

Frente invertido: un análisis comparado Brasil-México de la gestión económica y sanitaria de la covid-19*

Inverted front: A Brazil-Mexico comparative analysis
of COVID-19 economic
and health management

*Mireille Razafindrakoto,
François Roubaud, Pierre Salama
y Alexis Saludjian***

ABSTRACT

Since its appearance in 2020, Brazil and Mexico have been among the most affected countries in the world by COVID-19. Their respective presidents, Jair Bolsonaro and Andrés Manuel López Obrador (known as AMLO), have played a leading role in specific policies during the pandemic. Their choices were both singular and counter-intuitive. On the health front, AMLO initially underplayed the seriousness of the situation, and the Brazilian president, Bolsonaro, defended a frankly negationist attitude, with a dramatic balance sheet, without his popularity being seriously affected.

* Artículo recibido el 16 de enero de 2023 y aceptado el 29 de junio de 2023. Los autores agradecen a Florent Bédécarrats (Institut de Recherche pour le Développement, IRD), Jean-Pierre Cling (Institut National de la Statistique et des Études Économiques, INSEE), Isabelle Guérin (IRD), Matari Pierre (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM) y Jean-Michel Waschsberger (Université de Lille) por sus comentarios en diferentes fases de la redacción del artículo. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores.

** Mireille Razafindrakoto, directora de investigación en el IRD, miembro de la Unité Mixte de Recherche (UMR) del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Laboratoire d'Économie de Dauphine (LEDA), y profesora visitante en el Instituto de Economía (IE) de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (correo electrónico: mireille.razafindrakoto@ird.fr). François Roubaud, director de investigación en el IRD, miembro de la UMR-CNRS, LEDA, y profesor visitante en el IE de la UFRJ (correo electrónico: francois.roubaud@ird.fr). Pierre Salama, profesor emérito en la Université Sorbonne-Paris Nord, miembro de la UMR-CNRS, 7234 (correo electrónico: pierresalama@gmail.com). Alexis Saludjian, profesor en el IE y miembro permanente del Programa de Posgrado en Economía Política Internacional (PEPI) de la UFRJ (correo electrónico: saludjian@ie.ufrj.br).

On the economic front, they have chosen policies that contradict not only each other but also their own supposed ideological stances. Bolsonaro, who is ranked on the far right, has implemented an emergency transfer program on a scale comparable to those of developed countries and the most massive the country has ever seen. Conversely, AMLO, considered a progressist, provided just a minimum policy package, maintaining his previous electoral program. By adopting a comparative approach and mobilizing a unique and diversified set of data, the objective of this paper is to explore these apparent contradictions. After having established the precise diagnosis of the policies implemented to deal with the crisis and the economic and health situation in the two countries during the 2020-2022 period, we propose an original interpretation grid of the central role played by the two presidents.

Keywords: AMLO; Bolsonaro; Brazil; Mexico; cash transfers; COVID-19; emergency package; negationism; political economy; populism. *JEL codes:* I18, I38, O54, P46, P48.

RESUMEN

Desde su aparición en 2020, Brasil y México figuran entre los países del mundo más afectados por la covid-19. Sus respectivos presidentes, Jair Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador (conocido como AMLO), han protagonizado políticas específicas en tiempos de pandemia. Sus decisiones han sido a la vez singulares y contraintuitivas. En el frente sanitario, AMLO minimizó inicialmente la gravedad de la situación, y, en el caso del presidente brasileño, Bolsonaro defendió una actitud francamente negacionista, con un resultado dramático, sin que su popularidad se haya visto seriamente afectada. En el frente económico, han optado por políticas que están en desacuerdo no sólo entre sí, sino también con su propia supuesta orientación ideológica. Bolsonaro, clasificado como de extrema derecha, ha puesto en marcha un programa de transferencias de emergencia a una escala comparable a la de los países desarrollados y el más masivo que el país haya visto jamás. En cambio, AMLO, considerado progresista, se ha contentado con prestar unos servicios mínimos, manteniendo su anterior programa electoral. Mediante un análisis comparado y al movilizar un conjunto diverso de datos, el objetivo del artículo es explorar estas aparentes contradicciones. Tras establecer un diagnóstico preciso de las políticas aplicadas para hacer frente a la crisis, así como de la situación económica y sanitaria de los dos países durante 2020-2022, proponemos una interpretación original del papel central desempeñado por los dos presidentes.

Palabras clave: AMLO; Bolsonaro; Brasil; México; transferencias monetarias; covid-19; paquete de emergencia; negacionismo; economía política; populismo.
Códigos JEL: I18, I38, O54, P46, P48.

INTRODUCCIÓN

En 2022 Brasil y México, las dos mayores economías de América Latina, figuraban entre los países más afectados por la pandemia mundial. Además de este fatal desempeño conjunto, ambos Estados federales fueron liderados por presidentes considerados populistas:¹ Andrés Manuel López Obrador (conocido como AMLO) y Jair Bolsonaro; el primero clasificado como progresista y más de izquierda, y el otro como de extrema derecha. De forma sistemática, pero sobre todo en el caso concreto de esta pandemia, han desempeñado un papel protagonista en la elección de las políticas y su aplicación en sus respectivos países. Sin embargo, las decisiones que han tomado han sido a la vez singulares y contraintuitivas.

En el plano sanitario se han opuesto, en mayor o menor medida, a las políticas de distanciamiento social y de confinamiento de la población en nombre de la primacía de la economía. Si bien la actitud de Bolsonaro en este frente no es inesperada, aunque su negacionismo extremo es cuestionable, sí es más sorprendente por parte del presidente mexicano, especialmente en las primeras fases de la pandemia. Ha alternado una política de *laissez-faire* con mensajes más acordes con las recomendaciones internacionales, sobre todo de la Organización Mundial de la Salud (oms) (Dunn y Laterzo, 2021). Sin embargo, varios artículos que comparan a México con Brasil los equiparan en su catastrófica gestión en el frente sanitario, que, se supone, explica su “populismo” (Renteria y Arellano-Gault, 2021; Aruguete et al., 2021; Knaul et al., 2021; Bennouna et al., 2021; Cerda y Martinez-Gallardo, 2023; Bertholini, 2023). En su tipología de tipos populistas de respuesta, que abarca 29 partidos o líderes en 22 países de todo el mundo, Ringe y Rennó (2023) clasifican a AMLO y a Bolsonaro como “radicales covid”, sin diferenciar entre ellos como lo haremos en este artículo. Ambos son señalados en

¹ En este artículo utilizaremos los términos *populismo* y *populista*, a pesar de todas las reservas que deberían acompañar a estos conceptos ampliamente utilizados pero aún controvertidos en la literatura académica. No obstante, se utilizan sistemáticamente para describir la gobernanza de ambos presidentes, especialmente en los análisis de la gestión de la pandemia de covid-19 en Brasil y México.

algunos estudios de orientación liberal (sin ser de extrema derecha) como ejemplos de los tres presidentes emblemáticos (junto con Donald Trump) por sus actitudes y declaraciones calificadas de irresponsables en el último informe de la Comisión de *The Lancet* sobre covid-19 (Sachs et al., 2022).

En el frente económico el presidente brasileño ha llevado a cabo la política de transferencias familiares más masiva y redistributiva jamás emprendida en el país y una de las más ambiciosas de América Latina, de una cuantía comparable a la observada en muchos países desarrollados (Pereira da Silva, Corseuil y Simões Costa, 2022). En cambio, de AMLO podía esperarse un apoyo activo a los hogares, especialmente a los más pobres, pero no ocurrió.

El propósito de este artículo es explicar tales paradojas, que cualquiera habría tenido dificultades para prever. Mediante un enfoque de economía política, tratamos de entender por qué cada presidente actuó como lo hizo. De esta manera, se plantean tres preguntas principales. En primer lugar, ¿cómo líderes políticamente opuestos y que adoptaron políticas contrarias acabaron con un historial sanitario catastrófico? En segundo lugar, ¿qué les motiva a promover políticas económicas aparentemente contradictorias a sus presuntas orientaciones ideológicas? Por último, ¿por qué la dramática situación sanitaria de los dos países no ha provocado un rechazo masivo de la población, ni parece que se les haya imputado?

Una vez establecidos el estado de la cuestión y la evolución de la situación a lo largo del tiempo, proponemos claves de interpretación basadas en una perspectiva comparativa que abarca el periodo comprendido entre 2020 y mediados de 2022. Este artículo arroja nueva luz sobre la bibliografía existente al respecto. Por un lado, por la extensión del periodo abarcado: en efecto, la mayoría de los estudios anteriores, al centrarse en las primeras fases de la pandemia, no permitió comprender adecuadamente la dinámica de un proceso eminentemente evolutivo como lo fue el desarrollo de la vacunación en 2021, o el cambio de actitud del presidente AMLO. Por otro lado, la mayoría de los trabajos de economía política sobre la pandemia se centra en la dimensión sanitaria de las políticas aplicadas. Las políticas económicas han sido poco estudiadas, y menos aún sus vínculos con las sanitarias. Por último, además de examinar la bibliografía existente, este trabajo se basa en el tratamiento secundario de datos originales, como encuestas socioeconómicas de hogares y una amplia variedad de sondeos de opinión en ambos países.

Tras una breve presentación de las características estructurales de los dos países y de sus presidentes, en sus semejanzas y diferencias, la sección I expone

las principales medidas tomadas para combatir la pandemia, tanto en el frente sanitario como en el económico. Se presta especial atención al papel de los dos presidentes en la adopción de estas medidas. En la sección II documentamos y comparamos las políticas aplicadas, así como las repercusiones de la pandemia en la población, tanto en términos de salud (infección, mortalidad) como en sus condiciones de vida, mediante su integración en el mercado laboral. También se aprovecha la oportunidad para evaluar si se han respetado, y en qué proporción, las dos principales medidas que han guiado las estrategias globales de control: el distanciamiento social, en primer lugar, y la vacunación, en segundo. Por último, la sección III ofrece algunas interpretaciones y una lectura de la contraestrategia de los dos presidentes. Se planteará la cuestión de las variantes del “populismo”. La conclusión esboza algunas sugerencias para perspectivas y estudios futuros.

I. CONTEXTOS: DINÁMICA Y POLÍTICAS ECONÓMICAS A LARGO PLAZO

En términos económicos, Brasil y México tienen muchas similitudes. Son las dos mayores economías de América Latina y detentan niveles de desarrollo comparables; sus tasas de desigualdad son de las más altas del mundo. En ambos casos la pandemia estalló en medio de una coyuntura económica de 10 años de atonía. En el plano político se trata de países federales con una treintena de estados federativos. Desde 2018 han elegido a dos presidentes considerados “populistas” por los medios de comunicación y comentaristas políticos; son dos líderes carismáticos adeptos a las redes sociales que trabajan para polarizar el debate político al atacar a las instituciones democráticas (órganos electorales, medios de comunicación, instituciones públicas, etc.). Si añadimos que Brasil y México están entre los países más afectados por la pandemia de covid-19 y que tanto Bolsonaro como AMLO han tenido un papel protagonista, hay muchas razones para compararlos. Sin embargo, difieren en muchos aspectos. Nuestro objetivo en esta sección es, en primer lugar, ofrecer una visión económica general de los dos países, su larga trayectoria y sus principales características estructurales que podrían ayudar a explicar su respuesta a la pandemia. A continuación esbozaremos las principales políticas de lucha contra la covid-19, nos centraremos especialmente en el papel desempeñado por los dos presidentes durante el periodo.

1. Contexto económico general

Brasil y México son similares en muchos aspectos. En términos de producto interno bruto (PIB) per cápita, los dos países están cerca (respectivamente, 10 600 y 9 900 dólares de media entre 2010 y 2019). Además, una vez superada la “década perdida” de los ochenta y controlada la inflación, ambos países han experimentado desde entonces una tendencia al estancamiento económico, marcada por una tasa mediocre de crecimiento del PIB (aún más en Brasil; cuadro 1). Justo antes de la pandemia, Brasil salía de una crisis económica importante, con una caída del PIB de 3.8% en 2015 y de 3.6% en 2016, sin recuperación posterior, a diferencia de crisis anteriores (Salama, 2021). Ni la congelación del gasto público durante 20 años aprobada en 2016 (*Teto dos Gastos*), ni la reforma laboral de 2017, ni la reforma de las pensiones de 2019 tuvieron los resultados esperados por sus promotores liberales. El programa de Bolsonaro es una continuación de estas reformas liberales. Entre 2017 y 2019 la tasa de crecimiento brasileña se estancó: 1.3%, 1.8% y 1.2%, respectivamente. En México la situación no fue mucho mejor, tuvo una tasa de crecimiento apenas por encima de 2%, e incluso negativa en 2019 (-0.2%) durante el primer año de la presidencia de AMLO, que, sin embargo, propuso un cambio en la trayectoria de desarrollo en torno al programa “4T” (la Cuarta Transformación) con el que fue elegido.² La pandemia provocó el mayor choque macroeconómico jamás registrado por ambos países, especialmente en México, en ausencia de políticas anticíclicas significativas (véase más adelante). En 2020 el descenso del PIB sería de 8.2% en México, frente a 3.9% en Brasil. La vuelta al crecimiento al año siguiente compensó las pérdidas en Brasil, pero no en México (4.8 frente a 4.6 por ciento).

Sin embargo, las dinámicas económicas son en parte diferentes. No se basan en los mismos factores. La economía mexicana depende cada vez más de las

² Con la Cuarta Transformación, AMLO busca ubicar su política en la historia de México al mismo nivel que las tres primeras, que serían la de la Independencia (1810-1821), la Reforma (1858-1861, con Benito Juárez) y la Revolución de 1910. Véanse Presidencia (2019) y Fuentes (2018). Sin ningún vínculo, esta “cuarta transformación” también se destaca en un libro reciente en Brasil como el principal reto al que tendrá que hacer frente el país en los próximos años (Pochmann, 2022). Para este autor, la transformación estructural que hay que llevar a cabo es la respuesta a la descentralización del mundo hacia Asia, el cambio climático y la nueva era digital. Sigue también las tres primeras transformaciones: la independencia (1822); la entrada en la era capitalista en la segunda mitad del siglo XIX con la abolición de la esclavitud (1888) y la proclamación de la República (1889), y la transición a una sociedad industrial con la revolución de 1930.

remesas de los trabajadores migrantes en los Estados Unidos, que representaron 3.9% del PIB en 2020 (frente a 0.2% en Brasil), y de las empresas maquiladoras para equilibrar sus cuentas exteriores. La economía brasileña depende mucho más de la demanda de materias primas, sobre todo de China. Estas tendencias tienen consecuencias para la estructura del mercado laboral (Salama, 2018; Calva, 2019; Salama y Gaulard, 2020). En ambos países la informalidad es masiva, representa 55% de los empleos en México y 40% en Brasil. Los empleos mal pagados e informales concentran la mayor parte de la pobreza.

El salario mínimo era históricamente muy bajo en México. En 2018, justo antes de la llegada al poder de los dos presidentes, era de 114 euros al mes (frente a 240 euros en Brasil). Desde entonces ha aumentado significativamente, especialmente con la actual administración de AMLO (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos [Conasami], 2022). En Brasil el salario mínimo apenas ha aumentado con Bolsonaro, a diferencia de períodos anteriores, con las presidencias de Lula (2003-2009) y Dilma (2010-2016). Estos aumentos permitieron, directa o indirectamente (mediante la indexación de las pensiones, así como los ingresos de los campesinos pobres y de los discapacitados), una reducción masiva de la pobreza. Sin embargo, después el salario mínimo siguió bajando. Cayó de 273 euros en 2017 a 173 euros en 2021 (cuando se unió a México, que experimentaba la dinámica contraria), lo que provocará un importante aumento de la pobreza. En cambio, el salario mínimo mexicano lleva mucho tiempo desvinculado de la inflación y de los ingresos laborales. Además, no sirve de ancla para las cuantías de las pensiones como en Brasil. Por lo tanto, sus efectos sobre la reducción de la pobreza son más limitados, sobre todo porque una gran parte de la población percibe un salario inferior al mínimo. Así, las grandes desigualdades de renta y riqueza han tendido a reducirse en Brasil desde principios de la década del 2000, mientras que se han estancado en México. En 2017 el índice de Gini de los ingresos de los hogares se estimó en 0.529 en Brasil y 0.454 en México.³

Dos diferencias estructurales merecen ser destacadas antes de ser tratadas con más detalle adelante. En primer lugar, el gasto público social es estructuralmente bajo como porcentaje del PIB en México (9% en 2019), pero mucho más alto en Brasil (17%; cuadro 1 más adelante). Esta diferencia de casi el doble se ha mantenido durante al menos dos décadas. La misma proporción se observa en el gasto sanitario. En Brasil ronda en 10%, frente a poco

³ Véanse Banco Mundial (2021), para Brasil, y Banco Mundial (2020a), para México.

más de 5% en México (Bizberg, 2022). Esto se explica en parte por la baja proporción de pagos de pensiones en México, debido a la adopción del sistema de capitalización para el sector privado, y a unas pensiones muy bajas en el sector público. En Brasil, en cambio, predomina el sistema de reparto, y el gasto correspondiente es tres veces superior. Por otra parte, como ya se ha señalado, las transferencias de emigrantes son 10 veces superiores en México que en Brasil según datos del Banco Mundial (2020b).

2. *Políticas de lucha contra la covid-19*

Si los proyectos económicos que llevaron al poder a los presidentes Bolsonaro (liberal) y AMLO (más estatista y progresista) antes de la pandemia ya eran muy diferentes, las respuestas económicas y sanitarias adoptadas durante la crisis fueron aún más marcadas y, paradójicamente, estaban en bandos opuestos. Aunque ambos aumentaron el número de medidas, los “paquetes covid” estaban reñidos entre sí. Mientras que en Brasil el paquete fue masivo, con un programa emblemático de transferencias monetarias de emergencia a los hogares, en México fue marginal y cosmético.

En Brasil las autoridades declararon rápidamente el estado de calamidad pública para escapar de los límites del déficit público. El presupuesto “de guerra” (*orçamento de guerra*) fue posible gracias a las suspensiones temporales de la Ley de Responsabilidad Fiscal (1998), la Regla de Oro del Banco Central y la ya mencionada congelación del gasto público durante 20 años, todo lo cual había sido presentado y defendido como la condición *sine qua non* de la gestión del gasto público por Bolsonaro y sus aliados liberales. Por lo tanto, hubo un cambio profundo por parte del presidente en este punto crucial. La visión ultraliberal de su ministro de Economía no se ha seguido, a pesar de sus repetidos intentos de aplicarla. Estas medidas fiscales excepcionales incluyen el aumento del gasto en sanidad; la ayuda temporal masiva a los hogares informales y vulnerables en forma de transferencias monetarias (*auxilio emergencial* o AE); el pago anticipado de la pensión del 13º mes; bonificaciones para los salarios más bajos y subsidios de desempleo; la ampliación a más de un millón de beneficiarios del Bolsa Familia (el principal programa de transferencias condicionadas), así como una moratoria fiscal y una rebaja de impuestos sobre los equipos médicos. De todas estas medidas, el AE fue la más emblemática en cuanto a la reversión de Bolsonaro de su postura liberal. Benefició a más de 67 millones de brasileños, un tercio

de la población del país, y se mantuvo parcialmente en 2021 (Razafindrakoto y Roubaud, 2021; Castilho et al., 2022: 10). Vale la pena indicar que el AE fue inicialmente una propuesta de los diputados de la oposición —Partido de los Trabajadores (PT) y Partido Socialismo y Libertad (PSOL)— (Agência Câmara de Notícias, 2020). También se produjeron transferencias adicionales del gobierno federal a los estados federales a fin de apoyar el gasto sanitario y la caída de los ingresos fiscales. El Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES), un gran banco estatal de desarrollo, ha participado en la concesión de líneas de crédito a hogares y empresas, en particular para apoyar el capital circulante. El gobierno también ha apoyado a las pequeñas y medianas empresas (pymes), así como a las microempresas (medidas que también se mantuvieron en 2021).

El México de AMLO tampoco se ha quedado de brazos cruzados y también ha adoptado una serie de medidas. Entre ellas figuraban garantizar la financiación de la Secretaría de Salud; apoyar a los hogares y las empresas; reforzar el crédito y aumentar la liquidez para apoyar el buen funcionamiento de los mercados financieros, y acelerar el proceso de licitación del gasto público a fin de garantizar la plena ejecución del presupuesto. Además de estas acciones, la respuesta a la pandemia ha incluido la puesta en marcha de una serie de medidas como la anticipación del pago de las pensiones de jubilados y discapacitados; la aceleración de las devoluciones del impuesto al valor agregado (IVA); préstamos a empresas y trabajadores de los sectores formal e informal, y apoyo a los bancos de desarrollo. La Secretaría de Economía ha abierto una línea de préstamos a pymes y microempresas familiares. El gobierno ha subvencionado el seguro de desempleo durante tres meses a los trabajadores que tengan una hipoteca con la institución de la vivienda. Se han asignado recursos adicionales a los programas de vivienda. Así, pues, los funcionarios de categorías inferiores también tienen acceso a las ayudas a la vivienda, pero, al mismo tiempo, el gobierno promovió recortes salariales “voluntarios” (de 25%) a los altos funcionarios.

De hecho, la diferencia entre ambos países no radica tanto en la naturaleza de las intervenciones (a excepción de la transferencia de emergencia a Brasil), sino en su cuantía. El contraste es sorprendente. Aunque las cifras varían de una fuente a otra (según el periodo y los métodos contables),⁴ el balance

⁴ Que nosotros sepamos, no existe ninguna fuente que pueda estimar con precisión el importe total de las medidas económicas contra la covid-19 durante 2020 y 2021. La base de datos más completa reco-

converge, lo que pone de manifiesto reacciones desproporcionadas. Así, según Soares y Berg (2022), y con base en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) hasta septiembre de 2020, el gasto adicional en Brasil representó 8.3% del PIB (dividido en 7.4% en gasto no sanitario y 0.9% en gasto sanitario), lo que situó al país casi al mismo nivel que Gran Bretaña (9.2%). En el mismo periodo y según la misma fuente, el gasto adicional en México fue sólo de 0.6% del PIB (0.5% en los sectores no sanitarios y 0.2% en el sector sanitario), más de 10 veces menos. Para todo 2020 Lustig y Mariscal (2021) plantean cifras de 14.6% del PIB en Brasil contra 1.1% en México (medidas fiscales y monetarias), y concluyen que México es uno de los países que menos ha hecho en esta materia, mientras que Brasil es uno de los que más. El FMI (2021) estimó los anuncios en 12% del PIB en Brasil en 2020, y en 1.9% para México. Según estas fuentes, el programa de Bolsonaro habría sido de seis a 13 veces mayor (como proporción del PIB) que el de AMLO.

A falta de estimaciones fiables de las cantidades realmente desembolsadas para las políticas contra la covid-19 en 2020 y 2021, se puede tener una idea indirecta mediante la evolución de los datos presupuestarios. En 2020 el gasto público aumentó 5.5 puntos del PIB en Brasil, dedicado casi exclusivamente al gasto social (+5.2 puntos; cuadro 1). En cambio, en México, el gasto público sólo aumentó 2.1 puntos porcentuales, de los cuales 1.2 correspondieron al gasto social. Como resultado, el déficit público y la deuda se dispararon en Brasil. El primero alcanzó 13.3% del PIB, lo que supone un aumento de 7.4 puntos. En cuanto al segundo, se aproximó a 100% (98.7%), lo que corresponde a un salto de +10.8 puntos. En México el déficit público estructuralmente más bajo se contuvo en 4.4% (un incremento de 2.1 puntos). En cambio, la deuda pública se mantuvo peor (+6.8 puntos), pero, con 60.1%, sigue siendo casi 40 puntos del PIB inferior a la de Brasil. En 2021 la reducción de las políticas anticovid-19 y, sobre todo, el renovado crecimiento han permitido al país acercarse al equilibrio financiero anterior a la pandemia. En resumen, AMLO ha implementado un programa de austeridad del gasto público para reasignar gasto no prioritario al llamado gasto prioritario,⁵ sin contener la deuda pública, mientras que Bolsonaro ha comprometido a Brasil a un programa expansivo de escala sin precedentes.

pilada por el FMI (2021) abarca hasta el 30 de junio de 2021. No se dispone de información actualizada para el periodo posterior.

⁵ “No debe haber gobierno rico con pueblo pobre; se acabó aquello de pedirle al pueblo apretarse el cinturón sin que antes lo haga el gobierno” (Gobierno de México, 2020).

**CUADRO 1. Choque macroeconómico
y políticas de emergencia relacionadas
con covid-19**

	<i>Prepandemia</i>		<i>Pandemia</i>		
	<i>2010-2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2021/2019</i>
<i>Crecimiento (PIB/t) (%)</i>					
Brasil	-0.2%	+0.4%	-4.6%	+4.2%	-0.6%
México	+1.5%	-1.2%	-8.9%	+3.8%	-5.4%
<i>Gasto público (% del PIB)</i>					
Brasil	38.3%	37.4%	42.9%	35.9%	-1.5 puntos porcentuales
México	27.3%	26.0%	28.6%	27.1%	+1.1 puntos porcentuales
<i>Gasto social (% del PIB)^a</i>					
Brasil	15.5%	17.3%	22.5%	n. d.	-
México	9.7%	9.2%	10.4%	n. d.	-
<i>Déficit público (% del PIB)</i>					
Brasil	-5.8%	-5.9%	-13.3%	-4.4%	+1.5 puntos porcentuales
México	-3.3%	-2.3%	-4.4%	-3.8%	-1.5 puntos porcentuales
<i>Deuda pública (bruta) (% del PIB)</i>					
Brasil	69.9%	87.9%	98.7%	93.0%	+5.1 puntos porcentuales
México	48.8%	53.3%	60.1%	57.6%	+4.3 puntos porcentuales
<i>Salario mínimo real</i>					
Brasil	+2.9%	+2.1%	+2.6%	0.0%	+2.5%
México	+3.5%	13.0%	17.1%	10.5%	+29.3%

^a El gasto social incluye la protección social.

FUENTES: bases de datos de World Economic Outlook (WEO) del FMI, CEPALStat de 2022; cálculos de los autores.

Viniendo de un presidente liberal (y de su ultroliberal ministro de Economía Paulo Guedes, un autoproclamado “Chicago Boy”), esto es sorprendente, especialmente si se compara con el estatista y progresista AMLO en México.

Asimismo, en el frente sanitario las respuestas a la pandemia han sido diferentes, aunque menos pronunciadas que en el de la política económica. Aquí se presentan los principales elementos. La pandemia golpeó a ambos países prácticamente al mismo tiempo. Sin embargo, ninguno de los dos impuso

políticas federales de contención, aunque algunos estados federales, gobernados principalmente por la oposición, aplicaron medidas de distanciamiento social más estrictas (Bennouna et al., 2021).

En Brasil la promoción por parte del presidente del uso de hidroxicloroquina e ivermectina (medicamentos indicados para la profilaxis de la malaria y el tratamiento antiparasitario, sin efecto científicamente comprobado para covid-19) (Furlan y Caramelli, 2021), la negativa al uso de mascarillas y al distanciamiento social, así como el rechazo a la contención obligatoria superaron nada menos que a tres ministros de Salud sucesivos en los primeros meses de la pandemia. Esto provocó tensiones e inestabilidad sanitaria, política y económica, así como un número considerable de muertes. Por otro lado, el Sistema Único de Salud (sus), heredado de la Constitución de 1988, y las instituciones públicas de investigación como Fiocruz (Río de Janeiro) y Butantan (São Paulo) desempeñaron un papel importante en la prevención y la difusión de información científica y de salud pública, lo cual permitió, aunque de manera imperfecta, contrarrestar la postura negacionista del gobierno y especialmente de Bolsonaro. La tradición y la reputación internacional del Plan Nacional de Vacunación (Programa Nacional de Imunizações, creado en 1973) posibilitaron organizar rápidamente la vacunación de la población brasileña con vacunas desarrolladas en Inglaterra y China, así como de producción nacional (Astra-Zeneca y Coronavac). Las escuelas y universidades, con variaciones según el Estado, permanecerían cerradas hasta el cuarto trimestre de 2020. Los que pudieron hacerlo (equipo informático, acceso a internet, espacio de trabajo en casa) siguieron la enseñanza a distancia, pero en condiciones precarias para alumnos y profesores. Las consecuencias fueron graves en términos de abandono escolar y desigualdades entre las escuelas públicas y concertadas (Lustig y Trasberg, 2021).

En México el gobierno federal declaró una emergencia sanitaria y puso en marcha una serie de medidas sanitarias, como restricciones de viaje, distanciamiento social, cierre de escuelas y prohibición de actividades “no esenciales”. A partir de abril de 2020, AMLO definió políticas prioritarias para limitar la contaminación y asegurar un mayor gasto en salud, pero éstas se decidieron de manera voluntaria (y se condenó cualquier autoritarismo que constituyera medidas obligatorias).⁶ Además, debido a la apertura de su eco-

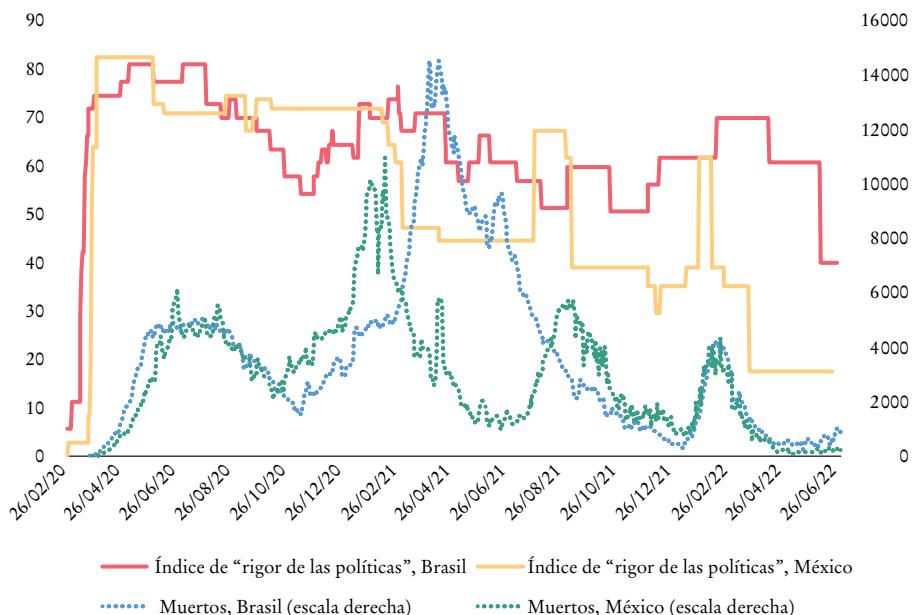
⁶ Véanse AMLO (s. f.) y FMI (2021).

nomía y, en particular, a su imbricación con la economía estadunidense liderada en 2020 por Donald Trump, se decretaron medidas especiales para las zonas maquiladoras. El 14 de mayo de 2020 el gobierno anunció su intención de regresar las actividades económicas a la normalidad; así, instituyó un código de prioridades —verde, amarillo, naranja y rojo— para indicar el grado de recuperación de las actividades y la reapertura de las escuelas (Knaul et al., 2021). Las actividades asalariadas podrían reanudarse en los municipios sin contaminación. Los sectores de la construcción, la minería y los equipos de transporte se incluyeron en la lista de actividades esenciales (tras la presión de la administración de Trump, pero también en parte por iniciativa propia del presidente). En diciembre de 2020 se introdujeron nuevas restricciones, pero se levantaron rápidamente a partir de febrero de 2021, tras la segunda ola de contaminación. A finales de 2020 se puso en marcha un plan de vacunación, pero a diferencia de Brasil, no contó con infraestructuras sanitarias de primer nivel (como el Sistema Único de Salud, el Programa Nacional de Vacunación o la producción local de vacunas).⁷

Los “índices de rigor de las políticas” contra la covid-19, desarrollados por un equipo de la Universidad de Oxford (The Oxford Coronavirus Government Response Tracker), proporcionan una métrica para comparar la intensidad de las restricciones sanitarias impuestas en distintos países a escala mundial (Mathieu et al., 2022). Tienen en cuenta nueve tipos de medidas (confinamiento de la población, cierre de escuelas, restricciones al transporte y a los actos públicos, campañas de información, etc.). El indicador sintético que se deriva de él pone en relieve tres resultados principales (gráfica 1). En primer lugar, que México y Brasil han promulgado efectivamente políticas sanitarias menos estrictas que otros países latinoamericanos. En segundo lugar, hay relativamente pocas diferencias entre los dos países, salvo en los márgenes: México fue más lento en reaccionar al principio de la pandemia, y luego relajó más rápidamente las restricciones impuestas. Por último, existe una correlación (imperfecta) entre la gravedad de la situación sanitaria (evolución del número de muertes en olas sucesivas) y el mayor o menor rigor de las medidas adoptadas. Además, este indicador no nos dice nada sobre la pertinencia de las medidas, ni sobre su cumplimiento efectivo, que se tratará en la segunda parte.

⁷Véase la gráfica 4 en la sección II.

GRÁFICA 1. *Tasa de mortalidad por covid-19 e intensidad de las medidas sanitarias en Brasil y México, 2020-2022*



FUENTES: Oxford Coronavirus Government Response Tracker para el índice de rigor, y Johns Hopkins University para los datos de covid-19; cálculos de los autores.

3. Intervención directa de AMLO y Bolsonaro y declaraciones presidenciales

AMLO y Bolsonaro han desempeñado un papel protagónico en la formulación y la difusión de políticas sobre covid-19 en estos países, donde la cultura de caudillos a veces mesiánicos es fuerte. AMLO utiliza las redes sociales para publicar fotos y videos de sus apariciones públicas cerca de la gente común que asiste a sus eventos.⁸ Ambos presidentes comparten lo que Lasco (2020) denomina “populismo médico”, y que define así: una simplificación de la pandemia al minimizar sus impactos y promover tratamientos y soluciones simplistas, una *espectacularización* de las respuestas a la crisis, una instrumentalización de la oposición entre “el pueblo” y los “otros peligrosos”, y una movilización de ciertos conocimientos médicos para defender

⁸Véanse AMLO (s. f.) y Martí i Puig y Alcántara Sáez (2021).

lo anterior. Estas características, que aplica a Bolsonaro, Duterte (Filipinas) y Trump, también podrían aplicarse a AMLO.

Bolsonaro es claramente negacionista y mantendrá su postura anticientífica durante toda la pandemia. Sus declaraciones dejan poco lugar a dudas. El cuadro 2 ofrece una visión general de las declaraciones presidenciales relativas a la pandemia. En cambio, en México, lejos de ser anticientífico, AMLO reconoció la importancia de la pandemia ya el 28 de marzo de 2020, y pidió, en la medida de lo posible, que la gente se quedara en casa y mantuviera distancia social, pero afirmó con vehemencia que no sería “autoritario”, que no cedería al pánico y que los más pobres recibirían su ayuda por adelantado.⁹

A diferencia de Bolsonaro, y a pesar de las declaraciones iniciales que cuestionaban la gravedad del virus (véase el cuadro 2), AMLO no adoptó una actitud negacionista sistemática. Así, pues, cambió rápidamente de estrategia y dejó que su secretario de Salud fuera el principal difusor de los temas de la pandemia y sanitarios, principalmente a través de los medios tradicionales (televisión y radio) (Martí i Puig y Alcántara Sáez, 2021). Por el contrario, Bolsonaro ha interferido constantemente en la difusión de información falsa sobre el virus, sobre todo mediante las redes sociales (*fake news*). En Brasil los principales medios de comunicación han intentado difundir información crítica con la política del gobierno (o la falta de ella) y datos más científicos sobre la situación de la pandemia. Algunos estados de Brasil aplicaron medidas de contención, como São Paulo, Río de Janeiro o varios ubicados en el noreste (más favorables a la oposición, especialmente al PT). Algunas de las medidas básicas de protección de la salud se anuncian y difunden, pero sin obligaciones a nivel federal. En México éste fue el caso de cuatro gobernadores provinciales, entre ellos E. Alfaro del estado de Jalisco (también en oposición a AMLO), que han pedido medidas más vinculantes (Martí i Puig y Alcántara Sáez, 2021).

Las tensiones entre los poderes ejecutivo, legislativo y, sobre todo, judicial también marcaron este periodo en Brasil y México. Éstas dificultaron la aplicación coordinada de las políticas sanitarias, económicas y sociales durante la pandemia. La sociedad civil y comunitaria desempeñó un papel importante, especialmente cuando algunas comunidades urbanas (favelas) no pudieron aplicar el distanciamiento social en Brasil, mientras que en México

⁹ Véase el cuadro 2.

CUADRO 2. Declaraciones presidenciales durante la pandemia

<i>La pandemia, casos y muertes</i>	<i>Medidas (distanciamiento social, contención, mascarillas, vacunas)</i>
	<i>Brasil, presidente Bolsonaro</i>
<p>9 de marzo de 2020, 25 casos acumulados y 0 muertes: "El poder destructivo de este virus está sobrevalorado. Quizá se esté potenciando incluso por motivos económicos".</p> <p>20 de marzo de 2020, 904 casos acumulados y 11 muertes: "Despues del apuñalamiento, no va a ser una pequeña gripe lo que me va a tumbar".</p> <p>20 de abril de 2020, 40616 casos acumulados y 2584 muertes: se negó a responder a la pregunta sobre el número de muertos, "No soy empleado de funeraria".</p> <p>28 de abril de 2020, 72149 casos acumulados y 5050 muertes: "¿Entonces, qué quieres que haga?".</p> <p>2 de junio de 2020, 555 383 casos acumulados y 31 199 muertes: "Lloramos a todos los muertos, pero es el destino de todo el mundo".</p> <p>7 de julio de 2020, 1668589 casos acumulados y 66741 muertes: "Es como la lluvia, te alcanzara".</p> <p>10 de noviembre de 2020, 5700044 casos acumulados y 162829 muertes: dijo que Brasil tiene que dejar de ser un país de "maricones", término peyorativo para referirse a los homosexuales.</p> <p>5 de enero de 2021, 7810400 casos acumulados y 230034 muertes: "Brasil está arruinado. Yo no puedo hacer nada".</p>	<p>20 de marzo de 2020: "La vida sigue, no tiene por qué haber histeria. No es porque haya una aglomeración de gente aquí y allá esporádicamente [por lo que] hay que atacar exactamente esto".</p> <p>19 de mayo de 2020, 271628 casos acumulados y 17971 muertes: hizo un juego de palabras al aconsejar que las personas identificadas con la derecha utilizaran cloroquina, mientras que las de izquierdas "tomaran tubaina" (bebida a base de guaraná).</p> <p>Octubre de 2020: "No se detuvo durante la pandemia. No te uniste a la charla suave de 'quédate en casa'. Eso es para los flojos".</p> <p>Diciembre de 2020: "¿Sabía que una persona estaba en la playa nadando con su máscara? Yo también buceé con máscara, para no contagiarme de covid por los pescadillos".</p> <p>17 de diciembre de 2020, 7110434 casos acumulados y 184 827 muertes: "Si el que se vacuna se convierte en cocodrilo, yo no tengo nada que ver con eso".</p> <p>22 de enero de 2021, 8753920 casos acumulados y 215243 muertes: "No está científicamente probado", dice Bolsonaro sobre Coronavac, vacuna desarrollada por China.</p>
	<i>México, presidente AMLO</i>
<p>28 de febrero de 2020: "Estamos preparados para enfrentar el coronavirus [...] No es, según la información que se tiene, algo terrible, fatal. Ni siquiera es equivalente a la gripe".</p> <p>13 de marzo de 2020: "Hay politiqueros que hasta hacen conferencia de prensa hablando del coronavirus, haciendo videos falsos con información falsa".</p> <p>15 de marzo de 2020: "Tengo mucha fe de que vamos a sacar a nuestro querido México, no nos van a hacer nada los infortunios, las pandemias, nada de eso".</p> <p>16 de marzo de 2020: "Tomamos la decisión de dejar este asunto de salud pública en manos de técnicos, de médicos, de científicos, porque si se deja en manos de políticos y de politiqueros, que es lo peor, entonces se altera todo, ésa es otra epidemia que tiene que ver con los intereses creados".</p>	<p>18 de marzo de 2020: "El escudo protector es como el detente [...] El escudo protector es la honestidad, eso es lo que protege, el no permitir la corrupción [...] detente, enemigo, que el corazón de Jesús está conmigo".</p> <p>19 de marzo de 2020: "¿Si yo aparezco aquí por protagonismo, por extravagancia con un tapabocas, ¿en qué ayudo? La inestabilidad que se genera. Si el presidente está así, cómo van a estar los otros [...] No al autoritarismo. Respeto la decisión que se tome en otros países, pero nosotros no necesitamos toques de queda [...] Nada de que es por la fuerza. Todo esto está siendo conducido de manera responsable [...] tengamos tranquilidad, seguridad y mucho ánimo", para procurar el autocuidado de la salud.</p> <p>20 de julio de 2020: "Hagamos ese acuerdo, vamos a acabar con la corrupción para que me ponga la máscara y no hable".</p>

el narcotráfico intensificó sus ataques contra las personas y las infraestructuras públicas de las comunidades pobres incluso durante la pandemia.

Al final, si bien ambos presidentes han sido criticados por su actitud ante la pandemia, especialmente desde los artículos de divulgación, el nivel de culpa directa no es proporcional: limitado para AMLO y omnipresente para Bolsonaro. En el caso brasileño, en abril de 2021 se creó una comisión parlamentaria de investigación (conocida como CPI da Covid) para examinar la responsabilidad del gobierno federal en la gestión de la pandemia, incluida la crisis sanitaria en el Amazonas. Después de seis meses de audiencias, emitió su informe en octubre de 2021 y concluyó que Bolsonaro fue “encontrado el principal responsable de los errores cometidos por el gobierno federal durante la pandemia de covid-19” (Senado Federal, 2021). Fue declarado culpable de nueve cargos, entre ellos los de prevaricación, charlatanería y, sobre todo, crimen contra la humanidad. Paradójicamente, su popularidad no se vio afectada de forma significativa (véase la sección III).

II. REPERCUSIONES DE LA PANDEMIA EN LA SALUD Y EL MERCADO LABORAL

En esta sección compararemos las políticas aplicadas con las consecuencias de la pandemia en la población, en términos tanto sanitarios como económicos, especialmente en el mercado laboral. Hay que tener en cuenta que no estamos midiendo el impacto de las medidas adoptadas en el sentido estricto de la palabra, ya que durante este periodo entraron en juego muchos otros factores.

1. *Repercusiones sanitarias de la covid-19*

Como se indicó anteriormente, Brasil y México fueron de los países más afectados por la covid-19, tanto en términos absolutos como relativos. Según datos oficiales (véase el cuadro 3), a finales de diciembre de 2022, ocupaban el segundo y el quinto puestos, respectivamente, en número de muertes (con 692 000 y 331 000 víctimas oficiales) y el tercero y el 21º en número de casos confirmados. Las tasas de mortalidad también son elevadas a escala mundial, con 3 200 y 2 600 muertes por millón de habitantes. Estas cifras son cuestionables, especialmente las de infecciones, debido a una política de pruebas

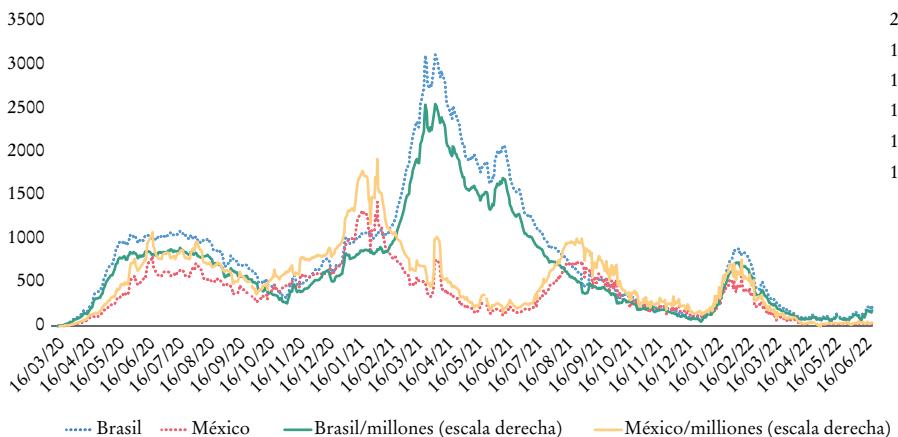
**CUADRO 3. Los cinco países más afectados por la covid-19 en el mundo
(miles de muertos)**

	<i>Datos oficiales (a 19 de diciembre de 2022)</i>		<i>Exceso de mortalidad estimado (a 31 de diciembre de 2021)</i>	
	<i>Número</i>	<i>Tasa (sobre millón de habitantes)</i>	<i>COVID-19 Excess Mortality Collaborators (2022)</i>	<i>OMS (2022)</i>
<i>Estados Unidos</i>	1 087	3 214	1 130	932
<i>Brasil</i>	692	3 213	792	694
<i>India</i>	531	374	4 070	4 741
<i>Rusia</i>	385	2 661	1 070	1 072
<i>México</i>	331	2 594	798	626
<i>Mundo</i>	6 665	112	18 210	14 910

FUENTES: Our World in Data (<https://ourworldindata.org/>), COVID-19 Excess Mortality Collaborators (2022) y OMS (2022).

notoriamente deficiente, hasta el punto de carecer de sentido en el caso mexicano. Sin embargo, si nos fijamos en el número de muertos, las estimaciones alternativas, que tratan de compensar la reconocida infravaloración de las cifras oficiales, no ponen en entredicho este macabro balance. Los países difieren claramente en este aspecto. Mientras que en Brasil los sesgos son limitados gracias a los esfuerzos sostenidos, especialmente de la prensa, por obtener datos fiables, no ocurre lo mismo en México, como demuestran las estimaciones basadas en el exceso de mortalidad. COVID-19 Excess Mortality Collaborators (2022) constata que Brasil tiene una de las tasas de subregistro más bajas del mundo, con 28%, lo que lo situaría en el quinto lugar mundial, frente a 91% de México. A finales de 2021 México superaba a Brasil, con 798 000 y 792 000 muertes, respectivamente. Un estudio de la OMS que adopta una metodología diferente hace un diagnóstico similar. El nivel de subestimación para el mismo periodo sería aún menor en Brasil (9%), con 681 000 muertes frente a 626 000 en México (OMS, 2022). Según estas estimaciones, el número de muertes es del mismo orden de magnitud en los dos países, lo que los sitúa en los puestos cuarto y quinto de la clasificación mundial. En consecuencia, la tasa de mortalidad por covid-19 es mucho mayor en México. Aunque es 20% inferior según los datos oficiales, en realidad es entre 50 y 70% superior según las estimaciones de exceso de mortalidad. Esto también demuestra que la fiabilidad de los datos es mucho menor en México, debido a una menor atención o capacidad.

GRÁFICA 2. Tasa oficial de mortalidad por covid-19 en Brasil y México, 2020-2022



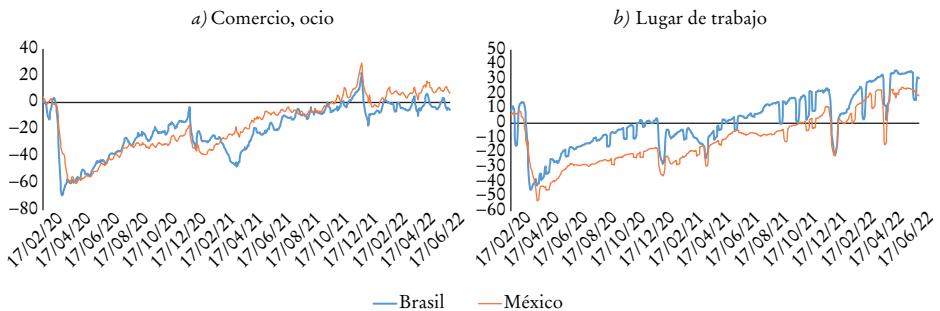
FUENTES: Oxford Coronavirus Government Response Tracker para el índice de rigor, y Johns Hopkins University para los datos de covid-19; cálculos de los autores.

La evolución de la pandemia ha sido bastante similar a lo largo del tiempo, con picos correspondientes a la aparición de nuevas variantes, a excepción de la segunda ola en Brasil (segundo trimestre de 2021), que fue especialmente mortífera (gráfica 2).

A fin de contrarrestar los efectos de la pandemia, se han puesto en marcha dos tipos de medidas sanitarias: no farmacéuticas (contención y distanciamiento social, uso de mascarillas, higiene) y farmacéuticas, con el desarrollo de vacunas a finales de 2020. En el primer frente, los datos obtenidos de las redes sociales son un buen indicador de la evolución en la movilidad de la población. Esta última es el resultado de las medidas adoptadas (restricciones más o menos estrictas) y de su grado de aplicación sobre el terreno, o incluso de las decisiones individuales de protegerse.

La gráfica 3 pone en relieve las grandes similitudes entre ambos países. Tras un repentino paro inicial en marzo-abril de 2020 (una reducción de la movilidad de entre 60 y 70% en comparación con el nivel anterior a la pandemia, tanto en México como en Brasil), la restricción fue disminuyendo gradualmente. A principios de 2022 los viajes fuera del hogar volvieron a tener la misma intensidad que antes del brote del virus y aumentaron a partir de entonces. No obstante, la aparición de las nuevas variantes se refleja en

GRÁFICA 3. *Medidas no farmacéuticas: movilidad relativa de la población, 2020-2022^a*



^a En México el número de personas que visitan tiendas y lugares de ocio cayó 60% en marzo de 2020, en comparación con febrero de 2020 (periodo prepandémico).

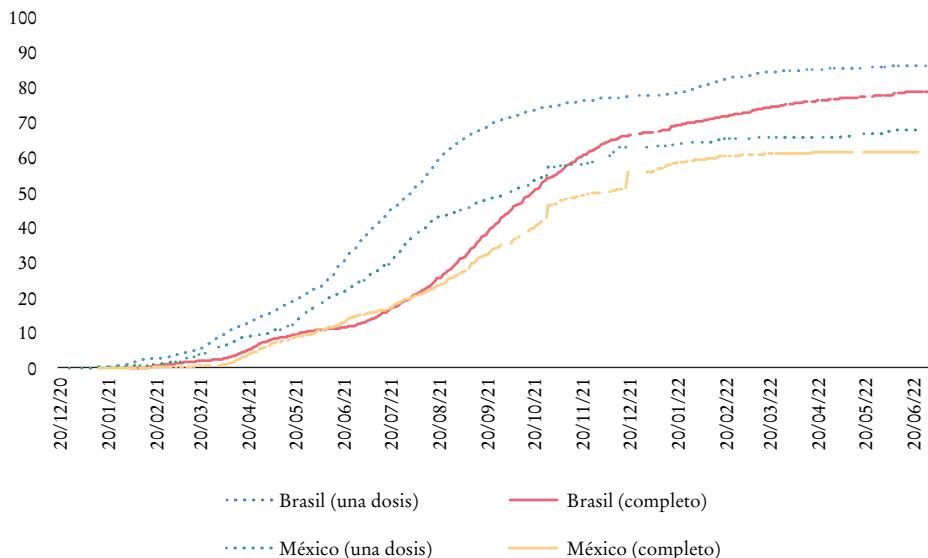
FUENTE: Google Mobility Reports; cálculos de los autores.

un descenso temporal de la movilidad, que fue especialmente marcado en la explosión del número de muertes durante la segunda ola en Brasil, pero que no es comparable con lo observado al principio de la pandemia. En general, el distanciamiento social fue menos respetado en Brasil, lo que puede estar relacionado con las reiteradas declaraciones negacionistas del presidente Bolsonaro, a diferencia de la actitud menos radical de AMLO en México (véase la sección I).

En el segundo frente, la vacunación es la principal medida farmacéutica contra la covid-19, con un impacto demostrado. En Brasil, tras un comienzo lento y a pesar de la continua resistencia del presidente Bolsonaro,¹⁰ la campaña ha sido especialmente eficaz y se ha recuperado el retraso inicial. A mediados de marzo de 2022, 180 millones de brasileños habían recibido al menos una dosis y 168 millones tenían un esquema de vacunación completo (85 y 74% de la población, respectivamente; gráfica 4). En México, con 85 millones y 79 millones (66 y 62% de la población), tras un inicio más rápido a finales de 2021, la tasa de vacunación ha progresado más lentamente y parece haberse estancado en 2022.

¹⁰ La gestión de los contratos de adquisición de vacunas fue una de las cuestiones abordadas por la Comisión Parlamentaria de Investigación (abril-octubre de 2021) sobre la gestión de la pandemia por el presidente Bolsonaro (CPI da Covid).

GRÁFICA 4. *Tasas de vacunación contra covid-19 en Brasil y México, 2021-2022*



FUENTES: ministerios de sanidad; cálculos de los autores.

En este contexto, el papel de los factores políticos en la propagación de la pandemia, sobre todo el de los dos presidentes, es cuestionable. En ambos países, numerosas investigaciones han demostrado que el impacto de la covid-19 en los distintos grupos de población ha sido profundamente desigual. En consonancia con los trabajos tradicionales sobre el gradiente social de la salud, las poblaciones más desfavorecidas han sido las más afectadas (pobres, informales, habitantes de favelas, etc.).¹¹ Pero, más allá de estos determinantes tradicionales, los factores políticos también han importado en algunos países. Es el caso, en particular, de Brasil y, en menor medida, de México. Así, numerosos estudios, mediante diferentes metodologías, han demostrado que el comportamiento y las declaraciones presidenciales han tenido un impacto significativo en el número de muertes, el cumplimiento del distanciamiento y la contención social en Brasil (Ajzenman, Cavalcanti

¹¹ Véase, por ejemplo, Razafindrakoto et al. (2021) para el caso brasileño.

y Da Mata, 2020; Gagete-Miranda, Mariani y Rettl, 2020; Razafindrakoto et al., 2021). Razafindrakoto et al. (2021) han denominando a este resultado “efecto Bolsonaro”. Además, éste ha persistido en el tiempo (Castilho et al., 2022) e incluso se ha acelerado (Castro et al., 2021). En México el diagnóstico es más variado. Aunque parece que durante la primera fase de la pandemia las declaraciones iniciales del presidente AMLO de que las restricciones de viaje no eran necesarias tuvieron un efecto negativo en la restricción de los movimientos de las personas (Daverio-Occhini, Montoya-Aguirre y Woo-Mor, 2022; Ayala-Cantu, Frattini y Morando, 2021), esto no persistió. Por ejemplo, Dunn y Laterzo (2021) muestran que mientras que el efecto Bolsonaro sobre el cumplimiento de las medidas de control de covid-19 está probado en Brasil, no fue así en México. Testa et al. (2021) incluso encuentran que, igual que por otros factores, los estados que más votaron por AMLO tuvieron la mayor reducción de la movilidad, a diferencia del caso brasileño con los partidarios de Bolsonaro.

En cuanto a la vacunación, el diagnóstico de los primeros estudios sobre la cuestión es diferente. En Brasil una encuesta de agosto de 2022 muestra que 37% de los que juzgan positivamente la acción del gobierno no se ha vacunado o tiene el calendario incompleto, frente a 14% de los que tienen una opinión negativa (Sou Ciência, 2022). Las mismas diferencias se encuentran entre los votantes de Bolsonaro y Lula (37 frente a 10%). Esta reticencia también aparece para el uso de máscaras: 57% de los bolsonaristas dice no llevarlas o llevarlas raramente, frente a 39% de los lulistas. Sin embargo, análisis más detallados encuentran que el negacionismo presidencial no tuvo un papel en la vacunación, más allá de los primeros meses de la campaña y a pesar de la propaganda bolsonarista (Castilho et al., 2022). Estos resultados son confirmados por una serie de encuestas que muestran que, mientras en enero de 2021 los partidarios del presidente eran menos favorables a la vacunación que sus opositores (65 contra 85%), la brecha se cerró en agosto (90% para ambos) (PoderData, varios años). Los autores del estudio mencionado lo explican por la calidad del sistema sanitario, la eficacia del programa nacional de inmunización, reconocido internacionalmente, y la demostración progresiva de la eficacia de las vacunas. Además de estos factores, existe una dimensión más estructural. La proporción de la población que considera que la vacunación en general es segura, eficaz y compatible con sus creencias religiosas es mucho mayor en Brasil, que se sitúa en los primeros lugares del mundo, que en México (Larson et al., 2016).

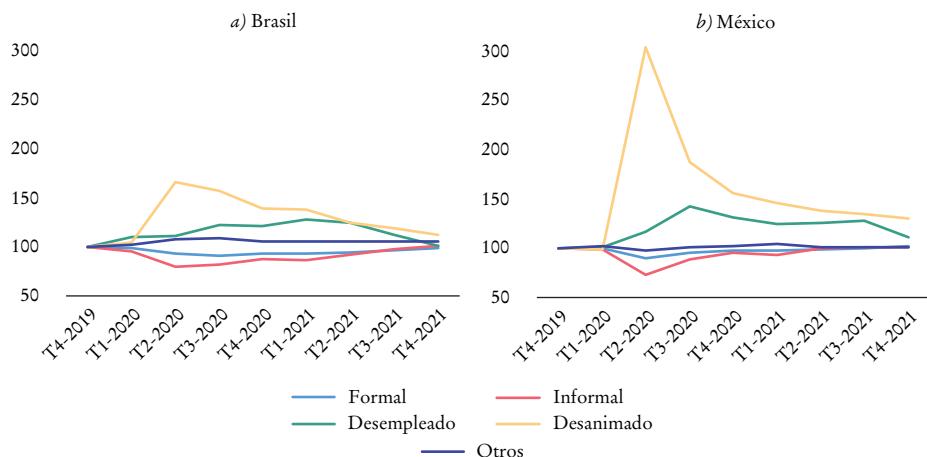
2. Dinámica del mercado laboral y su impacto en la población

Estructuralmente y antes de la pandemia, los mercados laborales brasileño y mexicano diferían significativamente. Tomando como punto de comparación el último trimestre de 2019, representativo de la situación previa a la crisis, si bien ambos países tienen el mismo nivel de empleo en general (más de una de cada dos personas en edad de trabajar está empleada), los niveles de desempleo e informalidad son muy diferentes. En México la tasa de desempleo es marginal (3.4%) y la de empleo informal, mayoritaria (56%). La relación opuesta prevalece en Brasil, con una tasa de desempleo de dos dígitos (11.1%) y una minoría de empleo informal (41 por ciento).

La crisis de covid-19 ha sido la mayor sacudida de la historia de ambos países, con muchas similitudes. En el segundo trimestre de 2020, el punto más bajo del ciclo, Brasil había perdido 11.4 millones de empleos y México 10.3. Por primera vez, la tasa de empleo cayó por debajo de 50% en ambos países. Sin embargo, el choque fue mucho más severo en México que en Brasil, con una pérdida neta de empleo de 19% frente a 12% (gráfica 5). En ambos países, los trabajadores del sector informal pagaron el precio más alto de la catástrofe. En Brasil dos tercios de los empleos perdidos pertenecían al sector informal; en México la tasa alcanza 77%. Paradójicamente, la tasa de informalidad no sólo no aumentó, sino que disminuyó (de 41 a 38% en Brasil y de 56 a 51% en México). Este descenso masivo de la informalidad durante la crisis es bastante singular —véase también Beccaria, Bertranou y Mauricio (2022)—. En general, los empleos informales sirven de colchón de seguridad en tiempos de crisis, aunque Razafindrakoto, Roubaud y Saludjian (2022) han demostrado que este mecanismo funciona sólo muy parcialmente en Brasil.

No sólo el empleo informal no desempeñó su papel, sino que el desempleo sólo tuvo un papel marginal como sustituto de los puestos de trabajo destruidos. Aunque se perdieron más de 10 millones de puestos de trabajo en ambos lados, el número de desempleados sólo aumentó en 1.3 millones en Brasil y en 400 000 en México, lo que supone un incremento contenido de la tasa de desempleo. De hecho, el equilibrio se tradujo en una retirada masiva del mercado laboral. Este aumento de la inactividad se ha concentrado masivamente en los trabajadores desanimados (que quieren un empleo, pero ya no lo buscan), cuyo número se ha disparado. En Brasil el número de trabajadores desanimados aumentó 66% (de 10.7 millones a 17.8 millones) y en México, 204% (de 5.7 millones a 17.4 millones), mientras que el número de

**GRÁFICA 5. Evolución del mercado laboral durante la pandemia, 2019-2021
(base 100 = Q4 2019)**



FUENTES: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C) 2019-2021 del Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE), así como la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) 2019-2021 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); cálculos de los autores.

otros trabajadores inactivos se mantuvo más o menos constante, un fenómeno que ha pasado desapercibido en gran medida en el análisis de la crisis.

En resumen, en ambos países el punto álgido de la crisis se produjo al principio de la pandemia —en el segundo trimestre de 2020—, y dio lugar a tres fenómenos sin precedentes (por su magnitud y por los mecanismos en juego): una fuerte caída del empleo, principalmente informal, compensada masivamente por el trabajo desalentado y un desempleo muy marginal. Desde entonces se ha producido una recuperación gradual del mercado laboral. En el último trimestre de 2021 la situación casi había vuelto a su punto de partida anterior a la crisis —dos años antes— con el mismo número de empleos (formales e informales) y de parados. La diferencia, correspondiente al crecimiento demográfico, ha engrosado sobre todo la población inactiva. Debido a la magnitud del choque, parece ser en gran medida transitorio y la recuperación rápida: el mundo después se parece mucho al mundo antes. Además, la vuelta a la “normalidad” fue más rápida en México, lo que apoya la idea de una mayor flexibilidad en este país.

El choque no sólo se tradujo en pérdidas de puestos de trabajo, sino también en un ajuste de la jornada laboral y los salarios. A pesar de las fuertes

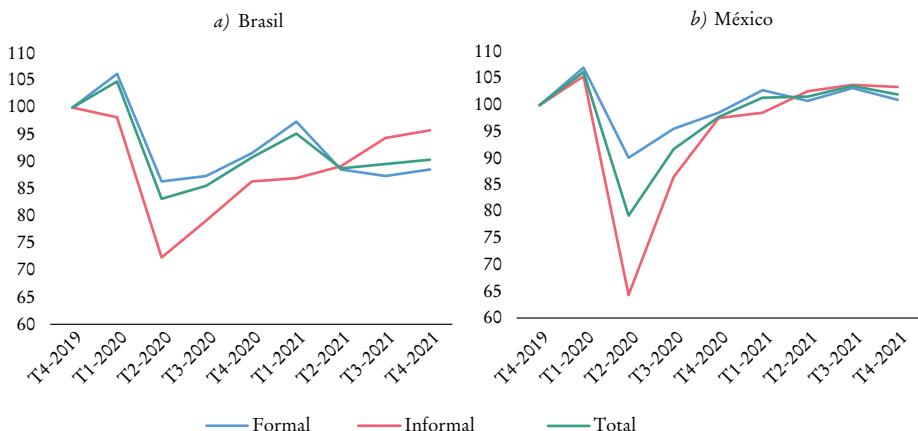
diferencias estructurales (la semana laboral media es de 38 horas en Brasil, pero de 49 horas en México), en plena crisis la semana laboral se redujo brutalmente en ambos países. En Brasil la reducción fue alrededor de 20%, mientras que en México fue “sólo” de 12%. En Brasil el empleo formal y el informal se vieron afectados por igual, mientras que en México fue principalmente el formal el que sufrió las consecuencias de la reducción de la jornada laboral (-17 frente a -7%). Desde entonces, se ha producido un retorno gradual a la situación inicial, alcanzada a finales de 2021.

En el momento del choque la remuneración laboral mensual media en términos de volumen (para los que seguían empleados) se mantuvo en México, pero cayó más de 5% en Brasil. Sin embargo, en ambos casos el empleo informal se vio más afectado: -10% en Brasil y hasta -13% en México. En cambio, la evolución del sector formal ha sido muy diferente. En Brasil se produjo una caída de 8% de los salarios en el empleo formal, principalmente como consecuencia de la aplicación del programa BEM (Beneficio Emergencial), que permite reducir los salarios a cambio de mantener el empleo (véase la sección I). En México, en contraste, se ha sostenido el nivel de los salarios, a cambio de una caída más pronunciada del empleo.

La dinámica posterior fue muy diferente en Brasil y México. En el primer país, tras el inicio de la recuperación en el segundo semestre de 2020, el aumento de la inflación en 2021 provocó una erosión masiva del poder adquisitivo de las rentas del trabajo. Alcanzó 10% en el último trimestre de 2021, y fue dos veces más fuerte en el empleo formal (11%) que en el informal (5%). En cambio, en México los trabajadores habían recuperado a finales de 2021 el mismo poder adquisitivo que dos años antes, tanto en el empleo formal como en el informal.

La combinación de estos tres factores (hundimiento de los empleos, media de horas efectivas trabajadas y salario mensual) se traduce mecánicamente, para el conjunto del mercado laboral, en una contracción global aún más pronunciada en el momento del choque, siempre en detrimento del empleo informal. En términos de volumen horario, en el momento del choque, el mercado laboral se contrae 29% tanto en Brasil como en México. En cuanto a la masa salarial, cayó 17% en Brasil y 21% en México (gráfica 6). Las cifras correspondientes al empleo informal son -27 y -36%. Desde entonces, ha habido un proceso de recuperación gradual. A finales de 2021, el mercado laboral mexicano había vuelto a su nivel anterior a la crisis. Sin embargo, mientras que en Brasil también ocurre lo mismo con el número

**GRÁFICA 6. Evolución de la masa salarial real durante la pandemia, 2019-2021
(base 100 = Q4 2019)**



FUENTES: PNAD-C 2019-2021 del IBGE, así como la ENOE y la ETOE 2019-2021 del INEGI; cálculos de los autores.

total de horas trabajadas, el volumen de los salarios, recortado por la inflación, fue 10% inferior al de antes de la crisis.

En este contexto, la introducción del AE en Brasil, dirigido prioritariamente a los trabajadores informales (véase la sección I), ha logrado compensar parcial o totalmente estas pérdidas de ingresos laborales. Debido a los datos disponibles, el análisis sólo puede realizarse a nivel de hogar (Razafindrakoto y Roubaud, 2021). Hemos distinguido entre tres tipos de hogares: hogares “formales” (con sólo trabajadores formales), hogares “informales” (con sólo trabajadores informales) y hogares “mixtos” (que combinan ambas fuentes de ingresos).

Para los hogares que aún tenían al menos un miembro con empleo en agosto de 2020, es decir, en el punto álgido de la primera ola, la caída media de los ingresos laborales reales fue de -14% (cuadro 4). Este descenso es mucho más acusado en los hogares informales (-23 frente a -12% de los formales). Una vez tomadas en cuenta las transferencias del AE, los ingresos acumulados de ambas fuentes son aproximadamente equivalentes a los del periodo prepandémico (-0.5%). Así, pues, el AE ha compensado plenamente la caída de los salarios por la crisis, al tiempo que ha tenido un efecto redistributivo al reducir la brecha entre el empleo formal y el informal.

CUADRO 4. Evolución de la renta laboral real media por tipo de hogar con y sin AE

<i>Tipo de hogar</i>	<i>Los que tienen trabajo</i>		<i>Todos (incluidos los que han perdido su empleo)</i>	
	<i>Sin AE</i>	<i>Con AE</i>	<i>Sin AE</i>	<i>Con AE</i>
Formal	-11.6%	-6.7%	-16.0%	-11.3%
Informal	-23.1%	+5.0%	-38.0%	-15.4%
Mixto	-16.0%	-8.0%	-16.7%	-8.8%
<i>Total</i>	-14.3%	-0.5%	-23.8%	-11.6%

FUENTE: PNAD-Covid 2020, agosto, IBGE; cálculos de los autores.

Sin embargo, si se tiene en cuenta a los que perdieron su empleo, el diagnóstico es menos favorable. Se calcula que todas las personas que trabajaban antes de la crisis experimentaron un descenso de sus ingresos de -11.6% con la pandemia. Sin embargo, sin esta transferencia, la caída habría sido de -24%. Por lo tanto, la transferencia dista mucho de ser insignificante. Además, los hogares informales son los más beneficiados. El desplome de sus ingresos es mucho menor gracias a ella (de -38 a -15%); sin embargo, a pesar de estas transferencias mayores, los hogares informales perdieron más en la crisis que sus homólogos formales, cuyos ingresos cayeron una media de -11 por ciento.

El AE tuvo así un triple efecto económico. A nivel microeconómico, ha compensado parcialmente e incluso superado, para ciertas categorías de población, la brutal caída del empleo, y, por lo tanto, de las remuneraciones derivadas del mismo. También ha producido efectos redistributivos masivos. A nivel macroeconómico, ha contribuido a sostener la demanda agregada, lo que ha evitado que el país se hundiera en una recesión aún más profunda. Por último, cabe recordar que esta transferencia también tuvo un efecto positivo directo desde el punto de vista de la salud (Razafindrakoto et al., 2021). Permitió a los informales quedarse en casa, en lugar de tener que salir a buscarse el sustento, y así se limitó su exposición al virus.

En México, en cambio, la ausencia de una política masiva de transferencias de emergencia, apenas compensada por una ampliación de los programas actuales, se traduce en un aumento muy pequeño de los hogares que reciben programas sociales. La proporción fue de 28% en 2020 y luego de 30% en 2021, frente a 26% en 2019, el punto más bajo de un descenso que

comenzó en 2015, cuando fue de 30% (Jaramillo Molina, 2022). Del mismo modo, el presupuesto asignado está disminuyendo (tras un máximo histórico en 2014). Además, la atención a las poblaciones más pobres se está reduciendo. En 2018, 61% de los hogares del decil más pobre era beneficiario de un programa social. En 2020 este porcentaje se había reducido a 40%, lo que socavaba su progresividad. El importe medio de las transferencias para los hogares beneficiarios más pobres no varió entre 2018 y 2020, mientras que aumentó 60 % para los más ricos.

Por último, en cuanto a la pobreza de ingresos, los resultados son desiguales. En el conjunto de 2020, se redujo ligeramente en 2 puntos en Brasil (de 20.2 a 18.4%), gracias sobre todo a la AE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022). Luego explotó en 2021 hasta 24.3%, un salto de 5 puntos. En cambio, en México la pobreza aumentó en 2020, pero sólo una pequeña cantidad: de 35.5% en 2018 a 37.4% en 2020, aunque no es posible medir la evolución en 2021, ya que los datos se elaboran cada dos años.

III. ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS ACTUACIONES DE LOS PRESIDENTES DURANTE LA PANDEMIA

En esta sección se trata de abordar una doble paradoja. Por un lado, ¿cómo es posible que dos presidentes considerados, de manera correcta o no, “populistas” y que dicen estar cerca de la gente consigan mantenerse en el poder a pesar de tener, en el caso especial de Bolsonaro en Brasil, un historial sanitario catastrófico y una clara responsabilidad en la propagación de la pandemia, y, en el caso de México, una falta de apoyo financiero a los más débiles? Por otro lado, cabe preguntarse por qué los dos presidentes han actuado en política económica y social de forma contraria a sus respectivos anclajes ideológicos: Bolsonaro, clasificado como ultraderechista y cuyo gobierno hasta ahora se había opuesto violentamente a cualquier forma de redistribución, ha implementado una política intervencionista a una escala sin precedentes en la historia del país y en la región (principalmente mediante el AE); por el contrario, AMLO, clasificado como progresista, se ha basado principalmente en la manutención de su programa de campaña de Cuarta Transformación y, durante la pandemia, en ajustes de mercado y represión fiscal. Comenzaremos nuestra revisión de los posibles factores explicativos con los “sospechosos habituales”, es decir, consideraciones puramente polí-

ticas (subsección 1), antes de ampliar el espectro a razones más estructurales (subsección 2).

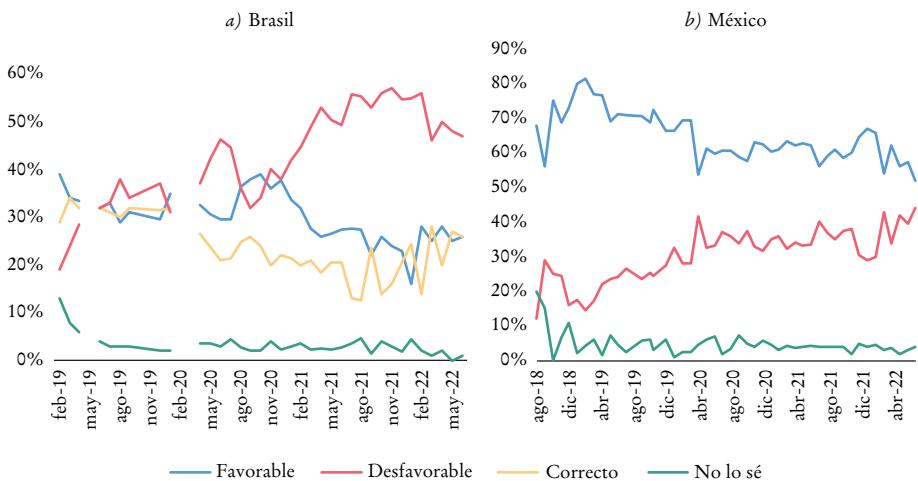
1. Gestión de la covid-19 y popularidad de los presidentes

¿Cómo afectaron estas políticas la popularidad de los presidentes? La cuestión parece tanto más central en cuanto a que ciertos estudios postulan que los dos presidentes estarían más interesados en las ventajas políticas que podrían obtener de sus acciones que en sus beneficios para la población (Knaul et al., 2021). Si hacemos la hipótesis clásica de la ciencia política de que los ciudadanos evalúen a los políticos por su desempeño, la hecatombe sanitaria debería haber provocado un desplome en su popularidad, aún más marcado para AMLO, mientras que Bolsonaro debería de haberse beneficiado del apoyo de los principales beneficiarios del AE, en contraste con AMLO, que debería de haber sufrido el dramático deterioro de la situación económica de los hogares mexicanos, que prácticamente no recibieron ayuda. Si los dos efectos opuestos se compensan entre sí, en el caso de Bolsonaro sigue siendo una pregunta abierta, pero, en cualquier caso, AMLO debería haber sido el más afectado.

El análisis de las encuestas de opinión aporta su cuota de sorpresas y desmiente la teoría. Nada ocurre como se esperaba, lo que revela nuevas paradojas. Examinaremos sucesivamente la valoración que hacen los ciudadanos de las políticas de choque y sanitarias, y después la reacción ante la situación económica.

La primera observación es la enorme diferencia de popularidad entre los dos presidentes antes de la pandemia. Mientras que alrededor de un tercio de los brasileños calificó positivamente el liderazgo de Bolsonaro, AMLO disfrutó de casi el doble de popularidad (alrededor de 60%; gráfica 7). Si bien la brecha está sobreestimada por razones metodológicas,¹² no hay duda de que AMLO es mucho más popular que Bolsonaro. Debido a la historia política de los dos países, la actuación de AMLO no es excepcional. Por otro lado, la imagen de Bolsonaro está muy degradada en comparación con la de sus predecesores. En ambos casos, se ha producido una tendencia a la baja en la popularidad de los dos presidentes, sin que las cartas se hayan barajado

¹² La pregunta formulada en las encuestas es binaria en México (aprueba, desaprueba), mientras que existe una categoría intermedia de “ni favorable ni desfavorable” en Brasil (en torno a 20 y 30%, según el periodo). Algunos de estos encuestados inflarían en parte la puntuación del presidente en un marco binario.

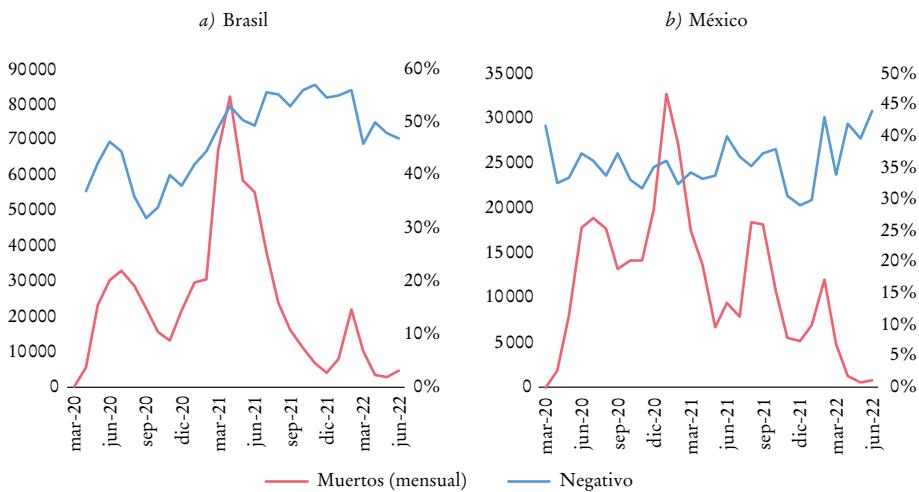
GRÁFICA 7. *Apreciación pública de los presidentes, 2019-2022*

FUENTES: encuestas de opinión 2019-2022, varios institutos; cálculos de los autores.

por completo. En promedio, el índice de aprobación personal de Bolsonaro ha caído de 33% en 2019, 34% en 2020, 27% en 2021 a 25% en 2022 (en los primeros seis meses). Las cifras correspondientes para AMLO son 73, 61, 61 y 58%, respectivamente. Es como si la pandemia hubiera tenido poco efecto en la popularidad de los dos presidentes, un hallazgo compartido por Cerdá y Martínez-Gallardo (2023) en el caso mexicano.

No obstante, hay muchas otras razones, además de la gestión de la pandemia, para el descenso de los índices de aprobación presidencial. A fin de ir más lejos, calculamos la correlación entre los cambios mensuales en los índices de aprobación y la evolución en las muertes por pandemia. Los resultados muestran que la mala gestión de la covid-19 influye poco en el índice de aprobación de ambos presidentes. A lo largo de todo el periodo, la correlación entre el número de muertes y la tasa de desaprobación es insignificante en Brasil (0.08); en México es ligeramente mayor, pero negativa (-0.22). Sin embargo, en el caso brasileño hay que distinguir dos subperiodos. Entre el inicio de la pandemia en marzo de 2020 y el pico de la segunda ola en abril de 2021, existe una fuerte relación entre la apreciación y la evolución de la pandemia ($\text{cor.}=0.80$), ya que los brasileños parecen culpar al presidente por su descuido, como se muestra en la gráfica 8 —véase también

GRÁFICA 8. *Índice de aprobación presidencial y muertes por covid-19, 2020-2022*



FUENTES: encuestas de opinión 2019-2022, varios institutos, ministerios de sanidad; cálculos de los autores.

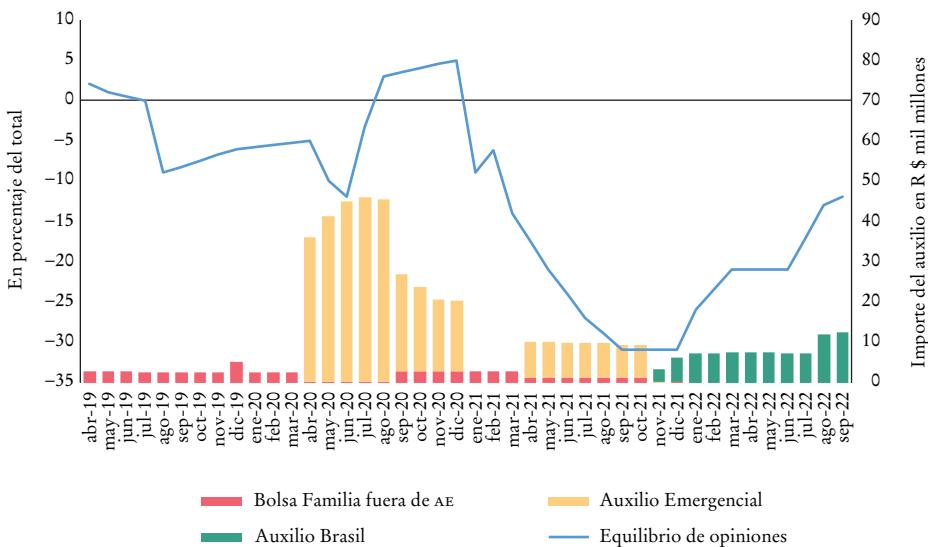
Bertholini (2023)—. Sin embargo, a partir de esa fecha no se encontró ninguna relación entre ambos fenómenos ($\text{cor.} = -0.01$), ya que la pandemia disminuyó drásticamente con el rápido avance de la campaña de vacunación, mientras que la desconfianza siguió creciendo. En el caso mexicano la correlación sigue siendo débil y negativa en ambos subperiodos, especialmente, el segundo.

¿Cómo explicar esta falta de interés (brutal en un caso y general en el otro)?, cuando ambos países (y el mundo) estaban experimentando las dos conmociones más masivas jamás registradas en su historia.

Si nos fijamos ahora en el impacto de las políticas sociales, parece que existe un vínculo parcial entre la popularidad del presidente Bolsonaro y la evolución del AE. Esta hipótesis sólo puede comprobarse en Brasil, ya que México, como hemos visto, no ha aplicado una política específica de transferencias.

Varios factores contribuyen a validar el importante (pero no único) papel del AE en la evaluación de la acción de Bolsonaro. El perfil de su curva de popularidad está vinculado con las distintas fases de aplicación de este programa de transferencias de emergencia que, como indicamos en la subsección I.2, no fue iniciativa del presidente, sino de la oposición (gráfica 9).

GRÁFICA 9. Evolución del índice de popularidad del presidente Bolsonaro y la implementación del AE, 2019-2022^a



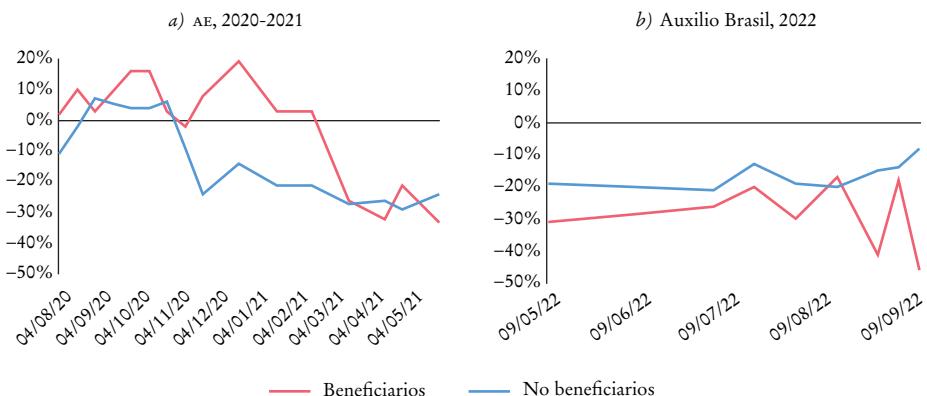
^a El saldo de opinión es la diferencia entre el porcentaje de opiniones favorables y el de opiniones desfavorables.

FUENTES: DataFolha, encuestas de opinión, Portal da transperência, 2019-2022; cálculos de los autores.

Durante 2020-2021 la correlación entre ambos es fuerte: mientras más importantes son los trasvases, más mejora el equilibrio de opiniones (cor.= 0.70). Este último aumenta significativamente con el incremento del AE (a partir del segundo trimestre de 2020), ya que decenas de millones de beneficiarios comienzan a recibir dividendos, y luego esto cae masivamente con la reducción del programa (a finales de 2020) y después su interrupción temporal en el primer trimestre de 2021. Sin embargo, la correlación dista mucho de ser perfecta. Por ejemplo, los primeros meses de aplicación del AE muestran una caída de la popularidad del presidente, que podría explicarse por su errática gestión de la pandemia. En 2021 sus índices de popularidad siguieron cayendo en picada, a pesar de la reanudación del programa.

Es interesante comparar el impacto de otros programas de transferencias en la popularidad del presidente, a saber, el Bolsa Familia en los primeros años, y el Auxilio Brasil en 2022, que sustituyó a los dos programas anteriores (véase la sección I). En ambos casos, las dos series no muestran una relación directa clara. En 2019 el mantenimiento del Bolsa Familia en un nivel

GRÁFICA 10. *Índice de popularidad del presidente Bolsonaro, AE y Auxilio Brasil, por estatus (beneficiarios, no beneficiarios), 2020 y 2022*



FUENTES: Poderdata, varias encuestas; cálculos de los autores.

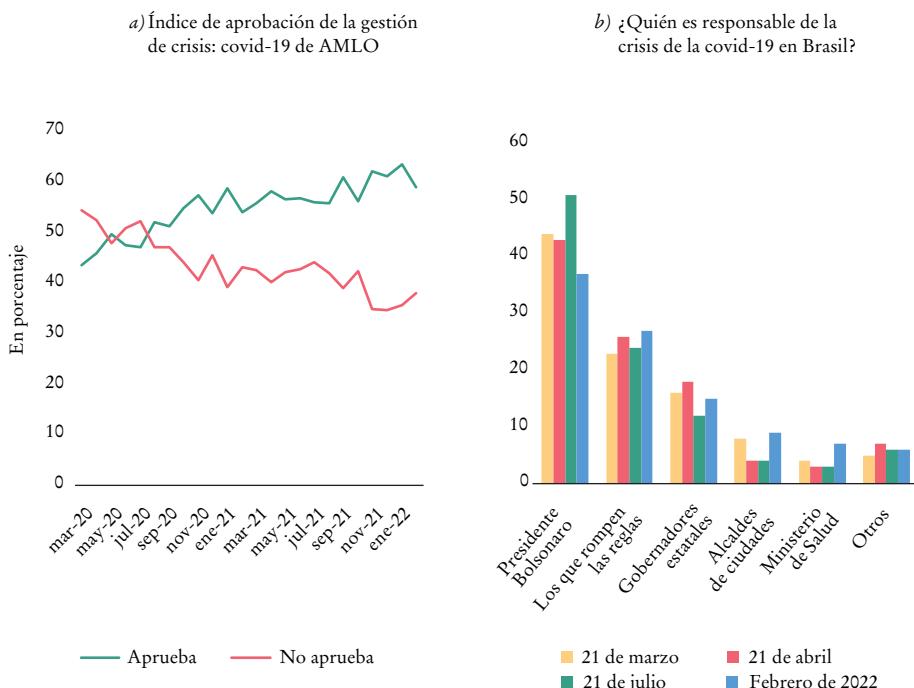
constante no impidió un lento deterioro de la popularidad del presidente durante este primer año de mandato. En cambio, en 2022 creció continuamente sin un incremento concomitante de Auxilio Brasil, lo que explica el buen momento de Bolsonaro por multitud de otros factores.

El principal objetivo político de Bolsonaro con estos programas de transferencias era precisamente mejorar su índice de popularidad (sobre todo frente a las elecciones presidenciales de 2022 por el Auxilio Brasil). El cálculo político era tratar de reforzar el apoyo al presidente en las categorías más desfavorecidas y que menos lo habían votado en 2018. La recopilación de datos de diferentes sondeos de opinión permite evaluar su eficacia (gráfica 10). En ambos casos (AE y Auxilio Brasil), esta estrategia política ha sido un fracaso global. Por un lado, el nivel de aprobación no es tan diferente entre los dos grupos —beneficiarios y no beneficiarios—. Es aún menor entre los beneficiarios de Auxilio Brasil. Por otro lado, la pronunciada caída en la popularidad de Bolsonaro durante el AE en 2020 y 2021, así como su mejora para el momento del Auxilio Brasil en 2022 siguieron tendencias similares entre beneficiarios y no beneficiarios.

Datos de Datafolha, que permiten seguir los equilibrios de opinión por categoría de población durante 2019-2022, confirman el diagnóstico anterior: un fracaso global y pequeñas victorias. En general, los niveles de apro-

bación y su evolución son similares, independientemente del nivel educativo o del tipo de empleo. Esto no significa que el cálculo político de Bolsonaro haya sido completamente ineficaz. Así, mientras que los más pobres, con menos estudios o informales, eran los más críticos con el presidente antes de la pandemia, se convirtieron en sus mejores partidarios a mediados de 2020, cuando el AE estaba en pleno apogeo. Simétricamente, la caída de su popularidad posterior (hasta mediados de 2021) es máxima para las categorías más desfavorecidas, mientras que el AE reduce su alcance. En conclusión, la movilización electoral de las políticas de transferencia durante la pandemia produjo algunos efectos, pero fueron de alcance limitado, insostenibles y, en última instancia, no lograron cambiar fundamentalmente la situación política, con la derrota en las elecciones presidenciales de octubre de 2022.

GRÁFICA 11. Aprobación y responsabilidad de los dos presidentes en la gestión de la pandemia



FUENTES: para México, encuestas Mitofsky, 2020-2022; para Brasil, PoderData, 2021-2022; cálculos de los autores.

2. *Más que política: razones estructurales*

a. *Resolver el enigma del balance sanitario*

En general, la población, tanto brasileña como mexicana, parece aceptar el balance sanitario de la gestión de la pandemia. En particular, la mayoría no expresa ninguna queja hacia sus respectivos presidentes. Así, al preguntar sobre el manejo de AMLO de la crisis de covid-19 en México, más de la mitad de los mexicanos aprueba su manejo a partir de agosto de 2020 (gráfica 11). La tasa media de aprobación se sitúa en torno a 56% en 2021 y sube a 63% en enero de 2022. Las opiniones negativas representan entre 35 y 47% (si excluimos los cinco primeros meses). Por supuesto, estas críticas no son ni mucho menos secundarias. Pero, por un lado, parecen débiles a la vista del elevadísimo número de muertes por covid-19 y de la clasificación de México entre los países con mayor número de víctimas mortales.

En Brasil, aunque el presidente Bolsonaro sea el primer incriminado, a la vista de los muchos hechos y comportamientos denunciados por el CPI da Covid y otros, sorprende que sólo 37% de los brasileños (porcentaje que ha ido disminuyendo con el tiempo) lo considere responsable de la crisis. Esto significa que la mayoría (que va mucho más allá de las filas de los partidarios acérrimos del presidente) cree que Bolsonaro ha desempeñado correctamente su papel en la gestión de la pandemia en Brasil.

¿Cómo se explica esta indulgencia hacia los presidentes de una gran parte de la población, que va más allá de sus respectivas bases de partidarios incondicionales? Pueden inferirse dos tipos de factores sin que se puedan desarrollar en ese artículo. El primero se refiere a los contextos estructurales económicos y sanitarios imperantes; el segundo es la confusión creada por la pluralidad de actores en los distintos niveles de decisión y la multiplicidad de canales de información: federalismo, transparencia y libertad de expresión han acabado rimando con cacofonía.

Brasil apenas se había recuperado de la crisis política y económica en la que estuvo sumido entre 2014 y 2017 cuando se produjo la pandemia en 2020. Las reformas liberales de los líderes anteriores, que Bolsonaro pretendía continuar, no ofrecían ninguna esperanza de mejoras significativas en las condiciones de vida a corto y medio plazos. Esta observación puede explicar la caída del índice de popularidad de Bolsonaro en el primer año de su investidura. Por supuesto, en este clima de atonía el panorama político está muy

polarizado. Por un lado se encuentran los escépticos, o incluso los desesperados, que reúnen, entre otros, a votantes de izquierda. Por el otro, los fervientes partidarios de Bolsonaro se aferran a una visión diferente del futuro y apuestan toda su esperanza en el líder de extrema derecha. Son principalmente evangélicos, y lo ven como “el elegido de Dios que salvará a Brasil” (Paula, Araujo y Saraiva, 2020). Pero la frontera entre ambos grupos no es necesariamente fija. Al asociar la imagen de Bolsonaro con la figura del mesías,¹³ los evangelistas probablemente han logrado reunir a algunas personas “desesperadas” a su lado.

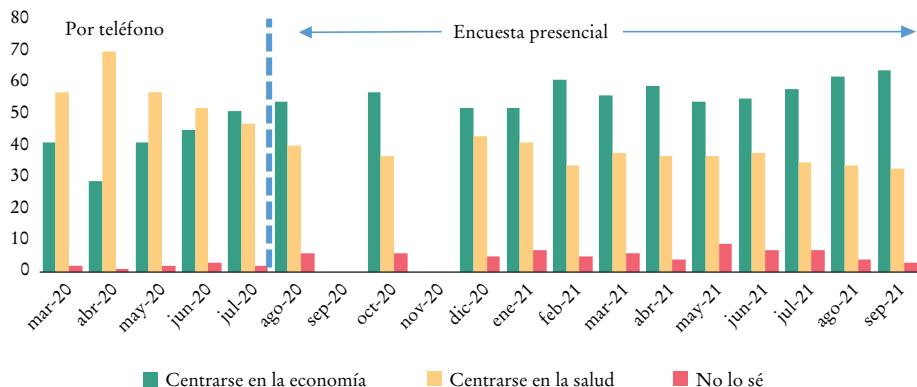
En México la situación económica previa a la pandemia también estaba deprimida. El país entró en recesión en 2019 y, al igual que otros países latinoamericanos, su desempeño económico está en su punto más bajo de la última década. Sin embargo, a diferencia de Brasil, AMLO propone apoyarse en la dinámica del movimiento político, Morena (Movimiento Regeneración Nacional), con el cual se eligió en la aplicación de una política “transformadora” (la cuarta transformación). Por ello, la población espera una mejora de su situación.¹⁴ En estas condiciones, ¿por qué AMLO sigue gozando de alta popularidad cuando el país sufre de lleno la pandemia? Una primera explicación podría ser una esperanza de la mayoría de la población que lo eligió en 2018 de que, si bien la situación podía mejorar, tal mejora iba a tardar después de décadas de políticas liberales. De hecho, según las encuestas del Latinobarómetro, los problemas de salud no son considerados prioritarios por los mexicanos (excepto en 2020, cuando alrededor de 10% de la población los menciona), a diferencia de Brasil, donde entre 20 y 30% los sitúan en el primer lugar de su lista.¹⁵ De hecho, la disyuntiva entre salud y economía ocupó un lugar central en los debates sobre la gestión de la pandemia. En los diálogos sobre la idoneidad de las medidas de contención discutían quienes se presentaban como defensores de la economía y quienes insistían en la primacía de proteger vidas. Los partidarios de ambos presidentes pudieron justificar en este marco las decisiones políticas que condujeron al catastrófico resultado sanitario. El argumento esgrimido era que la “libertad” individual

¹³ Messias (mesías) es su segundo nombre. También se le llama “Mito, la leyenda” (Meyerfeld, 2022).

¹⁴ Como prueba del entusiasmo mexicano, fue elegido con 53% de los votos en unas elecciones de mayoría relativa (frente a 46% de Bolsonaro en la primera vuelta de 2018 antes de ganar con 55% en la segunda vuelta).

¹⁵ La información proviene de la pregunta “En su opinión, ¿cuál es el problema más importante del país?” de varias encuestas hechas por Latinobarómetro; cálculos de los autores.

GRÁFICA 12. *Prioridades en el contexto de la pandemia en México: salud contra economía^a*



^a La pregunta era “¿Con qué opciones está de acuerdo?”. Las modalidades de respuesta fueron las siguientes: 1) Prioridad a la economía: hay que dar más importancia a la economía de las familias para que puedan salir a trabajar aunque exista el riesgo de verse afectadas por la covid-19; 2) Prioridad a la salud: hay que dar prioridad a la salud de las personas y restringir la salida de los que trabajan aunque esto afecte la economía de las familias.

FUENTE: Parametría, encuestas nacionales en vivienda/Home-Cati, 2020-2021.

y los intereses y los recursos económicos se privilegiaban sobre la salud, pero en última instancia en beneficio del pueblo. Este tipo de argumento es especialmente aceptable para quienes se sitúan a la derecha del espectro político. Pero ha ido mucho más allá, al menos en México, cuando en julio de 2020 una mayoría creciente de la población ha dado primacía a salvar la economía (gráfica 12).

Desde el punto de vista institucional y político, la situación también es desfavorable para México. Por un lado, como hemos demostrado, la infraestructura sanitaria es de menor calidad y el presupuesto asignado estructuralmente inferior (cuadro 1), con consecuencias directas sobre el estado de salud general de la población. Es verdad que AMLO no tiene culpa en décadas de políticas liberales (incluso fue con base en esa crítica que ganó las elecciones presidenciales en 2018). Por otro lado, la falta de un programa de transferencias de emergencia (como el AE, que ha demostrado reducir las muertes al permitir que los brasileños más pobres cumplan mejor las medidas de contención) (Razafindrakoto et al., 2021) y la menor eficacia del programa de vacunación también son factores del aumento de la mortalidad relativa en México. La vacunación es un buen ejemplo de la interacción entre

factores de oferta institucional (eficacia¹⁶ del Programa Nacional de Inmunización brasileño) y factores de demanda de la población (mayor disposición de los brasileños a vacunarse) para explicar los resultados relativamente mejores (pero aún desastrosos) de Brasil en términos de tasas de mortalidad por covid-19.

b. *Una cacofonía (informativa e institucional) que diluye las responsabilidades*

¿Cómo controlar la información sobre la crisis? En general, los organismos sanitarios oficiales, a escalas tanto nacional como internacional, se enfrentaban al reto de comunicar día a día conocimientos científicos que podían tardar en validarse (Peci, González y Dussauge-Laguna, 2022). Al flujo continuo de información hay que añadir la multiplicidad de canales por los que se transmite. La dura competencia entre canales tradicionales (radio, televisión, prensa) se ve agravada por el creciente número de medios independientes o incluso individuales (*influencers*), cuya audiencia puede reforzarse mediante las redes sociales. En Brasil y México la situación se complica aún más por la utilización por parte de ambos presidentes de una herramienta de comunicación directa con la población. Los mensajes transmitidos durante las conversaciones presidenciales se superponen así a los mensajes oficiales de los ministerios u organismos de salud pública (Martí i Puig y Alcántara Sáez, 2021).

En tal contexto, la multiplicidad de informaciones de diversa índole y procedentes de distintas fuentes, sin ningún control real, ha contribuido a generalizar un clima de duda. El intento en Brasil en junio de 2020 de dejar de publicar oficialmente el recuento diario del número de casos y fallecidos alegando su falta de fiabilidad, afortunadamente frustrado por un consorcio de medios que decidió tomar el relevo, forma parte de esta percepción. Tal contexto es particularmente propicio para la circulación de *fake news*, especialmente en Brasil, donde es el arma preferida de comunicación política del equipo de Bolsonaro, que también ha sido señalado por el CPI da Pandemia (Senado Federal, 2021). Además de los flujos de información contradictorios, también había confusión sobre la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno: Estado federal, gobernadores y alcaldes. El

¹⁶ Véase Giovanella et al. (2012), en especial la parte III: “Sistema de saúde brasileiro: história e configuração atual”.

federalismo en ambos países tuvo un impacto ambiguo en la gestión de la pandemia. En teoría, la organización federal debe facilitar la aplicación efectiva de las medidas en todo el territorio gracias a la articulación de funciones entre los tres niveles: la federación, los estados y los municipios, siguiendo el principio de subsidiariedad. La organización y el funcionamiento del sistema nacional de salud, con la jerarquía y la distribución de competencias, así como las modalidades de transferencia de recursos estaban normalmente bien establecidos antes de la pandemia. Así, a través del sus (Sistema Único de Saúde) en Brasil, en principio, el país debería estar bien equipado para gestionar la crisis sanitaria. Vale la pena notar que el sus, creado a partir de la Constitución Federal de 1988, venía teniendo problemas de financiamiento crónicos.

En México la sustitución del Seguro Popular, un sistema de protección social dirigido a los pobres, por el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) el 1º de enero de 2020 fue una forma de que se valió el presidente para recentralizar el poder de decisión en materia de salud. Los argumentos para este cambio eran tres: hacer el sistema más universal (los beneficiarios no necesitan registrarse), hacer que los servicios sanitarios prestados por el sector público sean completamente gratuitos y combatir la corrupción (Reich, 2020). Así, pues, ahora la financiación procede exclusivamente del Estado federal (es decir, de los impuestos, pues ya no hay aportaciones). Al mismo tiempo, para luchar contra la corrupción, el control de la compra y el suministro de servicios son totalmente centrales: los pagos se hacen ahora directamente a los hospitales y los servicios sanitarios públicos, que de hecho pasan a ser federales.

Esta toma de poder a nivel central fue muy resentida por los gobernadores, ya que algunos de ellos, como en Jalisco, no estaban de acuerdo con las medidas adoptadas a nivel federal (Martí i Puig y Alcántara Sáez, 2021: 25).

Para Brasil, la lucha contra la pandemia se ha caracterizado por el constante conflicto político entre Bolsonaro y una gran mayoría de gobernadores y alcaldes (Fracalosi, 2021), incluyendo los cambios de sus propios ministros de salud. Tras el engañoso eslogan “Más Brasil y menos Brasilia”,¹⁷ su objetivo no era en absoluto dar más autonomía a los niveles descentralizados. Su desafío al federalismo pretendía romper los vínculos entre los distintos niveles. Esto se reflejó en la restricción de la participación del Estado federal en

¹⁷ “Mais Brasil, menos Brasília” fue uno de los lemas de Bolsonaro durante su campaña electoral en 2018.

la reducción de las desigualdades territoriales (mediante el apoyo a los estados y municipios); al mismo tiempo, se devolvía un papel central a la unión en asuntos de importancia nacional, como la gestión del estado de Amazonas (y de su capital Manaos) (Abrucio et al., 2020). De este modo, Brasil también se encuentra en un intento de recuperar el control del gobierno central, lo que da lugar a conflictos con las autoridades subnacionales. A fin de contrarrestar este movimiento, pero sobre todo ante la postura negacionista y anticientífica del presidente, los gobiernos estatales y municipales han tenido que luchar para conservar cierta autonomía en la gestión de las medidas anticovid-19 (Bennouna et al., 2021). La estructura federal era problemática en el sentido de que Brasil sólo podía depender del gobierno federal, por ejemplo, para la compra de vacunas, pero también para la coordinación de acciones intergubernamentales (por ejemplo, para medidas de contención). Aunque el papel de las autoridades subnacionales es importante para mitigar el impacto negativo de las decisiones y las declaraciones presidenciales, resulta confuso.

En ambos países, la lucha contra la pandemia ha provocado una disminución de la coordinación nacional. Las alianzas que se han formado en oposición al presidente Bolsonaro se han centrado en defender la autonomía de gobernadores y alcaldes, no en coordinar acciones entre estados o municipios. En medio de esta confusión, no extraña que a los ciudadanos de ambos países les haya resultado difícil formarse una opinión sobre las responsabilidades relativas de los distintos actores en la gestión de la crisis sanitaria.

3. Superar la paradoja: motivaciones de política económica en tiempos de covid-19

Finalmente, cabe preguntarse por qué actuaron en política económica y social *a priori* de una forma contraria a sus supuestos anclajes ideológicos.

a. ¿Dos verdaderos y falsos gemelos populistas y los límites de ese tipo de comparación en el prisma del “populismo”?

Como se señaló anteriormente, muchos estudios han explicado la política y el historial de salud de AMLO y Bolsonaro en términos del “populismo” que supuestamente los caracteriza. ¿Hasta qué punto sus opciones paradójicas en el ámbito económico y social pueden referirse también a esta caracte-

rística? A fin de abordar tal cuestión, conviene desviarse brevemente mediante un intento de caracterizar el populismo latinoamericano, sin entrar en los detalles de la abundante literatura sobre el tema.¹⁸ Esto se manifiesta a la vez por una política de redistribución de la renta, a menudo calificada de demográfica por sus adversarios; por una práctica bonapartista de la política, con la hiperpersonalización del poder y la importancia del discurso (el presidente se dirige al pueblo por encima de los cuerpos intermedios), y, finalmente, por un enfoque soberanista en el que la apelación a la nación desempeña un papel central (Martí i Puig y Alcántara Sáez, 2021). En este marco, podemos distinguir un populismo progresista en el que predominaría, la redistribución de la renta y la inclusión de los pobres en la sociedad. Por otra parte, un populismo de derechas y regresivo se refleja en una política que pretende excluir a una parte de la población (los “otros”) en lugar de integrarlos.

El problema es que esta tipología, por atractiva que sea, no es satisfactoria. Ello se debe probablemente al término *populismo*, que es muy cómodo, pero es en realidad un concepto maleable y de “geometría variable” por excelencia, en el que cada uno puede encontrar a veces lo que pone en él.

En lo que a nosotros respecta, el presidente mexicano podría calificarse de “populista progresista”. Suscitó una inmensa esperanza después de casi un siglo de dominación liberal en México, pero no ha llevado a cabo una política redistributiva precisamente en el momento en que el país más la necesitaba. Tampoco, por lo menos en el poco tiempo que estuvo en el poder, ha desarrollado el sector sanitario, que fue siempre muy desigual con las políticas liberales anteriores. Sin embargo, en el ámbito social, ha hecho un esfuerzo en el sector de la educación en favor de los más pobres e intenta definir políticas estructurales contra el desarrollo de la informalidad en las empresas (ley contra la subcontratación). Por el contrario, el presidente brasileño, obligado por su congreso, aplicó una política fuertemente redistributiva durante el apogeo de la pandemia, que en este sentido tenía todas las características del keynesianismo frente al ultroliberalismo que reivindicaba. En cierto modo, descubrió en el trabajo el valor de la redistribución desde una perspectiva clientelista.

El bonapartismo, por otra parte, se podría aplicar al presidente mexicano, que cada mañana se dirige al pueblo, especialmente a los pobres, y no teme

¹⁸ Véanse, por ejemplo, Laclau (2013), Svampa (2016), Ímber (2016), Lander (2018) y Salama (2018 y 2021).

actuar como un activista más que como el presidente de todos los mexicanos, al condenar al imperio financiero (mientras sigue una política más pragmática). Cabe decir que el presidente brasileño también ha intentado aplicar este principio de conversaciones directas con la población, probablemente con menos talento que su homólogo mexicano, mediante sus videos colgados en diferentes plataformas (incluido su canal de YouTube, que contaba con 3.5 millones de suscriptores a finales de octubre de 2022). Pero, a diferencia de AMLO, que tiene un gran partido político (Morena) que lo apoya y goza de un aura real, Bolsonaro ha pasado por casi una docena de partidos llamados “fisiológicos”¹⁹ sin lograr asentarse, y es seguido esencialmente sólo por su propio conjunto de partidarios acérrimos.

De hecho, el deseo de ser antisistema,²⁰ o más exactamente antiélite, que se articula con su intento de recentralizar el poder, podría explicar las posturas adoptadas por ambos presidentes durante la pandemia. En el caso extremo de Bolsonaro, su clara postura anticientífica y en contra de la autoridad de los expertos científicos podría situarlo en las filas de los populistas radicales de derecha (Clark y Patterson, 2021). AMLO, por su parte, ha aplicado un doble discurso para hacer valer su línea en la pandemia. Así, al tiempo que subrayaba la necesidad de basar las decisiones en los conocimientos de los expertos o del personal médico, jugaba con la ambigüedad de los resultados científicos en determinados momentos para restar importancia a la gravedad de la pandemia, al efecto de las interacciones sociales, etc. (Peci et al., 2022). Sin embargo, ambos presidentes han basado sus posiciones en un discurso polarizador, al enfrentar a los ciudadanos de a pie con las élites. AMLO es especialmente crítico con estos últimos (en los que incluye a altos funcionarios a los que califica de demasiado tecnócratas, en exceso próximos a los partidos que gobernaron México en las últimas décadas, incapaces de conocer y considerar las “necesidades reales” de la población). En cambio, valora el sentido común y la honradez de los ciudadanos comunes. Se supone que estos últimos, que en su mayoría tienen que vivir al día, saben gestionar las crisis y aceptar los riesgos.

Por último, la soberanía, o incluso el nacionalismo exacerbado, es claramente una característica del presidente mexicano, que pretende situarse en la

¹⁹ Partidos políticos sin una línea política clara, dispuestos a vender su apoyo al mejor postor.

²⁰ Es una cuestión de exhibición, porque ambos son antiguos miembros del sistema. Anotemos este discurso de un pastor evangelista al hablar de Bolsonaro, que también insinúa que fue ayudado por Dios en esta lucha: “Se enfrentó a la Globo, a la Folha de São Paulo, a los rectores de izquierda, a la clase artística privilegiada. Se enfrentó al sistema y no estuvo solo”.

historia de México en su relación de amor-odio con los Estados Unidos (“tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos”). En este sentido, la soberanía del presidente brasileño parece más bien una fachada, y su reivindicación nacionalista se limita a su eslogan “Brasil por encima de todo, Dios por encima de todos” (*O Brasil acima de tudo, Deus acima de todos*), sabiendo que ha mostrado una admiración sin límites por el presidente Trump y por los Estados Unidos (Meyerfeld, 2022).

Con todo, los dos presidentes encajan más o menos en las tres casillas: AMLO fue, en su gestión de la covid-19, principalmente soberanista y bonapartista, y poco redistributivo (ausencia de AE). Fue muy popular “pase lo que pase” por representar la esperanza del cambio respecto a las políticas liberales de las décadas anteriores. Bolsonaro no es realmente soberanista, pero cuenta con el apoyo de una parte importante del ejército, que en el pasado, durante la dictadura (1964-1985), fue protector de la independencia nacional hasta el punto de ser económicamente colbertista. Su política económica, claramente clientelista, ha sido redistributiva al menos durante la pandemia. Así, el concepto maleable de populismo proporciona algunas claves para entender las líneas políticas comunes de ambos países ante la pandemia, pero es insuficiente para explicar sus diferencias de enfoque, sobre todo en materia de política económica, donde fueron diametralmente opuestos. Al final, el populismo es más pertinente para caracterizar la forma en que se ejerce el poder que para explicar el contenido de las políticas aplicadas.

b. A cada cual lo suyo: los “pragmáticos” persiguen su propia agenda

A fin de entender por qué AMLO y Bolsonaro han adoptado políticas radicalmente opuestas en el ámbito económico para hacer frente a la pandemia, es necesario ir más allá de las categorías analíticas estándar de populismo y color político (derecha o izquierda). Que sepamos, ninguna teoría existente es capaz de proponer una interpretación creíble. A falta de una, nos parece que sólo los elementos contingentes, ligados a la interacción de contextos nacionales irreductibles y a la personalidad de los dos presidentes, pueden ayudarnos a entender mejor. Respecto a Bolsonaro, ya hemos tenido la oportunidad de formular un argumento sobre sus motivaciones (Razafindrakoto y Roubaud, 2021). Las tesis que defendimos allí sólo se referían al primer

año de la pandemia. Dos años después, la evolución posterior las confirma ampliamente, lo que es una garantía de su validez. En definitiva, si Bolsonaro es populista en la forma, es sobre todo demagogo y oportunista en el fondo. Ideológicamente anclado en la ultraderecha, y más bien liberal, estas convicciones tienen poco peso cuando entran en conflicto con su interés personal y su supervivencia política. Pragmático y enfrentado a las dificultades, se acomoda fácilmente, e incluso cínicamente, a ciertos aspectos del liberalismo en nombre del clientelismo político. La creación del AE y luego del Auxilio Brasil es la ilustración más perfecta de ello. Tras denostar el emblemático programa Bolsa Familia instaurado por Lula, y luego oponerse a la transferencia de emergencia al inicio de la pandemia, se convirtió en su abanderado (en 2020). Un giro de 180 grados que repetirá por segunda vez. A principios de 2021 se opuso ferozmente a la renovación del AE,²¹ y finalmente creó el Auxilio Brasil (la oportunidad de acabar con el programa Bolsa Familia) e incluso lo convirtió en su principal argumento de campaña en 2022...²² en vano, a la vista de los resultados de las elecciones presidenciales de octubre de 2022. Más que un ideólogo de fuertes convicciones, no tiene reparos en mostrar posiciones incoherentes. Utiliza su cinismo para maniobras políticas, con el único objetivo de mantenerse a toda costa al frente del Estado. Dos características nos parecen esenciales: la forma de sus intervenciones (ultrajes verbales, vulgaridad, invectivas, reiteradas en volumen y a ritmo sostenido) que hace olvidar la sencillez, incluso la incoherencia del contenido, y la multiplicación del lanzamiento de globos sonda, independientemente de su coherencia, para retener sólo los más políticamente eficaces. El profundo descrédito de la clase política le facilita poner en práctica sus juegos de alianzas en el patio de la “vieja política” corrupta y clientelista. A diferencia de su homólogo brasileño, AMLO no podrá buscar la reelección debido al mandato presidencial único. Goza de una gran popularidad, que utiliza para aplicar su ambicioso programa de transformación social (4T). También, a pesar de ser progresista, es partidario de una política fiscal liberal, por considerarla el precio de la independencia económica. Es pragmático e inflexible a la hora de reformar el sector público, especialmente la administración, al reducir su costo de vida y atajar la corrupción. Rentería y

²¹ El 29 de enero de 2021 declaró que la prórroga de esta medida “destruirá Brasil: creará inflación, pérdida de control de la economía y desastre [...] Y todo el mundo lo pagará caro”.

²² Aunque la financiación del programa sólo estaba asegurada hasta finales de 2022, sin más compromisos, por lo que probablemente se habría abandonado tras las elecciones presidenciales.

Arellano-Gault (2021) consideran que tal letanía “antiservidores públicos”, reiterada durante la pandemia, está en la base misma de lo que llaman “populismo reduccionista”, un rasgo exclusivo de AMLO. Su programa de austerioridad en el gasto del Estado y sus intentos de estabilizar la deuda pública (que han fracasado) forman parte de un deseo de tranquilizar a los mercados financieros. En este contexto, justificó la ausencia de medidas compensatorias durante la pandemia, al afirmar que existían programas específicos de apoyo a los más vulnerables y que las remesas de los emigrantes, que representan más de 4% del PIB en 2022, podían desempeñar el papel de ingresos complementarios. También apostó por la duración temporal de la pandemia y la plasticidad del mercado laboral (mal regulado) para seguir priorizando sus objetivos a medio y largo plazos²³ de aplicar políticas “universalistas” y de manera sorprendente cierta ortodoxia fiscal para no depender de Washington y la comunidad financiera internacional.

Al enmarcar su política económica en el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, dio marcha atrás en su política migratoria cuando aceptó las condiciones del gobierno estadunidense, que antes había denunciado. Sin embargo, en nombre de la independencia nacional, desarrolla políticas estructurales coherentes en materia de electricidad y energía que atraen la ira de los mercados financieros y de los Estados Unidos, y provocan un descenso de las inversiones de cartera (mientras que las inversiones directas siguen aumentando).

Al final, meter en el mismo saco a los dos presidentes en nombre de su supuesto “populismo” es un enfoque reductor que no nos permite descifrar sus posiciones divergentes. Los dos hombres se oponen, en parte por sus colores en el tablero político, y por sus respectivos programas, que son fundamentalmente diferentes. Oportunista y sin convicciones reales en el campo económico, las opciones políticas de Bolsonaro en la pandemia sólo se explican por sus objetivos electorales para mantenerse en el poder, mientras que AMLO, decidido y convencido de su programa, aprovecha su mandato electoral y la esperanza que suscitó en 2018 para poner en práctica, cueste lo que cueste, sus opciones políticas concretas y a largo plazo.

²³ Fue sobre esta base que AMLO puso fin al otro programa emblemático de transferencias condicionadas: POP (Progresa-Oportunidades-Prosperidad), la contraparte mexicana del programa Bolsa Familia, después de llegar al poder. Los argumentos esgrimidos para poner fin al programa POP fueron su carácter condicional, los errores de focalización, la corrupción y su incapacidad para reducir significativamente la pobreza.

IV. CONCLUSIÓN

Los resultados sanitarios en los dos mayores países de América Latina se deben a las situaciones existentes antes del inicio de la pandemia de covid-19, pero también, en el caso de Brasil, en gran medida, a la falta de preocupación, cuando no a la auténtica criminalidad de su presidente en la gestión de la pandemia. La mayoría de los estudios los equipara (junto con otros, como Trump en los Estados Unidos) al citar su populismo, que, sea de derechas o de izquierdas, produciría los mismos efectos nocivos. El problema de esta lectura fácil, por no decir perezosa, es que no resiste un análisis escrupuloso de los hechos. En el frente de la política sanitaria, si bien es cierto que AMLO comenzó por no tomarle la medida a la gravedad de la situación, rápidamente revirtió su posición, lo que no ocurrió con Bolsonaro, quien mantuvo una negación radical durante todo el periodo, al punto de ser acusado de crimen de lesa humanidad por la comisión parlamentaria de investigación encargada de establecer su responsabilidad en la crisis. En el frente de las políticas económicas de emergencia para combatir la pandemia, la lógica populista no proporciona ninguna clave para entender por qué Bolsonaro presidió la implementación exitosa de un programa de transferencias de escala sin precedentes, mientras que el presidente mexicano se dedicó a proporcionar servicios de apoyo financiero mínimos, con ajuste a su programa electoral anterior, si bien mucho más estructural, progresista e igualitario a largo plazo sólo en los márgenes; en otras palabras, opciones que son exactamente lo contrario de lo que sus respectivas orientaciones ideológicas podrían haber sugerido: el primero es de extrema derecha y el segundo, progresista.

Este artículo ha tratado de describir y comprender el papel y las motivaciones de estos dos grandes actores de la escena política latinoamericana en los dos países más grandes del continente, que a su vez se encuentran entre los más afectados por la crisis de covid-19. Para ello, era necesario partir de una exploración minuciosa de la situación económica y sanitaria durante 2020-2022, así como de las políticas aplicadas; un diagnóstico más difícil de establecer cuando la información disponible es incompleta, dispersa y, en algunos casos, poco fiable (incluso los datos más básicos, como el número de muertes por covid-19). Ésta es una de las aportaciones importantes del trabajo, pues sólo se había abordado parcialmente en estudios anteriores, bien por-

que se habían centrado en un periodo más corto o en fases más o menos tempranas de la pandemia, sin tener en cuenta la evolución de la situación, bien porque se habían enfocado en una sola parte de la ecuación: sea la dimensión sanitaria (que justificaba el juicio del populismo), sea la económica (sin advertir la paradoja inducida por la elección de los dos presidentes), y en detrimento de relacionarlas.

Además de su intrínseca contribución factual a la producción de conocimiento, esta revisión detallada nos ha permitido dar respuesta a una serie de preguntas que hasta ahora permanecían sin respuesta. En primer lugar, parece que la laxa gestión sanitaria de la pandemia por parte de los dos presidentes (aunque menor en México) ha tenido un impacto negativo probado en la dramática tasa de mortalidad de ambos países, aunque sea mayor y más duradero en Brasil. Paradójicamente, mientras Bolsonaro es directamente responsable de la muerte de muchos de sus conciudadanos, también ha contribuido a salvar vidas y mejorar las condiciones de vida de los brasileños, mediante la implementación del programa de emergencia masiva. El AE tuvo un triple efecto: permitió un mejor cumplimiento de las órdenes de aislamiento social; compensó la pérdida de ingresos vinculada con la destrucción de empleos, especialmente informales entre los más pobres, con importantes efectos redistributivos, y apoyó el crecimiento macroeconómico. Al final, aunque no exista una métrica para asignar un “coeficiente de responsabilidad” por la pérdida de bienestar (incluida la muerte) de sus electores, Bolsonaro fue culpable y está siendo procesado por su gestión de la pandemia. AMLO tardó en tomar medidas que, si bien tenían un impacto presupuestario, podrían haber valido la pena cuando pensamos en la situación sanitaria y las dificultades económicas de gran parte de la población que hubieran podido vivir (o sobrevivir) mejor con un apoyo financiero en tiempos tan complicados como los de la pandemia.

Sin embargo, esta dirección es poco probable por varias razones. A fin de rendir cuentas, habría que saber contar, una tarea metodológicamente inalcanzable. Más concretamente, mostramos en este artículo que la gestión de la pandemia, desastrosa por parte de Bolsonaro y mejorable de AMLO, parece haber tenido sólo un efecto marginal en su popularidad. Esto es sorprendente, puesto que la pandemia ha estado en el centro de la vida cotidiana de brasileños y mexicanos (y del mundo) durante al menos dos años (2020 y 2021), con una devastación económica y social sin precedentes. Ofrecemos explicaciones a este enigma: por un lado, falta de atención a la salud en

entornos donde la violencia y la muerte forman parte de la vida cotidiana junto con la esperanza de una transformación por AMLO y su 4T; por otro, la confusión que en parte se mantiene entre las distintas fuentes de información (incluidas las *fake news*) y los diferentes niveles de poder (federal, estatal, municipal) complica la capacidad cognitiva de los ciudadanos para emitir juicios y diluye las responsabilidades de cada uno.

El análisis también permite comprender mejor por qué la tasa de mortalidad fue mayor en México que en Brasil. Sin pretender dar una respuesta definitiva a esta cuestión particularmente compleja, la combinación de factores de demanda (una población más afectada por factores de comorbilidad, menos concienciada sobre la vacunación y menos atenta a las cuestiones sanitarias en general) y factores de oferta (una infraestructura sanitaria más degradada y menos financiada por el gasto público por décadas, además de unas políticas “anticovid” más limitadas, es decir, programa de vacunación y transferencias de emergencia) jugaron en contra de México.

Queda la cuestión de las políticas económicas opuestas aplicadas en los dos países, contrarias a las que unos esperaban. Si ninguna teoría política o económica (en particular, las del populismo) ofrece elementos convincentes para levantar la paradoja, una lectura de la economía política que tenga en cuenta la interacción entre los contextos nacionales y la personalidad de los dos presidentes arroja una luz original. Demostramos que los dos presidentes obedecen a lógicas diferentes y, en muchos aspectos, opuestas. Pueden leerse a la luz de los vínculos que guardan con sus índices de popularidad política. El presidente brasileño se guía por un oportunismo político corto de miras; sufrió de baja popularidad y todas las encuestas estimaban que sería derrotado por Lula en las elecciones presidenciales; ha utilizado medidas económicas sin contar el costo, principalmente transferencias a los hogares dirigidas a las poblaciones más hostiles (los pobres, los nordestinos, etc.), para intentar ganar popularidad (política) y ser reelegido, en vano; en esto ha seguido los trillados principios de la *política velha* brasileña. AMLO, en cambio, está convencido de la validez de su política “transformadora”, está más lejos de unas elecciones en las que no podrá presentarse a la reelección y goza de un nivel de popularidad muy alto; asimismo, utiliza su legitimidad popular para impulsar sus medidas económicas estructurales con el apoyo sobre la esperanza que su elección en 2018 suscitó.

Desde un punto de vista más general, la repentina e inesperada erupción de la covid-19 fue un momento histórico excepcional desde todos los puntos

de vista. En lo que respecta a la investigación, este choque exógeno constituyó un puesto de observación único para levantar conjeturas, cuestionar certezas y sacudir teorías, al permitir ir más allá de un simple ejercicio de reflexión. Entonces, ¿quién podría haber anticipado la reacción de AMLO y Bolsonaro ante la crisis? Pero ¿ha terminado la crisis? ¿Dejará una impresión duradera? Nadie puede asegurarla y las opiniones al respecto están divididas. A lo sumo, uno puede sorprenderse por la rapidez con la que este episodio, que marcó el tiempo del mundo durante más de dos años, parece haber sido barrido, y con él todos los debates sobre “el mundo de antes y el mundo de después”, en una especie de amnesia colectiva y de vuelta a “lo de siempre”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., y Couto, C. G. (2020). Combating COVID-19 under Bolsonaro's federalism: A case of intergovernmental incoordination. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 663-677. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354x>
- Agência Câmara de Notícias (2020). Líderes da oposição propõem renda básica emergencial durante a pandemia. Câmara dos Deputados. Recuperado de: <https://www.camara.leg.br/noticias/648307-lideres-da-oposicao-propoem-renda-basica-emergencial-durante-a-pandemia/>
- Ajzenman, N., Cavalcanti, T., y Da Mata, D. (2020). *More than Words Leaders' Speech and Risky Behavior during a Pandemic* (Cambridge Working Papers in Economics, 2034). Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3582908
- AMLO (s. f.). AMLO covid-19. Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/temas/amlo-covid-19/>
- Aruguete, N., Calvo, E., Cantú, F., Ley, S., Scartascini, C., y Ventura, T. (2021). Partisan cues and perceived risks: The effect of partisan social media frames during the COVID-19 crisis in Mexico. *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties*, 31(S1), 82-95. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924740>
- Ayala-Cantu, L., Frattini, F. F., y Morando, B. (2021). Setting an example: Political leaders' cues and compliance with health policies in the early stages of the COVID-19 pandemic in Mexico. *Latin America Policy*, 12(2), 276-299. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/lamp.12223>

- Banco Mundial (2020a). Índice de Gini-México. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=MX>
- Banco Mundial (2020b). Personal remittances, received (current US\$) – Mexico, Brazil, El Salvador. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?end=2020&locations=MX-BR-SV&start=2020&view=map>
- Banco Mundial (2021). Índice de Gini-Brazil. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=BR>
- Beccaria, L., Bertranou, F., y Mauricio, R. (2022). COVID-19 in Latin America: The effects of an unprecedented crisis on employment and income. *International Labour Review*, 161(1), 83-105. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/ilr.12361>
- Bennouna, C., Giraudy, A., Moncada, E., Rios, E., Snyder, R., y Testa, P. (2021). Pandemic policymaking in presidential federations: Explaining subnational responses to Covid-19 in Brazil, Mexico, and the United States. *Publius. The Journal of Federalism*, 51(4), 570-600. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/publius/pjab025>
- Bertholini, F. (2023). Brasil. "We are all going to die one day". En R. N. Ringe y L. Rennó (eds.), *Populists and the Pandemic* (pp. 44-56). Londres: Routledge.
- Bizberg, I. (2022). Latin American health regimes in the face of the pandemic. *Economic Interventions Review*, (67). Recuperado de: <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.16665>
- Calva, J. L. (2019). La economía mexicana en su laberinto neoliberal. *El Trimestre Económico*, 86(343), 579-622. Recuperado de: <https://doi.org/10.20430/ete.v86i343.921>
- Castilho, M., Péro, V., Razafindrakoto, M., Roubaud, F., y Saboia, J. (2022). *Denialism, Politics and the Covid-19 Pandemic in Brazil: An Empirical Analysis on Observational Data* (Document de Travail DT/2022-003). Recuperado de: <https://dial.ird.fr/wp-content/uploads/2021/11/DOCUMENT-TRAVAIL-2022-03.pdf>
- Castro, M. C., Kim, S., Barbiera, L., Ribeiro, A. F., Gurzenda, S., Ribeiro, K. B., Abbott, E., Blossom, J., Rache, B., y Singer, B. H. (2021). Spatiotemporal pattern of COVID-19 spread in Brazil. *Science*, 372(6544), 821-826. Recuperado de: <https://doi.org/10.1126/science.abh1558>
- CEPAL (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022. La*

- transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible.* Santiago de Chile: ONU.
- Cerda, N. de la, y Martinez-Gallardo, C. (2023). Mexico: A politically effective populist pandemic response. En R. N. Ringe y L. Rennó (eds.), *Populists and the Pandemic* (pp. 29-43). Londres: Routledge.
- Clark, M. A., y Patterson, A. (2021). Populism and health policy in Latin America; comment on “A scoping review of populist radical right parties’ influence on welfare policy and its implications for population health in Europe”. *International Journal of Health Policy & Management*, 10(9), 585-587. Recuperado de: <https://doi.org/10.34172/ijhp.2020.153>
- Conasami (2022). Tabla de salarios mínimos generales y profesionales por áreas geográficas. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conasami/documentos/tabla-de-salarios-minimos-generales-y-profesionales-por-areas-geograficas>
- COVID-19 Excess Mortality Collaborators (2022). Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: A systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020-21. *The Lancet*, 399(10334), 1513-1536. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02796-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02796-3)
- Daverio-Occhini, F. N., Montoya-Aguirre, M., y Woo-Mor, L. G. (2022). *Moral Force: Leaders' Actions and Social Distancing* (UNDP LAC Working Paper, 28). Recuperado de: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/undp-rblac-PNUD_WckPapers_28.pdf
- Dunn, C., y Laterzo, I. (2021). State-level citizen response to COVID-19 containment measures in Brazil and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 13(3), 328-357. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/1866802X211057135>
- FMI (2021). Policy responses to covid-19. Policy Tracker. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022). *A frágil redução das mortes violentas intencionais no Brasil. Anuário Brasileiro de Segurança Pública.* 2022. Río de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Fracalosi, R. (2021). *A segunda onda da pandemia (mas não do distanciamento físico): Covid-19 e políticas de distanciamento social dos governos estaduais no Brasil* (IPEA, nota técnica, 31). Recuperado de: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10442>

- Fuentes, Y. (2018, 4 de octubre). AMLO presidente: ¿qué es la “Cuarta Transformación” que propone Andrés Manuel López Obrador para México? *BBC News Mundo*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45712329>
- Furlan, L., y Caramelli, B. (2021). The regrettable story of the “Covid Kit” and the “Early Treatment of Covid-19” in Brazil. *Lancet Regional Health – Americas*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.lana.2021.100089>
- Gagete-Miranda, J., Mariani, L. A., y Rettl, P. (2020). *Words Can Hurt: How Political Communication Can Change the Pace of an Epidemic* (OSF Preprints ps2wx). Center for Open Science. Recuperado de: <https://doi.org/10.31219/osf.io/ps2wx>
- Giovanella, L., Escorel, S., Vasconcelos Costa Lobato, L. de, Carvalho de Noronha, J., e Ivo de Carvalho, A. (eds.) (2012). *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil* (2^a ed.). Río de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Gobierno de México (2020). La nueva política económica en los tiempos del coronavirus. Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/LA-NUEVA-POLÍTICA-ECONÓMICA-EN-LOS-TIEMPOS-DEL-CORONAVIRUS-15-MAYO-2020.pdf>
- Ímber, F. C. (2016). *El Estado mágico: naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Montevideo: Editorial Alfa.
- Jaramillo Molina, M. (2022). “Primero los menos pobres”: política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador. *Análisis Plural*, (1), 1-16. Recuperado de: <https://doi.org/10.31391/ap.vi1.20>
- Knaul, F. M., Touchton, M., Arreola-Ornelas, H., Atun, R., Calderon Anyosa, R. J. C., Frenk, J., Martínez-Valle, A., McDonald, T., Porteny, T., Sánchez-Talanquer, M., y Victora, C. (2021). Punt politics as failure of health system stewardship: Evidence from the covid-19 pandemic response in Brazil and Mexico. *The Lancet Regional Health – Americas*, 4(100086). Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.lana.2021.100086>
- Laclau, E. (2013). *A razão populista*. São Paulo: Três Estrelas.
- Lander, E. (2018). El Estado mágico sigue ahí. Las continuidades y rupturas en la historia del petroestado venezolano. *Nueva Sociedad*, (274), 30-44. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/el-estado-magico-sigue-ahi/>
- Larson, H. J., Figueiredo, A. de, Xiahong, Z., Schulz, W. S., Verger, P., Johnston, I. G., Cook, A. R., y Jones, N. S. (2016). The state of

- vaccine confidence 2016: Global insights through a 67-country survey. *eBioMedicine*, 12, 295-301. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.ebiom.2016.08.042>
- Lasco, G. (2020). Medical populism and the COVID-19 pandemic. *Global Public Health*, 15(10), 1417-1429. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1807581>
- Lustig, N., y Mariscal, J. O. (2021, 14 de abril). Brazil, Mexico and COVID-19: A striking contrast. *Columbia/SIPA Journal of International Affairs*. Recuperado de: <https://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/brazil-mexico-and-covid-19-striking-contrast>
- Lustig, N., y Trasberg, M. (2021). How Brazil and Mexico diverged on social protection in the pandemic. *Current History*, 120(823), 57-63. Recuperado de: <https://doi.org/10.1525/curh.2021.120.823.57>
- Martí i Puig, S., y Alcántara Sáez, M. (2021). América Latina y covid-19: democracias fatigadas en tiempos de pandemia. *Revista Mexicana de Sociología*, (número especial: Los impactos de la pandemia), 11-37. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2021.0.60167>
- Mathieu, E., Ritchie, H., Rodés-Guirao, L., Appel, C., Gavrilov, D., Giattino, C., Hasell, J., Macdonald, B., Dattani, S., Beltekian, D., Ortiz-Ospina, E., y Roser, M. (2022). Coronavirus Pandemic (COVID-19). Recuperado de: <https://ourworldindata.org/coronavirus>
- Meyerfeld, B. (2022). *Cauchemar brésilien*. París: Grasset.
- OCDE (2017). *Health at a Glance 2017 OECD Indicators*. París: OCDE.
- OMS (2022). *Global Excess Deaths Associated with COVID-19, January 2020-December 2021*. Recuperado de: <https://www.who.int/data/stories/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-january-2020-december-2021>
- Paula, C. P. A. de, Araujo, E. P. O., y Saraiva, P. D. G. (2020). Comunicação, Informação e Imaginário no processo eleitoral brasileiro: o “Messias” Bolsonaro e o mito do rei pela graça de Deus. *Prisma.com*, (41), 100-122. Recuperado de: <https://doi.org/%2010.21747/16463153/41a7>
- Peci, A., González, C. I., y Dussauge-Laguna, M. I. (2022). Presidential policy narratives and the (mis)use of scientific expertise: Covid-19 policy responses in Brazil, Colombia, and Mexico. *Policy Studies*, 44(1), 68-89. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/01442872.2022.2044021>

- Pereira da Silva, S., Corseuil, C. H. L., y Simões Costa, J. (eds.) (2022). *Impactos da pandemia de Covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil*. Brasilia: Ediciones IPEA.
- Pochmann, M. (2022). *Novos Horizontes do Brasil na quarta transformação estrutural*. São Paulo: Edición Unicamp.
- PoderData (varios años). Recuperado de: <https://www.poder360.com.br/poderdata-institucional/>
- Presidencia (2019). Pese a obstáculos, avanza la Cuarta Transformación: presidente AMLO; “se ha logrado mucho en poco tiempo”, afirma. Recuperado de: <https://presidente.gob.mx/pese-a-obstaculos-avanza-la-cuarta-transformacion-presidente-amlo-se-ha-logrado-mucho-en-poco-tiempo-afirma/>
- Razafindrakoto, M., y Roubaud, F. (2021). Bolsonaro y el COVID-19 en Brasil: reflexiones sobre una doble paradoja. *Revue de la Régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, (29). Recuperado de: <https://doi.org/10.4000/regulation.20124>
- Razafindrakoto, M., Roubaud, F., Saboia, J., Castilho, M. R., y Pero, V. (2021). *Municípios in the time of Covid-19 in Brazil: Socioeconomic vulnerabilities, transmission factors and public policies*. *The European Journal of Development Studies*, 34, 2730-2758. Recuperado de: <https://doi.org/10.1057/s41287-021-00487-w>
- Razafindrakoto, M., Roubaud, F., y Saludjian, A. (2022). Crises, informalité et reconfigurations du marché du travail : quatre décennies de bouleversements économiques au Brésil. *Revue de la Régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, (33). Recuperado de: <https://doi.org/10.4000/regulation.21613>
- Reich, M. R. (2020). Restructuring health reform, Mexican style. *Health Systems & Reform*, 6(1). Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/23288604.2020.1763114>
- Rentería, C., y Arellano-Gault, D. (2021). How does a populist government interpret and face a health crisis? Evidence from the Mexican populist response to COVID-19. *Revista de Administração Pública*, 55(1). 180-196. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200524>
- Ringe, N., y Rennó, L. (2023). *Populists and the Pandemic: How Populists around the World Responded to COVID-19*. Londres: Routledge.

- Sachs, J. D., Karim, S. A., Aknin, L., Allen, J., Brosbøl, K., Colombo, F., Barron, G. C., Espinos, M. F., Gaspar, V., y Gaviria, A. (2022). *The Lancet* Commission on lessons for the future from the COVID-19 pandemic. *The Lancet*, 400(10359), 1224-1280. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)01585-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01585-9)
- Salama, P. (2018). Argentine, Brésil, Venezuela, populisme progressiste des années 2000, l'heure des bilans. *Revue Contretemps*, (38), 84-120.
- Salama, P. (2021). Brésil, Mexique, une pandémie dévastatrice qui interroge. *Recherches Internationales*, (122), 119-138.
- Salama, P., y Gaulard, M. (2020). *Economie de l'Amérique Latine*. París: Bréal.
- Senado Federal (2021). Comisión Parlamentaria de Investigación de la Pandemia. Relatório final. Recuperado de: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>
- Soares, S., y Berg, J. (2022). The labour market fallout of COVID-19: Who endures, who doesn't and what are the implications for inequality. *International Labour Review*, 161(1), 5-28. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/ilr.12214>
- Sou Ciência (2022). *Adesão à vacina tem classe raca e genero*. Recuperado de: https://souciencia.unifesp.br/images/PDFs/Noticia_Vacina.pdf
- Svampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Testa, P. F., Snyder, R., Rios, E., Moncada, E., Giraudy, A., y Bennouna, C. (2021). Who stays at home? The politics of social distancing in Brazil, Mexico, and the United States during the COVID-19 pandemic. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 46(6), 929-958. Recuperado de: <https://doi.org/10.1215/03616878-9349100>