sería que las respuestas a estas demandas y su forma de solucionarlas sean a través de una respuesta regional. No obstante, el diagnóstico actual de las organizaciones supranacionales latinoamericanas indica que es probablemente poco factible que esto ocurra. Como señaló Malamud (2008) aunque durante la segunda mitad del siglo XX, la "vocación latinoamericana" que enarbolará Simón Bolívar durante la lucha por la independencia, se rebautizó bajo la noción de "integración regional" y se encarnó en organizaciones como la Comunidad Andina, la CELAC, el MERCOSUR y, luego UNAUR, hoy en día estos bloques languidecen en su poder, e incluso muchos de ellos están desmantelados, como resultado de su bajo rendimiento, y el ataque constante a su razón de ser.

Que surja una voluntad política regional es poco viable por dos tipos de razones, la primera es política y, la segunda, organizacional o de capacidades estatales y/o institucionales. El factor político tiene que ver con la constante inestabilidad política que azota a la región desde hace al menos una década. La inestabilidad y volatilidad política permanente han provocado que cualquier intento de arreglo institucional regional dependa inherentemente del color ideológico de los gobiernos de turno de los países y del interpresidencialismo, es decir, del tipo de relación que pueda existir entre presidentes y sus afinidades.

Desde el punto de vista de las capacidades estatales, la cooperación regional constituye una tarea compleja y costosa, en tanto no están involucrados solamente actores internacionales o gobiernos nacionales, sino que también, cuando hablamos de implementación de políticas públicas, el mapa de actores es mucho más amplio, ya que intervienen gobiernos sub-nacionales, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, e incluso, movimientos sociales, barrios y ciudades. Esto complica la escena de diferentes maneras, ya que resulta complejo ensamblar toda esta red de actores que

responden a lógicas e intereses diversos. Para ello, es necesario desplegar herramientas de coordinación regional, y establecer instrumentos reales de gobernanza multinivel.

No obstante, el objetivo de converger hacia una solución regional no es totalmente imposible. Dejando de lado las trabas políticas, desde una perspectiva organizacional e institucional, esto se podría alcanzar a través de lo que, en la teoría neo-funcionalista de la integración, se denomina “cooperación tecnocrática”, esto es, focalizar respuestas regionales en algunas políticas públicas específicas, y crear redes de trabajo transnacionales de carácter técnico y funcionales.

Referencias

Ambort, M. y. (2016). La Asignación Universal por Hijo en la Argentina: 67 ¿Programa social o Garantía de derechos? En J. C. al., El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea: el rol del Estado frente a la cuestión social (págs. 67-124). Buenos Aires: FLACSO sede Argentina.

Auyero, J. (2002). Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina. Desarrollo económico, 187-210.

Cardini, A. & D'Alessandre, V. (2019). Transformar la educación secundaria. Metas Estratégicas para Transformar la Argentina. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/transformar-laeducacion-secundaria/>

Cetrángolo, O. (2014), “Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino”, Revista de Economía Política de Buenos Aires, año 8, N° 13, págs. 145-183.

CIPPEC. (2020). Impacto social del Covid-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020. Programa de Protección Social: Documento de Trabajo 197.

CIPPEC. (2020). El mercado laboral en Argentina: estructura, impacto del Covid-19 y lecciones para el futuro. Programa de Protección Social: Documento de Trabajo 198.

CEPAL, C. E. (2020). La salud como desafío productivo y tecnológico: capacidades locales y autonomía sanitaria en la Argentina pospandemia. Santiago: Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/172-LC/BUE/TS.2020/2).

CIPPEC. (2020). Educar en tiempos de pandemia. Entre el aislamiento y la distancia social. Junio: Programa de Educación.

CIPPEC. (2021). Educar en tiempos de pandemia. Un nuevo impulso para la transformación digital del sistema educativo en la Argentina. Mayo: Programa de Educación.

CEPAL. (2021). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Informe Especial Covid-19 N°11.

Gamallo, L. (2020). Collective action in Argentina: Actors, demands and forms of struggle since the democratic return. Perfiles Latinoamericanos, 28(55), 83–108. <https://doi.org/10.18504/pl2855-004-2020>

Marticorena, C. (2020). Negociación colectiva y conflicto laboral en Argentina (2003-2015): Entre la rutinización y la activación de las bases obreras. *Izquierdas*, (49).

Obervatorio de la Deuda Social, A. (2021). La crisis del empleo en la Argentina más allá de Covid-19. Soluciones posibles. Políticas necesarias. Buenos Aires: UCA.

Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios sociológicos*, 431-458.

Pinto, M.F. (abril de 2020). Pobreza y educación: desafíos y políticas. Buenos Aires: CIPPEC

Steinberg, C. (2015). “Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa”, en Tedesco, Juan Carlos (comp.), *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores/Fundación OSDE, pp. 191-234.

Steinberg, C., Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2019): Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo xxi. Buenos Aires: UNICEF-FLACSO.

Svampa, M. N. (2008). Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo.

Crenzel, E. (2013). Los derechos humanos, una verdad evidente de la democracia en la Argentina - Dialnet. In 30 años de democracia argentina (1983-2013): fracturas y continuidades (Vol. 29, pp. 73–91). Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados. Universidad de Buenos Aires. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5209600>

Malamud, A. (2008). Drifting apart: old and new cleavages in Latin America. En *Election Year 2006: Latin America at the Crossroads?* (págs. 211-24). Prague: AMO.

Brasil

Por: Asbel Bohigues²

1. ¿Cuáles son las demandas ciudadanas ligadas a servicios vitales y de protección social?, ¿existe en la sociedad propuestas de solución? y/o ¿cuáles han sido las formas/ intentos de satisfacerlas?

En Brasil la mayoría de las demandas ciudadanas ligadas a servicios vitales y de protección social están directamente vinculadas al combate a la pandemia, que ya ha dejado en el país más de medio millón de fallecidos e incluso ha reducido la esperanza de vida en 1.3 años³.

² Investigador postdoctoral en el Departamento de Ciencia Política de la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil. Sus principales líneas de investigación incluyen la política comparada, las élites políticas, la opinión pública, y la democracia. También es secretario de redacción de *América Latina Hoy* y editor asistente de la *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, y coordinador del Grupo de Investigación “Élites en América Latina” de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

³ <https://www.semana.com/coronavirus/articulo/el-coronavirus-ha-recortado-la-esperanza-de-vida-en-brasil-segun-revelo-un-informe-de-la-revista-nature/202127/>

En el plano macroeconómico, Brasil ha sufrido una importante crisis económica desde 2014, y aunque a causa de la pandemia durante 2020 todos los indicadores macroeconómicos empeoraron (como en otros países), lo cierto es que el crecimiento ya era bajo en 2019, menor al 2% (ver Tabla 1). Así, con este trasfondo de recortes presupuestarios, aumento de la pobreza y de la desigualdad, y débil crecimiento económico, con sus consecuentes demandas en relación con las condiciones materiales de la población, se han sumado nuevas demandas a raíz de la pandemia.

Tabla 1. Pobreza, desigualdad y crecimiento del PIB en Brasil (2014-2020)

	Pobreza (%)	Desigualdad**	Crecimiento PIB (%)
2014	2.7	52.1	0.5
2015	3.2	51.9	-3.5
2016	3.9	53.3	-3.3
2017	4.4	53.3	1.3
2018	4.4	53.9	1.8
2019	4.6	53.4	1.4
2020	-	53.9	-4.1

Fuente: IBGE y Banco Mundial

*Pobreza: Porcentaje de población que vive con menos de 1.9 USD al día (precios internacionales de 2011).

**Índice de Gini: 0 máxima igualdad, 100 máxima desigualdad.

Grosso modo en el país hay actualmente tres grandes bloques en los que se pueden clasificar las demandas, conectadas entre sí: a) pandemia; b) condiciones económicas; c) transparencia. En los tres bloques hay entrelazadas demandas de índole material y postmaterial:

A) Pandemia

Las demandas ciudadanas respecto a los servicios vitales y de protección social han quedado eclipsadas por las demandas de combate a la pandemia, primero con la demanda de confinamientos (*lockdowns*) y posteriormente con la vacunación.

Cabe mencionar en este punto que Brasil cuenta con un sistema público de salud, universal y gratuito, el *Sistema Único de Saúde* (SUS). Esta infraestructura pública sanitaria ha contenido y satisfecho, a pesar de todas las dificultades, las demandas de la ciudadanía vinculadas a la pandemia, aunque en muchas ocasiones ha estado al borde del colapso o directamente colapsada en lugares del país como el estado de Amazonas, en la ciudad de Manaus ⁴.

B) Condiciones económicas

Como se ha comentado, los principales indicadores macroeconómicos se estaban apenas recuperando en 2018-2019 cuando llegó la pandemia en 2020, con las sucesivas olas. La mejora de

⁴ https://www.eldiario.es/internacional/falta-oxigeno-piden-trasladar-60-bebes-prematuros-manaos-estados-brasil_1_6823653.html

los indicadores a finales de 2020⁵, fruto del repunte luego del parón económico en los trimestres primero y segundo, no es todavía suficiente para la completa recuperación económica que se prevé en el mejor de los escenarios para 2022; una de las principales amenazas a esta recuperación económica es el aumento de la inflación⁶. Como ejemplo de la situación económica, la deuda pública está cerca de suponer el 100% del PIB del país⁷.

C) Transparencia

A finales de abril de 2021, el Senado de Brasil aprobaba la creación de una comisión ad hoc, *Comissão Parlamentar de Inquérito* (CPI). El propósito de esta CPI es investigar las posibles omisiones e irregularidades del gobierno federal durante la pandemia de la COVID-19. Más allá de sus atribuciones constitucionales formales, al CPI ha marcado la agenda pública del país desde el inicio de sesiones, y recientemente (14 de julio de 2021) se ha prorrogado su mandato por tres meses más. La CPI ha marcado la agenda por su potestad de convocar a políticos, funcionarios y demás autoridades que considere pertinentes, entre ellos antiguos cargos del gobierno como los exministros de salud. Las declaraciones de los llamados por la CPI han supuesto un aumento de las sospechas del mal manejo de la pandemia por parte del gobierno federal, irregularidades en las compras de vacunas, o incluso la no voluntad de adquirir vacunas cuando se ofrecieron al gobierno.

Todo ello ha contribuido a consolidar una demanda de mayor transparencia en las acciones del ejecutivo, de nuevo, en todo lo relativo a la pandemia. Si antes estas demandas, en la opinión pública, estaban más dispersas, la CPI ha contribuido a centralizarlo todo y, por encima del presidente y demás actores constitucionales clave del país, a marcar la agenda política del país. Como corolario, los índices de aprobación del presidente han empeorado, y se mantienen el elevado porcentaje de población (en torno al 50%) que apoyarían la interrupción del mandato presidencial *-impeachment-* de Bolsonaro⁸ así como las posibilidades de iniciar investigaciones criminales por esas sospechas de corrupción y mal manejo de la crisis provocada por la pandemia⁹.

Por último, aunque con menor impacto, y sin que hayan llegado a suponer movilizaciones estables en el tiempo equiparables a las de los partidarios y detractores del presidente Jair Bolsonaro¹⁰, a finales de 2020 hubo una serie de protestas y movilizaciones inspiradas en el movimiento *Black Lives Matter*, emulando el de Estados Unidos a raíz de la muerte de George Floyd, por el asesinato en mayo de 2020 de João Pedro Mattos, un joven de 14 años a manos de la policía en Río de Janeiro, y en noviembre otro asesinato una persona por la acción de los guardias de seguridad en un

⁵ En el cuarto trimestre de 2020 el PIB creció un 3.2% (<https://www.dw.com/pt-br/pib-brasileiro-cresce-12-no-1-trimestre-e-volta-ao-patamar-pr%C3%A9-pandemia/a-57742249>) y el desempleo frenó su caída: del máximo histórico del 14.6% en el tercer trimestre (<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/26/desemprego-fica-em-139percent-no-trimestre-terminado-em-dezembro-aponta-ibge.ghtml>).

⁶ <https://www.efe.com/efe/america/economia/la-ocde-preve-que-brasil-crecera-un-3-7-en-2021-y-2-5-2022-si-frena-pandemia/20000011-4549761>

⁷ <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/divida-publica-brasileira-sobe-para-90-do-pib-e-bate-novo-recorde,70003666328>

⁸ <https://www.poder360.com.br/poderdata/apoio-a-impeachment-de-bolsonaro-cai-para-50-mostra-poderdata/>

⁹ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-fiscalia-brasil-pide-investigar-bolsonaro-prevaricacion-compra-dosis-vacuna-covaxin-20210702172758.html>

¹⁰ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/24/protestos-sabado.ghtml>

supermercado Carrefour en Porto Alegre (Río Grande do Sul)¹¹. A pesar de todo, no han trascendido demandas concretas en el campo de la desigualdad racial, más allá de declaraciones públicas a favor o contra dichas manifestaciones¹².

2. ¿Cuáles son las demandas o necesidades colectivas que se han hecho evidentes durante la pandemia, y cuáles las propuestas de solución o de formas de satisfacerlas?

La pandemia ha puesto de relieve una serie de problemas estructurales en el país, pero el más acuciante de todos ellos ha sido la informalidad del sector laboral¹³. El teletrabajo o la brecha digital entre generaciones no es tanto un problema, como el hecho de que cuatro de cada diez trabajadores pertenezcan al sector informal (38.7%)¹⁴.

Esta característica del mercado laboral brasileño, como en otros vecinos latinoamericanos, dificulta en gran medida la completa y correcta implementación de las cuarentenas (*lockdowns*). Al no regirse por ningún convenio, ley marco o acuerdo formal, es complicado conseguir mantener a la gente en sus casas para evitar la propagación del virus.

La solución que se implementó en 2020 con bastante éxito fue una suerte de renta universal (*auxílio emergencial*) de aproximadamente 600 reales mensuales (aprox. 110 USD). No obstante, con el paso de los meses, aun con los resultados positivos de combate a la pobreza¹⁵, control de las consecuencias negativas de la informalidad del mercado laboral (de hecho hay previsto un programa especial de ayudas a trabajadores informales¹⁶), y también la elevada aprobación presidencial¹⁷ por las capas de la población receptoras de este subsidio, las arcas públicas no podían soportar tal programa que requería una gran parte del presupuesto público; se estima que el gobierno gastó en 2020 en este programa más de 290 mil millones de reales (aprox. 57 mil millones USD)¹⁸.

En cuanto al impacto de la pandemia en la educación, es cierto que numerosas universidades han optado por la modalidad online para poder continuar el curso académico, pero esta alternativa no es factible para muchos sectores de la población, especialmente en las universidades públicas, ni tampoco en educación primaria o secundaria¹⁹. Esta brecha digital no obedece tanto a factores generacionales como de desigualdad social y económica, a nivel individual y entre regiones²⁰, siendo el Sur y Sureste las zonas más ricas y desarrolladas, y por tanto con menor impacto de estos hechos dada la mayor y mejor cobertura de servicios.

¹¹ <https://www.dw.com/pt-br/relat%C3%B3rio-da-onu-denuncia-racismo-sist%C3%A2mico-na-pol%C3%ADcia-brasileira/a-58080542>

¹² <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/11/21/movimento-black-lives-matter-apoia-protestos-no-brasil-e-critica-mourao.htm>

¹³ <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3200>

¹⁴ <https://f24.my/7Pcl>

¹⁵ <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56570693>

¹⁶ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-04/guedes-anuncia-novo-programa-para-trabalhadores-informais>

¹⁷ <https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2020/12/14/aprovacao-de-bolsonaro-ainda-reflete-auxilio-emergencial-mas-desempenho-do-ministerio-da-saude-e-sinal-de-alerta.ghtml>

¹⁸ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/04/07/governo-gastos-pandemia-covid-19-2020-inesc.htm>

¹⁹ <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54380828>

²⁰ https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200715_nt_diset_n_70_web.pdf

Para hacer frente a estos problemas no hay a fecha de hoy un plan integral desde el gobierno federal para atajar todos estos asuntos. Las soluciones han venido de parte de gobiernos locales y estatales (regionales)²¹ o de las propias instituciones, ya sean universidades u organismos públicos.

En resumen, para atajar los problemas sociales y económicos derivados de la pandemia la principal propuesta de solución integral, dirigida a paliar los efectos derivados del combate al COVID-19, pero también garantizar el cumplimiento de las cuarentenas, ha sido el *auxílio emergencial*, si bien actualmente se ha reducido a un máximo de 375 reales mensuales²², y abarca a poco más de la mitad de la población que originalmente lo recibió en 2020, unos 66 millones de brasileños.

En el plano de la vacunación, la otra gran demanda ciudadana de los últimos meses, la atención va dirigida a la exigencia de transparencia e investigaciones destinadas a las sospechas de corrupción en la compra de vacunas²³, y la reticencia del gobierno federal a comprar vacunas cuando se ofrecieron por parte de las empresas²⁴. El hecho de que Brasil no esté vacunando masivamente provoca que no se satisfaga esa demanda, que se ve agravada por la confirmación de las sospechas de corrupción en la compra de dichas vacunas²⁵.

En Brasil sólo el 15.6% de la población ha recibido la pauta completa de vacunación (15/07/2021), por debajo de países como Colombia (18.9%), Estados Unidos (48%), Uruguay (57.9%) o Chile (59.8%).

3. ¿Cuáles son las condiciones institucionales para existencia de sociedad civil organizada? ¿qué características tienen las organizaciones con incidencia en la generación de políticas públicas?

En Brasil existe una sociedad civil organizada potente, que ha caracterizado al país por las numerosas manifestaciones y movilizaciones de diverso signo. En los últimos meses esto se ha reflejado más por las protestas a favor y en contra del gobierno Bolsonaro, con demandas como el *impeachment* y la vacunación²⁶.

Como puede comprobarse en la Tabla 2, la autonomía e independencia de la sociedad civil en el país es clara y manifiesta, y aunque hubo un empeoramiento de los datos en el período 2014-2018, en los dos últimos años la Sociedad Civil ha retomado parte de su vitalidad y autonomía, aunque cabe destacar el aumento de las movilizaciones al de la grave polarización que vive el país²⁷, principalmente entre partidarios y opositores al presidente Bolsonaro, alimentada por el fuerte antipetismo.²⁸

Así, no existe en Brasil a día de hoy ningún impedimento para la libre organización de la sociedad civil. Existe la posibilidad de plantear demandas organizadas a las autoridades públicas, sin interferencias

²¹ <https://www.france24.com/en/americas/20210322-brazil-s-bolsonaro-calls-governors-tyrants-over-covid-19-lockdowns>

²² <https://www.poder360.com.br/economia/governo-divulga-novo-calendario-do-auxilio-emergencial/>

²³ <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210703-brasil-jair-bolsonaro-impeachment-covaxin>

²⁴ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-fiscalia-brasil-afirma-exministro-pazuella-retraso-adrede-compra-vacunas-pfizer-20210708181627.html>

²⁵ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-brasil-suspende-compra-vacuna-covaxin-denuncias-presuntas-irregularidades-proceso-20210630004301.html>

²⁶ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/03/manifestantes-fazem-atos-contra-bolsonaro-e-a-favor-da-vacina.ghtml>

²⁷ <https://carnegieendowment.org/2021/02/17/es-pub-83793>

²⁸ Movimiento de oposición al Partido de los Trabajadores (PT), que gobernó Brasil desde 2003 hasta 2016, bajo las presidencias de Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016).

ni condicionamientos. Ello permite que las demandas ciudadanas puedan ser canalizadas a través de manifestaciones (no violentas), y las elecciones, a través de los partidos políticos²⁹. Es un sistema político permeable a las demandas, pero finalmente estas se materializan en función de los resultados electorales y la composición de los órganos de poder (asambleas y gubernaturas a nivel local, estadual y federal).

Tabla 2. Indicadores sobre la vitalidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Brasil (2010-2020)

Año	Robustez	Índice de Participación	Movimientos Antisistema	Consulta	Entrada y salida	Entorno participativo	Represión
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
2010	0.961	0.94	0.202	1.918	3.706	2.626	3.963
2011	0.957	0.93	0.202	1.918	3.706	2.536	3.963
2012	0.947	0.93	0.202	1.918	3.706	2.536	3.907
2013	0.949	0.899	0.542	1.789	3.706	2.489	3.907
2014	0.949	0.899	0.657	1.789	3.706	2.489	3.907
2015	0.949	0.899	0.793	1.789	3.706	2.489	3.907
2016	0.893	0.814	0.967	1.23	3.334	2.489	3.699
2017	0.869	0.744	1.256	0.753	3.238	2.489	3.562
2018	0.841	0.692	1.25	0.546	3.202	2.489	3.309
2019	0.824	0.692	1.329	0.546	3.202	2.489	3.146
2020	0.841	0.756	1.329	0.853	3.237	2.489	3.305

(a) ¿Cuán robusta es la Sociedad Civil? 0=poco a 1=mucho

(b) ¿Son las principales OSC consultadas habitualmente por los responsables de la formulación de políticas? 0 a 1

(c) Entre las organizaciones de la sociedad civil, ¿existen movimientos de oposición antisistema? 0=No a 4=Amenaza real al sistema.

²⁹ Aunque los partidos políticos son el principal canal de demandas ciudadanas, en los últimos años el país ha vivido una constante fragmentación del sistema de partidos, sin que ello haya significado un surgimiento de nuevos temas o demandas en la agenda (Ver: <https://doi.org/10.5129/001041521X15941508069585>). No es infrecuente observar políticos de primer nivel (diputados, senadores o el propio Presidente) cambiando de un partido a otro durante la legislatura. Los partidos con profundas raíces en la sociedad, con presencia y fortaleza a lo largo de todo el país son prácticamente inexistentes. Sólo el PT (izquierda) se ha acercado a este tipo ideal de partido, aunque luego de su salida del poder en 2016 ha perdido fuerza y presencia pública.

(d) ¿Los formuladores de políticas (*policymakers*) consultan habitualmente a las principales OSC sobre las políticas relevantes para sus miembros? 0=No, 1=En cierta medida, 2=Sí.

(e) ¿En qué medida el gobierno logra el control sobre la entrada y salida de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a la vida pública? 1=control sustancial a 4=sin control.

(f) ¿Cuál de estos describe mejor la participación de las personas en las OSC? Respuestas: 0=La mayoría de las asociaciones están patrocinadas por el estado y, aunque un gran número de personas pueden participar activamente, su participación no es puramente voluntaria. 1: Existen OSC voluntarias, pero pocas personas participan en ellas. 2: Hay muchas OSC diversas, pero la participación popular es mínima. 3: Hay muchas OSC diversas y se considera normal que las personas estén activas al menos ocasionalmente en al menos una de ellas.

(g) ¿El gobierno intenta reprimir a las organizaciones de la sociedad civil (OSC)? 0=Severamente a 4=No.

Fuente: V-Dem.

El canal prioritario para las demandas ciudadanas sigue siendo las elecciones, más aún cuando a finales de 2020, en noviembre, hubo elecciones municipales y a finales del año próximo, 2022, habrá elecciones presidenciales, legislativas y regionales.

Asimismo, aunque característico de Brasil durante décadas, no hay actualmente ni desde que tomó posesión el actual gobierno en 2019 un presidencialismo de coalición, esto es, una alianza estable en el tiempo entre el presidente y/o su partido y otros partidos con representación parlamentaria que permitan que el presidente pueda contar con una mayoría legislativa dada la gran fragmentación en el Congreso y el Senado. Entre otras razones, actualmente el presidente Bolsonaro no pertenece a ningún partido; aunque ganó las elecciones de 2018 bajo las siglas del PSL, se dio de baja a finales de 2019.

Por todo ello, la vida política del país está atomizada entre los diferentes partidos con representación en Cámara y Senado, junto con los gobernadores y principales alcaldes, las autoridades judiciales, y la propia figura presidencial.

Algunas de las organizaciones, más bien de corte gremial, que han ganado peso en los últimos años son las que cuentan con importantes representaciones parlamentarias e ideológicamente cercanas al actual gobierno. Son las conocidas coloquialmente como la Bancada BBB (Bala, Buey y Biblia)³⁰. El aumento en la cota de influencia de estos grupos de interés se ha visto reflejado en recortes presupuestarios para las instituciones encargadas de la protección medioambiental³¹,

³⁰ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46027058>

³¹ <https://www.dw.com/pt-br/corte-de-verba-refor%C3%A7a-desmonte-da-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-ambiental-no-brasil/a-57327500>

principalmente el IBAMA (*Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*), institución federal³², o de liberalización en la compraventa y tenencia de armas³³, entre otros.

4. ¿Cuáles condiciones del gobierno actual posibilitan, o no, la satisfacción de las demandas ciudadanas?

El gobierno actual, liderado por Jair Bolsonaro, está centrando sus intereses en las elecciones generales que tendrán lugar el próximo año. En estas el actual incumbente puede optar a la reelección, y todo indica que será nuevamente candidato si los tribunales no lo impiden³⁴.

Las elecciones presidenciales en Brasil son a doble vuelta: si ninguna candidatura obtiene mayoría absoluta de los votos, pasan a la segunda vuelta las dos candidaturas más votadas. A día de hoy, mientras se escribe este reporte, todas las encuestas coinciden en que Bolsonaro pasaría a la segunda vuelta, pero perdería la reelección frente al expresidente Lula da Silva (PT)³⁵.

Este interés por la reelección ocupa gran parte de la agenda del país, con titulares cada semana. Así, ha habido amenazas de no aceptar los resultados³⁶, intentos con diferentes grados de éxito de politizar a las Fuerzas Armadas³⁷, y, no menos importante, que el presidente encuentre un nuevo partido con el que presentarse a las elecciones de 2022. La legislación brasileña no permite las candidaturas independientes para las elecciones a la Presidencia de la República; Bolsonaro ganó las elecciones de 2018 bajo las siglas del PSL, pero se desvinculó posteriormente por una serie de conflictos con la cúpula del partido por el reparto de dinero de las subvenciones electorales y cargos en el partido³⁸. Actualmente hay conversaciones con el Partido Patriota (PP)³⁹, pero no hay nada asegurado. Mientras tanto, el presidente sigue sin afiliación y continúa otorgando más cotas de poder a las Fuerzas Armadas en su gobierno⁴⁰, lo cual empieza a hacer dudar a algunos sectores sobre la neutralidad de los militares⁴¹.

Al mismo tiempo, para garantizar cierta estabilidad y evitar colisiones con el parlamento, el gobierno ha pactado con el *Centrão*, grupo (informal) de partidos políticos con representación parlamentaria (Cámara y Senado) que no se adscriben a una ideología clara y negocian con el gobierno apoyo

³² <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/04/4919825-apos-promessa-de-dobrar-recursos-governo-corta-orcamento-do-meio-ambiente.html>

³³ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/02/13/veja-o-que-muda-com-os-novos-decretos-de-bolsonaro-sobre-armas-de-fogo.ghtml>

³⁴ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58100584>

³⁵ <https://www.poder360.com.br/poderdata/poderdata-1-em-5-eleitores-de-bolsonaro-hoje-preferem-lula/>

³⁶ <https://veja.abril.com.br/blog/maquiavel/a-cada-quatro-dias-bolsonaro-faz-ameacas-as-eleicoes-de-2022/>

³⁷ <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-oposicion-critica-a-bolsonaro-por-politizar-las-fuerzas-armadas/20000035-4554395>

³⁸ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/18/entenda-o-racha-entre-jair-bolsonaro-e-o-psl.ghtml>

³⁹ <https://oglobo.globo.com/brasil/presidente-afastado-do-patriota-confirma-que-bolsonaro-desistiu-de-se-filiar-sigla-nao-conto-com-isso-mais-1-25120059>

⁴⁰ <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-dobra-presenca-de-militares-em-cargos-estrategicos-no-governo-24903138>

⁴¹ <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/07/4937588-deputada-protocola-pec-que-barr-a-presenca-de-militares-da-ativa-no-governo.html>

parlamentario a cambio de cargos. Este “gran centro” ha ganado peso en los últimos meses en el gobierno⁴².

En paralelo, otro frente que ha centrado los esfuerzos del gobierno ha sido la pandemia y todas las consecuencias derivadas de ella. Esto porque el gobierno no ha desarrollado un plan integral original diseñado desde presidencia para combatir la pandemia del coronavirus ni sus efectos (sociales, sanitarios y económicos), ni previsiones a medio y largo plazo (vacunas)⁴³. Desde el inicio de la pandemia en marzo 2020, el gobierno ha tenido una agenda poco decidida, y en varias ocasiones negacionista, en el combate a la pandemia, que ha oscilado entre cuestionar la propia existencia de la pandemia⁴⁴, recomendar cloroquina⁴⁵, cuya efectividad contra la COVID-19 no está probada ni tampoco recomendada por la comunidad científica, críticas al uso obligatorio de la mascarilla⁴⁶ y prohibiciones para combatir el virus, tales como las aglomeraciones⁴⁷. Todo ello ha provocado que partidarios y detractores del gobierno tienen visiones muy diferentes sobre los riesgos sanitarios y económicos de la pandemia⁴⁸.

Una de las medidas estrella del gobierno, así como otros de la región latinoamericana, fue la aprobación de una suerte de renta universal, en Brasil recibió el *auxílio emergencial*. No obstante, esta no fue pensada ni diseñada desde la presidencia, sino desde los grupos de la oposición en el parlamento⁴⁹. Posteriormente ha habido interés en el gobierno para mantener ese programa, originalmente de 600 reales mensuales por familia (unos 100 USD al cambio), fundamentalmente por el incremento de la aprobación presidencial entre los receptores de dicha ayuda⁵⁰ (de nuevo, el horizonte electoral de 2022).

Las autoridades que se han encargado de implementar todas las medidas para contener, combatir y tratar de erradicar el virus han sido los ayuntamientos y estados⁵¹. De hecho, el gobierno federal ha puesto obstáculos a estas entidades en todas esas medidas. Es significativo de todo ello la gestión de las vacunas, desde la compra y la producción hasta la organización de la campaña de vacunación, también obstaculizada desde el gobierno federal⁵². La primera vacuna aprobada e inoculada en el

⁴² <https://elpais.com/internacional/2021-07-27/bolsonaro-entrega-su-ministerio-mas-importante-a-un-senador-investigado-por-corrupcion.html>

⁴³ <https://elpais.com/sociedad/2021-04-15/la-inaccion-y-la-desinformacion-del-gobierno-de-bolsonaro-agravan-la-pandemia-en-brasil.html>

⁴⁴ <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210505-bolsonaro-insin%C3%BAa-que-china-cre%C3%B3-la-pandemia-para-lanzar-una-guerra-qu%C3%ADmica>

⁴⁵ <https://www.dw.com/pt-br/cloroquina-%C3%A9-mentira-orquestrada-pelo-governo-diz-especialista-%C3%A0-cpi/a-57860244>

⁴⁶ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/19/derrubado-veto-de-bolsonaro-ao-uso-obrigatorio-de-mascara-na-pandemia>

⁴⁷ <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/08/07/bolsonaro-desrespeita-lei-de-transito-e-provoca-aglomeracao-com-apoiadores-em-sc.ghtml>

⁴⁸ <https://doi.org/10.1017/lap.2020.30>

⁴⁹ <https://www.camara.leg.br/noticias/648307-lideres-da-oposicao-propoe-renda-basica-emergencial-durante-a-pandemia/>

⁵⁰ <https://www.poder360.com.br/poderdata/governo-tem-48-de-aprovacao-entre-beneficiarios-do-auxilio-de-r-600/>

⁵¹ <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-56479614>

⁵² <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/07/28/queiroga-atribui-ao-governo-federal-sucesso-da-campanha-de-vacinacao-contr-a-covid.ghtml>

país, CoronaVac, lo fue gracias a la cooperación del Instituto Butantan, del estado de São Paulo⁵³. Cabe mencionar que el gobernador paulista, João Doria, es un rival del presidente Bolsonaro, y hasta fechas recientes sonaba como posible candidato presidencial.

Por consiguiente, no hay desde el gobierno un plan destinado a satisfacer las demandas ciudadanas citadas en este texto. Tampoco las que son fruto de la crisis desatada por la pandemia del coronavirus, que sigue lastrando el país.

De hecho, en más de dos años y medio de gestión, desde el 1 de enero de 2019, el gobierno actualmente solo cuenta con una gran reforma sistémica, la del sistema de pensiones⁵⁴. Ahora bien, esta reforma fue negociada por el ministro de Economía Paulo Guedes con aliados parlamentarios. Las demás medidas implementadas como la capitalización de Electrobras⁵⁵ y algunos recortes presupuestarios antes mencionados, no son reformas de tan gran calado. El ya citado *auxílio emergencial* y toda la gestión de compra y producción de vacunas, así como la propia campaña de vacunación, tampoco han sido ideadas ni coordinadas desde el gobierno.

Así, las demandas ciudadanas antes comentadas están siendo satisfechas, dentro de sus competencias y capacidades, por los gobiernos locales y regionales. En este punto cabe hacer hincapié en el hecho de que Brasil es un país federal, fuertemente descentralizado, donde los estados tienen mucho poder y competencias, al igual que los ayuntamientos.

Los esfuerzos del gobierno, como se ha mencionado, van destinados a contentar y fortalecer su base electoral⁵⁶. Aquí se enmarcan por ejemplo la ley que liberaliza la compraventa y posesión de armas de fuego⁵⁷. También las declaraciones y acciones sobre el medioambiente, especialmente la crisis climática del Amazonas. Una parte importante de la base de apoyo del presidente Bolsonaro son los *garimpeiros* (obreros mineros)⁵⁸, el agribusiness⁵⁹ y demás sectores que se ven beneficiados de un control menos estricto en temas medioambientales y la deforestación del Amazonas.

Como ejemplo final sobre estas prioridades y agenda del gobierno, en los meses de julio y agosto de 2021 la principal discusión en el país ha sido el uso de voto electrónico o en papel en las elecciones de 2022, con las acusaciones por parte del presidente de que el voto electrónico implica fraude y que el papel es más seguro, lo cual abre la puerta a que no se reconozcan los resultados (según las encuestas adversos) de las elecciones del próximo año⁶⁰.

⁵³ <https://es.euronews.com/2021/06/01/salud-brasil-coronavac>

⁵⁴ https://elpais.com/internacional/2019/10/23/actualidad/1571791090_842466.html

⁵⁵ <https://www.gov.br/pt-br/noticias/energia-minerais-e-combustiveis/2021/07/lei-de-capitalizacao-da-elektrobras-e-sancionada>

⁵⁶ <https://veja.abril.com.br/blog/jose-casado/em-crise-na-reeleicao-bolsonaro-incita-a-radicalizacao/>

⁵⁷ <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/07/15/brasil-dobra-o-numero-de-armas-nas-maos-de-civis-em- apenas-3-anos-aponta-anuario.ghtml>

⁵⁸ <https://www.otempo.com.br/politica/pauta-ambiental-de-bolsonaro-avanca-na-camara-sob-comando-de-arthur-lira-1.2524416>

⁵⁹ <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/09/24/para-setores-do-agronegocio-discurso-de-bolsonaro-esclareceu-equivocos-sobre-a-amazonia-e-nao-deve-prejudicar-exportacoes.ghtml>

⁶⁰ <https://www.france24.com/en/live-news/20210803-brazil-s-electoral-court-to-probe-bolsonaro-for-attacking-voting-system>

5. ¿Existe en la sociedad una cultura orientada a la exigencia de los derechos? Algo más descriptivo que estadístico.

Brasil es un país que se ha caracterizado por la existencia de una sociedad civil sólida e independiente, como se ha comentado anteriormente. Son numerosos los trabajos que dan cuenta de la fortaleza de los movimientos sociales, desde reivindicaciones feministas⁶¹ a la lucha por la igualdad y contra el racismo⁶².

No se trata tampoco de un fenómeno reciente. Ya en la transición a la democracia hubo un amplio movimiento que abogaba por la elección directa de presidentes (*Diretas Já!*), y desde entonces son comunes las movilizaciones y protestas por el reconocimiento y respeto de derechos y libertades⁶³.

La particularidad brasileña, frente a otros países que también cuentan con sociedades muy activas y estructuradas en movimientos, en sociedad civil, orientados a la exigencia de derechos, es que las disputas electorales entre candidaturas organizadas en torno a partidos siguen siendo la principal arena de la esfera pública, que cuenta con un sistema de partidos institucionalizado⁶⁴. Esta cultura orientada a la exigencia de derechos convive con una cultura acostumbrada a la participación electoral (el voto es obligatorio) y a expresar las preferencias ciudadanas en las urnas.

No es coincidencia este hecho con la característica del sistema político brasileño antes citada: el federalismo. Brasil cuenta con más de 5.500 municipios, 26 estados más el Distrito Federal, Brasilia. Todos estos niveles cuentan con autoridades ejecutivas y legislativas electas por el voto directo cada cuatro años. Las elecciones regionales y federales son simultáneas. Esta amplitud de espacios públicos facilita la expresión ciudadana a través de las elecciones; los partidos políticos brasileños, aun con toda la complejidad del sistema político, siguen siendo los instrumentos que canalizan las demandas ciudadanas.

Las demandas que surgen de la sociedad civil y de los movimientos se acaban adaptando a la dinámica partidista-electoral del país, sin que ello signifique que renuncien a la exigencia de derechos. A modo de ejemplo, Guilherme Boulos, líder del *Movimento dos Trabalhadores sem Teto* (MTST) se afilió al Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) y fue candidato presidencial en 2018⁶⁵ y candidato a la alcaldía de São Paulo, llegando a la segunda vuelta donde perdió frente al incumbente Bruno Covas pero con más del 40% de los votos⁶⁶.

⁶¹ <https://www.edusp.com.br/livros/50-anos-de-feminismo/>

⁶² <https://www.editoraappris.com.br/produto/3794-afro-latinos-em-movimento-protesto-negro-e-ativismo-institucional-no-brasil-e-na-colombia>

⁶³ <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/08/04/banqueiros-empresarios-e-sociedade-civil-pedem-garantia-s-eleies.ghml>

⁶⁴ <https://doi.org/10.1017/9781316798553.007>

⁶⁵ <https://politica.estadao.com.br/eleicoes/2018/candidatos/br/presidente/guilherme-boulos,50>

⁶⁶ <https://elpais.com/internacional/2020-11-14/el-hermano-pequeno-del-pt-llega-como-adulto-a-las-municipales-en-brasil.html>

Esta cultura se ve reflejada también en la opinión pública. Así, datos de una encuesta reciente⁶⁷ (junio 2021) muestran que en el país hay un apoyo generalizado a los derechos laborales, especialmente en los tiempos de la pandemia. Con datos de la encuesta de la Confederación Sindical Internacional (CSI), los brasileños consideran que sigue siendo o es más importante el salario mínimo digno (89%), el seguro de desempleo (90%), la baja médica remunerada (87%), el derecho a huelga (87%) y a afiliarse a un sindicato (64%), y la negociación colectiva (82%), entre otros.

También muchas profesiones cuentan con sindicatos y asociaciones gremiales, muy activos en el país. Proyectos del gobierno que puedan socavar algunos derechos suelen ser contestados por organizaciones, gremios y sindicatos, como ocurre con la reforma administrativa⁶⁸, que sería de aprobarse la segunda gran reforma sistémica del país, luego de la reforma del sistema de pensiones.

Asimismo, en fechas recientes movimientos que se han iniciado fuera del país han tenido su réplica en Brasil, tales como el #metoo⁶⁹ o Black Lives Matter⁷⁰. Al calor de la pandemia también ha habido movilizaciones y demandas ciudadanas a favor y en contra de las restricciones y el gobierno⁷¹.

6. En su mirada del continente, ¿considera que existen demandas ciudadanas transversales a la región latinoamericana? ¿cree posible que las propuestas de solución o formas de satisfacerlas sean viables desde una lógica decisoria (converger la voluntad política) a nivel regional?

A nivel latinoamericano puede hablarse de al menos tres grandes bloques de demandas ciudadanas transversales, sin desmerecer otros que también requieran de la atención de los poderes públicos. Ciertamente los niveles de prioridad en la agenda y gravedad de cada asunto son diferentes según cada país, pero esto no impide que pueda hablarse de ciertas tendencias regionales.

A) Combate a la corrupción

América Latina ha vivido en los últimos años numerosos escándalos de corrupción, que han afectado a todos los niveles (local, regional y nacional), y que han provocado dimisiones o destituciones de líderes⁷², y aún a día de hoy sigue dando titulares y ocupando portadas⁷³. Los índices de percepción de la corrupción en la región son preocupantes, alimentados por los numerosos casos y actores implicados. La promesa de poner fin a la corrupción y castigar a los corruptos es una constante. Tanto como lo es el incumplimiento de dicha promesa, por incapacidad material o falta de voluntad⁷⁴.

⁶⁷ <https://www.poder360.com.br/opiniaio/internacional/direitos-sindicais-devem-ser-protegidos-no-pos-pandemia-escreve-clemente-ganz/>

⁶⁸ <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/07/15/sindicatos-defendem-greve-do-funcionalismo-em-protesto-a-reforma-administrativa>

⁶⁹ <https://metoobrasil.org.br/>

⁷⁰ <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/11/21/movimento-black-lives-matter-apoia-protestos-no-brasil-e-critica-mourao.htm>

⁷¹ <https://www.poder360.com.br/governo/compare-fotos-da-motociata-de-bolsonaro-em-brasilia-com-as-anteriores/>

⁷² <https://english.elpais.com/usa/2021-04-28/cases-against-former-latin-american-leaders-a-challenge-for-the-credibility-of-the-courts.html>

⁷³ <https://www.as-coa.org/articles/indice-ccc-2021-revela-los-efectos-del-covid-19-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-en>

⁷⁴ <https://www.efe.com/efe/america/politica/una-satira-teatral-desnuda-la-promesa-de-jimmy-morales-ni-corrupto-ladron/20000035-3897713>

Las herramientas que se han mostrado más efectivas en el combate a la corrupción han sido las implementadas en América Central: comisiones u organismos internacionales, fruto de un acuerdo entre el país en cuestión y una entidad internacional. En Guatemala fue la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala⁷⁵ (CICIG, Naciones Unidas), la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras⁷⁶ (MACCIH, OEA), o la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador⁷⁷ (CICIES, OEA). Debido a las falencias y obstáculos, por parte de los gobiernos nacionales, en el funcionamiento de estas comisiones y misiones, el junio la Sociedad Civil promovió la creación del Centro contra la Corrupción y la Impunidad en el Norte de Centroamérica (CCINOC)⁷⁸.

Más allá de las críticas a estos organismos y su destino final, que no ha sido un éxito completo por la obstrucción de los gobiernos nacionales a la investigación de ciertos casos de corrupción, este tipo de asociaciones han probado ser eficaces y eficientes, y surgen como una potente herramienta de fortalecimiento del poder judicial, fiscalía/ministerio público inclusive. Programas de capacitación y formación del personal, en ámbitos de transparencia, rendición de cuentas y cooperación judicial son también herramientas potentes en este ámbito.

B) Medioambiente.

A principios de agosto de este año el *Intergovernmental Panel on Climate Change*⁷⁹ (IPCC) de Naciones Unidas hacía público un informe donde se exponían con claridad las causas y consecuencias del cambio climático.

La preocupación y demanda por protección del medioambiente en la región no es tan extendida como en otras regiones, por ejemplo Europa. De hecho no hay grandes partidos políticos que incluyan estas medidas en su programa⁸⁰. No obstante, las demandas en favor del medioambiente, un sistema económico más respetuoso con la biodiversidad, y la conservación de la flora y fauna⁸¹ van ganando adeptos. Quizá el ejemplo más claro sea el conflicto en torno al Amazonas, con el trato hacia este ecosistema del gobierno de Brasil⁸². Minería abierta, deforestación, ganadería extensiva, sobrepesca... Son todos términos que cada día ocupan más espacio en la agenda pública de los países⁸³.

⁷⁵

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari100-2019-haering-comision-internacional-contra-la-impunidad-en-guatemala-cicig-morir-de-exito

⁷⁶ <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-oea-lamenta-el-fin-de-macchi-ante-problema-endemico-corrupcion-en-honduras/20000035-4152983>

⁷⁷ https://elfaro.net/es/202106/el_salvador/25526/Bukele-sepulta-su-principal-promesa-de-campa%C3%B1a-la-Cic%C3%ADes.htm

⁷⁸ <https://www.dw.com/es/lanzan-centro-contra-la-corrupci%C3%B3n-en-el-tri%C3%A1ngulo-norte-de-centroam%C3%A9rica/a-57774088>

⁷⁹ <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2021-08-09/el-gran-informe-cientifico-sobre-cambio-climatico-responsabiliza-a-la-humanidad-del-calentamiento-y-el-aumento-de-fenomenos-extremos.html>

⁸⁰ <https://www.americasquarterly.org/article/latin-americas-major-left-wing-parties-remain-at-odds-with-environmentalists/>

⁸¹ <https://www.dw.com/es/argentina-pionera-en-la-prohibici%C3%B3n-de-la-salmonicultura/a-58195286>

⁸² <https://www.bbc.com/news/science-environment-57839364>

⁸³ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-06/argentina-plans-to-host-latin-america-climate-summit-next-month>

C) Pandemia de la COVID-19

2019 fue un año en el que hubo numerosas protestas, multitudinarias, en toda la región, con demandas variadas⁸⁴, desde el reclamo de derechos políticos, acusaciones de fraude electoral, hasta temas de índole económico. Se puede afirmar que el denominador común de todas estas protestas fue una crítica a la falta de receptividad, apertura, de los sistemas políticos. La ciudadanía exigía más derechos y libertades a los estados, pero también resultados.

Con la pandemia muchas de estas demandas se pospusieron, y otras se agravaron. La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto las carencias de muchos estados latinoamericanos, pero también el potencial de implementar políticas públicas que puede satisfacer, en mayor o menor medida, esas demandas⁸⁵. Se incluyen en este escenario las políticas de transferencia de renta, para atajar el problema de pobreza y desigualdad⁸⁶ de los países.

Otros problemas que se han agravado son los relativos al empleo, crisis económica, falta de oportunidades laborales, y educación. En este caso, es altamente preocupante que muchos países hayan mantenido o sigan manteniendo las escuelas cerradas a causa de la pandemia⁸⁷.

Hay una demanda a los sistemas políticos, tal y como la había en 2019, de mayores libertades y derechos políticos, pero también de satisfacción de demandas vitales, que requieren de la puesta en marcha de políticas sanitarias, más allá de las vacunas contra el COVID-19, educativas y sociales. Una demanda de estados más activos y presentes con resultados reales⁸⁸.

En cuanto a las propuestas de solución, aunque lo idóneo desde un punto de vista logístico y práctico, sería un abordaje integral y cooperativo, no parece que esto sea factible en la región, ni a corto ni a medio plazo. Esto se debe a la desconexión entre las economías latinoamericanas⁸⁹. Los principales socios comerciales de la mayoría de los países se encuentran fuera de la región⁹⁰ (Estados Unidos, China, Unión Europea). En este sentido, no ha lugar para una integración económica, por tímida que sea, que dé lugar a una mayor cooperación, por ejemplo, en el tema medioambiental o las consecuencias de la pandemia (compra y/o producción de vacunas⁹¹, por ejemplo).

Los diferentes mecanismos regionales de América Latina no han conseguido sobrevivir en el largo plazo. Los que sí lo han hecho mantienen a día de hoy un rol más simbólico, necesario pero no suficiente para poder proponer soluciones regionales, e implementarlas. Además, la excesiva identificación de cada mecanismo regional con los gobiernos de turno son un claro obstáculo para su supervivencia y consolidación en el largo plazo. En América Latina la integración se da más entre

⁸⁴ <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/2019-movilizaciones-ciudadanas-y-cambios-disruptivos-en-am%C3%A9rica-latina-en/>

⁸⁵ <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/blog/2021/covid-19-y-el-contrato-social-en-america-latina--visiones-de-la-.html>

⁸⁶ <https://americasquarterly.org/article/inequality-is-brazils-achilles-heel/>

⁸⁷ <https://news.un.org/es/story/2021/07/1494792>

⁸⁸ <https://foreignpolicy.com/2021/07/29/pandemic-protests-latin-america-colombia-brazil-chile/>

⁸⁹ <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.1.5>

⁹⁰ <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210727-fmi-eleva-su-previsi%C3%B3n-de-crecimiento-para-am%C3%A9rica-latina>

⁹¹ <https://www.paho.org/en/news/11-8-2021-paho-will-begin-procuring-covid-19-vaccines-expand-access-latin-america-and>

gobiernos que entre Estados. El ejemplo más reciente son las retiradas de UNASUR y la creación de PROSUR⁹². El Mercosur que parecía ser el ejemplo a seguir en la región, más si cabe luego del acuerdo Mercosur-UE, actualmente tiene muchos problemas internos⁹³, derivados de las disputas entre sus miembros (esto es, entre los gobiernos de sus países miembro).

Mientras las economías latinoamericanas sigan un modelo exportador⁹⁴ y sus principales socios comerciales no sean latinoamericanos, no parece que pueda haber una base sólida para una cooperación real. Del mismo modo, mientras los mecanismos de cooperación se identifiquen con ideologías o gobiernos concretos⁹⁵, tampoco parece que puedan sobrevivir a los propios gobiernos y se conviertan en una política de estado, de largo plazo.

Ciertamente algunas de las demandas son compartidas entre países, pero no comunes, como la apertura del sistema político, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Las protestas en Colombia de 2019 siguen una dinámica nacional, así como el proceso constituyente chileno. No obstante, otros casos sí tienen una dimensión que excede las fronteras nacionales: la actuación del gobierno nicaragüense con la oposición⁹⁶, o la crisis venezolana⁹⁷ y la consiguiente migración⁹⁸ de millones de ciudadanos.

La consecuencia de esa ausencia de lógica decisoria a nivel regional, aun con unas demandas y problemas comunes, es que cada país afronta las demandas ciudadanas por sí solo. Así, la compraventa y producción de vacunas también se ha desarrollado individualmente, y habría resultado mucho más beneficioso y menos costoso económicamente para el conjunto de la región una compra conjunta (similar a la UE). Pero de nuevo, la ausencia de la percepción de unos intereses, problemas y demandas comunes impiden este abordaje integral regional, con soluciones y acciones conjuntas.

Habría otros temas que puedan considerarse comunes o compartidos por varios países, como la lucha por la igualdad racial, los derechos LGTBI+, pero estos tres aquí expuestos serían los principales a nivel regional; sin visos de tener un diagnóstico y propuesta de solución real, a corto, medio o largo plazo a nivel regional.

Chile

Por: Antonia Santos Pérez⁹⁹

⁹² https://elpais.com/internacional/2019/03/22/argentina/1553281368_627367.html

⁹³ <https://www.lavanguardia.com/economia/20210321/6603394/crisis-identidad-treinta-anos.html>

⁹⁴ <https://www.nuso.org/articulo/el-mandato-exportador/>

⁹⁵ <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900101>

⁹⁶ <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210726-nicaragua-oposicion-ortega-detenciones-presos>

⁹⁷ <https://doi.org/10.14201/alh.2020850>

⁹⁸ <https://elordenmundial.com/el-exodo-venezolano-no-va-a-terminar-y-los-paises-vecinos-lo-saben/>

⁹⁹ Socióloga (Universidad Complutense de Madrid) y Doctora en Ciencia Política (Universidad de Salamanca), España. Ha sido docente de distintas universidades chilenas. Entre los distintos cargos que ha ocupado: Jefa de Carrera de Sociología, Directora del Departamento de Ciencias Sociales, Directora de la Unidad de Estudios de Opinión Pública y Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (Universidad Arturo Prat). Ha sido vicepresidenta de la Fundación Henry Dunant

1. ¿Cuáles son las demandas ciudadanas ligadas a servicios vitales y de protección social?, ¿existe en la sociedad propuestas de solución? y/o ¿cuáles han sido las formas/ intentos de satisfacerlas?

Las demandas ciudadanas en Chile emergieron en octubre de 2019, 5 meses antes de la llegada al país del primer caso COVID. Dichas demandas se expresaron abruptamente a través de fuertes movilizaciones sociales, violentas y acompañadas de fuerte represión policial que hicieron saltar las alarmas sobre violación a los derechos humanos. La salida institucional al conflicto fue el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, firmado el 15 de noviembre de 2019 por la mayoría de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

En general, las demandas se centraron en la incapacidad del gobierno y las instituciones públicas para atender adecuadamente las condiciones de vida de la población y particularmente en la ausencia de mecanismos de protección social. Las reivindicaciones colectivas se anclaban en bajas pensiones, deficiente y desigual atención a la salud, calidad de la educación (fuerte demanda desde el año 2011), calidad del empleo, carencia de seguro de desempleo, déficit de vivienda, desequilibrios territoriales, protección medioambiental y calidad de vida donde se identifican las denominadas “zonas de sacrificio” con fuertes movimientos sociales a lo largo del país (Coronel, Huasco, Mejillones, Quinteros-Puchancaví, Tocopilla); infraestructuras concesionadas y especial demanda en torno al uso y gestión del agua. En definitiva, demandas que se giran en torno al débil reconocimiento y protección de derechos sociales y económicos. La encuesta de opinión pública (CEP, diciembre de 2019) recoge como las demandas ciudadanas se centran en la alta desigualdad de los ingresos, las bajas pensiones, el costo de la vida y la mala calidad en salud y educación. Asimismo, recoge la desconfianza hacia el gobierno, el Congreso y los partidos políticos, con apoyo inferior al 5% de la población.

La pandemia COVID-19 llegó al país la primera semana de marzo del año 2020, en un contexto de crisis social y política, a la que se sumó la crisis sanitaria y la crisis económica, produciéndose una yuxtaposición de conflictos donde las necesidades vitales de la población se vieron fuertemente afectadas y se intensifican las demandas por reformas sociales, políticas y económicas en el país.

La atención a la crisis social, económica y sanitaria, tuvo distintos momentos en este proceso. Inicialmente, destaca por una visión a corto plazo que minimizaba los riesgos de la pandemia, visión que incidió en una comunicación contradictoria y en la toma de decisiones económicas insuficientes y tardías. Así, destaca, el reparto de 2 millones de cajas con víveres para familias pobres para paliar los efectos de la crisis. En un segundo momento, se establece el IFE (Ingreso Familiar de Emergencia) que inicialmente fue focalizado hacia las familias de más bajos recursos y posteriormente fue ampliado con un carácter de universalidad (80% de la población).

La gestión de la crisis se inició con la instalación de la Mesa Social COVID-19, integrada por el gobierno, especialistas en salud, representantes municipales y académicos. Paralelamente se establece un comité de crisis socioeconómica, con participación destacada del Ministerio de Economía y del Ministerio de Asuntos Sociales.

América Latina en Derechos Humanos (2010-2016). Actualmente es académica e investigadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (UNAP) y es Coordinadora de la Comisión de Igualdad de Género del CRUCH (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas). Sus líneas de interés son representación política, género, políticas públicas con igualdad. Ha sido consultora de distintos organismos públicos y privados sobre políticas públicas, participación política y políticas de igualdad de género.

Las medidas establecidas en función de las necesidades son:

En educación, cierre de todos los establecimientos de educación para todos los niveles, introduciendo la modalidad de enseñanza virtual. Esta situación generó un fuerte conflicto entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación, especialmente por la falta de recursos disponibles por niñas, niños y jóvenes para acceder a esta modalidad, evidenciándose las brechas de desigualdad social y el acceso a medios tecnológicos que permitiesen mantener la educación. El conflicto se ha mantenido en el tiempo, especialmente en torno a las condiciones de los establecimientos de educación y a la apertura de colegios y liceos públicos. La demanda en torno a la educación de calidad y gratuita, es de larga data y aún no encuentra respuesta. En Chile se reconoce el derecho a la educación hasta el nivel medio. En educación superior aumentó la gratuidad para el sexto decil de la población, según ingresos.

En salud, para atender la situación de la pandemia, se integró el sistema de salud pública (FONASA) y privada (ISAPRE), mostrando una alta capacidad para ingresos, realización de test pcr, trazabilidad, residencias sanitarias, vacunación. No obstante, en los momentos más álgidos de las dos olas de COVID el sistema sanitario estuvo colapsado (junio 2020 y mayo 2021). En resultados, destaca el rápido avance en la vacunación al alcanzarse la población objetivo, 80% con dosis completa, en algo menos de 6 meses. El actor más crítico con las medidas sanitarias fue el Colegio Médico chileno, al considerar que las medidas adoptadas fueron reactivas y poco eficaces en la atención de la pandemia, como fue con el cierre de fronteras y de aeropuertos internacionales. Las muertes por COVID en el país (agosto, 2021) superan las 36.000 y los afectados se sitúan por encima del millón y medio de personas. La atención en salud y particularmente las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) de carácter privado son muy cuestionadas por su alto valor.

En economía, se produce una caída del PIB de casi 6% durante el año 2020, aumentando la pobreza de un 8% a un 12%. Se contrajo el empleo, afectando la caída en mayor medida a las mujeres. La pérdida de empleo afectó a algo más de un millón de personas y alrededor del 70% se acogieron a suspensión de empleos; las ollas comunes se instalaron en las comunas (municipios) de más bajos recursos como forma inicial de paliar la falta de recursos. El gobierno dispuso de bonos de ayuda (600 dólares) por caída de salario o pérdida de empleo para la clase media, préstamos solidarios, y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para la población más vulnerable, entregando alrededor de 80 dólares por persona y por tres meses. En el primer año de la crisis sanitaria, el gobierno dispuso de alrededor de un 4,7 del PIB (2019) de recursos para atender la pandemia. Posteriormente, en junio del año 2021, el Senado, tras un intenso conflicto entre el Gobierno y la oposición, aprueba el aumento y ampliación del IFE, por un monto de 260 dólares por persona para todas las familias del Registro Social de Hogares, ampliando a un 30% adicional de la población (con un valor estimado de US\$1.800 mensual).

Las medidas económicas que han generado mayor conflicto político entre el Gobierno y el Congreso, ha sido el retiro del Fondo de Pensiones. Medida con alta aceptación de la población y apoyada por la mayoría de los parlamentarios. El sistema de pensiones se basa en el ahorro y capitalización individual con cotización obligatoria para los trabajadores en las AFP (Administradora del Fondo de Pensiones). Ante la carencia de recursos económicos en el inicio de la crisis sanitaria y enfrentados Gobierno y Poder Legislativo, se aprueba en el Congreso el retiro del 10% del ahorro previsional, lo que ha sido apoyado en tres ocasiones, por lo que en total se ha podido acceder a un 30% del ahorro

individual. El impacto del retiro del fondo de pensiones supone que alrededor de 3 millones de personas ha quedado sin fondos. El Tribunal Constitucional intervino a favor del tercer retiro y actualmente está en discusión parlamentaria un cuarto retiro del 10%.

La crisis COVID, ha generado aumento de la pobreza (más de 80. 000 familias viven en campamento), ha evidenciado e incrementado las brechas de desigualdad social y se mantienen altas dosis de incertidumbre sobre los cambios institucionales que emanen de la propuesta de nueva constitución en elaboración.

2. ¿Cuáles son las demandas o necesidades colectivas que se han hecho evidentes durante la pandemia, y cuáles las propuestas de solución o de formas de satisfacerlas?

La pandemia COVID se produjo en un contexto de crisis política que incrementó el conflicto social, visibilizando los problemas estructurales del modelo político y económico y las carencias del sistema de protección social.

Las demandas colectivas se centran fundamentalmente en la falta de reconocimiento y atención al conjunto de derechos económicos, sociales y culturales y desigualdad social. Concretamente en bajas pensiones, insuficiente cobertura del seguro de cesantía, calidad de la educación y salud de alto coste y segregada, precariedad en la calidad del empleo, déficit en vivienda y fuertes desequilibrios territoriales. Además, de un incremento del desempleo, la pobreza y el trabajo informal, como consecuencia directa de la pandemia. En un contexto de altas demandas sociales, con fuerte cuestionamiento hacia las instituciones públicas y hacia los representantes políticos, con una convención constituyente diversa en su composición, las respuestas de solución a la crisis son inciertas y tienden a la reforma del sistema político y económico chileno.

Las propuestas de solución no pasan por el actual gobierno, el cual termina sus funciones el 11 de marzo de 2022, fecha en la que se renovará la Cámara de Diputados y la mitad del Senado. Son 7 las candidaturas presidenciales inscritas para las elecciones de noviembre y todas han presentado programas electorales centrados en la superación de la crisis. Solamente un candidato (Partido Republicano) defiende el modelo neoliberal chileno y es partidario de su mantenimiento, el resto tiene un carácter reformista. No se vislumbra una fuerza ganadora. La derecha, se muestra crítica con el gobierno de Piñera, dividida entre un grupo conservador y una alianza liberal que se define como centro-derecha, reúne a los actuales partidos de gobierno (UDI y RN) y con un candidato, exministro del actual gobierno, que es independiente. La centro-izquierda, con una candidata, expresidenta del Senado, enfrentada en esta crisis con el gobierno y articuladora del acuerdo político que amplió las medidas económicas para atender las necesidades de la población (IFE) y respaldada por los partidos políticos tradicionales; la izquierda, con un candidato que tiene su origen político en el movimiento estudiantil, exdiputado, apoyado por partidos de recientes (Frente Amplio) y por el partido comunista.

Cualquier fuerza política de las señaladas podría ganar las elecciones presidenciales. La dificultad estará, por un lado, en si contará con mayorías parlamentarias que faciliten la gobernabilidad, teniendo en cuenta además el cambio político que se ha producido en los gobiernos locales y territoriales; y por otro, una gran incertidumbre, en torno a la propuesta de nueva constitución política que emanará de la Convención Constituyente (junio 2022).

El gobierno Piñera ha mantenido el Ingreso Familiar de Emergencia prolongándolo hasta diciembre y ha establecido medidas que impulsen la creación de empleo. No obstante, el nuevo gobierno que asumirá en marzo del año 2022 no podrá obviar las medidas económicas encaminadas a mantener un ingreso básico, a establecer medidas para fomentar el empleo y a establecer medidas económicas para los sectores estratégicos de la economía y de apoyo a la pequeña y mediana empresa. Una reforma ineludible está encaminada hacia el sistema de pensiones, donde las propuestas convergen hacia un sistema mixto.

El contexto social y político es favorable a la reforma del sistema económico y político. Las respuestas a las demandas sociales exigen un Estado más efectivo, eficiente y transparente, donde la sociedad civil tenga mayor injerencia y participación en las decisiones públicas y donde se garanticen los derechos fundamentales en educación, salud y trabajo. Avanzar en este sentido necesitará de un gran pacto social y político en función de cómo se alcance la representación política, teniendo como telón de fondo los cambios que introduzca la nueva constitución política.

3. ¿Cuáles son las condiciones institucionales para existencia de sociedad civil organizada? ¿qué características tienen las organizaciones con incidencia en la generación de políticas públicas?

La ley 20.500, regula las organizaciones de sociedad civil, aprobada en febrero de 2011, tras un largo periodo de tramitación en el Congreso (2004). Esta ley reconoce y define el derecho a la libre asociación, así como también reconoce el derecho a participar en la gestión pública. En esta ley destacan 4 elementos: facilita la inscripción para obtener personalidad jurídica; permite el acceso a financiamiento público; a nivel municipal crea un nuevo órgano como el Consejo Comunal de Organizaciones de Sociedad Civil, como órgano asesor consultivo municipal; y, permite un Registro de Personas Jurídicas sin fines de Lucro.

El mayor crecimiento de las organizaciones formales (registradas) de sociedad civil se ha producido en los últimos 10 años. Así, en este tiempo este tipo de organizaciones se ha duplicado (en 2009 había inscritas alrededor de 150.000), surgiendo en los últimos años 85.000 nuevas organizaciones. Estos datos reflejan el paulatino aumento en el tiempo de la sociedad civil chilena organizada ya que algo más de la mitad de las organizaciones tienen menos de diez años, especialmente las que se abocan a la superación de la pobreza, la cultura y la protección de derechos. Considerando el foco de atención de las organizaciones, el 25.2% se dedica a la recreación y el deporte; el 23.7% a la calidad de vida urbana (vivienda y ciudad); el 16.3% a trabajo e ingresos; el 12.8 a educación; y casi con el 8% medioambiente y agua.

Las organizaciones sociales tienen una importante impronta regional o local, 7 de cada 10 organizaciones, distribuidas a lo largo de todo el país y solamente el 25% de las mismas se concentra en la Región Metropolitana, zona densamente poblada de Chile con el 40% de la población. Las asociaciones gremiales y los colegios profesionales, suelen ser organizaciones a nivel nacional, y tomándolas en su conjunto suponen algo más del 11%. El crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil revela también su importancia si se tiene en cuenta que acogen al 3,7% de la fuerza laboral del país, alcanzando el 2,1% del PIB.

El aumento de las organizaciones ha incidido en la articulación de movimiento sociales, de las demandas y protestas ciudadanas, con incidencia en el resultado de las elecciones celebradas en los

últimos 2 años en el país. Así, en la elección de constituyentes, el 46% son por listas independientes o movimientos regionales. En la misma fecha (15 y 16 de mayo de 2021) se celebraron por primera vez la elección de gobernadores regionales, donde el 56,2% de los/as ganadores/as son independientes.

La participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas históricamente fue muy limitada, decisiones centradas en partidos políticos y grupos de interés como gremios, empresarios y colegios profesionales. En los últimos años las organizaciones de la sociedad civil han tenido capacidad para organizarse y articularse, mostrando su fortaleza en la acción colectiva y en generar un tupido tejido social asociativo con alta incidencia regional, con capacidad de visibilizar temáticas de interés público. Si hay que destacar la incidencia de organizaciones ambientalistas (represas, hidroeléctricas y contaminación). En el país existe una alta demanda de participación en torno al diálogo político y la generación de políticas públicas, además la opinión pública manifiesta una alta confianza en estas organizaciones por estar presentes en todo el territorio, responder a las demandas sociales y representar los intereses ciudadanos (Encuesta Nacional de Voluntariado y Solidaridad, 2019).

Las organizaciones de sociedad civil han sido un motor de cambio social y político iniciado en el país a partir del año 2019 con fuerte impacto en la agenda pública y en las instituciones políticas. Tras el “estallido social” se agruparon en el denominado Nuevo Pacto Social, creando una amplia red con más de 600 organizaciones de la sociedad civil dispuestas a trabajar por la profundización democrática de forma participativa y dinamizando la participación comunitaria. En sus propuestas está mejorar la transferencia de recursos desde el Estado hacia estas organizaciones con el fin de mejorar el diálogo y fomentar la relación con el Estado. Además, las organizaciones sociales y los candidatos independientes ligados a la sociedad civil han tenido un rendimiento político alto, con alta presencia en los cambios del mapa político chileno, a nivel local, regional y en la Convención Constituyente.

4. ¿Cuáles condiciones del gobierno actual posibilitan, o no, la satisfacción de las demandas ciudadanas?

En noviembre de 2021 habrá elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales, por lo que el Poder Ejecutivo y la composición del Congreso cambiará en marzo de 2022. La conformación de las fuerzas políticas se ha visto fuertemente impactada con la yuxtaposición de diferentes crisis desde finales de octubre de 2019. Desde esta fecha ha habido un intenso calendario electoral. Destacan al menos 3 elecciones importantes: gobiernos locales; la primera elección democrática de gobernadores, y la conformación de la Convención Constituyente, con 155 integrantes, que tiene como finalidad la redacción de una nueva constitución para junio del año 2022 con plebiscito de salida.

Los resultados de estas elecciones realizadas durante la pandemia y posteriores al estallido social, reflejan un cambio importante en la composición y correlación de las fuerzas políticas. Observándose al menos 3 tendencias.

Primero, el aumento de la oposición al gobierno, ya que los partidos que integran la coalición de gobierno pierden todas las elecciones y obtiene una baja representación en gobiernos locales,

gobernadores y en constituyentes. Así, el 50% de los gobiernos regionales queda en manos de independientes. En los gobiernos locales, el 47% de los alcaldes son independientes, y del total menos de alcaldes elegidos solamente el 20% pertenecen a partidos de la coalición de gobierno. Respecto a los/as constituyentes, con paridad de género y cuota de pueblos indígenas, algo más del 23% son representantes de los partidos de gobierno y el 42% independientes.

Segundo, el aumento de nuevas formas políticas alternativas a las tradicionales, con mayor presencia de independientes (sociedad civil) y crecimiento de grupos políticos progresistas y recientes en el tiempo como Frente Amplio) favorables al cambio político e institucional.

Tercero, renovación de la clase política y de las alianzas electorales con un debilitamiento de los partidos políticos y la conformación de nuevas coaliciones políticas de cara a las elecciones presidenciales y parlamentarias, partidos que integran a independientes en sus candidaturas. Esta renovación se refleja en mayor presencia de jóvenes (menores de 35 años), mujeres (casi 20% de alcaldesas y gobernadoras; 50% de constituyentes) y el aumento de independientes ligados a movimientos y organizaciones sociales.

5. ¿Existe en la sociedad una cultura orientada a la exigencia de los derechos? Algo más descriptivo que estadístico.

La crisis política hay que situarla a partir de la configuración del propio sistema político y su arquitectura o modelo de gobernanza vigente desde el año 1988, tras la recuperación democrática. La constitución instalaba un sistema político acorde con un sistema neoliberal con un restringido protagonismo del Estado y de la sociedad civil y con una exaltación del papel del mercado y la empresa privada. En el área política, se instaló un sistema presidencial y multipartidista, donde la competencia electoral (sistema binominal) se reducía al juego político de dos grandes coaliciones políticas que copaban el conjunto del sistema de representación, generando suficiente representación parlamentaria y disminuyendo mayorías de oposición. El sistema creaba altos niveles de gobernabilidad, crecimiento económico y baja participación ciudadana. La sociedad civil chilena estaba prácticamente ausente.

La resultante del modelo chileno, tan alabado en el exterior y particularmente en América Latina, producía crecimiento económico, concentración de la riqueza y desigualdad social. Las demandas ciudadanas de carácter parcial se fueron haciendo presentes, sin concitar interés colectivo, en una sociedad donde el conflicto político hacía surgir los temores de la polarización social y la represión de la dictadura. Las encuestas de opinión pública desde la primera década del año 2000 mostraban la desconfianza ciudadana hacia los partidos políticos y el Congreso, malestar que se fue acrecentando en el tiempo. La ruptura de las coaliciones políticas, el surgimiento de nuevos movimientos sociales muy heterogéneos en su composición, particularmente el estudiantil, ecologista/ambientalista (contra centrales hidroeléctricas, aHidroaysén, Alto Maipo) y zonas libres de contaminación (zonas de “sacrificio” como Coronel, Huasco, Mejillones, Quinteros-Puchancaví, Tocopilla), feminista (cuotas de participación política, violencia y sexismo) y en contra del fondo individual de pensiones (no+AFP). Estos movimientos sociales dieron origen a otras formaciones políticas (Frente amplio), nuevos liderazgos (jóvenes) y mayor articulación entre distintas organizaciones de la sociedad civil.

El descontento ciudadano y el malestar social, fue canalizado a través de una reforma política (sistema electoral y ley de partidos) que amplió la representación política y rompió el sistema

binominal. Las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2017 fueron un punto de inflexión importante e insuficiente para los cambios sociales que demandaba la sociedad civil. Así el Presidente Sebastián Piñera obtuvo el 54,6 % de los votos y en el Congreso no obtiene mayoría, aumentando además la representación de nuevas fuerzas políticas progresistas y rompiendo el equilibrio político generado por el sistema binominal. A partir de 2017, el mapa político muestra un gobierno con minoría parlamentaria, una oposición fuerte y dividida en el Congreso y la entrada de nuevas fuerzas políticas originadas en los movimientos sociales. El modelo chileno presidencialista no tenía capacidad para atender las demandas ciudadanas ni generar pactos sociales y políticos amplios que facilitasen la gobernabilidad.

Chile es un país singular en América Latina que estuvo marcada por su estabilidad económica y política, con altos índices de crecimiento económico y altas brechas de desigualdad social. Transitó de un régimen autoritario a un régimen democrático sin variar sustancialmente el modelo económico neoliberal establecido durante la dictadura, es más se diseñó una ingeniería institucional-democrática acorde con el modelo económico. Todas las encuestas de opinión pública realizadas en el país desde hace 20 años recogen el malestar ciudadano respecto al modelo económico y político chileno.

La transición a la democracia fue más política que social, con un exclusivo protagonismo de los partidos políticos tradicionales, proscritos por 17 años de dictadura, que facilitan un tránsito pacífico con una sociedad civil desarticulada y silenciosa, con una correlación de fuerzas políticas que posibilitaba la alternancia política sin ampliar las bases de participación ciudadana. Progresivamente el distanciamiento entre sociedad civil y representación política fue creciendo y los cambios políticos institucionales no tuvieron capacidad para la integración de una sociedad menoscabada.

El estallido social de octubre de 2019, fue una rebelión popular en todo el país que remece a la sociedad chilena, aunque liderada por jóvenes, convoca al conjunto de la población desde la diversidad. Confluye una sociedad civil que lentamente se fue articulando de la mano de distintos movimientos sociales, con especial relevancia del movimiento estudiantil (2011), del movimiento feminista (2018), de los movimientos ambientalistas (2015), por vivienda, por pensiones (no + AFP, 2016) y territoriales (movimiento Aysén, 2013), que dieron lugar a protestas, emanaron demandas y crearon nuevos partidos políticos. Su base está en una acumulación de malestar en el tiempo, de silencio de varias generaciones.

Al mismo tiempo que se conformaban movimientos sociales se destapaban escándalos de corrupción, abuso y malversación de fondos públicos. Denuncias que involucraron a instituciones públicas y privadas, a las Fuerzas Armadas, a la Iglesia, al financiamiento ilegal de la política. Surgieron nuevos medios de comunicación y se ampliaron las redes sociales. El descrédito a las instituciones, la desconfianza y las denuncias de abuso impulsaron a la protesta social, al crecimiento y visibilidad de la sociedad civil que en el tiempo fue generando un ambiente social propicio para generar una crisis social marcada por la pérdida de confianza y por la inseguridad pública y privada.

El lema “no son 30 pesos, son 30 años”, refleja el sentir del estallido social, haciendo referencia a que las protestas no obedece a la subida del transporte, sino a la falta de reconocimiento de derechos sociales, culturales y económicos desde la recuperación democrática. Se denuncian abusos y corrupción, desigualdad e inequidades. Se cuestionan las instituciones públicas y privadas, el fraude, el engaño.

Las palabras dignidad y respeto son las que resuenan con mayor fuerza. Se denuncian las exclusiones políticas, económicas y culturales, se demandan cambios en la calidad y acceso a la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, la seguridad social, el acceso a la justicia, la equidad de género, el medioambiente. La crisis social en Chile, se configura desde la reconstrucción de la sociedad civil en un movimiento de abajo-arriba que interpela al Estado y al modelo neoliberal que lo sustenta.

La canalización política del conflicto social se plasmó tras 28 días de intensas protestas, el 15 de noviembre de 2019, donde la mayoría de los partidos con representación parlamentaria acordaron convocar a un plebiscito para redactar una nueva constitución política para el país (Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución).

En situación de pandemia, el 25 de octubre de 2020, se realizó la consulta ciudadana en la que, con una alta participación electoral, casi el 80% de los votantes se mostró partidario de una nueva constitución a cargo de Convención Constituyente, la que fue elegida el 15 y 16 de mayo de 2021. Su conformación está marcada por la diversidad y la inclusión: paridad de género y escaños reservados para pueblos originarios, así como que el 42% de los constituyentes son independientes.

En Chile, actualmente la ciudadanía ha impulsado un cambio político importante, sustentado en el reconocimiento y garantías de derechos humanos. La nueva constitución supondrá cambios importantes en aspectos éticos, en el marco jurídico y en la configuración de un Estado de Derecho que garantice los derechos sociales, económicos y culturales. Se está plasmando un nuevo acuerdo de convivencia social basado en principios y valores democráticos.

6. En su mirada del continente, ¿considera que existen demandas ciudadanas transversales a la región latinoamericana? ¿cree posible que las propuestas de solución o formas de satisfacerlas sean viables desde una lógica decisoria (converger la voluntad política) a nivel regional?

América Latina es una región que, si bien comparte rasgos históricos comunes en la conformación del Estado, el desarrollo político, económico y social, muestra una amplia diversidad cultural. No obstante, hay un elemento común, transversal, que ha prevalecido en el tiempo como es la desigualdad y la falta de acceso a los bienes básicos que sustentan la vida, es una dimensión de injusticia social prevaleciente en nuestras sociedades. La inequitativa distribución de los recursos materiales y simbólicos, la falta de acceso a la justicia y a los bienes sociales básicos como educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente, son brechas de inequidad persistentes.

Los Estados aún bajo una configuración democrática han sido débiles y excluyentes sin capacidad para la integración social y la generación de políticas públicas que garanticen suficientemente el principio de no discriminación. El abuso de poder, la corrupción, la concentración de la riqueza, la violencia y la discriminación aún forman parte de los desafíos pendientes para la convivencia y paz social.

La desconfianza en las instituciones públicas y el descrédito de los partidos políticos emergen con fuerza como síntomas de democracias más insuficientes que agotadas, al no dar respuestas suficientes a los problemas que afectan a las condiciones de vida y al desarrollo humano en la región. La opción política, pasa inevitablemente por una mayor profundización democrática basada en un lineamiento común y básico que garantice los derechos fundamentales y particularmente los derechos económicos, sociales y culturales. Este mínimo común debería ser un referente en las

políticas públicas, así como en la recomposición de una cultura política que fomente la integración, participación y respeto por los derechos humanos.

La crisis del COVID ha evidenciado claramente las debilidades del Estado y el egoísmo del mercado, emergiendo con fuerza la visibilidad de la pobreza y la desigualdad. La tensión mercado-Estado impuesta por los modelos neoliberales, ante las demandas ciudadanas, tendrá que buscar puntos de equilibrio donde la integración y participación no venga dada por la competencia y el consumo. La organización de la sociedad civil y las demandas ciudadanas son una interpelación constante a las formas de organización política y de convivencia social.

No cabe duda que las crisis transforman, son intervalos inesperados en el tiempo que marcan un antes y un después. Son desafiantes e impredecibles, trastocan estructuras y prácticas sociales y posiblemente ofrezcan nuevas oportunidades. Superar la profundidad de la crisis, la postpandemia, exigirá esfuerzos importantes en todos los ámbitos y exigirá acuerdos políticos y sociales amplios y estables, que respetando las diversidades, garanticen la participación y el respeto, para abordar de manera conjunta los problemas que afectan a las condiciones de vida de la población. Entre los más urgentes, la recuperación económica y social.

Los intentos subregionales por abordar los problemas sociales, políticos y económicos han encontrado más obstáculos que oportunidades. No obstante, hay problemas sociales insoslayables que atraviesan las fronteras y que cuestionan también los límites de la política nacional, denunciados y evidenciados por la acción colectiva que trasciende los límites tradicionales o se enmarcan en propuestas globales. Entre ellos destacan la defensa y preservación del medioambiente, la contaminación y las fuentes de producción de energías limpias y cambio climático; las migraciones y garantías de derechos a la población migrante; la equidad de género en relación a la violencia, la participación política, el empleo, brechas salariales y las tareas de cuidado; la inversión en ciencia y tecnología; la redistribución de los recursos y la atención a la pobreza; en economía, la calidad del empleo, los mecanismos de protección social y las pensiones; el acceso a los bienes imprescindibles para la sustentación de la vida, como educación, salud y vivienda. Así como a la persecución del narcotráfico y la delincuencia.

La superación de la desigualdad sigue siendo una deuda pendiente en América Latina y la forma de superarla un desafío permanente.

Colombia

Por: Adriana Marcela Ramírez Baracaldo¹⁰⁰

¹⁰⁰ Doctora en ciencia política por la Universidad de Salamanca, Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, Especialista en Opinión Pública y Mercado Político por la Pontificia Universidad Javeriana-Colombia, Economista por la Universidad de Ibagué-Colombia. Los campos de interés investigativos son: el comportamiento político-electoral, los partidos y sistema de partidos, las élites y la comunicación política. Se ha desempeñado como docente en la Universidad de Ibagué y en la Universidad del Norte. Ha realizado estancia de investigación en el German Institute of Global Affairs (GIGA) de Hamburgo. Sus principales publicaciones han versado sobre elecciones nacionales y subnacionales, comportamiento electoral, partidos políticos y sistemas de partidos, su último trabajo conjunto es "Parliamentary Opposition: An Explanatory Analysis of Ideological and Evaluative Elements in the Congress of Colombia (2006–2022)", próximo a publicarse en Springer.

1. ¿Cuáles son las demandas ciudadanas ligadas a servicios vitales y de protección social?, ¿existe en la sociedad propuestas de solución? y/o ¿cuáles han sido las formas/ intentos de satisfacerlas?

En Colombia en los últimos años las demandas más sensibles han estado enfocadas en el desempeño del estado en fenómenos más complejos, los cuales han estado asociados a la forma como se prestan algunos servicios básicos en ciertos departamentos, dentro de los más sensibles: la región caribe con el servicio de electricidad y alumbrado público por cuenta de las estructuras del servicio y de los contratos suscritos. También el servicio de promoción de salud ha sido sensible, pero a diferencia del anterior su prestación no ha sido problemática en una región, sino que ha sido más generalizado el problema, cubriendo en baja medida las expectativas de los ciudadanos en diferentes puntos geográficos.

Los casos de prestadores de servicios de salud, que han terminado en la liquidación de empresas privadas por manejos poco transparentes de los recursos, entre otras circunstancias, han ocasionado luego los consecuentes tránsitos de usuarios a otras empresas que las autoridades definieron.

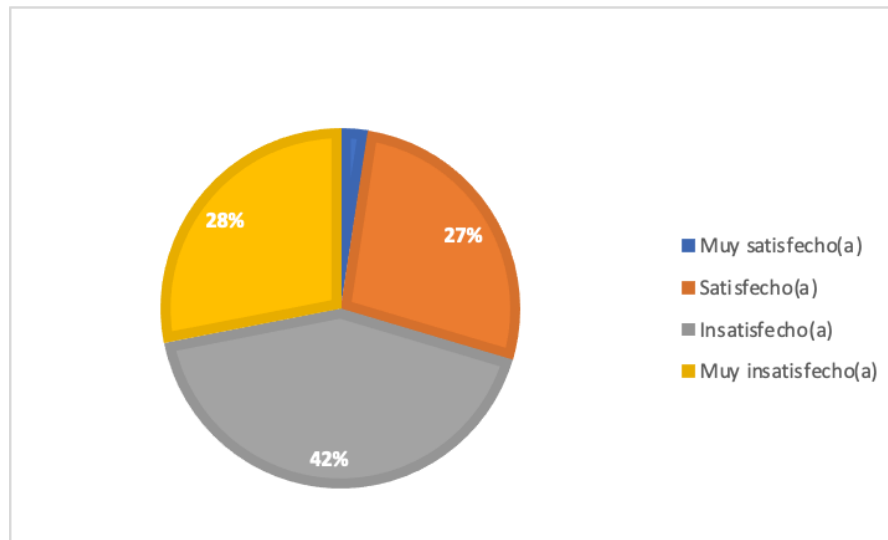
De esta manera, la aparente solución de la privatización de la prestación del servicio de salud se convirtió en un peso adicional para el ciudadano promedio que está obligado a seleccionar una EPS, pero cuya selección se basa en la ponderación de los servicios profesionales mínimos -a veces mediocres-, la red de urgencias y las condiciones de la cobertura de enfermedades específicas. No obstante, la sensación de impotencia ante un servicio de urgencias que carece de cualquier sentido de lo humano con largos periodos de espera, más de cuatro horas, hace que las percepciones de elegir el menos malo prevalezca. Ante esto el Ministerio de Salud ha fomentado y consolidado un sistema para el reporte en línea de tales circunstancias, o de otras situaciones más sistemáticas, como fue el caso del tristemente famoso rechazo de atención médica -paseo de la muerte-. Este sistema de quejas al parecer ha tenido algún efecto en la reducción de esta última problemática e indiscutiblemente también la mayor regulación al respecto.

No obstante, este panorama cambió drásticamente con la llegada de la pandemia modificando los sistemas de atención y aparentemente ofreciendo una atención más rápida en situaciones de urgencias, evidentemente para evitar periodos de exposición de los usuarios. Si bien, por el momento no hay presiones destacables en este asunto, es cada vez más común el hecho de que los ciudadanos se quedan en sus hogares atendiendo los casos de COVID sin un seguimiento real, más allá de llamadas telefónicas de un servidor para verificar síntomas; también la renuncia a continuar esperando hasta poder recibir la atención médica.

Puede que por el momento las circunstancias hagan de este panorama el más conveniente, pero puede seguir menoscabando la imagen de las EPS, como negociantes de la enfermedad, simples recaudadoras de pagos obligatorios y poco verdaderas prestadoras de servicios o promotoras de salud. En conclusión, se ha dado un aumento de cobertura, pero una reducción en el acceso¹⁰¹, lo cual se refleja en la satisfacción en un porcentaje bajo de ciudadanos encuestados (30%) entre 2018 y 2019, previo a la pandemia.

¹⁰¹ https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_204.pdf

Gráfico 1. Satisfacción con los servicios médicos y de salud, Colombia



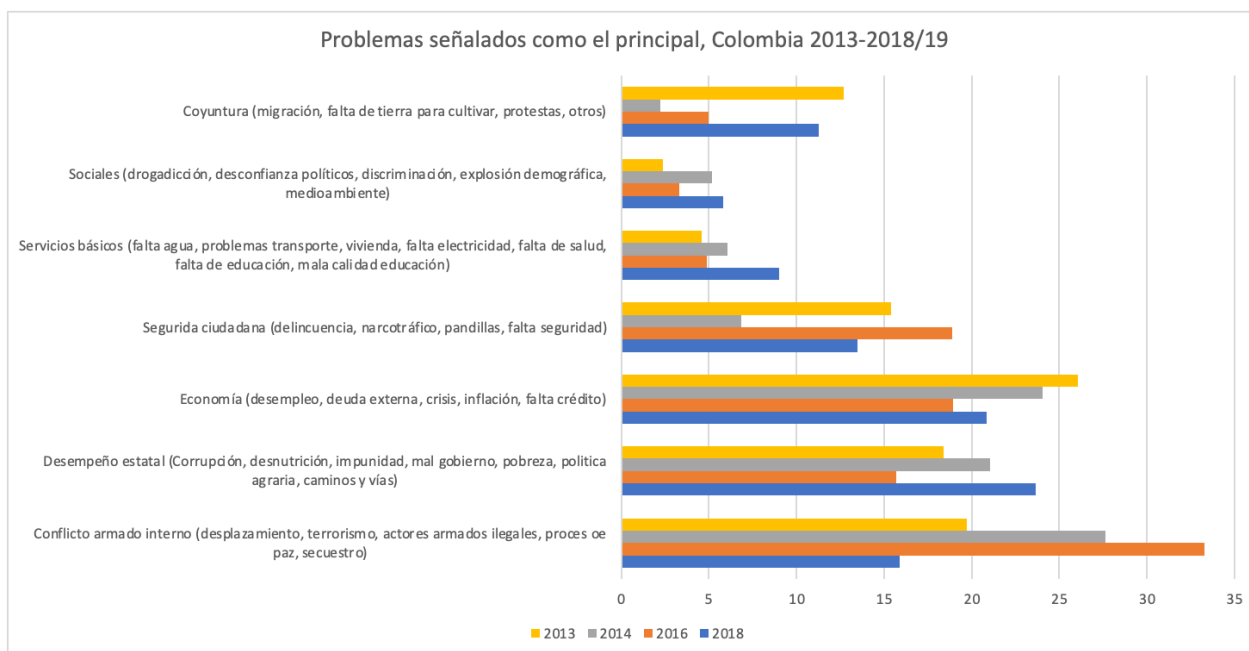
Fuente: elaboración propia a partir de LAPOP 2018/2019

Las cuestiones relacionadas con el trabajo han estado planteadas más respondiendo a decisiones gubernamentales que por demandas emergentes de la sociedad. De esta manera, las cuestiones se tornan más respondiendo a la coyuntura, tal como fue el caso de la propuesta de flexibilizar más los contratos laborales en el presente gobierno. De ahí que, la demanda más sensible ha estado anualmente concentrada en el aumento del salario mínimo. No obstante, la sociedad colombiana carece de una fuerza sindical con capacidad real y legitimidad societal¹⁰², razón por la que cada fase de negociación no evidencia un posicionamiento en la agenda pública por parte de la sociedad ni con argumentos ni demandas concretas. Es importante mencionar, que el 43,3% de la población hasta 2020 ganaba un salario mínimo, por lo que este tema se evidencia como un factor promotor de la desigualdad económica.

Las cuestiones relativas al tema laboral han estado relacionadas, más recientemente, en el incremento de la tasa de desempleo desde comienzos de 2020 (13%), antes de la pandemia, y de forma anexa la menor estabilidad laboral. De esta manera, las implicaciones de la incertidumbre económica han estado presentes en las valoraciones problemáticas de los ciudadanos en los últimos años (gráfica 2). El problema del desempleo como tal ha estado señalado como uno de los principales del país, por el 13 por cien de los encuestados, aproximadamente, en las últimas cuatro encuestas realizadas por LAPOP. Dentro de este rubro de cuestiones económicas problemáticas se suman la inflación y la sensación de crisis económica, aunque en un porcentaje menor. Por lo que

¹⁰² Es bajo el porcentaje de trabajadores pertenecientes a un sindicato. Las razones están tanto la persecución violenta a los sindicalizados como los niveles de informalidad. Otras razones, están “la sobrerregulación estatal en cuanto a la creación, funcionamiento, permisos, toma de decisiones y otras normas legales en los procesos de sindicalización” ver más en <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/10imloctubre2017web.pdf>.

es fácil deducir que la problemática económica más perceptible para los colombianos antes de la pandemia era la falta de opciones laborales.



En este tema, son varias las cuestiones emergentes sin concretar en una demanda: la calidad del empleo, las condiciones del ejercicio del trabajo informal y las condiciones laborales, si bien no aparecen en el debate o esfera pública de forma generalizada, las propuestas concretas desde la sociedad o actores sociales concretos son expresadas por medio de las centrales o sindicatos.

Las cuestiones planteadas en relación a la educación son diversas, las demandas o reclamaciones desde los actores del sistema público son las más comunes que se reflejan en las movilizaciones y paros nacionales. En los últimos años se concentran los reclamos por un nivel mayor de recursos para el mantenimiento y recuperación de campus de universidades públicas, las cuales provienen de los estudiantes de las instituciones educativas. Asimismo, un predominio de exigencia de respeto por el tratamiento o narrativas de ciertos actores políticos-partidistas que tienden a estigmatizar a la comunidad educativa del sector público, principalmente los jóvenes. La falta de cumplimiento de los acuerdos convenidos con el gobierno también refuerzan las demandas en el sector, en este punto la dificultad en el seguimiento a los mismos hace que la desinformación prevalezca.

2. ¿Cuáles son las demandas o necesidades colectivas que se han hecho evidentes durante la pandemia, y cuáles las propuestas de solución o de formas de satisfacerlas?

Algunas instituciones académicas¹⁰³ y otras como centrales obreras o tanques de pensamiento han hecho públicos sus puntos en algunas cuestiones convergentes y colectivas que se evidenciaron como

¹⁰³ <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/wp-content/uploads/2021/07/7.-Genero.pdf> y <https://pcnpost.com/pesquisa-javeriana-carta-a-la-nacion-7-propuestas-para-la-transformacion-social-colombiana/>

relevantes durante la pandemia. A continuación, se exponen a continuación con un breve comentario y luego con las propuestas explícitas.

- **BRECHA DE GÉNERO Y EMPLEO:** “El número de mujeres ocupadas en el sector decuidado remunerado pasó de 2,8 millones en el segundo trimestre de 2019 a 1,8 millones en el segundo trimestre de 2020. Esto significa que se perdieron cerca de un millón de empleos femeninos en este sector (ver gráfico 3). Cabe recordar que la pérdida total de empleos de mujeres fue de 2,5 millones. La disminución del número de mujeres ocupadas en este sector representa una caída del 35%, superior a la caída total de la ocupación de las mujeres de 27%. Por su parte, en el periodo de análisis se perdieron 184 mil empleos masculinos en este sector, lo que representa una caída del 23% en el número de hombres ocupados en actividades de cuidado”¹⁰⁴. Frente a esta desigualdad se ha propuesto “adoptar el reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres para Colombia, incorporando el cuarto pilar del cuidado en el sistema de protección social, el cual partiría de la institucionalidad actual y de manera progresiva iría hacia las políticas públicas [que promuevan la distribución de] la carga del trabajo de cuidados entre hombres y mujeres y entre el Estado, la comunidad y el mercado. Desde la ENS queremos insistir en que la sociedad requiere un nuevo pacto social con perspectiva de género.”¹⁰⁵
- **PROFUNDIZACIÓN DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA:** La pobreza se incrementó, esta variación evidenció la fragilidad de los sistemas de ayudas estatales a grandes sectores de la población y la insuficiencia de planes sociales para cubrir déficits en términos de las provisiones de servicios para la cobertura de condiciones mínimas de bienestar, es decir hay fallos de focalización y cobertura del gasto social estatal. La focalización en el gasto pensional, vivienda, auxilios educativos y servicios públicos y la cobertura de los programas sociales y las transferencias monetarias enfrentan grandes deficiencias de cobertura (Lora et al 2021). Según cálculos de Lora et al (2021), “la tasa de pobreza aumentó en cerca de 6,2 puntos porcentuales”, lo que equivaldría a tres millones de personas adicionales en condición de pobreza. En este sentido algunas de las propuestas están en términos de “[...] los recursos de los programas Ingreso Solidario, Familias en Acción y Jóvenes en Acción deben ser utilizados para la creación de una renta mínima [focalizada] de monto fijo para los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema”. Al respecto la Escuela Nacional Sindical sugiere “implementar la renta básica universal no condicionada y suficiente con la universalización de programas de transferencias monetarias. Ello en el marco de un cambio de enfoque con respecto a los programas de lucha contra la pobreza que no castiguen a quien sale de ella, y en contraposición con el control [clientelar] regional de los mismos”. También desde Fedesarrollo, se propone eliminar el estrato socioeconómico como criterio de selección de población beneficiaria. La cobertura del sistema de protección social requeriría para ENS “ampliar el sistema de protección social, en el sentido de que su reestructuración parte de considerar la necesidad de protección para el conjunto de la población, no solo para quien tiene capacidad de pago o está cobijado por una relación salarial formal. Esta reestructuración deberá considerar nuevos mecanismos de financiación complementarios a los aportes de los trabajadores, tales como el monotributo, o el subsidio a contribuciones de los trabajadores informales por parte del Estado. Un verdadero piso de protección social debe soportarse en el reconocimiento de la condición de trabajadores a los

¹⁰⁴ Ver más en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/Informe-sobre-cifras-de-empleo-y-brechas-de-genero-10-2020.pdf>

¹⁰⁵ https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2021/04/ENS_LAB_33_Inf_Coy_2021.pdf

integrantes de la economía popular, y al reconocimiento de una pensión universal no contributiva a los adultos mayores sin ingresos ni pensión.”

- **SISTEMA PENSIONAL:** las condiciones señalan que solo el 25% de la población de adultos mayores tienen cobertura del sistema pensional. En estas circunstancias se plantea desde Fedesarrollo “la universalización del programa Colombia Mayor a todos los adultos mayores de 65 años no pensionados con un monto equivalente a tres líneas de pobreza extrema (\$412.000 mil pesos mensuales), lo que implicaría que el sistema de protección a la vejez alcanzaría cobertura universal y, al mismo tiempo, eliminaría de un tajo la pobreza en los adultos mayores”. Y adicionalmente, cambios en el sistema de protección para la vejez por un sistema más sencillo, en que la pensión de un trabajador sería “la suma del ingreso básico universal para adultos mayores (primer pilar) y el retiro programado (o renta vitalicia) de los ahorros del programa pensional de la empresa (segundo pilar) y de la cuenta individual del trabajador (tercer pilar)”. Por parte de la ENS se propone que “el sistema pensional [sea] regulado por el Estado, para sustraerlo de la voracidad de los mercados financieros. La bolsa de recursos debería unificarse para conseguir el equilibrio los montos de pensiones reconocidas, que pesan sobre el régimen de prima media con prestación definida y vitalicia, y las cotizaciones de los trabajadores, que recauda el régimen de ahorro individual con prestación indefinida.”
- **TRABAJO DECENTE Y SUBSIDIO AL DESEMPLEO:** En 2020 se estima que el 16% de la población económicamente activa estuvo en situación de desempleo, para ello se propone “un subsidio al desempleo financiado con recursos del presupuesto general, y que se focaliza en personas que suelen devengar salarios entre 1 y 1,5 salarios mínimos”. Esto “podrían constituir un fuerte incentivo a la formalización laboral, pues sería un atractivo para que los trabajadores tengan un empleo formal sin que ello implique un costo adicional para la empresa. Además, un subsidio al desempleo podría aprovecharse para (i) identificar mejor a la población desempleada y (ii) brindarles capacitaciones y herramientas que les permitan insertarse al mercado laboral formal” (Lora et al 2021, pag 22). Por otro lado, se ha identificado una ampliación de la jornada laboral y con ello el aumento de niveles de estrés durante el confinamiento. Es por esta razón que ante la aparente inevitable implementación del teletrabajo en algunos sectores y tipos de cargos desde la ENS se señala que “la salud en el trabajo deberá incorporarse como una dimensión fundamental en la medición de trabajo decente, así como el fortalecimiento de procesos organizativos que conlleven a una unidad de acción de la clase trabajadora, independiente de la condición laboral o la forma de contratación. En este contexto, mejorar la productividad y definir un equilibrio de cooperación entre países de la región puede conllevar a la reducción gradual de la jornada laboral a 36 horas de trabajo, sin desmejorar el salario.”
- **GÉNERO Y VIOLENCIA:** “la teoría y la intuición relacionaban un incremento de la violencia intrafamiliar debido al confinamiento, los resultados hallados en esta investigación son consistentes con cuatro mecanismos mediante los cuales se podría explicar el efecto negativo del confinamiento en la tasa de denuncias de violencia intrafamiliar en Colombia: (i) La falta de presencia estatal tanto por el cierre de establecimientos receptores de denuncias por el confinamiento, como por la ausencia efectiva de entidades estatales a lo largo del país. (ii) La escasez de recursos que en épocas de pandemia se redujeron y deben racionalizarse para las necesidades básicas. (iii) Desconocimiento de los canales de denuncia. (iv) El miedo y la dificultad de denuncia por la convivencia permanente con el victimario” En este sentido las recomendaciones de política se basan en: mejora de canales de denuncia, los canales tradicionales de registro de denuncia pueden no ser suficientes en momentos de

confinamiento, debería hacerse uso de la tecnología, como lo permite el registro de denuncias por WhatsApp de la Línea Púrpura, la implementación de “lugares seguros” y de mecanismos más discretos -en droguerías-; fortalecerse las redes de apoyo de las víctimas, pues otra parte de la teoría daba indicios de que las denuncias de vecinos que también debieron permanecer en casa serían clave para apoyar a las víctimas; incentivarse la educación de género y violencia, no solo para concientizar la población sobre esta problemática, sino para identificar señales de alerta y reconocer si está enfrentándose este tipo de violencia que afecta tanto a hombres como a mujeres; robustecerse y facilitarse el acceso a asesoría especializada y seguimiento pos- denuncia¹⁰⁶. Es imprescindible que sea una política de estado con bajos costos y cobertura nacional es la propuesta desde los estudios académicos.

- **ACTUACIÓN Y REFORMA A LAS FUERZAS ARMADAS:** Los excesos de uso de la fuerza por parte de algunos miembros de la policía durante el confinamiento y en movilizaciones de 2019 junto con los de algunos miembros del ESMAD durante las manifestaciones del año exacerbó la indagación ciudadana. Las propuestas más claras en este punto es la adaptación del entrenamiento y reclutamiento de los policías (Revista Semana, edición No.2002) y el desmonte del ESMAD. Ante esto no hay que desconocer que algunos sectores del paro pretendían el desmonte total de la policía, no obstante, otro gran sector reconocía la necesidad de la policía y demandaban por una mejora en el servicio. Algunas voces desde la academia plantearon escuchar las demandas de sectores de la sociedad civil para la revisión del “*Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana*” [Decreto 003 del 5 de enero de 2021 (Ministerio del Interior) [...] [y] de las directrices vigentes con fines de reestructuración (p.ej. las Resoluciones 2903 y 3002 de 2017 expedidas por el Director de la Policía Nacional)” (Comunicado PUJ Carta a la Nación) pues en este marco jurídico deberían predominar “los principios de respeto a la dignidad humana y la proporcionalidad en el uso de la fuerza, en el entendido que se debe tener en cuenta la intensidad y peligrosidad de la amenaza, la forma de proceder del individuo, las condiciones del entorno y los medios de los que disponga el funcionario para abordar la situación, eligiéndose el medio que menos lesione e interfiera los derechos fundamentales.” (Comunicado PUJ Carta a la Nación). También se hizo evidente durante la aplicación de medidas de los gobiernos locales o nacional que sea excedió el uso de la fuerza lo que evidenció una incapacidad de mando y control en los niveles bajos y medios, como resultado de la ausencia de liderazgo al interior de la policía (Revista Semana, Edición 2002, pag 16).
- **MEDIO AMBIENTE Y TENSIÓN CON ECONOMÍA:** Incorporación a las algunas causas ciudadanas urbanas las relacionadas con la implementación de proyectos de fracking, la aspersión con glifosato a cultivos ilícitos posicionados desde organizaciones indígenas. Al respecto desde la academia se han evidenciado algunas implicaciones socioeconómicas de la implementación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida de Glifosato (PECIG) (Rincón & Mendivelso 2021)¹⁰⁷. Y en respuesta también desde la academia las propuestas van en la línea de proteger “[...] los territorios y el capital biológico, social, cultural y político de las comunidades indígenas y afrocolombianas mediante la creación de nuevas formas de organización del territorio que garanticen la autonomía, el derecho sobre los recursos, la

¹⁰⁶ <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/03/Violencia-Intrafamiliar.pdf>

¹⁰⁷ <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/08/Sin-Censura-entre-glifosato-deforestación-y-cultivos-ilícitos-10082021.pdf>

protección de los modos de producción propios de las comunidades y el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, entre otros. Adicionalmente, lograr una sociedad sostenible implica proteger el medio ambiente y la biodiversidad mediante medidas como el cierre de la frontera agrícola; la planificación socio-ambiental sostenible; la protección de áreas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos y otras fuentes relacionadas con el agua y agricultura sostenible.” (Comunicado PUJ, Carta a la Nación)

- CUMPLIMIENTO ACUERDOS DE PAZ: los sucesos de finales de 2019 y luego en 2020 con las movilizaciones por distintos actores para buscar soluciones para la reactivación y para poner en el debate nuevamente los asesinatos de líderes sociales y algunos participantes en marchas en municipios alejados realzaron la importancia del llamado que algunos actores académicos hicieron sobre la necesidad de cumplir los Acuerdos de Paz, que implican “la promoción de una cultura que permita el libre debate de ideas, la participación, la tolerancia, el respeto de los derechos humanos, la protección de la diversidad cultural y la resolución pacífica de conflictos, entre otros.” (Comunicado PUJ carta a la nación). Para ello se propuso “[...] fortalecer el sistema de monitoreo de derechos humanos y los mecanismos de protección para defensores/as y organizaciones, al igual que las investigaciones de las violaciones y abusos. Algunas medidas pasan por fortalecer el apoyo financiero para la implementación del Acuerdo, destinando más dinero a la inversión para la paz que a los gastos de funcionamiento de instituciones públicas, esfuerzos de reparación colectiva a las víctimas; y por fortalecer la coalición por la paz, pues buena parte de los problemas en la fase posterior al acuerdo son producto de la incongruencia entre el progreso discursivo evidenciado en el texto del Acuerdo y la incapacidad política para implementar las reformas acordadas.” Uno de los enfoques que proponen los académicos es no ver la paz solo como un silencio de las armas sino como una superación de situaciones estructuralmente violentas de pobreza, desigualdad, marginación y exclusión¹⁰⁸. Por su parte la ENS señala que ante “la persistencia de la violencia antisindical se requiere la implementación de acciones articuladas para transformar esta realidad, las cuales deberían apuntar al desmonte de la cultura antisindical que legitima la violencia; al esclarecimiento y reconocimiento de la violencia antisindical, como una condición necesaria para la no repetición; a la superación de los altos índices de impunidad, que limitan el acceso a la verdad y a la justicia de las víctimas, y a la reparación colectiva e integral del sindicalismo. Así como a la promoción de reflexiones en torno a la necesidad, la legitimidad y la importancia del libre ejercicio de la actividad sindical como una condición fundamental para el fortalecimiento de la democracia y la construcción de la paz.”

3. ¿Cuáles son las condiciones institucionales para existencia de sociedad civil organizada? ¿qué características tienen las organizaciones con incidencia en la generación de políticas públicas?

Actualmente se han diseñado plataformas digitales desde el actual gobierno con la intención de generar mayor difusión de los espacios de participación ciudadana¹⁰⁹ y con la expectativa de acercar a la población en general a la acción gubernamental¹¹⁰ publicita información para que los ciudadanos y las organizaciones conozcan los espacios de participación y compartan ideas o preguntas al gobierno. Esto pone en evidencia la complejidad de la participación ciudadana cuando se hace desde ámbitos colectivos u organizaciones. Pues cada sector tiene espacios de participación con niveles

¹⁰⁸ <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/wp-content/uploads/2021/07/6.-Implementacion-acuerdos-paz.pdf>

¹⁰⁹ <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Clic-Participativo/>

¹¹⁰ <https://urnadecristal.gov.co>

diferentes de implicación, así para algunas instancias colegiadas la participación se cuenta como el simple conteo de tener asiento para representantes ciudadanos o de organizaciones de la sociedad civil y otras la realización de procesos de socialización e información.

Las condiciones institucionales, mediante la normatividad, ha generado un entramado que promueve la participación segmentada y dividida dificultando la creación de agendas conjuntas en las diferentes temáticas. Esto propio se multiplica en los niveles departamental y municipal que reproducen en esas escalas lo que se evidencia a nivel nacional.

Algunos de los espacios para la participación creados para fortalecer la democracia fueron las actividades de rendición de cuentas, acciones que van encaminadas a promover la transparencia en la gestión pública, pero que en la práctica institucional se constituye en un acto formal de información hacia la comunidad y no en un ejercicio de diálogo. El otro factor que incide en esta imposibilidad real es la de contar con información pública permanente y pertinente pues las rendiciones de cuentas son definidas por las instancias gubernamentales sin agendas ni regularidad específica.

La aportación de la sociedad civil organizada o no es muy limitada sin la posibilidad de trascendencia en las tomas de decisión. En específico, las instancias de tipo Consejos creados en el marco de los procesos de planeación, en todos los niveles territoriales, refuerza el desdén hacia las propuestas ciudadanas en tanto que se carece de una condición vinculante y obligatoria de los conceptos y recomendaciones que allí se presentan tanto para los planes de desarrollo como en el diseño de políticas públicas. En este mismo sentido, la inclusión en el código de policía de la protesta y la movilización genera cuestionamientos pues deja de constituirse “como un derecho constitucional que garantiza el derecho a la participación ciudadana”.

Estas son algunas de las condiciones en las que institucionalmente existen OSC, pero hay un elemento que se plantea relevante y tiene que ver con las instancias vinculadas con el registro y de esa manera el tratamiento y rol es diferente. Por ejemplo, en el caso de organizaciones centradas en la promoción de los derechos humanos está bajo la tutela y registro de la Defensoría del Pueblo. Mientras que las organizaciones de la sociedad civil deben hacer su registro ante la Cámara de Comercio más inscripción y pago para el Registro Único Empresarial y Social - RUES este tratamiento indiferenciado de organizaciones con ánimo de lucro institucionalmente promueve un tratamiento que no corresponde a su naturaleza.

Es complejo afirmar las características de las OSC que tienen incidencia en las políticas públicas, primordialmente por el último aspecto señalado. Por ejemplo, aunque algunas tengan asiento en los Consejos Territoriales de Planeación, su nombramiento puede estar definido por factores no relacionados con su nivel de representación de intereses como si de cercanía o afinidad. Asimismo, pasa con otras instancias de tomas de decisión en los diferentes niveles territoriales y hasta en los procesos de formulación de política pública en la que puede ser complejo contar con la información de todas las OSC relacionadas con el tema y con ello tener todas las voces, muchas veces se llama a aquellas más afines que realizan su papel de asistentes mas no participantes en las tomas de decisión.

4. ¿Cuáles condiciones del gobierno actual posibilitan, o no, la satisfacción de las demandas ciudadanas?

Las condiciones de la relación entre el ejecutivo y el legislativo durante el actual gobierno de Iván Duque, han planteado desafíos en el procedimiento legislativo de durante el año de confinamiento y luego del mismo. Una de las condiciones que destacó fue la división interna del partido de gobierno, Centro Democrático, que dejó en evidencia la carencia de apoyo parlamentario al accionar gubernamental. Las críticas tanto de la oposición parlamentaria como de parlamentarios de su propio partido plantearon un escenario de desgaste. Otras de las condiciones del gobierno, que realzaron la anterior, es en relación con el carácter del liderazgo presidencial que durante todo el periodo ha evidenciado la relevancia que tiene que quien ejerza la presidencia cuente con la experiencia política para articular demandas, recursos y actores, mucho más cuando se trata de gestionar crisis. Las condiciones de la comunicación hacia la sociedad es un tercer elemento que ha jugado un papel transmisor fundamental. Este escenario más exacerbado por la conjunción del confinamiento y las redes sociales, aunque a finales de 2019 ya se hacía manifiesta la reducida capacidad de gestionar la presión social.

Uno de los elementos centrales en la reducción de legitimidad de un actor político se articula por la incapacidad o deliberada falta de atención de las necesidades y demandas de la población.

En el estudio sobre la calidad de la democracia si bien pueden existir condiciones institucionales para el cumplimiento formal de los mínimos acordados constitucional y normativamente, también cuenta la capacidad de respuesta de los actores tanto para explicar sus decisiones como no decisiones. De esta manera, la rendición de cuentas es un ejercicio que trasciende espacios formales y se integra al debate público de forma espontánea. Así los ciudadanos pueden conocer las razones y condiciones de la atención a sus demandas. En este sentido, las frágiles capacidades del actual gobierno para dar cuenta de las decisiones o no decisiones por medio de un programa diario que agotó su imagen y derivó en una puesta en escena carente de la rendición de cuentas que la sociedad esperaba. Un aspecto que destacó, al inicio del periodo, fue la ausencia de espacios de preguntas por parte de medios de comunicación o de la ciudadanía evidenciaba que las condiciones del liderazgo eran frágiles ante la incertidumbre. Al final, se transformó en una puesta en escena con participación de ciudadanos y otros actores políticos locales y regionales que daban la sensación de rendiciones de cuentas de otros partidos declarados de gobierno.

La incapacidad del actual gobierno para gestionar los conflictos sociales se hizo manifiesto con la demora para concertar encuentros y desplazamientos de la cabeza del gobierno con líderes de las organizaciones que durante las marchas se visibilizaron para presentar las exigencias y demandas. Sobre todo, cuando se tratan de demandas vinculadas a la implementación del Acuerdo de Paz del Teatro Colón como la reincorporación a la vida económica y social, el cumplimiento de los PDET o la presencia del Estado en todo el territorio tanto en términos de seguridad como la provisión de servicios básicos como salud y educación. Estos últimos se hicieron mucho más evidentes con sus brechas con el periodo de confinamiento y difusión de la pandemia.

Uno de las cuestiones más problemáticas y denunciadas han sido los asesinatos de líderes sociales defensores y protectores del medio ambiente. Esta demanda ya había sido reportada desde comienzos del gobierno y ha continuado en aumento ante una postura recelosa del gobierno asociándolo de forma ligera con otras condiciones sin que medien elementos objetivos como investigaciones judiciales. El discurso político y el lenguaje ha dejado ver una postura de desestimación de preocupaciones sociales que comparten poblaciones. Asimismo, ha sucedido con los temas del uso y explotación de recursos naturales que demuestran la preocupación central por la recuperación económica con inversión para estas actividades y la desestimación a formas de producción de pequeños y medianos productores del campo, los que fueron claves durante el confinamiento. Dejando en entredicho la relevancia que durante el confinamiento se propugnó. Asimismo, algunas decisiones pospuestas sin fecha concreta evidencian el doble discurso, se hace referencia a la búsqueda de recursos para disminuir los efectos del cambio climático en el país, mientras que aún se mantiene sin suscribir el Acuerdo de Escazú.

Las condiciones que han posibilitado recientemente la atención a ciertas demandas, más de tipo económicas, se puede considerar la proximidad de las próximas elecciones de 2022. Este periodo preelectoral ofrece un espacio para tomar decisiones en la línea de las más destacadas en las manifestaciones y paro nacional de los últimos dos años. El carácter sustantivo de esas medidas se verá cuando algunos de los más recientes proyectos de ley se aprueben, como son el caso de la reforma al ESMAD y políticas de juventud en términos de inclusión económica.

5. ¿Existe en la sociedad una cultura orientada a la exigencia de los derechos? Algo más descriptivo que estadístico.

En Colombia hay una tradición para que la política contestataria sea vista de forma reaccionaria y se le reconoce más comúnmente con el conflicto armado¹¹¹. Si bien se ha dado un aumento de acciones colectivas en modalidad de manifestaciones, persisten elementos que socavan la capacidad de servir como canal de expresión política, debido a que algunos sectores y actores políticos estigmatizan o relacionan algunas reivindicaciones como cercanos o expresiones de organizaciones guerrilleras. Esto persiste, pero empezó a cambiar con las movilizaciones de 2011 y 2013. En particular, las movilizaciones campesinas del Paro Agrario Nacional de 2013 lograron promover plataformas agrupando productores y otros sectores relacionados con el proceso de producción y distribución agrícola¹¹².

En los datos de los barómetros de cultura política se evidencia una aceptación de que las personas participen en actividades de protestas o manifestación, rechazándose los medios no pacíficos. De esta manera, si bien desde el presente siglo se ha dado un cambio en la percepción hacia la exigencia de derechos por medio de acciones colectivas informales persisten algunos elementos buscando

¹¹¹ Velasco, M. (2010). Democracia, gobernabilidad y movimientos sociales en Colombia: 1990-2006. En: Martin Tanaka y Francine Jacome (eds.) Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político- Institucionales y movimientos sociales en la región Andina. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, IDRC-CRDI, INVESP.

¹¹² Barrero, F & Jimenez, M. C. (2014). Colombia. En: Fredy Barrero, Catalina Jimenez, Juan Pablo Luna y Carlos Melendez. Movilización social y representación política en países de Latinoamérica. Colombia en perspectiva comparada con Chile y Perú. Konrad Adenauer Stiftung.

asociarla a grupos al margen de la ley para deslegitimar sus demandas (Barrero y Jimenez 2014, 27), generando una asociación de ciertas temáticas con posturas subversivas o antisistema.

Es destacable la aparición de nuevas agrupaciones y con ello nuevos repertorios de acción, se destacan las víctimas del conflicto armado, organizaciones ambientales, mineros artesanales, población LGTBI, campesinos e indígenas (Velasco 2010, Barrero y Jimenez 2014). Se destaca la forma como los nuevos repertorios de acción se han pasado a elementos teatrales, musicales o carnavales, entre otros. No obstante, el paro continúa siendo el repertorio de acción más empleado. Los disturbios no son expresiones propias de las organizaciones sino más bien se relacionan con sectores radicales que prefieren la confrontación.

6. En su mirada del continente, ¿considera que existen demandas ciudadanas transversales a la región latinoamericana? ¿cree posible que las propuestas de solución o formas de satisfacerlas sean viables desde una lógica decisoria (converger la voluntad política) a nivel regional?

Existen tres cuestiones que pueden ser consideradas como demandas, pero no estructuradas a nivel de sociedad latinoamericana:

- El uso y explotación de recursos naturales, la cuestión de la Amazonía como recurso de la humanidad invaluable y los recursos hídricos. Varios países se enfrentan a dilemas de explotación de recursos mineros y estopropulsa las condiciones de vulnerabilidad de sectores de la población residentes y dependientes de esos territorios.
- Los procesos de inmigración no regulada, se opone a prueba la capacidad de coordinación entre los gobiernos. Lastimosamente, los tiempos electorales pueden hacer que los compromisos queden como acuerdos de gobierno y no Estados. Se pone a prueba la necesidad de regulación de la circulación entre fronteras, pero más que para imponer restricciones es para establecer una forma de administración más profesional, esto incluye las aduanas y documentos que faciliten el tránsito a quienes reúnan los requisitos, la unificación de mínimos para el tránsito continental.
- La regulación al uso de la inteligencia artificial en la gestión pública y a las plataformas virtuales. En el marco de lo que ha supuesto el uso de la inteligencia artificial, de poco desarrollo en América Latina y por lo tanto de escasa, por no decir que inexistente regulación sobre el acceso a información privada, así como su uso y distribución; exige un acuerdo regional para disminuir la presión de los gigantes tecnológicos en términos legislativos.

El Salvador

Por: Luis Mario Rodríguez¹¹³

1. ¿Cuáles son las demandas ciudadanas ligadas a servicios vitales y de protección social?, ¿existe en la sociedad propuestas de solución? y/o ¿cuáles han sido las formas/ intentos de satisfacerlas?

¹¹³ Doctor en Derecho por las Universidades Autónoma de Barcelona (UAB), España y Dr. José Matías Delgado, El Salvador. Posee maestrías de la Universidad de Valencia en Estudios Electorales, de la UCA (Jesuita) en Ciencia Política y de la Universidad Antonio de Nebrija en Derecho Empresarial. Ha sido consultor del Centro Carter y del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). Fue profesor invitado en la Universidad de Salamanca. Es catedrático universitario y columnista. Colabora con FUSADES como Director de Estudios Políticos. Sus temas de investigación son partidos políticos, sistemas electorales, grupos de presión y democracia.

Los últimos diagnósticos sobre la situación social de El Salvador coinciden en que el país sufre de profundas desigualdades sociales y económicas, agravadas aún más por la pandemia por COVID-19, que limitan el desarrollo, la satisfacción de necesidades básicas de la población vulnerable y el ejercicio de sus Derechos Humanos fundamentales. En ese sentido, resaltan como principales demandas ciudadanas ligadas a servicios vitales y de protección social la seguridad alimentaria y nutricional, el empleo y el acceso y la calidad de los servicios básicos como salud y educación. Es importante mencionar que el 27.2% de los hogares salvadoreños, equivalente a 508,335 hogares y 1,933,742 personas, se encuentran en situación de pobreza multidimensional, de los cuales el 43.5% corresponde al área rural y el 17.3% al área urbana¹¹⁴.

Antes de la pandemia, en 2019, el 17% de los hogares salvadoreños presentaba una situación de inseguridad alimentaria¹¹⁵. De acuerdo con la Clasificación Integrada de seguridad alimentaria en Fases (CIF), entre noviembre de 2020 y febrero de 2021, 684,000 personas se encontraban en Fase 3 de la CIF, es decir, en crisis alimentaria o peor y requerían intervención inmediata, debido a la crisis por Covid-19 y a sus consecuencias como la pérdida de ingresos, pero además debido a las tormentas tropicales y huracanes registrados en 2020. Las proyecciones de este análisis indican que esta cifra incrementará a 1.04 millones en el período de junio a agosto de 2021¹¹⁶.

El Salvador cuenta con un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), creado desde un enfoque intersectorial e interinstitucional, con el propósito de aunar esfuerzos a favor del derecho a la alimentación. Asimismo, desde 2014, existe una Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS). Con el propósito de aliviar esta situación, agudizada durante la pandemia, el Gobierno anunció la entrega de un subsidio y de canastas de alimentos, cuyos detalles se señalan más adelante.

En relación con el empleo, la tasa de inactividad en El Salvador es del 38.6%, equivalente a 1,834,890 personas, es decir que 4 de cada 10 personas en edad de trabajar están inactivas¹¹⁷. Es importante mencionar que la inactividad afecta mayoritariamente a las mujeres en un 75.1%¹¹⁸, “*situación que limita su potencial de desarrollo humano y el goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales*”¹¹⁹. Por otra parte, la Población Económicamente Activa (PEA) equivale a 2,917,617 personas¹²⁰; sin embargo, únicamente el 27.9% cuenta con cobertura del Régimen de Salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y sólo el 23.7% está afiliado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, administrado por el Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP)¹²¹. En efecto, de cada 10 trabajadores, menos de 3 cuentan con sistemas de protección social.

Al enfocarse en la población ocupada del área urbana, únicamente el 50.9% pertenece al sector formal, y por ende, el 49.1% al sector informal¹²². Al desagregar los datos por sexo, se observa que la informalidad afecta en mayor medida a las mujeres (54.4%) que a los hombres (45%)¹²³. Entre 2019

¹¹⁴ DIGESTYC (2021). *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2020*. Ministerio de Economía. Ciudad Delgado, p. 61.

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ PROGRESAN-SICA (2020). *Análisis de Inseguridad Alimentaria Aguda de la CIF noviembre 2020 - agosto 2021*. San Salvador, diciembre 2020, p. 1.

¹¹⁷ *Op. cit.*, DIGESTYC (2021), p. 34.

¹¹⁸ *Op. cit.*, DIGESTYC (2021), p. 35.

¹¹⁹ ONU (2021). *Análisis Común de País*. Organización de las Naciones Unidas. El Salvador, 15 de marzo de 2021, p. 58.

¹²⁰ *Op. cit.*, DIGESTYC (2021), p. 23.

¹²¹ *Op. cit.*, ONU (2021), p. 57.

¹²² *Op. cit.*, DIGESTYC (2021), p. 38.

¹²³ *Ibíd.*

y 2020, se produjo un aumento del 4.84% de la informalidad, equivalente a 38,087 personas¹²⁴. Es posible deducir que esta cifra se haya agudizado debido a la pandemia. Adicionalmente, el salario promedio equivale únicamente a USD \$344.3 dólares y se constata una brecha salarial del 18% entre hombres y mujeres.

En 2021, el mandatario salvadoreño anunció la voluntad de su Gobierno de efectuar una reforma integral al sistema de pensiones. Si bien aún se desconocen los detalles de esta propuesta, algunos especialistas han señalado ciertas advertencias y consideraciones a tomar en cuenta en caso se decida reformar el sistema¹²⁵.

En cuanto al sector informal, la Asamblea Legislativa reformó la ley del FIREMPRESA, a petición del Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) y el Ministerio de Economía para reorientar USD \$380 millones de dólares no ejecutados del fideicomiso, de los cuales USD \$50 millones estarían orientados al sector informal¹²⁶. Por otra parte, la ley prevé un aumento al salario mínimo cada tres años; pero, la pandemia no permitió el incremento correspondiente al año 2020. En ese sentido, el mandatario salvadoreño anunció un incremento del 20% al salario mínimo que fue aprobado y entrará en vigencia a partir de agosto de 2021. Sin embargo, esta medida ha sido altamente criticada porque se tomó sin un análisis técnico previo¹²⁷.

En relación con la educación, *“en marzo de 2020, 1.4 millones de niños y jóvenes salvadoreños abandonaron las aulas para continuar con su educación desde casa”*¹²⁸, profundizando aún más las brechas educativas en el acceso a educación de calidad. Si bien el Ministerio de Educación implementó un sistema de educación a distancia, mediante un sitio web oficial, una franja televisiva, radio educativa y medios impresos, no todos los niños y jóvenes contaban con recursos materiales y tecnológicos para continuar con su educación. En ese sentido, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) advirtió que las dificultades que implica la educación a distancia podían incentivar el abandono escolar, particularmente entre la niñez y juventud, provenientes de familias con ingresos bajos o medios¹²⁹. De igual forma, la ONU alertó que el prolongado cierre de las escuelas podría causar *“retrocesos en la cobertura educativa, abandono escolar y en la calidad de los aprendizajes”*¹³⁰.

En términos de salud, el país se encuentra amenazado por olas sucesivas de contagios por la COVID-19, a pesar de que en mayo de 2021, el Gobierno anunció que más de un millón y medio de salvadoreños ya habían sido vacunados, mediante la recepción de múltiples donativos o compras directas de vacunas y un mecanismo escalonado y progresivo de vacunación. Las personas más vulnerables al contagio son aquellas con menores ingresos, que no cuentan con la posibilidad de trabajar a distancia y que deben utilizar el transporte público para movilizarse y la realidad ha

¹²⁴ Cifras obtenidas con datos oficiales de Op. cit., DIGESTYC (2020), p. 196 y Op. cit., DIGESTYC (2021), p. 164.

¹²⁵ Ibarra, L. (2021). “La eterna búsqueda de una reforma provisional del sistema de pensiones salvadoreño”. *El Economista*, 29 de marzo de 2021.

¹²⁶ Portillo, D. (2021). “Comisión de Hacienda aprueba reformas a ley de FIREMPRESA”. *La Prensa Gráfica*, 15 de marzo de 2021.

¹²⁷ Cantizzano, I. e Ibarra, L. (2021). “Gobierno anuncia incremento de salario mínimo sin consulta técnico”. *La Prensa Gráfica*, 2 de julio de 2021.

¹²⁸ FUSADES (2021a). *Informe de Coyuntura Social 2019-2020*. Departamento de Estudios Sociales, septiembre de 2020, p. 7.

¹²⁹ *Ibíd.*

¹³⁰ Op. cit., ONU (2021), p. 66.

demostrado que las medidas de distanciamiento en el transporte público no se cumplen. Por otra parte, además de contar con un sistema de salud deficiente y precario, se priorizó el manejo de la pandemia por COVID-19 en detrimento de la atención integral de la salud y de la continuidad y celeridad de los tratamientos médicos. En ese sentido, la ONU alertó sobre la necesidad de mantener la simultaneidad de los servicios de salud esenciales, al mismo tiempo que se maneja la pandemia¹³¹. En términos de transparencia, es importante mencionar que el Gobierno ha declarado como información reservada aquella relativa al manejo de la pandemia, lo cual atenta contra el derecho al acceso a la información pública y el principio de máxima publicidad.

2. ¿Cuáles son las demandas o necesidades colectivas que se han hecho evidentes durante la pandemia, y cuáles las propuestas de solución o de formas de satisfacerlas?

Como parte de la respuesta a la pandemia, el Gobierno de El Salvador *“implementó iniciativas de protección social no contributiva para apoyar el ingreso y la seguridad alimentaria de los hogares”*¹³². En efecto, se entregaron *“bonos en efectivo por USD \$300 dólares, a un costo total estimado de USD \$450 millones, para un aproximado de 1.5 millones de hogares, utilizando un mecanismo de focalización ad-hoc”*¹³³.

Asimismo, se *“complementó la asistencia mediante la entrega de 2.7 millones de canastas solidarias que incluían una dotación de alimentos en especie”*¹³⁴ y se implementaron *“medidas para promover la recuperación económica, a través de la creación de un fideicomiso (FIREMPRESA) que contempla programas de subsidio al pago de planillas para empleados de la micro, pequeña y mediana empresa; de crédito para el sector formal y de financiamiento productivo para el sector informal”*¹³⁵. Cabe mencionar que no se conoce ningún estudio o evaluación que mida el impacto real y sostenible de estas políticas públicas. Por el contrario, si bien aliviaron la situación inmediata de la población beneficiada, se suscitaron serios cuestionamientos en cuanto a la implementación y gestión de estas políticas. Cabe mencionar que el análisis efectuado por el Programa de Sistemas de Información para la Resiliencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la región del SICA (PROGRESAN-SICA) efectuó algunas recomendaciones sobre acciones prioritarias, pero también respecto al monitoreo y a la actualización de la situación de seguridad alimentaria y la consideración de algunos factores de riesgo.

Por otro lado, en términos democráticos, las demandas o necesidades colectivas que se han hecho evidentes durante la pandemia son, principalmente, la garantía de las libertades y de los derechos fundamentales de los salvadoreños. En primer lugar, la pandemia vino a acelerar y profundizar la decadencia democrática de El Salvador. Con la excusa de la prevención de contagios, se restringió la libertad de circulación de la población, mediante un uso abusivo de la autoridad y el poder. En efecto, se vulneraron los derechos de miles de salvadoreños varados en el exterior y a muchos se les imposibilitó el retorno al país durante varios meses. Por otra parte, las medidas obligatorias de prevención de contagio, como las cuarentenas obligatorias en centros específicos, fueron calificadas de abusivas. Asimismo, las restricciones de circulación interna también afectaron y vulneraron

¹³¹ Op. cit., ONU (2021).

¹³² Op. cit., ONU (2021), p. 17.

¹³³ *Ibíd.*

¹³⁴ *Ibíd.*

¹³⁵ *Ibíd.*

algunos derechos de la población, especialmente de aquellas personas que no pudieron continuar con sus tratamientos médicos durante ese período.

Por otra parte, la pandemia agudizó el escepticismo y la tendencia del actual Gobierno de respetar y garantizar el derecho a la libertad de prensa y a la libertad de expresión. En efecto, durante la pandemia, fueron notorios y además repetidos los ataques por parte de funcionarios de la actual administración a periodistas y a la prensa. A pesar de lo anterior, valiosas investigaciones periodísticas pusieron en evidencia el manejo vicioso de la pandemia, a través de la publicación de presuntos casos de corrupción de funcionarios públicos, los cuales además fueron retomados en la lista Engel.

De igual forma, la pandemia aceleró el dismantelamiento de las instituciones de control como el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), vulnerando el derecho a transparencia y el acceso a la información pública. En efecto, se observa claramente la tendencia y las acciones del Gobierno para atentar contra la independencia y autonomía del IAIP, pero además de negar y ocultar información a la ciudadanía y declarar como información oficiosa mucha de la información de carácter público, particularmente aquella relacionada a la gestión de la pandemia y las declaraciones de probidad de funcionarios públicos.

Las organizaciones de la sociedad civil han denunciado la intención del Ejecutivo de neutralizar al IAIP y, más recientemente, han solicitado que se archive la propuesta de reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Estas acciones han provocado fuertes reacciones en la sociedad civil organizada, al ver amenazado el ejercicio pleno de la contraloría social, la vulneración de los derechos antes mencionados y el claro atentado contra los principios democráticos.

3. ¿Cuáles son las condiciones institucionales para existencia de sociedad civil organizada? ¿qué características tienen las organizaciones con incidencia en la generación de políticas públicas?

Si bien en El Salvador persiste una sociedad civil fuerte y organizada, cada vez se hace más evidente la intención del oficialismo por debilitarla y desacreditarla. En primer lugar, el Gobierno no ha recurrido al diálogo para la implementación de políticas públicas. Prueba de ello fue la renuncia irrevocable por parte de los representantes de la academia, la sociedad civil y la empresa privada al Comité del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica, cuyo objetivo era la fiscalización de USD \$2,000 millones de dólares para el manejo de la pandemia, por considerar que no existían las condiciones necesarias para efectuar su trabajo¹³⁶. Por otro lado, causó rechazo la negativa a dialogar con la sociedad en la Comisión de Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa para que no se descartaran las demás propuestas de ley de agua, presentadas por organizaciones de la sociedad civil¹³⁷.

En segundo lugar, el Gobierno de Bukele desprestigia y ataca constantemente a distintas organizaciones de la sociedad civil, mediante un discurso y una retórica de odio, mentiras y difamaciones hacia dichas organizaciones, pero también hacia sus empleados. En señal de su postura y hostilidad hacia este tipo de organizaciones, el Presidente Bukele rechazó el “Informe de la Misión Especial de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) a El Salvador” por

¹³⁶ Magaña, Y. (2020). “Renuncian instituciones privadas del Comité del Fondo de Emergencia”. *Diario El Mundo*, 11 de mayo de 2020.

¹³⁷ Ramírez, A. (2021). “Oficialismo anula propuesta ciudadana de ley de agua”. *La Prensa Gráfica*, 9 de julio de 2021.

incluir la opinión de la sociedad civil, a quien además calificó como “*grupos de oposición*”¹³⁸. En línea con la estrategia del gobierno descrita anteriormente, se creó incluso una comisión especial en la Asamblea Legislativa para investigar el destino de fondos públicos entregados a organizaciones, asociaciones y fundaciones sin fines de lucro¹³⁹. Más que una contundente investigación de corrupción, la constitución de este tipo de comisiones forma parte de una estrategia del oficialismo para hostigar y amedrentar a las organizaciones de la sociedad civil. A pesar de la hostilidad del Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil continúan haciendo su trabajo y han sido contundentes en denunciar las arbitrariedades y abusos por parte del gobierno de turno. Sin embargo, es importante mencionar que su grado de incidencia en la generación de políticas públicas ha disminuido sustancialmente.

Por otra parte, si bien en El Salvador todavía existe la libertad de asociación y de reunión, no se puede afirmar lo mismo del derecho a funcionar sin intromisiones estatales. En efecto, el Gobierno tiene a su disposición y dedica importantes recursos al fortalecimiento del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE). La sociedad civil ya había denunciado y condenado con anterioridad acciones de espionaje estatal y acoso político¹⁴⁰; sin embargo, existe la percepción de que este tipo de acciones no han desaparecido, sino que siguen siendo de actualidad no sólo hacia las organizaciones de la sociedad civil, sino a cualquier persona u organización que critique al gobierno, lo cual a su vez promueve el miedo y limita la libertad de expresión. Prueba de ello fue la remoción de Focos TV, un programa de periodismo crítico y de investigación en televisión por supuestas presiones directas de Casa Presidencial¹⁴¹. Asimismo, las recientes detenciones a exfuncionarios públicos sin el respeto al debido proceso constituyen indicios de que, en El Salvador, se está gestando una persecución política¹⁴².

En efecto, el clima de hostilidad generado por el Gobierno condujo incluso a varias organizaciones de la sociedad civil a emitir un pronunciamiento, titulado “Perseguir y acosar las voces críticas al gobierno es persecución política”, en el que denuncian abusos, arbitrariedades, amenazas y difamaciones en contra de sus miembros, pero también la expulsión del país de un periodista extranjero¹⁴³. Una reciente reunión entre el Presidente y algunas de las ONG’s más relevantes del país, a iniciativa del primero, se celebró entre el escepticismo y la esperanza de un restablecimiento del orden constitucional afectado desde el 1º de mayo con la destitución del Fiscal General y de los magistrados de la Sala de lo Constitucional.

Algunas de estas organizaciones han unido esfuerzos con el resto de países del Triángulo Norte de Centroamérica contra la impunidad, mediante el Centro contra la Corrupción y la Impunidad en el Norte de Centroamérica (CCINOC), el cual cuenta con el respaldo del Departamento de Estado de Estados Unidos. Asimismo, se registran algunas manifestaciones de movimientos que denuncian los abusos y arbitrariedades del Gobierno, así como el rompimiento del orden constitucional y

¹³⁸ Campos, M. (2021). “Bukele deslegitima informe de la OEA por incluir opinión de sociedad civil”. *Gato Encerrado*, 6 de mayo de 2021.

¹³⁹ Flores, L. (2021). “Asamblea pone la mira en ONG que califica de opositores”. *La Prensa Gráfica*, 21 de mayo de 2021.

¹⁴⁰ La Prensa Gráfica (2017). “Ataques a la sociedad civil organizada”. *La Prensa Gráfica*, 30 de enero de 2017.

¹⁴¹ La Prensa Gráfica (2021). “Entrevista | “Hay intereses para que el Canal 33 fracase y Focos quede mucho”: Karen Fernández y Saúl Hernández de Focos”. *La Prensa Gráfica*, 31 de marzo de 2021.

¹⁴² La Prensa Gráfica (2021). “Expertos analizan capturas de exfuncionarios del FMLN”. *La Prensa Gráfica*, 24 de julio de 2021.

¹⁴³ FUSADES (@fusades), Tuit, 8 de julio de 2021, 5:35 p.m.

democrático, particularmente después del 1M. Por último, ante la invitación extendida por el Equipo Ad Hoc para la presentación del proyecto de reformas a la Constitución, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil emitió un comunicado en el que manifestaron su desconfianza hacia el proyecto de reforma constitucional impuesto desde Casa Presidencial y expresaron su abstención de participar en el proceso porque “*no otorga condiciones de legitimidad democrática*” para su participación¹⁴⁴.

4. ¿Cuáles condiciones del gobierno actual posibilitan, o no, la satisfacción de las demandas ciudadanas?

Actualmente, se percibe una fuerte preocupación por la capacidad del Gobierno de Bukele para satisfacer las demandas ciudadanas. En primer lugar, es importante mencionar que el último censo poblacional que se realizó en El Salvador data de 2007. En ese sentido, la toma de decisiones y las políticas públicas se efectúan con información desfasada de hace más de catorce años. De tal manera que, para satisfacer las demandas ciudadanas, el Gobierno debe realizar un nuevo censo con carácter urgente que permita identificar de manera precisa, tanto en términos cualitativos y cuantitativos, la situación actual y las necesidades de la población. Esto permitirá además recalibrar y reevaluar las prioridades del Gobierno. Sin embargo, este último se caracteriza por la ausencia de planificación en la gestión pública y no existen señales claras para ejecutar políticas públicas de calidad, eficaces, eficientes, medibles y evaluables. Por el contrario, lo que en realidad determina la identificación de las demandas ciudadanas y las políticas públicas del Gobierno es la improvisación y el populismo.

En segundo lugar, el Gobierno actual cuenta con mayoría calificada en la Asamblea Legislativa, lo que le ha permitido tener una legislatura favorable para su gestión, especialmente en lo relativo a la economía y a las finanzas públicas. Sin embargo, la improvisación, la ya citada falta de planificación, las consecuencias de la pandemia por COVID-19 y la cuestionada agenda del Ejecutivo en el ámbito democrático han conducido al país a las puertas de una crisis política, económica, social e institucional, que imposibilita cada vez más la satisfacción de las demandas ciudadanas.

En efecto, en los primeros cien días, la nueva Asamblea Legislativa aprobó USD \$2 mil 631 millones de dólares en concepto de diecisiete préstamos solicitados por el Ejecutivo, condenando al país a una deuda por encima del 100% del PIB¹⁴⁵. Además de lo anterior, el 8 de junio de 2021, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Bitcoin de manera expedita e inconsulta, la cual contempla el uso del bitcoin como “moneda” de curso legal a partir de septiembre del mismo año¹⁴⁶. De acuerdo al artículo 7 de la ley, “*todo agente económico deberá aceptar bitcoin como forma de pago cuando así le sea ofrecido por quien adquiere un bien o servicio*”¹⁴⁷. En ese sentido, FUSADES advirtió que el uso obligatorio del bitcoin como moneda de curso legal es inconstitucional, causa incertidumbre jurídica y es inconveniente económicamente¹⁴⁸. De igual forma, la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Kristalina Georgieva, expresó su preocupación ante las políticas fiscales,

¹⁴⁴ FUSADES (@fusades), Tuit, 17 de agosto de 2021, 12:23 p.m.

¹⁴⁵ Dimas, A. (2021). “El Salvador ya debe todo lo que produce: deuda sobrepasa el 100% del PIB”, *FOCOS*, 13 de agosto de 2021.

¹⁴⁶ FUSADES (2021b). *Ley Bitcoin: una ley que genera incertidumbre para los salvadoreños*. Departamento de Estudios Económicos y Departamento de Estudios Legales, junio de 2021.

¹⁴⁷ Decreto Legislativo No. 57, “Ley Bitcoin”, publicado en el Diario Oficial, Tomo No. 431, Número 110, 9 de junio de 2021, p. 14.

¹⁴⁸ Op. cit., FUSADES (2021b).

monetarias y de protección de los consumidores, resaltando que la decisión tomada por El Salvador “no es aconsejable”, especialmente por la alta volatilidad del bitcoin¹⁴⁹.

La aprobación de la Ley Bitcoin, la ruptura del orden constitucional y democrático del 1M y las posibles reformas a la Constitución, previsto para el mes de septiembre, bajo un procedimiento incierto a la fecha, constituyen graves atentados contra la democracia y el Estado de derecho, los cuales han provocado tres importantes caídas de los bonos de El Salvador en un mismo año, profundizando la incertidumbre de los inversionistas. Por si fuera poco, a este preocupante clima de inversión se suma el incremento de los puntos del riesgo país a 9.21%, lo que equivale al pago de más del 10% en intereses en caso de emisión de bonos¹⁵⁰. El Salvador ha llegado incluso a ocupar los primeros puestos de la región en términos de riesgo de país, sólo por debajo de Venezuela y Argentina. Adicionalmente, en septiembre de este año, el Gobierno deberá honrar una deuda de USD \$645.8 millones de dólares en Certificados del Tesoro (CETES), los cuales forman parte de una deuda de USD \$1,246.1 millones de dólares en Letras y Certificados del Tesoro¹⁵¹.

En mayo de este año, FUSADES advirtió que “la situación fiscal es delicada [...] y el acceso a los mercados financieros internacionales es limitado y condicionado a la realización de un acuerdo SAF (Facilidad de Servicio Ampliado, por sus siglas en inglés) con el FMI”¹⁵². Asimismo, la Fundación hizo énfasis en que “si no se implementan políticas para la sostenibilidad de la deuda, el país se encamina a una crisis fiscal de graves consecuencias económicas y sociales”¹⁵³. De manera que la satisfacción de las demandas ciudadanas no sólo está condicionada al financiamiento, y por ende, al ordenamiento de las finanzas públicas, sino también a la reorientación de las decisiones del Ejecutivo para corregir lo más posible el rumbo del país, respetando el orden democrático y constitucional.

5. ¿Existe en la sociedad una cultura orientada a la exigencia de los derechos? Algo más descriptivo que estadístico.

Lamentablemente, en El Salvador, existe una muy débil y frágil cultura de exigencia de los derechos. En efecto, las exigencias de derechos en el país se limitan a ciertos temas, tales como el derecho humano al agua y al saneamiento y la ley integral de recursos hídricos, los derechos de las mujeres, los derechos de las comunidades LGBTI, los derechos laborales y el respeto al Estado de derecho y los principios democráticos.

Desde 2006, varias organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de regantes, la academia y el Ejecutivo han presentado distintas propuestas de Ley de Aguas o Ley Integral de Recursos Hídricos, así como propuestas de reforma constitucional para reconocer el derecho humano al agua, aprobado en 2012. La Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Asamblea Legislativa ha estudiado las distintas propuestas a lo largo de los años, pero la discusión de la ley no ha sido constante ni efectiva, ya que la pugna entre los distintos intereses sociales ha conducido a interrumpir y retomar la discusión legislativa en múltiples ocasiones. En efecto, el tema del agua, especialmente la

¹⁴⁹ Ibarra, L. (2021). “FMI: riesgos fiscales y al consumidor por bitcoin en El Salvador”, *El Economista*, 30 de julio de 2021.

¹⁵⁰ Pastrán, R.M. (2021). “Bonos de El Salvador siguen en caída libre”, *La Prensa Gráfica*, 13 de agosto de 2021.

¹⁵¹ Guzmán, J. (2021). “Gobierno debe pagar más de \$1,246.1 millones de deuda en cinco meses”, *El Diario de Hoy*, 3 de agosto de 2021.

¹⁵² FUSADES (2021c). *Elementos para considerar frente a un acuerdo entre el FMI y el Gobierno de El Salvador*. Departamento de Estudios Económicos, mayo de 2021, p. 18.

¹⁵³ *Ibíd.*

ratificación del derecho humano y la conformación del ente rector, ha sido uno de los temas más polarizantes y controversiales en el país, generando una importante presión ciudadana e innumerables protestas y manifestaciones, especialmente del movimiento ambientalista¹⁵⁴.

Sin embargo, hasta principios de 2021, la Comisión logró aprobar una cantidad considerable de artículos, alrededor del 70%. A pesar de este importante y largo esfuerzo de concertación, a mediados de este año, la nueva legislatura, de mayoría oficialista, decidió archivar todas las propuestas y los avances en la materia para posteriormente retomar única y exclusivamente el anteproyecto de Ley General de Recursos Hídricos presentado por el Gobierno, el 18 de junio¹⁵⁵. Esta propuesta contiene *“una serie de vacíos y contradicciones que no garantizan el acceso al agua de forma equitativa, eficiente y sostenible, que generan una institucionalidad poco adecuada y que aumentan la amenaza de la privatización”*¹⁵⁶. Si bien el Gobierno de Bukele ha expresado su voluntad política para la aprobación de una ley de agua, su discusión debe ser plural e incluir a los distintos sectores sociales para concertar los múltiples intereses.

Por otra parte, en el marco del Día Internacional de la Mujer, más de 5,000 mujeres salvadoreñas se dieron cita para *“reclamar la despenalización del aborto y denunciar violaciones (a) sus derechos”*¹⁵⁷. Esta manifestación agrupó a activistas, estudiantes universitarias, académicas, artistas, periodistas y comunicadoras para protestar contra la violencia machista¹⁵⁸, pero también *“contra los abusos de poder por parte del Gobierno actual y el discurso de odio generado por el presidente Nayib Bukele”*¹⁵⁹. Cabe mencionar que, en El Salvador, existe una *“prohibición total del aborto”*¹⁶⁰. En su informe anual de este año, Amnistía Internacional registró que *“al menos 18 mujeres permanecían encarceladas por cargos relacionados con emergencias obstétricas”*¹⁶¹. El tema es controversial, porque también existen grupos provida que defienden la vida desde el momento de la concepción y que califican como homicidios las muertes de recién nacidos.

Además, cabe mencionar que los índices de feminicidios, en El Salvador, son alarmantes. Según datos de la Fiscalía General de la República, sólo en 2020, se registraron 130 muertes violentas de mujeres, las cuales *“aumentaron durante la cuarentena”*¹⁶². Adicionalmente, *“los feminicidios han aumentado en un 33.96%, de enero a mayo de 2021, comparado con el mismo período de 2020”*¹⁶³.

¹⁵⁴ Rubio, F. (2021). “No queremos Bitcoin, queremos Ley de Agua”: movimiento ambientalista pide a diputados se apruebe la ley”, *El Diario de Hoy*, 8 de junio de 2021.

¹⁵⁵ Henríquez, A. (2021). “El ABC de la Ley del Agua en El Salvador”, *La Prensa Gráfica*, 8 de julio de 2021.

¹⁵⁶ McKinley, A. (2021). “Cinco puntos no negociables para la Ley de Agua”, *El Faro*, 20 de julio de 2021.

¹⁵⁷ Deutsche Welle (2021). “El Salvador: miles de mujeres marchan en la capital por sus derechos”, *Deutsche Welle*, 8 de marzo de 2021.

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ Peña, V. (2021). “Las mujeres marcharon contra todo”, *El Faro*, 8 de marzo de 2021.

¹⁶⁰ Amnistía Internacional (2021). *Informe 2020/21 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo*. Amnistía Internacional, abril de 2021, p. 180.

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² ORMUSA (2021). “Feminicidios en El Salvador, enero-diciembre 2020”, Observatorio de violencia contra las mujeres de la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz, p. 1.

¹⁶³ ORMUSA (2021). “Feminicidios aumentan un 33.96% en comparación del 2020”, Observatorio de violencia contra las mujeres de la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz, p.1.

Por otro lado, también se observa un creciente movimiento de exigencia de derechos y la no discriminación en las comunidades LGBTI¹⁶⁴. En mayo de este año, la Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género de la Asamblea Legislativa decidió archivar la propuesta de Ley de Identidad de Género para Personas Trans, así como la Ley Especial por la Igualdad y No Discriminación¹⁶⁵.

Otros grupos que suelen protestar y manifestar con frecuencia para exigir sus derechos son los sindicatos, así como los veteranos y excombatientes de guerra. Por ejemplo, en 2020, distintas organizaciones sindicales se movilizaron *“para protestar contra el actual sistema de pensiones”*¹⁶⁶ y, este año, el sindicato de la Asamblea Legislativa se manifestó mediante una protesta y el paro de labores por supuestos despidos *“arbitrarios”* e *“injustificados”* por parte de las nuevas autoridades de la Asamblea¹⁶⁷. Un mes antes, al menos diez empleados de la Asamblea se declararon en huelga de hambre por estas medidas¹⁶⁸. Por otra parte, los veteranos de guerra se dieron cita en distintos puntos del país para exigir una indemnización de USD \$3,000 dólares y un aumento de su pensión actual¹⁶⁹.

Por último, luego de la ruptura del orden constitucional y democrático del 1M, tras la destitución ilegal y arbitraria de los magistrados de la Sala de lo Constitucional y del Fiscal General de la República, se registraron distintas manifestaciones pacíficas para exigir el respeto al Estado de derecho y los principios democráticos. Los manifestantes expresaron su rechazo contra este tipo de acciones autoritarias, calificando al 1M como *“el primer golpe a la democracia por parte de la nueva legislatura”*¹⁷⁰. Asimismo, 43 organizaciones sindicales y populares expresaron su total rechazo a lo que calificaron como un *“golpe de Estado”*¹⁷¹.

En línea con estas protestas, abogados y estudiantes de Derecho se dieron cita para conmemorar su día mediante una nueva manifestación en la que *“se pronunciaron contra los actos de corrupción y las decisiones que violentan la Constitución y el Estado de derecho”*¹⁷². Posteriormente, estudiantes de la Universidad de El Salvador (UES) realizaron una protesta en la que expresaron su rechazo contra el militarismo del régimen de Bukele, la Ley Bitcoin, el alto endeudamiento del país, el aumento a la canasta y los servicios básicos, entre otros¹⁷³.

¹⁶⁴ Carranza, E. (2021). “Comunidad LGTB marcha en San Salvador en reclamo por sus derechos”, *El Diario de Hoy*, 26 de junio de 2021.

¹⁶⁵ Rodríguez, B. (2021). “El día que la Asamblea de Nuevas Ideas engavetó nuestro derecho a la identidad”, *El Faro*, 17 de mayo de 2021.

¹⁶⁶ ARPAS (2021). “Sindicatos marchan contra las AFP”, Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador, 1 de febrero de 2020.

¹⁶⁷ Velásquez, E. (2021). “Sindicato de Asamblea denuncia intentos de represión policial en protesta por despidos”, *El Diario de Hoy*, 9 de julio de 2021.

¹⁶⁸ Orellana, J. (2021). “‘Si me quitan, no podré encontrar trabajo’: Marta hace huelga de hambre en la Asamblea junto a otros empleados”, *El Diario de Hoy*, 17 de mayo de 2021.

¹⁶⁹ Ángel, N., Alas, L. y Mendoza, I. (2021), “UMO impide paso hacia Casa Presidencial a veteranos de la Fuerza Armada”, *El Diario de Hoy*, 9 de agosto de 2021.

¹⁷⁰ Avelar, R. (2021). “‘Sí a la democracia, no a la dictadura’: Empiezan las primeras protestas contra el golpe de Bukele”, *El Diario de Hoy*, 2 de mayo de 2021.

¹⁷¹ Reyes, M. (2021). “Organizaciones sindicales cuestionan que Asamblea disolviera la Sala de lo Constitucional”, *El Diario de Hoy*, 5 de mayo de 2021.

¹⁷² Cortez, M. (2021). “‘La justicia no es el juguete de los que tienen el poder’: el reclamo de estudiantes de derecho y abogados”, *El Diario de Hoy*, 3 de julio de 2021.

¹⁷³ Rubio, F. y Cortez, M. (2021). “‘No al militarismo’, estudiantes de la UES protestan contra las medidas de seguridad establecidas por Bukele”, *El Diario de Hoy*, 30 de julio de 2021.

Se podría afirmar que la principal razón por la que no se cuenta con una robusta cultura de exigencia de los derechos es el desconocimiento de la mayoría de la población acerca de la integralidad de sus derechos y, sobre todo, de los procesos administrativos para la exigencia de los mismos. Cabe mencionar que la mayoría de concentraciones o manifestaciones para la exigencia de derechos, generalmente, son puntuales, locales, no masivas y poco articuladas. Por ejemplo, en los años recientes, a pesar de algunas convocatorias infructuosas como la más reciente del pasado 30 de julio¹⁷⁴, no se tiene registro de un paro nacional generalizado. Por otra parte, el Estado realiza el mínimo esfuerzo para promover y garantizar una cultura orientada a la exigencia de los derechos de los salvadoreños. Por ejemplo, en mayo de este año, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa decidió archivar la Ley para el Reconocimiento y Protección Integral de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, así como la Garantía del Derecho a Defender Derechos Humanos¹⁷⁵.

Debe señalarse que existe una red de organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento y universidades, particularmente la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA/Jesuita), que permanentemente se encuentran monitoreando temas relacionados con la transparencia, el acceso a la información pública, la lucha contra la corrupción, la profesionalización de la función pública, el Estado de derecho y el estado de la democracia. Estas redes se pronuncian públicamente, presentan propuestas de reformas, activan la justicia constitucional (por lo menos hasta antes de la destitución de los magistrados de la Sala de lo Constitucional, el pasado 1º de mayo, y acuden al sistema interamericano de Derechos Humanos).

6. En su mirada del continente, ¿considera que existen demandas ciudadanas transversales a la región latinoamericana? ¿cree posible que las propuestas de solución o formas de satisfacerlas sean viables desde una lógica decisoria (converger la voluntad política) a nivel regional?

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los países de América Latina y el Caribe se encuentran en “*una trampa de desarrollo*” por la alta desigualdad y el bajo crecimiento de la región¹⁷⁶. La pandemia por COVID-19 agregó una capa más de complejidad a la ya difícil situación social, económica, política e institucional.

Antes de enfocarse en las demandas ciudadanas transversales a la región latinoamericana, es importante señalar aquellas relativas a los países de la región centroamericana. Por ejemplo, en Centroamérica, se requieren acciones más ambiciosas en términos de adaptación y mitigación al cambio climático para reducir el riesgo de desastres y su impacto en las poblaciones más vulnerables, evitando que caigan en círculos de pobreza más profundos. Esto requiere una articulación y coordinación mediante la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA). Sin embargo, la pandemia ha dejado en un segundo o tercer plano la lucha contra el cambio climático. Además, el mandatario salvadoreño ha tenido una participación pasiva y se ha marginado de las discusiones regionales. De igual forma, se subraya la necesidad de los países centroamericanos de atender las

¹⁷⁴ Villaroel, G. (2021). “Internautas convocan a un Paro Nacional el 30 de julio para protestar contra Bukele”, *Diario El Mundo*, 25 de julio de 2021.

¹⁷⁵ Op. cit., Amnistía Internacional (2021), p. 180.

¹⁷⁶ PNUD (2021), *Informe regional de desarrollo humano 2021*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, p. 2.

causas estructurales de la migración, especialmente en términos de educación, acceso a empleo y reducción de violencia.

Por otra parte, la mayoría de los países de América Latina y del Caribe se encuentran en una ebullición política, en la que priman aspectos como el populismo, la desafección política y el autoritarismo, que tienden a replicarse con facilidad de un país al otro. En ese sentido, las principales demandas ciudadanas transversales en la región latinoamericana son la gobernabilidad democrática, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

En primer lugar, distintos episodios han demostrado que en lugar de avanzar, la mayoría de países ha retrocedido en términos de gobernabilidad democrática, especialmente mediante reformas a las Cartas Magnas, impuestas por los poderes ejecutivos, que prolongan la permanencia en el poder. Sin embargo, también se han dado procesos de reforma constitucional, impulsados desde la sociedad y a base de consensos (caso chileno). En segundo lugar, si bien en los distintos países se ha instalado una agenda de transparencia y lucha contra la corrupción, es importante mencionar que algunos líderes políticos han instrumentalizado su uso únicamente para llegar al poder. En efecto, se podría decir que el combate a la corrupción sigue siendo débil y no ha logrado institucionalizarse. En estas circunstancias, difícilmente habrá una voluntad política regional de combate a la corrupción, la cual en lugar de disminuir sigue aumentando. Por último, la transparencia es la última de las prioridades de este tipo de gobiernos, especialmente luego de la pandemia, cuando incluso se declaró la reserva de información de carácter público.

México

Por: Aldo Adrián Martínez Hernández¹⁷⁷

1. ¿Cuáles son las demandas ciudadanas ligadas a servicios vitales y de protección social?, ¿existe en la sociedad propuestas de solución? y/o ¿cuáles han sido las formas/ intentos de satisfacerlas?

México es un país de ingresos medios, lo cual lo posiciona como uno de los países latinoamericanos con una economía potente, estable y dentro de las veinte economías del mundo. Sin embargo, el país posee altos niveles de pobreza (por encima del 40%) y desigualdad, lo que incrementa la posibilidad de afectación a grupos vulnerables durante periodos de crisis, precisamente como lo es un proceso pandémico o la volubilidad de los patrones económicos actuales. La centralidad de lo antes mencionado es relacionada a la evidencia de, al menos, las últimas cuatro décadas en donde la afectación de grupos minoritarios como las comunidades indígenas, mujeres, campesinos, etc., son los que históricamente no sólo han estado subrepresentados en la toma de decisiones, sino que, además, han sido sistemáticamente los más afectados por el contexto y las decisiones gubernamentales (Coneval, 2021). Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2021) en el país “más de la mitad (57.3 %) de la población no cuenta con

¹⁷⁷ Aldo Adrián Martínez Hernández Doctor y Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por El Colegio de San Luis A.C, México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. Actualmente se desempeña como Postdoctoral Research Fellow del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) Región Centro. Correo e: aldomaher@usal.es

seguridad social y cuatro de cada diez personas se encuentran en situación de pobreza (41.9 %), más de cincuenta millones”¹⁷⁸. A pesar de que, en la última década, no se logró disminuir la pobreza en más de un marginal 2.5%, si logró avanzar (aunque poco) en la cobertura de otros derechos sociales como los servicios de salud, pasando de un 38% de limitación a los servicios de salud a un 16%, o el derecho a una vivienda digna pasando de 18% a 11%. No obstante, frente a los retos evidenciados en este periodo, México enfrentó una crisis sanitaria y económica en condiciones de vulnerabilidad, principalmente para estos grupos poblacionales. Además de las enfermedades relacionadas como diabetes y cardiovasculares, las condiciones de acceso al agua, la incapacidad de cumplimiento de condiciones de mantenimiento de sana distancia o acciones preventivas¹⁷⁹, así como las condiciones de seguridad social, acceso a internet, educación y mala alimentación, la informalidad e incertidumbre laboral supuso riesgos en términos de salud y los propios derivados de la crisis económica.

Los derechos sociales establecidos en el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social¹⁸⁰: “educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” han sido hasta el momento el fundamento de la acción gubernamental. Una de las soluciones implementadas para estos los problemas concretos de desigualdad, salud, pobreza y vivienda han sido las políticas sociales durante los gobiernos como el programa de inclusión social PROSPERA¹⁸¹ y el Seguro Popular¹⁸², los cuales fueron dos de los programas emblemáticos que desde hace poco más de una década habían funcionado como paliativos a la pobreza y la desigualdad por un lado, y por el otro, en la protección social en salud para quienes no se encontraban, al no ser derechohabientes por su informalidad laboral, en la condición de acceder a los servicios de salud estatales. En materia de salud el actual gobierno, reestructuró dicho programa, además se definieron dos programas en esta materia. El primero relacionado a la reorganización y ampliación hospitalaria. Esta reorganización y programas de mitigación durante la pandemia, permitirá a la secretaría de salud evitar la saturación de los hospitales, y aumentar su capacidad de atención durante momentos de alta demanda después de la crisis sanitaria. El segundo es un nuevo esquema y redefinición de la protección sanitaria. En este rubro, el antiguo Seguro Popular se moderniza con la intención de largo plazo de unificar las instituciones estatales de Seguridad Social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)¹⁸³ y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)¹⁸⁴ con la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)¹⁸⁵, el cual consolida la idea de acceso universal a la

¹⁷⁸ <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

¹⁷⁹ Según datos del Coneval (2021) “De acuerdo con los resultados de la medición multidimensional de la pobreza 2018, 7.2 % de la población habitaba en viviendas sin acceso al agua, lo que representa 9.1 millones de personas que no pueden lavarse las manos con agua y jabón”

¹⁸⁰ https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_General_de_Developmento_Social.pdf

¹⁸¹ <https://datos.gob.mx/busca/organization/prospera>

¹⁸² <https://www.gob.mx/salud/seguropopular>

¹⁸³ <http://www.imss.gob.mx/>

¹⁸⁴ <https://www.gob.mx/issste>

¹⁸⁵ <https://www.gob.mx/insabi>

salud incrementando su cobertura y centralizando las compras del estado, entre otras relacionadas a la estructura sanitaria del país.

En materia de programas sociales se ubican actualmente cinco medidas que intentan contrarrestar las vulnerabilidades de los grupos históricamente excluidos. La primera es el programa de apoyo a los adultos mayores, el cual es un programa universal, becas a jóvenes que no estudian ni trabajan; apoyos universales a personas con discapacidad, además de otros programas sociales¹⁸⁶ y de creación de infraestructuras carreteras comunitarias y agrícolas de reforestación, planteando alternativas para la generación de empleos principalmente al sur del país, la cual ha sido por décadas olvidada por los gobiernos. Basados en la política social, los programas de bienestar desarrollados por el presente gobierno han desplegado sus apoyos económicos a sectores menos favorecidos otorgando adelantos de estos, en diversos momentos desde el inicio de la gestión de este gobierno. La segunda medida es la creación de créditos para micro y medianas empresas, además de créditos para la vivienda el cual redefinió sus criterios ajustados para proveer mejores condiciones crediticias y una mejor calidad de las viviendas¹⁸⁷. Finalmente, la quinta medida, aunque esta circunstancial, fue la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (T-MEC), fundamentalmente se establecieron dinámicas de apoyo comercial con Estados Unidos, pese a los momentos de alta tensión en temas migratorios con el vecino del norte. Con todo lo anterior, el gobierno asume ha comenzado con un proceso de cambio hacia un intento de consolidación de un Estado de Bienestar¹⁸⁸, sin embargo, a pesar de que los programas de apoyos a adultos mayores, jóvenes y discapacitados han sido incluidos en la Constitución Política desde su llegada al gobierno, los apoyos sociales (que otros países comenzaron a implementar durante la pandemia) no han sido suficientes ante el contexto actual. No obstante, el gobierno ha evitado el endeudamiento del país negándose a solicitar préstamos a los organismos internacionales y ha delineado mecanismos para la inclusión de estos grupos históricamente relegados.

2. ¿Cuáles son las demandas o necesidades colectivas que se han hecho evidentes durante la pandemia, y cuáles las propuestas de solución o de formas de satisfacerlas?

Durante la pandemia se identificaron al menos cinco problemáticas que podrían ser atribuibles al contexto. 1) Acceso universal a la salud; 2) Incremento de la pobreza; 3) Empleo informal y subcontratación; 4) Brecha digital¹⁸⁹; 5) Brecha educativa. En este sentido, según el Coneval (2021)¹⁹⁰, el total de personas en situación de pobreza por ingresos pudo incrementar debido a la pandemia, “entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales (entre 8.9 y 9.8 millones de personas). El número total de personas en situación de pobreza extrema por ingresos entre 4.9 y 8.5 puntos porcentuales (6.1 y 10.7 millones de personas)”. Por otro lado, la pérdida de empleos formales durante la pandemia que

¹⁸⁶ Según datos del Coneval (2021) “ocho programas sociales que operan en la actual administración y que podrían tener incidencia en la atención de la pobreza en el corto plazo, su operación puede ser de utilidad para atender la reducción en el ingreso de la población”

¹⁸⁷ <https://www.gob.mx/tramites/programas>

¹⁸⁸ <https://presidente.gob.mx/frente-a-las-crisis-economica-y-sanitaria-gobierno-federal-toma-las-decisiones-correctas-presidente/>

¹⁸⁹ <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Servicios-publicos-y-gobierno-digital-durante-la-pandemia-Perspectivas-de-los-ciudadanos-los-funcionarios-y-las-instituciones-publicas.pdf>

¹⁹⁰ https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

osciló entre 500 mil a un millón de empleos perdidos además de al menos 10 millones de empleos informales, lo cual provocó la disminución en los ingresos de los hogares y la pérdida de las prestaciones laborales aseguradas por el empleo formal¹⁹¹ y la evidencia de millones de personas sin acceso a sistemas de salud o algún medio de protección social por parte del Estado (Coneval, 2021). Siguiendo con el informe realizado por el Coneval (2021) ¹⁹², “las personas más vulnerables son las que se encuentran ocupadas en: 1) trabajo subordinado, 2) trabajo por cuenta propia, 3) trabajo en los sectores más afectados y 4) ocupados sin seguro de desempleo”. Respecto a la educación, específicamente la educación básica a distancia obligada por la pandemia “requería de habilidades y herramientas tecnológicas que colocaron en desventaja a quienes forman parte de los hogares más pobres, lo cual puede profundizó la brecha educativa. Además de que presentó dificultades para dar seguimiento y niveles de efectividad, lo cual incrementó la brecha educativa tanto entre instituciones públicas y privadas y como entre contextos rurales y urbanos”. En este sentido, la acciones tendrían que ir en consonancia a estos grupos sociales y específicamente en estos rubros.

Para mitigar los estragos de la pandemia, según el mismo Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2021) ¹⁹³, las siguientes soluciones podrían establecerse a corto, mediano y largo plazo como acciones prioritarias del gobierno: “1) Garantizar el acceso al agua en los servicios básicos de la vivienda. 2) Desarrollar nuevos mecanismos institucionales de coordinación y sistemas de identificación e información comunes para todos los programas dirigidos a la población de bajos ingresos, entre ellos, la consolidación de un padrón único de beneficiarios. 3) Consolidar la protección social en pensiones estableciendo una pensión universal mínima de retiro y de invalidez para todos financiada con impuestos generales. Además, se considera necesario tener en cuenta los siguientes mecanismos para que existan medidas institucionalizadas de largo plazo que garanticen seguridad ante riesgos: o Seguro de desempleo contributivo que no afecte las pensiones de retiro, con base en dos posibles modelos: el sistema de reparto y el sistema de cuentas individuales. o Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a la población como estrategia de inclusión. o Piso mínimo solidario. Transferencia monetaria a la población como estrategia de no exclusión de la población pobre que puede ser no aceptada por individuos con mayores ingresos y transferida a grupos vulnerables. 4) Fortaleciendo la institucionalidad de la política de desarrollo social, la generación de información y evidencia rigurosas y mejorar los mecanismos de innovación en beneficio de los grupos de la población en situación de mayor vulnerabilidad”. Dichas propuestas se entrelazan y se asocian con el apoyo formal del Estado a la población, en la que destacan las acciones implementadas y en proceso, como la creación de empleos formales a partir de programas gubernamentales como la construcción de carreteras, apoyos, becas y créditos, principalmente en el sur del país. Lo segundo es la reforma constitucional que afecta a la subcontratación de personal, contribuyendo al pago de derechos laborales implementada el año pasado:

¹⁹¹Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH) <https://www.inegi.org.mx/temas/ingresoshog/> y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

¹⁹² https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

¹⁹³ https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

Sobre los apoyos para el bienestar social, alimentación, vivienda, educación y salud, el mismo Coneval (2021) ¹⁹⁴, plantea como soluciones: “El apoyo a pequeñas y medianas empresas, a través del subsidio parcial o total de las cuotas obrero-patronales que los empleadores deben asumir durante los meses de distanciamiento social. Otorgar subsidios temporales en el costo de los servicios básicos de la vivienda, en particular para los primeros deciles de ingreso. Asegurar la adecuada operación de programas sociales que otorgan transferencias monetarias directas, así como considerar extender la cobertura de estos programas”. En el área de salud “Liberar recursos para el fortalecimiento estatal y municipal de los sistemas de salud. Continuar con la implementación de servicios, protocolos y sistemas de información homologados para todas las instancias de salud durante y después de la emergencia sanitaria. Aumentar la disponibilidad de camas para hospitalización previendo el aumento en la demanda de estos servicios. Agilizar la contratación de profesionales de la salud para trabajar durante la emergencia sanitaria. Difundir y reforzar las acciones implementadas para mitigar los efectos negativos en la salud mental de la población y la atención a mujeres víctimas de violencia de género y violencia sexual. Reorganizar y reforzar la capacidad resolutive los diferentes niveles de atención, a través de: 1) reforzar el equipo básico en el primer nivel de atención; 2) reorganizar y reforzar la capacidad resolutive de instalaciones de todos los niveles de atención”. En términos educativos, se pueden “establecer las obligaciones de los integrantes de la comunidad escolar ante la emergencia, y los métodos para evaluar los aprendizajes de los alumnos durante este tiempo. Implementar mecanismos de regularización al término de la emergencia, para que cuando los alumnos se incorporen al siguiente grado escolar, cuenten con los conocimientos necesarios. Considerar la implementación de estrategias para modalidades educativas como la indígena, comunitaria o migrante, que en materia educativa son los principales grupos prioritarios. Otorgar despensas a familias beneficiarias de programas que otorgan servicios de alimentación en escuelas”.

3. ¿Cuáles son las condiciones institucionales para existencia de sociedad civil organizada? ¿qué características tienen las organizaciones con incidencia en la generación de políticas públicas?

En México, a partir del año 2000, se instauró en el artículo 9° de la Constitución Política ¹⁹⁵ el derecho a la libre asociación, a partir de lo cual se definió el marco normativo que posibilitó la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). A partir de ello comenzaron a proliferar asociaciones civiles (AC u OSC) de diferente naturaleza “asistencia social, medio ambiente, derechos humanos, combate a la pobreza, anticorrupción, estado de derecho, y todas ellas dan cuenta de la participación ciudadana en la atención de los problemas y demandas sociales como uno de los rasgos más característicos de la democracia”¹⁹⁶. Según datos del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), hasta el año 2018 existían casi 39 mil OSC en el país creciendo a más de 41 mil en 2020 ¹⁹⁷. Pese a ello, México tiene comparativamente con otros países latinoamericanos (Chile o Brasil) menos OSC’s por cada 100 mil

¹⁹⁴ https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

¹⁹⁵ https://www.comecso.com/wp-content/uploads/2018/12/Cuaderno_LFFAROSC_IBD.pdf

¹⁹⁶ <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/amlo-y-la-sociedad-civil-una-relacion-compleja/>

¹⁹⁷ Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil <https://datos.gob.mx/busca/dataset/registro-federal-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil>

habitantes. En términos concretos existe en el país el marco normativo, la defensa legal y la estructura social necesaria para la estructuración de las OSC.

Cabe mencionar que, con las OSC, en el país comenzaron a desarrollarse e implementarse toda una gama de mecanismos que han definido la relación Estado-Sociedad. La centralidad de lo anterior es que las OSC's surgieron en sí mismas como el mecanismo de rendición de cuentas, control político y de consolidación democrática del país (además de los Poderes del Estado y los medios de comunicación) más efectivo del sistema político¹⁹⁸. Dicha relación comenzó precisamente con la transición democrática y actualmente mantiene influencia en la vida política. Sin embargo, el gobierno actual mantiene una severa crítica ante dichas organizaciones civiles debido a la vinculación de algunas de ellas con el poder financiero y mediático del país. Con ello, el gobierno estableció límites financieros y control fiscal más transparente de dichas asociaciones. Lo cual ha puesto de manifiesto un control político de, al menos, las más grandes OSC's¹⁹⁹.

El principal argumento del gobierno frente a esto es la constante crítica al neoliberalismo. El gobierno ha asociado a la política económica neoliberal con los grandes problemas del país, principalmente, con la corrupción, la desigualdad y la pobreza y la relación de estos con la permisividad de las OSC. De hecho, el presidente en sus conferencias matutinas, que ha desarrollado cada día desde su llegada al poder, ha dedicado gran parte de estas a la crítica del modelo neoliberal y su crisis evidenciada aun con mayor fuerza durante la pandemia. Esta crítica se ha desarrollado en todas las áreas de la vida política y social del país por parte del presidente y el gobierno federal, comenzando por la desigualdad, la pobreza, y en efecto con la salud, esta última se ha asociado a las malas prácticas de los gobiernos predecesores neoliberales con la deficiencia del servicio ante la emergencia sanitaria, justificando las fallas durante su gestión.

4. ¿Cuáles condiciones del gobierno actual posibilitan, o no, la satisfacción de las demandas ciudadanas?

Las condiciones políticas se consideran positivas gracias a los resultados de las elecciones intermedias del pasado 6 junio de 2021, las cuales establecieron tres elementos a destacar. Por un lado, definieron una mayoría legislativa que mantiene al partido Morena del presidente Andrés M. López Obrador como la primera fuerza política del país, apoyada por su coalición Juntos Haremos Historia (JHH), integrada por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), quienes detentaron el control mayoritario de la Cámara de diputados, además de la mayoría en la Cámara de senadores obtenida en 2018. A nivel local, Morena y su colación se consolidarían como la primera fuerza en el control de las gubernaturas (gobiernos estatales), desplazando al PRI y al PAN del domino territorial en los estados. La configuración de la Cámara de Diputados mantendría una distribución un tanto similar a lo acontecido en las elecciones de 2018. Morena se ubicaría nuevamente como la primera fuerza política con 199 curules representando el 39.8% de la Cámara,

¹⁹⁸ <https://derechoenaccion.cide.edu/las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-y-su-labor-en-mexico/>

¹⁹⁹ <http://cmdpdh.org/2021/05/el-trabajo-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-es-fundamental-para-la-salud-de-la-democracia-amlo-debe-reconocer-y-respetar-la-diversidad-del-pais/>
<https://www.iis.unam.mx/blog/la-sociedad-civil-desde-la-4t-pueblo-bueno-vs-fifis-o-recolonizacion-de-la-esfera-civica-desde-la-politica/>

en segundo lugar, se ubicaría el PAN con 111 curules, representando el 22.2%. Como tercera fuerza política se ubica al PRI, con 70 curules, representando el 14%, en un cuarto lugar se ubicará el PVEM con 43 escaños, representando el 8.6%, seguido por el PT con 39 escaños que representan el 7.8%, el MC con 23 curules (4.6%) y finalmente el PRD con 15 escaños que representan el 3% (Tabla 3). De acuerdo con estos datos, Morena y la coalición oficialista obtendrían el 56.2% de la Cámara de Diputados alcanzando 281 curules, en tanto la coalición opositora PAN-PRI-PRD alcanzarían 196 escaños representando el 39.2%²⁰⁰. Con ello el partido gobernante obtendría la mayoría simple lo cual le permitirá la aprobación del presupuesto anual y la posibilidad de reformar y aprobar leyes, sin embargo, seguirá requiriendo el apoyo de 53 diputados de otros partidos fuera de la coalición para alcanzar la mayoría calificada y con ello poder realizar cambios a la Constitución Política.

En este sentido, las elecciones de 2021 significaron para el partido gobernante un voto de confianza y continuidad de un proceso de cambio anunciado por el presidente López Obrador y Morena desde su llegada al poder en las elecciones generales de 2018. En este escenario, las demandas ciudadanas tendrían cabida en la medida que se circunscriban a la continuidad del proyecto que conforma la coalición gobernante. En donde destaca la aprobación del presidente se situó por encima del 55%²⁰¹, posicionándose como uno de los presidentes con mayor aprobación en la historia democrática del país y comparativamente por arriba de la media internacional. En términos generales la percepción ciudadana favorece el desempeño del presidente con una alta aprobación desde el inicio de su gestión, no fue así respecto al desempeño en general del gobierno, principalmente en áreas como la seguridad y la economía, manifestando niveles de desaprobación por encima del 50-60% respectivamente. En términos de sanidad, en concreto frente a la pandemia, hay visiones contrapuestas, ya que la mitad de la población asume posturas positivas respecto al desempeño del gobierno y la otra una postura más crítica. Sin embargo, la aprobación de la ciudadanía respecto a la actuación general de López Obrador ²⁰² evidencia un amplio apoyo popular hacia el presidente más que hacia su equipo de trabajo²⁰³. Cabe destacar la relevancia de estos niveles de aprobación en el contexto de la crisis sanitaria. En este escenario, nuevas políticas sociales o demandas alternativas a la política nacional circunscrita en el modelo de gobierno, además de las ya implementadas, difícilmente tendrán cabida en lo que resta de la gestión ²⁰⁴. Sin embargo, existe una percepción generalizada de aceptación de opiniones diversas e incluso el posicionamiento de temas en la agenda del gobierno, siempre teniendo en cuenta que estas estén en línea de programa político gubernamental. Las cuales van en consonancia con las motivaciones o necesidades ciudadanas en general.

5. ¿Existe en la sociedad una cultura orientada a la exigencia de los derechos? Algo más descriptivo que estadístico.

²⁰⁰ Garrido (2021) <https://datos.nexos.com.mx/la-eleccion-federal-de-2021-resultados-generales/>

²⁰¹ <https://oraculus.mx/diputados2021/>

²⁰² <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>

<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/repunta-2-puntos-la-aprobacion-de-amlo>

²⁰³ <https://news.un.org/es/story/2020/09/1480972>

²⁰⁴ <https://datos.covid-19.conacyt.mx/>

México tiene una larga historia en la movilización ciudadana²⁰⁵. Sin embargo, en los últimos tres años, los movimientos sociales, han evidenciado una baja en intensidad y movilización. Precisamente relacionado a la llegada de Andrés M. López Obrador y Morena al poder. Sin embargo, en este último año destacan tres movilizaciones de grupos sociales claramente identificados: las movilizaciones feministas, que fue un fenómeno global más que nacional, movilizaciones en contra de la violencia, y movilizaciones sectorizadas opositoras al gobierno, estas últimas se dieron a nivel local principalmente con un número muy disminuido de ciudadanos²⁰⁶. Por otro lado, los cuestionamientos a las intervenciones económicas del gobierno durante este proceso han provenido de miembros de la sociedad civil y de diversas OSC, así como de medios de comunicación tradicionales (televisión y diarios), intelectuales y grupos de empresarios, más que de la propia sociedad en general.

Por otro lado, según datos de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI 2020)²⁰⁷, en términos generales, hay una cultura política que se caracteriza por siete elementos. El primero es que la sociedad confía poco o nada en las instituciones políticas (partidos políticos, poderes legislativos, justicia, policía, gobiernos municipales, servidores públicos). El segundo es el alto nivel de insatisfacción democrática (69% de la población coincide en que para gobernar un país se requiere de un gobierno en donde todos participen en la toma de decisiones, así también el conocimiento sobre la democracia. Sin embargo, el 34% percibe que el gobierno si considera sus opiniones y sólo el 27% considera que cuenta con los conocimientos y habilidades para participar en actividades políticas. 46% se encuentra poco o nada satisfecha con la democracia) pero niveles altos de confianza en instituciones como el Ejército y la Marina. El tercer elemento es la sofisticación política o conocimiento político, en donde 55-63% se dice preocupada por los asuntos del país, la mayoría se informa por medio de la televisión y redes sociales, en tercer término, por periódicos y revistas (digitales). El quinto elemento se asocia a un país con niveles medios de tolerancia a las libertades, pero muy religioso (católico predominantemente), con niveles altos de discriminación, en donde 73% considera haber experimentado algún tipo de discriminación (sexual, racial, ingresos, clase social). El quinto elemento es la legalidad, en ello se percibe una cultura de poco respeto a las leyes, ya que el 47% percibe que en el país se respeta poco el marco normativo. En este sentido, la población identifica a la corrupción (54-59%) como el principal problema, seguido por la pobreza (53%) y a inseguridad (50%). El último elemento es referente a la movilización y exigencia de derechos. Sobre estos, 36% de la población considera que tener responsabilidades se relaciona con ser ciudadano y 29% considera tener derechos como ciudadano. Es un país muy solidario (82% ha realizado alguna acción altruista), con una intermitente participación en diferentes asociaciones sociales (religiosas 11%, de padres de familia 10%, deportivas 10%, vecinales 11%, estudiantiles 6%, etc.). En este sentido, 39% de la población considera que es necesario que las personas manifiesten su inconformidad, aunque haya actos violentos, 71% de la población considera que la cobertura de las necesidades básicas es un trabajo conjunto entre la sociedad y el gobierno, el 19% de la población ha

²⁰⁵ <https://www.redalyc.org/journal/2110/211059782019/html/>
<https://www.timetoast.com/timelines/movimientos-sociales-en-mexico-1982-2017-9a957b6e-8a8e-4212-8ae6-40aa4a8566f4>

²⁰⁶ <https://www.proceso.com.mx/opinion/2012/2/21/amlo-el-sistema-de-movimientos-sociales-99124.html>
<https://vientosur.info/los-movimientos-sociales-frente-a-amlo/>

²⁰⁷ <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

realizado algún trabajo de voluntariado, el 22% ha realizado alguna actividad relacionada con asuntos públicos, 10% ha firmado peticiones para solicitar algún servicio público, el 16% ha participado en alguna consulta ciudadana. Con ello se asume que es una sociedad intermitente, activa, que se moviliza con temáticas específicas, con una baja identificación de sus derechos y limitada defensa de estos.

6. En su mirada del continente, ¿considera que existen demandas ciudadanas transversales a la región latinoamericana? ¿cree posible que las propuestas de solución o formas de satisfacerlas sean viables desde una lógica decisoria (converger la voluntad política) a nivel regional?

Después de lo acontecido en diversos países del sur de Europa como Italia y España, y lo observado en Estados Unidos al inicio de la pandemia, la preocupación se centró en el devenir de otras realidades como la latinoamericana. Desde su inicio, el pronóstico asociado al desarrollo de la pandemia en la región era poco alentador. Las capacidades institucionales de estos países se ponían a prueba. En términos comparados, la construcción de narrativas, estrategias sanitarias, condiciones sociales y procesos políticos manifestaba toda una gama de condicionantes estructurales que definirían el fracaso latinoamericano frente a la COVID-19.

Antes de la pandemia, el índice de Seguridad Sanitaria de la Johns Hopkins evidenciaba que, en el mundo, la mayoría de los países carecía de herramientas suficientes para atender una emergencia sanitaria. En específico en América Latina había tres grupos de países diferenciados por sus capacidades sanitarias con las que enfrentarían la emergencia. En términos regionales, los países más preparados frente a la pandemia eran Brasil (22), Argentina (25), Chile (27), México (28), con un margen moderado de actuación se ubicaba Ecuador (45), Perú (49), Costa Rica (62), Colombia (65), El Salvador (65), Panamá (68), Nicaragua (73) Uruguay (81), República Dominicana (91), y los países con menor capacidad eran Bolivia (102), Paraguay (103), Guatemala (125), Honduras (156), Venezuela (176). Ante esto, América Latina se ubicaba en 2019 como una de las regiones con menores posibilidades institucionales, y que, por lo tanto, no tenía las estructuras de prevención, detección, respuesta, normativas y capacidad de atención al riesgo necesarias para enfrentar una pandemia.

En este contexto, lo que sabíamos es que las capacidades sanitarias, en la mayoría de los países latinoamericanos, eran deficientes (comparativamente a la media mundial), claramente por debajo de lo establecido por la OMS como estructuras necesarias para la atención médica. Lo anterior, aunado a una de las condicionantes de salud preexistentes, como las enfermedades asociadas a los grupos más vulnerables y que como efecto son más proclives al agravamiento de la COVID-19, como la obesidad, la hipertensión, diabetes, tabaquismo. Sin embargo, las preocupaciones previas no sólo tenían que ver con el aparato necesario para la protección de la salud de los ciudadanos latinoamericanos. La Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford, indicaba tempranamente que la falta de acceso al agua potable, la desnutrición, la mala alimentación, la desigualdad y la pobreza, eran los factores de riesgo principales para la diseminación de los contagios, por lo que afectarían aún más en los países con problemáticas históricas.

América Latina enfrentó la pandemia en medio de un cúmulo de problemas endémicos, entre ellos, se encuentran las condiciones estructurales y sistémicas como la corrupción, la violencia, la pobreza, la desigualdad, la informalidad y el desempleo en un marco de bajo crecimiento económico. A lo anterior, se destaca el contexto social y diversidad política de la región. En países como México, Nicaragua, Argentina, y ahora Perú se asientan gobiernos con ideologías de izquierda; en Brasil, Colombia, El Salvador, Chile, gobiernos asociados a la derecha ideológica.

En este contexto, las consecuencias de la pandemia son puntos de inflexión en toda la región. El retroceso en la construcción y ampliación de la clase media que había evidenciado un marginal pero progresivo crecimiento después de tres décadas, el agravamiento de las condiciones de pobreza, el aumento en la desigualdad, la recesión y estancamiento económico, la violencia de género, la pérdida de sectores productivos, el cambio en el paradigma turístico, etc, son un reto insalvable para Estados en donde la emergencia sanitaria llegó con más fuerza y para aquellos en donde aún está en crecimiento. Según el FMI, la recuperación de los países latinoamericanos no verá la mejoría de sus economías a niveles previos a la pandemia hasta mediados de 2023. La cual está condicionada por la incapacidad gubernamental de reducir la pandemia sanitaria, la de pobreza y desigualdad y la de corrupción en la región. Para los latinoamericanos, la pandemia no es más que un agravamiento de sus realidades preexistentes.

En este contexto se pueden establecer tres líneas de planteamiento y convergencia regional. El primero es la crítica hacia el sistema económico y sus consecuencias negativas en las estructuras sociales. El segundo es la creciente desigualdad social y la pobreza provocada por el modelo político-económico. El tercero es la creciente corrupción de la clase política y la falta de confianza en las instituciones del Estado. El cuarto es la construcción de una región independiente no antagónica, más colaborativa, al poder económico de China y Estados Unidos. La importancia de estos elementos va ligado al liderazgo de México, Argentina y Brasil, en el contexto latinoamericano pueden asumir una postura mediadora y no necesariamente articuladora de la región, una apuesta es la reconfiguración de la OEA y la CELAC. Lo cual no es menor, en un intento de consolidación de los gobiernos pospandémicos que manifiestan un desgaste en sus respectivas sociedades. Finalmente, el éxito de lo anterior irá ligado al contexto latinoamericano que dependerá de los cambios progresivos en la política económica con beneficio social, que tendrá que enfocarse en la disminución de la violencia, la pobreza y la desigualdad, y la estabilidad, crecimiento e integración económica.

Referencias

- Animal Político, (2020). "COVID-19 y crisis vinieron 'como anillo al dedo': AMLO" en *animalpolitico.com*. Recuperado el 8 de mayo de 2021: <https://www.animalpolitico.com/2020/04/crisis-economica-salud-transitoria-saldremos-ponto-amlo/>
- Cejudo, G.M., Gómez, D., Michel, C.L., Lugo, D., Trujillo, H., Pimienta, C., Trujillo, H., Campos, J. (2020). "Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?" 8 de octubre, 2020. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México. Disponible en: <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/> / Federalismo en COVID: Plataforma

interactiva sobre políticas estatales ante la pandemia por COVID-19
<https://www.cide.edu/coronavirus/federalismo-covid/>
<https://lnppmicrositio.shinyapps.io/PoliticaseconomicasCovid19/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL:
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

Conteos Censales de Participación Ciudadana 2009-2018. Estudio Censal de Participación Ciudadana en las elecciones federales 2009-2018. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) del Instituto Nacional Electoral (INE)
<https://www.ine.mx/transparencia/datos-abiertos/visualizacion-datos/conteos-censales-participacion-2009-2018/>

Dirección General de Epidemiología: Sistema de Información de la Red IRAG. Secretaría de Salud
<https://www.gits.igg.unam.mx/red-irag-dashboard/reviewHome>

El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/repunta-2-puntos-la-aprobacion-de-amlo>

Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI 2020) del Subsistema Nacional de Información de gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto Nacional Electoral (INE)
<https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <https://www.inegi.org.mx/temas/ingresoshog/>

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

Gobierno de México, (2020). “Nueva Normalidad” en COVID-19 Medidas Económicas. Recuperado el 6 de mayo de 2021 en: <https://www.gob.mx/covid19medidaseconomicas/acciones-y-programas/nueva-normalidad-244196>

Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):

<https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=6475>

Instituto Nacional Electoral (INE).

<https://centralectoral.ine.mx/2018/08/23/concluye-ine-la-integracion-del-congreso-de-la-union/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2021) La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (COVID 19) en México (2020). https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México. Disponible en: <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/> / Federalismo en COVID: Plataforma interactiva sobre políticas estatales ante la pandemia por COVID-19: <https://www.cide.edu/coronavirus/federalismo-covid/> / <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/PoliticasEconomicasCovid19/>

Macal, Dafné Neme (2020) “Factores de la demanda médica no atendida en los servicios públicos del Sistema de Salud mexicano. Modelo factorial exploratorio”. *Revista de Administración Pública*, (LV)2: 65-90.

Martínez-Hernández, Aldo Adrián (2020) “Los ciclos políticos y el cambio en el sistema de partidos mexicano. Las elecciones de 2018 en retrospectiva”. *Revista Española de Ciencia Política*, (54):65-94.

_____. (2020) “Perspectivas Políticas y Sociales: México”. En Ricardo Ávila (Ed) *Perspectivas Políticas y Sociales en Latinoamérica*, Centro de Estudios Regulatorios, Suramericana S.A, pp. 112-127. <https://www.cerlatam.com/publicaciones/libro-de-perspectivas-politicas-y-sociales-en-latinoamerica/>

_____. (2020) “Las pandemias de América Latina”. *Revista Latinoamérica 21*. (noviembre) <https://latinoamerica21.com/es/las-pandemias-de-america-latina/>; <https://www.elobservador.com.uy/nota/las-pandemias-de-america-latina-202011416400>

Martínez-Hernández, Aldo Adrián y Pérez Martínez, José de Jesús (2021) “La doctrina del shock y la acción de gobierno en México: la capacidad de respuesta ante la COVID-19 y las dinámicas subnacionales”, *Política Revista de Ciencia Política, (en proceso de elaboración y publicación)*

Secretaría de Salud del Gobierno de México: Plataforma <https://coronavirus.gob.mx/> / <https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DOView> / Dirección General de Epidemiología: Sistema de Información de la Red IRAG. Secretaría de Salud: <https://www.gits.igg.unam.mx/red-irag-dashboard/reviewHome> / http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_recursos_gobmx.html

Sistema de Información de Derechos Sociales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): Módulo de Condiciones Socioeconómicas MCS-ENIGH 2010 y el Modelo Estadístico 2018 para la continuidad del MCS-ENIGH. / Sectorial (SINAIS) 2012-2017, Recursos en Salud, Cubos dinámicos de la SSA-DGIS, 2012 y 2017 / MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx/>

Sistema de Información de Derechos Sociales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx> / Módulo de Condiciones Socioeconómicas MCS-ENIGH 2010 y el Modelo Estadístico 2018 para la continuidad del MCS-ENIGH. Módulo Sectorial (SINAIS) 2012-2017, Recursos en Salud, Cubos dinámicos de la SSA-DGIS, 2012 y 2017

Zazueta Borboa, Jesús Daniel y Jaramillo Molina, Máximo Ernesto (2020) “El impacto desigual de la pandemia: Determinantes socioeconómicas y de salud en las tasas de fatalidad del Covid19 en México”. *Revista de Administración Pública*, (LV)2: 91-108

Panamá

Por: Sergio García Rendón

1. ¿Cuáles son las demandas ciudadanas ligadas a servicios vitales y de protección social?, ¿existe en la sociedad propuestas de solución? y/o ¿cuáles han sido las formas/ intentos de satisfacerlas?

Según los datos de la Encuesta Nacional realizada por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) de 2019 los principales problemas para la ciudadanía de Panamá eran la inseguridad (27.5%), la educación (22.6%), la corrupción (12.7%), el desempleo (9.0%) y la pobreza (8.7%). Para el 2021 y luego de la pandemia, los resultados fueron la corrupción (21.8%), el desempleo (17.5%), la educación (13.2%), la desigualdad (12.5%), la inseguridad (12%), y la pobreza (9%). Es entendible que durante las cuarentenas la percepción de inseguridad bajase, pero subiera la de la corrupción (esto debido a denuncias constantes de malversación de fondos durante la pandemia). Al mismo tiempo el desempleo y la pobreza aparecen como un problema constante.

Como se verá en el desarrollo de la respuesta número cinco existe una inclinación cultural panameña a no demandar los servicios vitales y de protección social como algo que el Estado debiera resolver de manera colectiva y pública, sino que dependen de la capacidad individual de los ciudadanos para resolver de forma particular los mismos, o del grado de cercanía que cada individuo pueda desarrollar con los que distribuyen los recursos. Dado que entre las opciones entregadas para seleccionar el problema no existe mención específica de los servicios vitales y de protección social, debemos asumir que estos encajan dentro de la selección de la preocupación por el desempleo y la pobreza.

Una vez ahondado en estos servicios vitales y de protección social encontramos que son calificados como malos o muy malos los servicios de educación, salud, vivienda, agua, electricidad, transporte público y la recolección de basuras entre otros. Según la misma encuesta del CIEPS los ciudadanos estiman que los servicios públicos funcionan mal o muy mal en un 61.7% para 2019, y en un 55.7% para 2021. Entre ellos los peor calificados son los de educación pública, la salud pública, el estado de las vías y carreteras y la recolección de basuras.

Desde antes de la pandemia ha habido protestas ciudadanas en torno a la demanda de estos servicios vitales, pero no lograron sobrevivir a las cuarentenas de la pandemia. No existen propuestas

específicas de solución entre los actores políticos relevantes, y el tema de los servicios vitales y la protección social pareciera ser más caballo de batalla de cada campaña electoral, en la cual los políticos usan esas demandas para prometer una solución colectiva que no llegará, o para ajustar la cercanía de personas que saben que recibirán estos beneficios si el candidato es elegido. No obstante, a finales de 2020 la presidencia de Laurentino Cortizo organizó el llamado Pacto del Bicentenario, “con la finalidad de lograr acuerdos nacionales en materia de salud, seguridad social, educación, economía, seguridad y servicios básicos, para sentar las bases de un mejor Panamá, contando con la participación de todos los sectores productivos del país”.

El Pacto hizo uso de una plataforma que recogiera las demandas de todos los ciudadanos en el país y las propuestas de solución que se les ocurriesen. Los resultados revelaron problemas de duplicación y uso de bots en las plataformas, al tiempo que los esperados retos de generalidad y especificidad de las peticiones. Al momento se sigue trabajando en la forma de comisiones que interpreten las demandas expuestas y que realicen un informe de esto, pero el proyecto del gobierno se ha ido diluyendo en relevancia y parece más un saludo a la bandera dentro de las demandas que la ciudadanía vienen haciendo por un mejor sistema de protección social.

2. ¿Cuáles son las demandas o necesidades colectivas que se han hecho evidentes durante la pandemia, y cuáles las propuestas de solución o de formas de satisfacerlas?

Con la llegada de la pandemia y la instauración de cuarentenas especialmente severas en Panamá (donde por unos meses las personas solo pudieron salir a la calle en una hora específica y en unos días específicos determinados por el género de la persona) se hizo especialmente notoria la necesidad de asistir en términos de recursos a la importante parte de la población que dependía de la economía informal, aquellos que buscaban cada día su sustento y no tenían ahorros con qué cubrir su inactividad.

El gobierno diseñó entonces el bono solidario, que es una ayuda destinada a más de un millón trescientos cincuenta mil panameños, según la información del gobierno. Esta ayuda viene en la forma de un vale digital por valor de que se puede canjear en grandes supermercados. Recientemente aparecieron críticas a la nueva propuesta del gobierno de exigir que los ciudadanos beneficiados realicen cursos de formación como forma de justificar el pago del bono solidario.

Entre las otras demandas puestas en discusión durante la pandemia se alcanzó a poner sobre la mesa el congelamiento de intereses bancarios para los préstamos y pasivos bancarios. El gobierno entonces concedió un alivio financiero en la forma de congelar los intereses por un período dentro de la pandemia, aunque esto luego derivó en quejas por lo que en realidad fue la acumulación de intereses.

Pero la mayor demanda o necesidad colectiva que ha aparecido durante la pandemia ha sido la lucha contra la corrupción. Debido a múltiples escándalos del gobierno y de sus miembros aumentó la percepción de la corrupción como el mayor problema del país, pasando de un 12.7% a un 21.8%. De forma justa o no la población ha culpado a la manera en que el gobierno usa los recursos de los principales males que han tenido lugar desde la emergencia sanitaria, con un 42% de la población manifestando que la corrupción ha aumentado mucho.

En respuesta a esto el gobierno ha asegurado una política de rendición de cuentas que está basada en la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), pero que se ha quedado

corta a la hora de visibilizar el volumen de compras y contratos sucedidos durante la pandemia, lo que ha puesto en cuestión la voluntad real del gobierno de resolver los problemas de transparencia. En un país en que históricamente esto ha sido un problema se puede considerar que el fenómeno sobrepasa al gobierno de Cortizo y el PRD.

3. ¿Cuáles son las condiciones institucionales para existencia de sociedad civil organizada? ¿qué características tienen las organizaciones con incidencia en la generación de políticas públicas?

Las condiciones institucionales para la existencia de sociedad civil organizada son deficientes. Para comenzar, Panamá tiene serios problemas de confianza interpersonal, lo que desincentiva la organización civil. Un 74.2% de los encuestados por el CIEPS manifestó que los panameños son poco o nada confiables, lo cual elimina casi de tajo la posibilidad de vínculos organizacionales en torno a proyectos colectivos. Esto puede explicarse en parte porque en la cultura social y política del país se han menospreciado históricamente experiencias públicas, y han predominado arreglos particulares como el clientelismo y la corrupción (CIEPS, 2019), lo que ha expuesto a los ciudadanos a un juego de suma cero en que todos deben enfrentarse por los recursos, incluso los del Estado (se amplía esto en la respuesta cinco).

Como consecuencia los panameños casi no participan de organizaciones sociales o cívicas. Según la encuesta del CIEPS solo un 7.6% de los ciudadanos es miembro de alguna organización social, política, civil o comunitaria, un número que es mucho menor entre las personas más jóvenes. No es difícil de ver esto como un efecto del aislamiento de las cuarentenas en una sociedad de por sí bastante atomizada, pero los resultados del 2019 ya hablaban de una baja participación en organizaciones de este tipo, a pesar de incluir una organización bastante popular como la iglesia.

De los encuestados que participan en las organizaciones señaladas el 25.9% participa una vez al año, el 14.1% algunas veces al año, un 12.7% tres veces o menos al mes, y un 26.6% una o varias veces a la semana, en lo que corresponde en su mayoría a las reuniones de iglesias. Es llamativo que el 20.6% no sabe o no responde la pregunta.

Entonces las organizaciones con incidencia en la generación de políticas públicas no sobrepasan las figuras de un sindicalismo al que cada vez pertenecen menos ciudadanos (solo un 3.5% de la población), y a grupos que pretenden conseguir prebendas en sus respectivos campos, en una forma que podríamos describir como corporativista. Esto trae a su vez que a pesar de marcadas necesidades de protección social venga creciendo una sensación de apatía por la organización social y política y un impulso por creer que estos problemas se resuelven de manera individual, algo que culturalmente ya está reforzado en la idea de un país comercial y que no debiera tener más que una economía de libre mercado.

4. ¿Cuáles condiciones del gobierno actual posibilitan, o no, la satisfacción de las demandas ciudadanas?

No creo que haya condiciones del gobierno actual que hagan mejor o peor el asunto de la satisfacción de demandas ciudadanas. El gobierno está a cargo del Partido Revolucionario Democrático (PRD), el partido de Torrijos y Noriega, y el que mejor representa el juego político panameño. En este juego los partidos son agrupaciones que resultan un fin en sí mismas, que se agrupan y compiten para obtener recursos del Estado, y que procuran su reelección distribuyendo de manera particular los recursos a los que tienen acceso. Se puede señalar, sin embargo, que macroeconómicamente el país

se encuentra en un momento menos favorable que el de hace unos años, con un crecimiento económico más lento y con un aumento de la deuda externa debido a los gastos no previstos por la emergencia sanitaria.

Ha habido intentos como el del Pacto del Bicentenario, pero parecen responder más a la preocupación por verse dispuestos a atender las demandas ciudadanas que por un verdadero compromiso con la resolución de estas demandas. Los viejos hábitos de la política panameña, el clientelismo, la compra de votos y la corrupción son más grandes que el gobierno actual y que un partido en particular. Esto implica que esas demandas se acumulan poco a poco, favoreciendo la aparición de proyectos políticos que apelen a la ciudadanía en una forma más carismática y directa, como el de Ricardo Martinelli, expresidente señalado de casos de corrupción, y el de la diputada Zulay Rodríguez, diputada con un discurso xenófobo bastante popular.

5. ¿Existe en la sociedad una cultura orientada a la exigencia de los derechos? Algo más descriptivo que estadístico.

Resulta sorprendente que a pesar de tener elevadas cifras de desigualdad y pobreza no haya expresiones organizadas y relevantes de la sociedad civil que demanden la exigencia de derechos y de un sistema de protección social. A la vez resulta llamativo que los ciudadanos califiquen tan negativamente los servicios vitales, pero no reconozcan esto como uno de los mayores problemas del país.

La respuesta puede estar en que los ciudadanos simplemente hayan adoptado formas de relación entre ellos que son producto de configuraciones y patrones histórico-institucionales propios del Estado. Si el Estado, cooptado por intereses particulares, decide quién recibe cuánto, cómo y por qué de un grupo de recursos materiales y simbólicos, entonces que las formas de relacionamiento y distribución del Estado se caractericen por su particularismo puede imprimir con el tiempo en los ciudadanos y su cotidianeidad formas de interacción que repliquen esas lógicas. Es probable entonces que ciertos liderazgos y prácticas históricas privilegiaran visiones corporativistas o clientelares, no sujetas a restricciones o controles políticos, que desarrollasen un sendero institucional más ligado a un juego de suma cero, dado que los patrones históricos de distribución y atención estatal no permitieron que lo público fuera percibido como algo de todos (Tabellini, 2010; Charron y Lapuente, 2013). En tal escenario los patrones de desconfianza y baja asociación y la baja opinión de las instituciones sumarían a la erosión de la legitimidad democrática y al subsecuente mal uso de lo público, creando una especie de profecía autocumplida. No solo no se satisfacen las demandas sociales de forma colectiva, sino que se aprende a buscarlas con arreglos particulares, haciendo más difícil entonces que se soluciones de forma colectiva.

Históricamente, el trayecto institucional panameño parte con un régimen formalmente democrático con protopartidos oligárquicos altamente clientelares, incapaces de respetar las reglas del juego establecidas por ellos mismos -el mejor indicador son los numerosos fraudes electorales entre 1903 y 1968-. Luego fue instaurado un régimen autoritario con prácticas corporativistas que instaló un sistema electoral altamente mayoritario y que, por lo tanto, incentivaba el personalismo y la creación de redes clientelares. Y, finalmente, el régimen democrático instaurado en 1990 no superó las prácticas clientelares, sino que las perfeccionó y las puso al servicio del establecimiento de un modelo económico rentista, excluyente, que genera riqueza pero es incapaz de distribuirla, y que limita la política social a la distribución de subsidios. En tal contexto es entendible que haya dificultades en la

cultura panameña para la exigencia de derechos colectivos y públicos, debido a que históricamente se ha concebido que cada uno debe buscar lo suyo, en competencia incluso con los demás.

Una de las consecuencias de tal aprendizaje cultural es la idea del juegavivo, el ciudadano panameño que aprende que debe resolver las situaciones por fuera del Estado, casi en competencia con las instituciones formales, y buscando atajos que le permitan solucionar sus demandas o intereses más allá de las que el Estado ofrece. El éxito de algunas de estas experiencias erosiona las vías institucionales, y la legitimidad y capacidad que tiene el Estado para responder de manera colectiva a las demandas y problemas. Con esto se confirma un círculo vicioso de no suficientes soluciones colectivas, aparición de intentos particulares y corporativistas para resolver los problemas, dificultad añadida a las soluciones colectivas, y nuevamente más impulsos individuales para satisfacer los problemas aparecidos.

6. En su mirada del continente, ¿considera que existen demandas ciudadanas transversales a la región latinoamericana? ¿cree posible que las propuestas de solución o formas de satisfacerlas sean viables desde una lógica decisoria (converger la voluntad política) a nivel regional?

Sí, lo descrito para Panamá corresponde también al escenario regional, incluso si se aceptan algunas diferencias de país a país. La pandemia puso en pausa en América Latina una serie de condiciones políticas bastante necesarias de recordar ahora que se están levantando las medidas iniciales para evitar los contagios y que se da el paso a una nueva normalidad.

En primer lugar, que gracias a las cuarentenas obligatorias que se debieron instalar para contener el avance del virus se detuvo la ola de reivindicaciones sociales y acciones colectivas de descontento que estuvieron presentes en la región a finales de 2019. En países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile y Panamá hubo una serie de manifestaciones y protestas que respondían a distintas razones, pero que en general revelaron que la ciudadanía estaba llevando a las calles demandas que no tuvieron atención o respuesta por las vías institucionales. Esas protestas han regresado en algunos países y van a seguir teniendo lugar.

En segunda instancia, y relacionado con esto, que, aunque se consolidaran más que nunca los procesos electorales en la Región, el apoyo de la ciudadanía a la democracia venía en descenso. Lo demuestran Latinobarómetro y LAPOP, las principales fuentes de información sobre opinión pública para América Latina. En el caso de la primera solo el 48% de los ciudadanos apoyaban la democracia en 2018, luego de ser de un 61% en 2010. En cuanto a la segunda, el apoyo a la democracia había descendido de un 69% en 2008 a un 59% en 2019.

Fue en este contexto de descontento y desafección democrática que aparece la pandemia, para entonces ampliar los retos de los países para responder a ello. Los recursos se han hecho más limitados debido a la necesaria inversión en atención hospitalaria y ayudas económicas de emergencia y al descenso en ingresos tributarios. La economía se ha contraído como en todos los lugares, pero aún más gracias a la severidad y mantenimiento de las cuarentenas en algunos países como Argentina, Colombia, Ecuador y Panamá, trayendo con ello consecuencias económicas que agravan el panorama social y político previo.

Además de esto nos enfrentamos a la aparición de más escándalos o sospechas de corrupción, ahora en relación con la poca transparencia de las inversiones hechas en salud en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Panamá, entre otros países. Las denuncias por sobrecostos o contratos que

benefician a particulares relacionados con gobernantes o funcionarios aun cuando su aparición en medio de una pandemia define las vidas de ciudadanos nos habla de la gravedad del fenómeno en toda la región. Los gobiernos han reaccionado negando el acto de corrupción, anunciando luego mano dura contra ella y en ocasiones llegando a renuncias de funcionarios y/o apertura de investigaciones judiciales, pero la percepción del fenómeno es creciente y negativa para la legitimidad del sistema.

En Latinoamérica no hemos logrado reconducir el sendero institucional por el cual lo del Estado es sujeto a lógicas de distribución particulares como el clientelismo y la corrupción, lo que a su vez ha aumentado la necesidad de programas públicos de protección social que superen la lógica de los subsidios o ayudas monetarias, y que consoliden soluciones colectivas a problemas como el empleo, la salud o la educación.

En la región la presión interna por el cumplimiento de esas demandas sociales se ha encontrado con las limitaciones de un sistema político que no las traduce, y que no ha habido éxito tampoco cuando logra encarnarlas en una figura no asociada a la política tradicional. En ese sentido me parece que a la necesidad de que exista sociedad civil organizada debe sumarse presión entre élites y presión externa por la atención a estas demandas de protección social. Por eso creo que sí merece consideración la propuesta de una lógica convergente a nivel regional que atienda estas demandas sociales antes que estallen en experiencias no democráticas, como lamentablemente se advierte en las cifras de apoyo a la democracia en la región.

Referencias

Charron, N., & Lapuente, V. (2013). Why do some regions in Europe have a higher quality of government?. *The Journal of Politics*, 75(3), 567-582.

Tabellini, G. (2010). Culture and institutions: economic development in the regions of Europe. *Journal of the European Economic association*, 8(4), 677-716.

República Dominicana

Por: Vladimir Rozón García²⁰⁸

1. ¿Cuáles son las demandas ciudadanas ligadas a servicios vitales y de protección social?, ¿existe en la sociedad propuestas de solución? y/o ¿cuáles han sido las formas/ intentos de satisfacerlas?

En los últimos años, las demandas de los dominicanos se han configurado entorno a servicios vitales como la salud, educación, seguridad, alimentación y otros. A la fecha, julio 2021, la principal demanda

²⁰⁸ Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM); maestría en Dirección y Gestión de Proyectos por la EAE Business School, Universidad Camilo José Cela (UCJC) (España); maestría en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca (USAL) (España); doctorando en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la USAL (España). Actualmente es coordinador de la Unidad de Partidos Políticos y Sistemas Electorales (UPPSE) del Observatorio Político Dominicano (OPD); y ha sido investigador en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín (WZB) (Alemania); en el Consejo de Investigación Social y Económica (ESRC) (Reino Unido), entre otros.

de la población es la reducción de los precios de los artículos de primera necesidad o, como se le conoce en la nación, los productos de la “canasta familiar” o “canasta básica”. Concretamente, ciudadanos de las distintas provincias del país, miembros de asociaciones de comerciantes, empresarios y consumidores y vendedores en general, han expresado su descontento ante esta situación y solicitaron al presidente Luis Abinader detener las “alzas indiscriminadas” que experimentan los productos de primera necesidad. En tal sentido, es significativo apuntar que República Dominicana fue ubicada como el tercer país latinoamericano con mayor incremento en sus precios (solo superado por Venezuela y Argentina), al mostrar una variación en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) entre junio 2021 y junio 2020 de 9.3 % (Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles [CREES], 2021).

Conforme con el presidente de la Asociación de Comerciantes de la provincia Espaillat, Narciso Cepín, artículos básicos como el arroz, azúcar, ajo, cebolla, papa, aceite y otros, han aumentado un 70 % en los ocho meses del gobierno del presidente Abinader. A su juicio, el comercio detallista atraviesa en estos momentos por una crisis que amerita la atención de las autoridades gubernamentales (Fernández, 2021). Al respecto, la Federación Dominicana de Detallistas de Provisiones (FEDEPRO) y el Frente Empresarial de Comerciantes Detallistas (FREMCO), solicitaron igualmente al gobierno detener las alzas de precios en los productos de la canasta familiar; los representantes de ambas entidades consideraron que es deber del gobierno detener los aumentos exponenciales de los productos de primera necesidad y los medicamentos, que han convertido a los supermercados y farmacias en “casas del terror”. Los dirigentes comerciales pidieron al gobierno dar cumplimiento al artículo 128 de la Constitución que autoriza al Presidente de la República velar por la salud y la alimentación de los dominicanos, pues esta situación de aumentos inclementes de los productos de primera necesidad repercute de manera negativa en los bolsillos de los ciudadanos (*El Día*, 2021).

En este tenor, el periodista Joaquín Caballo recogió la impresión en las calles dominicanas de algunos ciudadanos que expresaron lo siguiente:

“Semanalmente yo gastaba RD\$5,000 pesos en el supermercado, ahora comprando lo mismo, gasto casi el doble”, fueron las palabras de la ciudadana Soris Arelis, quien asegura que en la República Dominicana todo apunta a que no hay estabilidad en los precios. “Yo, como cabeza de familia, mando y también voy a comprar la comida de la casa. Desde el año pasado he tenido que disponer de más recursos para asegurar la alimentación en mi casa”, indica el abogado identificado como Adolfo; este ciudadano dijo que la situación se complica cada vez más para los hogares que tienen más de tres miembros. Así como ellos, otras personas entrevistadas expresaron que al Gobierno se les ha ido de las manos el control de los precios de los alimentos²⁰⁹ (Caraballo, 2021).

²⁰⁹ Varios de los productos que más preocupan a la población son pollos, huevos y plátanos; el pollo fresco procesado promediaba los RD\$59 pesos la libra en enero de 2020 como precio máximo y en enero de este año 2021 la libra de pollo procesado ronda los RD\$69 pesos, para una variación de 16.9 %. En el caso de los huevos, para enero de 2021 estos tenían RD\$179 pesos como precio mínimo el cartón de 30 unidades y RD\$242 pesos como precio máximo, de acuerdo a los datos de Pro Consumidor; mientras para enero de 2020 el precio promedio de los cartones de huevos de 30 unidades rondaba los RD\$147 pesos como precio mínimo y RD\$200 pesos como máximo. En cambio, los plátanos verdes rondan ahora a

Ahora bien, en lo concerniente a si **existen en la sociedad propuestas de solución**, las antes mencionadas Federación Dominicana de Detallistas de Provisiones (FEDEPRO) y el Frente Empresarial de Comerciantes Detallistas (FREMCO), plantearon al gobierno crear un subsidio especial para los productores nacionales, a los fines que los productos agropecuarios de gran consumo lleguen a precios más bajos a la ciudadanía. Los representantes de ambas organizaciones dijeron estar dispuestos a poner a disposición del gobierno todos los colmados²¹⁰ a nivel nacional para que puedan llegar los productos básicos a bajos precios a los consumidores; sugirieron, además, la creación de un Fondo de Préstamos a tasa cero a través del Banco de Reservas (banco del Estado) para apoyar al comercio detallista nacional (*El Día*, 2021).

Respecto a **cuáles han sido las formas/intentos de satisfacer la demanda ciudadana en cuestión**, el gobierno dominicano dispuso que, a los fines mitigar los altos precios de los productos de la canasta familiar registrados en los últimos meses, se implementaría un programa de Bodegas Móviles a través del Ministerio de Agricultura y el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE); esto consiste en el envío a diferentes localidades de camiones equipados con productos de primera necesidad a precios populares. Empero, se trata de una medida que no incide en la disminución de los precios en el comercio en general (Fernández, 2021) y, además, solo llega a un porcentaje reducido de los dominicanos.

Finalmente, es pertinente anotar que, mientras la demanda ciudadana principal de este 2021 hasta el momento ha sido “la disminución de los precios de los productos de la canasta familiar”, en 2020 fue la corrupción²¹¹ y su manifestación a través de problemas de seguridad ciudadana, baja calidad en servicios como la educación, la salud pública y pocas oportunidades para los jóvenes; todo lo cual se vio como resultado de políticas públicas que estaban cooptadas por las elites empresariales y políticas según expertos nativos (Lima, 2021). En el 2017-2018, la principal demanda ciudadana de servicios vitales fue la seguridad, dado que, según el Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo de la Vicepresidencia de la República Dominicana, la delincuencia preocupaba al 74.6 % de los ciudadanos, seguido del desempleo con 42.3 % y la corrupción con 26.5 % (Rodríguez, 2017).

En el 2011-2012, la principal exigencia ciudadana de servicios vitales fue la educación, puesto que, se produjo la lucha por el cumplimiento del 4 % del Producto Interno Bruto (PIB) para dicho sector, congregando a padres de familias, estudiantes, profesionales, artistas, empresarios, políticos de diferentes partidos, personas con discapacidad, sindicalistas y comunicadores que exigieron el cumplimiento de la Ley General de Educación en este aspecto; la demanda contemplaba la inclusión de 363 mil niños de cinco a 17 años que se encontraban fuera del sistema educativo, la construcción

RD\$23 pesos la unidad en enero de este 2021 y en el mismo mes de 2020 rondaba los RD\$20.50. Estos precios corresponden a los supermercados del país (Caraballo, 2021).

²¹⁰ Establecimientos pequeños comúnmente ubicados en zonas rurales y de clase media-baja donde se venden productos básicos y de primera necesidad.

²¹¹ La corrupción con un 45 % pasó a ser la principal preocupación de los dominicanos en los últimos años conforme lo indicó la encuesta Greenberg –Diario Libre, desplazando al desempleo con un 28 %, seguridad ciudadana con un 27 %, la inmigración haitiana con 21 %, las drogas y el narcotráfico con 19 %, el costo de la vida 16 %, educación 14 %, salud 13 %, entre otras. Al parecer las constantes denuncias de actos de corrupción en los últimos años hicieron variar la percepción de los dominicanos sobre este problema social. En la medición de 2016, las principales preocupaciones de los dominicanos eran: la delincuencia, con un 58 %; el desempleo, con 39 %; el costo de la vida, con 26% y droga y narcotráfico, con 23% (Heiliger, 2020).

de 10 mil nuevas aulas y la reparación de 12 mil, entre otras cuestiones (Apolinar, 2011). En el período 2000-2004, la principal exigencia ciudadana de servicios vitales fue la alimentación, ya que, la crisis económica dominicana protagonizada por los bancos Baninter y Bancrédito (que causaron la pérdida de 2,600 millones de dólares) tuvo entre sus principales efectos el asenso astronómico de los productos de primera necesidad y por consiguiente la escasez de una parte importante de estos; consecuentemente, los dominicanos exigían entonces al gobierno detener la escalada alcista de los precios de los combustibles y artículos de primera necesidad, aumentando un 51.1 % de los alimentos en general (Aznárez, 2004) y, un 90.94 % 26 alimentos producidos por la tierra, entre estos una cuota importante de los artículos de la canasta familiar (Guerra Carbuccia, 2011).

2. ¿Cuáles son las demandas o necesidades colectivas que se han hecho evidentes durante la pandemia, y cuáles las propuestas de solución o de formas de satisfacerlas?

Entre las principales demandas ciudadanas o necesidades colectivas puestas en evidencia durante la pandemia, residen las deficiencias del sistema de salud y la brecha digital educativa.

En cuanto al **sistema de salud dominicano**, es necesario señalar que este ha mostrado fallas, carencias y deficiencias durante décadas, no obstante, el coronavirus ha representado su mayor reto en la historia del país, poniendo en evidencia sus mayores defectos. Según el presidente del Colegio Médico Dominicano (CMD), Dr. Waldo Ariel Suero, para febrero de 2020 en República Dominicana (antes de confirmarse el primer caso de coronavirus pero con cinco personas aisladas y en observación), no se contaba con hospitales preparados para atender a pacientes contagiados de COVID, no se disponía de las camas hospitalarias ni las unidades de aislamientos requeridas (ni siquiera en las clínicas privadas), no se contaba con herramientas como trajes protectores contra el virus a disposición de médicos y enfermeras, ni tampoco la población estaba debidamente informada sobre la prevención de la enfermedad (Mora, 2020).

Para marzo de 2020, el tema de las camas hospitalarias fue identificado como una de las principales debilidades del sistema de salud dominicano frente al coronavirus, puesto que, República Dominicana estaba entre los países latinoamericanos con menor número de camas hospitalarias²¹², al disponer de solo 1.6 por cada 1,000 habitantes; frente a naciones de la misma región como Cuba con 5.2, Dominica con 3.8, Granada con 3.7 y Panamá con 2.3. Esto colocó al país en una situación preocupante, al contabilizar hasta ese momento 488 infectados, 10 muertos y a penas tres recuperados, ante un sistema hospitalario que según el Ministerio de Salud Pública contaba para entonces con cerca de 450 camas para atender a los pacientes contagiados (De Jesús, 2020).

Para julio de 2020, el escenario estaba configurado por una sobredemanda de camas hospitalarias que superaba el 100 % de ocupación en las principales demarcaciones del país, a lo cual se sumó el agotamiento del personal médico y el desborde de la capacidad de respuesta de pruebas diagnósticas, con una saturación tanto del Laboratorio Nacional como de los laboratorios privados, cuyas citas se tomaban días. Todo esto creó un clima de temor y prácticamente de histeria colectiva en la población, puesto que, ante la dificultad para obtener pruebas COVID y el conocimiento de que

²¹² Comprende camas para pacientes disponibles en hospitales públicos, privados, generales y especializados, así como centros de rehabilitación. En la mayoría de los casos, se incluyen camas para cuidados agudos y crónicos, según el informe de The World Factbook, que analiza a 178 países (De Jesús, 2020).

no había camas hospitalarias disponibles, la ciudadanía comenzó a exigir encarecidamente al gobierno (especialmente a través de las redes sociales), tanto el aumento de las camas y áreas COVID, como la habilitación de más laboratorios de pruebas de coronavirus.

Así, frente a las ***propuestas de solución o formas de satisfacer la referida demanda***, para agosto de 2020 el recién estrenado gobierno del presidente Luis Abinader anunció un aumento de \$15,000 millones de pesos en el presupuesto del sector Salud para el resto del año 2020, la contratación de mil médicos que se encontraban desempleados, el aumento en un 20 % de las camas COVID y el incremento de las pruebas PCR de tres mil a siete mil diarias, además del fortalecimiento de la capacidad del Laboratorio Nacional y la habilitación de diez laboratorios en hospitales regionales de la Red Pública (Servicio Nacional de Salud [SNS], 2020). Posteriormente, la situación efectivamente mejoró, sobre todo en cuanto a la disponibilidad de pruebas diagnósticas, pues se sumaron las pruebas rápidas y las de antígenos a las PCR, se aumentó ciertamente el personal médico y la cantidad de camas COVID. Sin embargo, para mayo de 2021 este último aspecto volvió a ser un elemento de preocupación ciudadana (primordialmente en la capital del país), en donde el SNS anunció que cinco de los siete centros de salud-COVID con que cuenta la Red Pública del Gran Santo Domingo tenían cero disponibilidad de camas tanto de cuidados intermedios como de cuidados intensivos; los dos centros restantes poseían apenas un 33 y un 44 % de disponibilidad respectivamente (Pantaleón, 2021).

A la fecha, julio 2021, a nivel nacional la situación aparenta estar controlada, no hay exigencias de pruebas ni de camas COVID, exceptuando el caso de la capital, en donde diariamente hay cambios en la disponibilidad de camas y se generan algunas demandas aleatorias, pero, incluso en esta demarcación donde actualmente si bien es cierto existen ciertas dificultades a la hora de ingresar a los hospitales COVID, no menos cierto es que no hay una situación de crisis ampliamente conocida.

En el tema de la ***brecha digital educativa***, el anuncio realizado por el Ministerio de Educación respecto a que la situación generada por el coronavirus obligaba a que el año escolar 2020-2021 fuera a distancia y virtual, indudablemente causó preocupación en una parte importante de la sociedad dominicana; fundamentalmente porque un alto porcentaje de los estudiantes, sobre todo del sector público, no disponía de equipos como tabletas y computadoras para recibir clases virtuales, así como tampoco de conexión a internet. A raíz de esto se produjo una demanda ciudadana importante, encabezada por los padres y profesores que exigían al gobierno se les dotara de las herramientas necesarias para poder acceder a esta modalidad de la educación virtual.

De esta manera, ***las propuestas de solución o formas de satisfacer la demanda en cuestión*** estaban directamente vinculadas a la entrega de equipos tecnológicos y aparatos de conexión a internet, por lo que, el presidente anunció que para el inicio del año escolar, todos los niños y jóvenes de las escuelas y liceos del país contarían con una tableta o laptop, a la vez que iniciaría un plan para lograr acuerdos con las operadoras de servicios telefónicos de la nación, a los fines de asegurar la conectividad de todo el sistema educativo en un tiempo mínimo (*Diario Libre*, 2021). Mas adelante, el Ministerio de Educación anunció la licitación de 940,000 laptops, tabletas y *netbooks* para estudiantes y profesores (Rosario, 2020); meses más tarde presentaron 537,432 tabletas de un total

de 800 mil dispositivos que alegaron habían sido adquiridos para la educación primaria y serían entregados a estudiantes de dicho nivel escolar (Ministerio de Educación [MINERD], 2021).

Sin embargo, esto no redujo la brecha digital, pues, además de que no todos los estudiantes recibieron realmente un equipo como una tableta o una laptop para poder acceder a las clases virtuales, una parte de los que si los recibieron no obtuvieron entonces los aparatos de internet; agregándose a esto el hecho de que la digitalización del material educativo fue deficiente y el contenido que recibían los estudiantes fue abiertamente criticado por los padres, los cuales en la necesaria labor de acompañar a sus hijos a tomar estas clases, se encontraban muchas veces con el problema de que ni siquiera ellos entendían el material. La imposibilidad de retroalimentación en las clases a través de la radio y la televisión y el problema de las interrupciones en el servicio eléctrico o los denominados “apagones” en muchos sectores del país, hicieron que esta modalidad de impartir docencia también fuera ineficaz. Ante estas deficiencias, se habla de que el año escolar 2021-2022 (que sería en modalidad presencial) deberá comenzar con un “plan de recuperación” que abarque todo el año lectivo, de forma tal que los estudiantes, principalmente los de las escuelas públicas que han sido los más afectados, alcancen los niveles de exigencia para el nivel educativo al que pasan y, sobre todo, se puedan atender las lagunas causadas por las fallas presentadas por la educación virtual en el año escolar 2020-2021.

3. ¿Cuáles son las condiciones institucionales para existencia de sociedad civil organizada? ¿qué características tienen las organizaciones con incidencia en la generación de políticas públicas?

En República Dominicana la sociedad civil organizada no ha sido de las más representativas de la región, pues, en cierta forma no existe una cultura al respecto en la nación y, además, las condiciones institucionales para la formación y éxito de este tipo de organizaciones no son las más amplias. Así, en términos legales el país cuenta con la facultad ciudadana otorgada por la Constitución concerniente a la “Iniciativa Legislativa Popular”, la cual permite que cuando al menos un 2 % de los ciudadanos inscritos en el registro electoral desee que el Congreso vote una nueva Ley o modifique o derogue una existente, puede proponerlo aún cuando ninguno de los legisladores quiera hacerlo. En términos institucionales, en 2017 la Cámara de Diputados abrió la Oficina Legislativa Ciudadana (OLCI), un espacio para la recepción de propuestas, opiniones e inquietudes de la ciudadanía, a través de la cual esta última puede depositar iniciativas de leyes y resoluciones que previamente hayan identificado o redactado, con el propósito de solucionar situaciones de impacto negativo al sector que representan o a la sociedad en su conjunto.

En virtud de esto, la “Iniciativa Legislativa Popular” y la OLCI representan los principales espacios institucionales para que un grupo o grupos de la sociedad se pueda organizar y expresar sus demandas a través de propuestas que puedan ser llevadas civilizadamente a los tomadores de decisiones y, estos actúen en consecuencia; por tanto, los citados entes constituyen las vías alternas a las protestas o manifestaciones para la expresión de las demandas o exigencias por parte de los ciudadanos. Sin embargo, la falta de cultura en este sentido como se apuntó previamente, han dejado como resultado que la cantidad de iniciativas legislativas populares presentadas en las últimas décadas ha sido mínima y, ninguna de estas se ha convertido si quiera en un debate ciudadano, mucho menos en ley; asimismo, en la OLCI desde su entrada en funciones en 2017 hasta la fecha, es

decir, en cuatro años, solo se han recibido 11 propuestas, de las cuales ninguna igualmente ha producido un debate significativo en la sociedad ni tampoco se ha convertido en ley.

En lo concerniente a las ***características de las organizaciones con incidencia en la generación de políticas públicas***, es preciso indicar que se trata de grupos organizados e identificados en su mayoría como “veedores ciudadanos”, los cuales suelen ser apoyados por conglomerados con una agenda e intereses determinados; estos últimos son su soporte financiero y en cierta forma marcan la pauta de sus acciones. Es así como algunas de estas organizaciones o miembros de las mismas, han logrado ser parte de importantes comisiones (usualmente denominadas comisiones de notables), conformadas por el gobierno para el estudio y la presentación de soluciones a diferentes problemáticas sociales. Por consiguiente, las organizaciones que no poseen importantes grupos sociales y financieros detrás (nacionales e internacionales) o bien figuras de arrastre social, muy difícilmente logran tener incidencia en la generación de políticas públicas.

4. ¿Cuáles condiciones del gobierno actual posibilitan, o no, la satisfacción de las demandas ciudadanas?

El actual gobierno dominicano posee tres condiciones o características que influyen para que se inclinen a satisfacer las demandas ciudadanas; estas son: 1) *es reciente*, pues entró en funciones en agosto de 2020, por lo que, está en la fase prima de su gestión, una etapa que no admite errores pues determina el futuro de la misma; 2) *pertenece a un partido distinto al del gobierno anterior* (que dirigió el Estado por 16 años seguidos), y su lema es el cambio, lo cual los “obliga” a presentar soluciones a las problemáticas dejadas por sus predecesores, para diferenciarse de los mismos; y 3) *la cultura reeleccionista dominicana*, la cual hace que todo presidente que gobierna por primera vez, en su interés oculto o manifiesto de repetir, haga un primer gobierno en el quizás no resuelva todo, pero si intente escuchar las peticiones de la población y satisfacer las principales demandas ciudadanas.

Al margen de esto, es necesario precisar que el mismo hecho de ser un gobierno reciente, hace que hasta el momento este haya mostrado voluntad política para atender las principales exigencias ciudadanas; sin embargo, al tener menos de un año dirigiendo el Estado aun no se ha producido la aprobación de ninguna política pública resolutoria de alguna demanda ciudadana sustancial. A pesar de esto, ha habido acciones puntuales en las cuales el gobierno se ha involucrado para resolver determinadas cuestiones en las que la ciudadanía ha estado exigiendo una solución ante una problemática en concreto. Estas son:

1) Corrupción

El actual gobierno dominicano que fue electo en el marco de la consecución de protestas y manifestaciones por corrupción (ante la suspensión de las elecciones municipales de febrero de 2020), siendo esta como se mencionó antes la principal demanda ciudadana del referido año (en el que se celebraron los comicios generales), hicieron que el entonces candidato presidencial Luis Abinader se comprometiera en campaña con una procuraduría general independiente, la cual persiguiera indistintamente de quien se tratase las acciones delictivas, especialmente las concernientes a la administración pública; una cuestión ampliamente demandada por la población.

Así, tras ganar las elecciones y, durante su juramentación, el presidente Abinader satisfizo la referida demanda ciudadana, al designar ciertamente una procuradora independiente; a partir de esto, en los meses siguientes se llevaron a cabo una serie de operaciones y procesos judiciales sin precedentes en la nación.

Concretamente, en los últimos ocho meses la Procuraduría Especializada contra la Corrupción Administrativa (PEPCA) y la Unidad de Persecución de la Procuraduría General de la República, han ejecutado cuatro macrooperaciones para tratar de recuperar los bienes sustraídos al Estado por medio de la corrupción. En este contexto, han realizado decenas de allanamientos que se iniciaron desde diciembre de 2020, donde han apresado a una veintena de exfuncionarios a los que se acusa de dilapidar al menos RD\$13,500 millones, según la documentación presentada por el Ministerio Público (Marte, 2021).

Entre esas operaciones que tienen como objetivo recuperar los fondos del Estado, se encuentran: 1) «Operación Anti-Pulpo», una supuesta trama de corrupción administrativa configurada por “proveedores privilegiados y testaferros que aprovecharon vínculos familiares con el poder político para acumular fortunas”, los cuales se les acusa de desfalcar al Estado con más de RD\$4 mil millones en una conchabanza alegadamente encabezada por los hermanos del expresidente Danilo Medina, Juan Alexis Medina Sánchez y Carmen Magalys Medina Sánchez (ambos apresados)²¹³; 2) «Operación Coral», una supuesta red criminal que “utilizó a militares y policías para hacer transacciones millonarias sin justificación de la procedencia de los recursos, ya que realmente eran fondos detraídos del patrimonio público a través de instituciones castrenses y otras organizaciones afines”, siendo implicados en esta altos oficiales militares, encabezados por el exjefe de seguridad del expresidente Danilo Medina, Adan Cáceres Silvestre²¹⁴; 3) «Operación 13», una “dinámica organización sistemática para realizar sorteos fraudulentos en la Lotería Nacional”, cuyo principal acusado es el recién nombrado director de la institución, Luis Maisichell Dicent, a quien señalan como el cabecilla de una mafia que estafó al Estado con más de \$500 millones de pesos²¹⁵; 4) «Operación Medusa», una supuesta red corrupta que operaba desde la misma Procuraduría General de la República, encabezada por el exprocurador general, Jean Alain Rodríguez (supuesto hombre de confianza del expresidente Medina), donde “las autoridades estiman que se malversaron más de 6 mil millones de pesos (siendo esta la cifra más alta dentro de los cuatro procesos que se han realizado), a través de

²¹³ Adicionalmente, fueron implicados y apresados Fernando Rosa Rosa, expresidente del Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (Fonper); el exministro de Salud Pública (Freddy) Hidalgo Núñez; el exdirector general de la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (Oisoe) Francisco Pagán (Marte, 2021).

²¹⁴ Por el caso guardan prisión preventiva por un año el general Adán Benoni Cáceres Silvestre, el coronel Rafael Núñez De Aza, la pasatora Rossy Maybelline Guzmán Sánchez, Tanner Antonio Flete Guzmán y Alejandro José Montero Cruz, quienes según el Ministerio Público integraban un entramado militar-religioso que se encargó de manejar y distraer más de tres mil millones de pesos. En el caso del mayor Raúl Girón Jiménez, este guarda prisión domiciliaria tras colaborar con sus declaraciones con el Ministerio Público (Marte, 2021).

²¹⁵ Por el caso guardan prisión preventiva en Najayo, además de Dicent los imputados William Rosario y Eladio Batista, mientras que Valentina Rosario Cruz, Jonathan Brea, Carlos Berigüete y Felipe Santiago Toribio, cumplen arresto domiciliario y la colocación de brazalete electrónico (Marte, 2021).

asociación de malhechores, estafa contra el Estado, soborno, coalición de funcionarios, falsedad de documentos públicos, robo de identidad, delitos electrónicos y lavado de activos”²¹⁶ (Marte, 2021).

2) Alza en los precios de combustibles y materiales de construcción

En los primeros meses del presente año 2021 el país experimentó importantes alzas tanto en los diferentes tipos de combustibles como en los materiales de construcción, lo cual, según el gobierno dominicano, se dio como consecuencia del aumento producido en los precios a nivel internacional a causa de la pandemia. A raíz de esto, la ciudadanía se expresó ampliamente a través de las redes en rechazo a estos aumentos, por lo que, el presidente de la República estableció medidas para enfrentar ambas cuestiones.

En el caso de los materiales de construcción, se dispuso que el sector cementero ofreciera 1.2 millones de fundas de cemento con un 15 % de descuento hasta el 31 de diciembre de 2021, un descuento del 15 % para las tuberías PVC y la madera y una disminución importante en el precio del acero y sus derivados tales como varillas y mallas, así como también la identificación de proyectos de viviendas de impacto social que se beneficiarían de un 8 % de descuento en los materiales requeridos. En cuanto a los combustibles, hasta junio de 2021 el gobierno aseguró haber destinado más de RD\$3,000 millones en subsidios para contener el alza en los precios de estos, cuyo incremento “se debía directamente al aumento del precio del petróleo, el cual para agosto de 2020 estaba en menos de 60 dólares y para junio de 2021 cerró a 76 dólares” (*Presidencia de la República Dominicana*, 2021c).

3) Restricciones y medidas de toque de queda

El toque de queda ha sido sin duda la medida más polémica y rechazada por los dominicanos durante toda la pandemia; se trata de la prohibición de las actividades y eventos masivos que impliquen la aglomeración de personas (sin importar el lugar de que se trate), la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas en lugares públicos y privados de uso público todos los días desde las 6:00 p.m. hasta las 5:00 a.m. y en general la obligación del cierre de negocios y prohibición de circulación durante determinados horarios. A pesar de que la flexibilidad o rigidez del mismo ha variado de acuerdo al “comportamiento de los contagios”, este nunca ha sido eliminado en la nación. Esto provocó que, para principios de julio de 2021, “Plaza de la Bandera” (lugar de las últimas manifestaciones multitudinarias realizadas en el país), se convirtiera en tendencia en Twitter desde el mismo momento en que a través del decreto 419-21, el presidente Luis Abinader anunció un nuevo horario del toque de queda para todo el territorio nacional (*El Caribe*, 2021).

La convocatoria a través de la referida red social sumó cientos de miles de personas en apoyo a la protesta en unas pocas horas. Al día siguiente, cientos de personas se concentraron en el área del Monumento a los Héroes de la Restauración, en Santiago de los Caballeros (segunda ciudad en importancia del país luego de la capital), donde pidieron al presidente Luis Abinader dejar sin efecto el toque de queda, ya que este lacera la economía de los establecimientos y por consiguiente a la

²¹⁶ Por el caso se encuentran detenidos además del exprocurador, Rafael Antonio Mercedes Marte, quien se desempeñó como encargado del Departamento de Contabilidad de la Procuraduría General. Altagracia Guillén Calzado, que fungía como subdirectora administrativa, Javier Alejandro Forteza Ibarra, quien ocupó la posición de director de Tecnología de la Información de la institución y Miguel José Moya, asesor de Jean Alain en la PGR (Marte, 2021).

clase trabajadora (Espinal, 2021). Consecuentemente, la convocatoria “Plaza de la Bandera” (manifestación en la capital del país), continuó fortaleciéndose, al punto de que se convirtió en la demanda ciudadana más importante configurada en el menor tiempo durante toda la pandemia.

Consecuentemente, tan solo dos días después, el presidente presentó un “plan de desescalada gradual del toque de queda”, el cual posee tres fases. La primera fase comenzaría el mismo 7 de julio (día de presentación del plan) y tendría una semana de duración; en esta fase el toque de queda sería desde las 10 p.m. los días de semana y desde las 7 p.m. los fines de semana²¹⁷, con dos horas de libre tránsito. La segunda fase comenzaría el 14 de julio y el toque de queda iniciaría a las 11 p.m. de lunes a viernes y a las 9 p.m. los fines de semana, con dos horas de libre tránsito, permitiendo la venta de bebidas alcohólicas hasta la hora del inicio del toque de queda. La tercera fase iniciaría el miércoles 21 de julio y en la misma se unificaría el toque de queda a las 11 p.m. durante toda la semana, con dos horas de libre tránsito. A partir de la tercera fase, se abriría y eliminaría el toque de queda en cada provincia que llegara al 70 % de su población vacunada con las dos dosis (*Presidencia de la República Dominicana*, 2021b).

Esto ciertamente calmó la población, desintegró la convocatoria a protesta y contribuyó al aumento de la vacunación. De esta manera, a partir del 21 de julio de 2021 el país se encuentra en la tercera fase y, ya una provincia ha conseguido el 70 % de sus habitantes vacunados con las dos dosis, ante lo cual, el presidente expresó que, siguiendo el anuncio que hizo previamente, se procedería a planificar el levantamiento del toque de queda en esta provincia (donde se encuentran los principales destinos turísticos del país).

4) Necesidad de aumento de salarios

El aumento en los precios de los productos alimenticios de la canasta básica, de los materiales de construcción y de los combustibles, al margen de las medidas dispuestas por el gobierno en cada caso, hicieron que determinados sectores de la sociedad civil, grupos de sindicatos y la ciudadanía en general, demandaran al Ejecutivo un aumento salarial. Concretamente, varias organizaciones que defienden los derechos de los trabajadores pidieron al Comité Nacional de Salarios ponderar el aumento de salario de un 30 %; establecieron que el incremento de este porcentaje al salario mínimo es coherente, pues, aunque no compensa el incremento de la canasta básica, según sus estimaciones es lo que los empresarios están en condición de otorgar (Luna, 2021).

Frente a esto, posteriormente el presidente Luis Abinader anunció un aumento promedio de un 24.2 % del salario mínimo para los trabajadores del sector privado, tras un “histórico acuerdo” por medio al diálogo tripartito en el Comité Nacional de Salarios. Los nuevos salarios serán de RD\$21,000 pesos, equivalente a un aumento del 19 % en las grandes empresas; de RD\$19,250 pesos para empresas medianas, lo que supone un aumento del 59 %; de RD\$12,900 pesos para empresas pequeñas, para un incremento de un 20 %; y de RD\$11,900 pesos para las microempresas, lo que significa un 11 % de aumento (*Presidencia de la República*, 2021a).

²¹⁷ Previo a esto, en 24 provincias y el Distrito Nacional (capital del país), el horario del toque de queda era de lunes a viernes de 6:00 p.m. a 5:00 a.m. y los fines de semana de las 3 p.m. a 5:00 a.m., con tres horas de libre circulación para que las personas se puedan desplazar y llegar a sus hogares. En las restantes provincias era de 10:00 p.m. a 5:00 a.m. y los fines de semana de 9:00 p.m. a 5:00 a.m.

5. ¿Existe en la sociedad una cultura orientada a la exigencia de los derechos? Algo más descriptivo que estadístico.

En República Dominicana existe muy poca cultura de exigencia de derechos; de hecho, esta es una de las razones por las cuales se entiende que en el país los gobiernos cumplen sus cuatrienios sin ser interpelados y mucho menos un presidente ser destituido; a pesar de incumplir la mayoría de sus promesas de campaña y, sobre todo, de no solucionar la mayoría de los problemas ciudadanos significativos. A raíz del auge de las redes sociales, en los últimos dos años concretamente es que se ha empezado a percibir la conformación de grupos que exigen y presentan las demandas ciudadanas al gobierno de turno.

De ahí que, en los últimos 20 años se han presentado solo cuatro manifestaciones o movimientos multitudinarios por determinadas exigencias ciudadanas, siendo tres de estas en los últimos dos años (2020-2021). La primera fue la antes mencionada lucha del “4 % por la educación”, en la cual padres de familias, estudiantes, profesionales, artistas, empresarios, políticos de diferentes partidos y demás, demandaron el cumplimiento de la Ley General de Educación que establece el otorgamiento del 4 % del Producto Interno Bruto (PIB) para dicho sector (Apolinar, 2011). Las otras tres fueron:

- 1) El combate de la corrupción ante la suspensión de las elecciones municipales de febrero de 2020

Las elecciones municipales de febrero de 2020 fueron suspendidas por la Junta Central Electoral (JCE) tras producirse fallas en el voto automatizado a tan solo cuatro horas de haberse iniciado los comicios, obligando así a ser repetidas luego y, costándole al Estado dominicano miles de millones de pesos. Esto provocó la materialización de protestas que se extendieron por todo el país y llegaron incluso a distintas partes del mundo, específicamente en donde hay comunidades importantes de dominicanos. A la protesta se unieron aproximadamente 14 partidos opositores y diversas organizaciones de la sociedad civil, congregando a miles de dominicanos que se manifestaron contra la corrupción; se trató de una de las protestas más extendidas en el tiempo de los últimos años, pues los manifestantes duraron varios días en las inmediaciones de la JCE, exigiendo entre otras cosas la renuncia de los miembros del Pleno del referido organismo y el enjuiciamiento de los responsables de la catástrofe sin precedentes de febrero.

- 2) Devolución del 30 % de las Aseguradoras de los Fondos de Pensiones (AFP)

Desde principios del año 2021 miles de ciudadanos reclaman la devolución del 30 % de las Aseguradoras de los Fondos de Pensiones (AFP), bajo el concepto de “retiro individual”. Esto data del año 2001, cuando la Ley de Seguridad Social estableció un régimen de capitalización individual en el cual tanto el contribuyente como su empleador aportan para crear ahorros para el retiro, por lo que, en vez de el Estado crearse la obligación de pensionar a las personas, la capitalización individual o el ahorro de los fondos personales mediante descuentos salariales, permite establecer la responsabilidad individual del trabajador para el retiro de sus fondos acumulados a través de una pensión *a posteriori* (Senior Fernández, 2021).

De esta manera, como consecuencia de los efectos negativos de la pandemia en millones de dominicanos, que afectó directamente sus finanzas provocándoles necesidades importantes y

requiriéndoles buscar alternativas, una parte importante de estos demandó la entrega de una partida de sus fondos de pensiones, específicamente el 30 %. Esto llevó a un número significativo de dominicanos a protestar frente al Congreso en múltiples ocasiones, llegando incluso a violentar la seguridad del Senado mediante reyertas; las personas que hacían el reclamo de los recursos alegaban que esos senadores se “habían vendido” para no aprobar el proyecto de ley que devuelve el 30 % de los fondos de pensiones que ya había sido aprobado por la Cámara de Diputados.

3) Flexibilización del toque de queda

La concertación de una cantidad inmensa de personas en solo horas a través de las redes sociales apoyando una manifestación que, como se mencionó previamente, buscaba la eliminación del toque de queda, representa hasta el momento una de las principales demandas ciudadanas de los últimos meses en República Dominicana; igualmente, como se apuntó antes, esta fue respondida de inmediato por el gobierno al presentar un plan de desescalada del toque de queda.

6. En su mirada del continente, ¿considera que existen demandas ciudadanas transversales a la región latinoamericana? ¿cree posible que las propuestas de solución o formas de satisfacerlas sean viables desde una lógica decisoria (converger la voluntad política) a nivel regional?

Ciertamente, existen demandas transversales en América Latina y, la pandemia ha puesto de manifiesto algunas de estas, como son las debilidades de los sistemas de salud y los problemas económicos para enfrentar la pandemia. En mayor o menor medida los diferentes países de la región han mostrado sus falencias en estos aspectos, llegando a colapsar el sector salud de muchos y su economía a necesitar de préstamos importantes y ayudas internacionales para poder hacer frente a la crisis sanitaria.

Ahora bien, a nuestro juicio las soluciones a estas problemáticas, especialmente la concerniente a las debilidades de los sistemas de salud, bien podría converger voluntad política a nivel regional para dar una respuesta satisfactoria a esta cuestión; un asunto tan simple como la decisión conjunta de compartir información en tiempo real respecto a las formas de contagio, planes de vacunas, comportamiento socioeconómico y efectos del proceso de vacunación, pudieran servir para que los distintos países latinoamericanos gestionen mejor la crisis provocada por el coronavirus a través de lecciones aprendidas y experiencia comparada.

Al margen de la pandemia, existen demandas ciudadanas transversales en la región como son la corrupción y la violencia e inseguridad ciudadana. Sin embargo, en el caso de estas probablemente no existe una receta regional, pues en ellas intervienen múltiples variables que se comportan de manera distinta en cada país y, además, en la corrupción particularmente quienes pueden tener la voluntad de corregirla suelen ser los propios acusados.

Por último, es pertinente anotar que existen otras demandas ciudadanas que atañen a dos o más países de la región, pero no a toda y, sí permiten la decisión conjunta de los mandatarios de esas naciones para responder a esta exigencia; este es el caso de la migración, por ejemplo, una problemática que afecta varios países, primordialmente aquellos limítrofes o fronterizos. En estos casos, un acuerdo impulsado por una voluntad política común a partir de la cual las autoridades de las naciones involucradas configuren políticas públicas en conjunto, mediante las cuales controlen las

salidas de sus nativos e incluso puedan negociar la entrada de estos a otras naciones previo convenio con las autoridades de estas (definiendo inclusive temas laborales, domiciliarios y económicos), puede significar un punto de inflexión y una posible solución a la problemática en cuestión.

Referencias

Apolinar, B. (2011, 3 de octubre). Miles marchan por el 4% para la educación. *Listín Diario*. Disponible en www.listindiario.com

Aznárez, J. J. (2004, 27 de enero). Una huelga general de 48 horas desafía al Gobierno dominicano. *El País*. Disponible en www.elpais.com

Caraballo, J. (2021, 17 de febrero). Alzas de precios de los productos de la canasta básica complican ingresos familiares. *Diario Libre*. Disponible en www.diariolibre.com

Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES) (2021, 21 de julio). República Dominicana fue el tercer país con mayor incremento en sus precios en América Latina a junio de 2021. Disponible en www.crees.org.do

De Jesús, M. (2020, 26 de marzo). RD, entre países de la región con menos camas hospitalarias. *El Dinero*. Disponible en www.eldinero.com.do

Diario Libre (2021, 18 de agosto). Brecha digital y apagones amenazarían la educación virtual en República Dominicana. Disponible en www.diariolibre.com

Diario Libre (2004, 26 de abril). Por la crisis, ausentes envían alimentos a RD. Disponible en www.diariolibre.com

El Caribe (2021, 4 de julio). Convocan a protesta en la Plaza de la Bandera por el nuevo toque de queda. Disponible en www.elcaribe.com.do

El Día (2021, 17 de febrero). Comerciantes piden al gobierno detener alza de precios productos primera necesidad. Disponible en www.eldia.com.do

Espinal, J. A. (2021, 5 de julio). Cientos se manifiestan en Santiago contra el toque de queda. *Hoy*. Disponible en www.hoy.com.do

Fernández, E. (2021, 12 de mayo). Piden al gobierno detener las alzas en los productos de primera necesidad. *Diario Libre*. Disponible en www.diariolibre.com

Guerra Carbuccia, E. (2011, 24 de agosto). La gran crisis alimentaria y una campaña falseada. *Listín Diario*. Disponible en www.listindiario.com

Heiliger, E. (2020, 5 de marzo). La corrupción saltó del quinto al primer lugar de las preocupaciones de los dominicanos. *Diario Libre*. Disponible en www.diariolibre.com

Lima, L. (2020, 29 de febrero). Protestas en República Dominicana: 4 puntos que explican las insólitas semanas de manifestaciones que estremecen el país caribeño. *BBC*. Disponible en www.bbc.com

Luna, K. (2021, 24 de junio). Sindicalistas piden 30 % de aumento al salario mínimo. *Acento*. Disponible en www.acento.com.do

Marte, S. (2021, 1 de julio). Pulpo, Coral, 13 y Medusa: cuatro operaciones con las que buscan recuperar más de RD\$13,500 millones del Estado. *Listín Diario*. Disponible en www.listindiario.com

Ministerio de Educación (MINERD) (2021, 13 de mayo). MINERD presenta más de medio millón de dispositivos tecnológicos para estudiantes. Disponible en www.ministeriodeeducacion.gob.do

Mora, G. (2020, 7 de febrero). Lo último sobre coronavirus en RD. *Resumen de Salud*. Disponible en www.resumendesalud.net

Pantaleón, D. (2021, 24 de mayo). Ya no hay camas Covid en los hospitales de la Capital. *Listín Diario*. Disponible en www.listindiario.com

Pantaleón, D. (2020, 8 de diciembre). La salud: Su mayor prueba de fuego. *Listín Diario*. Disponible en www.listindiario.com

Presidencia de la República Dominicana (2021a, 14 de julio). Histórico aumento salarial de 24% mejorará calidad de vida. Disponible en www.presidencia.gob.do

Presidencia de la República Dominicana (2021b, 7 de julio). Presidente Abinader anuncia desescalada gradual del toque de queda en todo el país. Disponible en www.presidencia.gob.do

Presidencia de la República Dominicana (2021c, 6 de julio). Gobierno congelará por un mes precios combustibles. Disponible en www.presidencia.gob.do

Rodríguez, R. (2017, 15 de agosto). En República Dominicana, inseguridad ciudadana es la principal preocupación. *Diario Libre*. Disponible en www.diariolibre.com

Rosario, Y. (2020, 18 de noviembre). Costo estimado Minerd para compra dispositivos electrónicos es de RD\$15,085 MM. *Diario Libre*. Disponible en www.diariolibre.com

Senior Fernández, J. M. (2021, 6 de mayo). Retiro del 30% de los fondos de pensiones en las AFP. *El Dinero*. Disponible en www.eldinero.com.do

Servicio Nacional de Salud (SNS) (2020, 19 de agosto). Gobierno aumentará presupuesto salud, camas UCI y designará mil médicos. *SNS Digital*. Disponible en www.snsdigital.gob.do

Uruguay

Por: Castellar Granados²¹⁸

1. Introducción

Al igual que el resto de países de dentro y fuera de la región, Uruguay experimentó las consecuencias originadas por la pandemia del Covid-19. No obstante, el Estado rioplatense tuvo un desempeño diferente al de sus vecinos latinoamericanos tanto en lo que respecta a las medidas llevadas a cabo para la gestión de la pandemia como a la incidencia y la transmisión de la enfermedad. Pocos días después de asumir funciones el 1 de marzo de 2020, el Gobierno de coalición²¹⁹ liderado por Luis Lacalle Pou se vio obligado a cambiar la agenda de administración planteada y afrontar con rapidez el manejo de la crisis sanitaria, apostando por la llamada «libertad responsable» y por una estrategia de transparencia en la comunicación.

Dichos lineamientos exhortaban a los ciudadanos a reducir la movilidad en la medida de lo posible y a la clausura temporal de ciertas actividades recreativas y de educación presencial. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en la mayoría de los países, no se instauró el confinamiento obligatorio y se evitó el cierre total de la actividad económica. De esta manera, se ubicó al ciudadano en el centro del discurso político de la pandemia apelando a la responsabilidad individual de cada uno para hacer frente al virus a través de políticas más flexibles que en otros países, pero sin ignorar la gravedad de la enfermedad. Los resultados epidemiológicos fueron auspiciosos y colocaron a Uruguay como ejemplo en gestión de la pandemia a nivel mundial.

Por otra parte, el Gobierno llevó a cabo una comunicación abierta de tipo *bottom-up* caracterizada por intercambios con la ciudadanía en conferencias de prensa, entrevistas exclusivas y contactos en actos públicos poniendo el foco en lo coyuntural, abogando por la racionalidad y haciendo uso del *storytelling* para atraer al emisor y empatizar con él (Amadeo, 2016). Además, se nombró un Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) conformado por casi 60 expertos científicos que asesoraron al Gobierno en materia de gestión de la emergencia sanitaria. Estas medidas permitieron en un inicio colocar a Uruguay como uno de los países con menor incidencia de contagios en los momentos en los que el resto del mundo experimentaba los meses más duros de la pandemia.

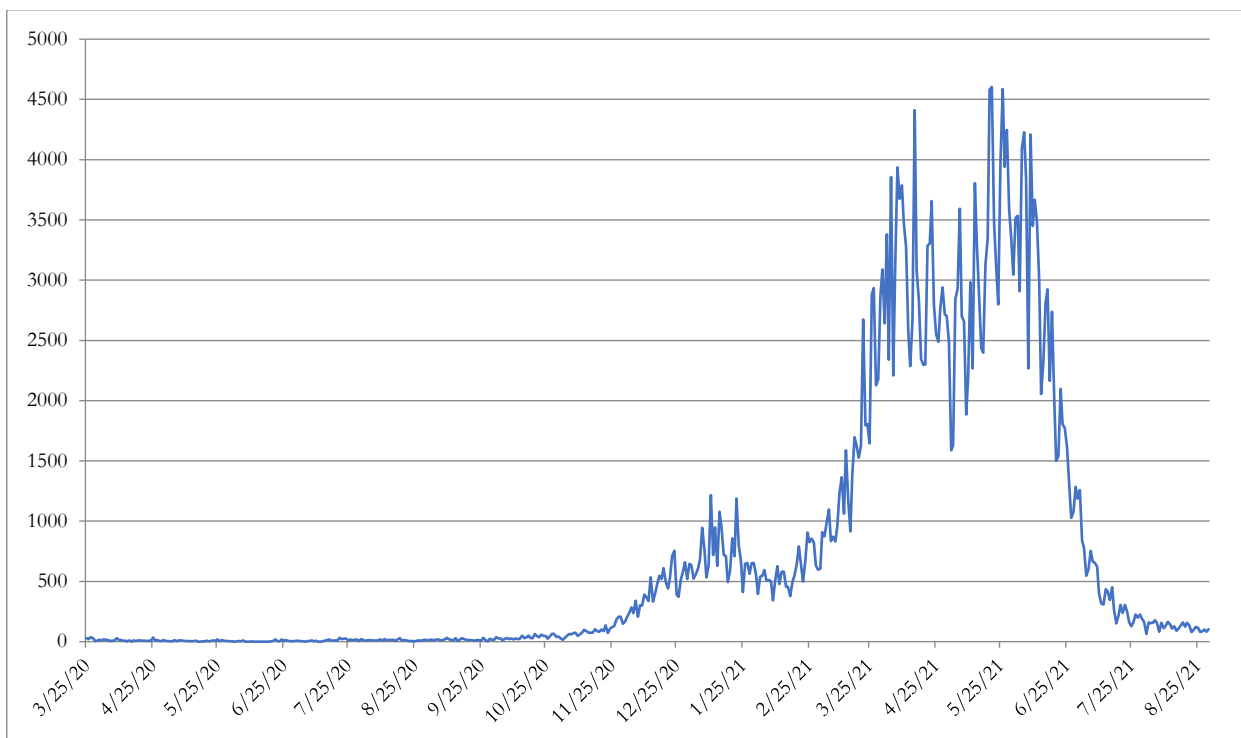
Asimismo, el Ejecutivo uruguayo llevó a cabo una serie de medidas para tratar de paliar los efectos negativos de la pandemia como la creación del «Fondo Covid-19» destinado a apoyar políticas de

²¹⁸ Investigadora predoctoral en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca y especialista en Investigación Social Aplicada y Análisis de Datos por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Ha sido investigadora visitante en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República de Uruguay. Ha trabajado para el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, la Fundación Carolina, UNICEF Comité Español y Fundación Konrad Adenauer Montevideo y ha realizado trabajos de consultoría para la CIDOB Foundation. Cuenta con publicaciones en editoriales como Tirant Lo Blanch y Ediciones Universidad de Salamanca.

²¹⁹ El Gobierno uruguayo está formado por una coalición que integran Partido Nacional, Partido Colorado, Partido Independiente, Cabildo Abierto y Partido de la Gente.

protección social y de empleo o el «Impuesto de Emergencia Sanitaria Covid-19» que gravaba a los salarios de los altos servidores públicos con tasas de entre el 5 y el 20 % (Chasquetti, 2021). No obstante, entre marzo y junio del 2021, al cumplirse un año de la llegada del nuevo Gobierno, los datos epidemiológicos comenzaron a empeorar con un aumento en el número de contagios y muertos semanales que convirtieron a Uruguay en el país con más nuevos casos de covid-19 per cápita durante varias semanas, según datos de *Our World in Data*.

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CASOS DIARIOS DE COVID-19 EN URUGUAY



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Our World in Data (2021).

Este escenario, completamente opuesto al del año anterior, hizo crecer las críticas entre la oposición del Frente Amplio (FA), algunos sectores de la Universidad de la República y actores sanitarios, quienes consideraban que la estrategia del Gobierno no era la indicada al no haber frenado la alta circulación comunitaria. La campaña de vacunación, que junto a la chilena ha sido una de las más ágiles de América Latina, permitió que a fines de junio los indicadores sanitarios comenzaran una progresiva mejora con caídas en el número de nuevos diagnósticos, muertes e ingresos en cuidados intensivos. A mediados de agosto de 2021, el 70 % de la población uruguaya ya había sido inoculada con dos dosis, según datos del Ministerio de Salud.

2. La aprobación del Gobierno, su gestión y las preocupaciones de los uruguayos

Desde el comienzo de su gestión, el Gobierno de Lacalle Pou ha gozado de niveles altos de aprobación entre la opinión pública. La última encuesta de Opción Consultores de agosto de 2021 indica que un

46 % de los uruguayos aprueba la gestión del Gobierno multicolor mientras que un 26 % la desaprueba, dejando un saldo positivo de 20 puntos, uno de los más altos obtenidos por los Gobiernos nacionales recientes al mismo momento de la gestión. En lo que respecta a la gestión de la pandemia, la encuesta de Opción refleja que 3 de cada 4 uruguayos la considera “buena” o “muy buena”, lo que significa un incremento de 13 puntos en cuanto a la medición previa, realizada durante el momento álgido de contagios en el país.

A pesar de esta mejora, incluso en los meses más críticos de la pandemia, la brecha positiva de aprobación alcanzaba los 47 puntos, un hecho que el Ejecutivo utilizó como activo en su vínculo con la opinión pública. No obstante, también se dio un escenario de disenso con críticas provenientes del FA no solo a la gestión de la pandemia sino también a la agenda reformista liberalizadora que el Gobierno se propuso implementar desde antes de la llegada de la pandemia con el objetivo de un ajuste fiscal. Muchas de las críticas apuntaban al posible impacto negativo que tendrían estas reformas de recorte sobre las políticas de protección social. En este sentido, la opinión pública se dividió en dos rubros no excluyentes entre los que priorizaban en primer lugar la salud y no concernían con las políticas liberales de Lacalle y los que, por otro lado, enfatizaban la importancia de poder continuar acudiendo a sus puestos de trabajo.

Aunque el país adoptara medidas más laxas que otros Estados de la región para el control de la crisis sanitaria, la clausura o limitación de ciertas actividades, así como los impactos en materia de salud que trajo consigo la pandemia tuvo consecuencias socioeconómicas negativas. Las dos demandas que protección social que estuvieron en el centro del debate político fueron el acceso a alimento y vivienda. Se produjo un incremento de la pobreza cuya incidencia alcanzó un 11,6 % de la población con un notable aumento de personas en situación de indigencia, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Desde 2006, Uruguay venía reduciendo su porcentaje de pobreza que pasó de un 32,5 % en ese año a un 8,8 % en 2019 (INE, 2021). No obstante, el impacto de la pandemia hizo aumentar la incidencia, alcanzando a 100.000 personas adicionales. Se estima que, durante los primeros meses de la pandemia, la tasa de pobreza se incrementó un 38% (Brum y Da Rosa, 2021).

Desde la sociedad civil se pusieron en marcha distintas iniciativas para intentar paliar estos efectos a través de la formación de ollas y merenderos populares que sufrieron un notorio incremento entre marzo y junio de 2020 y que en ese año ofrecieron un promedio de 385.000 platos semanales con una media de 55.000 asistentes por semana (Rieiro *et al.*, 2020). El 58,4 % de estas ollas provienen de iniciativas familiares o vecinales aunque también existen las que dependen de clubes deportivos, movimientos sindicales u otros colectivos sociales. Según un informe publicado por la Universidad de la República en colaboración con varias organizaciones sociales, un porcentaje notorio de las personas encargadas de las ollas populares son mujeres jóvenes y desocupadas (Rieiro *et al.*, 2020). Esto indicaría la importancia de la solidaridad y el fuerte compromiso social de los jóvenes a la hora de mitigar los efectos de la pandemia.

Las ollas dependen de las donaciones que provienen mayoritariamente de donantes particulares y sindicatos, mientras que el Estado se perfila como donante en 39 % de ellas. Desde las ollas populares

se hace énfasis en la necesidad de trascender el asunto del alimento a través de reivindicaciones diversas que incluyen el trabajo o la vivienda. Muchas de ellas están organizadas en torno a la Coordinadora de Ollas Populares, que reúne a una veintena de instituciones populares.

Según CEPAL (2021), Uruguay es el país de América Latina que menos ha invertido en transferencias monetarias para la población más vulnerable a pesar de haberlas duplicado en la Tarjeta Uruguay Social, lo que indicaría que el monto destinado a este instrumento de emergencia no habría sido suficiente para cubrir las necesidades básicas de las personas afectadas. La Red de Ollas Populares advierte de la situación crítica a la que tienen que hacer frente las personas en situación de calle durante el invierno y ha enviado distintas misivas al Gobierno pidiendo que se haga cargo. Desde el Ejecutivo se reforzó la red de comedores y refugios, se extendieron los cupones alimenticios y se entregaron canastas alimentarias a individuos carentes de protección social.

Según la encuesta de Cifra de agosto de 2021, el problema que más preocupa a los uruguayos es la economía, seguido por la salud y la seguridad en segunda y tercera posición respectivamente. En estos datos puede verse el impacto de la pandemia, puesto que hace dos años la temática de la inseguridad era el principal problema que más preocupaba a los ciudadanos uruguayos. Para el 40 % de los orientales, la cuestión económica es la principal problemática del país, en especial la falta de empleo y el alza de los precios. En el periodo de dos meses el Gobierno anunció tres subidas consecutivas en el precio del combustible, lo que originó un clima de malestar con la movilización de algunos grupos como Un Solo Uruguay para mostrar su disconformidad. A fines de agosto de 2021, el Gobierno resolvió bajar las tarifas a través del mecanismo basado en el Precio de Paridad de Importación (PPI).

La oposición propuso la creación de un salario mínimo transitorio para personas con empleos informales pero el Gobierno prefirió mantener su política de transferencias focalizadas (Chasquetti, 2021). Además, se establecieron nuevas líneas de crédito del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) con tasas subsidiadas y una ampliación del régimen de seguros de desempleo (Lanzilotta, Merlo y Mordecki, 2020). Por otra parte, el ministro de Trabajo y Seguridad Social, Pablo Mieres (Partido Independiente), inició varias rondas de Consejos de Salarios para debatir con sindicatos y gremios de empresarios la recuperación del salario real bajo una serie de pautas, lineamientos con los que el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), central única de trabajadores, no concuerda.

3. La Ley de Urgente Consideración y las demandas colectivas

Una de las problemáticas más controversiales relacionadas con las reformas impulsadas desde el Gobierno tiene que ver con la aprobación de la Ley de Urgente Consideración (LUC), un proyecto aprobado durante la pandemia en julio de 2020 que incluye modificaciones en materias como vivienda, educación, seguridad pública o combustibles. Se trata de un instrumento constitucional que otorga al Presidente la capacidad de imponer prioridad y acortar plazos en el tratamiento parlamentario de un proyecto de ley (Lanzaro, 2001). La LUC fue uno de los pilares de la campaña

electoral de Lacalle Pou y objeto de debate con el resto de partidos que integran la coalición una vez formalizado el Gobierno.

Desde el FA y diversos movimientos sociales emergieron críticas reprochando que se trataba de una «ley ómnibus» al abarcar temas muy diversos entre sí y al considerar algunos de sus puntos como un retroceso en materia de derechos y libertades. Además, desde estos sectores también se cuestionó la aplicación de esta nueva normativa que introducía novedades notorias en diversas políticas públicas en un momento de crisis sin incluir entre sus regulaciones ninguna consideración a la pandemia (López Burian y Hernández Nilson, 2021). Otra de las críticas apuntaba a las dificultades que una ley de este tipo entrañaba para el debate público y la calidad del proceso legislativo puesto que, a pesar de que la oposición estuvo presente en las negociaciones, al ser una ley que abarca una diversidad de políticas se limita la posibilidad de realizar análisis más profundos y discusiones en comisiones especializadas (Chasquetti, 2019).

De esta manera, diversos actores de la izquierda social entre los que destacan el PIT-CNT como principal promotor, el FA, el movimiento feminista y las cooperativas se organizaron formando la Comisión Nacional Pro-Referéndum que pedía la derogación de 135 de los 476 artículos que conforman la LUC. Para ello, se procedió a la recolección de firmas para interponer el recurso de referéndum, herramienta que para celebrarse debe contar, según el artículo 79 de la Constitución uruguaya con los apoyos de al menos el 25 % del padrón electoral. Así, desde diciembre se inició una campaña descentralizada de recogida de firmas en todo el país que finalizó el 8 de julio de 2021, fecha límite fijada para la entrega a la Corte Electoral. A pesar de que en un inicio existían diversas nociones acerca del eventual éxito de esta iniciativa, la comisión acabó entregando un total de 797.261, un número que superó tanto las expectativas de los propios recolectores como el mínimo establecido de 671.544 para la celebración del referéndum. A partir de la fecha de entrega, la Corte Electoral cuenta con 150 días para verificar las firmas y cotejar las huellas.

Más allá del triunfo que supone la cifra difundida en el contexto de crisis sanitaria y las restricciones de movilidad impuestas debido a la pandemia, la consecución de dicho número de firmas supone una victoria simbólica para el Frente Amplio puesto que abre un nuevo escenario de cambio en el posicionamiento de la relación Gobierno-oposición. En este sentido, nos encontraríamos ante un escenario polarizado en dos bloques, con los miembros integrantes de la coalición por un lado y el FA y las organizaciones sociales por otro. Un aspecto importante a destacar es que la LUC, al incluir políticas de índole diversa, es la ley que representa la agenda de Gobierno de la coalición y, desde este punto de vista, su sometimiento a referéndum simboliza un plebiscito a su gestión. En este sentido, en este creciente escenario de polarización podría esperarse que de validarse las firmas se iniciara una campaña en la que estar a favor o en contra de la LUC podría traducirse en estar o no a favor de las políticas del Gobierno.

La celebración del referéndum coincidiría con la mitad del periodo de gobierno de la administración de Lacalle Pou, lo que también impondría la percepción de que con esta herramienta de consulta popular se estaría evaluando la gestión del presidente. En este sentido, el referéndum actuaría como

una elección de medio término. Los modelos predictivos que analizan las elecciones de medio periodo indican que a la hora de votar los electores tienen en cuenta principalmente dos factores: la evaluación del Gobierno y la marcha de la economía (Zovatto, 2008).

Es importante tener en cuenta que hasta ahora el Gobierno se mantuvo en silencio acerca de la recolección de firmas y optó por no debatir y no pronunciarse sobre esta herramienta de democracia directa como estrategia deliberada. De confirmarse el referéndum al Gobierno se le impone el desafío de salir a hacer campaña y discutir a favor de la LUC al mismo tiempo que gobierna. Se podría esperar que desde la coalición se va a intentar poner énfasis en los logros obtenidos en los resultados en materia de seguridad, mostrando los indicadores favorables obtenidos durante su gestión. Otros temas que sobre los que se podría poner el foco político durante la campaña del referéndum son la educación, donde existen tantos intereses y actores en juego, y las leyes laborales con las consecuentes garantías de derecho y ejercicio del trabajo. Además, si finalmente se terminan derogando los artículos propuestos, existe la posibilidad de que el Gobierno tome un cambio de rumbo en su agenda de gestión, puesto que estos componente forman parte importante de su programa de políticas públicas.

Por su parte, el FA logró no solo la victoria simbólica de la recolecta de firmas sino que con esta campaña logró reactivar su militancia y su activismo político y volver a movilizar y entusiasmar a sus bases. Este hecho es relevante para el FA, quien venía de ostentar la titularidad del Gobierno durante 15 años y había relajado sus estructuras militantes. Con la campaña de firmas para la derogación de los artículos de la LUC el FA logró volver a movilizar su activismo, parte central de su esencia política, y, tras lograr el objetivo fijado en la campaña de recolección ha sido capaz de generar un nivel muy importante de entusiasmo entre sus militantes.

4. Fortaleza institucional y cultura política en Uruguay

Uruguay se ha diferenciado históricamente por la solidez de sus instituciones y la calidad y fortaleza de su democracia. El sistema político uruguayo combina un régimen presidencial atenuado, un sistema de partidos institucionalizado y una consistente cultura política arraigada entre la ciudadanía (Chasquetti, 2021: 205). En la academia, algunos autores consideran que Uruguay alberga un «semi-presidencialismo» puesto que conjuga elementos típicos del presidencialismo con algunos rasgos propios de parlamentarismo como la responsabilidad que deben los ministros ante el Parlamento (Linz y Valenzuela, 1998).

El sistema de partidos del Uruguay es uno de los más antiguos del mundo y sus orígenes se remontan al surgimiento del Estado. Esta longeva tradición partidaria resalta dentro de América Latina, donde estamos acostumbrados a ver nuevos partidos aparecer y desaparecer. No en vano, este sistema partidario ha sido catalogado como uno de los más institucionalizados en la región (Mainwaring y Scully, 1995). La centralidad de los partidos es una de las señas de identidad del sistema político uruguayo y estos han desempeñado un papel fundamental en el mismo desde su fundación, constituyendo férreas identidades partidarias con sus consecuentes lealtades electorales (Caetano,

Rilla y Pérez, 1987). una de las principales señas de identidad del sistema partidario uruguayo es la fraccionalización. Como apunta Chasqueti (1997: 25), el sistema político uruguayo combina «un régimen de gobierno presidencial, reglas electorales que conjugan la elección mayoritaria del presidente con la elección proporcional del Legislativo, un sistema multipartidista y un modelo de partido fraccionalizado y sin jerarquías centralizadas».

Por otra parte, la sociedad civil cuenta con altos niveles de integración política y su participación en distintos mecanismos de la vida pública uruguaya es considerable. El fortalecimiento de los actores sociales con la sucesiva aparición y conformación de nuevos grupos y la contribución científica al debate en el Parlamento para justificar la aprobación de la legislación han configurado una seguridad institucional en el escenario político uruguayo. Organizaciones como sindicatos, cooperativas, gremios y otras asociaciones sociales cumplen funciones de intermediación entre la ciudadanía y los tomadores de decisiones y cuentan con garantías constitucionales e instrumentos democráticos que les permiten incidir sobre los debates públicos y el desarrollo de las políticas públicas de país. Un ejemplo de esto es la campaña para la formalización del referéndum de derogación de los 135 artículos de la LUC cuyo germen se encuentra en primera instancia en el PIT-CNT.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desarrolla una labor importante como institución encargada de los vínculos con la población más vulnerable a través de distintos programas de asistencia y apoyo. El MIDES facilita espacios de participación para acercar a la ciudadanía al sector público como forma de incidir en el desempeño de las políticas públicas (Fuentes, Buschiazzi y Castillo, 2016). Estos espacios de participación nacieron durante los Gobiernos del FA con la intención de habilitar la participación de actores individuales y colectivos de la sociedad civil en sus actividades. Ejemplos de estos espacios son los Consejos Sociales en los que la sociedad civil se reúne para discutir sobre temáticas de desarrollo social o las plataformas impulsadas desde el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) para involucrar a los jóvenes en discusiones en diversas temáticas como salud, vivienda o educación (Fuentes, Buschiazzi y Castillo, 2016).

La existencia y reconocimiento en el Uruguay de mecanismos de democracia directa permite aumentar el contacto entre los ciudadanos y los asuntos públicos y, en este sentido, ante estos escenarios de consulta popular, algunas organizaciones de la sociedad civil uruguaya actúan como canalizadores de las demandas de la ciudadanía. Así, el Estado rioplatense constituye un interesante caso de estudio tanto por la frecuencia con la que usa estas herramientas como por el lugar del sistema político desde que se inician estas propuestas (Monestier, 2011). Durante las últimas décadas han sido varias las veces que distintas organizaciones de la sociedad civil ajenas al Gobierno han promovido el uso sistemático de estos mecanismos de democracia directa.

Algunos ejemplos de estos en la historia reciente son el referéndum de 1992 por la derogación de cinco artículos de la Ley de Empresas Públicas o el plebiscito de 2004 por la estatización de la propiedad y gestión de recursos acuíferos. Lo relevante del caso uruguayo es que, a diferencia de lo que sucede en otros países, las iniciativas de plebiscito y referéndum pueden venir impulsadas tanto «desde arriba» por parte del Gobierno, como «desde abajo» promovidas por las organizaciones

sociales, como ha sido el caso de varios de los mecanismos llevados a cabo en Uruguay, muchos de ellos con resultados exitosos (Altman, 2005). Asociaciones de estudiantes, gremios, cooperativas, movimiento feminista, movimiento afrouuguayo, federaciones rurales, organizaciones locales e intersociales se encuentran activamente integradas como canalizadores de las demandas ciudadanas; sin embargo, el movimiento sindical ha sido históricamente el actor que mayor protagonismo ha tenido en el desarrollo de las políticas públicas del país.

El PIT-CNT, que concentra la centralización política del sindicalismo uruguayo, es uno de los actores que históricamente ha tenido mayor incidencia en el debate público. En Uruguay, el movimiento sindical ha estado tradicionalmente vinculado a la izquierda política y ha desempeñado un papel importante a la hora de promover iniciativas en la agenda pública del país. El PIT-CNT presenta un complejo andamiaje organizativo con distintos sectores y autoridades y aglutina a los distintos sindicatos del país para ejercer la representación de todos los trabajadores asalariados uruguayos. Esta organización desempeña un papel importante en distintos mecanismos de negociación colectiva y su labor es relevante en el Consejo de Salarios, donde se debaten distintos aspectos laborales entre los sindicatos, los gremios y el Gobierno.

La relevancia del PIT-CNT como actor político puede verse reflejados en la próxima elección de autoridades del FA de diciembre de 2021 en la que Fernando Pereira, líder sindical y actual presidente del PIT-CNT, se postula como uno de los principales candidatos para presidir el partido. Pereira, respaldado por el Movimiento de Participación Popular (sector mayoritario dentro del FA al que pertenece el ex presidente José Mujica), deberá asumir el desafío de su pasaje de lo sindical a lo político-partidario. El líder sindical perteneciente a la Vertiente Artiguista resalta por poseer una gran capacidad conciliadora de las distintas corrientes del PIT-CNT.

5. América Latina: pandemia y demandas ciudadanas

América Latina experimenta una etapa convulsa de su historia. El profundo impacto de la pandemia del Covid-19 en la región, el estallido de protestas sociales en distintos países del continente y la celebración de procesos electorales durante la crisis sanitaria han desafiado las estructuras políticas en el continente. La oleada de protestas iniciada a finales de 2019 y que se mantiene de manera intermitente demuestra que la sociedad está descontenta y demanda al Estado una serie de cambios y garantías.

A pesar de la heterogeneidad presente no solo entre los distintos países del continente sino también y especialmente dentro de ellos, pueden identificarse algunos escenarios y rasgos transversales entre ellos. En primer lugar, las movilizaciones de identidad existentes en los países de la región demuestran que entre los ciudadanos latinoamericanos existe un clima de malestar social derivado tanto del deterioro estructural de las condiciones de vida en sus países como de cuestiones más sistémicas o de conquista de derechos. De esta manera, en América Latina se ha dado un escenario de participación como respuesta a los estímulos del entorno en los que se han desplegado diferentes repertorios de acción. Según la Encuesta Mundial de Valores, el 80 % de los latinoamericanos

considera que la distribución del ingreso en su país es injusta. Pueden identificarse demandas comunes como el reparto de la riqueza y la conformación de una sociedad más diversa e igualitaria y otras más específicas como la bajada de los precios o el acceso a la vivienda, a la educación y al sistema sanitario.

En segundo lugar, el malestar social derivado del deterioro de las condiciones de vida ha generado un quiebre en los niveles de confianza en las instituciones por parte de los latinoamericanos. Esta ruptura confirma un sentimiento de desafección y falta de representación por parte de los partidos políticos y otras estructuras institucionales que obligan al ciudadano a salir a la calle a realizar los reclamos que siente que no son canalizados por el Estado. Así, el individuo pasa de confiar sus decisiones a la estructura partidaria a organizarse en organizaciones de la sociedad civil y ha dado lugar a escenarios comunes y de acción en muchos países de la región. Asimismo, vinculado a esto, otro rasgo común en la región potenciado por este clima de agitación social ha sido la polarización, que ha dividido tanto a la población como a los dirigentes políticos.

Por otra parte, las protestas muestran que la sociedad latinoamericana es altamente movilizada y existe una cultura política de participación para la canalización de demandas y la redistribución de los bienes públicos. El problema a la hora de plantear propuestas de solución comunes a nivel regional radica en los distintos clivajes presentes en cada país de la región que dificultan la creación de una perspectiva común. Rasgos identitarios, territoriales o incluso culturales son importantes para el diseño e implementación de políticas y es necesario adaptarlas a la realidad existente en cada Estado. Medidas que pueden funcionar en unos países pueden no hacerlo en otros. No obstante, en perspectiva regional, deberían tenerse en cuenta los reclamos de grupos minoritarios cuya integración en las sociedades y vinculación eficaz con el sistema político es necesaria para la convivencia y ejercicio de derechos y libertades.

Por último, la falta de un organismo robusto de integración que sirva de foro de intercambio y negociaciones entre países también entorpece la posibilidad de llegar a una lógica decisoria común. La integración siempre ha sido la gran tarea pendiente de la agenda latinoamericana. Ninguna de las propuestas surgidas en las últimas décadas ha logrado consolidarse como mecanismo estable de regionalismo ni establecer esquemas eficaces para acciones y políticas comunes. La fragmentación existente a nivel regional y subregional y la multiplicidad de actores que converge en distintos organismos dificulta la creación de un núcleo que represente los intereses de todos los Estados.

Todo esto sumado a la baja regionalización económica y al vacío de políticas supranacionales que fomenten los intereses comerciales y el crecimiento y desarrollo a largo plazo junto a la falta de un liderazgo fuerte y a una multipolaridad descentrada limita la capacidad de creación de un proyecto de integración común. Concretar un proyecto de este tipo podría ser beneficioso para abrir espacios de intercambio y discusión que sirvan para aprender de las experiencias vecinas y trazar líneas de acción comunes en la región.

Referencias

Altman, David (2005) "Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", en *Política y Gobierno*, Vol. XII, núm 2, II pp. 203- 232.

Amadeo, B. (2016). El estudio de la comunicación gubernamental: Líneas de investigación y futuros desafíos. *Austral Comunicación*, 5(2), 155-181.

Brum, M. y De Rosa, M. (2021): "Too little but not too late: nowcasting poverty and cash transfers' incidence during COVID-19's crisis", *World Development*, vol. 140. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105227>. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20303545>.

Caetano, G., Pérez, R. y Rilla, J. (1987). *La partidocracia uruguaya: Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

Chasqueti, D. (1997). Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997). *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (10), 25-45.

Chasqueti, D. (2019): "Los proyectos de ley de urgente consideración en Uruguay", Programa de Estudios Parlamentarios. ICP-FCS/UdelaR. Disponible en: <https://parlamentodata.com/2019/09/30/los-proyectos-deley-de-urgente-consideracionen-uruguay/>.

Chasqueti, D. (2021). "Cómo Uruguay enfrentó la pandemia del Coronavirus", en M. M. INÁCIO *et al.*: "¿Tiempos de prueba o poniendo a prueba a los presidentes? COVID-19 desafiando liderazgos en América Latina", Iberoamericana. América Latina - España - Portugal, 21(76), pp. 203-239.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago de Chile.

Fuentes, G., Buschiazzi, V. y Castillo, M. (2016). ¿Quiénes, cómo y para qué? Los espacios de participación convocados por el Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. En *Espiral*, vol. XXIII, núm. 65, pp. 89-121.

Lanzaro, J. (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Lanzilotta, B., Merlo, G. y Mordecki, G. (2020). Coronavirus en Uruguay: medidas económicas a la talla y el aplanamiento coordinado de las curvas. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24056/1/Medidas_econ%3b3micas_a_la_talla.pdf

Linz, J. y Valenzuela, A. (1998). *La crisis del presidencialismo: El caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Editorial.

López Burian, C. y Hernández Nilson, D. (2021). "Covid-19, políticas y política en Uruguay: del desempeño excepcional al escenario crítico". En *Análisis Carolina* n.º 15/2021. Madrid: Fundación Carolina. DOI: https://doi.org/10.33960/AC_15.2021. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/06/AC-15.2021.pdf>

Mainwaring, S. y Scully, T. R. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Monestier, F. (2011). Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004). Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/semi/2004/partidos/mone.pdf>

Rieiro, A., Castro, D., Pena, D., Zino, C. y Veas, R. (2020). *Ollas y merenderos populares en Uruguay: Tramas para sostener la vida frente a la pandemia*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Zovatto, D. (2008) Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007. In: A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto. (Coords.) *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

Bases de datos

Instituto Nacional de Estadística. Incidencia de la Pobreza en personas por área geográfica, según año y grupos de edades. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/linea-de-pobreza>

Encuesta Mundial de Valores. Disponible en: <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

Our World in Data (University of Oxford). Daily new confirmed Covid-19 cases per million people. Disponible en: <https://ourworldindata.org/covid-cases>

Opción Consultores. Aprobación de Gobierno – Agosto 2021. Disponible en: <https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/aprobacion-de-gobierno-agosto-2021/>

Opción Consultores. Aprobación de Gestión Sanitaria – Agosto 2021. Disponible en: <https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/aprobacion-de-gestion-sanitaria-agosto-2021/>

Cifra. Principales problemas del país. Disponible en: <http://www.cifra.com.uy/index.php/2021/08/03/el-principal-problema-del-pais/>