

# LES ÉTUDES DU CERI

N° 264-265 - Enero 2023

## **AMÉRICA LATINA EL AÑO POLÍTICO 2022**

Bajo la dirección de **Olivier Dabène**

LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI



*América latina. El año político 2022* es una publicación del Observatorio político de América latina y el Caribe (Opalc) del CERI-Sciences Po (Paris, Francia). Este extiende el enfoque del sitio web [www.sciencespo.fr/opalc](http://www.sciencespo.fr/opalc) ofreciendo claves para la comprensión de un continente plagado de profundas transformaciones. La información complementaria de esta publicación está disponible en el sitio web. Esta publicación es la traducción del *Amérique latine. L'Année politique 2022*, publicado en francés por el CERI-Sciences Po en los Etudes du CERI (n° 264-265, Enero 2023).

**Para citar este volumen:** Olivier Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea, [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Los autores

**Isabella Cárdenas Terraza**, Auxiliar de investigación del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia.

**Mariana Falcão Chaise**, Estudiante de doctorado en Ciencias Políticas (Universidade de São Paulo).

**Olivier Dabène**, profesor de ciencia política en Sciences Po Paris, presidente del Opalc.

**Antoine Faure**, Profesor y Director de la Escuela de Periodismo en la Universidad de Santiago de Chile (Chile).

**Martha Isabel Gómez Lee**, Docente investigadora (PhD) de la Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

**Erica Guevara**, Docente-investigadora, Universidad de París 8 Vincennes Saint-Denis.

**Frédéric Louault**, Profesor en la Universidad libre de Bruselas.

**Antoine Maillet**, Profesor en la Universidad de Chile, Investigador asociado en el Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES).

**Juan Manuel Morales**, doctorando en Ciencias Políticas en la Universidad de Montreal.

**Pedro Ortega**, Postdoctoral Fellow del Dominican Studies Institute de City College of New York y Profesor Adscrito de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

**Kevin Parthenay**, profesor en la Universidad de Tours y miembro Junior del Instituto Universitario de Francia (IUF).

**Roman Perdomo**, doctorando en Ciencias Políticas y ayudante de cátedra en la Universidad de Montreal.

**Michèle Rioux**, Profesora de ciencias políticas en la Universidad de Québec en Montréal

**Sebastian Urioste**, Docente-investigador de la Universidad de La Rochelle, miembro de la Centro de Investigación en Historia Internacional y Atlántica (CRHIA)

# Índice

## Introducción

Alternancias electorales y nueva configuración geopolítica <i>Olivier Dabène</i> .....	p. 5
---	------

## Primera parte – América latina en la actualidad

Situación sociopolítica de Haití y República Dominicana: Resultados presentes y expectativas compartidas <i>Pedro Ortega</i> .....	p. 11
Los multilateralismos en América Latina. ¿Relanzamiento o recomposición? <i>Kevin Parthenay</i> .....	p. 19
Chile después del rechazo. ¿Cuáles horizontes? <i>Antoine Faure y Antoine Maillet</i> .....	p. 24
<i>Politics as usual?</i> El gobierno efímero de Pedro Castillo en Perú <i>Roman Perdomo</i> .....	p. 30

## Segunda parte – América latina frente a la historia

1982: El fin de la transición democrática en Bolivia <i>Sebastián Urioste</i> .....	p. 36
La integración en América del Norte: de la innovación regional a la recalibración estratégica en un contexto de grandes perturbaciones mundiales <i>Michèle Rioux</i> .....	p. 40
Balance de Río+30 en América Latina y el Caribe <i>Martha Isabel Gómez Lee e Isabella Cárdenas Terraza</i> .....	p. 45

## Tercera parte – América latina en las urnas

Introducción. Elecciones históricas en Colombia y Brasil <i>Olivier Dabène</i> .....	p. 52
Costa Rica 2022: Una alternancia política en medio de una crisis partidista <i>Erica Guevara</i> .....	p. 54
Colombia: la izquierda gana por primera vez las elecciones presidenciales <i>Juan Manuel Morales</i> .....	p. 57

Las elecciones de 2022 en Brasil, entre la alternancia y el mantenimiento <i>Frédéric Louault</i> .....	p. 62
--	-------

#### **Cuarta parte – América latina en perspectivas**

El programa de créditos para la reducción de la pobreza: trayectorias políticas divergentes en Brasil bajo el PT y en México bajo el PAN <i>Mariana Falcão Chaise</i> .....	p. 72
---	-------

<b>Índice de tablas y gráficos</b> .....	p. 89
--	-------

**NB: Todas las direcciones de los sitios web mencionados en este volumen han sido verificadas en enero 2023**

## Introducción

### Alternancias electorales y nueva configuración geopolítica

Olivier Dabène

Las victorias electorales de Gustavo Petro (Colombia) y Lula (Brasil) en 2022 reforzaron un giro progresista en América Latina que se inició con la elección de Andrés Manuel López Obrador en México en 2018 y se confirmó con las de Alberto Fernández (Argentina, 2019), Luis Arce (Bolivia, 2020), Pedro Castillo (Perú, 2021), Gabriel Boric (Chile, 2021) y Xiomara Castro (Honduras, 2021). En 2022, sólo Uruguay, Paraguay, Ecuador y dos de los siete países centroamericanos<sup>1</sup> estaban gobernados por partidos conservadores. América Latina parece estar experimentando una réplica del giro a la izquierda de la década de 2000, tras un breve interludio conservador.

Sin embargo, hay que matizar esta afirmación, por dos razones. Desde el punto de vista programático, la izquierda ha cambiado, prestando más atención a las cuestiones de género y al cambio climático. Y lo que es más importante, los ganadores de las elecciones parecen haberse beneficiado de un rechazo a los titulares en lugar de una adhesión a sus valores. Cabe recordar a este respecto que los candidatos de la oposición han ganado quince de las últimas dieciocho elecciones presidenciales.<sup>2</sup> América Latina ha entrado así en la era de las alternancias sistemáticas, alimentadas por una polarización más emocional que programática. En este contexto, es poco probable que la izquierda repita la hazaña de los años 2000, cuando ganó varias elecciones consecutivas.

Sin embargo, la resistencia de los partidos progresistas se pondrá a prueba cuando pongan en juego sus mandatos. MORENA<sup>3</sup> en México parece seguro de ganar las elecciones de 2024, pero en otros lugares los ejecutivos están debilitados (Perú, Argentina). En Chile, seis meses después de la toma de posesión del joven presidente Boric, el proyecto de nueva constitución que él apoyaba fue rechazado por casi el 62% de los votantes.<sup>4</sup>

Las alternancias responden a distintos motivos,<sup>5</sup> pero tienen su origen en la insatisfacción con la actuación de los gobiernos ante el frenazo del progreso social desde 2009. La COVID en 2020-2021 ya había aumentado la desigualdad y la pobreza. El año 2022 estuvo marcado por el impacto de la guerra de Ucrania en una América Latina que se encontraba en una fase de lenta y tímida recuperación económica.

Sin embargo, esta nueva situación crítica no es similar a la anterior.

---

<sup>1</sup> Costa Rica y Guatemala. Nicaragua es un régimen autoritario y El Salvador pasa a serlo, tras el anuncio de Bukele de presentar su candidatura en 2024 cuando la constitución lo prohíbe. Honduras, Panamá y Belice tienen gobiernos generalmente identificados con el centro izquierda.

<sup>2</sup> No se toman en cuenta las elecciones en Nicaragua (2021), Venezuela (2018) y Bolivia (2019) por irregularidades. Únicas elecciones sin alternancias entre 2018 y 2022: Costa Rica (2018), Paraguay (2018) y Bolivia (2020).

<sup>3</sup> Movimiento de regeneración nacional del presidente López Obrador.

<sup>4</sup> Leer el capítulo de Antoine Faure y Antoine Maillat en este volumen.

<sup>5</sup> Ver *Pendular politics in Latin America*, bajo la dirección de Olivier Dabène, Palgrave Macmillan, 2023.

La región está especialmente bien equipada para aprovechar el auge de las materias primas desencadenado por la guerra. Es capaz de sustituir a Ucrania en muchos productos agrícolas como el trigo, el maíz, el girasol, la soja y la carne, y a Rusia en el gas y el petróleo.

Los países del Mercosur y Chile (con los precios del cobre en alza) fueron vistos como potenciales beneficiarios de la interrupción del comercio internacional. En este sentido, Brasil y México, pero también Chile, Perú y Colombia, experimentaron una afluencia de inversiones extranjeras a partir de marzo de 2022, lo que elevó el dólar frente a las monedas locales.

Esta situación recuerda a la época de la Guerra de Corea (1950-1953). Pero a diferencia de la década de 1950, satisfacer la demanda mundial en 2022 no fue fácil. En efecto, las actividades extractivas y el aumento de los rendimientos agrícolas fueron criticados por la "nueva" izquierda durante las campañas electorales. Una vez en el poder, algunos gobiernos progresistas (México, Colombia) se enfrentaron a una contradicción a la que tuvieron que hacer frente: ¿debían priorizar el aumento de la producción de petróleo, y por tanto el crecimiento económico, o debían cambiar la matriz energética, e iniciar así una transición hacia un modelo de desarrollo respetuoso con el medio ambiente? En su momento, Lula, Evo Morales y Rafael Correa favorecieron la primera opción. Sólo el tiempo dirá si esta nueva generación también abandonará sus principios.

La región también tenía otras prioridades inmediatas en 2022, ya que tenía que hacer frente a una inflación disparada que había erosionado el poder adquisitivo de la clase media y empujado a millones de familias a la pobreza. Los precios de los alimentos y del combustible fueron los responsables de esta subida de precios generalizada. Más allá de las respuestas puntuales para garantizar el suministro de alimentos a los más pobres, la FAO recomendó cambios estructurales para acabar con la inseguridad alimentaria y la dependencia.<sup>6</sup> También en este caso, los gobiernos progresistas serán puestos a prueba.

Esta inflación incontrolada ha puesto a prueba las ganancias potenciales de la región gracias al auge de las materias primas.

Argentina fue un caso emblemático. El país entró en crisis en 2022, a pesar del auge de las exportaciones agrícolas. Su tasa de inflación estimada para 2022 era del 80%.

En cambio, Venezuela creció un 12,3% en el primer semestre de 2022, insuficiente para compensar la pérdida del 80% del PIB entre 2012 y 2022, pero suficiente para alimentar los discursos triunfalistas de Maduro.

Colombia, por su parte, ha experimentado una sólida recuperación que debería facilitar la tarea del nuevo presidente Petro. Todavía tiene que distribuir los beneficios de la recuperación de forma justa y no dejar que la inflación acabe con las ganancias de poder adquisitivo de los más pobres.

En su informe sobre las repercusiones de la guerra en América Latina, publicado en junio de 2022, la CEPAL preveía un crecimiento del 1,8%, frente al 6,3% de 2021, y llamaba a la

---

<sup>6</sup> FAO, *The state of food security and nutrition in the world 2022* ([www.fao.org/publications/sofi/2022/en/](http://www.fao.org/publications/sofi/2022/en/)).

recuperación colectiva.<sup>7</sup> La situación de crisis, argumentó, debería permitir la construcción de cadenas de valor regionales capaces de limitar la dependencia de los mercados globales.

El renacimiento del regionalismo no sólo fue defendido por la CEPAL o la CAF en 2022.<sup>8</sup> También estuvo en la agenda de las fuerzas progresistas que ganaron las elecciones en 2018-2022, y Gabriel Boric en Chile le dedicó una parte importante de su discurso de investidura.

"Desde Chile, en nuestra América Latina, porque somos profundamente latinoamericanos y basta de mirar con distancia a nuestros países vecinos, somos profundamente latinoamericanos y un saludo a nuestros pueblos hermanos, desde aquí, desde este continente haremos esfuerzos para que la voz del sur se vuelva a escuchar firme en un mundo cambiante. Son tantos los desafíos, la emergencia climática, los procesos migratorios, la globalización económica, la crisis energética, la violencia permanente contra las mujeres y disidencias. Tenemos que trabajar juntos con nuestros pueblos hermanos, como lo conversábamos hoy día con presidentes de otros países. Nunca más mirarnos en menos, nunca más mirarnos con desconfianza, trabajemos juntos en América Latina para salir adelante juntos." (Gabriel Boric 11 de marzo, 2022)

En cuanto al regionalismo, las fuerzas políticas que ayer estaban violentamente enfrentadas han mostrado cierto pragmatismo en 2022. El presidente conservador de Ecuador, Guillermo Lasso, de visita oficial en Buenos Aires, quiso "reconstruir la unidad latinoamericana". Incluso el "dossier" venezolano avanzó en 2022 en una dirección que podría favorecer el relanzamiento de la integración regional, gracias a la normalización de las relaciones diplomáticas con Colombia y a la reanudación del diálogo con Estados Unidos sobre el tema del petróleo. Con un crecimiento renovado y reservas de petróleo, Maduro ha sido el gran ganador de la guerra de Ucrania en América Latina.

Así, el multilateralismo latinoamericano ha empezado a cambiar, aunque su *modus operandi* y su agenda no están claros.

La CELAC<sup>9</sup> se ha visto impulsada por el deseo común de Argentina y México de encontrar un foro alternativo a la OEA,<sup>10</sup> históricamente dominada por Estados Unidos, y de reavivar el diálogo con China y la Unión Europea.

Los nuevos gobiernos progresistas también han empezado a pensar en cómo resucitar UNASUR,<sup>11</sup> que fue liquidada por los gobiernos conservadores en 2008-2011. UNASUR encarnaba un regionalismo "post-comercial" que ya no es relevante. Sin embargo, el libre comercio tampoco estaba en la agenda, excepto en los países "conservadores" de Uruguay y Ecuador.

---

<sup>7</sup> CEPAL, *Repercusiones en América latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, Junio 2022 ([www.cepal.org/es/notas/menor-crecimiento-mayor-inflacion-aumento-la-pobreza-america-latina-caribe-como-enfrentar](http://www.cepal.org/es/notas/menor-crecimiento-mayor-inflacion-aumento-la-pobreza-america-latina-caribe-como-enfrentar)).

<sup>8</sup> CAF, Banco de desarrollo de América latina, *Caminos para la integración. Facilitación del comercio, infraestructura y cadenas globales de valores*, Reporte de economía y desarrollo 2021 (<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1823>).

<sup>9</sup> Comunidad de Estados de América latina y del Caribe, creada en 2010.

<sup>10</sup> Organización de Estados americanos, creada en 1948.

<sup>11</sup> Unión de naciones sudamericanas, creada en 2008. En 2018, seis países suspendieron su adhesión y luego se retiraron de la Unión (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú).

Por el momento, la corriente progresista ha orquestado acercamientos. El nuevo presidente de Colombia, Gustavo Petro, tomó posesión de su cargo el 29 de agosto y viajó a Perú para asistir a una cumbre de la CAN.<sup>12</sup> En su primer viaje al extranjero, Petro pretendía enviar una fuerte señal de apoyo a la integración y al presidente peruano en apuros. La agenda esbozada en su discurso incluía la convocatoria de una cumbre de países latinoamericanos y caribeños para abordar el narcotráfico, la descarbonización de la economía, la protección del Amazonas y la industrialización.

Estas sugerencias deberían materializarse en 2023, con Brasil volviendo a ser el líder de la región.

La nueva configuración geopolítica emergente ha incluido iniciativas controvertidas que entraban dentro de lo que algunos llaman "no alineamiento activo".<sup>13</sup> La visita de Fernández a Moscú el 3 de febrero de 2022 fue un ejemplo. La voluntad del presidente argentino de abrir las puertas a los inversores rusos no fue bien recibida apenas unas semanas antes de la invasión de Ucrania. En la misma línea, la visita de Bolsonaro a Moscú y Budapest el 16 de febrero fue duramente criticada en las capitales occidentales, aislando aún más a Brasil. Pocos días después, las reacciones a la invasión rusa de Ucrania fueron diversas: desde la condena firme (México, Chile), hasta la prevaricación (Argentina, Brasil) o el apoyo (Venezuela, Nicaragua, Bolivia). Finalmente, en septiembre, la exhortación de López Obrador a detener los combates en Ucrania fue calificada por los ucranianos como un "plan de paz ruso".

Los preparativos de la IX Cumbre de las Américas revelaron una América Latina más dispuesta a colaborar a la hora de enfrentarse a la voluntad de Estados Unidos de elegir a sus invitados.<sup>14</sup> México encabezó un grupo de países que exigían la participación de todos, incluidos los "autoritarios" (Cuba, Venezuela, Nicaragua). Poniendo en la balanza su participación, AMLO no logró convencer.

Estados Unidos, en cambio, no mostró mucha ambición. El orden del día de la cumbre, "Construir un futuro sostenible, resiliente y equitativo", no iba a desgustar a nadie. Además, los debates paralelos se centraron principalmente en las preocupaciones norteamericanas (migración) y no en las necesidades de América Latina.

Es cierto que tanto EE.UU. como América Latina estaban preocupados por los graves problemas políticos internos.

En efecto, el panorama político de América Latina en 2022 estuvo marcado por una fuerte polarización que condenó cualquier intento de surgimiento de una opción electoral centrista (Doria en Brasil, Fajardo en Colombia).

Ecuador, Panamá y Perú experimentaron movimientos sociales a gran escala, obligando a los gobiernos a compensar la caída del poder adquisitivo causada por la aceleración de la inflación.

---

<sup>12</sup> Comunidad andina de naciones, creada en 1969.

<sup>13</sup> *El no alineamiento activo y América latina. Una doctrina para el nuevo siglo*, bajo la dirección de Jorge Fortin, Jorge Hein y Carlos Ominami (Catalonia 2021).

<sup>14</sup> La novena cumbre de las Américas se llevó a cabo en Los Angeles del 6 al 10 de junio de 2022.

En Argentina, la oposición abierta entre el presidente Alberto Fernández y su vicepresidenta Cristina Kirchner ha paralizado la acción de gobierno en un clima envenenado que podría irse de las manos. La vicepresidenta, implicada en operaciones ilegales, fue víctima de un intento de asesinato.

En Perú, el Presidente Castillo sobrevivió a varios intentos de destitución parlamentaria. Hubo cierto fatalismo sobre sus posibilidades de completar su mandato. Fue finalmente destituido el 7 de diciembre tras un intento de disolver la Asamblea.

En Colombia, México y Ecuador, las organizaciones mafiosas dedicadas al narcotráfico cometieron actos de violencia contra la población. Se reavivó el debate sobre el "narcoterrorismo" y cómo combatirlo, especialmente en México.

También en este caso parece prevalecer la opción de una cooperación más estrecha a nivel regional.

En definitiva, al igual que 2021, 2022 se perfila como una coyuntura crítica susceptible de provocar cambios duraderos. Un grupo de nuevos presidentes (en Chile y Colombia, por ejemplo) puede marcar el camino. No hacerlo supondría la pérdida de la poca credibilidad que les queda a los líderes elegidos democráticamente. Venezuela también es un gran ganador en 2022. Su acercamiento a Colombia y Estados Unidos corta un nudo gordiano y abre perspectivas para la consolidación de un nuevo orden geopolítico.

Sin embargo, el debate sobre la normalización de las relaciones diplomáticas no ha terminado. Un tercer informe de la ONU en tres años denunció violaciones sistemáticas de los derechos humanos en Venezuela, al mismo tiempo que se reabría la frontera con Colombia. Una coincidencia de la que Gustavo Petro podría haber prescindido.

**Para citar este capítulo:** Olivier Dabène, « Introducción. Alternancias electorales y nueva configuración geopolítica », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

Primera parte

# América latina en la actualidad

## Situación sociopolítica de Haití y República Dominicana: Resultados presentes y expectativas compartidas

Pedro Ortega

### Contexto

El siglo XX de Haití y la República Dominicana está marcado por las dictaduras, el caudillismo y los populismos que corroyeron la vida institucional, política y económica.<sup>1</sup> Es más, al igual que América Latina y el Caribe, el patrimonialismo y el neopatrimonialismo – entendidos como el uso personal de la riqueza pública –, han imperado de distintas formas, coexistiendo con el dolor y la miseria humana.<sup>2</sup> Tan grave como esto han sido el colonialismo y el imperialismo que con sus fuertes brazos de influencia externa y extractivismo han sabido coexistir con estas formas de poder y las han auspiciado. La línea temporal de sus períodos de gobierno es el signo más patente. En Haití, primero fueron las dictaduras,<sup>3</sup> después el militarismo y el caudillismo,<sup>4</sup> y una frustrada transición hacia la democracia.<sup>5</sup> Lo más reciente fue magnicidio de Jovenel Moïse (2016-2021) del Partido Haitiano Tèt Kale, que ha colmado la atención mundial.<sup>6</sup> En tiempos modernos, solo hubo una relativa estabilidad política y social durante los primeros gobiernos de Manigat, Aristide y Préval (1986-2001). La etapa anterior fue forzada y opresiva. La que le sigue a estos tres períodos presidenciales viene marcada por una difícil tensión que se prolonga hasta nuestros días. En este tiempo, lo terrible ha sido la forma de llevar apoyo a este triste pueblo y el momento en el que se le ha abandonado, en la más escabrosa soledad.

Así pues, el apoyo de la comunidad internacional fue tan insuficiente, extemporáneo o infectivo, como el clamor de muchos países del mundo que hoy piden soluciones concretas en beneficio de Haití. Podemos dividir esa solución en dos etapas. La primera consistió en crear y enviar la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH).<sup>7</sup> El contingente intervino el país desde 2004 pero no sin antes reemplazar al Presidente Aristide

---

<sup>1</sup> Desde finales del siglo XVIII con la Revolución haitiana y desde inicios del siglo XIX con la independencia de la República, ambos países han sufrido sucesivas dictaduras, caudillos y el influjo imperialista de fuerzas externas (F. Pichardo, *Historia del Pueblo Dominicano*, Santo Domingo, Sociedad Editorial Dominicana, 1993).

<sup>2</sup> En América Latina y el Caribe el siglo XX estuvo marcado por dictaduras en Argentina, Chile, Cuba, Nicaragua, Brasil, Paraguay. Por ejemplo: Jorge Rafael Videla (Argentina), Hugo Banzer (Bolivia), Joao Baptista Figueiredo (Brasil), Augusto Pinochet (Chile), entre otros variados regímenes de fuerza.

<sup>3</sup> Allí encontramos los gobiernos forzosos de François Duvalier (coloquialmente llamado Papa Doc), quien gobernó desde 1957 hasta 1971, cuando muere y es sucedido en el poder por su hijo Jean-Claude Duvalier (Baby Doc), quien gobierna desde 1971 hasta 1986; ver L. Lima, « 10 años del terremoto de Haití: 5 cosas que devastaron al país caribeño antes del sismo de 2010 », *BBC News Mundo*, 11 de enero de 2020 ([www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51067830](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51067830)).

<sup>4</sup> Surge el gobierno de arrastre militar del Presidente Henri Namphy (1981-1986).

<sup>5</sup> Comienza a producir con los gobiernos de Leslie Manigat (1986-1991) del Agrupación de Demócratas Nacionales Progresistas, Jean-Bertrand Aristide (1991-1996) de la Organización del Pueblo en Lucha, René Préval (1996-2001) de Familia Lavalas, Aristide (2001-2006) de Familia Lavalas, Préval (2006-2011) de la Unidad Patriótica, Michel Martelly (2011-2016) de Respuesta Campesina.

<sup>6</sup> A este le siguieron forzosamente el Presidente Youri Latortue 2021-actual de Haití en Acción.

<sup>7</sup> "Los cascos azules salen de Haití: 5 momentos complicados que marcaron la presencia de las fuerzas de la ONU", *BBC News Mundo*, 15 de octubre de 2017 ([www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41624098](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41624098)).

en curso de su gobierno, por el Presidente Boniface Alexandre. La incidencia de este contingente militar compuesto por más de 7,000 uniformados terminó su obra en 2017, definiendo el inicio de una segunda etapa mucho más aguda aún. En esta otra, se redefine la primera bajo el nombre de Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH). Actuó desde 2017 hasta que comienza a retirarse definitivamente; hoy, cuando el soporte de seguridad y apoyo es más necesario, cuando la desesperanza se convierte en disturbio social y violencia civil.

Es en ese contexto de gran fragilidad haitiana en todos los aspectos de vida humana, cuando se produce el magnicidio del Presidente Jovenel Moïse.<sup>8</sup> América Latina observa a algunos presidentes presos por corrupción y prófugos de la justicia después de 1978, cuando inicia su período de democratización, mas no registraba presidentes asesinados hasta entonces. Cuando se produjo el hecho, el reloj daba la una de la madrugada del desafortunado día, en Pétion-Ville, el Presidente descansaba en su residencia, lejos del bullicio y se diría que aquel es uno de los lugares más seguros en Haití. La prensa y las fílmicas de la televisión mostraron al día siguiente cómo se ejecutó el asalto con planificación previa, por un numeroso conjunto de hombres de entrenamiento militar que penetraron furtivamente en la casa del Presidente. La Primera Dama, Martine Moïse, sobrevivió y fue llevada a un hospital de la Florida donde recuperó su salud y su seguridad. Las causas efectivas y el autor intelectual del hecho es motivo de opiniones diversas. Los medios de comunicación ventilan el tono de algunos argumentos: el intento del Presidente Moïse de extender su mandato, su denuncia retardadora a poderosos grupos empresariales que intentaban destronarlo,<sup>9</sup> las medidas que el Presidente se proponía ejecutar sobre el departamento de aduanas, la nacionalización de un puerto marítimo, sus denuncias al lucrativo comercio de anguilas, identificado por su porosidad para el blanqueo de capitales, y hay mucho más.<sup>10</sup>

En fin, este es el hecho más reciente y visible ante el mundo, pero no necesariamente es lo más terrible y cuestionable. La crisis es humanitaria. La necesidad económica es profunda, poca gente consigue allí más de un dólar diario para sustentarse o suplir sus necesidades perentorias, mientras el combustible para vehículos de combustión adquiere el valor de 19 dólares por un galón. El mercado informal de combustibles llevados desde la República Dominicana hacia Haití se ha vuelto cada vez más visible. No ha habido mejoría sino carencia extrema desde el crepúsculo del siglo XX hasta el amanecer del XXI. Esta nación es la más pobre de toda América Latina y la tercera más pobre y dependiente del mundo: caudillismo, dictadura y un frustrado proceso de democratización. Revueltas sociales que van desde disturbios de bandas sectoriales hasta problemas sistémicos que han llevado a golpes de Estado en diversas ocasiones y un magnicidio.

---

<sup>8</sup> Recordar el famoso caso Odebrecht, cuyas repercusiones llevó varios presidentes a prisión por casos de corrupción administrativo-estatal y observó prófugos de la justicia en varios países.

<sup>9</sup> « Haití: qué se sabe sobre el asesinato del presidente de Haití y de los colombianos detenidos como sospechosos del magnicidio », BBC News Mundo, 10 de julio de 2021 ([www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57757940](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57757940)).

<sup>10</sup> J. Garcia, « El presidente de Haití fue asesinado por intentar enviar a EE. UU. una lista de personas vinculadas al narcotráfico », *El País*, 13 de diciembre de 2021.

Este es el contexto socioeconómico, cultural y político que ha sentido la frialdad y desamparo de una comunidad internacional distante e irresoluta.

A esto se suman los embates medioambientales. Apenas iniciado este siglo, el 24 de mayo de 2004, el desbordamiento del Río Blanco, que nace en Soliette, llevó consigo unas 400 vidas humanas del barrio La 40, de la provincia de Jimaní, en República Dominicana;<sup>11</sup> uno de los espacios de mayor interculturalidad entre dominicanos y haitianos.<sup>12</sup> A seis años después, el 12 de enero de 2010, se produjo el más atroz terremoto de la historia haitiana, después del que acaeció en 1770. Puerto Príncipe, la capital, cayó abatida en minutos con réplicas del temblor que afectaron casi todo el país, dejando una estela roja de casi 300,000 fallecidos según las cifras oficiales.<sup>13</sup> Y nueva vez, seis años más tarde, en 2016, Haití sufrió el embate del huracán Matthew que llevó a la muerte a cerca de mil personas.<sup>14</sup> Intentando todavía levantarse del sismo de 2010, que destruyó muchas de sus necesarias infraestructuras, Haití sufrió, con la pobreza y el aislamiento, la pandemia del Covid-19.<sup>15</sup> Cerró sus fronteras. Canceló sus vuelos para contener el virus, hasta que salió prácticamente airoso de la pandemia, figurando como uno de los pocos países libres de Covid-19.<sup>16</sup> A estos embates medioambientales se suman la escasez de agua potable, las condiciones agrestes de su tierra, limitadas para la agricultura, y una voraz deforestación de edad centenaria.

## Política del muro

Los rasgos de buena vecindad y hasta de convivencia entre las poblaciones dominicana y haitiana se deben esencialmente al comportamiento del pueblo llano. Con prejuicios raciales o sin ellos, ambos grupos extienden la mano solidaria, sobre todo en momentos de crisis. A ambos lados de la frontera, la pobreza es desgargante, y la hemos visto: chavolas y casuchas abundan en los pueblos fronterizos nuestros, letrinas y falta de agua potable y condiciones de higiene y salubridad recorren hasta las zonas mejor pobladas. Aun así, los embates del medioambiente, las enfermedades y la imbatible pobreza haitiana despiertan la solidaridad de personas comunes y corrientes, pero detiene la de muchas naciones cuyos líderes políticos prefieren callar, tomar distancia o clamar por la ayuda a los organismos internacionales.

---

<sup>11</sup> T. Molina, « A 15 años de la tragedia del río Blanco en Jimaní, persiste el temor a que el suceso se repita », *Diario Libre*, 23 de mayo de 2019.

<sup>12</sup> I. Campo, « Las riadas causan cerca de 500 muertos en República Dominicana y Haití », *El País*, 25 mai 2004.

<sup>13</sup> L. Lima, « 10 años del terremoto de Haití: 5 cosas que devastaron al país caribeño antes del sismo de 2010 », *BBC News Mundo*, 11 de enero de 2020 ([www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51067830](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51067830)).

<sup>14</sup> J. H. Pierre, « Terremotos y huracanes en Haití: de la maldición política a la salvación social », *El País*, 31 de agosto de 2021.

<sup>15</sup> L. Lima, « Coronavirus en Haití: los peligros por la llegada del covid-19 a la nación más pobre de América », *BBC News Mundo*, 20 de marzo de 2020 ([www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51984658](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51984658)).

<sup>16</sup> Conor Shapiro, director general de Health Equity International, una ONG que lleva ayuda médica al país, manifestó sospechar que el virus estaba en Haití desde antes de su reconocimiento por parte de la Organización Mundial de la Salud. Manifestó temor por el futuro aparentemente incierto de Haití. Y agrego, además, que "Si para todos los países será muy difícil, creo que ya deberíamos estar alarmados por lo que pasará en Haití". (*Ibid.*)

La concepción sobre el territorio fronterizo conmueve la consciencia de cooperación y convivencia entre ambos países. Respondiendo a presiones infundadas de grupos ultraconservadores nacionales, a las autoridades dominicanas no les basta con la división jurídica que establece la demarcación fronteriza, a lo largo de cinco provincias de la República Dominicana, sino que ahora se añaden un muro físico de 164 kilómetros de extensión, construidos en dos etapas sucesivas. Primero se edificaron 54 kilómetros y en la actualidad se levantan 110 que culminarán en 2023, para "cerrar el paso de inmigrantes haitianos indocumentados y al trasiego de objetos ilegales como armas y mercancías a lo largo de 391,6 kilómetros". Esta muralla ignora la porosidad del mar para la migración y olvida las posibilidades subterráneas que se han documentado que existen en fronteras más vigiladas y mejor amuralladas como la México-Estados Unidos. Y más aún, se pone a un lado el hecho de que la República Dominicana actualmente enfrenta dificultades presupuestarias para ejecutar políticas sociales de protección, e implementación de subsidios, programas de seguridad alimentaria, para expandir y elevar la calidad de la educación escolar y universitaria, para el cuidado de adultos mayores, provisión de medicamentos de alto costo para personas con enfermedades catastróficas y tiene un saldo de 34 % del Producto Interior Bruto (PIB) de deuda externa.<sup>17</sup>

Hay lugares donde la división se mantiene de alguna forma como en Chipre, en Vietnam o entre Corea del Sur y Corea del Norte. Pero hay razones para interpretar la política del muro levantado en República Dominicana y Haití como un signo de retroceso y no de cooperación, de prosperidad o de buena vecindad. Es evidente que al reflexionar este tema no le damos prioridad solo a los asuntos de "seguridad nacional", sino también a otros intrínsecos al temperamento humano ideal para las relaciones sociales. Los muros también han sabido ser rechazados o derrumbados por países que una vez los erigieron como mecanismo de control. Uno de estos fue el recordado Muro de Berlín. El plantel del Museo del Hombre Dominicano, situado en la Plaza de la Cultura, dedicado a conservar y a revalorar la historia dominicana, alberga un fragmento de aquella muralla, cuyo derrumbamiento intentó despedir esta forma de separarnos los unos de los otros.<sup>18</sup>

Pero el rostro social de este muro revela su mayor contrasentido al observar que Haití es el segundo socio comercial más importante para la República Dominicana, después de los Estados Unidos de Norteamérica. La Ley No.28-01, del 1ro. de febrero de 2001 y su reglamento de aplicación del 28 de septiembre de 2005 (con sus sucesivas modificaciones y extensiones), ordena crear allí "una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo a lo largo de las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco".<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Otras fuentes sugieren una proporción mayor al 40%.

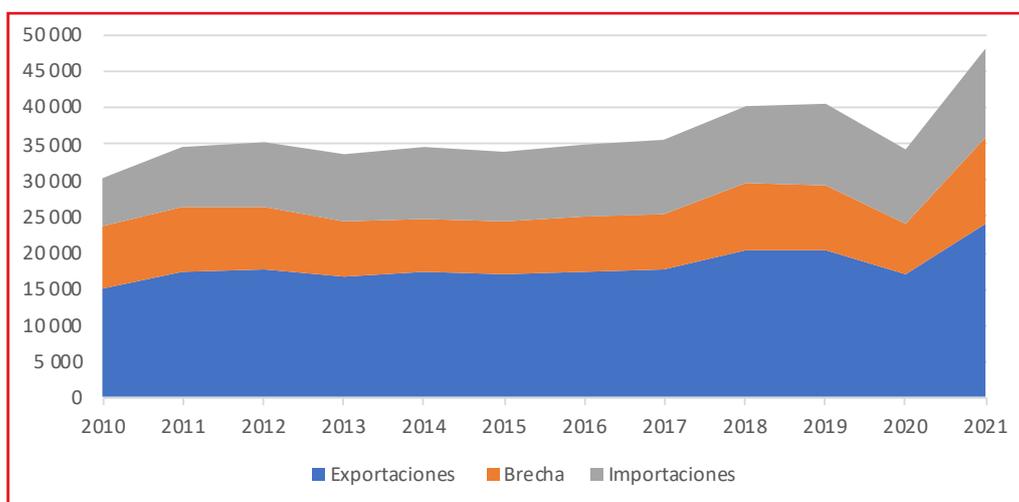
<sup>18</sup> La división de Alemania respondió a una repartición de los países que salieron airoso de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). El Muro de Berlín dividió esta ciudad en dos partes: la occidental o República Federal Alemana (estadounidense, francesa y británica) y la oriental o República Democrática Alemana (soviética). Fue levantado entre 1949 y 1961. Fue derrumbado en 1989. Desde allí se convirtió en icono del fin de la Guerra Fría.

<sup>19</sup> « Ministerio de Defensa informa cómo van los trabajos del muro con Haití », *Listín Diario*, 21 de agosto de 2022 (<https://listindiario.com/la-republica/2022/08/21/735372/ministerio-de-defensa-informa-como-van-los-trabajos-del-muro-con-haiti>).

Al amparo de esta normativa, se han instalado unas 95 empresas, afirma Matías Bosch Carcuro en un texto dedicado a este tema, creando cerca de 10 mil empleos, de los cuales el 74% son ocupados por dominicanos, razón por la que afirma que en esta zona "la presencia de fuerza de trabajo inmigrante no es la variable determinante en la miseria generalizada y la falta de empleos decentes, estables y bien pagados".<sup>20</sup>

Igual es el caso de la balanza comercial entre ambos países. El Gráfico 1 muestra el saldo positivo de la balanza comercial dominicana con Haití de bienes industriales, mineros y agropecuarios. Así pues, las exportaciones de República Dominicana hacia el vecino Haití han crecido, mientras las importaciones recibidas de este país con relación a estos rubros, también lo han hecho – solo que en mucho menor proporción.<sup>21</sup> En efecto, el volumen de comercio haitiano hacia el territorio dominicano es sustantivamente inferior. Pero debe observarse también que el intercambio comercial entre estos vecinos países travesó intacto los dos años de la trágica pandemia del Covid-19; una pandemia que abatió al mundo y, en efecto, a estos dos países. Ni los tabúes culturales, ni las ideologías nacionalistas, ni las divisiones políticas impidieron en aquel momento que estos dos vecinos crecieran en términos comerciales, mientras que el mismo comercio hacia otros países de la región se debilitaba por la crisis humanitaria y de salud que limitó el acceso a algunos puertos del comercio internacional.

**Gráfico 1**  
**Balanza comercial entre República Dominicana y Haití, 2010-2021**  
**bienes industriales, mineros y agropecuarios (en M\$)**



Fuente: Banco Central de la República Dominicana. Incluye cálculos del sector informal de importaciones de Haití hacia la República Dominicana.

<sup>20</sup> M. Bosch Carcuro, *Por el derecho a la esperanza*, Santo Domingo, Soto Castillo Impresores, 2016, p. 149.

<sup>21</sup> Un reflejo de la relación entre ambos países, menos estudiada que la comercial, es la de las remesas. República Dominicana ha incrementado el volumen de las que recibe del exterior, especialmente de los EE. UU., mientras la migración haitiana radicada en suelo dominicano la ha incrementado hacia su país de origen. (F. Duroseau y E. Jean, « Haiti-The productive use of remittances. Informe técnico », México, Banque de la République d'Haiti/CEPAL, 2019 ([www.cepal.org/sites/default/files/presentations/brh\\_haiti-the\\_productive\\_use\\_of\\_remittances.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/brh_haiti-the_productive_use_of_remittances.pdf))).

Aplaudida por muchos, se dice que la política del muro ayudará a controlar el paso "ilegal" de objetos y personas. Se puede anticipar la ventaja comparativa que se desprenden del control fronterizo para los comerciantes de la zona y para los que exportan bienes y servicios hacia Haití. También se argumenta que el muro calmará a los que temen la "penetración" haitiana hacia territorio dominicano, o de las violentas bandas y revueltas civiles que se suscitan hoy en día en Haití. Sin embargo, puede ser que no demore el tiempo en dar razón a la experiencia; que es la de muchos países donde un muro lleva al descubrimiento de otras zonas de porosidad.

Por el contrario, a pesar de la hiperbólica pobreza de las provincias fronterizas sus habitantes coexisten pacíficamente. Allí, en la frontera, haitianos y dominicanos muestran cercanía de amistad, noviazgo y hasta parejas que conviven bajo un mismo techo. Los encontramos en las galleras, en los conucos, en pequeños lugares de encuentro comercial, o compartiendo ritos religiosos (como los de la patrona Virgen de la Altagracia y los de algunos santos sincréticos como Belie Belcan, Anaisa Pie, entre otros). Igualmente, como en todo espacio intercultural, también se observan marcadores de diferenciación social. A veces la lengua, los dioses, el baile o el estilo de vida. Pero, en general, nada parece afectar la confluencia. Lo que encontramos allí es un mestizaje de ser, saber, de deseos, que sorprende por su variedad y extensión, exigiéndonos investigar más hondamente esta realidad de supervivencia y de coexistencia entre humanos; a pensar más allá de los prejuicios raciales y de estatus social, impuestos y difundidos por sectores conservadores de la República Dominicana, cuyos atisbos se arraigan y permanecen desde la era de Trujillo.<sup>22</sup>

El registro físico de la división arrastra consigo el signo menos imborrable de la diferencia. Y si acaso los colores de la piel engañan, a veces, a la razón, al marcar diferencias entre humanos, así como lo hace la riqueza de clase social, los contornos del cuerpo o las formas de expresión que dan lugar a rasgos culturales más o menos distintivos, la diferencia y la división no pueden desfigurar la dignidad humana. Y no solo por representar un ideal de consciencia al que todos aspiramos. No, la dignidad es completamente terrenal en cuanto deja de ser exclusiva para ser compartida. No es en la esfera de lo abstracto sino en el terreno del dolor, la soledad y el desasosiego donde se prueba la dignidad. Por esto, es desde ella y no en contra de ella que las sociedades de nuestro tiempo están compelidas a repensar la división y la diferencia. Pero ¿qué es lo que se pretende dividir o establecer como diferencia? El inmenso pensador dominicano Juan Bosch increpó este dilema en 1943, al responder las opiniones despectivas hacia el pueblo haitiano de Emilio Rodríguez Demorizi, Héctor Incháustegui y Ramón Marrero Aristy, cuando les dijo ... "no hay diferencia fundamental entre el estado de miseria e ignorancia [del haitiano<sup>23</sup>], y el de un dominicano". Para el pensador dominicano lo primero es el reconocimiento a la igualdad entre humanos. Dice, "si ambos se miden, no por lo que han adquirido en bienes y conocimientos, sino por lo que les falta

---

<sup>22</sup> A. Hintzen, « Extranjero en Tránsito: La evolución histórica de las políticas migratorias en la República Dominicana », in J. Bosch et al., *República Dominicana y Haití: El derecho a vivir*, Santo Domingo, Fundación Juan Bosch, 2014, pp. 208-209, 213 ; E. L. Lister, « Dimensiones del antihaitianismo dominicano: colonialismo, colonialidad y explotación », in J. Bosch et al., *op. cit.*, pp. 233-262.

<sup>23</sup> El énfasis es del autor.

por adquirir todavía para llamarse con justo título, seres humanos satisfechos y orgullosos de serlo". Y más aún, dice... "el haitiano es, pues, más digno de compasión que el dominicano en orden de su miseria merece más que luchemos por él, que tratemos de sacarlo de su condición".<sup>24</sup> No hay muro que valga ni para la pobreza ni para la dignidad humana.

## Educación decolonial y resistencia

Los antecedentes históricos de la desigual coexistencia de Haití con el resto de los países de la región latinoamericana son muy distintos a los que hoy tenemos como evidencia. Si bien es cierto que su territorio, al igual que el de todo Saint-Domingue, fue esclavo de potencias colonialistas como España, Inglaterra y Francia, también Haití supo gestar la primera patria negra libre del mundo, cambiando el curso del dominio esclavista de Francia (1791-1804), y convirtiéndose en la primera independencia política en la región de América Latina y el Caribe y la segunda después de los Estados Unidos de América (1776). Al prestar apoyo militar y recursos a Simón Bolívar (1815), líderes políticos haitianos como Alexandre Pétion ayudaron también a forjar otras independencias y, al hacerlo, fortalecieron un movimiento anticolonialista cuyos primeros indicios ya se extendían en la Inglaterra de principios del siglo XVII, en busca de alcanzar la emancipación, la libertad, la justicia social; la dignidad humana que han servido de pauta a nuestra modernidad.

La perspectiva decolonial ha ganado un espacio amplio, fértil, en el campo de la consciencia emancipadora racial y étnica, en la elevación de consciencia de la igualdad y el reconocimiento del otro. Y aunque la tarea es aún vasta, múltiples instancias de producción de conocimiento absorben de esta opción justificados motivos para abordar casi todos los ámbitos de la vida humana, de la naturaleza, de las instituciones políticas. Y mientras esto pasa, el problema de las diferencias raciales e interétnicas adquiere tanto relieve público como legitimidad teórica y visibilidad en el amplio contexto de las relaciones sociales, a pesar del trato moderado o evasivo que muchos autores ofrecieron a este aspecto desde finales del siglo XVIII hasta el siglo XX.

¿Por qué es necesario advertir este aspecto de la oscura circunstancia que cubre al pobre Haití? Pues porque allí aún existen destellos de esperanza y de dignidad. Mientras en la superficie del morbo mediático excita a los sectores conservadores y ultranacionalistas, o la distancia irresponsable de la comunidad internacional se amplifica; en universidades haitianas tenemos profesores que aún enseñan teoría de la liberación, decolonialidad del poder, del saber, del deseo. Escriben textos con los que cambian la soledad, el desasosiego del hambre y el dolor por conocimiento, resistencia y reivindicación. Este es el caso de Edelyn Dorismod de la Henry Christophe de Limonade, que advierte, no solo Haití sino también "las Antillas viven un proceso de elucidación que persigue comprender el sentido de lo que ha pasado [históricamente], y confrontar esta comprensión con la visión capitalista [y Europea] del mundo".<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> J. Bosch, « Carta de Juan Bosch a Emilio Rodríguez Demorizi, Héctor Incháustegui y Ramón Marrero Aristy », in J. Bosch *et al.*, *op. cit.*, p. 131.

<sup>25</sup> E. Dorismod, « Filosofía de la historia de las Antillas francófonas », in P. Ortega (dir.), *Decolonialidad, emancipación y utopías en América Latina y el Caribe*, Santo Domingo, Dominican Studies Institute at City College of New York e Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales, 2022, p. 138.

Por ahora, es imperativo recrear relaciones entre el floreciente lado dominicano de la isla La Hispaniola, y el atribulado lado haitiano, necesitado de toda forma de solidaridad para recuperar la institucionalidad y el cauce hacia su desarrollo.

Ante esta realidad, la política del muro parece ser, en lo inmediato, la más efectiva y protectora, pero no necesariamente la más digna y amistosa.

Se sobrepone a esto, gente llana, común y corriente de ambos lados de la isla, y esencialmente las que habitan su zona fronteriza. Allí se observan personas auspiciosas y acogedoras, que deponen el prejuicio racial para cooperar entre sí y convivir.

A pesar del desasosiego, la pobreza económica, la fragilidad y dependencia institucional del momento, en cada uno de estos pueblos subsisten destellos de esperanza. En Haití, lo es el valor de la resistencia y la vitalidad con que muchos profesores universitarios mantienen viva la conciencia decolonial.

Cabe esperar que la cooperación internacional resurja, no sólo para devolver forzosamente el orden sino la armonía social; no solo la ayuda económica sino mejores condiciones para el trabajo y para la autorrealización de los seres humanos que viven en Haití; no solo la organización de nuevas instituciones políticas y de elecciones presidenciales libres, sino la justicia social y su integración en una comunidad internacional humana y sensible.

**Para citar este capítulo:** Pedro Ortega, « Situación sociopolítica de Haití y República Dominicana: Resultados presentes y expectativas compartidas », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Los multilateralismos en América Latina. ¿Relanzamiento o recomposición?

Kevin Parthenay

Bajo la presidencia de Donald Trump (2017-2021), se considera que el multilateralismo atraviesa una de sus crisis más agudas. Con la deserción del Acuerdo de París, la salida de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y el anuncio de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la estrategia de salida de Trump del multilateralismo ha encontrado cierto eco en otros líderes populistas – en particular el brasileño Jair Bolsonaro – y ha expresado una crisis generalizada del multilateralismo. Sin embargo, estas dinámicas no se han desarrollado sin debate, ya que algunos las ven como una fuente de preocupación más amplia vinculada a la crisis del orden internacional liberal (visión pesimista<sup>1</sup>), mientras que otros las ven como sacudidas bastante clásicas propias de la vida misma del multilateralismo (visión optimista<sup>2</sup>).

En América Latina, este paréntesis vino acompañado de una profunda crisis de la cooperación regional. La crisis venezolana (iniciada en 2014) ha provocado la polarización y posterior parálisis de las organizaciones regionales. De las once organizaciones existentes, sólo siguen funcionando las organizaciones o políticas orientadas al comercio. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) ha desaparecido, la Comunidad de Estados Suramericanos y Caribeños (Celac) ha sido apolillada (aunque recientemente revivida) y la Organización de Estados Americanos (OEA) ha sido deslegitimada desde una serie de disturbios postelectorales (Honduras 2017, Bolivia 2019). Así pues, antes de la llegada de la crisis sanitaria en marzo de 2020, el panorama del multilateralismo mundial y regional era bastante sombrío.

Si bien la pandemia ha acentuado la fragilidad existente en la acción multilateral, sobre todo ante las críticas a la actuación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o a ciertas iniciativas multilaterales (en particular COVAX), la era post-Covid19 ha visto una reactivación sustancial de diversos multilateralismos. Proponemos aquí tres visiones distintas: el multilateralismo continental (con especial atención a la Cumbre de las Américas); el multilateralismo birregional (con la reactivación de la cumbre UE-CELAC); y el multilateralismo regional (con la recomposición multiforme de los grupos regionales).

### El multilateralismo continental

A nivel hemisférico, la cooperación está en profunda crisis desde 2019. La OEA ha sido partícipe de graves disturbios políticos en escenarios postelectorales (en Honduras y Bolivia) y ha tratado de intervenir – a través de su cuestionado pero reelegido Secretario General para un segundo mandato en marzo de 2020 – en la crisis venezolana. Esto ha llevado a una profunda polarización y deslegitimación de la organización. Además, la relación con

---

<sup>1</sup> M. Copelovitch, S. B. Hobolt, S. Walter, « Challenges to the contemporary global order. Cause for pessimism or optimism ? », *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, n° 7, 2020, pp. 1114-1125.

<sup>2</sup> M. Eilstrup-Sangiovanni, S. C. Hofmann, « Of the contemporary global order, crisis, and change », *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, n° 7, 2020, pp. 1077-1089.

Washington se ha deteriorado en general. A la erosión de la relación bajo los mandatos consecutivos de George W. Bush y Barack Obama le han seguido múltiples tensiones diplomáticas bajo el mandato de Donald Trump y ha ido acompañada de una fuerte expansión de la presencia china (y rusa) en el continente. Aunque Estados Unidos ha perdido influencia en el terreno latinoamericano, esta realidad forma parte de un patrón más general de crecientes desafíos al orden internacional liberal.

Si el renacimiento del multilateralismo hemisférico está luchando por conseguirse a través de la OEA, hay que tener en cuenta otros intentos como la Cumbre de las Américas. Tras la ausencia del presidente Trump en la cumbre de 2018 (Lima), el presidente Biden hizo de esta novena cumbre en Los Ángeles (del 6 al 10 de junio) una palanca para reavivar la relación de Estados Unidos con los Estados latinoamericanos, y más ampliamente el hemisferismo, así como un mecanismo de promoción de la democracia, tras una cumbre anterior organizada por el mismo Joe Biden (diciembre de 2021). En ambos casos, el debate se centró en la lista de participantes y, por tanto, oscureció la agenda (incluida la creación de una Asociación de las Américas para la Prosperidad Económica). De hecho, Washington decidió para esta novena cumbre no invitar a Venezuela, Nicaragua y Cuba (El Salvador, Guatemala y Honduras no habían sido invitados para la de la democracia). Esto creó una controversia y generó muchas críticas a Joe Biden. Algunos boicotearon y enviaron representantes en señal de protesta (México, Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador). Otros participaron, pero criticaron repetidamente las decisiones de Washington (Argentina, Belice, Paraguay). El Presidente de Argentina, Alberto Fernández, dijo en la inauguración de la cumbre: "Lamento que no hayamos podido estar presentes todos los que debíamos estar [...] Definitivamente hubiésemos querido otra Cumbre de las Américas. El silencio de los ausentes nos interpela".<sup>3</sup> En este contexto, la pertinencia y la eficacia de la Cumbre de las Américas han sido puestas en tela de juicio. Junto con la fragilidad de la OEA, el multilateralismo continental o "hemisférico" parece estar en un periodo de crisis. Sin embargo, esta situación abre oportunidades para el desarrollo de otros formatos de cooperación, a otras escalas.

### **El multilateralismo birregional**

A nivel birregional, la relación con la Unión Europea (UE) ha sido históricamente la más desarrollada. Sin embargo, la UE ha dejado un vacío político y estratégico en la región, principalmente desde mediados de la década de 2010. Desde entonces, la UE avanza sin brújula ni prioridades estratégicas en su cooperación con América Latina. La cumbre UE-Celac, que era el instrumento privilegiado del diálogo birregional, quedó en suspenso en 2017 tras un intento de Venezuela de politizarla. Como resultado, la que iba a tener lugar en El Salvador se canceló y no se ha celebrado ninguna otra desde entonces. Durante siete años, por tanto, el principal instrumento de cooperación birregional ha estado inactivo. Esto

---

<sup>3</sup> M. Vazquez, « Líderes de Argentina y Belice critican decisión de Biden de excluir a algunas naciones de la Cumbre de las Américas », CNN, 10 juin 2022 (<https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/10/argentina-belice-critic-biden-exclusiones-cumbre-america-trax/>).

va acompañado de una relegación bastante significativa de América Latina a un segundo plano de las preocupaciones estratégicas de la UE.<sup>4</sup>

Esta secuencia parece haber llegado a su fin con la tercera reunión ministerial UE-Celac (bajo la presidencia pro tempore argentina de la Celac), celebrada el 27 de octubre de 2022 en Buenos Aires, cuyo objetivo era "renovar la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible".<sup>5</sup> La hoja de ruta acordada por los ministros prevé la celebración de una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-Celac en el segundo semestre de 2023 (en Bruselas) bajo la Presidencia española del Consejo Europeo. Si bien la cooperación fue decisiva en los años noventa para promover la pacificación, la democratización y la cooperación regional (con la UE tratando de difundir su modelo de integración), desde entonces la UE ha perdido su estatus de "poder normativo" en la región y el principal reto parece ser (re)construir un diálogo equilibrado y mutuamente beneficioso que vaya más allá de las meras ambiciones económicas (para superar los bloqueos identificados a través del fracaso del acuerdo UE-Mercosur).

Este diálogo birregional se inscribe también en un contexto multilateral global particular, en la medida en que la construcción de una coalición de apoyo (UE-América Latina en sentido amplio) permite tener una mayor influencia en las negociaciones internacionales sobre el medio ambiente y el clima, en las negociaciones vinculadas a las cuestiones de salud pública mundial o incluso en las cuestiones de seguridad (cuestiones armamentísticas en este caso). En este sentido, la guerra ruso-ucraniana ha demostrado la necesidad de construir amplias coaliciones que permitan superar la polarización y ciertas disfunciones de las organizaciones internacionales, evitar escaladas de conflicto y crear o consolidar garantías de seguridad colectiva. Si el diálogo entre Europa y América Latina se consolidó en un momento en el que el conflicto afectaba a América Central (véanse los orígenes de la creación del Diálogo de San José en 1984), su reactivación se produce ahora en un contexto similar, pero esta vez afectando a Europa.

## El multilateralismo regional

El recrudecimiento de las crisis e inestabilidades políticas en América Latina en la última década ha hecho mella en muchas iniciativas de cooperación regional.<sup>6</sup> La desarticulación (Unasur) y la parálisis (Sistema de Integración Centroamericana [SICA], Mercado Común del Sur [Mercosur], Comunidad Andina [CAN], Alianza del Pacífico) de varias organizaciones regionales ha debilitado al continente, especialmente en lo que respecta a su capacidad de hablar con una sola voz o, al menos, de forma colectiva. Hoy en día, América Latina lucha por hacerse oír en los foros multilaterales, donde y cuando la Unión Africana o la Asociación

---

<sup>4</sup> Secrétariat général du Conseil de l'UE, « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », 7371/22, 21 mars 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/fr/pdf>). Pronto estará disponible en el sitio web de la Opalc una base de datos sobre la relación entre la UE y América Latina. Ha sido creado por Mathilde Mollard (ULB), becaria de Opalc de septiembre a diciembre de 2022.

<sup>5</sup> [www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-ministerial-meetings/2022/10/27/](https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-ministerial-meetings/2022/10/27/)

<sup>6</sup> K. Parthenay, *Crises en Amérique latine. Les démocraties déracinées*, Paris, Armand Colin, 2020.

de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) consiguen formular posiciones convergentes. Se trata de un giro histórico para el continente, que había tendido a expresar su fuerza diplomática a través de los números.<sup>7</sup> Más allá de las organizaciones regionales, cabe destacar que el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) – grupo geográfico de la ONU – ya no se utiliza para la articulación de posiciones diplomáticas, sino que ahora sólo se utiliza para fines de procedimiento, en particular las elecciones internas en el sistema de la ONU (distribución de puestos, nombramientos, etc.).

Asimismo, la CELAC se ha visto paralizada por la politización de la crisis venezolana. Percibido como una caja de resonancia de los intereses del régimen de Nicolás Maduro, fue criticado antes de caer lentamente en la inercia. El Brasil de Jair Bolsonaro es el único Estado del continente que ha decidido abandonar la organización en 2019, ya que ha destacado los regímenes antidemocráticos y comunistas. Hablar con una sola voz a nivel subregional parece igualmente difícil, especialmente para las organizaciones regionales que ahora están políticamente paralizadas. Nicaragua bloqueó el SICA durante mucho tiempo, hasta la aceptación tácita (y tardía) del candidato nicaragüense Werner Vargas como Secretario General. La polarización política a nivel subregional también ha provocado bloqueos en Mercosur (Argentina/Brasil), la CAN (Colombia/Bolivia) y la Alianza del Pacífico (México/Colombia). Sin embargo, esto no significa que la política de coalición regional o subregional ya no se utilice. Por el contrario, se han diversificado mucho más: Argentina-Brasil-Uruguay,<sup>8</sup> Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC),<sup>9</sup> Grupo Básico Latinoamericano (llamado "CLAM").<sup>10</sup> Los formatos de cooperación regional se han recompuesto en diferentes lugares.

Esta dinámica se desarrolla especialmente en el ámbito medioambiental. Dos grupos son emblemáticos de esta recomposición y han surgido recientemente y han contribuido a llevar posiciones comunes latinoamericanas en los foros multilaterales. Se trata de AILAC (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú, Paraguay y Honduras) y CLAM (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). La AILAC nació en el marco de las Conferencias de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y tiene una ambición diplomática particular, la de formular «posiciones puente» para promover el compromiso y adoptar posturas constructivas (esencialmente en oposición a un radicalismo más bien llevado por la Alianza Bolivariana para las Américas).

---

<sup>7</sup> D. Panke, *Unequal Actors in Equalising Institutions : Negotiations in the United Nations General Assembly*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013.

<sup>8</sup> L. Arana Ignacio, « Argentina, Brazil, and Uruguay (A-B-U) », In B. M. Rubial, L. Siegele (eds.), *Negotiating Climate Change Adaptation*, Cham, Springer, 2020.

<sup>9</sup> G. Edwards Guy, I. Cavelier Adarve, M. Bustos María, T. Timmons, « Small group, big impact : how AILAC helped shape the Paris Agreement », *Climate Policy*, Vol. 17, n° 1, pp. 1-85 ; C. Klöck, P. Castro, F. Weiler, L. Øfjord Blaxekjær (dir.), *Coalitions in the Climate Change Negotiations*, Abingdon y Nueva York, Routledge, 2021 ; J. Watts, J. Depledge, « Latin America in the climate change negotiations: Exploring the AILAC and ALBA coalitions », *WIREs Clim Change*, Vol. 9, n° 6, 2018, e533.

<sup>10</sup> K. Parthenay « Négocier le Traité de la Haute Mer (BBNJ) : la diplomatie océanique des Etats d'Amérique latine et Caraïbes », *Etudes internationales*, que se publicará en marzo de 2023.

En este sentido, la AILAC logró conciliar grupos con posiciones divergentes en el marco de las negociaciones de París (COP21, 2015<sup>11</sup>). La CLAM surgió primero de manera informal durante la última sesión del Comité Preparatorio (2017) del Tratado de Alta Mar (las llamadas negociaciones de la BBNJ<sup>12</sup>) y luego se formalizó durante la Conferencia Intergubernamental que se inauguró en 2018. Este grupo de Estados latinoamericanos afines, conocido como CLAM, se apoyó en una dinámica esencialmente "neoyorquina" y "de la ONU", impulsada inicialmente por Argentina y Chile y luego por representantes mexicanos. Inicialmente, reunía a los representantes latinoamericanos que trabajaban en la Sexta Comisión de la Asamblea General de la ONU (que se ocupa de los asuntos jurídicos). La novedad de este grupo, desconectado de la AILAC, se explica por esta dinámica endógena de representantes no familiarizados con otros escenarios de negociación climática. Mientras que México ostenta la coordinación logística y estratégica del CLAM en Nueva York, el grupo permite distribuir las posiciones de coordinación de los diferentes ejes temáticos de la negociación. En la negociación, el CLAM es la coalición que más ha contribuido a los debates y al ejercicio de codificación. Se puede ver aquí que esta recomposición del multilateralismo regional ayuda a mantener el papel de emprendedores normativos que los Estados latinoamericanos han desempeñado durante mucho tiempo.<sup>13</sup>

Ante la guerra ruso-ucraniana, también han surgido lógicas de agrupación de "estados afines", que reflejan una dinámica de recomposición de los intereses y las posiciones diplomáticas de los estados que ya no se basan únicamente en lógicas geográficas, sino en lógicas sectoriales y por coaliciones temáticas. Constatamos – pero esto tendría que ser respaldado por otros estudios – que estas nuevas coaliciones latinoamericanas obedecen a diversas lógicas de actuación: evitar la estigmatización como medio de inserción internacional; defender doctrinas históricas, líneas de principio o conductas específicas en torno a normas internacionales (por ejemplo, la no intervención, el no uso de la fuerza, la igualdad soberana); o más prosaicamente, defender intereses comunes ad hoc.

En este contexto general, las recientes elecciones de Lula en Brasil o de Gustavo Petro en Colombia han hecho presagiar una posible reactivación de viejos patrones políticos de cooperación regional (¿vieja organización reactivada o nuevas iniciativas?). En consecuencia, y en contra de lo que se suele afirmar, el multilateralismo latinoamericano, o más precisamente los multilateralismos latinoamericanos, muestran un dinamismo constructivo y reconocido internacionalmente. Contrariamente al discurso del agotamiento de la cooperación (re-bilateralización) o de la reactivación, parece que América Latina se encuentra hoy más bien en una situación de recomposición de las diferentes formas de multilateralismo.

---

<sup>11</sup> G. Edwards Guy *et al.*, art. citado.

<sup>12</sup> Biodiversity Beyond National Jurisdictions

<sup>13</sup> E. Helleiner, *The Forgotten Foundation of Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press, 2014 ; J. P. Scarfi, *The Hidden History of International Law in the Americas: Empire and Legal Networks*, Oxford, Oxford University Press, 2017 ; K. Sikkink, « Latin American countries as norm protagonists of the idea of international human rights », *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 20, n° 3, 2014, pp. 389-404 ; C. A. Schulz, « Accidental activists: Latin American status-seeking at The Hague », *International Studies Quarterly*, Vol. 61, n° 3, 2017, pp. 612-622.

## **Chile después del rechazo. ¿Cuáles horizontes?**

***Antoine Faure y Antoine Maillet***

El 4 de septiembre de 2022, Chile votó abrumadoramente en contra de un nuevo texto constitucional que hubiera reemplazado al de 1980, heredado del régimen autoritario de Pinochet y aquejado de una fuerte ilegitimidad. Las esperanzas suscitadas, tanto a nivel nacional como internacional, por un texto progresista – que privilegiaba los derechos sociales, la descentralización, la plurinacionalidad y los derechos de la naturaleza – se vieron defraudadas por un rotundo rechazo (62%).

Si bien el principio mismo de un cambio en la Constitución había sido aprobado por el 78% de los votantes en octubre de 2020, ahora se abre un debate sobre la continuidad que se le dará (o no) al Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución (acuerdo 15-N), nombre que se le dio cuando fue firmado el 15 de noviembre de 2019 por los partidos políticos. El impulso lo había dado la revuelta social de 2019, encauzada en parte por este proceso constituyente, del cual era partícipe en calidad de diputado Gabriel Boric, quien pocos meses después, se convertiría en Presidente de la República de Chile.

La elaboración de este nuevo texto constitucional atraviesa muchas temporalidades lo que, por un lado, estimula el análisis, pero por el otro ha complejizado el juego político. Pretendía romper con el pasado dictatorial pero también con los treinta años de vigencia de una Constitución neoliberal en su esencia. También cuestionó las relaciones sociales, económicas, culturales y de género de la sociedad chilena contemporánea. Proyectaba un futuro en distintos niveles, entre los horizontes de cambio radical a largo plazo, la administración de la Constitución a través de políticas públicas alineadas a mediano plazo y, por supuesto, la implementación de cambios en la arquitectura institucional del país. más o menos a corto plazo.

Las proyecciones sobre la continuación que se le dará a este proceso se refieren a la misma problemática sobre las temporalidades del proceso político chileno. Los horizontes oscilan entre el mantenimiento de la Constitución vigente, la configuración de un nuevo proceso constituyente en el corto o mediano plazo, y los mecanismos que deben enmarcarlo y luego darle forma.

Más allá de las cuestiones propias del proceso constituyente, lo que está en juego es la sincronización de los tiempos plurales que orientan todo el campo político chileno. Para retomar este proceso y sus perspectivas, cuestionamos en este texto los horizontes temporales de los procesos constituyentes y político chileno tras el rechazo al texto elaborado por la convención constituyente de 2021 y 2022.

Para ello, volvemos a la secuencia 2019-2022, pero también a sus raíces en la historia chilena reciente, antes de abordar los horizontes contrapuestos que están en juego en este período post-referéndum.

## **Del entusiasmo constituyente al rechazo**

El proceso constituyente – desde el acuerdo del 15 de noviembre de 2019 hasta el plebiscito de septiembre de 2022 – puede verse como la culminación de un ciclo de movilizaciones iniciado por las manifestaciones estudiantiles de 2006, y que continuó durante toda la década de 2010 hasta alcanzar su clímax con la revuelta de 2019. Este largo ciclo de movilización estuvo marcado por la politización de una nueva generación que finalmente desbordó más allá de su cohorte; y por la rápida maduración de una generación de líderes políticos para los que la elección de Gabriel Boric en diciembre de 2021 fue una consagración temprana. Estas movilizaciones se han dado durante un largo período de tiempo, en diferentes temas y con varias organizaciones, vinculándose entre sí, para converger en la revuelta de 2019.

En este doble contexto de acumulación de movilizaciones y renovación parcial de cuadros políticos, se inició el componente electoral del proceso constituyente, con el plebiscito de octubre de 2020 que ratificó en gran medida la apertura del proceso, y luego la elección de los convencionales en mayo de 2021. Las movilizaciones sociales y las nuevas formaciones políticas de izquierda lograron entonces un triunfo electoral y simbólico, tanto sobre el legado de la dictadura como sobre el de la Concertación. Parecía haber llegado el momento de la renovación, y entonces soplaban un viento de refundación. Lamentablemente, el entusiasmo ha llevado al descuido de dos hechos fundamentales. Por un lado, la participación en octubre de 2020 y mayo de 2021 fue solo del 55% y 42% respectivamente, y por otro lado, el plebiscito para ratificar el texto sería por voto obligatorio. Así, estas tasas de participación, más bien dentro de la norma de una participación moderada, deberían haber alertado a los miembros de la Convención sobre las dificultades que podría representar esta votación final.

No fue el caso. La Convención continuó el impulso de las dinámicas antes descritas, con un nuevo personal político que, en un principio, sedujo a la opinión pública pero de la que luego se desencantó. Bajo la doble presión de un plazo estricto – un año para completar el proceso – y la inmensa magnitud de la agenda a tratar, la Convención se concentró esencialmente en las discusiones entre sus miembros para la redacción del texto. Para cumplir con los plazos, los convencionales se vieron obligados, desde enero, a agotadoras jornadas laborales y renunciaron a las semanas mensuales que debían pasar en sus territorios. Estos elementos – y quizás más profundamente el hecho de seguir anclados en la dinámica de cambio ya descrita, cuando parte de la opinión se había estancado o incluso había retrocedido – impidieron a los Convencionales captar la desconexión que se estaba gestando. No supieron ni pudieron ver colectivamente que la redacción del texto constitucional no sólo se produjo en el largo tiempo de la historia (las décadas que la precedieron y las que seguirán), sino también en un corto horizonte temporal, marcado por un plazo electoral determinado, que requería incorporar consideraciones tácticas en la adopción de las propuestas de normas constitucionales.

A estas dificultades propias de los partidarios del cambio, se sumaron varios incidentes, escalados por opositores al proceso, a veces dentro de la propia Convención, que prepararon el terreno para la campaña de rechazo. Algunos de los actores políticos que se habían visto marginados por el ascenso del Frente Amplio y la impugnación del legado de la Concertación

vieron en ello la oportunidad de volver al juego político. Estas personalidades de centroizquierda dieron así una forma de legitimidad democrática al rechazo, que dejó de identificarse con la derecha dura y cercana a las élites económicas. Además, esta campaña apuntó a temas que evocaban temores arraigados en el imaginario político chileno, como la expropiación o un supuesto privilegio de los pueblos indígenas, mezclando hábilmente la exageración de posibles interpretaciones de artículos imprecisos y la difusión por diversos canales de información abiertamente falsa.

Al frente, el campo del apruebo, aún anclado en el largo y optimista ciclo posterior a la victoria presidencial de Gabriel Boric, no logró ofrecer una narrativa atractiva y unida. Finalmente, el plebiscito generó mucha movilización, con una participación récord del 86%, impulsada por el carácter obligatorio de esta votación (con registro automático en las listas), medida incluida en el acuerdo del 15-N pero que pasó desapercibida y no prevista por los defensores del apruebo.

## ¿"Horizontes en conflicto"?

### • ¿La izquierda en un callejón sin salida?

Los debates de la Convención evidenciaron la falta de coherencia dentro de la izquierda chilena, a pesar de la oportunidad histórica de dismantelar el orden político, económico y social heredado de la dictadura. Fruto de los movimientos sociales de 2011, el Frente Amplio está luchando por constituir el centro de gravedad de este espacio político, y por transformar su articulación con el Partido Comunista en una coalición más allá de los plazos electorales. Por su parte, los partidos de la ex Concertación no parecen inclinados a conformarse con un segundo lugar en el ejercicio del poder. Incluso hemos visto a varias figuras de la antigua Concertación alinearse detrás de la continuidad del orden heredado del régimen autoritario y del paradigma neoliberal, tomando la delantera en la campaña de rechazo cuando las figuras más cuestionadas de la derecha decidieron estratégicamente quedarse en un segundo plano.

El desafío de hoy es abrumador. Los diputados convencionales y electos a favor del apruebo fueron finalmente considerados parte de una élite desvinculada de la población y cuya forma de hacer política es ante todo técnica. La apuesta del presidente de conducir su gobierno hacia el centro con un reordenamiento post-plebiscito convocando a otras figuras de la ex Concertación (en particular a la ministra del Interior Carolina Tohá del Partido por la Democracia) corre así el riesgo de amplificar estas críticas. Podrían incluso profundizarse, porque las divisiones entre los partidarios de una constituyente compuesta exclusivamente por políticos no profesionales y los defensores de una constituyente resultante del Parlamento no han disminuido, por no hablar de las propuestas mixtas. Estas discusiones sin duda tendrán consecuencias sobre un posible texto futuro, muchos apostando por una moderación que será fruto de un mejor diálogo político entre izquierda y derecha.

El problema para la izquierda reside también en la articulación entre el proceso constituyente y la acción del gobierno. Durante los primeros seis meses del gobierno de Boric, la agenda

política fue lógicamente captada por el proceso constituyente. Sin embargo, la idea de dar prioridad a la agenda gubernamental de ahora en adelante no parece generar mucho entusiasmo. La acción del gobierno está más orientada a problemas de orden público y seguridad, aunque también hay que reconocer las promesas a corto plazo sobre las pensiones, la jornada laboral o el aborto. Los debates sobre la ratificación del Acuerdo Transpacífico de Integración (TPP) también responden a estas luchas temporales entre desafíos a muy corto plazo y posibilidades de cambios a medio y largo plazo.

#### •¿La derecha en su mejor momento?

La magnitud del resultado del plebiscito, la discusión sobre el perímetro del futuro proceso constituyente, así como el reenfoque de la agenda gubernamental en torno a la ley y el orden, sugieren que los sectores conservadores han recuperado el control del impulso político que parecían haber perdido desde 2019. Sin embargo, no debemos apresurarnos para decretar un realineamiento conservador que gane en estabilidad. La "fantasía" de una especie de "restauración" de una época idealizada anterior a la revuelta de 2019, o incluso un retorno a la época de la Concertación, probablemente no sea mayoritaria a finales de 2022. Sobre todo porque no hay ningún indicio de que estos casi ocho millones de votos expresen un rechazo al proceso constituyente como tal, ni una adhesión al programa conservador.

Los debates internos son considerables. En los votos de la convención, se observaron dos tendencias: la primera pragmática y liberal (parte de Revolución Nacional [RN], Evópoli e independientes); la otra más conservadora e incluso culturalmente reaccionaria (RN, Unión de Demócratas Independientes [UDI] y Partido Republicano [PR]). La idea de "rechazar [el texto] para mejorarlo" implica también una sincronización entre las élites, los dirigentes políticos, los expertos y los ciudadanos, que no es muy realista en el contexto actual, tal como lo hemos subrayado a lo largo de estas líneas. La derecha quiere dejar de lado los mecanismos que garantizaban una mayor representatividad de los constituyentes<sup>1</sup>, trabaja para dar un lugar central a los expertos -proponiendo incluso una comisión designada como mecanismo constituyente- y discute la votación de la nueva propuesta (por el Parlamento) y del modo de escrutinio. Esto parece arriesgado si se confía en los trabajos periodísticos posteriores al referéndum<sup>2</sup> que agregan relatos expresando una fuerte crítica a las élites y al tecnicismo del proceso constituyente de 2022.

Algunos en la extrema derecha, como el senador Iván Moreira (UDI) o el candidato derrotado en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2021, José Antonio Kast (PR), rechazan ahora incluso la idea de cambiar la Constitución. Esta extrema derecha

---

<sup>1</sup> "Schalper: El oficialismo no entiende que la mayoría de los chilenos dijo que no al proyecto político que representa el Frente Amplio", *Cooperativa.cl*, 15 octubre 2022 ([www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/renovacion-nacional/schalper-el-oficialismo-no-entiende-que-la-mayoria-de-los-chilenos-dijo/2022-10-15/085814.html](http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/renovacion-nacional/schalper-el-oficialismo-no-entiende-que-la-mayoria-de-los-chilenos-dijo/2022-10-15/085814.html)).

<sup>2</sup> "120 residentes de 12 comunas populares de la Región Metropolitana explican por qué votaron Rechazo", *Ciper*, 8 septiembre 2022 ([www.ciperchile.cl/2022/09/07/120-residentes-de-12-comunas-populares-de-la-region-metropolitana-explican-por-que-votaron-rechazo/](http://www.ciperchile.cl/2022/09/07/120-residentes-de-12-comunas-populares-de-la-region-metropolitana-explican-por-que-votaron-rechazo/)).

reaccionaria se agrupa en torno a la tradicional tríada "fe, familia y nación"<sup>3</sup> y aprovecha una coyuntura centrada en la migración, el narcotráfico y el conflicto de la Araucanía.

Al margen de los partidos tradicionales, el movimiento Amarillos por Chile, que se formó al principio de la campaña del plebescito en torno a figuras de la sociedad civil que rechazaban la propuesta constitucional y a democristianos, quiere intentar perpetuarse. Por último, un objeto político difícil de definir, el Partido de la Gente, cuyo candidato Franco Parisi quedó tercero en las elecciones presidenciales haciendo campaña exclusivamente a distancia, podría resultar emblemático de un nuevo ciclo político, o bien podría tener un destino fugaz, como otros fenómenos que surfean en el discurso antipolítico.

#### •Escenario(s)

Es por tanto toda una concepción del futuro como horizonte de posibilidades la que está en tensión en esta fase del proceso político chileno. El cambio sólo será posible para la izquierda si se puede neutralizar el peso de la incertidumbre y el riesgo sobre el futuro. De lo contrario, prevalecerá una concepción catastrófica del futuro, dejando un espacio para que los conservadores – de derecha e izquierda combinadas – promuevan y administren el statu quo, o incluso profundicen en una concepción técnica de la política y en una reacción cultural a los avances en la igualdad de género o étnica.

En cuanto a la vía constitucional, una de las incertidumbres tiene que ver con el calendario del proceso, ya que las fuerzas gubernamentales proponen que se complete antes del 11 de septiembre de 2023 (lo que cerraría el ciclo abierto por el golpe de 1973), pero la oposición parece ir ganando tiempo. Por otro lado, los avances realizados en octubre de 2022 sugieren un descenso de la participación ciudadana. El hecho de que los debates se centren en el papel de los representantes elegidos, especialmente los parlamentarios, y de los expertos es una muestra de ello. Sin embargo, todavía es necesario un acuerdo sobre la continuidad del proceso constituyente, que, en el momento de completar este texto, no está garantizado.

Si imaginamos que el nuevo mecanismo incluye la elección de constituyentes y un referéndum sobre un nuevo texto, debemos por un lado plantearnos también la cuestión de la capacidad de este proceso para evitar las derivas excluyentes de una participación demasiado técnica o incluso elitista, pero también para favorecer la apropiación social de la propuesta y crear un consenso en torno a este nuevo texto. En este sentido, y como ha señalado el constitucionalista Robert Gargarella,<sup>4</sup> se plantea la cuestión de los procedimientos de votación (para el conjunto del texto o para cada artículo).

Por otro lado, será necesario proyectar la implementación progresiva de una eventual nueva Constitución en diferentes plazos políticos y sociales, y la articulación simultánea del trabajo constituyente con procesos de mediano y largo plazo como el trabajo legislativo, las

---

<sup>3</sup> M. Soto, "Stéphanie Alenda: 'Hay un gatopardismo en la derecha'", *ExAnte*, 10 octubre 2022 ([www.ex-ante.cl/stephanie-alenda-hay-un-gatopardismo-en-la-derecha/](http://www.ex-ante.cl/stephanie-alenda-hay-un-gatopardismo-en-la-derecha/)).

<sup>4</sup> R. Gargarella, « Algunas reflexiones sobre el rechazo a la nueva constitución en Chile », *Tercera Dosis*, 22 septembre 2022 (<https://terceradosis.cl/2022/09/22/algunas-reflexiones-sobre-el-rechazo-a-la-nueva-constitucion-en-chile>).

políticas públicas transformadoras (pensiones, sistema de salud, educación) y los problemas de fondo (crisis socioambiental, desconexión élite/población). El proceso constituyente de 2022 también ha puesto sobre la mesa cuestiones que antes eran invisibles en el debate público y que no deberían seguir pasándose por alto.

El problema a medio plazo es si este proceso y sus itinerarios serán capaces de consolidar un sistema político tradicionalmente estable pero fuertemente sacudido por las movilizaciones sociales de los últimos quince años. Estos desafíos también exigen una lectura del proceso constituyente chileno desde el presente hacia el pasado. ¿Hay que tener en cuenta la experiencia frustrada del segundo gobierno de Bachelet? ¿Qué significa considerar los movimientos estudiantiles de 2011 o el estallido social de 2019 como el inicio de la secuencia? Estas cuestiones son cruciales porque nos obligan a ir más allá de la agregación de demandas y reivindicaciones sociales, por un lado, y, por otro, a dejar de considerar la constituyente como una simple extensión de la política institucional.

**Para citar este capítulo:** Antoine Faure y Antoine Mailet, « Chile después del rechazo. ¿Cuáles horizontes? », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## ***Politics as usual? El gobierno efímero de Pedro Castillo en Perú***

***Roman Perdomo***

Veinte años tras el fin de la era fujimorista, el Perú está sumergido en un ciclo de inestabilidad política e institucional particularmente agudo, durante el cual se han sucedido seis Presidentes y tres Congresos en seis años (2016-2022). La legitimidad del personal político peruano está en declive, y los indicadores socioeconómicos están particularmente bajos, especialmente desde la crisis del Covid-19.<sup>1</sup>

En este contexto, la promesa de cambio llevada por el outsider Pedro Castillo atizó la esperanza de una parte de la opinión pública peruana. Castillo era profesor de escuela rural, originario de la provincia de Chota, y representante del partido de izquierda marxista-leninista y mariateguista Perú Libre. Fue elegido en junio del 2021, prometiendo una nueva Constitución y un cambio hacia una economía socialista y un proyecto social conservador.

Sin embargo, en diciembre del 2022, el mandato de Castillo se terminó tras una tentativa fallida de disolución del Congreso y de decreto del estado de emergencia. En respuesta, los diputados destituyeron al presidente, y nombraron en su lugar a su vicepresidenta, Dina Boluarte. En este artículo, presentaremos el año y medio de gobierno de Castillo, en el que se encontró con varios obstáculos.

Primero, tras la elección, se cuestionó la legitimidad democrática del Presidente. Los resultados estuvieron muy apretados, y las bases electorales muy fragmentadas.<sup>2</sup> Fueron necesarias varias semanas para que la opositora en la segunda vuelta, la candidata de extrema derecha Keiko Fujimori, reconociera su derrota. También, el gobierno de Castillo estuvo marcado por varias olas de Covid, en un país devastado por la epidemia. Finalmente, los primeros meses de 2022 se caracterizaron por un contexto inflacionario, alimentado por un alza de los precios de materias primas, que tuvo un impacto negativo en el poder adquisitivo de los peruanos.

Sin embargo, a pesar de la inestabilidad política e institucional, que terminó por acabar con el mandato de Castillo, este año y medio de gobierno estuvo marcado por tentativas de renovación democrática, a través de una inclusión de la izquierda en el debate nacional, de la revalorización política de poblaciones excluidas, y de la difusión de la idea de nueva constitución. Para enfrentarse a los problemas coyunturales y estructurales, el poder peruano tiene como principal desafío la restauración del espíritu de sus instituciones.

### ***Politics as usual***

En el 2022, la inestabilidad institucional peruana se caracterizó, como durante los seis años anteriores, por una confrontación constante entre el ejecutivo y un poder legislativo en manos de la derecha. Parte de la derecha peruana, alimentada por los discursos de estilo trumpista de Keiko Fujimori o del recientemente elegido alcalde de Lima, Rafael López Aliaga, no dejó

---

<sup>1</sup> Ver cifras más adelante.

<sup>2</sup> Ver los resultados de la primera vuelta : <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/EleccionesPresidenciales/RePres/T>

de negar la legitimidad del mandatario presidencial. Algunos diputados se aferraron a bloquear sistemáticamente los proyectos de ley del ejecutivo, y a iniciar procedimientos constitucionales para derribar al Presidente. En particular, se recalca la instrumentalización de las acusaciones de traición a la patria, y de la figura constitucional de "incapacidad moral permanente", que había servido para vacar al ex-presidente Martín Vizcarra en el 2020.

En diciembre del 2022, cinco primeros ministros y más de 70 ministros se habían alternado desde el inicio del mandato. Los Primeros ministros habían tenido que dimitir por acusaciones de corrupción o de violencia doméstica, entre otras inculpaciones. Por su parte, Pedro Castillo estaba investigado por seis casos de corrupción. Entre otros hechos, está acusado de haber contribuido a contratos preferenciales en el ámbito de la construcción, a través del intermediario de su cuñada.

Esta inestabilidad y los problemas éticos que la mantienen son el síntoma de la baja calidad del personal político peruano. El partido con el que Pedro Castillo fue elegido, Perú Libre, fue fundado por su actual secretario general Vladimir Cerrón, un líder de los Andes centrales y cabecilla de circuitos clientelares locales, quien fue declarado inelegible durante las elecciones presidenciales de 2021 a causa de una pena de cárcel por corrupción. Pedro Castillo fue entonces designado como candidato del partido. Una vez elegido, los diputados aliados de Vladimir Cerrón no dejaron de ejercer chantaje político en contra del ejecutivo, hasta mezclar sus votos con los de la extrema derecha. Por esta razón entre otras, Pedro Castillo dimitió de su partido en julio del 2022.

Consecuentemente, la acción pública de este año y medio de mandato fue muy pobre. La labor comunicacional del ejecutivo se concentró esencialmente en la idea de una nueva constitución para el Perú. Algunos proyectos de reforma innovadores, promovidos por el ex-ministro de Economía Pedro Francke sobre el sistema de pensiones o la fiscalidad, fueron constantemente atrasados. Esta última reforma planteaba que el sistema de redistribución en el Perú se acerque a los estándares internacionales. En efecto, el país dispone actualmente de uno de los sistemas fiscales menos progresivos en el mundo, basándose principalmente en impuestos indirectos.

A pesar de la recuperación económica post-Covid, el contexto inflacionario y la ausencia de reformas tuvieron un impacto negativo sobre el poder adquisitivo de los peruanos. Varios ciudadanos, particularmente en las regiones rurales que votaron mayoritariamente en favor de Pedro Castillo, esperaban una mejora sustancial de sus condiciones de vida. Sin embargo, en junio del 2022, un 49% de peruanos consideraba que su situación económica personal era mala o muy mala, y un 61% consideraba que había empeorado durante el último año. Uno de cada cuatro peruanos declaraba haber tenido dificultades para alimentarse en los últimos tres meses, una cifra que alcanza los 6 de cada 10 dentro de las categorías socioeconómicas más humildes.<sup>3</sup>

Esta situación generó movilizaciones sociales en los sectores minero, transportista y agrícola entre otros, de las cuales algunas fueron reprimidas violentamente por las fuerzas del orden.

---

<sup>3</sup> Instituto de Estudios Peruanos (IEP), « Informe de opinión – Junio 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, junio del 2022, pp. 65-74.

Por ejemplo, las movilizaciones de transportistas en abril del 2022 llevaron a bloqueos de carreteras en la provincia de Lima y en Huancayo. La gestión de los conflictos sociales estuvo marcada por una ausencia de diálogo y violencias policiales, en un país que presenta entre las tasas de conflictividad más altas de Latinoamérica. Una parte del electorado y de la izquierda política consideraron estos hechos como una traición por parte de Pedro Castillo, ex-candidato reivindicándose del pueblo.

El Presidente también mantuvo una relación complicada con los medios. Siendo sociológicamente admitido que los principales grupos periodísticos del Perú están vinculados a los intereses económicos de la élite limeña<sup>4</sup>, opuesta a Castillo, este último se rehusó a dar entrevistas a periodistas que calificó de "chiste". Su comunicación se caracterizó también por mensajes políticos contradictorios, por ejemplo cuando posó amistosamente en una foto al lado de Jair Bolsonaro en febrero del 2022.

Asimismo, este año y medio de gobierno se tradujo por una pérdida de legitimidad del personal político. Entre agosto del 2021 y octubre del 2022, la impopularidad del Congreso pasó del 61% a 78%, y la de Pedro Castillo del 46% a 65%. El Presidente consiguió mantener más popularidad dentro de los segmentos de población humildes y rurales.<sup>5</sup>

### **¿Un nuevo horizonte democrático?**

A pesar de este balance poco exitoso, el gobierno de Pedro Castillo estuvo marcado por tentativas de renovación democrática.

Si aproximadamente un tercio de los peruanos se declara ideológicamente a la izquierda, un tercio al centro y un tercio a la derecha<sup>6</sup>, era inconcebible en el momento de la elección para la élite nacional y gran parte de la población urbana que un candidato de origen rural, y haciendo una campaña de izquierda, llegara al poder. La campaña estuvo marcada por una profusión de declaraciones clasistas y racistas hacia Pedro Castillo y su electorado, a quienes también se les asimiló al "terrorismo" (un estigma llevado por la izquierda peruana, en referencia a los años de guerra civil que opuso el ejército peruano a la guerrilla comunista de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru de 1980 al 2000). Sin embargo, el avance de la campaña y la alternancia inesperada que supuso la llegada al poder de Pedro Castillo revelaron un consenso de opiniones más matizado hacia la izquierda política, introduciendo la posibilidad de más pluralismo en el ejercicio del poder a escala nacional.

A pesar de ello, los avances de la izquierda ideológica también pusieron en evidencia las divisiones entre Perú Libre, promotor de un proyecto social conservador, y la izquierda progresista representada en las elecciones presidenciales por Verónica Mendoza (Juntos Por

---

<sup>4</sup> Ver por ejemplo : J. Crabtree, F. Durand, *Perú : élites del poder y captura política*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2017 ; o también J. A. Godoy Mejía, *El Comercio y la política peruana del siglo XXI*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2019.

<sup>5</sup> IEP, « Informe de opinión – Octubre 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, octubre del 2022, pp. 6 y 12.

<sup>6</sup> IEP, « Informe de opinión – Marzo 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, marzo del 2022, p. 43.

El Perú). Esta coalición integró inicialmente el gobierno de Pedro Castillo, pero las divisiones políticas dieron un fin a esta participación. Juntos Por El Perú siguió apoyando el gobierno desde el Congreso, sin dudar formular críticas promoviendo una agenda de reformas estructurales y de derechos sociales, para las mujeres y las minorías particularmente.

Además, la elección de Pedro Castillo visibilizó las demandas de poblaciones rurales y andinas como variables de la política nacional. Por una parte, supuso el acceso a la presidencia de una personalidad originaria de una zona marginalizada, cuyos electores se sentían representados por la figura de maestro de escuela rural y su proyecto político. Por parte de las élites y las poblaciones urbanas, la irrupción de un *outsider* a la cabeza del Estado hizo recordar la elección de Ollanta Humala en el 2011, y la existencia de un otro Perú, a menudo olvidado por las políticas públicas nacionales. En ese sentido, entre los principales proyectos de Pedro Castillo figuraban el alza del sueldo mínimo, entrado en vigor en mayo del 2022, y la implementación de una Segunda Reforma Agraria, lanzada oficialmente en octubre del 2021. Esta reforma consistía en el otorgamiento de apoyo técnico y financiero a pequeños agricultores. Sin embargo, a causa de factores como la falta de presupuesto o la inestabilidad política, aún no se ha visto totalmente implementada.

Finalmente, la llegada al poder de Pedro Castillo contribuyó a revelar problemas estructurales irresueltos estos últimos veinte años. La cuestión de una nueva constitución, que se había empezado a debatir durante las manifestaciones contra el golpe de Estado de noviembre de 2020, volvió a la arena nacional como parte de la agenda del Presidente. En abril de 2022, el gobierno presentó un proyecto de ley proponiendo la organización de un referéndum sobre la apertura de un proceso constituyente. La idea de tal proyecto era convocar una Asamblea Constituyente popular, plurinacional y paritaria, encargada de redactar un texto que le devuelva la estabilidad institucional al país y rompa con la Constitución del 1993, redactada bajo el mandato de Alberto Fujimori. En junio de 2022, la mitad de peruanos declaraba desear cambios parciales en la Constitución, mientras un 31% quería un cambio total (contra 23% un año antes). Solo un 19% de peruanos declaraba querer conservar la Constitución en su estado actual. El deseo de cambio total era relativamente más elevado dentro de las categorías socioeconómicas más humildes (39%) y en el Perú rural (41%).<sup>7</sup> Los cambios deseados se situaban principalmente en los ámbitos de los derechos ciudadanos, la economía, y la seguridad civil.<sup>8</sup>

### **Los desafíos para el futuro: restaurar el espíritu de las instituciones y enfrentar los problemas estructurales**

En un contexto altamente inestable, tras la caída de Castillo en diciembre del 2022, y marcado por amenazas autoritarias pero también por posibles avances en materia democrática, el país se enfrenta a varios desafíos. Primero, la reducción de la conflictividad entre el ejecutivo y el Congreso, particularmente frente al riesgo de vacancia presidencial. Segundo,

---

<sup>7</sup> IEP, « Informe de opinión – Junio 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, junio del 2022, pp. 39-44.

<sup>8</sup> IEP, « Informe de opinión – Mayo 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, mayo del 2022, pp. 38-49.

la implementación de reformas político-institucionales, para reordenar una burocracia extremadamente fragmentada, y enfrentar los problemas de ética pública. Finalmente, son necesarias reformas socio-económicas para contestar a las demandas insatisfechas de gran parte de los peruanos, especialmente de los electores de Pedro Castillo y de Dina Boluarte. En diciembre de 2020, solo un 18% de peruanos declaraba estar satisfecho con la democracia en su país.<sup>9</sup> En agosto de 2022, el ejército era citado como la institución más popular, con un 65% de aprobación.<sup>10</sup> Varios candidatos como Keiko Fujimori o el ex-militar Antauro Humala instrumentalizan esta desilusión hacia las instituciones democráticas, proponiendo proyectos políticos con componentes autoritarias. Uno de los principales desafíos del Perú es restablecer el espíritu de sus instituciones.

---

<sup>9</sup> IEP, « Informe de opinión – Diciembre 2020, Encuesta telefónica a nivel nacional », Lima, diciembre del 2020, p. 15.

<sup>10</sup> IEP, « Informe de opinión – Agosto II 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, agosto del 2022, p. 20.

**Para citar este capítulo:** Roman Perdomo, « *Politics as usual?* El gobierno efímero de Pedro Castillo en Perú », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

Segunda parte

# América latina frente a la historia

## 1982: El fin de la transición democrática en Bolivia

Sebastián Urioste

La elección del presidente Hernán Siles Zuazo en octubre de 1982 puso fin a una larga y tortuosa transición democrática en Bolivia iniciada en 1978. Sin embargo, una importante crisis social y política hizo tambalear la presidencia y provocó el fin del nacionalismo económico inaugurado treinta años antes.

### Antecedentes

En 1952, con la ayuda de los carabineros y gracias a la intervención de los trabajadores y mineros, un golpe de Estado organizado por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (M.N.R.) contra un gobierno militar se convirtió en la llamada "Revolución Nacional", uno de cuyos pilares fue la nacionalización de las minas de estaño. El M.N.R se convirtió en un "partido-estado" y estuvo plagado de luchas intestinas, especialmente entre Víctor Paz Estenssoro y Hernán Siles Zuazo, dos presidentes que se alternaron en el poder. Desafiado por sus aliados plebeyos, el M.N.R. reorganizó el ejército para contrarrestar las milicias populares armadas. Fue un error, puesto que en 1964, el general Barrientos, recién elegido vicepresidente junto a Víctor Paz Estenssoro, encabezó un golpe de Estado que, en un principio, contó con el apoyo de gran parte de la población y de los sindicatos, en particular de la poderosa Central Obrera Boliviana (C.O.B.) que había "cogobernado" con el M.N.R.

Esta oportunidad para el regreso de los militares desató una competencia dentro de las fuerzas armadas para dirigir el Estado hasta 1982, cuando éstas renunciaron a la disputa por el poder político y la administración de las empresas públicas que habían mantenido con los sindicatos durante 18 años. Mientras tanto, entre intentos de levantamientos populares, huelgas generales, golpes y contragolpes militares, muchos presidentes que habían llegado al poder a través de las urnas y el parlamento o que habían sido nombrados por los cuarteles se vieron obligados a dimitir o incluso fueron depuestos por la fuerza. Esta inestabilidad no hizo más que acrecentarse cuando se inició la transición a la democracia tras las huelgas de hambre de 1978.<sup>1</sup> Así, las elecciones de junio de 1980 no dieron ninguna mayoría absoluta en las urnas ni una mayoría en el Parlamento, sino que dieron una ventaja a la coalición liderada por Hernán Siles Zuazo (jefe del M.N.R. de Izquierda) y Jaime Paz Zamora (del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, M.I.R.). Estos resultados condujeron al sangriento golpe de Estado de García Meza, que luego entregó el poder a una Junta militar en agosto de 1981. El 17 de septiembre de 1982, la C.O.B. logró organizar una manifestación de decenas de miles de personas en La Paz, exigiendo el fin de los gobiernos militares y la instalación del Congreso de 1980. Este congreso fue convocado formalmente el 5 de octubre de 1982. Votó por Hernán Siles Zuazo y Jaime Paz Zamora, de la coalición Unidad Democrática Popular (U.D.P.), para ser, respectivamente, presidente y vicepresidente. La transición democrática acababa de completarse,

---

<sup>1</sup> S. Urioste, « La transición de 1978 en Bolivia » in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2018/Les Etudes du CERI*, n° 239-240, enero 2019 ([www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)).

pero abrió la puerta a la inestabilidad social y gubernamental y finalmente provocó el fin del ciclo del nacionalismo económico y de la influencia de los sindicatos de trabajadores.

### **El gobierno de la Unidad Democrática Popular**

Se pueden proponer varias explicaciones para tratar de describir las profundas turbulencias de los años de gobierno – o "desgobierno", como se denominó entonces – de la U.D.P entre octubre de 1982 y agosto de 1985. Una de ellas señala que la imposibilidad de legitimar un gobierno militar por el mero uso de la fuerza y sin apoyo social no se resolvió con una transición democrática basada en un pacto entre las élites, como en otros países latinoamericanos; sino que, por el contrario, la transición se habría logrado través de la presión social y sindical, como fue el caso de las huelgas de septiembre de 1982.<sup>2</sup>

De hecho, según la C.O.B., el "proceso democrático" resultante de la resistencia a la "dictadura y al fascismo" fue "obra" de los "trabajadores".<sup>3</sup> Por ello, la "oposición concertada" de la central sindical se convirtió en una abierta estrategia de desestabilización, ya que encontró poca respuesta a sus reivindicaciones y los partidos parlamentarios empezaban a desplazarla del campo político. Uno de los episodios más llamativos del progresivo deterioro de las relaciones entre la UDP y la C.O.B. fue cuando, en abril de 1983, esta última ocupó la principal empresa minera estatal para imponer el "control obrero mayoritario", es decir, la mayoría de sus delegados en el consejo de administración. Mientras tanto, la central había exigido, sin éxito, la adopción de su "Plan de Emergencia Económica y Social", elaborado desde la perspectiva de la lucha de clases, como condición para su participación "mayoritaria" en el gobierno. También se planteó el control interno de las empresas privadas por parte de sus empleados. La ruptura definitiva se produjo en mayo de 1984, después de que el VI Congreso de la C.O.B. exigiera, en el plano económico, la introducción de un salario mínimo que debía aumentar automática y proporcionalmente en función de la subida de los precios, y, en el plano político, la formación de un "gobierno revolucionario" que debía "cambiar el contenido de clase del Estado".<sup>4</sup> Tan solo en términos económicos, estas exigencias estaban en total desacuerdo con las medidas antiinflacionistas aplicadas por el gobierno, que tenía que intentar controlar la pérdida de volumen y valor de las exportaciones de minerales y el pago de la deuda externa.

La ruptura del gobierno de Hernán Siles Zuazo fue otro de los momentos álgidos de este periodo. En minoría en el Parlamento, donde fueron constantemente desafiados por el M.N.R. "histórico" de Víctor Paz y la Acción Democrática Nacionalista (A.D.N) del exdictador Hugo Banzer Suárez, los ministros de la coalición del M.N.R. de Izquierda y del M.I.R. mostraron abiertamente sus profundos desacuerdos. Incluso sucedió que Jaime Paz Zamora, a pesar de ser vicepresidente de la República, retirara a su partido del gabinete. La contrapartida de esta descomposición fue la pérdida de consenso que siguió a las medidas económicas

---

<sup>2</sup> J. Lazarte, *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro: política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung, 2005, p. 12.

<sup>3</sup> W. Delgadillo T., *Informe del CEN de la COB: en la gestión 1984-1987*, Santa Cruz, COB, 1987, p. 7.

<sup>4</sup> J. Lazarte, *op. cit.*, pp. 35-36.

aparentemente destinadas a frenar la inflación: en 1984, cuando los precios subieron un 2177%, las huelgas aumentaron un 192% respecto al año anterior, la mayoría de ellas de carácter salarial y procedentes de las clases medias. La inestabilidad del gobierno impidió el uso de la fuerza pública en la mayoría de los conflictos sociales.<sup>5</sup>

### Un ciclo termina

En este contexto, el 24 de noviembre de 1984, una mediación encabezada por la Iglesia católica condujo a la decisión de los principales partidos parlamentarios y del gobierno de acortar el mandato presidencial de Siles en un año y convocar nuevas elecciones, presidenciales y legislativas.

La C.O.B. interpretó este acuerdo como una "capitulación" de la U.D.P. para proteger los intereses de los trabajadores a cambio de su "estabilidad"; además, "con la intervención de la Iglesia, el gobierno de la U.D.P. y la derecha" habían "acordado despojar la reconquista democrática de todo contenido popular" atándola a "formalismos constitucionales".<sup>6</sup> Ante esta perspectiva, el 22 de enero de 1985, el Comité Ejecutivo de la central sindical exigió la creación de un "instrumento político capaz de dirigir la lucha más allá de los márgenes defensivos de la protección salarial".<sup>7</sup> Cuando en febrero de ese mismo año el gobierno de Siles Zuazo decretó un nuevo "paquete económico", los sindicatos mineros convocaron una gran manifestación en La Paz el 4 de marzo, que estuvo salpicada de explosiones de dinamita en las calles. Al día siguiente, los dirigentes de la C.O.B. declararon que el problema ya no era sólo salarial, sino también político, y que debía concluir con la dimisión del presidente y la instauración de un gobierno obrero. Con respecto a las próximas elecciones, la central sindical afirmó que los partidos de derecha aplicarían los planes del Fondo Monetario Internacional.<sup>8</sup> Por su parte, el gobierno calificó estas movilizaciones como "subversión" y denunció un "plan terrorista coincidente con la huelga",<sup>9</sup> mas unos días después reiteró la oferta de cogobernar con la C.O.B.

Esta propuesta fue rechazada por la central obrera, que renovó su llamamiento para "iniciar la estructuración de un instrumento político alternativo del pueblo".<sup>10</sup> Algunos dirigentes incluso invitaron a los "oficiales y soldados del Ejército y la Policía a unirse a la lucha para evitar la regresión y el fascismo".<sup>11</sup> Esta invitación llevó al presidente Siles Zuazo a ordenar el "control militar" del territorio, es decir, a desplegar tropas y vehículos militares en las calles de las capitales de departamento. El Alto Mando de las Fuerzas Armadas explicó que el objetivo era evitar al "pueblo" las consecuencias de la "intransigencia de los extremistas incrustados en el movimiento obrero, que, obedeciendo órdenes extranjeras" ponían en peligro "los más elementales derechos humanos" y la "paz pública", alterando la "normalidad

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 33 y 49.

<sup>6</sup> W. Delgadillo T., *op. cit.*, pp. 21-23.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>8</sup> *Presencia*, 5 de marzo de 1985.

<sup>9</sup> *Presencia*, 8 de marzo de 1985.

<sup>10</sup> *Presencia*, 19 de marzo de 1985.

<sup>11</sup> *Presencia*, 20 de marzo de 1985.

de las actividades" y atacando las "instituciones fundamentales del Estado"; por lo que era necesario "restablecer las garantías constitucionales" que preservaran la "seguridad de las personas, los bienes y los servicios, tanto públicos como privados".<sup>12</sup> Por su parte, el ministro del Interior aclaró que la "movilización militar" no implicaba la detención de personas y que esta medida difícilmente podía compararse con las acciones de las dictaduras, ya que se trataba de "proteger la democracia y garantizar que la fuente de soberanía, el pueblo, se expresara en las urnas".<sup>13</sup>

Este despliegue militar obligó a la C.O.B. a poner fin a una de las huelgas generales más largas de la historia de Bolivia, sin que se atendieran sus principales reivindicaciones. Las "Jornadas de marzo" de 1985 y el gobierno de la U.D.P. en general se convertirían en referencias negativas en los años siguientes. En cuanto al mantenimiento del orden, las justificaciones del "control militar" prefiguraron algunas de las formulaciones de los futuros estados de sitio establecidos por los gobiernos posteriores con el fin de reprimir las movilizaciones sindicales. Gobiernos que, a partir de 1985, se basarían en coaliciones de partidos políticos en el parlamento y emprenderían la privatización de las empresas públicas, entre ellas, las empresas mineras, y la liberalización del mercado laboral a medida que los sindicatos tradicionales fueron declinando. Se inició un nuevo ciclo que no terminaría hasta octubre de 2003, cuando las movilizaciones sociales alternativas a la C.O.B. y en contra de un "modelo neoliberal" condujeron a la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, constituyendo así un preámbulo para el retorno al nacionalismo económico bajo el gobierno de Evo Morales.

---

<sup>12</sup> *Presencia*, 21 de marzo de 1985.

<sup>13</sup> *Ibid.*

**Para citar este capítulo:** Sebastián Urioste, « 1982: El fin de la transición democrática en Bolivia », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## **La integración en América del Norte: de la innovación regional a la recalibración estratégica en un contexto de grandes perturbaciones mundiales**

**Michèle Rioux**

América del Norte ha sido un importante e influyente experimento de integración regional en los últimos 28 años, desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN se negoció como un acuerdo trilateral en las primeras etapas de una nueva ola de globalización e integración de la producción mundial. El objetivo general era lograr ganancias de competitividad, ya que América del Norte se enfrentaba a grandes retos en este sentido en la década de 1980.

Treinta años después, la negociación del Acuerdo Canadá-Estados Unidos-México (ACEUMA) tuvo lugar en un contexto muy diferente. Recordemos que Donald Trump había insistido en renegociar el TLCAN, del que dijo que no era un buen acuerdo comercial para EEUU. El proceso de negociación del MEFTA comenzó en 2017 y terminó en 2018 con la firma del acuerdo, que entró en vigor el 1 de julio de 2020. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2019 se firmó un protocolo modificadorio que vincula a Estados Unidos y México en materia de normas laborales. Canadá y México también firmaron un protocolo bilateral.

En este breve repaso a los treinta años de integración en América del Norte, veremos cómo la región ha pasado de la innovación regional a la recalibración estratégica de las dinámicas de integración en un contexto de gran perturbación mundial. En primer lugar, se analiza el TLCAN y sus repercusiones. A continuación, discutiremos las trayectorias de las continuidades y los cambios provocados por el ACEUMA. Concluimos con un debate prospectivo sobre el futuro de la integración regional en América del Norte.

### **TLCAN**

El TLCAN estableció un modelo para los acuerdos comerciales en muchos temas nuevos. Se trataba entonces de un segundo modelo de integración regional en contraste con un primer modelo, el europeo desarrollado por la Unión Europea (UE), que requiere intereses comunes, una identidad común y el establecimiento de instituciones que articulen varios estratos y niveles de regulación (local, nacional y regional). El TLCAN no pretendía establecer una comunidad de intereses norteamericana. La integración regional se basó en un enfoque orientado al mercado, con el fin de obtener ganancias de competitividad, inversión y producción, sin la ambición de crear una comunidad compartida e instituciones supranacionales.<sup>1</sup>

Para los Estados Unidos, se trataba de promover una competencia más justa y fomentar las reformas económicas en Norteamérica y en el resto del mundo. Para ambos socios estadounidenses, la cuestión también estaba relacionada con los cambios de política económica destinados a la competitividad y la innovación, pero sobre todo el objetivo era asegurar el

---

<sup>1</sup> C. Deblock, M. Rioux, « NAFTA: The Trump card of the United States ? », *Studies in Political Economy*, Vol. 41, n° 1, 1993, pp. 7-44.

acceso al mercado estadounidense para las empresas mexicanas y canadienses y poner fin a las medidas comerciales unilaterales de Estados Unidos.

Este innovador acuerdo comercial creó la mayor zona de libre comercio y representó el primer caso de agrupación de países desarrollados y en desarrollo. Fue el acuerdo más completo jamás negociado, con 22 capítulos, un preámbulo y anexos. Además de los compromisos de liberalización del comercio de bienes, un tema clásico de las negociaciones comerciales, el acuerdo introdujo nuevas disposiciones sobre la liberalización de los servicios (finanzas, telecomunicaciones, etc.), la inversión, la propiedad intelectual, la solución de diferencias entre Estados e inversores, y la competencia, por nombrar algunas. El acuerdo tenía incluso dos acuerdos paralelos, uno sobre el trabajo y otro sobre el medio ambiente, tal y como había prometido Clinton antes de su elección como Presidente de los Estados Unidos.

El acuerdo se convirtió en el modelo del sistema comercial multilateral, y muchas de las nuevas normas comerciales que introdujo se incorporaron al sistema comercial multilateral, ya que las negociaciones del TLCAN coincidieron con las de la Ronda de Uruguay, que condujeron a los Acuerdos de Marrakech y a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El modelo del TLCAN fue importante debido al tamaño de la región y al hecho de que muchas de sus innovaciones se han reproducido en otros acuerdos comerciales a nivel bilateral, regional y multilateral. Así, el modelo se ha extendido más allá de Norteamérica. Incluso se ha hablado de ampliarlo en el contexto de las negociaciones para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que ha sido objeto de negociaciones en varias Cumbres de las Américas. Este proyecto del ALCA era muy ambicioso e ilustraba la fuerza del efecto dominó del TLCAN. Además, el proyecto iba mucho más allá del libre comercio. En efecto, todos los países de las Américas, a excepción de Cuba, debían formar una comunidad de democracias y emprender formas de cooperación en varios ámbitos (económico, político, jurídico y social).

El TLCAN es conocido por la expansión de los vínculos comerciales y económicos entre sus Estados parte, al menos en la primera década, la creación de procesos de producción más eficientes, la mayor disponibilidad de bienes de consumo más baratos y una mayor oferta de productos.

Para algunos expertos, ha permitido mejorar el nivel de vida y las condiciones de trabajo, aunque también ha tenido perdedores por los efectos de la reestructuración industrial en algunos sectores. Para otros, el TLCAN ha sido culpado de la decepcionante evolución del empleo, el descenso de los salarios medios en EE.UU., el escaso aumento de la competitividad, así como el descuido de las cuestiones laborales y medioambientales.

El modelo de integración norteamericano ha sido ciertamente muy favorable a la extensión y ampliación de los derechos de las empresas sobre dimensiones sociales y medioambientales mucho más débiles. El TLCAN ha acelerado el proceso de globalización al significar el abandono del orden internacional que protegía el margen de maniobra de los Estados en favor del libre comercio como fin en sí mismo y, en consecuencia, la generalización del principio de competencia del libre comercio.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> M. Rioux, C. Deblock, L. Viau (dir.), *L'Aléna conjugué au passé, au présent et au futur*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015.

Con el abandono del proyecto del ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005, la entrada de China en la OMC y el pivote hacia Asia, así como la proliferación de acuerdos de libre comercio, el TLCAN se agotó.<sup>3</sup> Incluso ha sido rápidamente superado institucionalmente, ya que varios acuerdos comerciales han introducido nuevas disposiciones y normas comerciales. Asistimos a la aparición de formas de acuerdo denominadas "globales", "de asociación", "progresivas" o "inclusivas". Al mismo tiempo, la transición digital está provocando transformaciones estructurales que requieren nuevas regulaciones comerciales. En resumen, la economía y el comercio mundial han cambiado en treinta años, y el TLCAN no lo ha hecho.

### **¿Cambia el ACEUM el modelo del TLCAN?**

Antes del ACEUM, varios intentos de actualizar el TLCAN no habían tenido éxito, a pesar de la extensa agenda incorporada al TLCAN con casi 30 comités y grupos de trabajo. Otras iniciativas, en particular la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, han tropezado debido a la divergencia de prioridades entre los participantes. Un número importante de las disposiciones del ACEUM están tomadas de la Asociación Transpacífica Integral y Progresiva (PTPGT), otra iniciativa estadounidense, en la que participaron las tres partes del TLCAN, pero que fue abandonada por Estados Unidos. Los negociadores de la ACEUM habían concluido las negociaciones transpacíficas en 2015. Naturalmente, estos fueron el punto de partida de la "modernización" del TLCAN. Aunque el TLCAN fue innovador en varios aspectos, el ACEUM es más que una actualización del modelo, ya que pretende recalibrar la dinámica de la integración regional y reposicionar la región dentro del sistema económico mundial.

La ACEUM forma parte de una cierta continuidad con el TLCAN. El modelo de integración norteamericano establecido por el TLCAN se mantiene en el ACEUM, que moderniza el modelo norteamericano y recalibra el enfoque en ciertos aspectos. Su dimensión estratégica es tan fuerte como la del TLCAN, pero en un contexto de rivalidades internacionales sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial.

El comercio y la inversión transfronterizas siguen estando en el centro del nuevo acuerdo con el objetivo de fomentar la productividad y la competitividad de la región. En algunos casos, se han reforzado los derechos de los inversores y de los productores, así como su aplicación, sobre todo en lo que respecta a la propiedad intelectual. Algunos sectores cubiertos por el TLCAN se han liberalizado más, como el sector financiero y las telecomunicaciones. Están surgiendo nuevas cuestiones, como el comercio electrónico, la corrupción, la cooperación en materia de reglamentación, las políticas macroeconómicas y los tipos de cambio, la competencia y las empresas estatales, y las normas de origen, por citar sólo algunas.

La protección de los inversores se ha recalibrado. De hecho, el mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados, que se había opuesto como una amenaza a la

---

<sup>3</sup> M. Rioux, C. Deblock, « NAFTA - A Model Running Out of Breath ? », *CESifo Forum*, Vol. 11, n° 4, 2010, pp. 9-16.

soberanía de los Estados y a la capacidad de los gobiernos para regular en interés público, ha sido recalibrado. Esta recalibración se ve acentuada por las nuevas disposiciones sobre derechos laborales del ACEUM.<sup>4</sup> El ACEUM contiene obligaciones mucho más estrictas en materia de derechos laborales y mecanismos de aplicación más fuertes. En general, el ACEUM es una actualización y un reequilibrio del modelo de integración norteamericano existente más que uno verdaderamente nuevo, pero ciertamente incorpora nuevas dimensiones que lo acercan a los nuevos acuerdos de asociación como el AEGC, que se preocupa cada vez más por el desarrollo de la cooperación reguladora.

Sobre todo, el contexto ha cambiado en Norteamérica con la elección de Donald Trump y su impacto en las relaciones económicas internacionales, las consecuencias de la pandemia en el comercio y la inversión, la rivalidad entre Estados Unidos y China, y la guerra en Ucrania, que ha provocado una gran conmoción económica que ha ido creciendo desde marzo de 2022. En este contexto, la relación entre el Estado y el mercado en la región parece alinearse para el retorno de las intervenciones estatales debido a los límites del libre comercio como doctrina y práctica en respuesta a las crisis que han sacudido y siguen sacudiendo la región.

El orden económico de la posguerra se forjó sobre una base de compromiso, ya que se concedió a los Estados nacionales la libertad de proteger la estabilidad económica nacional y las excepciones comerciales para garantizar que el sistema pudiera mantener su legitimidad y obtener el apoyo del público.<sup>5</sup> El paso de la liberalización ordenada al libre comercio ha hecho que la economía mundial se oriente hacia un sistema de desmantelamiento de los sistemas nacionales y de las políticas internas para alcanzar objetivos de interés público.<sup>6</sup> En cierta medida, el ACEUM coincide con una crisis del liberalismo y una crisis del multilateralismo que hace temer un giro hacia la desglobalización.<sup>7</sup> Queda por ver si la ACEUM estará a la altura de los nuevos retos en materia de regulación y posicionamiento estratégico de la región norteamericana. Un éxito podría significar que el ACEUM podría consolidar la integración norteamericana y tener una influencia más allá de la región, como ocurrió con el TLCAN. El fracaso supondría un repliegue nacionalista y un proteccionismo cuyos efectos podrían conducir a la desintegración regional y a la desglobalización.

El modelo de integración norteamericano ha sido un vector de cambio en la relación entre los estados y los mercados de la región. América del Norte ha sido un laboratorio experimental de integración regional durante casi treinta (30) años. El TLCAN, como modelo de integración, ha tenido muchas repercusiones normativas y estructurales importantes en la región y en el resto del mundo. Agotado y cuestionado, el modelo se enfrentaba a nuevos e importantes

---

<sup>4</sup> S. Zini (dir.), *Vers une politique commerciale socialement responsable dans un contexte de tensions commerciales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2021.

<sup>5</sup> J. G. Ruggie, « International regimes, transactions, and change : Embedded liberalism in the postwar economic order », *International Organization*, Vol. 36, n° 2, 1982, pp. 379-415.

<sup>6</sup> D. Rodrik, « Populism and the Economics of Globalization », *Journal of International Business Policy*, Vol. 1, n° 1, 2017, pp. 12-33 ; J. B. Velut, G. Siles-Brügge, L. Dalingwater, « Rethinking the Dynamics of Inclusion and Exclusion in Trade Politics », *New Political Economy*, Vol. 27, n° 4, 2022, pp. 547-552 ; J. C. Hays, *Globalization and the New Politics of Embedded Liberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2009 ; J. G. Ruggie, *Embedding Global Markets*, Boca Raton, Routledge, 2008.

<sup>7</sup> J. Sapir, *La Démondialisation*, Paris, Le Seuil, 2021.

retos que justificaban su modernización. Esta modernización se ha debatido y negociado en un contexto muy diferente y se está aplicando en un contexto difícil marcado por la pandemia y los conflictos internacionales.

Varios cambios económicos y políticos han influido en estas negociaciones. En primer lugar, las cadenas de valor mundiales están ahora muy integradas, y esto se ha puesto de manifiesto de forma significativa por la perturbación causada por la pandemia y las actuales tensiones geoestratégicas provocadas por la guerra de Ucrania. En segundo lugar, la importancia de Asia en estas cadenas globales se ha hecho ineludible y ha afectado significativamente a la región de América del Norte, ya que las rivalidades sino-estadounidenses han creado un clima de guerra comercial que ha socavado gravemente tanto las negociaciones del Transpacífico como las del ACEUM. En tercer lugar, muchos acuerdos comerciales bilaterales y regionales fueron negociados por EE.UU., Canadá y México, y en cierto modo el ACEUM pretendía poner al día a los socios del TLCAN en este sentido.

Existen importantes similitudes entre el TLCAN y el ACEUM. El ACEUM se basa en el modelo de integración norteamericano establecido por el TLCAN, pero sus intenciones son más progresistas e inclusivas, algunos dirían que populistas, ya que la legitimidad democrática del TLCAN ha sido cuestionada y debatida. Además, tiene una inequívoca dimensión estratégica debido a las consecuencias de las crisis provocadas por la pandemia y la guerra en Ucrania.<sup>8</sup>

Si el TLCAN consiguió dar a Estados Unidos y a la región una importancia e influencia renovadas en los años 90, el ACEUM es un acuerdo que también pretende reposicionar el liderazgo de Estados Unidos en América del Norte y en la economía global en un mundo cada vez más minado por un contexto de crisis multidimensional. Su influencia dependerá de la capacidad de los tres países para revitalizar el espacio económico norteamericano y de la forma en que las intervenciones de los Estados provoquen, o no, conflictos comerciales. ¿Podría el ACEUM ser un modelo para la región, otras regiones y el sistema multilateral, como fue el caso del TLCAN? Es posible, pero es muy dudoso. Es mucho menos probable que el ACEUM sea un modelo para la región de lo que fue el TLCAN en los años 90. La historia lo dirá... Pero está claro que el modelo del ACEUM es más complejo de exportar que el del TLCAN, a menos que se abra al comercio regulado, teniendo en cuenta los retos sociales y medioambientales que son tan importantes para estructurar el futuro de una Norteamérica competitiva y progresista que podría proporcionar un nuevo modelo a seguir.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> M. Arès, E. Boulanger, E. Mottet (dir.), *La Guerre par d'autres moyens : rivalités économiques et négociations commerciales au xx<sup>e</sup> siècle*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2021 ; G. Gagné, M. Rioux (dir.), *NAFTA 2.0, From the first NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement*, Cham, Palgrave Springer, 2022.

<sup>9</sup> S. Polaski, K. Nolan, M. Rioux, « The USMCA : A "new model" for labor governance in North America ? », in G. Gagné y M. Rioux (dir.), *NAFTA 2.0, From the first NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement*, Cham, Palgrave Springer, 2022, pp. 139-156.

**Para citar este capítulo:** Michèle Roux, « La integración en América del Norte: de la innovación regional a la recalibración estratégica en un contexto de grandes perturbaciones mundiales », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/ Les Etudes du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Balance de Río+30 en América Latina y el Caribe

Martha Isabel Gómez Lee e Isabella Cárdenas Terraza

Este año se cumplen 50 años de la Conferencia de las Naciones Unidas también conocida como la Primera Cumbre para la Tierra, celebrada en Estocolmo (Suecia) del 5 al 16 de junio de 1972. En esta conferencia se adoptó en primer lugar, la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, con postulados no vinculantes, que enunciaron los principios para la conservación y mejora del medio humano y, en segundo lugar, un plan de acción.

Asimismo, se cumplen 30 años de la conocida segunda Cumbre para la Tierra, que se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Esta fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En esta ocasión se adoptaron la Declaración de Río que contiene los principios de desarrollo sostenible, un programa de acción para el siglo XXI llamado Agenda 21, que buscaba establecer una alianza mundial nueva y equitativa y, por último, la Declaración de principios relativos a los Bosques.

En Río nacieron tres convenios vinculantes: La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que condujo en 2015 a la adopción del Acuerdo de París; el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que ha dado lugar a los protocolos de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, Nagoya sobre distribución de beneficios y Nagoya-Kuala Lumpur sobre responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra de la Desertificación.

Teniendo en cuenta que estas dos cumbres constituyeron un momento decisivo en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo y que fueron las que dieron lugar al nacimiento del derecho ambiental a escala internacional, vale la pena hacer un balance de su impacto en América Latina y el Caribe en cuanto a su efecto propulsor de modificaciones e instituciones en ALC y el estado actual del medio ambiente en esta región, al cumplirse 50 años de Estocolmo y 30 de Río.

La región de América Latina y el Caribe alberga alrededor del 40% de las especies animales y vegetales del mundo y presenta, además, un gran nivel de endemismos. Contiene cerca del 40% de las especies de bosques tropicales y un 36% de los bosques industriales y cultivados para la alimentación.<sup>1</sup> Con tan solo el 15 por ciento de la superficie del planeta, presenta la mayor diversidad de especies y de ecorregiones del mundo. Asimismo, la región tiene a su haber alrededor de un tercio de la disponibilidad mundial total de recursos hídricos renovables.<sup>2</sup> Aunque se destaca por ser una región rica en recursos naturales y en biodiversidad, su deterioro avanza de manera inexorable, tanto que la CEPAL se refiere a la tragedia ambiental de los recursos naturales en América Latina y el Caribe.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> M. Tavares, H. Blanco, V. Torres, H. Soto, E. Sanhueza, C. de Miguel, A. Schuschny, J. Leal, R. Jordán, R. Szalachman, M. Luis, R. Galindo, L. Zapata, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010, p. 120 (<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2935>).

<sup>2</sup> R. Guimarães, « La sostenibilidad del desarrollo entre Río-92 y Johannesburgo 2002: eramos felices y no sabíamos », *Ambiente & Sociedade*, Vol. 4, n° 9, 2001, p. 7 ([www.scielo.br/pdf/asoc/n9/16873.pdf](http://www.scielo.br/pdf/asoc/n9/16873.pdf)).

<sup>3</sup> N. Gligo et al., *The Environmental Tragedy of Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2020 ([https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46105/1/S2000590\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46105/1/S2000590_en.pdf)).

En este contexto, vale la pena preguntarse: ¿Cómo ha sido la experiencia en la región latinoamericana en las tres décadas después de Río?

Este artículo se divide en dos partes. En la primera, se argumenta que Estocolmo y Río impactaron a las agendas de desarrollo de ALC como lo evidencian los principales desarrollos institucionales, legales, políticos y económicos relacionados con la sostenibilidad. En la segunda parte, se observa que, sin embargo, ALC está padeciendo una tragedia ambiental que es causada por la tragedia del extractivismo.

### **El desarrollo de instituciones, estrategias y políticas gubernamentales**

La Cepal señala que, en respuesta al llamado de la Declaración de Estocolmo de adoptar medidas a gran escala sobre el medio, "los gobiernos de todos los países de la región, en mayor o menor medida, iniciaron un proceso de incorporación del tema ambiental en las esferas administrativas y legislativas, lo que dio lugar a políticas ambientales".<sup>4</sup> Asimismo, los convenios vinculantes que se adoptaron en Río "generaron una serie de cambios institucionales importantes y nuevos mecanismos de cooperación".<sup>5</sup>

En el caso de América Latina y el Caribe (ALC) Estocolmo por lo general representó "un importante punto de partida de la institucionalidad y legalidad ambientales y conllevó la gradual incorporación de las consideraciones de orden ambiental en los países individualmente considerados y en las diferentes estructuras regionales".<sup>6</sup>

Hubo una fuerte corriente post Río, tanto para el sector público, como el privado. En palabras de Cabrera "la conciencia sobre los aspectos ambientales el desarrollo y el concepto asociado de desarrollo sostenible han penetrado gradualmente en las políticas públicas y en las prácticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe". Esto se refleja, en particular, en el desarrollo de instituciones, estrategias y políticas gubernamentales en diferentes países de la región realizados a propósito de Río.

La CEPAL (2001) destaca que entre los temas que presentan mayores avances en ALC están: la evaluación de impacto ambiental, el ordenamiento territorial, los nuevos delitos y penas, la responsabilidad por daño ambiental, las tasas de contaminación y otros instrumentos económicos, la consagración de acciones judiciales de defensa ambiental, los mecanismos de participación ciudadana y las limitaciones al dominio por razones ambientales.<sup>7</sup>

Al igual que en el plano institucional, los marcos regulatorios ambientales también experimentaron un proceso de evolución desde la celebración de la Conferencia de Río en 1992.<sup>8</sup> También han sido relevantes los procesos de reformas a leyes sectoriales que regulan

---

<sup>4</sup> Cepal, « La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe : desafíos y oportunidades », 2001, p. 101 ([https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2322/S2001624\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2322/S2001624_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)).

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>6</sup> J. A. Cabrera Medaglia, « El impacto de las declaraciones de Río y Estocolmo sobre la legislación y las políticas ambientales en América Latina », 2003, p. 304 (<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13406/12668>).

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>8</sup> R. Guimarães, *op. cit.*

la explotación, uso y conservación de recursos naturales renovables y no renovables. Estos procesos generaron amplios debates en los países que los iniciaron y algunos de ellos fueron resistidos tanto por actores públicos como por la sociedad civil.<sup>9</sup>

En la primera década después de Río fue notable el liderazgo de los países de la región en tres aspectos: primero, se puede evidenciar que los países de América Latina y el Caribe han sido muy activos en lo que se refiere a la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en otros ámbitos de la CMNUCC y del Acuerdo de París. Por medio de la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC) y de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS), los países latinoamericanos y caribeños han solicitado la consideración de los derechos humanos.<sup>10</sup>

Segundo, en lo que respecta a la CMNUCC, existen referencias expresas al cambio climático en cinco de las 33 Constituciones de América Latina y el Caribe: Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Ecuador, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).<sup>11</sup> Asimismo, en los últimos años, nueve países latinoamericanos y caribeños han aprobado leyes climáticas, a saber: Argentina (2019), Brasil (2009), Colombia (2018), Dominica (2018), Guatemala (2013), Honduras (2013), México (2012), Paraguay (2017) y Perú (2018). A su vez, existen proyectos o anteproyectos de ley, o se está discutiendo la posibilidad de contar con leyes específicas sobre esta materia en, al menos, Chile, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Granada, Nicaragua, la República Dominicana, San Vicente y las granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.<sup>12</sup>

Tercero, las leyes de prevención del riesgo de desastres componen un cuerpo normativo esencial para la lucha contra el cambio climático en la región. Lo fundamental es que se ha utilizado el enfoque basado en derechos humanos para la implementación de estas leyes en 26 países de ALC. Además de garantizar el derecho a la vida, la salud y la integridad, se ha buscado "la igualdad y no discriminación, proteger los derechos de información y participación, y asegurar que las necesidades y opiniones de las personas y los grupos más vulnerables se consideren de manera adecuada".<sup>13</sup>

El último avance importante en la región es el de haber adoptado el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, también conocido como el "Acuerdo de Escazú" en marzo de 2018 en Escazú, Costa Rica. Entró en vigor el 22 de abril de 2021, un día muy simbólico pues marca el Día Internacional de la Madre Tierra. Constituye un instrumento multilateral útil para apoyar un desarrollo igualitario, inclusivo y sostenible.

Este acuerdo ofrece a los Estados y sociedades de la región una plataforma pionera para implementar el principio diez de la Declaración de Río. Se trata de un principio enfocado en la forma en que se toman las decisiones públicas y basado en la asunción general de que, en los asuntos ambientales, la mejor forma de tratamiento es "la participación de todos los

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>10</sup> Cepal, *Cambio Climático y Derechos Humanos. Contribuciones desde y para América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2019, p. 47 ([https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44970/S1901157\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44970/S1901157_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y)).

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 66.

ciudadanos interesados".<sup>14</sup> Este acuerdo "reconoce y desarrolla expresamente derechos humanos procedimentales, sirve de base para el ejercicio pleno de derechos sustantivos como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la vida, a la salud o a la alimentación en el contexto del cambio climático".<sup>15</sup>

Es de destacar que Escazú es el primer tratado que contiene disposiciones específicas para la promoción y protección de las personas defensoras del medio ambiente en una de las regiones más peligrosas del mundo para quienes defienden el medio ambiente y la tierra, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

### **Tragedia ambiental: la otra cara del extractivismo**

A pesar de que los países latinoamericanos y caribeños han adoptado políticas y estrategias acordes a Río, la situación ambiental de América Latina y el Caribe se torna cada día más compleja, pues no solo se suman de manera creciente los efectos negativos del cambio climático, sino que las asimetrías mundiales aumentan esta degradación ambiental.

Ya en la primera década después de Río el patrimonio biológico de ALC se encontraba amenazado por la pérdida de los hábitats naturales).<sup>16</sup> La región registraba alrededor del 66% de la disminución global de bosques ocurrida entre los años 2000 y 2005 y presentaba una de las tasas más elevadas de pérdida de hábitats del mundo.<sup>17</sup> Esto a pesar del compromiso creciente con la conservación de la biodiversidad, por ejemplo, entre 1990 y 2008 se duplicó con creces la designación de áreas protegidas terrestres y marinas.<sup>18</sup>

En 2000 el problema de contaminación mostraba signos de empeoramiento preocupante, producto del crecimiento económico, poblacional y de la profundización de ciertos patrones de producción y consumo. En términos generales, las causas de la contaminación de aire, suelo y agua que experimentaba ya desde entonces la región y sus consecuencias sobre la salud estaban asociadas al proceso de urbanización no planificada y a la agricultura.<sup>19</sup>

El crecimiento urbano también ha tenido consecuencias adversas en la calidad del aire, la contaminación por residuos sólidos y peligrosos, el deterioro de las zonas costeras y la contaminación del agua. El hacinamiento y la falta de infraestructura han propiciado el aumento de la exposición a contaminantes, siendo los estratos más pobres los que sufren en mayor medida los efectos de la contaminación.<sup>20</sup> Ya desde principios del siglo XXI, en el contexto regional, el Caribe ha constituido la subregión que en mayor medida se ha visto afectada por los desastres naturales.<sup>21</sup>

---

<sup>14</sup> G. Médicis Colombo, « El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe », *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 9, n° 1, 2018, p. 4 (<https://doi.org/10.17345/rcda2412>).

<sup>15</sup> Cepal, *op. cit.*, p. 48.

<sup>16</sup> M. Tavares *et al.*, *op. cit.*, p. 120.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>19</sup> R. Guimarães, art. citado, p. 7.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 8.

Desde ese entonces la falta de planificación en el uso de los recursos naturales y de tecnologías y políticas apropiadas que garanticen su preservación, ha provocado un agudo deterioro ambiental en la región, que se ha manifestado en pérdida de biodiversidad, y en degradación de los suelos, disminución de la disponibilidad de agua dulce, cambio de los cauces de los ríos por azolvamiento y disminución de la calidad de sus aguas por contaminación y sedimentación.<sup>22</sup> También en 2001 "otro de los grandes desafíos de la región es controlar la extracción ilegal de madera".<sup>23</sup> La región para ese entonces dedicaba casi la mitad de sus ecosistemas naturales a la agricultura y la ganadería.<sup>24</sup>

Se critica que el grueso de las políticas ambientales explícitas vigentes, así como los instrumentos de regulación directa e indirecta utilizados en la región, son de carácter reactivo. Asimismo, ha sido incipiente la capacidad de las instituciones ambientales de alcanzar las metas trazadas en términos de políticas transectoriales y subregionales efectiva.<sup>25</sup>

Sin embargo, al analizar la experiencia de la región en estas tres décadas después de Río el verdadero problema regional está en que "Todo esfuerzo en favor de la sostenibilidad ambiental entra en conflicto con un estilo de desarrollo en que sigue primando la explotación de los recursos naturales con escasa agregación de valor".<sup>26</sup>

En los últimos 20 años, la región no ha logrado cerrar las brechas de productividad con los países desarrollados, ni ha podido transformar su estructura productiva, aun fuertemente basada en sectores intensivos en recursos naturales lo que genera gran presión sobre los recursos naturales, suelos y atmósfera o sectores manufactureros de bajo valor agregado, lo que limita el potencial de crecimiento y de mejora en los indicadores de pobreza e igualdad.<sup>27</sup>

La tragedia ambiental de ALC obedece a que las economías extractivistas regionales de mediano y largo plazo están relacionadas con fenómenos propios de la globalización. Esto va unido a la ya larga apropiación desigual de los beneficios del progreso técnico y la productividad, exacerbada por la actual desaceleración de la economía mundial. El meollo del asunto está en la racionalidad ambiental de la actual civilización que lleva a la dependencia del crecimiento económico de los combustibles fósiles y la rivalidad por la dominancia geopolítica y tecnológica en la transición hacia un modelo energético basado en energías renovables.

Por otra parte, con la adopción en 2015 a nivel mundial de una agenda internacional de desarrollo, el pilar ambiental de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible quedó vaciado del contenido social y ambiental que le habían dado Estocolmo y Río al crecimiento económico.

Aunque ya desde la primera década después de Río fue evidente que se ampliaron de manera progresiva en la región los principios y normas de Estocolmo y Río, lo que ha quedado

---

<sup>22</sup> Cepal, 2001, *op. cit.*, p. 39.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>25</sup> R. Guimarães, art. citado, p. 3.

<sup>26</sup> N. Gligo *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>27</sup> Cepal, « La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la cumbre para la tierra : avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe », Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2012 (<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1426>).

evidenciado es el reto en las siguientes décadas será fortalecer las capacidades para hacer cumplir la normatividad desarrollada.

El balance de Río + 30 en la región permite observar que la otra cara de la tragedia ambiental de la región es la tragedia de una economía extractivista que no ha podido prever ni evitar la pérdida de biodiversidad, ni la crisis climática global.

Son las asimetrías mundiales las que condicionan la tragedia ambiental en ALC. En estas condiciones los objetivos de las Cumbre de Estocolmo y Río están en términos prácticos, fuera de la consideración de las políticas económicas en la región. Sin embargo, la región suministra, por un lado, conocimientos, prácticas e innovaciones de sus comunidades indígenas y locales y por otro, propuestas académicas seminales para incorporar la dimensión ambiental al desarrollo sostenible que sirven para contrarrestar la crisis ambiental global.

**Para citar este capítulo:** Martha Isabel Gómez Lee e Isabella Cárdenas Terraza, « Balance de Río+30 en América Latina y el Caribe », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Etudes du CERI*, n° 259-260, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

Tercera parte

# América latina en las urnas

## Introducción. Elecciones históricas en Colombia y Brasil

*Olivier Dabène*

En un contexto marcado por múltiples crisis, el año 2022 sólo vio tres elecciones generales, pero será recordado por la histórica victoria de la izquierda en Colombia y el regreso de Lula en Brasil. En los tres casos, la dinámica del rechazo volvió a entrar en juego, con tres alternancias que penalizaron a la derecha en Brasil y Colombia y a la izquierda en Costa Rica.

También se celebraron elecciones locales en Perú, que dieron como resultado la elección de un alcalde de extrema derecha en Lima.

Por último, cuatro países celebraron referendos (Uruguay, México, Chile y Cuba).

**Tabla 1**  
**Elecciones en América latina en 2022**

Fechas	Países	Tipo de elección	Vencedores y partidos	Participación*
6 febrero/3 abril	Costa Rica	Presidenciales y legislativas	Rodrigo Chaves PPSD (derecha)	59,71% (-6,49)
13 marzo	Colombia	Legislativas y primarias	Pacte histórico (izquierda)	47,3% (-1,5)
27 marzo	Uruguay	Referéndum	Derecha	85,6%
10 abril	México	Referéndum revocatorio	AMLO	17,8%
29 mayo/19 junio	Colombia	Presidencial	Gustavo Petro (izquierda)	54,98% (+0,8)
5 junio	México	Gobernadores	MORENA	46,1 (-2,9)**
4 septiembre	Chile	Referéndum	« Rechazo »	85,8%***
25 septiembre	Cuba	Referéndum	SI	74,1% (-15,95****)
2 octubre	Perú	Regionales y locales	Extrema derecha Rafael López Aliaga (Lima)	Lima : 78,6% (-4)
2-30 octubre	Brasil	Presidencial, estatales y legislativas	Lula (izquierda): presidencial PL (derecha): diputados, senadores y gobernadores)	79% (-0,67)**
27 nov./4 dic.	Cuba	Municipales	PCC	68,5 % (- 20,5)

\* Primera vuelta  
\*\* Promedio de las seis elecciones  
\*\*\* Voto obligatorio  
\*\*\*\* Evolución con respecto al referéndum de 2019 sobre la nueva constitución  
Partidos: MORENA (izquierda): Movimiento de regeneración nacional; PPSD (derecha) : Partido progreso social democrático; PL: Partido liberal (partido de Bolsonaro)

El año comenzó con elecciones generales en Costa Rica. En un contexto muy deteriorado por los efectos de la pandemia (COVID-19), las presiones migratorias y las tensiones sociales, el partido de izquierdas en el poder desde 2014 sufrió una aplastante derrota. En las elecciones legislativas, el partido del presidente saliente Carlos Alvarado, el Partido de Acción Ciudadana (PAC), no obtuvo ningún escaño, mientras que en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, su candidato obtuvo un 0,6%. El Partido de Liberación Nacional (PLN), que gobernó el país en nueve ocasiones entre 1953 y 2010, reaparece con 19 de los 57 escaños de la asamblea. Sin embargo, fue derrotado en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de abril por el conservador Rodrigo Chaves. Estas elecciones estuvieron

marcadas por una participación muy baja (59,97% en la primera vuelta; 53% en la segunda), lo que delata un malestar en esta democracia considerada ejemplar durante mucho tiempo.

En marzo, Colombia celebró elecciones legislativas en las que la izquierda, liderada por Gustavo Petro, obtuvo un triunfo. Además, se impuso en las primarias, posicionándose como el favorito para las elecciones presidenciales.

La primera vuelta de las elecciones presidenciales tuvo lugar el 29 de mayo. Como se esperaba, Petro quedó en primer lugar con el 40% de los votos, por delante de Rodolfo Hernández. La derecha clásica fue eliminada. El 19 de junio, Petro ganó por poco la segunda vuelta, con una participación muy alta (58,17%). La izquierda colombiana había llegado al poder por primera vez en su historia.

También en marzo, un referéndum de iniciativa popular sometió a la aprobación de los uruguayos la derogación de 135 artículos (de un total de 476) de una "ley de urgente consideración" en materia de educación, seguridad y trabajo. La oposición de izquierda consideró que el gobierno estaba aprovechando la pandemia para avanzar en su programa de reformas conservadoras. La victoria del NO fue acogida como una muestra de apoyo al presidente Lacalle Pou.

El 10 de abril, el presidente mexicano López Obrador pidió a sus conciudadanos que votaran sobre la primera mitad de su mandato. Este referéndum revocatorio, una promesa de campaña, tuvo una participación de sólo el 17,8%. De los pocos que votaron, el 93,4% estuvo a favor de mantener a AMLO en el cargo.

También en México seis estados (Tamaulipas, Oaxaca, Quintana Roo, Aguascalientes, Hidalgo y Durango) renovaron sus gobernadores el 5 de junio. Cuatro fueron a MORENA.

En septiembre se celebraron otros dos referendos.

En Chile, el proyecto de nueva Constitución fue rechazado por el 61,86% de los votantes.

En Cuba, en cambio, el gobierno dio un hábil golpe político al conseguir que se aprobara un nuevo código de familia muy progresista (matrimonio gay, adopción por parte de padres homosexuales, maternidad subrogada, etc.), en una completa ruptura con la política del régimen de prohibir, castigar y "curar" la homosexualidad.

La "oposición" se encontró atrapada, ya que apoyaba las reformas, pero no al gobierno que organizó el referéndum. El SÍ ganó por un amplio margen.

Finalmente, en octubre, Brasil optó por el regreso de Lula a la presidencia. Vencido por un estrecho margen (49,1% frente al 50,9% de Lula), Jair Bolsonaro dejó que sus partidarios expresaran su frustración a viva voz en las calles. La tarea de Lula se complicó por el hecho de que la derecha había ganado la mayoría en el Congreso.

Al finalizar el año, Cuba organizó elecciones municipales, que los electores ignoraron.

**Para citar este capítulo:** Olivier Dabène « Introducción. Elecciones históricas en Colombia y Brasil », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## **Costa Rica 2022: Una alternancia política en medio de una crisis partidista**

**Erica Guevara**

Las elecciones presidenciales de 2022 marcan un importante punto de inflexión en la historia electoral de Costa Rica, al llevar a la cabeza del país a Rodrigo Chaves, un candidato que no representa a ninguno de los tres partidos que han gobernado desde los años 80. Las elecciones fueron especialmente duras para los partidos tradicionales: la derrota fue amarga para el partido del gobierno saliente, el Partido Acción Ciudadana (PAC), que sólo obtuvo el 0,66% de los votos tras ocho años de mandato. Pero también fue un gran revés para el Partido Liberación Nacional (PLN), cuyo candidato y ex presidente José María Figueres Olsen,<sup>1</sup> hijo de uno de los «padres fundadores» del sistema republicano costarricense, perdió en la segunda vuelta ante un candidato casi desconocido. Aunque el partido sigue siendo la fuerza más importante en la Asamblea Nacional, se trata de la tercera derrota consecutiva del PLN en las elecciones presidenciales, algo que nunca había ocurrido. Finalmente, las tendencias evangélicas, que habían impuesto su agenda y habían llegado a la segunda vuelta durante la campaña electoral de 2018, llegaron divididas a la elección y sólo lograron obtener un tercer lugar en 2022. Por tanto, el resultado de las elecciones es muy diferente al de 2018.

La campaña electoral estuvo marcada sobre todo por una gran fragmentación partidista. Más de veinticinco candidatos compitieron por la presidencia (frente a los trece de 2018), representando a partidos muy pequeños, y de creación reciente, a menudo tras la división de partidos más grandes o la deserción de figuras políticas. Por ejemplo, el ex candidato del 2018 del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), Rodolfo Piza, quien también había sido ministro en el gobierno de Carlos Alvarado, dejó el PUSC, que ya no lo apoyaba, para ser el candidato del Partido Nuestro Pueblo, creado en el 2018. Este fue también el caso de Rolando Araya, quien, tras no ser nominado como candidato presidencial del PLN en las elecciones primarias, decidió convertirse en el candidato de otro partido creado en el 2021, Costa Rica Justa. El Partido Renovación Nacional (PREN) también se dividió tras la salida de su candidato Fabricio Alvarado y de una serie de diputados, quienes crearon el Partido Nueva República (PNR). Por último, el liberalismo económico estuvo fuertemente representado en la elección, con al menos cinco partidos que se declararon de esta tendencia (incluidos tres partidos fundados por disidentes del Movimiento Libertario, en gran dificultad por las deudas del partido y de su fundador, Otto Guevara). La oferta electoral fue por tanto ilegible para el electorado, que tuvo dificultades para recordar los nombres de los candidatos e identificar las diferencias entre los partidos. Según una encuesta del CIEP, el 53% de las personas que tenían intención de votar decían no tener preferencia por ningún candidato en agosto de 2021.<sup>2</sup>

En este sombrío panorama, fue un candidato poco conocido, Rodrigo Chaves, quien consiguió atraer la mayor atención mediática. Este economista, que construyó su carrera principalmente en organismos internacionales (sobre todo en el Banco Mundial), se convirtió en disidente del

---

<sup>1</sup> José María Figueres Olsen es hijo de José María Figueres Ferrer, considerado el fundador de la Segunda República de Costa Rica, tras establecer una asamblea constituyente.

<sup>2</sup> Ver Estudio de Opinión del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, 1 de septiembre de 2021 (<https://ciep.ucr.ac.cr/estudio-de-opinion-publica-agosto-2021/>).

PAC tras ser destituido como ministro de Hacienda en el gobierno de Carlos Alvarado, en mayo del 2020. Posteriormente asumió el liderazgo del Partido Progreso Social Democrático (creado en 2018), adoptando un tono muy crítico hacia el gobierno, las élites políticas y los partidos llamados "tradicionales" (el PLN, el PUSC, el PAC). También desarrolló estrategias de comunicación propias de un posicionamiento antisistema. En un programa impreciso y poco detallado, prometió "hacerse cargo por fin"<sup>3</sup> de lo que los gobiernos anteriores no habían tenido el valor de hacer, y se fijó como objetivos reducir la tasa de desempleo, frenar la corrupción, reactivar la economía y reducir la deuda pública. También obtuvo el apoyo de una importante figura de los medios de comunicación costarricenses, la periodista Pilar Cisneros, a quien ofreció la posibilidad de presentarse como primera diputada por la provincia de San José.

En la primera vuelta de las votaciones del 6 de febrero de 2022 ganaron José María Figueres Olsen (PLN) con el 27,26% de los votos y Rodrigo Chaves (PPSD) con el 16,7%. El PNR de Fabricio Alvarado sólo quedó en tercer lugar (14,82%), pero este resultado confirma la normalización de las tendencias evangélicas en la política costarricense. Con el cuarto lugar y el 12,33% de los votos, esta elección presidencial fue un fracaso para el PUSC. Por su parte, el Partido Liberal Progresista (PLP) de Eli Feinzaig, que obtuvo casi la misma puntuación (12,33%), celebró una victoria, ya que se trata de su mejor resultado electoral.

El PLP consiguió entrar por primera vez en la Asamblea Nacional (con 6 diputados electos). Con seis partidos representados, el parlamento está paradójicamente (dada la abundante oferta electoral) algo menos fragmentado que en 2018, y sobre todo mucho menos que en 2014 (cuando se eligieron 9 partidos para la Asamblea Nacional). El PLN obtuvo nuevamente una buena puntuación y una posición dominante en el parlamento (con 19 de 57 diputados), seguido por el PPSD (10 diputados), cuyos resultados son muy buenos para un partido nuevo, y luego por el PUSC (9 diputados) y el PNR (7 diputados). El partido de extrema izquierda Frente Amplio también logró obtener el mayor número de diputados desde su creación (6 electos). Por otro lado, la derrota fue muy fuerte para el PAC, que no obtuvo ningún diputado por primera vez en veinte años (y desde su creación). En la Asamblea Nacional en 2022 se destacan entonces tres fuerzas posicionadas en el centro (el PLN, el PPSD y el PUSC) y varios partidos bien representados en los extremos (el FA a la izquierda y el PNR y el PLP a la derecha), en una configuración que obliga a todos los partidos, incluido el de gobierno, a negociar con los demás para poder llevar a cabo proyectos. Las trayectorias de los diputados del PPSD, pero también del PLP o del PNR, entre los que se encuentran periodistas, empresarios y personalidades sin experiencia en política, confirman la tendencia «antisistema» y antipolítica que recorre Costa Rica desde hace varios años, y que lleva a los electores a preferir candidatos cuya profesión no está directamente vinculada a la política.

La elección presidencial fue finalmente ganada en abril de 2022 por Rodrigo Chaves, con el 52,82% de los votos, consagrando así por primera vez un partido de muy reciente creación, el PPSD. La tasa de abstención, que alcanzó el 43,24% del electorado, fue histórica. Entre los factores que explican la derrota del ex presidente José María Figueres Olsen, que sin embargo es uno de los principales líderes de su partido, se pueden citar los numerosos escándalos con los que se asocia su nombre (incluido el escándalo de corrupción de Alcatel

---

<sup>3</sup> El eslogan de campaña de Rodrigo Chaves fue "yo me como la bronca".

en 2004, por el que fueron condenados otros dos ex presidentes del país), que tienen un efecto duradero en su imagen. Más recientemente, su partido también se vio muy afectado por los casos "Cochinilla", "Azteca" y "Diamante", que revelaron redes de corrupción y chantaje entre muchos alcaldes a menudo afiliados al PLN, empresas y organizaciones de narcotraficantes. Las encuestas del CIEP muestran la fuerza del voto "anti-PLN": aunque el partido se benefició de la transferencia de votos entre la primera y la segunda vuelta, no fue suficiente para ganar las elecciones.<sup>4</sup> Las crisis vividas por el PLN confirman la desconfianza del electorado costarricense en la profesión política. Así, el resultado se explica esencialmente por una forma de voto afectivo, en el que los votantes expresan su rechazo a un candidato y a la corrupción asociada a la profesión política, más que un verdadero apoyo hacia su oponente. El rechazo masivo del PAC tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas también puede entenderse desde esta perspectiva, ya que los gobiernos de Luis Guillermo Solís y Carlos Alvarado también pasaron por varios escándalos políticos vinculados a la corrupción, a pesar de que la lucha contra esta era parte del programa fundacional del partido.

Sin embargo, el mapa del voto en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2022 es muy diferente al de 2014 y 2018. El PLN logró volver a ocupar terreno en sus bastiones históricos. Fue el partido que más cantones ganó a nivel nacional, incluyendo los de Guanacaste, que habían sido ganados por los evangélicos en la primera vuelta del 2018. El PLN llega en primer lugar en la mayoría de los cantones del país, excepto en las provincias de Alajuela, Limón y Puntarenas, donde el PNR ganó casi siempre el primer lugar. Al igual que en el 2018, el partido evangélico obtuvo la mayoría de los votos en casi todos los territorios costeros y fronterizos de Puntarenas y Limón. Estos dos partidos se repartieron la mayor parte de los primeros y segundos puestos en casi todos los cantones, con variaciones según el territorio. Por otro lado, el PPSD de Rodrigo Chaves ganó muy pocos territorios en la primera vuelta (sólo cuatro cantones, ninguna provincia), y en la mayoría de los casos quedó en tercer lugar. Sin embargo, el PPSD se caracterizó por su consistencia en el tercer lugar, incluso en los territorios de la Gran Área Metropolitana, lo que finalmente le garantizó más votos que el partido evangélico, que sólo ocupa el quinto o sexto lugar en los territorios de la capital.

El mapa electoral de la segunda vuelta pone de manifiesto la abrumadora victoria del PPSD, y la división territorial que atraviesa el país. Este mapa es mucho más parecido a los de 2014 y 2018. El PPSD ganó todos los territorios de Limón y Puntarenas, y casi todos los de Guanacaste, mientras que el PLN sólo logró ganar en algunos territorios del área metropolitana, incluyendo algunos de los cantones más poblados. Sin embargo, esto no fue suficiente para ganar la elección (a diferencia del PAC en 2018), ya que la diferencia entre ambos candidatos era aún muy pequeña en los territorios ganados por el PLN. Por tanto, el resultado electoral final refleja esencialmente la crisis partidista que atraviesa el país desde hace veinte años. Ningún partido, ni tradicional ni de reciente creación, consiguió traducir las demandas del electorado, lo que llevó a la victoria de un candidato antisistema.

---

<sup>4</sup> Ver Estudio de Opinión del CIEP de la Universidad de Costa Rica, 4 de mayo de 2022, disponible en línea: <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/05/Encuesta-Postelectoral-2022.html>

**Para citar este capítulo:** Erica Guevara, « Costa Rica 2022: Una alternancia política en medio de una crisis partidista », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Colombia: la izquierda gana por primera vez las elecciones presidenciales

Juan Manuel Morales

Las elecciones de 2022 en Colombia han recibido mucha atención por parte de diversos observadores nacionales e internacionales y han sido calificadas por algunos de ellos como históricas. ¿Por qué estos comicios fueron diferentes de los anteriores? En primer lugar, los electores votaron por un cambio al rechazar a los partidos tradicionales<sup>1</sup> en las elecciones presidenciales y preferir a dos candidatos "antisistema",<sup>2</sup> convirtiéndose Gustavo Petro en el primer candidato de izquierda en ser elegido presidente en el país.<sup>3</sup> Aunque su partido, el Pacto histórico, no logró obtener la mayoría en el congreso, sí se convirtió en el partido con el mayor número de escaños en esta corporación, algo inédito hasta ahora para un movimiento de izquierda. La llegada de la izquierda al poder es algo novedoso para Colombia, un país donde la hegemonía bipartidista liberal-conservadora del siglo XX fue sucedida por la dominación de la derecha uribista durante las primeras dos décadas del siglo XXI.<sup>4</sup> Sin embargo, para estas elecciones presidenciales el uribismo no tuvo por primera vez en los últimos 20 años un candidato propio. Además, su presencia en el congreso se vio mermada.

Tradicionalmente, para la izquierda ha sido difícil participar en la política colombiana.<sup>5</sup> Durante el siglo XX el poder político se lo repartieron los dos partidos elitistas históricos del país: los conservadores y los liberales.<sup>6</sup> Si bien estos partidos tuvieron importantes diferencias ideológicas en el pasado, a lo largo del siglo anterior fueron perdiendo sus especificidades programáticas y en la práctica terminaron operando como aparatos clientelistas.<sup>7</sup> Este sistema político bipartidista

---

<sup>1</sup> Los dos partidos históricos son el Partido liberal y el Partido conservador. A estos se suman algunos partidos que se consolidaron en el siglo XXI, luego de las reformas políticas de la constitución de 1991, principalmente el Centro democrático, el Partido de la U y Cambio radical.

<sup>2</sup> Los dos candidatos que se disputaron la segunda vuelta criticaron fuertemente al sistema político y a los políticos tradicionales, presentándose como outsiders o alternativas a dicho sistema. Gustavo Petro, el candidato de la izquierda y eventual ganador, moderaría un poco su discurso "antisistema" en la segunda vuelta con el fin de atraer a los votantes de centro.

<sup>3</sup> Aunque ha habido algunos presidentes con tendencias progresistas en el pasado – como Alfonso López Pumarejo y Ernesto Samper Pizano, ambos miembros del Partido liberal (D. Bushnell, *Colombia : Una nación a pesar de sí misma, nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*, Bogotá, Editorial Planeta, 2011) – Petro es el primer presidente reconocido claramente como de izquierda y que no pertenece a ninguno de los partidos tradicionales.

<sup>4</sup> El uribismo es el movimiento político formado en torno a la figura de Álvaro Uribe, presidente de Colombia durante dos periodos (2002-2006 y 2006-2010). El ministro de defensa de Uribe, Juan Manuel Santos, fue elegido como su sucesor en 2010, aunque se convirtió posteriormente en su enemigo político a raíz del proceso de paz que Santos lideró con las Farc, el mayor grupo guerrillero del país. Uribe formó luego su propio partido, el Centro democrático, y lideró con éxito la campaña contra el acuerdo de paz en el referéndum de 2016. El acuerdo debió ser modificado y fue finalmente aprobado por el congreso en noviembre del mismo año. Posteriormente, el candidato de Uribe y miembro del Centro democrático, Iván Duque, fue elegido presidente en 2018 bajo la promesa de reformar los acuerdos de paz.

<sup>5</sup> J. Duque Daza, « La oposición partidista en Colombia 2010-2018. Radicalización de derecha y confrontación de izquierda », *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, n° 16, 2019, pp. 59-92 (<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78258>).

<sup>6</sup> Esta alternancia en el poder llegó incluso a institucionalizarse formalmente entre los años 1958 y 1974 bajo el acuerdo conocido como Frente nacional. Como resultado de este acuerdo, los liberales y los conservadores se alternaron en el poder cada 4 años.

<sup>7</sup> L. Wills Otero, « Analyzing the strategies for political action of Alvaro Uribe's government, 2002-10 », in

fue útil para el mantenimiento de los privilegios de las élites del país y terminó por cerrar los espacios de participación a fuerzas con reivindicaciones sociales o con tendencias de izquierda. A diferencia de la mayoría de los países de la región, Colombia nunca ha sido gobernada por líderes populistas con agendas inclusivas.<sup>8</sup> Por su parte, algunos miembros de la izquierda pasaron a operar en la clandestinidad en forma de guerrillas y se convirtieron en el "enemigo interno" del Estado. En consecuencia, un gran número de simpatizantes y políticos de la izquierda han sido asesinados o han tenido que abandonar el país en las últimas décadas.<sup>9</sup> A su vez, los excesos de las guerrillas contra la población civil favorecieron el surgimiento de fuerzas de derecha con tendencias autoritarias. Estas fuerzas, representadas por el expresidente Álvaro Uribe, pasaron a tener un rol protagónico durante el siglo XXI, lo cual tuvo un impacto negativo sobre la participación de movimientos de izquierda en la democracia colombiana.

El principal clivaje político en Colombia en el siglo XXI se estructuró entonces en torno al conflicto interno entre el Estado y las guerrillas.<sup>10</sup> De un lado se hallaban los uribistas y demás partidarios de una respuesta militar al conflicto interno. Del otro se encontraban los que preferían una solución negociada. El protagonismo del conflicto armado dejó de lado discusiones sobre el rol del Estado y el mercado en la sociedad, más propias del clivaje izquierda-derecha. La desmovilización de las Farc en 2016 parece haber abierto finalmente espacio político para la consolidación democrática de la izquierda en el país, ya que la estrategia de acusar a los simpatizantes de esta tendencia de ser colaboradores de la guerrilla ha perdido fuerza. En consecuencia, movimientos políticos de izquierda que antes tenían un rol secundario o incluso marginal en el sistema político ahora se han vuelto protagonistas.

En este contexto, el triunfo de Gustavo Petro – un antiguo guerrillero<sup>11</sup> que no hace parte de las élites andinas que han dominado tradicionalmente al país<sup>12</sup> – como líder de una

---

J. P. Luna y C. Rovira Kaltwasser (dir.), *The Resilience of the Latin American Right*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2014, pp. 194-215 ; D. Raby, « Colombia as the linchpin of US hegemony in Latin America », in F. Dominguez, G. Lievesley y S. Ludlam (dir.), *Right-Wing Politics in the New Latin America : Reaction and Revolt*, Londres, Zed, 2011, pp. 78-95.

<sup>8</sup> M. Urrutia, « On the absence of economic populism in Colombia », in R. Dornbusch y S. Edwards (dir.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, Londres, University of Chicago Press, 1991, pp. 369-391 ; A. M. Bejarano, « Politicizing insecurity : Uribe's instrumental use of populism », in C. de la Torre y C. J. Arnson (dir.), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2013, pp. 323-350.

<sup>9</sup> Ver por ejemplo el exterminio de la Unión patriótica (K. J. Martínez Jiménez, « Las prácticas genocidas y los crímenes contra la humanidad en Colombia : el caso de la Unión Patriótica y los líderes sociales en el postacuerdo », *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. 51, n° 135, 2021, pp. 489-516, <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v51n135.a09>) o los asesinatos de candidatos presidenciales en los años 90 (« Los hombres que tenían todo para ser presidentes y fueron asesinados en tiempos de la Constitución del 91 », *Noticias RCN*, 4 de julio de 2021).

<sup>10</sup> O. Barrera, A. Leiva, C. Martínez-Toledano, A. Zúñiga-Cordero, « Inégalités sociales, identités et structures des clivages politiques en Argentine, au Chili, au Costa Rica, en Colombie, au Mexique et au Pérou, 1952-2019 », In A. Gethin, C. Martínez-Toledano y T. Piketty (dir.), *Clivages politiques et inégalités sociales : une étude de 50 démocraties (1948-2020)*, Paris/EHESS/Gallimard, Seuil, 2021, pp. 439-483.

<sup>11</sup> En los años 80, Petro hizo parte del grupo guerrillero de izquierda M-19. Luego de la desmovilización de este grupo en 1990, Petro empezó a participar en la política del país y ha ocupado diversos cargos públicos. Fue elegido alcalde de Bogotá, la capital y mayor ciudad del país, en 2014. Ha sido senador en dos ocasiones, de 2006 a 2010 y de 2018 a 2022, y candidato presidencial en tres elecciones -2010, 2018 y 2022.

<sup>12</sup> Las ciudades más grandes de Colombia, Bogotá y Medellín, se encuentran en las montañas de los Andes y sus élites concentran gran parte del poder económico y político del país. La mayoría de los presidentes nacieron en estas

coalición de izquierda<sup>13</sup> es particularmente significativo. Para lograr este resultado, fueron necesarias dos vueltas en las elecciones.<sup>14</sup> En la primera vuelta, celebrada en mayo de 2022, Petro obtuvo el 40.34% de los votos, frente al 28.17% del empresario "antisistema" Rodolfo Hernández<sup>15</sup>, y el 23.94% de Federico Gutiérrez, el candidato de la derecha y los partidos tradicionales. Dado que ningún candidato logró la mitad más uno de los votos en la primera vuelta, los dos candidatos con las mejores votaciones pasaron a segunda vuelta. El 19 de junio de 2022 Petro logró el 50.44% de los votos frente al 47.31% de Rodolfo Hernández, convirtiéndose así en presidente de Colombia para el periodo 2022-2026. Esta ha sido la mayor votación para un candidato de izquierda en la historia del país (11'291.986 votos).

**Tabla 2**  
**Resultados de las elecciones**  
**presidenciales en Colombia en 2022**

Candidato	Movimiento	Primera vuelta		Segunda vuelta	
		Votos	%	Votos	%
Gustavo Petro	Pacto histórico - izquierda	8.541.617	40,34%	11.291.986	50,44%
Rodolfo Hernández	Liga de gobernantes anticorrupción - outsider de derecha	5.965.335	28,17%	10.604.337	47,31%
Federico Gutiérrez	Equipo por Colombia - derecha oficialista	5.069.448	23,94%		

Fuente: Datos tomados de la Registraduría nacional del estado civil de Colombia.

Se argumenta que diferentes factores contribuyeron a este resultado inédito de la izquierda. Además del acuerdo de paz con la guerrilla de las Farc, otros aspectos como las reformas políticas de la Constitución de 1991,<sup>16</sup> la alta desaprobación frente al gobierno del oficialista Iván Duque<sup>17</sup> y la insatisfacción de grandes sectores de la sociedad con respecto a las dificultades sociales y económicas del país<sup>18</sup> jugaron un papel en la gradual consolidación de la izquierda en Colombia, lo cual derivó en el triunfo de Petro.

dos ciudades. Por su parte, Gustavo Petro nació en una pequeña ciudad de las tierras bajas del Caribe colombiano.

<sup>13</sup> El Pacto histórico fue fundado en 2021 y reúne diversos movimientos progresistas y de izquierda.

<sup>14</sup> Álvaro Uribe fue elegido en la primera vuelta las dos veces que se presentó como candidato a la presidencia (2002 y 2006). En las últimas cuatro elecciones han sido necesarias dos vueltas para elegir al presidente (2010, 2014, 2018 y 2022).

<sup>15</sup> Si bien Hernández se presentó siempre como un outsider "antisistema", tuvo en la práctica el apoyo de importantes sectores del empresariado y de los partidos tradicionales (incluido el uribismo), en especial cuando se enfrentó a Petro en la segunda vuelta. Asimismo, es importante señalar que no es un recién llegado a la política colombiana, ya que fue alcalde de Bucaramanga y concejal de otra ciudad.

<sup>16</sup> L. Gamboa Gutiérrez, « El reajuste de la derecha colombiana. El éxito electoral del uribismo », *Colombia Internacional*, n° 99, 2019, pp. 187-214 (<https://doi.org/10.7440/colombiant99.2019.07>).

<sup>17</sup> M. Velásquez Loaiza, S. Jiménez Valencia, « La Colombia que deja Iván Duque : desafíos, fracasos y logros », CNN, 6 de agosto de 2022 (<https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/06/colombia-deja-ivan-duque-violencia-desafios-logros-orix/>).

<sup>18</sup> D. Pécaut, « Entre polarización política y protesta social », *Análisis Político*, Vol. 34, n° 102, 2021, pp. 175-189 (<https://doi.org/10.15446/anpol.v34n102.99940>).

Los resultados de las elecciones presidenciales fueron negativos no solo para la derecha uribista, sino para los partidos tradicionales en general. Los dos candidatos que pasaron a segunda vuelta representaban opciones "antisistema" e hicieron campaña criticando al establecimiento político tradicional. Gustavo Petro atacó a las élites del país y propuso una mayor participación del Estado en la sociedad. Por su parte, el empresario y *outsider* Rodolfo Hernández criticó con vehemencia a la clase política tradicional y argumentó que la corrupción de los políticos era el principal problema de Colombia.<sup>19</sup> Ni el uribismo ni los partidos tradicionales contaron con un candidato propio en las elecciones presidenciales.<sup>20</sup> El uribismo apoyó en primera vuelta a Federico Gutiérrez y en segunda vuelta a Rodolfo Hernández. Tras el triunfo de Petro, el Centro democrático – el partido de Uribe – se declaró en oposición.

Los partidos tradicionales adoptaron una estrategia similar en la primera y segunda vuelta. Sin embargo, la mayoría de ellos decidieron declararse partido de gobierno tras el triunfo de Petro. Este apoyo implica que contribuirán a la aprobación de los proyectos del gobierno en el Congreso y recibirán puestos burocráticos en ciertos ministerios y otras dependencias del Estado. Esto no es un dato menor, ya que, si bien los partidos tradicionales tuvieron poca injerencia en las elecciones presidenciales, siguen siendo muy importantes en el Congreso. Por lo tanto, el gobierno de Petro debe formar alianzas con dichos partidos para lograr la aprobación de sus proyectos.

**Tabla 3**  
**Principales partidos y coaliciones en senado y cámara**

Partido – coalición	Representantes en senado y cámara
Pacto histórico - partido del presidente	16/27
Partido liberal	15/32
Partido conservador	16/25
Cambio radical	11/16
Centro democrático	14/16
Alianza verde y Centro esperanza	14/11
Partido de la U	10/15
Comunes - antiguas Farc (escaños asignados por el acuerdo de paz)	5/5

Fuente: Datos tomados de la *Registraduría nacional del estado civil de Colombia*

Finalmente, el contexto actual de recesión global y el elevado déficit fiscal del país dificultarán la financiación de los ambiciosos programas sociales propuestos por Petro durante la campaña. Por ahora, el presidente ha logrado acuerdos políticos con partidos tradicionales para ganar gobernabilidad y desarrollar su agenda progresista, la cual prevé mejorar el acceso

<sup>19</sup> Sin embargo, el mismo Hernández es investigado por actos de corrupción cometidos durante su mandato como alcalde de Bucaramanga (2016-2019).

<sup>20</sup> La mayoría de los candidatos se presentaron a las elecciones como independientes, si bien muchos de ellos han estado vinculados con los partidos tradicionales. Óscar Iván Zuluaga, el candidato oficial del uribismo, nunca logró despegar en las encuestas y se retiró antes de la primera vuelta.

a la salud, a las pensiones, y a la educación, así como reformar el sistema tributario, negociar la "paz total" y reducir la dependencia del país de las energías no renovables. Sin embargo, estos acuerdos se basan en una concepción transaccional de la política, algo que fue criticado tanto por Petro como por Hernández durante la campaña. Asimismo, el nuevo gobierno ha incorporado a sectores tradicionalmente excluidos de la sociedad colombiana. Francia Márquez, una lideresa social y ambiental, es la primera mujer afro en ser vicepresidenta del país. Igualmente, representantes de comunidades indígenas y afro, así como miembros de grupos progresistas y de izquierda han sido nombrados en posiciones importantes en el gobierno. Hay grandes expectativas respecto a las promesas de justicia social de Petro. Está por verse que tanto de su programa de gobierno logra convertirse en realidad.

**Para citar este capítulo:** Juan Manuel Morales, « Colombia: la izquierda gana por primera vez las elecciones presidenciales », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Études du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## **Las elecciones de 2022 en Brasil, entre la alternancia y el mantenimiento**

**Frédéric Louault**

Las elecciones generales brasileñas se celebraron los días 1 y 30 de octubre de 2022. Ciento cincuenta y seis millones de electores estaban llamados a las urnas para elegir a los representantes del ejecutivo federal (presidente y vicepresidente de la República), del Congreso Nacional (los quinientos trece diputados federales y veintisiete de los ochenta y un senadores), así como de los poderes ejecutivo y legislativo de las entidades federadas (gobernadores y legislaturas).

Celebradas en un contexto especialmente tenso, estas elecciones produjeron resultados paradójicos. El hecho más significativo fue la reelección fallida de Jair Bolsonaro (Partido Liberal, PL) y el regreso al poder del expresidente Lula (Partido de los Trabajadores, PT). A la cabeza de una amplia y heterogénea alianza que iba de la izquierda al centro-derecha,<sup>1</sup> Lula ganó las elecciones presidenciales en segunda vuelta con el 50,9% de los votos válidos, frente al 49,1% de su adversario – una diferencia bruta de 2,1 millones de votos – al final de una campaña electoral extremadamente polarizada.

Es la primera vez en la historia moderna de Brasil que un candidato a la reelección no alcanza su objetivo. No obstante, el movimiento político encarnado desde 2018 por Jair Bolsonaro, en adelante denominado "bolsonarismo", tiende a incrustarse en el panorama político nacional. La derrota del candidato ultraderechista enmascara así un paradójico atrincheramiento geográfico y sociológico del bolsonarismo, que recuerda a la supervivencia del "trumpismo" tras la derrota de Donald Trump en las elecciones presidenciales de 2020 en Estados Unidos de América.

La presente contribución propone una síntesis de este proceso electoral y de sus implicaciones a corto plazo. Analizamos primero los principales factores explicativos del voto presidencial, para entender tanto la victoria de Lula como la resistencia del bolsonarismo. A continuación, presentamos los resultados de las demás elecciones para evaluar el nivel de restricción política que pesará sobre el futuro gobierno de Lula. Concluimos preguntándonos qué está en juego en esta transición electoral – cuyos resultados nunca han sido reconocidos formalmente por Jair Bolsonaro – para la estabilización de la democracia brasileña.

### **El voto presidencial: ¿una "celebración de elecciones" a pesar del cambio?**

Los resultados de las elecciones presidenciales ponen de relieve una relativa estabilidad del comportamiento electoral en comparación con las elecciones anteriores. A diferencia del primer mandato de Lula (2003-2006), que provocó un importante realineamiento del voto presidencial, visible a partir de las elecciones de 2006,<sup>2</sup> la llegada de J. Bolsonaro al poder

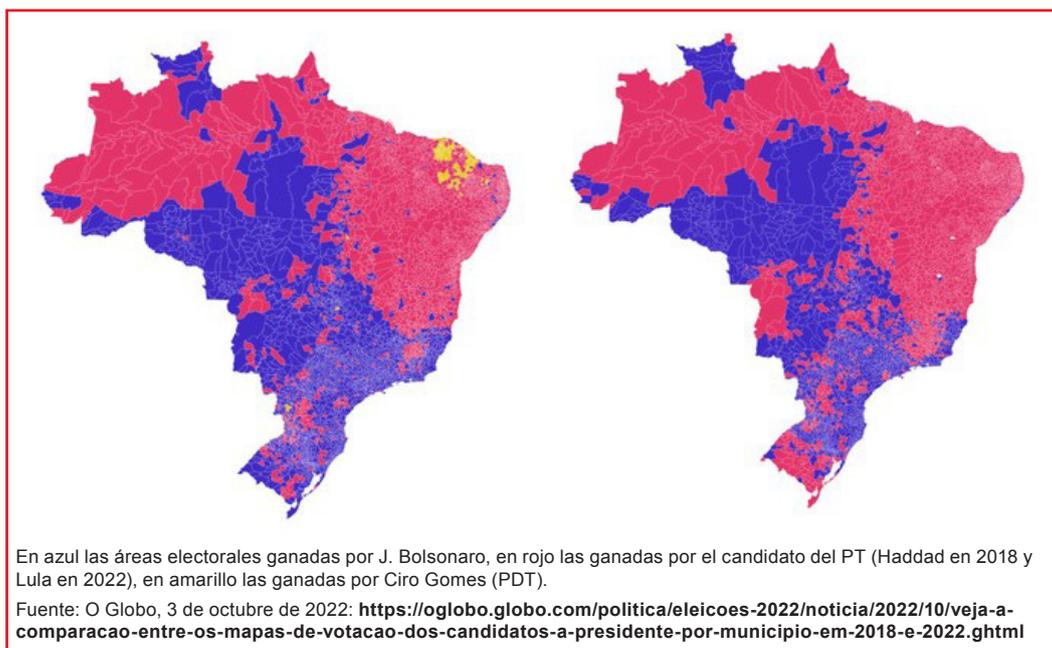
---

<sup>1</sup> Lula eligió como compañero de fórmula y candidato a la vicepresidencia a un antiguo adversario político, el ex gobernador de São Paulo Geraldo Alckmin. Alckmin había abandonado el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) en 2021 -por el que había sido candidato en las elecciones presidenciales de 2006 y 2018- y se había afiliado al Partido Socialista Brasileño (PSB) en 2022.

<sup>2</sup> A. Singer, "Raízes sociais e ideológicas do lulismo", *Novos Estudos - CEBRAP*, 85, 2009, pp. 83-102. Numerosos estudios han demostrado la influencia de la introducción del Subsidio Familiar (un programa de asistencia social

en 2018 no alteró el equilibrio electoral. Según las herramientas clásicas de análisis electoral y adaptando el concepto de "voto normal"<sup>3</sup> al caso brasileño, las elecciones presidenciales de 2022 pueden interpretarse como unas "elecciones de mantenimiento". Los mapas a continuación, que muestran las áreas electorales ganadas por Bolsonaro (en azul) y por el candidato del PT (en rojo) en 2018 y 2022, ilustran esta estabilidad de la geografía electoral.

**Gráfico 2**  
**Comparación de los resultados de la 1ª vuelta**  
**de las elecciones presidenciales de 2018 y 2022**



En un análisis gráfico realizado después de la primera vuelta de las elecciones de 2022, el politólogo Fernando Meireles observa, sin embargo, ciertas recomposiciones en la distribución del voto a Bolsonaro en comparación con 2018.<sup>4</sup> El candidato en el poder sufre un descenso significativo en las grandes ciudades – especialmente en la región Sudeste –, pero refuerza ligeramente su posición en los municipios menos poblados -sobre todo en las regiones Norte y Nordeste (gráfico 2).

---

selectiva y condicionada) por parte del gobierno de Lula en este realineamiento electoral. Sobre la correlación positiva entre la geografía de la redistribución y la geografía del voto a Lula en 2006, véase, por ejemplo, G. Soares y S. Terron "Dois Lulas: A geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)", *Opinião Pública*, 14 (2), pp. 269-301 ; W. Hunter y T.J. Power, "Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006", *Latin American Politics and Society*, 49 (1), 2007, pp. 1-30 ; C. Zucco y T. J. Power, "Bolsa Família and the Shift in Lula's Electoral Base, 2002–2006: A Reply to Bohn", *Latin American Research Review*, 48 (2), 2013, pp. 3-24.

<sup>3</sup> A. Campbell, P. E. Converse, W. E. Miller, D. E. Stokes, *The American Voter*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960 ; A. Campbell, P. E. Converse, W. E. Miller, D. E. Stokes, *Elections and the Political Order*, Nueva York, John Wiley and Sons, Inc., 1966; G. Pomper, "Classification of Presidential Elections", *The Journal of Politics*, Vol. 29, No. 3, 1967, pp. 535-566.

<sup>4</sup> L. Barrucho, "Eleições 2022: cinco revelações sobre voto em Bolsonaro, segundo os dados", BBC News Brasil, 5 de octubre de 2022 ([www.bbc.com/portuguese/brasil-63148600](http://www.bbc.com/portuguese/brasil-63148600)).

Esta tendencia se confirmó en la segunda vuelta, pero sin poner en cuestión los grandes equilibrios electorales: al igual que en 2018, Bolsonaro ganó la segunda vuelta en todas las regiones excepto en el Nordeste, donde el Partido de los Trabajadores ha sido dominante desde 2006.

**Tabla 4**  
**Resultados de la segunda vuelta de las elecciones**  
**presidenciales de 2022 por regiones (en % de votos válidos)**

Región	Electores (millones)	Lula	Bolsonaro
Nordeste	42,4	69,3	30,7
Nord	12,6	49	51
Centro-Oeste	11,5	39,8	60,2
Sudeste	66,7	45,7	54,3
Sul	22,6	38,2	61,8
Exterior	0,7	51,3	48,7
Total	156,5	50,9	49,1

Fuente de datos: Tribunal Superior Electoral

Durante la segunda parte de su mandato, Bolsonaro había trabajado, no obstante, para reforzar su presencia en el Nordeste con el fin de captar un electorado que hasta entonces había sido fiel al PT. Durante la pandemia de Covid-19, tras la puesta en marcha de la ayuda de emergencia para las familias más pobres, había multiplicado sus viajes a esta región.<sup>5</sup> Luego, en octubre de 2021, un año antes de las elecciones, anunció la creación de un nuevo programa social, Auxílio Brasil, para sustituir a la Bolsa Família que Lula había introducido en 2003. El nuevo subsidio, inicialmente de 400 reales al mes, beneficia a más de 21 millones de familias. En comparación, el Subsidio Familiar llegó a catorce millones de familias, con un valor medio de menos de doscientos cincuenta reales al mes.<sup>6</sup> En julio de 2022, en plena campaña electoral, el Auxílio Brasil fue aumentado a seiscientos reales por un período temporal hasta el final del año civil. Después, en el periodo entre las dos vueltas de votaciones, se adelantó el pago de la ayuda de octubre para que todas las familias beneficiarias pudieran recibirla antes de la segunda vuelta de votaciones (entre el 11 y el 25 de octubre).<sup>7</sup> Luego, el 16 de octubre, Bolsonaro abrió el primer debate de la segunda vuelta refiriéndose al Auxílio Brasil, prometiendo mantener el programa "permanentemente".<sup>8</sup> Esta estrategia sólo trajo dividendos electorales limitados para J. Bolsonaro, que no ganó las elecciones. Bolsonaro, que no consiguió decantar masivamente el electorado popular a su favor.

<sup>5</sup> F. Louault, « Brasil: El gobierno de Bolsonaro se quita las máscaras », in O. Dabène, *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, enero de 2021, p. 30 (<https://www.sciencespo.fr/cei/fr/papier/etude>).

<sup>6</sup> Ministério de Cidadania do Brasil, *Informe Bolsa e Cadastro n° 783*, abril de 2021 ([www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/abril/Boletim\\_BFIinforma783.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/abril/Boletim_BFIinforma783.html)).

<sup>7</sup> Presidência da República do Brasil, Casa Civil, "Calendário de outubro do Auxílio Brasil e do Auxílio Gás foi antecipado", 3 de octubre de 2022 ([www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/outubro/calendario-de-outubro-do-auxilio-brasil-e-do-auxilio-gas-foi-antecipado](http://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/outubro/calendario-de-outubro-do-auxilio-brasil-e-do-auxilio-gas-foi-antecipado)).

<sup>8</sup> Canal UOL, "Lula e Bolsonaro participam do 1º debate presidencial do 2º turno", 16 de octubre de 2022. ([www.youtube.com/watch?v=8MDudqmtaWI&ab\\_channel=UOL](https://www.youtube.com/watch?v=8MDudqmtaWI&ab_channel=UOL)).

Más allá de la instrumentalización de los programas de redistribución, el equipo de campaña de Bolsonaro movilizó dos grandes temas para debilitar a Lula y al PT: la corrupción y la religión. El tema de la corrupción, directamente asociado a la figura de Lula, estuvo omnipresente en los discursos de Bolsonaro. Y al igual que en 2018, Bolsonaro colocó la religión en el centro de su estrategia de campaña, con el fin de fortalecer aún más su punto de apoyo en el electorado evangélico. El voto al PT se presentaba como incompatible con los valores religiosos, ya que se acusaba al partido de querer destruir la familia tradicional, imponer el aborto y cerrar iglesias. También se asoció al PT con la corrupción, el comunismo y la imagen de Satanás. Esta labor de "desmoralización" fue ampliamente difundida por pastores muy influyentes, como Silas Malafaia (presidente de las Asambleas de Dios) o Edir Macedo (líder de la Iglesia Universal del Reino de Dios), pero también por innumerables líderes evangélicos locales, incluso en los barrios más marginados. Esloganes como «un cristiano no vota a la izquierda» se difundieron ampliamente en los lugares de culto y sus alrededores. A la defensiva, el candidato del PT tuvo que multiplicar las declaraciones y los mítines destinados a tranquilizar al electorado evangélico. Su equipo de campaña incluso produjo material electoral específico (mostrado abajo) mostrando a Lula en posición de oración y afirmando que cree en Dios, es cristiano, defiende la libertad religiosa y... ¡nunca ha discutido ni pactado con el diablo!

**Gráfico 3**  
**Material electoral producido por el equipo de campaña de Lula sobre el tema religioso**

**LULA É CRISTÃO**  
**compartilhe a verdade**

- 1 Lula **acredita em Deus** e é cristão.
- 2 Lula **não tem pacto** nem jamais conversou **com o diabo**.
- 3 Lula acredita que um **presidente deve cuidar** de quem tem fome.
- 4 Com Lula na presidência, o Brasil viveu um momento de prosperidade e o país chegou à **6ª maior economia do mundo**.

**LULA É CRISTÃO E GOVERNA PARA TODOS**

O bolsonarismo volta a mentir para espalhar terror entre as pessoas de fé. Lula é cristão. **Como presidente, sancionou a lei da liberdade religiosa** (em 2003), nunca fechou e nunca fechará igrejas.

Ele sabe que um presidente deve respeitar todas as pessoas.

- ✓ É católico
- ✓ Respeita todas as religiões
- ✓ Não vai fechar as igrejas

**LULA É PELA VERDADE**  
 lula.com.br/verdadenede

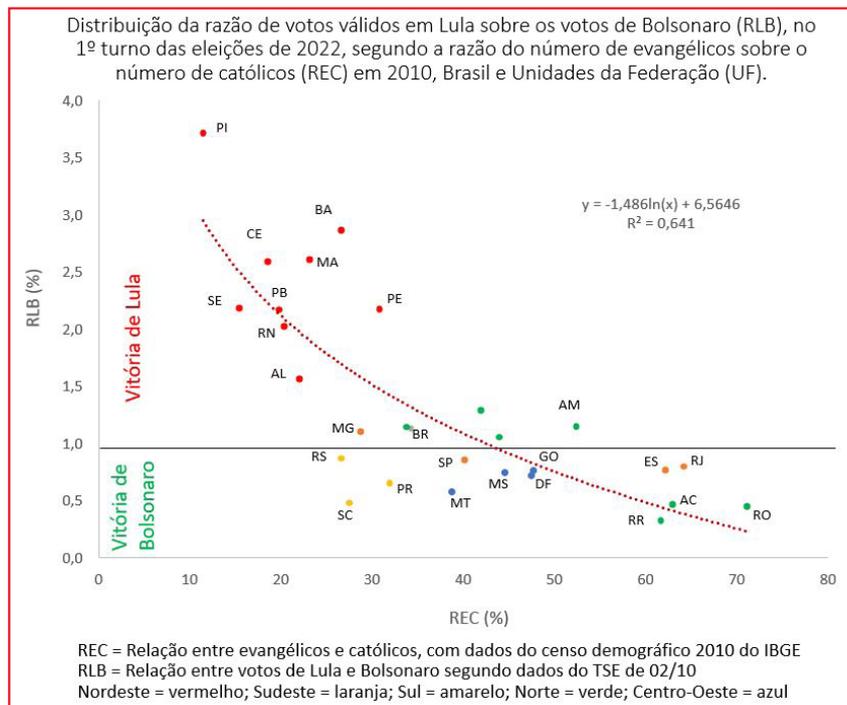
**lula.com.br/verdadenede**  
 Coligação Brasil da Esperança – Federações Fe Brasil (PT/PCdoB/PPV) e PSOL/REDE, Solidariedade, PSB, ABIR e AVANTE

Fuente: Página web del candidato Lula (3 de octubre de 2022) : <https://lula.com.br/lula-e-cristao-nao-existe-qualquer-relacao-com-satanismo/>

A pesar de esta contra-campaña, Lula no logró convencer a los evangélicos, que representan casi un tercio del electorado brasileño y votaron, como en 2018, abrumadoramente a favor

de J. Bolsonaro. Por otra parte, los diversos sondeos de opinión sitúan a Lula en cabeza entre el electorado católico, y aún más entre los votantes sin religión.<sup>9</sup> Las últimas proyecciones publicadas por el Instituto Datafolha el 29 de octubre de 2022 indicaban una puntuación del 69% para Bolsonaro entre los evangélicos, por sólo el 41% entre los católicos y el 29% entre los votantes sin religión declarada.<sup>10</sup> La geografía electoral confirma esta división religiosa, como muestran los gráficos siguientes. La gráfico 4 muestra la correlación entre la distribución de votos por Lula o Bolsonaro (RLB) y la proporción de evangélicos con respecto a los católicos (REC basado en el censo de 2010) en las unidades de la federación para la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2022. El gráfico 5 evalúa la misma correlación para la segunda vuelta, pero sólo en función de la proporción de católicos y no religiosos en cada unidad de la federación.

**Gráfico 4**  
**Distribución de votos a Lula o Bolsonaro (RLB) y proporción de evangélicos frente a católicos (REC) en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2022 (por unidad federativa)**

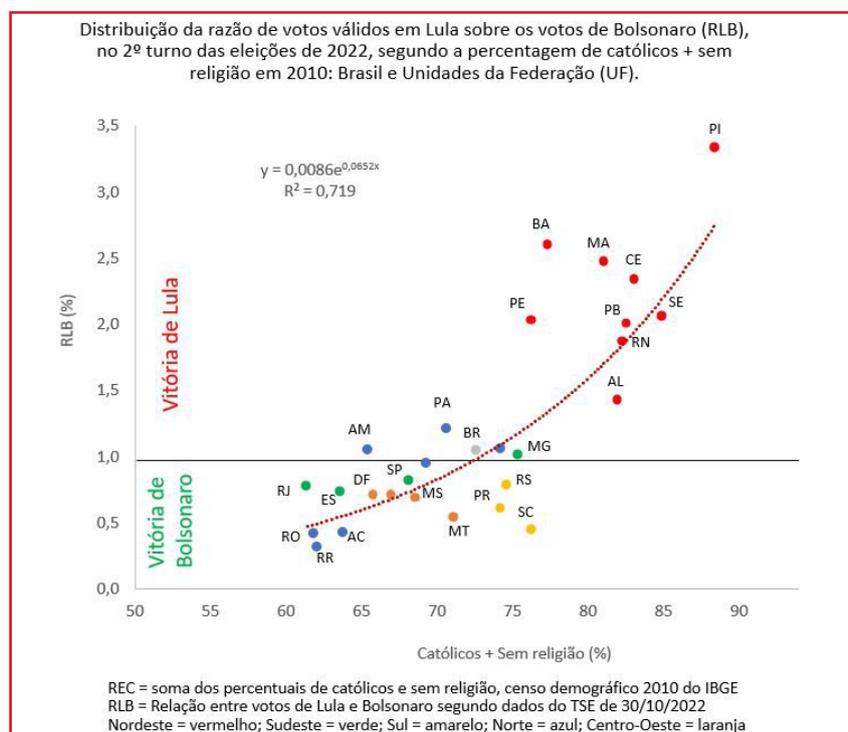


Fuente : J.E. Diniz Alves, *EcoDebate*, 2022

<sup>9</sup> J. Barbon, "Datafolha: "Lula alarga liderança entre católicos, e Bolsonaro, entre evangélicos", 15 de octubre de 2022 ([www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/datafolha-lula-alarga-lideranca-entre-catolicos-e-bolsonaro-entre-evangelicos.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/datafolha-lula-alarga-lideranca-entre-catolicos-e-bolsonaro-entre-evangelicos.shtml)).

<sup>10</sup> J.E. Diniz Alves, "O eleitorado sem religião foi o fiel da balança da vitória de Lula", *Revista EcoDebate*, n° 3.924, 30 de octubre de 2022 ([www.ecodebate.com.br/2022/10/31/o-eleitorado-sem-religiao-foi-o-fiel-da-balanca-da-vitoria-de-lula/](http://www.ecodebate.com.br/2022/10/31/o-eleitorado-sem-religiao-foi-o-fiel-da-balanca-da-vitoria-de-lula/)).

**Gráfico 5**  
**Distribución de los votos a Lula o Bolsonaro (RLB)**  
**según la proporción de católicos + sin religión (en %) en la segunda**  
**vuelta de las elecciones presidenciales de 2022 (por unidad federativa)**



Fuente : J.E. Diniz Alves, *EcoDebate*, 2022

Aunque el factor religioso ocupó un lugar destacado durante la campaña electoral, el equipo de Lula intentó incluir en la agenda electoral otros temas directamente relacionados con el historial del presidente saliente: sus reiterados ataques a la democracia y al sistema electoral, la crisis económica, el aumento de la pobreza, el historial de la pandemia del Covid-19, la destrucción de la Amazonia y el deterioro de la imagen internacional de Brasil.<sup>11</sup> En cambio, Lula ha promocionado sistemáticamente su propia trayectoria cuando gobernó Brasil entre 2003 y 2010, un periodo marcado por los buenos resultados económicos y sociales y por la afirmación del poder brasileño en la escena internacional. El vínculo entre este pasado glorioso – Lula dejó el cargo en 2010 con más del 80% de opiniones favorables – y la promesa de una reconstrucción de Brasil, o incluso de una nueva edad de oro al alcance del voto, debía dar un tinte de optimismo en un clima político deprimido. La estrategia dio resultado, pero no fue suficiente para que Lula ganara las elecciones en primera vuelta, lo que habría aumentado su legitimidad electoral y le habría dado más margen de maniobra después de las elecciones.

<sup>11</sup> Para una presentación del historial del gobierno de Bolsonaro en estas áreas, véase, por ejemplo: F. Louault, *Le Brésil, l'interminable émergence*, Paris, Tallandier, 2022.

## Tras las elecciones presidenciales: ¿hacia un gobierno de inercia?

Aunque la atención de los medios de comunicación se ha centrado en las elecciones presidenciales, los resultados de las elecciones legislativas también son importantes para evaluar la gobernabilidad del futuro gobierno y descubrir las tendencias subyacentes en las preferencias electorales. Ya en 2018, los brasileños eligieron un Congreso considerado el más conservador de la historia contemporánea del país.<sup>12</sup> Durante su mandato, el presidente J. Bolsonaro pudo contar con un poderoso bloque conservador – aunque muy heterogéneo – de trescientos diputados, liderado por las llamadas "Tres B", que reúne a diputados que defienden los intereses de las iglesias evangélicas (Biblia), los grandes productores de tierras (Carne) y el sector armamentístico (Bala). Las elecciones de mitad de mandato de 2020 consolidaron entonces las raíces locales del voto conservador.<sup>13</sup> Los principales partidos de la derecha tradicional crecieron con fuerza, mientras que nuevas formaciones de extrema derecha pasaron a formar parte del panorama político local. Esta fuerte oleada de partidos que apoyan al Gobierno de Bolsonaro se produjo a expensas de las fuerzas políticas de centro (centro-derecha y centro-izquierda) y, en particular, de los tres principales perdedores de las elecciones de 2018: el Partido de los Trabajadores (PT), el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB).

Las legislativas de 2022 mantienen esta dinámica y confirman el anclaje electoral del bolsonarismo. El Partido Liberal (PL), que apoyó la candidatura presidencial de J. Bolsonaro, es ahora la primera fuerza política en la Cámara de Diputados, con 99 diputados, mientras que el PT de Lula eligió 68 diputados. En términos más generales, el bloque pro-Bolsonaro tenía más del 50% de los diputados y el 55% de los senadores elegidos tras la primera vuelta, mientras que el bloque pro-Lula tenía el 24% de los diputados y el 16% de los senadores. Entre estos dos bloques, una cuarta parte de los miembros del Congreso formaban el "centro pragmático", conocido como Centrão (literalmente, el "gran centro"). El primer reto de Lula tras su elección fue acercarse a los diputados que no formaban parte de su alianza inicial, para componer una nueva base legislativa lo suficientemente amplia y estable como para gobernar. Su acercamiento al presidente de la Cámara de Diputados, Arthur Lira (PL), formaba parte de este proceso. Consciente del peso decisivo de la Cámara de Diputados en las relaciones ejecutivo/legislativo,<sup>14</sup> Lula sabe que tendrá que tener cuidado con sus aliados en

---

<sup>12</sup> Para un análisis de las elecciones generales de 2018 en Brasil, véase F. Louault, « Brasil: las elecciones generales de octubre de 2018 », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2018/Les Etudes du CERI*, n° 239-240, Enero 2019, pp. 68-72 ([www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/LAPO%202018%20FR\\_1.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/LAPO%202018%20FR_1.pdf)).

<sup>13</sup> Para un análisis de las elecciones municipales de 2020 en Brasil, véase F. Louault, « Las elecciones municipales de 2020 en Brasil: un arraigo local del voto conservador », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, op. cit.

<sup>14</sup> Las tensiones surgidas entre el Congreso y la presidenta Dima Rousseff en 2015 desembocaron en la destitución de esta última en 2016. Luego, el debilitamiento político de Jair Bolsonaro en el contexto de la crisis de salud obligó al presidente de la República a acercarse al Centrão y a otorgar enormes concesiones a los congresistas para evitar ser destituido a su vez. En concreto, en 2020 autorizó la creación de un fondo secreto que permite a diputados y senadores comprometer fondos públicos en total opacidad, por un importe total de 45.000 millones de reales entre 2020 y 2022. El 19 de diciembre de 2022, el Tribunal Supremo dictaminó que esta medida era inconstitucional. Bruno Lupio, "O que é o orçamento secreto, julgado pelo Supremo", Deutsche Welle, 19 de diciembre de 2022

la situación actual. Esta limitación pesa mucho sobre el margen de maniobra del nuevo presidente. Si su victoria en las elecciones presidenciales interrumpió la dinámica gubernamental bolsonarista y preservó (¿temporalmente?) a Brasil de una nueva compresión democrática, solo mitigó parcialmente el empuje conservador que ha marcado a Brasil desde el impeachment de Dilma Rousseff y las elecciones locales de 2016.

Lula también tendrá que enfrentarse a una oposición creciente dentro del Congreso, encarnada por varias figuras del ala más radical del bolsonarismo (una corriente calificada de "bolsonarismo de raíz"). En total, nueve ex ministros de Bolsonaro entran en el Congreso: Ricardo Salles (Medio Ambiente), Osmar Terra (Ciudadanía), Eduardo Pazuello (Salud) y Alvaro Antonio (Turismo) en la Cámara Federal; Damares Alves (Familia), Rogério Marinho (Desarrollo Regional), Tereza Cristina (Agricultura), Marcos Pontes (Ciencia y Tecnología) y el Juez Sérgio Moro (Justicia) en el Senado, así como el vice-presidente saliente de la República, el General Hamilton Mourão. Y si algunos diputados que habían acompañado la ola bolsonarista de 2018 fueron fácilmente reelegidos, como Bia Kicis (PL) o Carla Zambelli (PL), también surgen nuevas figuras de la derecha radical, como el youtuber Nicolás Ferreira (26 años, PL), elegido en el estado de Minas Gerais. Este candidato primerizo es el diputado federal mejor elegido del país, con 1,42 millones de votos.

En cuanto a los estados federados, los ejecutivos más importantes fueron ganados por los candidatos que apoyan a Bolsonaro: Los gobernadores en funciones Cláudio Castro y Romeu Zema fueron fácilmente reelegidos en la primera vuelta en Río de Janeiro y Minas Gerais (con el 58,7% y el 56,2% respectivamente), mientras que Tarcísio de Freitas, exministro de Infraestructuras de Jair Bolsonaro, ganó el poderoso estado de São Paulo en la segunda vuelta frente al candidato del PT Fernando Haddad (55,3% en la segunda vuelta). Aunque el PT no logró ganar ningún nuevo estado, conservó los cuatro que controlaba desde 2018 en la región Nordeste, incluido Bahía, el cuarto estado más poblado del país.

Frente a las limitaciones políticas impuestas por una amplia estrategia de alianzas electorales, un equilibrio de poder a priori desfavorable en el Congreso federal y la influencia de los gobernadores políticamente próximos a Bolsonaro, las perspectivas de reforma parecen limitadas para el futuro gobierno. Teniendo en cuenta también el estrecho margen de victoria de Lula (que pesa sobre su legitimidad), una situación económica aún delicada y los legados de las políticas emprendidas por su predecesor, el gobierno de Lula tendrá -al menos inicialmente- una ventana de oportunidad reducida para emprender una ambiciosa agenda de reformas. Inicialmente se centrará en la gestión de la crisis para mitigar sus efectos sociales. Las primeras negociaciones con el Congreso al principio del periodo de transición para volver a discutir el presupuesto para 2023 van en este sentido. Pretendían dar un respiro a Lula liberando el techo de gasto público en asistencia social durante la primera mitad de su mandato (2023-2024).<sup>15</sup> Esto permite al presidente electo cumplir uno de sus compromisos electorales y mantener el nivel del Auxílio Brasil en 600 reales más allá del 31 de diciembre de 2022.

---

[: \(www.dw.com/pt-br/o-que-%C3%A9-o-or%C3%A7amento-secreto-julgado-pelo-supremo/a-63457724\).](https://www.dw.com/pt-br/o-que-%C3%A9-o-or%C3%A7amento-secreto-julgado-pelo-supremo/a-63457724)

<sup>15</sup> En diciembre de 2022, el Senado aprobó un proyecto de enmienda constitucional (PEC) en este sentido.

Aunque el Presidente Lula tiene una gran experiencia en la construcción de acuerdos con la clase política, también tendrá que trabajar en la reestructuración del marco democrático, reconstruyendo la confianza entre los ciudadanos y sus representantes y reduciendo el nivel de polarización de la sociedad. Las reacciones de J. Bolsonaro y su base militante tras la segunda vuelta de las elecciones presidenciales no le ayudan en este sentido. Al igual que Trump en 2020, Bolsonaro no reconoció oficialmente su derrota. Tras conocer los resultados, permaneció enclaustrado en el palacio presidencial y guardó silencio durante más de cuarenta y cuatro horas. Aunque no denunció explícitamente el fraude electoral, no hizo nada para moderar a sus partidarios, que expresaron su descontento multiplicando los actos antidemocráticos (bloqueos de carreteras, peticiones de intervención de las fuerzas armadas, etc.). Cuando por fin se dignó a hablar, en un breve discurso de tres minutos pronunciado el 1 de noviembre a media tarde, el presidente no reelegido se comprometió a respetar la Constitución y habló de boquilla de la fase de transición. Pero su mensaje también podría interpretarse como un cheque en blanco para la continuación de las movilizaciones en diversas formas:

"Quiero empezar dando las gracias a los cincuenta y ocho millones de brasileños que votaron por mí el 30 de octubre. Los actuales movimientos populares son el resultado de la indignación y de un sentimiento de injusticia, ligados a la forma en que se llevó a cabo el proceso electoral. Las manifestaciones pacíficas siempre serán bienvenidas, pero nuestros métodos no pueden ser los de la izquierda, que siempre han perjudicado al pueblo."

El resto de su discurso también recordó las raíces de su proyecto político más allá de las elecciones presidenciales y se apropió del lema nacional:

"La derecha ha surgido de verdad en nuestro país. Nuestra sólida representación en el Congreso demuestra la fuerza de nuestros valores: Dios, patria, familia y libertad. Hemos formado a varios líderes en todo Brasil. Nuestros sueños continúan, más vivos que nunca. Defendemos el orden y el progreso."

Dos meses después de las elecciones, decididos activistas bolsonaristas seguían marchando a diario por las calles o acampando frente a los cuarteles, con la vana esperanza de provocar un levantamiento militar o popular. Mientras su líder, aislado por la derrota, se negaba a participar en la ceremonia de traspaso de poderes, que tradicionalmente se celebra el 1 de enero en Brasilia, estas bases radicales seguían soñando con una última acción de fuerza, inspirada por la invasión del Capitolio en Estados Unidos.

**Para citar este capítulo:** Frédéric Louault, « Las elecciones de 2022 en Brasil, entre la alternancia y el mantenimiento », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

Cuarta parte

# América latina en perspectiva

## **El programa de créditos para la reducción de la pobreza: trayectorias políticas divergentes en Brasil bajo el PT y en México bajo el PAN**

**Mariana Falcão Chaise**

Prestar a los pobres como medio para ayudarles a minimizar los efectos de la vulnerabilidad o capacitarles para una mejor inclusión socioeconómica no es algo nuevo: ni en términos de acción social de grupos civiles organizados ni en términos de políticas públicas. Tampoco es nueva la existencia de un enorme mercado informal de préstamos, relacionado con las casas de empeño y los usureros, instituciones que tradicionalmente operan al margen de la economía formal<sup>1</sup> y que se dirigen – en general – a este mismo público, dentro de un capitalismo "subterráneo" o "sumergido". El fenómeno que efectivamente se inicia en la década de 1990 – a nivel global – es la proliferación de instituciones lucrativas de tipo formal, que compiten por la atracción de ese público antes organizado por la filantropía, el Estado y la clandestinidad, conformando algo que Hudson<sup>2</sup> llamó la "industria de la pobreza" y que Mader<sup>3</sup> y Schwittay<sup>4</sup> calificaron como su "financiarización". También es reciente, además de bastante voluminoso, el debate sobre las supuestas ventajas de lo que se denomina convencionalmente "inclusión financiera" o "democratización de las finanzas", que fomentado por los Organismos Internacionales y creciendo en el ámbito académico evidencia una "panacea de elección"<sup>5</sup> de las estrategias preferenciales para combatir la pobreza.

Este artículo pretende comparar dos experiencias de implementación de políticas para el acceso popular al crédito desde gobiernos de diferentes ideologías: México, mientras las administraciones del Partido de Acción Nacional (PAN) y Brasil, mientras las administraciones del Partido de los Trabajadores (PT). La estrategia comparativa pretende poner de manifiesto que, aunque se inscriban en un mismo paradigma, las políticas públicas difieren en sus diseños, objetivos y en las justificaciones de los actores implicados en su promoción.

Lo que los Organismos Internacionales y las agencias de desarrollo estimularon fue la adopción de un tipo específico de política crediticia: una que trabajara sobre la viabilidad de las Instituciones Microfinancieras (IMF) privadas, autosuficientes en su gestión y recursos, y que no contara con la competencia o la interferencia del Estado al otorgar créditos a los más pobres<sup>6</sup>. Este trabajo pretende demostrar que no todas las políticas de crédito siguieron estas normas: si México parece ser un caso modelo de microfinanzas según las prescripciones de estos actores internacionales, Brasil bajo un gobierno de centroizquierda parece ser un caso desviado, incluso en relación con la literatura crítica sobre políticas de crédito en el campo de la sociología política y económica. Así, la "inclusión financiera" y la "democratización

---

<sup>1</sup> H. Karger, *Shortchanged : Life and Debt in the Fringe Economy*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 2005

<sup>2</sup> M. Hudson, *The Merchants of Misery : How Corporate America Profits from Poverty*, Monroe, Common Courage Press, 1996.

<sup>3</sup> P. Mader, « The financialization of poverty », in *The Political Economy of Microfinance : Financializing Poverty*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 78-120.

<sup>4</sup> A. F. Schwittay, « Making poverty into a financial problem : From global poverty lines to Kiva.Org », *Journal of International Development*, Vol. 26, n° 4, 2014, pp. 508-519.

<sup>5</sup> A. Roy, *Poverty Capital : Microfinance and the Making of Development*, Nueva York, Routledge, 2010.

<sup>6</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), « Key Principles of Microfinance » 2004.

de las finanzas", por un lado, o la "financiarización de la pobreza", por otro, son trayectorias de inclusión de los más pobres en el entorno bancario formal que pueden seguir dinámicas diferentes al partir de motivos políticos distintos.

En el caso mexicano, nos centraremos en el análisis de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), que pretendía actuar sobre la informalidad urbana y rural, así como en la promoción de las cuentas nómina, que incluyen la oferta de préstamos de nómina entre sus servicios. Para el caso de Brasil, analizaremos la política de crédito a la nómina instituida para los trabajadores formales y las políticas de crédito al consumo dirigidas a los trabajadores informales: en particular las Medidas Provisionales 121/2003 y 122/2003. Nos basaremos, además del análisis de las fuentes documentales y los datos sobre la inclusión financiera, en entrevistas realizadas en Brasil y México, divididos nuestros entrevistados en tres grupos: burócratas; líderes sindicales y empresarios financieros.

### **La agenda del crédito: entre la "inclusión financiera" y la "financiarización" de la política social**

A grandes rasgos, las tesis impulsadas sobre todo por el Banco Mundial y las Naciones Unidas preveían que el acceso a los servicios bancarios y financieros promovería el bienestar de categorías poblacionales determinadas. De inicio, los sub-bancarizados: aquellos que no tendrían acceso a depósitos seguros para sus ingresos o facilidades para sus transacciones diarias, incluida la recepción de salarios y prestaciones sociales. También, en beneficio de una categoría más amplia: aquellos que, aun siendo "bancarizados", no tendrían acceso al crédito por el riesgo de incumplimiento de los contratos; individuos, por tanto, carentes de documentación completa y de buen historial crediticio, incapaces de ofrecer a los bancos sólidas garantías de pago. La democratización de las finanzas, por lo tanto, beneficiaría a los desempleados, a los trabajadores informales, incluso en el campo, y a los trabajadores formales con bajos ingresos, así como a mujeres, pensionistas y estudiantes.<sup>7</sup>

Las ventajas del acceso popular al crédito se han elaborado sobre la base de una plétora de justificaciones: las condiciones de financiación serían más favorables en instituciones financieras formales;<sup>8</sup> se ampliaría el acceso a servicios como salud y educación,<sup>9</sup> además del acceso a la vivienda<sup>10</sup> y al consumo de bienes duraderos;<sup>11</sup> además, aumentaría la seguridad individual y del hogar en períodos de fluctuación estacional de los ingresos o del consumo,

---

<sup>7</sup> Banque mondiale, « Focus on Sustainability 2004 », 2005.

<sup>8</sup> S. Straub, « Informal sector : The credit market channel », *Journal of Development Economics*, Vol. 78, n° 2, 2005, pp. 299-321.

<sup>9</sup> W. Matekenya, C. Moyo, L. Jeke, « Financial inclusion and human development : Evidence from Sub-Saharan Africa », *Development Southern Africa*, Vol. 38, n° 5, 2021, pp. 683-700 ; M. M. Pitt, S. R. Khandker, « The impact of group-based credit programs on poor households in Bangladesh : Does the gender of participants matter ? », *Journal of Political Economy*, Vol. 106, n° 5, 1998, pp. 958-996.

<sup>10</sup> T. Gillespie, « Collective self-help, financial inclusion, and the commons : Searching for solutions to Accra's housing crisis », *Housing Policy Debate*, Vol. 28, n° 1, 2018, pp. 64-78.

<sup>11</sup> M. Chakrabarty, S. Mukherjee, « Financial welfare : An entropy-based consumption diversification approach », *The European Journal of Development Research*, Vol. 34, n° 3, 2022, pp. 1486-1521.

como en el caso de los períodos de desempleo o enfermedad.<sup>12</sup> Por último, beneficiaría la creación de empresas que permitan a las familias mantenerse autónomamente.<sup>13</sup> El acceso al crédito funcionaría, en definitiva, como una especie de "ampliación de los ingresos", con efectos sobre la autoestima, la calidad de vida y las perspectivas de futuro de los individuos.

Al mismo tiempo, las tesis que se dirigían al conjunto de la población predecían que tanto la inclusión financiera como la democratización de las finanzas generarían una reducción general de la pobreza<sup>14</sup> y, en última instancia, reducción de la propia desigualdad,<sup>15</sup> indicando que no sólo la exclusión financiera de una parte de la población sería una consecuencia de su exclusión social, que generaría una acumulación de desventajas, sino que su propia causa. Por lo tanto, cualquier esfuerzo para ampliar el crédito a nuevas poblaciones se consideraría – siguiendo estas tesis – acciones eminentemente pro-pobres.<sup>16</sup>

Por último, al igual que los individuos más pobres estarían más sujetos a la exclusión financiera, el mismo problema afectaría de forma desigual a los distintos países, con consecuencias similares. Mientras que en los países del norte global cerca del 90% de la población tendría acceso a servicios bancarios y financieros en instituciones formales y seguras, en los países del sur este porcentaje se reduciría significativamente,<sup>17</sup> produciendo y reforzando desigualdades entre naciones. Fue en base a estos argumentos que, en el año 2000, las Naciones Unidas incluyeron el "acceso no discriminatorio" al sistema financiero entre sus Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 2004, su Asamblea General proclamó el año siguiente como "Año Internacional del Microcrédito", refiriéndose a los pequeños préstamos dirigidos a los pequeños y microempresarios, que tendrían el potencial de fomentar el desarrollo socioeconómico a nivel mundial, según sus previsiones.<sup>18</sup> En 2006, el banquero bangladés Muhammad Yunus recibió el Premio Nobel de la Paz precisamente por operar con microcréditos a través del famoso Grameen Bank.

En el marco de la inclusión financiera, el sur de Asia – cuna del Banco Grameen – y la América Latina fueron las dos regiones que más "bancaizaron" a sus ciudadanos entre 2011

---

<sup>12</sup> D. Collins J. Morduch, S. Rutherford, O. Ruthven, *Portfolios of the Poor. How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

<sup>13</sup> D. von Fintel, A. Orthofer, « Wealth inequality and financial inclusion : Evidence from South African tax and survey records », *Economic Modelling*, Vol. 91, 2020, pp. 568-578.

<sup>14</sup> R. G. Rajan, L. Zingales, « The great reversals : The politics of financial development in the twentieth century », *Journal of Financial Economics*, Vol. 69, n° 1, 2003, pp. 5-50.

<sup>15</sup> T. Beck, A. Demirgüç-Kunt, R. Levine, « Finance, inequality and the poor », *Journal of Economic Growth*, Vol. 12, n° 1, 2007, pp. 27-49 ; S. Claessens, E. Perotti, « Finance and inequality : Channels and evidence », *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, n° 4, 2007, pp. 748-773.

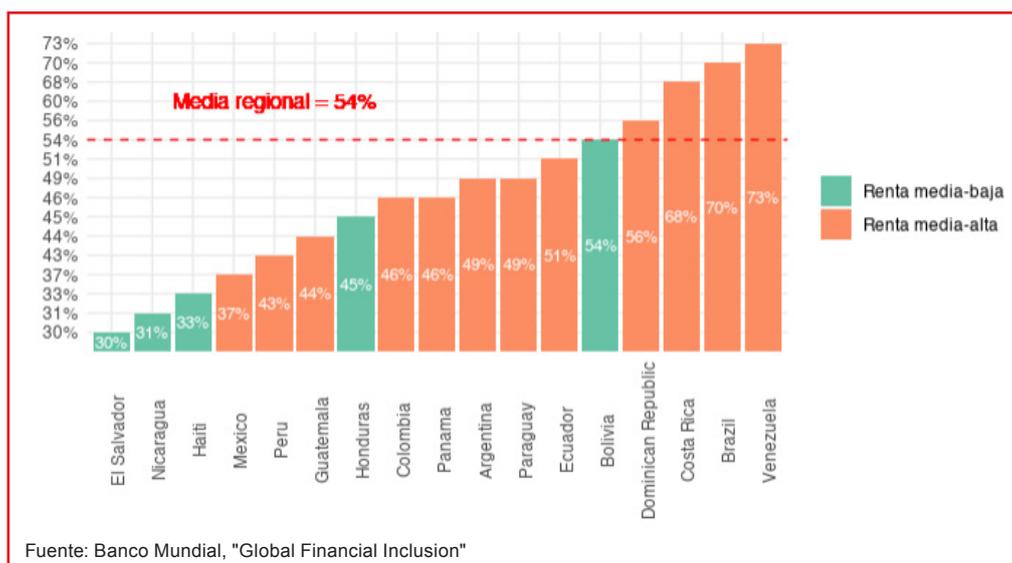
<sup>16</sup> UN Capital Development Fund UNCDF, « Inclusive finance : Increasing access to financial services », 2014. El tema del crédito y de las finanzas populares es confuso e impreciso en el debate académico. También hay diferencias en el uso de los términos en los sistemas jurídicos de los distintos países. Términos como "finanzas populares", "finanzas sociales", "banco social" aparecen indistintamente, al igual que "microcrédito" y "microfinanzas". A efectos de precisión, la interpretación más aceptada considera que la microfinanza se refiere en términos generales a la prestación de servicios financieros a quienes no tienen acceso al sistema financiero tradicional; entre los servicios de microfinanza se encuentran los microcréditos: pequeños préstamos ofrecidos a particulares o a micro y pequeñas empresas.

<sup>17</sup> A. Demirgüç-Kunt, L. Klapper, « Measuring financial inclusion : The global finindex database », Washington, Banque mondiale, 2012.

<sup>18</sup> M. Lacalle-Calderón, *Microcréditos : De Pobres a Microempresarios*, Barcelone, Ariel, 2002.

y 2021, según datos del Banco Mundial.<sup>19</sup> En el caso de América Latina, el porcentaje de individuos mayores de 15 años que tienen cuentas bancarias en instituciones financieras formales pasó de un modesto 39,4% en 2011 a 73,5% en 2021. A partir de estos datos, algunos autores se apresuraron a atribuir a la expansión de la banca descensos de las tasas de desigualdad y pobreza en algunos países de la región, alineando sus conclusiones con la creciente literatura internacional.<sup>20</sup>

**Gráfico 6**  
**Inclusión financiera en América Latina (en 2017)**



No obstante, cabe señalar que la inclusión de una parte creciente de la población en el sistema bancario y financiero fue desigual también entre los países latinoamericanos (Gráfico 6). Al igual que ocurriría entre los individuos, parece existir una correlación entre los países con mayor renta per cápita y el nivel de inclusión financiera que presentan. Hay, sin embargo, dos notables excepciones en el continente. A primera vista, Bolivia: un país de renta media/baja, pero que cuenta con experiencias exitosas en materia de microcréditos y de microfinanzas; entre ellas, BancoSol, una institución que no adopta el modelo de crédito dirigido a las pequeñas empresas, tal como lo orientan los Organismos Internacionales, otorgando crédito popular sin cualquier direccionamiento. Además: México, que a pesar de tener una renta per cápita superior a la brasileña, además de índices similares en términos de urbanización e informalidad (Anexo 1), está muy por detrás de Brasil en términos de bancarización. Entre los países de los que tenemos datos para el año 2017,<sup>21</sup> México – aunque cuenta con la

<sup>19</sup> El Banco Mundial ofrece una base de datos llamada Global Financial Inclusion Database (<https://databank.worldbank.org/source/global-financial-inclusion>).

<sup>20</sup> E. Polloni-Silva, N. da Costa, H. Fernando Moralles, M. Sacomano Neto, « Does financial inclusion diminish poverty and inequality? A panel data analysis for Latin American countries », *Social Indicators Research*, Vol. 158, n° 3, 2021, pp. 889-925.

<sup>21</sup> El Banco Mundial ofrece datos sobre la inclusión financiera en cuatro rondas de encuestas trienales (2011, 2014, 2017 y 2021). Como los datos más recientes disponibles específicamente para México son de 2017, esta

mayor institución de microfinanzas del continente: el Banco Compartamos – sólo está por delante de Haití, Nicaragua y El Salvador; y sólo ligeramente por delante.

Al profundizar en la información disponible sobre los brasileños y mexicanos que tenían cuentas corrientes en el año 2017, no sorprende el hallazgo de que los más bancarizados, en ambas poblaciones, eran hombres, insertos en el mercado laboral y entre el 60% más rico.<sup>22</sup> En el caso de Brasil, para dónde que disponemos de datos, las justificaciones más comunes entre quienes no tenían cuentas a partir de 2021 fueron: el alto valor cobrado por los servicios financieros (67%), la falta de recursos suficientes para abrir una cuenta corriente (63%), la distancia para acceder a una institución bancaria y financiera (33%) y la falta de documentación exigida por los bancos para la apertura de cuentas (30%). Lo que muestran estas informaciones es que, para el 16% de los brasileños que aún no tenían cuentas corrientes en 2021, las barreras para entrar en el sistema financiero formal seguían estando del lado de la oferta: en este caso, la ausencia de servicios baratos, cercanos al lugar de trabajo o residencia y cuyos requisitos en términos de garantías y documentación fueran compatibles con su realidad. Estas mismas barreras no existirían necesariamente en el lado de la demanda de los mismos servicios.<sup>23</sup>

Si dividimos la población de cada país en función de la renta, observamos que hay una sobreposición entre los países que más bancarizan y los que más bancarizan a los más pobres. Consistentemente, México, que aparecía, en 2017, como decimocuarto en el ranking continental en materia de bancarización, se mantuvo en la misma posición en el ranking de inclusión de los más pobres en el sistema bancario entre los diecisiete países de los que tenemos datos para ese año. Varios estudios han tratado de entender por qué el sistema mexicano sería tan más excluyente que los de sus vecinos con resultados – sin embargo – bastante diversos.<sup>24</sup>

---

fue la ronda utilizada para nuestra comparación, siendo el inconveniente de esta elección metodológica la exclusión de otros países importantes de la región, como Chile y Uruguay.

<sup>22</sup> En el caso de Brasil, donde el 70% de la población estaba bancarizada en el año 2017, el 68% de las mujeres estaban bancarizadas frente al 73% de los hombres; el 61% de los individuos fuera del mercado laboral frente al 74% de los individuos dentro del mercado laboral; el 57% entre los más pobres frente al 79% entre los más ricos. En el caso de México, donde el 37% de la población estaba bancarizada en el año 2017, el 33% de las mujeres estaban bancarizadas contra el 41% de los hombres; el 26% de los individuos fuera del mercado laboral contra el 43% de los individuos dentro del mercado laboral; el 26% entre los más pobres contra el 44% entre los más ricos. Aunque las magnitudes difieren, la estructura socioeconómica de los bancarizados es similar.

<sup>23</sup> Por ejemplo, el 23% de los bolivianos que no tenían cuentas corrientes en 2021 declararon razones religiosas para su autoexclusión, un porcentaje que, en el caso de Brasil, es insignificante.

<sup>24</sup> X. Peña, C. Hoyo, D. Tuesta, « Determinantes de la inclusión financiera en México a partir de la ENIF 2012 », *Documento de Trabajo BBVA* 14, n° 14, 2014, p. 31; A. Vázquez Zavala, « La cuenta de nómina em México : perspectivas de los demandantes y oferentes de servicios financieros », *Estudios Económicos CNBV*, n° 2, 2013, p. 26; A. Mendizábal Zubeldía, J. Mitxeo Grajirena, A. Olasolo Sogorb, M. Zubia Zubiaurre, « Reflexiones sobre el origen y las implicaciones de la exclusión financiera », in E. José de Castro Silva y F. José Díaz de Castro (dir.), *Universidad, Sociedad y Mercados Globales*, Salvador de Bahía, Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa, 2008, pp. 209-218.

**Tabla 5**  
**% Cuentas corrientes – adultos de 15 años o más – en 2017**

País	40% más pobre	60% más rico
Argentina	38%	56%
Bolivia	43%	62%
Brazil	57%	79%
Colombia	35%	53%
Costa Rica	58%	74%
Dom. Republic	42%	66%
Ecuador	33%	63%
El Salvador	19%	38%
Guatemala	30%	53%
Haiti	18%	42%
Honduras	33%	53%
Mexico	26%	44%
Nicaragua	20%	38%
Panama	33%	56%
Paraguay	38%	56%
Peru	27%	53%
Venezuela	60%	82%

Fuente: Banco Mundial, Global Financial Inclusion

Cuando el tema es específicamente el acceso al crédito, considerado como el paso siguiente después del acceso a los bancos e instituciones financieras, informaciones pertinentes pueden extraerse de los datos del Banco Mundial. El número de brasileños que declaró, en 2017, haber pedido dinero prestado de cualquier fuente y por cualquier motivo en el año anterior fue del 40%. En el mismo año, la misma declaración fue dada por el 32% de los mexicanos. En el caso del 40% más pobre de cada población, el 33% dijo haber pedido un préstamo en Brasil el año anterior, frente al 24% en México.<sup>25</sup>

Sin embargo, hay dos diferencias que nos parecen cruciales. En primer lugar, el origen del préstamo. En 2017, entre el 40% más pobre que declaró haber pedido un préstamo el año anterior, la mitad de los brasileños lo hizo a través de instituciones financieras formales: instituciones reguladas. Entre el 40% más pobre de México, sólo el 20% accedió a este tipo de instituciones, por lo que la mayor parte de los mexicanos pobres sigue sometida a la familia, a la caridad y a la clandestinidad. También son relevantes las razones por las que los más pobres tienen acceso al crédito. En Brasil, donde el sistema de salud y el sistema educativo son públicos y universales, entre los estratos del 40% más pobres sólo el 5% declaró haber pedido un préstamo para pagar los gastos médicos y el 0% para la educación. En México, en este mismo estrato, el 25% pidió préstamos para la salud y el 15% para la educación.

Volviendo al debate teórico, las enormes ventajas de popularizar el acceso al crédito propagadas por el Banco Mundial y por un nicho de la literatura no son consenso entre los estudiosos del tema. De hecho, el tema del crédito provoca argumentos morales contrapuestos: el crédito aparece como liberador del sujeto y providencial para el desarrollo económico para

<sup>25</sup> La diferencia en relación con el 60% más rico no es demasiado expresiva: el 45% de los brasileños más ricos y el 36% de los mexicanos más ricos pidieron préstamos en el año 2016, lo que demuestra que tanto los ricos como los pobres tuvieron la necesidad de acceder al crédito, aunque las razones para hacerlo pueden variar.

el Banco Mundial, mientras que la otra cara del crédito, la deuda, aparece como debilitante. A partir de esta ambigüedad, existen controversias dentro de la literatura relacionadas – en particular – con la cara que se observa. Por último, lecturas de sociología política tienden a considerar el crédito como un instrumento conservador a disposición de las políticas públicas.

En una interpretación influyente, Streeck<sup>26</sup> sostiene que – a partir de la década de 1990 – un mercado laboral flexible y con salarios comprimidos necesitó ser abastecido por productos financieros que permitieran a los hogares sostener sus niveles de consumo, algo que Crouch<sup>27</sup> denominó "keynesianismo privado". Además de una alternativa a los aumentos salariales, algunos autores han sugerido que el crédito sería una alternativa a la ampliación de la propia provisión pública,<sup>28</sup> conectando a un paradigma político-ideológico en el que se consideraría justo y también eficiente delegar en el individuo la responsabilidad de sus elecciones asignativas,<sup>29</sup> dejando al Estado únicamente la tarea de disciplinar la "industria de la pobreza".<sup>30</sup>

Sin embargo, sostenemos que los instrumentos de la política no tienen un contenido ideológico intrínseco. También, que las ideas identificadas con ciertos actores pueden ser implementadas por actores divergentes desde distintos diseños. En este trabajo, por tanto, consideramos que los fenómenos habitualmente descritos como "inclusión financiera" o "democratización de las finanzas", cuyo opuesto axiológico registra la "mercantilización de la política social" o su "financiarización", podrían esconder trayectorias dispares. Así, nos proponemos estudiar dos países latinoamericanos que adoptaron políticas de crédito durante el mismo periodo de tiempo, aunque en gobiernos ideológicamente divergentes, cuales apoyados por bases sociales también divergentes: el gobierno de centroizquierda de Lula da Silva (2003-2010) en Brasil y el gobierno de derecha de Vicente Fox (2000-2006) en México.

### **Brasil y México: la política de crédito en dos vías**

Brasil y México tienen importantes similitudes. Ambos países representan posiblemente las dos mayores economías latinoamericanas, a la vez que presentan altos índices de desigualdad social, que se encuentran entre los más altos del mundo.<sup>31</sup> También son los dos países que más claramente representaron el llamado "modelo desarrollista", caracterizado por una fuerte presencia del Estado en la economía.<sup>32</sup> En este cuadrante, Brasil y México asistieron a procesos

---

<sup>26</sup> W. Streeck, *Buying Time : The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Nueva York, Verso, 2014.

<sup>27</sup> C. Crouch, « Privatised keynesianism : An unacknowledged policy regime », *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 11, n° 3, 2009, pp. 382-399.

<sup>28</sup> K. N. Bickers, R. M. Stein, « The congressional pork barrel in a republican era », *The Journal of Politics*, Vol. 62, n° 4, 2000, pp. 1070-1786.

<sup>29</sup> N. Gilbert, *Transformation of the Welfare State : The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2002 ; N. Gilbert, « Citizenship in the enabling state : The changing balance of rights and obligations », in A. Evers y A.-M. Guillemand (dir.), *Social Policy and Citizenship : The Changing Landscape*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 80-96.

<sup>30</sup> S. Soederberg, *Debtfare States and the Poverty Industry : Money, Discipline and the Surplus Population*, Londres y Nueva York, Routledge, 2014.

<sup>31</sup> L. Gasparini, N. Lustig, « The rise and fall of income inequality in Latin America », in J. A. Ocampo y J. Ros (dir.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

<sup>32</sup> I. Bizberg, B. Théret, « La diversité des capitalismes latino-américains : les cas de l'Argentine, du Brésil et du

paralelos de liberalización económica y financiera, habiendo realizado ambos las reformas estructurales recomendadas por los organismos internacionales: en el caso de Brasil, a través de la actuación de gobiernos elegidos democráticamente; en el caso de México, todavía durante el régimen de partido único. En ese contexto de reformas neoliberales, la prioridad absoluta de la política macroeconómica era la búsqueda de la estabilidad nominal, que operaba a través de una política fiscal estricta y regulada por un marco legal bien definido; así, en ambos países, se utilizaron altas tasas de interés como instrumentos de control inflacionario.<sup>33</sup>

En la década de 2000, los principales partidos de la oposición entonces establecidos ganaron las elecciones presidenciales, en ambos casos representando – entre otras cosas – la fatiga con las políticas neoliberales vigentes: las direcciones político-ideológicas del cambio, sin embargo, eran opuestas. En México, Vicente Fox – un empresario que se presentaba por el PAN, un partido de tradición cristiana e de inclinación conservadora – fue elegido presidente en 2000, poniendo fin a setenta y un años de hegemonía del partido rival: el PRI; dos años más tarde, la victoria de Lula da Silva en Brasil representaría el primer mandato presidencial a cargo de un representante orgánico de la clase trabajadora brasileña, organizado por el PT – un partido de inclinación históricamente socialista. Sin embargo, a lo largo de sus mandatos, ambos presidentes fueron acusados de no trabajar para el cambio de la política macroeconómica de sus predecesores: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue la única dentro del nuevo gabinete panista que permaneció bajo el PRI: indicativo de que la estrategia ortodoxa de manejo macroeconómico no sería modificada; al mismo tiempo, la nueva Secretaría de Hacienda del PT tenía en sus principales cargos a individuos asociados con la administración anterior. Concretamente, en el caso del nuevo gobierno brasileño, las políticas de crédito adoptadas a partir de 2003 estuvieron en el centro de la polémica.<sup>34</sup>

En su "prehistoria", las acciones organizadas para la dotación de créditos a los más pobres tuvieron su impulso en América Latina en los años 50 a través de la acción católica. A partir de este momento fundacional, la historia de las microfinanzas en Brasil y México será testigo de un desarrollo similar. En los años setenta y ochenta se multiplicaron las ONG especializadas en microcréditos, las cuales operaban sin cualquier apoyo legal, siendo las pioneras las que tenían conexiones con redes internacionales: proveedoras de recursos y de conocimientos técnicos. En una segunda etapa, ya en los años 90, gobiernos subnacionales se convertirán también en actores de este mercado.

---

Mexique », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 11, 2012 (<http://journals.openedition.org/regulation/9658>).

<sup>33</sup> J. C. Moreno-Brid, « Development and Macroeconomics : Reflections from the mexican case » in A. Bárcena Ibarra y A. Prado (dir.), *Neoliberalism and Heterodox Thinking in Latin America and the Caribbean in the Early Twenty-First Century*, Santiago, ECLAC Books, 2016, pp. 353-374. El grado de incorporación de la agenda neoliberal, sin embargo, varió. En México, entre las principales reformas financieras llevadas a cabo a lo largo de los años 80 y 90 se encuentra el fin de cualquier limitación al cobro de intereses por parte de los bancos e instituciones financieras y la obligación de los bancos de mantener depósitos obligatorios: un instrumento del Banco Central que, entre otros fines, se utiliza como recurso para conceder créditos subvencionados. Por otro lado, al mismo tiempo, Brasil no sólo constitucionalizó un techo a los intereses (aunque nunca lo reglamentó), sino que mantuvo la recaudación obligatoria, aunque bajo la contestación histórica del sector bancario brasileño y en oposición al Banco Mundial (A. C. Minella, *Banqueiros : organização e poder político no Brasil*, ANPOCS, Espaço e Tempo, 1988).

<sup>34</sup> Ver: L. Lavinás, *The Takeover of Social Policy by Financialization : The Brazilian Paradox*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2017.

Antes de asumir la presidencia, Vicente Fox había sido el segundo gobernador de Guanajuato elegido por el PAN. Guanajuato se encuentra en el Bajío, una región del centro-norte de México que fue cuna del PAN en su etapa fundacional, pero sobre todo del llamado "neopanismo". El neopanismo es una fracción política al interior del partido conformada en su mayoría por pequeños y medianos empresarios, vagamente identificados con el discurso católico – casi confesional – que lo había caracterizado, pero que le permitirá al PAN posicionarse como una fuerza electoral efectiva.<sup>35</sup> Vicente Fox fue uno de estos empresarios, proveniente de la industria del calzado. Llegó al PAN en 1988 dentro de la ola de adhesiones de emprendedores, representando el liberalismo económico – anticorporativista y antiestatista – que caracterizaba al neopanismo, aunque también el discurso del catolicismo conservador, que recurría a la doctrina social de la Iglesia para criticar los excesos del capitalismo sin a él oponerse.<sup>36</sup>

Fue mientras era gobernador de Guanajuato cuando Vicente Fox creó una estructura pionera de microcréditos. Inspirándose en las lecciones del exitoso Banco Grameen, en 1996 creó la entidad Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato, en la que el gobierno local, en colaboración con el sector privado, financiaba la actividad productiva concediendo pequeños créditos a familias y a sujetos – especialmente mujeres – sin acceso a la banca comercial. También ofrecía programas de formación previa para una mejor inversión de los recursos: programas de "educación financiera".<sup>37</sup>

La experiencia de Guanajuato se extendió posteriormente a otros estados del Bajío: Aguascalientes, Puebla y San Luis Potosí primero. Para algunos autores, el concepto mismo de "Banca Social" en México comenzó con la creación de estas entidades.<sup>38</sup> Aún gobernador, Fox participaría – en 1997 – en la primera Cumbre del Microcrédito celebrada en Washington, en la que se estableció el objetivo de proporcionar a 100 millones de personas pobres créditos productivos para su autosuficiencia a finales de 2005. Fox buscaría hacer su contribución. Tras su elección a la presidencia de México, su Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) ya presentaba el problema del acceso al crédito como protagonista en su agenda: tanto en el apartado de política económica – como "democratización de la economía" y "ampliación de la ciudadanía económicamente activa" – como en el de política social – como medio para promover el "desarrollo adecuado, sin paternalismos, de las comunidades y los individuos".<sup>39</sup> El nuevo gobierno promete que:

---

<sup>35</sup> S. Loaeza, *El Partido Acción Nacional : La Larga Marcha, 1939-1994. Oposición Leal y Partido de Protesta*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1999.

<sup>36</sup> T. Hernández, *Tras Las Huellas de La Derecha: El Partido Acción Nacional, 1939-2000*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2001. Desde 1997, Fox ha ido construyendo una organización llamada "Amigos de Fox", una importante red de empresarios, profesionales liberales y sujetos de clase media que han contribuido a su campaña con recursos financieros y logísticos (T. Hernández, *op. cit.*).

<sup>37</sup> C. Gomes, « Hogares en pobreza moderada En México: perfil e interrelaciones sociodemográficas », in A. Ortega Venzor *et al.* (dir.), *El Reto de La Informalidad y La Pobreza Moderada*, Mexico, IBERGOP, 2004, pp. 147-184.

<sup>38</sup> C. Conde Bonfil, « Instituciones e instrumentos de las microfinanzas En México. Definamos términos », Documentos de Discusión Sobre El Tercer Sector, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2005.

<sup>39</sup> « Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) », Mexico, Diario Oficial de la Federación, 2001, p. 156.

"Asegurará la incorporación al desarrollo de los marginados; para ello, creará la banca social; establecerá programas de microfinanciamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta; mejorará la infraestructura y los servicios básicos del sector rural y de las zonas urbanas marginadas; promoverá el ahorro popular; aumentará las oportunidades para desarrollar proyectos productivos entre grupos que tradicionalmente no han tenido acceso a participar en los beneficios del desarrollo económico."<sup>40</sup>

Casi simultáneamente, en 1995 se produjo la primera experiencia de política regional de microcréditos en Brasil. Muy diferente del PAN – un partido de cuadros, conservador, apoyado por las clases medias y por el pequeño y mediano empresariado urbano – el PT fue el primer partido de masas brasileño. Nacido durante la represión militar de los sindicatos, el PT propuso cambios radicales en los programas económicos y sociales establecidos.<sup>41</sup> Fue durante uno de los primeros gobiernos municipales asumidos por el partido, en la ciudad de Porto Alegre, que se lanzó un programa de crédito popular – en asociación con organizaciones de la sociedad civil y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) - cuyos objetivos eran la inserción social, el empleo y la generación de ingresos: la Institución Comunitaria de Crédito Portosol (ICC).

En ese año, el PT sólo tenía 54 alcaldías entre los 4.491 municipios brasileños. Al igual que en México, otros gobiernos regionales, de distinto signo ideológico, lanzarían posteriormente proyectos más o menos inspirados en Portosol. Su proliferación, sin embargo, particularmente durante la fase inicial, está fuertemente asociada a las alcaldías del PT, por lo que es posible argumentar que el partido contribuyó directamente al creciente interés por el crédito como un posible instrumento en el campo de la política, proyectándolo – posteriormente – al ámbito nacional, como había ocurrido en Guanajuato durante la administración foxista.

Sin embargo, a diferencia de México, el PT ha sido varias veces acusado de no cumplir con su agenda programática al instituir las políticas de crédito a nivel federal. Del análisis de todos los programas de gobierno de Lula desde la campaña de 1989,<sup>42</sup> sin embargo, dos propuestas están invariablemente presentes: la creación de un mercado de consumo de masas y la promoción del crédito de tipo productivo, especialmente cuando se dirige a las micro y pequeñas empresas. A partir de estas dos orientaciones, las políticas de crédito – incluso cuando no dirigidas – formarían parte de una amplia estrategia de crecimiento económico basada en el consumo bajo la dirección del Estado, algo que Bielschowsky<sup>43</sup> describe como "social-desarrollismo". Además, aunque no haya formulado el problema en términos de política pública, el análisis del programa de gobierno de 2002 muestra que el partido era consciente de las dificultades de las poblaciones más pobres ante la escasez de fuentes de crédito.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>41</sup> M. E. Keck, *PT - A Lógica Da Diferença : O Partido Dos Trabalhadores Na Construção Da Democracia Brasileira*, São Paulo, Ática, 1991.

<sup>42</sup> Analizamos los cuatro programas de gobierno del candidato Lula que precedieron a la implementación de las políticas de crédito: los programas – por lo tanto – referidos a las campañas de 1989, 1994, 1998 y 2002. Nuestro objetivo era detectar si el crédito al consumo aparecía en estas plataformas y de cual manera.

<sup>43</sup> R. Bielschowsky, « Estratégias de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil : Um desenho conceitual », *Economia e Sociedade*, n° 21, 2012, pp. 729-747.

<sup>44</sup> Según el programa: "las demandas financieras de las poblaciones de bajos ingresos, marginadas del

Durante su primer año de gobierno, Vicente Fox lograría dos de sus objetivos. El 19 de febrero de 2001 se publicaron las normas de los tan anunciados programas de apoyo a los microempresarios. El formato elegido fue la promoción pública de las IMF privadas, bajo la coordinación de la Secretaría de Economía. A través de las políticas públicas, las IMF experimentaron un fuerte impulso y varias entidades que ya operaban con créditos para los más pobres buscaron convertirse a las regulaciones del sector. El Banco Compartamos, por ejemplo, que comenzó en los años 90 como una ONG, cambió su formato de negocio aprovechándose de los incentivos públicos; en pocos años se convirtió en la mayor y más rentable IMF de América Latina.<sup>45</sup> Una de las claves de su éxito son las elevadas tasas de interés que cobra, las cuales no están reguladas: más del 100% anual para los préstamos a personas sin recursos, según su página web oficial.<sup>46</sup>

Cuatro meses más tarde, se promulgó la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), con el objetivo de agrupar en un marco regulatorio común a todos los intermediarios que ya ofrecían servicios financieros a los excluidos del sistema formal: desde las famosas cajas populares hasta las cooperativas y uniones de crédito, pasando por las propias IMF. A partir de la LACP, con un registro ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y una autorización oficial, cualquier entidad podía recibir depósitos, operar títulos de crédito, otorgar préstamos, emitir tarjetas de crédito y débito, entre otras facilidades.<sup>47</sup> Según el presidente del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (Comacrep), en ese momento había 900 organismos a nivel nacional, que atendían a unos 3,5 millones de mexicanos y que estarían, a partir de entonces, bajo supervisión pública.<sup>48</sup>

Pero a pesar de que la regulación era necesaria en vista de los numerosos registros de abusos y fraudes practicados por algunas de estas instituciones informales, no había mecanismos en la LACP que regularan la forma en que estos individuos entrarían en el nuevo mercado - por ejemplo, mecanismos que limitaran el cobro de intereses y comisiones o el nivel máximo de compromiso de los ingresos del solicitante con la deuda. La justificación utilizada por el gobierno fue que la competencia entre los proveedores de crédito, junto con la creciente demanda de los consumidores, crearía naturalmente un nivel de precios óptimo y que la acción pública podría generar "distorsiones". El objetivo de Fox tampoco era operar directamente ninguna de estas instituciones, sino sólo apoyar la capitalización de las más exitosas.

Pero no sólo los intermediarios financieros y las IMF se beneficiaron de las políticas de Fox. Los bancos comerciales, que históricamente no tenían interés en satisfacer las necesidades de consumo de los pobres, también comenzaron a dirigirse a este mercado en la década de 2000, incluso mediante la entrada de varios bancos comerciales en el sistema financiero

---

sistema financiero convencional, siguen siendo enormes. Para satisfacer sus necesidades, los programas de microcréditos han ido cobrando fuerza, traducidos, por ejemplo, en los "Bancos del Pueblo" (Partido dos Trabalhadores, « Um Brasil Para Todos », Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 130).

<sup>45</sup> Bloomberg, « Compartamos : From nonprofit to profit. Behind its gentle image is a tough, highly lucrative bank », 13 décembre 2007; S. Soederberg, *Debtfare States and the Poverty Industry : Money, Discipline and the Surplus Population*, Londres y Nueva York, Routledge, 2014.

<sup>46</sup> Véase: [www.compartamos.com](http://www.compartamos.com)

<sup>47</sup> Ley de Ahorro y Crédito Popular, 2001.

<sup>48</sup> R. Román, « Da Vicente Fox luz verde a banca popular », *El Universal*, 21 février 2001.

formal tras la autorización del Estado mexicano. Compartamos obtuvo una licencia bancaria en 2006 y también ha ampliado sus operaciones a Perú y Guatemala, con el apoyo financiero del Banco Mundial y de Acción Internacional. Banco Azteca - asociado a la cadena de tiendas Elektra – y cuyos productos incluyen microcréditos, créditos directos al consumo, tarjetas de crédito, incluidos los préstamos prendarios, inició sus operaciones bancarias en 2002. El Banco Autofin comenzó a operar en 2006 y el Banco Coppel en 2007, durante la administración de Felipe Calderón, también panista.

Fue durante la administración Calderón, a través de una reforma en la Ley de Instituciones de Crédito, que el gobierno mexicano lanzó el producto financiero más utilizado por la población hoy: las Cuentas de Nómina.<sup>49</sup> Al recibir los salarios de los funcionarios y de trabajadores formales en el caso de acuerdo con los empleadores, se consideran un producto de entrada al sistema bancario, o sea, un vehículo para la "inclusión financiera".<sup>50</sup> Uno de los servicios adicionales que se brindan a estas cuentas es el crédito de nómina, cuya ventaja para las instituciones oferentes es que el pago del préstamo se da de manera automática cuando se paga la nómina<sup>51</sup>, además sin ninguna limitación en cuanto a las tasas de interés a cobrar por parte de la banca comercial.<sup>52</sup>

Recién en 2012 el Banco de México fijó un límite para la consignación salarial: 40% de los ingresos. En 2021, los créditos consignados ya representaban el 26,5% de la cartera de créditos al consumo en el país. Los bancos que más los ofrecen son los grandes bancos comerciales: BBVA (español), Banamex (controlado por Citigroup: EEUU) y Banorte (banco privado mexicano). Sin embargo, fue el banco azteca el que presentó el mayor crecimiento en la oferta en 2021 – 427.3% respecto al año anterior –; también fue el que cobró el mayor interés: 38.4% anual.<sup>53</sup>

Durante los gobiernos del PAN, por tanto, hubo numerosos esfuerzos para promover un sistema financiero "inclusivo", en el formato que propugnan los Organismos Internacionales: en el marco del mercado privado, con autonomía y autosuficiencia financiera. Los panistas trabajaron por la "formalización" de las instituciones que ya ofrecían créditos a los mexicanos más pobres, sin subsidios públicos: trabajaron, pues, por la "regulación de la industria de la pobreza". Las tasas de interés que se practican en este mercado – donde la regulación establecida sigue siendo bastante laxa – son elevadas y no están controladas por el Estado. El sector de la banca comercial también se mantuvo al margen de la "banca social", a pesar del

---

<sup>49</sup> De acuerdo con la reforma de 2007, todas las entidades de crédito que reciban depósitos de particulares estarían obligadas a ofrecer una cuenta nómina con las mismas características que las ofrecidas al público en general, pero libre de comisiones hasta una determinada cantidad depositada.

<sup>50</sup> A. Vázquez Zavala, *op. cit.* De acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), las cuentas de nómina fueron los productos de financiamiento más comunes entre la población en el año 2021; al menos 38% de los mexicanos y mexicanas reportaron tener al menos una cuenta con estas características a su nombre (CNBV, « Encuesta Nacional de Inclusión Financiera », México, 2021 ([www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusi%20Financiera/Reporte\\_Resultados\\_ENIF\\_2021.pdf](http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusi%20Financiera/Reporte_Resultados_ENIF_2021.pdf))).

<sup>51</sup> Ley de Instituciones de Crédito, 2007.

<sup>52</sup> Para la regulación de las cuentas de nómina por parte del Banco de México, véase: [www.banxico.org.mx/marco-normativo/normativa-emitada-por-el-banco-de-mexico/circular-6-2007/%7BC3EEFF28-5A87-5205-83E3-21A1DACB339A%7D.pdf](http://www.banxico.org.mx/marco-normativo/normativa-emitada-por-el-banco-de-mexico/circular-6-2007/%7BC3EEFF28-5A87-5205-83E3-21A1DACB339A%7D.pdf)

<sup>53</sup> Banxico, « Indicadores básicos de créditos de nómina : datos a junio de 2021 », 2021.

entendimiento común de que su inclusión en el universo de las microfinanzas contribuiría a la mejora de los servicios y a la reducción de las tasas de interés.<sup>54</sup> Para que los bancos tradicionales pudieran entrar en el mercado del crédito al consumo para los más pobres, se creó el ventajoso crédito de nómina, que sólo se regularía años después.

Las políticas crediticias brasileñas instituidas bajo el gobierno del PT seguirían un diseño bastante distinto. En comparación con México, Brasil parece ser un caso divergente con respecto a las teorías críticas de las políticas de crédito. Durante el primer mandato de Lula, se pusieron en marcha tres importantes programas de crédito popular: (i) la ampliación del crédito de nómina a los trabajadores de los servicios públicos y privados, además de a los jubilados y pensionistas del INSS, mediante la MP130/2003, (ii) la creación de un banco público para ofrecer microfinanciamientos a las poblaciones no bancarizadas, mediante la MP121/2003; y (iii) un mecanismo para destinar el 2% de los depósitos obligatorios de los bancos privados a la microfinanzas, mediante la MP122/2003. Estas medidas formaban parte de un dispositivo que pretendía abarcar a toda la población brasileña, reuniendo a todos los actores financieros bajo el mismo objetivo de expansión del crédito: el crédito de nómina se dirigía a los trabajadores formales y la microfinanza a los informales; los bancos públicos, a través de la oferta de crédito de nómina y de la filial creada, y los bancos privados, también a través del crédito de nómina y del direccionamiento de la cuota de los depósitos obligatorios, que permanecerían, para este fin, congelados.

El crédito de nómina en Brasil se basa en la misma tecnología de descuento salarial que propuso Calderón en México. Sin embargo, la primera diferencia con el caso mexicano fue la participación de los sindicatos tanto en la formulación de la política como en los acuerdos necesarios para la concesión del crédito. Para los sindicalistas, el crédito de nómina fue concebido como un instrumento para resolver un problema específico de los trabajadores sindicalizados: el compromiso de parte de sus ingresos mensuales para pagar las deudas contraídas en el mercado informal. En su concepción, el crédito de nómina serviría como mecanismo de sustitución de deudas "caras" por otras más baratas y seguras, con la propuesta no sólo de aumentar el valor relativo de los salarios – a partir de la sustitución de deudas abusivas por otras más baratas – como de dotar de dignidad al individuo-cliente

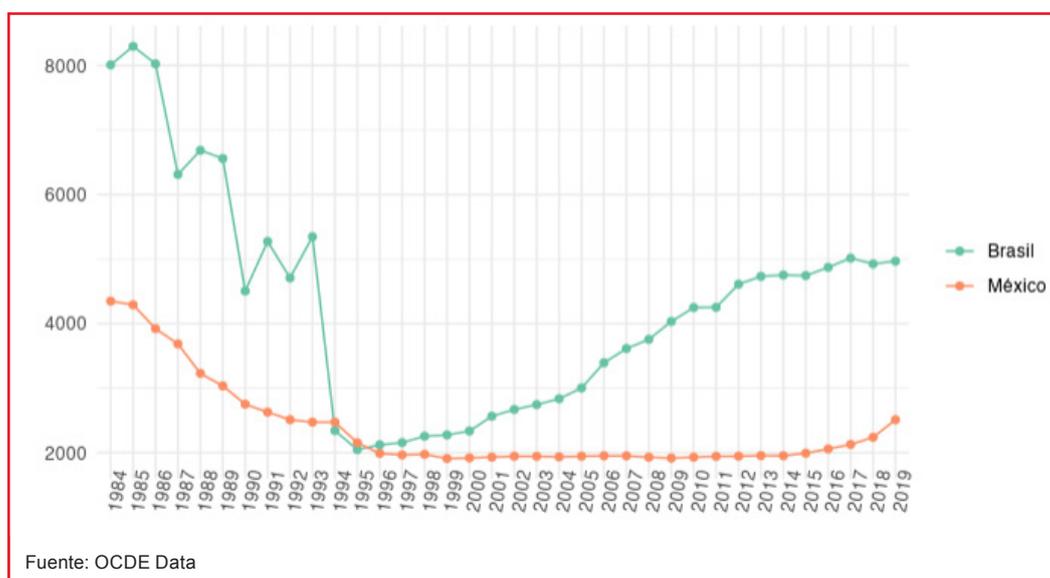
Como parte de los acuerdos, los sindicatos establecerían negociaciones con los bancos para acordar las tasas de interés. Así, aunque las tasas no estuvieran fijadas por ley, existía la posibilidad de que esas negociaciones colectivas contribuyeran a fijar un interés más bajo. En el año siguiente a la aprobación de la ley, cuando se autorizó que los jubilados y pensionistas también pudieran contratar créditos de nómina, el Ministerio de Bienestar Social fijó el interés máximo que se podía cobrar de este segmento. Finalmente, la MP 130/2003 reguló que el compromiso podría darse hasta el 30% de los salarios netos, pensiones y otras prestaciones sociales y laborales, algo que tuvo que esperar cinco años después de la implementación de la ley para instituirse en el caso mexicano.

---

<sup>54</sup> H. Esquivel Martínez, « Situación actual del Sistema de ahorro y Crédito Popular en México », *Problemas del desarrollo*, Vol. 39, n° 152, 2008, pp. 165-191.

Así, aunque las modalidades en los dos países tenían las mismas tecnologías, que reducían en gran medida el riesgo de las instituciones financieras, el diseño de las políticas era diferente. En el caso de Brasil, la existencia de bancos públicos que operaban directamente la política, ofreciendo competencia e influyendo en la dinámica de los precios, y la inclusión de un requisito de consentimiento de los sindicatos para ejecutar acuerdos de consignación salarial tuvieron una influencia adicional en la dinámica de la reducción de las tasas de interés. El momento de la institucionalización también fue diferente: en México durante un período de estancamiento salarial, en Brasil durante un período de expansión de los sueldos (gráfico 7).

**Gráfico 7**  
**Evolución del salario mínimo en US\$ - anual**  
**(Paridad de poder adquisitivo 2019)**



En cuanto a las microfinanzas, el Ministerio de la Casa Civil de Brasil estimó que en 2003 había unos 100 millones de personas desasistidas por el sistema financiero formal en el país. Además, había cinco millones de brasileños mayores de 18 años que vivían en uno de los 1.667 municipios que no tenían, en ese momento, ninguna sucursal bancaria.<sup>55</sup> Según Soares y Sobrinho,<sup>56</sup> el público de las microfinanzas está precisamente entre las camadas E (2 a 3 salarios mínimos) y H (sin ingresos), que representaban – en 2005 – el 40,2% de la población brasileña.

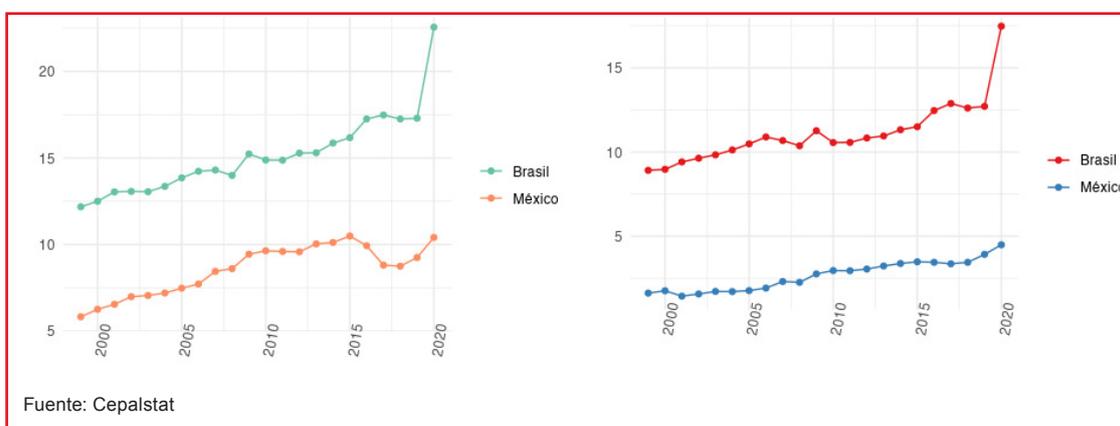
La MP 121 creó dos filiales del Banco do Brasil. El primero, un banco múltiple de propósito específico: operar en el segmento de las microfinanzas, ofreciendo pequeños préstamos a particulares o a microempresarios, sin necesidad de demostrar ingresos. El segundo, un administrador de consorcios destinado a facilitar el acceso a los bienes de consumo. La MP 122, por su parte, destinaba una parte de los depósitos obligatorios de las instituciones bancarias

<sup>55</sup> Medida Provisória 121/2003, Pub. L. No. 121 (2003) ; Medida Provisória 122/2003, Pub. L. No. 122 (2003).

<sup>56</sup> M. Marques Soares, A. Duarte de Melo Sobrinho, « Microfinanças : O Papel Do Banco Central Do Brasil e a Importância Do Cooperativismo de Crédito », Brasília, Banco Central de Brasil, 2008.

y financieras privadas a operaciones de microfinanzas, con tasas de interés fijadas en el 2% mensual, bajo la supervisión del Consejo Monetario Nacional (CMN). Los recursos no invertidos en microfinanzas serían recaudados por el Banco Central, quedando indisponibles y sin remuneración, lo que estimularía la oferta del servicio, independientemente de los márgenes obtenidos con las operaciones. Como ocurriría con los salarios, la aplicación de estas políticas en Brasil fue concomitante con el aumento del gasto social como porcentaje del PIB, dentro de un nivel de gasto ya elevado. En México, también hubo una tendencia de alta, pero dentro de un marco general de infrafinanciación. En promedio, el gasto social como porcentaje del PIB fue 6,5 puntos porcentuales inferior al de Brasil en este ámbito. En el caso de la protección social en particular, la situación mexicana es aún más dramática: manteniéndose – en promedio – 8,44 puntos porcentuales por debajo de Brasil a lo largo del período (gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Total del gasto social (% del PIB)**  
**y Total de gastos para la protección social (% del PIB)**



Así, con respecto a las políticas crediticias implementadas en México, el gobierno se limitó a emitir autorizaciones para que las instituciones no bancarias operaran y ofrecieran microfinanzas en función de su interés comercial, sin ninguna disposición que regulara el formato de la oferta y sin ningún incentivo para que los bancos tradicionales se enfocaran en atender al segmento más pobre de la población. En Brasil, lo que la política pública estableció durante el gobierno de Lula fue la garantía de que las instituciones privadas incluirían entre sus operaciones servicios dirigidos a los más pobres, fuera o no de su interés, y que lo harían con base en normas preestablecidas que aseguraran el beneficio, pero que minimizaran las posibles consecuencias del uso de estos instrumentos. En este sentido, la competencia de la banca pública, que no existe en México con el peso de la brasileña, garantizaría que el servicio llegue efectivamente a la población.

## Consideraciones finales

Este artículo pretende comparar la implementación de las agendas de "inclusión financiera" y "democratización de las finanzas" en dos países bajo gobiernos de diferente orientación ideológica: los gobiernos del PAN en México y los gobiernos del PT en Brasil. El artículo navegó por las dos tesis opuestas de que las políticas de acceso popular al crédito serían o la solución final al problema de la pobreza o su mercantilización definitiva en beneficio exclusivo de los banqueros. Nuestro objetivo era demostrar que, detrás de las mismas rúbricas, existen políticas públicas diferentes en sus diseños, en sus disposiciones de actores y en los objetivos que cada uno de ellos pone sobre la mesa de negociación: existen, por tanto, trayectorias de políticas públicas marcadamente heterogéneas.

Hemos demostrado que, aunque Brasil y México han fomentado y ofrecido directamente políticas de crédito basadas en las mismas modalidades y para las mismas poblaciones, sus políticas difieren significativamente en sus motivaciones y contornos. En México, bajo el gobierno de Vicente Fox, la oferta de crédito a las poblaciones de bajos ingresos se dejó – en general – a las instituciones financieras privadas, y el Estado se conformó con el reconocimiento de sus operaciones, sin normas específicas para evitar abusos, exactamente en el formato recomendado por los Organismos Internacionales. El aumento de la oferta de crédito tampoco fue concomitante con el aumento real de los salarios. En el caso brasileño, un caso que consideramos desviado, las políticas públicas emprendidas bajo el gobierno de Lula buscaron garantizar que efectivamente los bancos e instituciones financieras ofrecieran servicios que beneficiaran a la población, regulando, sin embargo, sus operaciones para que el beneficio se lograra minimizando los posibles daños; el recurso complementario a los bancos públicos sirvió como garantía de eficacia y control.

**ANEXO 1**  
**Características socioeconómicas de los países**  
**de América Latina en 2017<sup>57</sup>**

País	Inclusión financiera	PIB per cápita (PPA)	Informalidad	Urbanización	Tasa de sindicalización	Personas mayores que reciben pensiones	Personas pobres cubiertas por la protección social
Venezuela	73%	17.527,70	58,30%	88%	0,2% (2012)		
Brasil	70%	14.524,60	39,40%	86%	16,80%	91,5% (2020)	100% (2020)
Costa Rica	68%	20.347,00	40,10%	78%	19,30%	56,2% (2020)	75,4% (2020)
Rep. Dom.	56%	16.735,40	57,20%	79%	7,60%	11,3% (2020)	100% (2020)
Bolivia	54%	8.423,70	79,10%	69%	11,30%	100% (2020)	55,7% (2020)
Ecuador	51%	11.617,90	62,50%	64%	4,9% (2008)	61% (2020)	13,9% (2020)
Paraguay	49%	12.590,50	71,30%	61%	6,40%	64,6% (2020)	49,3% (2020)
Argentina	49%	23.597,10	48,30%	92%	27,7% (2014)	89,8% (2020)	36,6% (2020)
Panamá	46%	30.446,80	49,40%	67%	25,50%	29,3% (2020)	30,8% (2020)
Colombia	46%	14.171,30	61,90%	80%	4,80%	50,6% (2020)	44,4% (2019)
Honduras	45%	5.562,00	82,60%	56%	2,60%	10,7% (2020)	
Guatemala	44%	8.322,20	80%	50%	2,60%	26,20%	3,70%
Peru	43%	12.506,50	68,10%	78%	2,80%	35,7% (2020)	53,6% (2020)
México	37%	19.721,30	58%	80%	12,40%	78,60%	45,10%
Haití	33%	3.153,30	91,6% (2012)	53%	1,7% (2012)	0,4% (2020)	
Nicaragua	31%	6.004,00	81,8% (2012)	58%	5,3% (2010)	28,6% (2020)	8% (2020)
El Salvador	30%	8.454,10	70,20%	71%	10,80%	20,1% (2020)	20,1% (2019)

Fuente: Cepal

<sup>57</sup> Recopilamos los datos de 2017 porque es el último disponible para México. En el caso de que los datos de 2017 no estuvieran disponibles, recogimos el año más cercano e incluimos esta información entre paréntesis.

**Para citar este capítulo:** Mariana Chaise, « El programa de créditos para la reducción de la pobreza: trayectorias políticas divergentes en Brasil bajo el PT y en México bajo el PAN », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/Les Etudes du CERi*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].

## Índice de tablas y gráficos

### Tablas

Tabla 1. Elecciones en América latina en 2022 .....	p. 52
Tabla 2. Resultados de las elecciones presidenciales en Colombia en 2022 .....	p. 59
Tabla 3. Principales partidos y coaliciones en senado y cámara .....	p. 60
Tabla 4. Resultados de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2022 por regiones .....	p. 64
Tabla 5. % Cuentas corrientes – adultos de 15 años o más – en 2017.....	p. 77

### Gráficos

Gráfico 1. Balanza comercial entre República Dominicana y Haití, 2010-2021 bienes industriales, mineros y agropecuarios .....	p. 15
Gráfico 2. Comparación de los resultados de la 1ª vuelta de las elecciones presidenciales de 2018 y 2022 .....	p. 63
Gráfico 3. Material electoral producido por el equipo de campaña de Lula sobre el tema religioso.....	p. 65
Gráfico 4. Distribución de votos a Lula o Bolsonaro (RLB) y proporción de evangélicos frente a católicos (REC) en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2022 .....	p. 66
Gráfico 5. Distribución de los votos a Lula o Bolsonaro (RLB) según la proporción de católicos + sin religión (en %) en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2022 (por unidad federativa) .....	p. 67
Gráfico 6. Inclusión financiera en América Latina en 2017 .....	p. 75
Gráfico 7. Evolución del salario mínimo en US\$ - anual .....	p. 85
Gráfico 8. Total del gasto social (% del PIB) y Total de gastos para la protección social (% del PIB) .....	p. 86