RECOPILATORIO LATAM

América Latina: cambios frente a continuidad

2014

d+i LLORENTE & CUENCA

BARCELONA | BOGOTÁ | BUENOS AIRES | LIMA | LISBOA | MADRID | MÉXICO | PANAMÁ | QUITO | RIO J | SÃO PAULO | SANTIAGO | STO DOMINGO

ÍNDICE

Prólogo, por José Antonio Llorente 3

Los nuevos senderos del movimiento indígena: protesta ambientalista 5

Cambio religioso en América Latina, presente, pasado y porvenir 26

Los retos de la fiscalidad en América Latina 52

"Sin infraestructura no hay desarrollo"
Situación general de las infraestructuras en América Latina 82

Balance político 2014,
¿hacia un cambio de ciclo electoral en América Latina? 100

LLORENTE & CUENCA 122

Prólogo

Transformación es, quizás, el concepto que mejor podría caracterizar a América Latina desde mediados del pasado siglo hasta la actualidad. Durante este tiempo, la región ha vivido una auténtica revolución cuya impronta ha marcado tanto el modelo económico, social y de desarrollo, como el modelo político predominante, que ha venido, además, acompañado de profundos cambios culturales. Un proceso de metamorfosis que, en estos días, sigue aún más que vigente.

En el panorama político-electoral latinoamericano, por ejemplo, en función de lo acontecido en las urnas a lo largo del terminado año, podemos concluir que éste ha sido el primero de un nuevo ciclo en la región. Las hegemonías de determinados partidos y liderazgos que, hasta ahora, parecían ser imbatibles en las urnas, cada vez son más difíciles de sostener. Frente a ello, la heterogeneidad y la volatilidad del voto se han convertido en protagonistas del nuevo fenómeno electoral.

Esta situación surge como fruto de la irrupción y consolidación de las clases medias. Como consecuencia, las agendas, las políticas públicas y hasta fisionomía de la sociedad se han visto modificadas.

Algo similar ha ocurrido con las movilizaciones indígenas que, a día de hoy, cuentan con una agenda mucho más extensa que abarca y acoge intereses más amplios. En este sentido, la presión y disputa creciente sobre recursos naturales ubicados en distintos territorios favorece la unificación de las diferentes etnias y les sirve de base para elaborar una propuesta de desarrollo que gana apoyos entre sectores no indígenas, urbanos, y capta el respaldo internacional.

En cuanto al terreno religioso, frente a la tradicional homogeneidad latinoamericana vinculada al catolicismo, la diversificación producto del avance de las diferentes iglesias protestantes, evangélicas y pentecostales, sumado a los cambios sociales, ha hecho más complejo el panorama religioso en la región, en especial en países como Guatemala, Honduras, Brasil o Chile. En este sentido, cabe esperar que, aunque en los próximos años el crecimiento de las iglesias evangélicas ya no sea exponencial, sí que irá al compás de los cambios sociales. Y por lo tanto surgirán, ante una sociedad más civilizada y educada, unas iglesias evangélicas más moderadas.

Al margen de lo estrictamente social, garantizar el actual y el futuro crecimiento económico de la región, así como la integración regional, depende, en gran parte, de las decisiones que se adopten en el ámbito de la inversión en obra pública. Apostar por el desarrollo de infraestructuras es hacerlo por el desarrollo del país. Así, en los próximos años América Latina tendrá la oportunidad de consolidar su avance hacia el desarrollo integral.

Además, en los últimos 20 años los países de América Latina han logrado disminuir la brecha existente entre los ingresos fiscales y los gastos. Aunque tradicionalmente la tributación latinoamericana se ha considerado como baja, con una estructura desequilibrada y con altos niveles de evasión fiscal, lo cierto es que estas creencias se encuentran desactualizadas, debido a los significativos cambios experimentados en la estructura fiscal en América Latina en las últimas décadas.

En definitiva, América Latina se enfrenta a un panorama donde los cambios se suceden de forma evidente. Se presenta ante nosotros una región en constante mutación, mucho más compleja, con mayores tensiones y reclamos de las clases medias y los sectores populares donde los cambios, tanto el terreno social como económico, se imponen de manera tajante a la continuidad.

José Antonio Llorente
Socio Fundador y Presidente

Los nuevos senderos del movimiento indígena: protesta ambientalista

d+i LLORENTE & CUENCA

1. INTRODUCCIÓN: 30 AÑOS DE MOVIMIENTO INDÍGENA (1980-2013)
2. CAUSAS DEL RENACIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA INDÍGENA (1980-1992)
3. LAS PRIMERAS OLEADAS DE MOVILIZACIONES INDÍGENAS (1990-2003)
4. CRISIS Y CAMBIO DEL MOVIMIENTO INDÍGENA (2003-ACTUALIDAD)
5. LA RUPTURA ENTRE LA IZQUIERDA Y EL INDIGENISMO AMBIENTALISTA (2009-ACTUALIDAD)
6. MAPA DE LAS PROTESTAS INDÍGENAS ACTUALES
7. CONCLUSIONES

1.INTRODUCCIÓN: 30 AÑOS DE MOVIMIENTO INDÍGENA (1980-2013)

La emergencia y visibilidad de lo indígena es uno de los fenómenos políticos y étnico-sociales más importantes en la historia reciente de América Latina. Se trata de un hecho que corrió paralelo a la democratización de los países latinoamericanos en los años ochenta. Si bien hundía sus raíces desde comienzos del siglo XX, fue en el último cuarto de la pasada centuria cuando los propios intelectuales y líderes indígenas tomaron las riendas del movimiento y se convirtieron en un nuevo actor político, logrando introducir sus demandas en las agendas políticas nacionales, mediante una intervención política directa.

Hace 30 años, coincidiendo con las transiciones a la democracia (en los años 80) y la definitiva consolidación de la misma (los años 90) aparecieron los movimientos indigenistas, con especial fuerza e intensidad en Ecuador y Bolivia, y con menor capacidad de expansión en otros países como México, Guatemala, Brasil, Perú y Chile.

Se experimentó en esa época un inusitado auge del activismo indígena (el llamado “despertar de la cuestión indígena”) con el ascenso de estos movimientos y su abanico de nuevas reivindicaciones relacionadas con temas como la territorialidad, la autonomía y la diversidad cultural. Además, sus propias reivindicaciones no hacían sino poner en cuestión el tradicional modelo de estados liberal-republicanos creados en el siglo XIX, debido a su rechazo a la homogeneidad cultural y la universalidad de los derechos ciudadanos.

Pero su historia desde los años 70 hasta la actualidad ha estado lejos de ser lineal. Ha atravesado, como se va a ver a continuación, por diferentes momentos y estrategias hasta llegar a la actual coyuntura.

"El proceso de democratización, iniciado en los 80, y que se consolidó a escala regional en los 90, abrió oportunidades para el protagonismo político de nuevos actores organizados desde la sociedad civil, entre ellos los sectores indígenas"

2. CAUSAS DEL RENACIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA INDÍGENA (1980-1992)

En el contexto de los años 80, los movimientos políticos indígenas se organizaron y crearon sus propias fuerzas políticas que buscaban la autonomía y el reconocimiento a su identidad, el incremento de su influencia e incluso la toma del poder vía electoral (caso de Ecuador desde 1996) o por las armas (rebelión zapatista en Chiapas en 1994).

En esas décadas el movimiento tuvo éxitos indudables como recuerda el académico Salvador Martí: "La irrupción del movimiento zapatista y el discurso del Sub-comandante Marcos desde la segunda hasta la sexta Declaración de la Selva Lacandona; el marcado acento multicultural del Acuerdo de Paz Firme y Duradera firmado en Guatemala en 1996; la articulación y el protagonismo de la confederación de organizaciones indígenas panandinas en Ecuador; la intensa movilización de las organizaciones aimaras y quechuas en Bolivia; la movilización de los mapuches en Chile; y el impacto mediático de algunos líderes de pueblos de la cuenca amazónica. Todos estos casos son una muestra de la trascendencia que ha ido cobrando este fenómeno en América Latina".

Pero, ¿por qué se dio ese auge de los movimientos indígenas en los años ochenta y noventa?

Al menos, se pueden entresacar cuatro factores:

La apertura democrática

El proceso de democratización, iniciado en los 80, y que se consolidó a escala regional en los 90, abrió oportunidades para el protagonismo político de nuevos actores organizados desde la sociedad civil, entre ellos los sectores indígenas. En definitiva, la democratización facilitó que la sociedad civil tuviera mayor protagonismo frente a un Estado con un perfil menos autoritario y que veía sus competencias reducidas tras las reformas estructurales de los años 90.

En un informe coordinado por Heraldo Muñoz, Director del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se señala que "en el escenario sociopolítico latinoamericano de fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, los procesos de transición de las dictaduras hacia las democracias y la lucha por los derechos ciudadanos, reflejados en las demandas que surgieron de distintos sectores sociales, adquirieron un lugar central en la esfera pública. Surgen en esta coyuntura los llamados nuevos movimientos sociales latinoamericanos (Calderón y Jelin, 1987: 84): "acciones colectivas con alta participación de base que utilizan canales no institucionalizados y que, al mismo tiempo, van elaborando sus demandas, van encontrando formas de acción para expresarlas y se van constituyendo en sujetos colectivos, es decir, reconociéndose como grupo o categoría social".

"El nacimiento de una élite intelectual indígena urbana sirvió para dar soporte ideológico y establecer redes de apoyo a las movilizaciones tanto en el interior de cada país como en el exterior"

Reacción a los cambios económicos y sociales provocados por las reformas "neoliberales" de los años 90.

Esas reformas de los 90 provocaron que el Estado se retirara de muchos ámbitos, hueco que fue ocupado por la sociedad civil. Resurgieron en ese contexto propicio grupos locales indígenas hasta ese momento mediatizados o cooptados por el Estado, los cuales establecieron relaciones directas con una gran variedad de actores internacionales (gobiernos, organizaciones no gubernamentales, iniciativas de entes municipales…).

En ese sentido, los planteamientos de los grupos indígenas encontraron acogida y respaldo material e intelectual, desde fines de la década de 1970, entre la Iglesia católica (fue muy importante el papel que tuvieron, por ejemplo, los curas salesianos en Ecuador) y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Asimismo, el modelo económico cambió y se pasó de las políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones, propias de los años 40, 50 y 60, a nuevas políticas de corte "neodesarrollista", extractivista y de explotación de los recursos naturales que afectaba los intereses de los sectores indígenas rurales, donde suelen encontrarse los recursos mineros, y que contribuyeron a acelerar su movilización.

Esos cambios, como argumenta el sociólogo Fernando Calderón, formaban parte de "una serie de transformaciones en la estructura social de los distintos países, cuyos principales rasgos serían: a) complejización de las asimetrías en los patrones de inclusión y exclusión social, tanto en el plano simbólico como en el material; b) cambios en las instituciones básicas de la socialización y de las formas y estructuras comunicativas; c) incorporación de nuevos temas en la agenda política y socioeconómica, sobre la base de demandas culturales, en particular los derechos multiculturales, asociadas con las nuevas asimetrías de la exclusión social; y d) desarrollo de nuevas especificidades informacionales de los mecanismos de exclusión debido al impacto de la globalización".

El nacimiento de una élite intelectual indígena urbana sirvió para dar soporte ideológico y establecer redes de apoyo a las movilizaciones tanto en el interior de cada país como en el exterior.

El favorable contexto internacional

El crecimiento del indigenismo se vio favorecido, a escala internacional, por diversos hechos ocurridos en la década del noventa que comenzó con la conmemoración del V Centenario, efeméride que provocó la polarización y exacerbación de los sentimientos a favor y en contra de tal fecha. Fue un motivo para la movilización y las protestas que además se vieron avaladas con la concesión del Premio Nobel de la Paz a una indígena (la guatemalteca Rigoberta Menchú) el mismo año 1992.

"Mientras que las demandas campesinas se enfocaron en la reforma agraria, hoy los indígenas rescatan esencialmente su derecho al reconocimiento y a la afirmación de su identidad"

En paralelo, en el año 1992, en el marco de la Cumbre de Presidentes de Iberoamérica, se firmó en Madrid el acuerdo para crear el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, a la vez que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, destinó recursos humanos y financieros para apoyar proyectos en esta área. Igualmente la Organización de Estados Americanos decidió encomendar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la elaboración de un proyecto de Declaración Interamericana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Uno de los cambios más importantes y de mayor transcendencia fue la convención 169/89 de la Organización Internacional del Trabajo en la que se reconocía que las prioridades en materia de desarrollo serían marcadas por los propios pueblos indígenas. En sus artículos 6, 7 y 15 se diseñaban mecanismos de participación, el derecho de consulta y el consentimiento previo para que los pueblos indígenas pudieran defender sus derechos estatuarios y qué modelo de explotación desean implementar en sus territorios. Se han creado, a partir de ahí, formulas para que los indígenas puedan incidir en las decisiones cuando sus territorios sean objetivo de empresas o de la administración estatales con el fin de extraer recursos.

Por último, no hay que olvidar el aumento de la producción académica centrada en temas indígenas en los 90 (aunque desde los 60-70 venía creciendo de forma considerable) con un sesgo claramente favorable a las reclamaciones indígenas lo cual en algunos casos se tradujo en una idealización de los valores, cultura y modos de vida indígenas.

Todo ello favoreció que se produjera un gran cambio y transformación en cuanto a los objetivos y la propia coherencia ideológica interna del movimiento pues como señala José Bengoa "mientras en el pasado –especialmente las décadas de 1960 y 1970– los indígenas reivindicaban su identidad campesina y de clase, en el presente las organizaciones han puesto de relieve sus particularidades étnicas. Mientras que las demandas campesinas se enfocaron en la reforma agraria, hoy los indígenas rescatan esencialmente su derecho al reconocimiento y a la afirmación de su identidad. Mientras en la primera parte del siglo pasado los actores más activos políticamente y con mayor visibilidad en la escena nacional eran los campesinos que fueron sujetos".

3. LAS PRIMERAS OLEADAS DE MOVILIZACIONES INDÍGENAS (1990-2003)

Tras el renacimiento del movimiento indígena ocurrido en los años 80 y el impulso experimentado a comienzos de la siguiente década, llegó el momento del despliegue y crecimiento en los 90. A lo largo de esos años se pudo ir comprobando que ese movimiento se caracterizaba por su heterogeneidad y por la diversidad en sus demandas y estrategias con especificidades propias y variedad de situaciones de país a país.

"La legitimidad del movimiento indígena creció sobre todo en momentos en que no existían actores sociales o populares predominantes en la escena pública y la crisis de legitimidad política se incrementaba"

De todas maneras, sí es posible encontrar ya en los 90 una serie de importantes paralelismos y continuidades a escala global en toda la región. Las aspiraciones de estos movimientos se dirigían en varias direcciones reclamando derechos económicos, sociales, culturales así como derechos civiles y políticos.

A lo largo y ancho de la región, con mayor o menor intensidad, se vivieron ejemplos de este tipo de "despertar indígena", aunque fue en Ecuador donde arraigó con más fuerza.

Los indígenas ecuatorianos crearon en los 80 una fuerte organización sindical, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, que aglutinaba a las organizaciones indígenas regionales más representativas como ECUARUNARI (Confederación de los pueblos de la nacionalidad Quichua) o la CONFENAIE (Confederación de los pueblos y nacionalidades de la Amazonía). Luego en los 90 (1995) nació el brazo político, Pachakutik.

A inicios de los años 90, la CONAIE organizó el primer levantamiento indígena de la época contemporánea defendiendo propuestas de pluriculturalidad y de plurinacionalidad. Luego, tuvo lugar la marcha de los pueblos indígenas de Pastaza en 1992, y los actos de rechazo al V Centenario del Descubrimiento que otorgaron al proceso de constitución de la CONAIE, una dimensión nacional e incluso internacional.

Sobre esa base trató de dar el salto a la arena política a través de un partido político, Pachakutik: una organización que consiguió el 20% de los votos en las presidenciales de 1996 y el 14% en 1998. Participó activamente en el golpe de Estado de 2000 contra Jamil Mahuad y en coalición con el partido de Lucio Gutiérrez alcanzó el poder en 2003.

Como señala el sociólogo Jorge León Trujillo la legitimidad del movimiento indígena "creció sobre todo en momentos en que no existían actores sociales o populares predominantes en la escena pública y la crisis de legitimidad política se incrementaba. Es entonces cuando las organizaciones indígenas logran captar el espacio de la contestación dejado por las organizaciones sindicales, a través de la protesta como expresión del descontento social. Protesta a la que se sumaron reivindicaciones populares, gracias a las cuales los indígenas construyeron una imagen que encarnaba la ética y finalmente, visos puntuales de un interés general en contra de la tendencia desreguladora entonces predominante".

Todas estas movilizaciones indígenas de finales de los 80 y los 90 tuvieron muy evidentes efectos políticos y legislativos pues fue acompañada de una oleada de reconocimientos constitucionales de los derechos indígenas, por parte de los Estados en la década de los noventa. Las protestas convirtieron, además, a los indígenas

en interlocutores públicos lo que les permitió modificar propuestas o políticas gubernamentales.

Es lo que Donna Van Cott, de la Universidad de Connecticut llama nuevo tipo de constitucionalismo "multicultural" en América Latina en el que se reconoce formalmente la naturaleza multicultural de las sociedades y la existencia de pueblos indígenas como colectivos subestatales distintos; se reconoce la ley consuetudinaria indígena como oficial y como derecho público así como los derechos de propiedad sobre las tierras comunales. También se reconoce el estatus oficial de las lenguas indígenas en el territorio y los espacios donde los pueblos están ubicados, se garantiza una educación bilingüe y el derecho a crear espacios territoriales autónomos.

Este "constitucionalismo multicultural" tuvo traducciones concretas en 1991, en Colombia, donde una nueva Constitución incorporó la cuestión indígena: "el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana". Luego, otros países siguieron el mismo camino. Por ejemplo, la reforma Constitucional de Argentina (1994) reconocía la "preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos". La de Bolivia ya en 1994, antes del ascenso de Evo Morales, ya definía al país como "una nación libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, (que) adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unidad y la solidaridad de todos los bolivianos".

La de Guatemala (1985) declaraba que este país estaba formado por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya y posteriormente a los acuerdos ha establecido el reconocimiento del pluriétnicismo y la multiculturalidad.

Incluso, en Bolivia en el gobierno Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) un líder indígena llegaba a la Vicepresidencia de la Nación, Víctor Hugo Cárdenas a la vez que se aprobaba una Ley de Participación Popular en 1994 que impulsaba un proceso de descentralización e incremento de la participación indígena.

De las movilizaciones de los 80 y 90, el movimiento indígena extrajo como resultado el derecho de los pueblos indígenas a determinar su propio desarrollo reconocido por el Comité de Derechos Humanos de la ONU y por la Declaración Universal de los Pueblos indígenas.

"De las movilizaciones de los 80 y 90, el movimiento indígena extrajo como resultado el derecho de los pueblos indígenas a determinar su propio desarrollo"

4. CRISIS Y CAMBIO DEL MOVIMIENTO INDÍGENA (2003-ACTUALIDAD)

El movimiento indígena se fue desdibujando de diversas maneras en la región entre finales de los 90 y comienzos de la nueva centuria. En Ecuador, por las alianzas que no funcionaron con los partidos tradicionales y en México porque el zapatismo tocó techo en cuanto a sus posibilidades de seguir avanzando.

"Las guerras del Agua y del Gas bolivianas mostraron que un tema coyuntural pero de profundo calado podía servir de nexo de unión entre los indígenas y el resto de grupos sociales"

Además, como apuntan los académicos Nancy Postero y León Zamosc, los grupos indígenas se dieron cuenta de que "la simple existencia de una mayoría demográfica no garantiza un resultado electoral favorable" como el fracaso del referéndum de 1999 en Guatemala evidenciaba. Una consulta en este país centroamericano, en la que se esperaba aprobar una amplia reforma constitucional que ampliaba los derechos de los indígenas. Sin embargo, solo votó el 18% de la población y ganó el "No".

Así pues, estos fracasos provocaron que con el comienzo del nuevo siglo el movimiento indígena llegara a la conclusión de que para conseguir mayor grado de influencia debía tender puentes con sectores políticos no indígenas y encontrar nexos de unión más amplios que las meras reclamaciones indigenistas para conseguir más eco y mayor movilización.

Desde el cambio de siglo el panorama de las movilizaciones reúne una serie de características peculiares:

- La vía armada no es un camino pero sí los conflictos y protestas de baja intensidad que ponen en cuestión el monopolio de la violencia de un Estado que no puede reprimir esas protestas de forma tan contundente como lo hacía ante las antiguas sublevaciones. Todo lo cual les proporciona a los movimientos indígenas poder de veto y de "chantaje al Estado".

- Además esos grupos indígenas logran articular alianzas amplias que van más allá del tema indígena enarbolando banderas que pueden ser acogidas por otros grupos sociales en "alianzas estratégicas que pueden abrir el camino para avanzar hacia soluciones realmente integrativas de la cuestión indígena ya que afectan a todos los sectores sociales".

Esto se tradujo en que mientras la vía electoral ecuatoriana entraba en crisis terminal (ese declive del movimiento indígena en Ecuador se expresó en 2006 cuando solo obtuvo el 2% de los votos en las elecciones lo cual condujo a la pérdida de cohesión interna), otras fórmulas ganaban peso. Por ejemplo, en Bolivia donde las "Guerras del Agua" (2001) y después del "Gas" (2005) enseñaron que el camino para llegar a crecer, hacer escuchar su voz y conseguir éxitos políticos marcando la agenda era otro diferente al de la movilización exclusivamente indígena y centrada en las problemáticas de ese sector étnico.

Las guerras del Agua y del Gas bolivianas mostraron que un tema coyuntural pero de profundo calado podía servir de nexo de unión entre los indígenas y el resto de grupos sociales, ganando así capacidad de llegada a amplios sectores de la población lo que conjugado con un liderazgo carismático (del tipo del de Evo Morales en Bolivia) daba al movimiento mayor alcance.

Desde hace más de una década, por lo tanto, los movimientos indígenas cuentan con una agenda

"Las nuevas movilizaciones que tienen lugar desde hace una década sacan lecciones del fracaso de la vía armada de los 90"

mucho más extensa que abarca y acoge intereses sociales y étnicos más amplios. Además, la presión y disputa creciente sobre recursos naturales ubicados en tierras indias (o reivindicadas por ellos) favorece la unificación de las diferentes étnicas y les sirve de base para elaborar una propuesta de desarrollo alternativa (ecologista y ambientalista) que gana apoyos entre sectores no indígenas, urbanos, y capta respaldo internacional lo cual legitima este mensaje de tipo ambientalista.

Las nuevas movilizaciones que tienen lugar desde hace una década sacan lecciones del fracaso de la vía armada de los 90 (el caso zapatista), y de las tendencias políticas electorales (casos de Ecuador con Pachakutik, o de katarismo en Bolivia).

Como señalara en 2010 el académico de la Universidad de Salamanca, Salvador Martí, "el hecho de que la mayoría de los recursos estratégicos del siglo XXI (agua, biodiversidad, gas, petróleo, minerales, bosques) estén ubicados en zonas en las que habitan pueblos indígenas hace prever que episodios como los de Bagua, en Perú, de Awas Tingni, en Nicaragua, o de Ralco en Chile, se multipliquen en el futuro. Así, a pesar del cierre de las «oportunidades» que se vislumbran en este nuevo ciclo, la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos va a continuar. El aprendizaje organizativo de las últimas décadas y la consagración de derechos específicos como consecuencia de las reformas constitucionales y legislativas constituyen un factor decisivo".

Es el caso, en sus primeros años de ascenso hacia el poder, del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia. El movimiento cocalero nacido en los 80 se definió como movimiento de productores de coca, articuló elementos indígenas para defender la coca como "hoja sagrada" y aglutinó diversos sectores sociales e indígenas.

Pero además fue capaz de construir una amplia coalición social en la que lo ambiental tenía una importancia medular. La académica Sofía Cordero Ponce señala que "el Mas no es una simple expresión de las comunidades indígenas, sino una fuerza que articula una pluralidad de sectores populares. Obtuvo el 20% en 2002 con un planteamiento indigenista y superó el 50% en 2006 y el 60% en 2009 gracias a una propuesta más amplia que abarcaba a los sectores populares, los indígenas y sectores de las clases medias".

Esa alianza entre las tesis ambientalistas e indigenistas, de todas formas, no es nueva y tiene claros antecedentes en los años 90. José Bengoa en un informe de la CEPAL señalaba cómo desde esos años se consolidó "la alianza entre los movimientos indígenas y los medio ambientalistas en el continente. Esta alianza se expresa en numerosos conflictos que son asumidos tanto por los indígenas, como por los "verdes". La dirigencia indígena por

"La propuesta indígena-ambientalista actual supone una reacción a las políticas extractivistas"

su parte ha incorporado los elementos del discurso ecologista a su propio discurso indigenista, y por su parte para muchos movimientos medio ambientalistas los indígenas aparecen como los "guardianes históricos del medio ambiente", produciéndose muchas veces una cierta idealización de los mismos. Independientemente de la profundidad de esta alianza, no cabe duda que ha permitido al movimiento indígena acercarse a amplios sectores de población y opinión pública, que consideran el respeto y cuidado del medio ambiente como un bien superior e intransable. En algunos países, como Ecuador por ejemplo, la alianza ha sido eficiente en términos de votos y obtención de representación parlamentaria".

La propuesta indígena-ambientalista actual supone una reacción a las políticas extractivistas y sale al paso de los argumentos de los gobiernos y de las empresas transnacionales dedicadas a la explotación minera o a los emprendimientos hídricos. Así rechazan que exista una nueva tecnología que protege al medio ambiente, la llamada minería verde, moderna o responsable. No creen que la minería genere empleo y propicie el desarrollo económico sostenible para las comunidades. Tampoco creen que las transnacionales de la minería metálica sean respetuosas de los derechos humanos, pues las acusan de provocar el desarraigo de grupos humanos de su tierra, viciar el medioambiente de los pueblos provocando enfermedades de los pulmones y la piel.

5. LA RUPTURA ENTRE LA IZQUIERDA Y EL INDIGENISMO AMBIENTALISTA (2009-ACTUALIDAD)

Sin embargo, esa primigenia alianza entre indígenas ambientalistas y nueva izquierda (la encarnada por Evo Morales en Bolivia y por Rafael Correa en Ecuador) no duró mucho. En realidad, lo hizo mientras esos nuevos regímenes estaban emergiendo y construyéndose (2005-2009) pero cuando esos liderazgos se asentaron, se empezaron a alejar de los grupos ambientalistas y a entrar en conflicto sus respectivas agendas.

El choque de paradigmas (desarrollismo vs "filosofía indígena del buen vivir" basada en la armonía con la naturaleza) se debía, como apunta Sofía Cordero, a que el desarrollismo de gobiernos como los de Correa o Morales "busca el retorno del Estado activo" que choca con "los nuevos sujetos reconocidos en la ciudadanía que reclaman sus derechos como «iguales». Sin duda, una ciudadanía con nuevos sujetos colectivos obliga al Estado y sus instituciones a ceder espacios de poder, lo que no suele ser del agrado de los actuales gobiernos boliviano y ecuatoriano, de matriz fuertemente centralizadora y con presidencialismos fuertes. A menudo se considera que los intereses estatales son universales frente al particularismo de los intereses comunitarios y se sospecha que los autogobiernos podrían ser colonizados por las empresas transnacionales".

Ese desarrollismo de los gobiernos de Correa y Evo Morales ha acabado entrando en colisión con

"La izquierda, tanto reformista como la del "Siglo XXI", sufre una profunda contradicción entre los partidarios del desarrollismo y los ambientalistas"

las tesis del ambientalismo indígena. Dos conflictos son reveladores al respecto. En Ecuador, en 2012, la CONAIE inició la «Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos», en rechazo a la firma de contratos con empresas chinas para la explotación minera a gran escala.

Y en Bolivia, se inició un largo conflicto en torno de la construcción de una carretera que atravesaría el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure (Tipnis), a la cual se opone gran parte de los pueblos indígenas allí asentados, que reclaman su derecho a consulta previa.

Así pues, la izquierda, tanto reformista como la del "Siglo XXI", sufre una profunda contradicción entre los partidarios del desarrollismo y los ambientalistas. Hace una década ambas izquierdas iban unidas en torno al liderazgo de Morales, Correa o Humala. Hoy aparecen enfrentados en proyectos de país y económicos diferentes.

Por ejemplo, Evo Morales inició su carrera política claramente vinculado a los sectores ambientalistas lo mismo que Rafael Correa y Ollanta Humala quienes en principio se oponían a los proyectos extractivistas mineros. Sin embargo, en la actual coyuntura, el líder cocalero denuncia que detrás del movimiento ambientalista existe un "nuevo tipo de colonialismo" y Rafael Correa señala a los ecologistas de "infantiles".

Ahora todos ellos están en la vereda de enfrente de los ambientalistas pues respaldan la profundización del modelo de exportación de productos primarios propuesta que choca de plano con la tesis ambientalistas.

Así pues, la mayoría de los conflictos sociales actuales en América Latina, según un informe del Banco Mundial, giran sobre las dimensiones ambientales y sociales de la minería. También la Defensoría del Pueblo peruano, en un informe, identifica como una de las causas de los conflictos socioambientales al "temor justificado de la población a la potencial contaminación que pueden ocasionar las actividades extractivas". A esto no escapan las propias empresas mineras que han incorporado como un elemento infaltable de la Responsabilidad Social Corporativa el tema medioambiental.

Por lo tanto, las disputas por recursos naturales es el aspecto más recurrente en los conflictos mineros. Sin embargo, el Banco Mundial señala que no siempre se trata de conflictos ecológicos en el sentido estricto de la palabra, es decir, restringidos a la defensa de la biodiversidad debido a su valor propio. Aunque este es el aspecto que más interesa a las organizaciones ecologistas, las comunidades rurales consideran el tema ambiental también —y probablemente más— en términos de derechos al acceso a la tierra y al agua, es decir, los medios que constituyen el fundamento de su economía familiar.

Así pues, "el movimiento indígena se ha apropiado del discurso ambientalista que en los años 50

o 60 prácticamente no existía ya que el discurso de los antiguos indios estaba concentrado en el lenguaje de la explotación», recuerda Bengoa. En la década de 1970 comenzó a desarrollarse un fuerte discurso medioambientalista en los países desarrollados, y «las externalidades no controladas del desarrollo capitalista comenzaron a preocupar a crecientes sectores de la sociedad en los países desarrollados». A partir de distintos foros internacionales, las demandas indígenas se acercaron a las propuestas ambientalistas y en 1992, en la Cumbre de la Tierra, se consolidó el encuentro entre estos dos discursos: «Los indígenas entrado el siglo XXI se han transformado en actores principales en la defensa del medio ambiente. La defensa de la tierra ha dejado de ser una lucha de corte agrarista para pasar a ser una lucha en sentido ecologista». Como apunta Bengoa, la articulación con el discurso ecologista les ha permitido a los movimientos indígenas establecer una sagaz alianza con los sectores posmodernos de la demanda social.

"La defensa de la tierra ha dejado de ser una lucha de corte agrarista para pasar a ser una lucha en sentido ecologista"

Y eso porque llevan a cabo una «relectura urbana de la tradición indígena realizada por los propios indígenas en función de los intereses y objetivos indígenas. No cabe duda de que muchos elementos de la visión indígena del pasado existían previamente, pero tampoco puede caberle duda al observador desapasionado de que muchos de esos elementos constituyen una idealización del pasado».

TABLA DE CONFLICTOS AMBIENTALISTAS EN AMÉRICA LATINA	
Perú	33
Chile	33
Argentina	26
México	26
Brasil	20
Colombia	12
Bolivia	8
Ecuador	7
Panamá	6
Guatemala	6
Nicaragua	4
República Dominicana	4
El Salvador	3
Honduras	3
Costa Rica	2
Paraguay	1
Uruguay	1

Datos: Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina

6. MAPA DE LAS PROTESTAS INDÍGENAS ACTUALES

Según datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina existen en la actualidad en la región más de 180 conflictos socio-ambientales que involucran a 183 proyectos mineros y a 246 comunidades.

Los países que padecen mayor número de conflictos son Perú y Chile con 33, Argentina y México con 26, Brasil 20 y Colombia con 12. El resto de países no pasa de la decena de conflictos.

A continuación pasaremos a analizar algunos de estos conflictos y su incidencia política.

"En la región de la Amazonía peruana las comunidades indígenas siguen luchando por sus tierras y su forma de vida"

Perú, los bandazos de Humala

Ollanta Humala levantó en la campaña de 2011 todo un discurso contrario a la minería del oro y al derroche y contaminación del agua.

El discurso antiminero, que una respuesta a las movilizaciones indígenas producidas durante la gestión de Alan García y que desembocaron en protestas en Cajamarca y Cusco y en los sucesos de Bagua (Amazonas) donde murieron 33 personas, era muy claro y contundente por parte de Humala: "He visto un conjunto de lagunas y me dicen que las quieren vender. ¿Ustedes quieren vender su agua? ¿Qué es más importante, el agua o el oro? Porque ustedes no toman oro, no comen oro, pero nosotros tomamos agua, nuestras criaturas toman agua, nuestro ganado toma agua. Y de ahí sale la leche, salen los quesos, sale la riqueza. ¡El agua para los peruanos!".

Luego, ya en el gobierno, dio un giro significativo cuando intentó acoger en su seno a la vez las tesis ambientalistas y las neodesarrollistas. El desafío más serio para el gobierno de Humala se sitúa en Conga (Cajamarca), en el norte de Perú, donde existe una fuerte oposición a un proyecto minero de la compañía estadounidense Newmont. Los residentes en esta región agrícola temen que la mina de oro a cielo abierto, cuya construcción requeriría el reemplazo de cuatro lagunas andinas con reservas artificiales, podría contaminar los recursos hídricos y afectar a la salud de las personas.

Un proyecto que el propio Humala ha pasado a defender: "El proyecto Conga (en el departamento de Cajamarca) es un proyecto importante para el Perú, porque le va a permitir realizar la gran transformación. (…) Rechazamos posiciones extremas: el agua o el oro. Nosotros planteamos una posición sensata: el agua y el oro".

Pero ese cambio y esa propuesta le han conducido a tener que hacer frente a fuertes protestas antimineras en el interior del país encabezadas por amplios sectores indígenas y populares. Humala recibió, según informes de la prensa local, más de 200 conflictos sociales, y durante el gobierno de su predecesor, Alan García, según el Defensor del Pueblo en Perú, 195 personas murieron en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad entre enero de 2006 y septiembre de 2011.

Además, en la región de la Amazonía peruana las comunidades indígenas siguen luchando por sus tierras y su forma de vida. Gran parte de la selva tropical del Perú está concesionada a empresas mineras y petroleras: solamente las concesiones mineras abarcan casi el 14% de la superficie de las tierras y más del 75% de la Amazonía peruana está concesionada a la industria petrolera.

Humala ha apostado por continuar con un crecimiento económico basado en un modelo minero-exportador: del total de las exportaciones, el 60% proviene del sector minero de la econo-

mía y Perú ocupa el sexto lugar entre los países exportadores de oro del mundo.

La pugna desarrollistas vs ambientalistas en Bolivia

Evo Morales llegó a la presidencia en 2006 con un discurso indigenista y centrado en el respeto a la Madre Tierra, la Pachamama. "La Tierra no nos pertenece, sino que pertenecemos a la Tierra", expuso Morales ante la Asamblea General de la ONU en 2009.

Ahora ese discurso ya no es tan indigenista sino nacionalista y neodesarrollista en vez de ambientalista. Ese cambio explica, por ejemplo, el conflicto del TIPNIS desde 2011 por la construcción de una carretera por el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) que impulsa el gobierno de Morales.

Con motivo de la resistencia indígena a este proyecto, Evo Morales no dudó en romper con los sectores indigeno-ambientalistas ya que "los enemigos históricos del movimiento indígena se presentan como defensores del medio ambiente cuando sus políticas nunca estuvieron dirigidas a su preservación. La derecha se adhiere a los conflictos que se presentan en algunas regiones o sectores, para desgastar al Gobierno. Cuando se presenta un problema de límites toda la derecha está ahí, para magnificar se meten ahí, profundizar y enfrentar a los propios compañeros".

El académico Pablo Rosell asegura en un artículo en la revista Nueva Sociedad que "el contenido programático central en el conflicto del Tipnis está referido a la orientación del modelo de desarrollo. La propuesta de la carretera se constituye en un hito material y simbólico de la preeminencia de un modelo de desarrollo convencional (integración física del país) y conlleva los riesgos de la expansión de la frontera agrícola en detrimento de la preservación de zonas boscosas vírgenes".

Y añade que "para las organizaciones que se auto reconocen como esencialmente indígenas, el territorio es lo central, puesto que se constituye en la base de una vida económica fundada en usos y costumbres ancestrales. Las organizaciones indígenas —especialmente de tierras bajas— propugnan el acceso al territorio y la gestión de los recursos naturales bajo formas comunitarias. Para las organizaciones que se auto reconocen como esencialmente campesinas, en cambio, la demanda central es el acceso a la tierra cultivable".

"Las organizaciones indígenas —especialmente de tierras bajas— propugnan el acceso al territorio y la gestión de los recursos naturales bajo formas comunitarias"

No solo ha habido un alejamiento del movimiento indígena con respecto al gobierno de Evo Morales sino que la gestión oficialista, con sus políticas clientelares, de cooptación y de transferencias condicionadas, ha acabado dividiendo al movimiento indígena. La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) está fracturada en dos grupos. Uno afín al gobernante Movimiento Al Socialismo (MAS) y el segundo, crítico con el Gobierno, liderado por Adolfo Chávez, un dirigente del pueblo Tacana que promovió

"Correa y el movimiento indígena han pasado de la colaboración (la Conaie apoyó en 2006 en la segunda vuelta a Correa y se alineó con las políticas del gobierno) a un rechazo y condena de las tesis del otro"

las dos marchas contra la construcción de una carretera a través del Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS).

La ruptura de Correa con indígenas y ambientalistas

Algo similar le ocurrió al presidente de Ecuador, Rafael Correa, quien a medida que se ha ido consolidando en la presidencia, ha perdido el respaldo de indígenas y ambientalistas como su excanciller Fander Falconí. Correa y el movimiento indígena han pasado de la colaboración (la Conaie apoyó en 2006 en la segunda vuelta a Correa y se alineó con las políticas del gobierno) a un rechazo y condena de las tesis del otro.

Ante la emergencia de Correa, el movimiento se dividió y fracturó entre otras cosas por las políticas clientelares y de cooptación del ejecutivo ya que el presidente buscó ganarse a la población indígena pasando por encima de las organizaciones. El centralismo en la toma de decisiones y el desarrollismo Correista entró en conflicto con las posturas del movimiento indígena que proponía, entre otras cosas la consulta previa y, sobre todo el consentimiento previo, antes de ponerse en marcha cualquier proyecto extractivista.

Así, por ejemplo, de defender en 2007 la idea de preservar el Yasuní-ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini) de la explotación petrolera, Correa pasó en 2013 a proponer una postura diametralmente opuesta: "Tenemos decenas de miles de millones de dólares que el pueblo ecuatoriano necesita con urgencia. No podemos ser tontos útiles de nadie, tomaremos… la decisión de continuar o de explotar responsablemente el ITT".

Para Rafael Correa ese "ecologismo infantil" impide el desarrollo del país y está manejado "desde las sombras (por) los que nunca han ganado media elección querían prohibir, impedir que este país aproveche sus recursos naturales no renovables. Jamás me voy a prestar a esos juegos, la historia dirá quién tuvo la razón cuando se calmen los ánimos, con serenidad se verá quién actuó en función de patria y quién actuó en función de fundamentalismos, dogmatismos e infantilismos".

Correa defiende un modelo de desarrollo y de gestión "a la coreana" que prime el desarrollo económico y la presencia y dirección centralizada del Estado en ese proceso, mediante la empresas públicas como Petroamazonas. Tesis que colisiona directamente con el movimiento indigenista que se inclina por una gestión descentralizada en la que la decisión sobre la explotación o no de los recursos naturales sea una competencia de los poderes locales emanados del movimiento indígena.

De Lula a Daniel Ortega

Además, otros presidentes de izquierda en la región se han visto con problemas similares. Solo basta recordar la ruptura entre Lula da Silva y Marina Silva, su Ministra de Medio Ambiente, en 2008.

"En Brasil el mayor problema se sitúa en la Amazonía por el conflicto entre los grupos indígenas de esa zona cuyos intereses chocan con las iniciativas de las empresas mineras y los latifundistas"

La organización ecologista Greenpeace denunció entonces que la dimisión de Marina Silva evidenciaba que el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva "ha decidido abandonar la Amazonía": "La renuncia demuestra que este Gobierno no es serio, no tiene respeto por el medio ambiente ni por la Amazonía".

En Brasil el mayor problema se sitúa en la Amazonía por el conflicto entre los grupos indígenas de esa zona cuyos intereses chocan con las iniciativas de las empresas mineras y los latifundistas.

En octubre del año 2013, por ejemplo, centenares de indígenas de distintas tribus y regiones realizaron una marcha en la capital brasileña para pedir más apoyo del gobierno federal con respecto a sus derechos. Los indígenas protestan por una iniciativa legal que propone que la competencia sobre todo lo relacionado a la creación y demarcación de nuevas tierras indígenas, que corresponde en la actualidad al Poder Ejecutivo, pase a la órbita del Parlamento. Los indígenas se oponen y afirman que esa modificación les daría más poder a latifundistas y empresas mineras y madereras que operan sobre todo en la Amazonía, donde se sitúa la mayor parte de las reservas indígenas del país.

Y en Chile durante la gestión de los socialistas Ricardo Lagos y Michelle Bachelet (2000-2010) germinó el proyecto de la hidroeléctrica de HidroAysén, pese a las protestas de los grupos ecologistas. Las movilizaciones de los grupos indígenas mapuches, que continuaron durante la gestión de Sebastián Piñera, han encontrado un importante eco en los grupos de izquierda e incluso en la campaña para las presidenciales de 2013, Michelle Bachelet recogió la idea de paralizar HidroAysén.

HidroAysén es una sociedad constituida por Colbún y Endesa —Chile— esta última controlada por Endesa —España— que planea construir cinco grandes centrales hidroeléctricas en las cuencas de los ríos Baker y Pascua, en la Patagonia chilena. La electricidad producida se transportaría a más de 2.300 kilómetros, hacia Santiago de Chile y las minas del norte, mediante el tendido de alta tensión más largo del mundo. El complejo hidroeléctrico aportaría 2.750 MW al Sistema Interconectado Central (SIC), con una capacidad de generación media anual de 18.430 GWh.

Las comunidades locales han mostrado su rechazo y han propuesto que se legisle para otorgar a la Patagonia el estatus de Reserva de la Vida; pero, por el momento, la legislación chilena reconoce que la propiedad de las fuentes de agua es privada y en la región de Aysén Enel Endesa posee más del 90% de los derechos del agua.

Otro proyecto que pone frente a frente a los desarrollistas de izquierda y a los ambientalistas es el del Canal Seco de Nicara-

"Los actuales movimientos de protestas indígenas llevan a cabo actos pacíficos de protesta social como denuncias, marchas, mítines, plantones, huelgas de hambre, invasiones de tierras y tomas de palacios municipales y oficinas gubernamentales"

gua que impulsa Daniel Ortega con el apoyo de una empresa de origen chino que busca construir un nuevo Canal interoceánico, como el que existe en Panamá.

Sectores indígenas nicaragüenses apoyan a la Mesa Nicaragüense ante el Cambio Climático, que aglutina a más de 20 organizaciones ambientales del país, expresó su rechazo al proyecto de construcción de un canal interoceánico "tal como está planteado": "Compartimos el deseo de encontrar alternativas que nos conduzcan rápidamente a superar los niveles de pobreza, sin embargo, dichas rutas no deben comprometer las posibilidades de las futuras generaciones a vivir en un ambiente sano".

Otros puntos de conflicto regional

- **México**: La políticas indigenistas en México se remontan a la primera mitad del siglo XX, originadas durante la Revolución, pero sufrieron una profunda transformación cuando se produjo la sublevación zapatista de Chiapas en 1994.

  En la actualidad, más allá del agotado fenómeno zapatista, los actuales movimientos de protestas indígenas llevan a cabo actos pacíficos de protesta social como denuncias, marchas, mítines, plantones, huelgas de hambre, invasiones de tierras y tomas de palacios municipales y oficinas gubernamentales.

Guillermo Trejo, de la Universidad de Notre Dame, destaca las transformaciones experimentadas en los últimos 25 años en las demandas y las identidades de los indígenas capaces de construir un liderazgo indígena estratégico, capaz de transformar la identidad de sus movimientos conforme varían las circunstancias y las oportunidades económicas y políticas.

En la actualidad, más allá del agotado fenómeno zapatista, los actuales movimientos de protestas indígenas llevan a cabo actos pacíficos de protesta social como denuncias, marchas, mítines, plantones, huelgas de hambre, invasiones de tierras y tomas de palacios municipales y oficinas gubernamentales.

Así se pasó de demandas de naturaleza política (1976-1993) centradas en el cese a "la represión de caciques, terratenientes y de autoridades públicas (policías estatales y municipales); libertad a presos políticos; y la destitución de autoridades municipales, a nuevas demandas en los 90 centradas en el despertar de la conciencia indígena como demanda e identidad pública, entre los movimientos de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Puebla".

Como explica Trejo si bien el zapatista EZLN comenzó

"Actualmente, Panamá tiene cinco comarcas indígenas que representan el 20% del territorio nacional"

como una guerrillas marxistas-leninistas, a finales de 1994 a la altura de 1995-96 abrazaron el discurso etnicista y autonómico. Las demandas étnicas en general y la autonomía indígena en particular se convierten en una de las principales banderas de un movimiento indígena nacional en ciernes: "el objetivo del movimiento indígena organizado ya no es la tierra sino el territorio; ya no exigen recursos para los indígenas sino disputan las reglas para decidir y repartir los recursos que les tocarían como indígenas; ya no exigen la destitución de las autoridades públicas sino que ahora demandan la capacidad de elegir a sus autoridades públicas bajo sus propias reglas".

- **La voz del pueblo indígena en Panamá:** En los últimos años, los propios indígenas han salido del anonimato denunciando las "injusticias contra su pueblo y sus recursos". Muchos de ellos han logrado —con ingentes esfuerzos— acceder a la educación universitaria, convertirse en profesionales exitosos y ocupar puestos importantes. A pesar de que no faltan obstáculos en su camino, los pueblos indígenas de Panamá se han apoyado en sus organizaciones para manifestarse ante el resto del país. Gracias a esa movilización, hoy su presencia se ha hecho más sentida y palpable.

Actualmente, Panamá tiene cinco comarcas indígenas que representan el 20% del territorio nacional (417.559 habitantes): la comarca Ngäbe - Buglé, la Comarca Kuna Yala, la Comarca Emberá-Wounan, la Comarca Kuna de Madugandi y la Kuna de Wargandi. Son estos pueblos los que han aumentado el interés por los temas que les competen, a tal punto que solo hace falta ver algunos ejemplos de los últimos años: movilizaciones en contra de las reformas al Código Minero en 2011; la huelga duramente reprimida en Changuinola el año 2010; manifestaciones en el territorio Ngäbe contra las hidroeléctricas promovida en enero de 2008, que dejó pérdidas humana y heridos; entre otras.

Precisamente esta protesta sentó un precedente en la lucha indígena en Panamá, al suspenderse una reforma legislativa y obligar al Expresidente Ricardo Martinelli a sancionar una ley que prohíbe la explotación minera, y crea un régimen especial para la protección de los recursos hídricos y ambientales en la comarca indígena Ngäbe Buglé. Los pueblos originarios han cobrado beligerancia y sus luchas ganan más adeptos en varios sectores del país. Un tema que seguirá latente en el gobierno panameño actual que tendrá que buscar vías de diálogos con estos

grupos que cuentan con régimen administrativo autónomo en sus tierras, donde se encuentra gran parte de los recursos hídricos y minerales a explotar.

- **Guatemala:** La tradicional división entre las diferentes étnicas indígenas en Guatemala (kakchikeles vs quichés, entre otros) y de los grupos mestizos (ladinos) con el grupo indígena se atenúa (aunque no desaparece) cuando en el centro del debate se encuentra el rechazo a las empresas mineras. Es lo que está ocurriendo en el área del Altiplano guatemalteco —fundamentalmente indígena— (departamentos de San Marcos, Huehuetenango etc.) donde se ha creado un Consejo de Pueblos de Occidente para oponerse a las políticas extractivistas del gobierno.

Un mensaje ambientalista y antiextractivista que sostienen organizaciones como la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina —CONIC— miembro de la Coordinación y Convergencia Nacional Maya WAQIB KEJ, UASP, de CLOC y que tiene gran calado en el conjunto de la población y que cuenta con el apoyo de la Iglesia Católica. Por ejemplo del Obispo Álvaro Leonel Ramazzini para quien "las empresas mineras, principalmente canadienses que explotan oro, plata y otros metales en Guatemala y en México "no sólo dejan migajas sino que son generadoras de conflictos sociales, además de que destruyen el medio ambiente".

"La lucha contra las mineras a escala local ha propiciado una rearticulación del movimiento indígena"

La lucha contra las mineras a escala local ha propiciado una rearticulación del movimiento indígena como se reconoce en diversos trabajos académicos, como el de Joris van de Sand sobre "Conflcitos mineros y pueblos indígenas en Guatemala": "Las respuestas organizativas de la comunidad a la minería muestran signos interesantes de una revitalización de la identidad indígena. Algunos observadores, por ejemplo, interpretan las consultas comunitarias como una recuperación de la comunidad indígena como sujeto colectivo. Otros, por otra parte, han anotado que la lucha contra la minería hasta ahora apenas ha sido articulada discursivamente en torno a demandas para el reconocimiento de los derechos colectivos indígenas, y que las comunidades no han logrado aún traducir sus exigencias en un programa político claro y comprensivo para la reforma del Estado. Indican que las comunidades deben relacionar su lucha con aspectos de su identidad, como fuente de capital socio-político".

7. CONCLUSIONES

El tema indígena está presente en la realidad latinoamericana con un fuerte componente político desde hace más de 30 años. Ha tenido diversas fisonomías y características pero lo que parece sobresalir es que posee una formidable capacidad de adaptación que le permite perdurar en el tiempo. Tuvo un mensaje indigenista hasta los años 50, marxista (indígenas vistos como clase social) hasta los 80-90 y actualmente ambientalista y antiglobalización.

Además, es uno de los pocos fenómenos que se da a escala regional desde México, pasando por Centroamérica y la mayoría de países de Sudamérica (Colombia, Perú, Brasil, Chile y Argentina). El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina calcula que en la región hay 175 conflictos socio-ambientales que involucran a 183 proyectos mineros y a 246 comunidades.

Posee asimismo una importante capacidad para marcar o alterar la agenda política de los países. El indigenismo ambientalista, si bien de carácter eminentemente local, tiene potencialidad para crear redes de apoyos y solidaridad a escala nacional e incluso internacional que potencia su presencia y posibilidades de influencia.

Asimismo, los conflictos que desencadenan las protestas indígenas medioambientales tienen un carácter muy disruptivo pues generan sensación de ingobernabilidad o de pérdida del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado, aunque, en realidad, en escasas ocasiones, poseen fortaleza para acabar con la propia institucionalidad.

América Latina ha entrado en un ciclo de mayor estabilidad, pero existen temas clave como las cuestiones medioambientales, ligadas con la tierra y los recursos naturales que pueden alterar esos equilibrios. Algunos analistas creen que estos conflictos tenderán a escalar por falta de vías institucionales capaces de ofrecer soluciones y plataformas de negociación.

En los próximos años la presión extractivista tanto de las empresas como de los estados debido a los altos precios de los commodities (puesto que, aunque a corto plazo bajen, van a seguir por encima de los precios históricos) permite augurar nuevos conflictos de carácter local pero con fuerte incidencia nacional en los países que los sufran. Los Estados nacionales no ha sido aún capaces de articular cauces institucionales para atender las reclamaciones indígenas ambientalistas y hacerlas compatibles con las necesidades de desarrollo de los países.

Como señala Salvador Martí "buena parte de los recursos estratégicos más preciados del siglo XXI (como son el agua, la biodiversidad, metales preciosos, gas y petróleo…) están presentes en espacios habitados por los indígenas… la lucha de

"Los Estados nacionales no ha sido aún capaces de articular cauces institucionales para atender las reclamaciones indígenas ambientalistas y hacerlas compatibles con las necesidades de desarrollo de los países"

"Los actuales patrones de producción y consumo son insostenibles pues generan grandes costos económicos y sociales y ambientales que erosionan sus propias bases de sostenibilidad material en el mediano y largo plazo"

los pueblos indígenas por sus derechos va a continuar, aunque a través de otra coalición de actores, con mayor presencia de actores locales y menor apoyo de las redes internacionales… las movilizaciones indígenas van a continuar… y estas movilizaciones ya no podrán ser capturadas por Gobiernos… serán más silenciosas y con mayor énfasis en la protección de los recursos naturales y por tanto más focalizadas en el ámbito del territorio y de la vida local".

Su capacidad para alterar la política nacional puede verse incrementado en caso de crisis coyunturales en las que el malestar de las clases medias se aúne con las movilizaciones indígenas en un común rechazo a la institucionalidad y a la presencia de intereses foráneos.

Como señala Alicia Bárcena, Secretaria General de la CEPAL, "los actuales patrones de producción y consumo son insostenibles pues generan grandes costos económicos y sociales y ambientales que erosionan sus propias bases de sostenibilidad material en el mediano y largo plazo. El tema ambiental forma parte de la agenda pública… por las crecientes demandas ciudadanas" que encuentran así un nexo de unión con las reclamaciones indígenas.

Cambio religioso en América Latina, presente, pasado y porvenir

d+i LLORENTE & CUENCA

1. INTRODUCCIÓN
2. UN FENÓMENO DIVERSO Y HETEROGÉNEO
3. CUÁNTOS SON LOS EVANGÉLICOS
4. CÓMO SON LOS EVANGÉLICOS
5. BRASIL, EL PAÍS CON MAYOR NÚMERO DE EVANGÉLICOS
6. LA SITUACIÓN EN GUATEMALA
7. LA SITUACIÓN EN HONDURAS, NICARAGUA Y EL SALVADOR
8. RESTO DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE
9. LAS PECULIARIDADES DEL CASO MEXICANO
10. EL PENTECOSTALISMO EN LOS ANDES
11. CAUSAS DEL CRECIMIENTO DEL MOVIMIENTO EVANGÉLICO
12. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

La emergencia de la candidatura de Marina Silva en las elecciones presidenciales brasileñas del año 2014 ha puesto en primer plano el peso y la importancia que tienen los evangélicos en la política de algunos países latinoamericanos. Silva creció en las encuestas al canalizar el voto protesta, el contrario al gobierno del PT y el voto evangélico. Aliada del Partido Socialista, un partido que enarbola principios laicos, las creencias religiosas de Marina han estado muy presentes en el desarrollo de la campaña: hizo público su rechazo a los matrimonios homosexuales y rechazó cualquier tipo de flexibilización del aborto. Creció espectacularmente en las encuestas encauzando el voto "progresista" y el evangélico: en las encuestas llevadas a cabo, entre los católicos, ganaba Dilma (38% a 30%). Marina obtuvo una ventaja más significativa entre evangélicos de iglesias no pentecostales (44% a 29%) y entre las pentecostales (41% a 30%). Claramente el voto tuvo un matiz religioso aunque el factor carisma fue clave ya que el evangélico Pastor Everaldo (Partido Social Cristiano, PSC) siempre rondaba entre el 1% y el 3% cuando Marina era la favorita entre los evangélicos (43%).

Meses antes, en mayo de 2014, el Partido Acción Cívica de Costa Rica, que en las elecciones de abril había conquistado la presidencia, buscó alianzas con otras fuerzas a fin de tener los votos suficientes para elegir a las autoridades del poder legislativo. Para ello, este partido de corte socialdemócrata pactó con la izquierda del Frente Amplio y con un partido, Renovación Costarricense (RC), que cuenta con dos diputados y encarna los valores y aspiraciones de los evangélicos costarricenses. El PAC aceptó, en principio, posponer la legislación favorable a los derechos de los homosexuales a cambio de respaldo político de RC. Si bien el acuerdo acabó hundiéndose por las presiones y las críticas de los colectivos gays, que en su día apoyaron al PAC y a su candidato presidencial, Luis Guillermo Solís, estos hechos mostraron abiertamente el grado de influencia no sólo social y religiosa, sino también política, que alcanzan los evangélicos, capaces de crear partidos con representación parlamentaria y que cumplen un papel destacado en el ámbito político.

Brasil y Costa Rica son un ejemplo más de cómo América Latina ha vivido un verdadera "revolución silenciosa" desde los años 50 hasta la actualidad. En este medio siglo largo ha cambiado el modelo económico y de desarrollo (de la Industrialización por Sustitución de Importaciones a los actuales modelos de exportación de bienes primarios), se ha transformado la estructura social (se ha pasado de una sociedad polarizada a otra en la que las ya amplias y heterogéneas clases medias y los sectores populares urbanos tienen cada vez más peso), ha variado el modelo político predominante (de las dictaduras y gobiernos autoritarios a una generali-

zación del sistema democrático) y también ha habido profundos cambios culturales debido a la urbanización acelerada, el aumento de la alfabetización y a la progresiva incorporación de la mujer al mundo laboral.

"La proporción de latinoamericanos que se declaran católicos pasó del 75%, a mediados de los años 90, a cerca de 67% en 2014"

Dentro de esos cambios culturales destaca la diversificación religiosa en América Latina producto del avance de las diferentes iglesias protestantes, evangélicas y pentecostales que han acabado haciendo más complejo el panorama religioso en América Latina y en especial en países como Guatemala, Honduras, Brasil o Chile, donde entre un tercio y un 40% de la población ha abandonado el catolicismo para optar por alguna de esas iglesias evangélicas. Así, la tradicional e histórica homogeneidad religiosa latinoamericana vinculada al catolicismo (producto de la conquista y colonización española y portuguesa) se ha roto en el último medio siglo con el crecimiento explosivo de las distintas ramas del movimiento evangélico (pentecostales, primero, y neopentecostales, después).

Curiosamente, la modernización política (democratización), social (urbanización y ascenso de las clases medias) y económica (globalización) no ha traído aparejada, como en otras partes del mundo, la secularización. América Latina permanece como una región donde la religión –católica o protestante- es predominante para la inmensa mayoría de la población de cada país con la excepción de Uruguay. Existe un amplio consenso entre los académicos sobre la magnitud del cambio, no así en cuanto a las razones del mismo. El experto dominicano en historia y actualidad del hecho religioso, Marcos Villamán, señala que "no se puede negar que el paisaje socio-religioso de hoy luce muy diferente a como el mismo se presentaba hace algunos años: a la dominancia evidente de corte católico-romana acompañada de una presencia, relativamente tímida, del protestantismo histórico y ciertas expresiones evangélicas le ha sucedido en la actualidad, una irrupción realmente impresionante de las iglesias pentecostales y neopentecostales".

La proporción de latinoamericanos que se declaran católicos pasó del 75%, a mediados de los años 90, a cerca de 67% en 2014, como muestra el estudio de opinión pública regional Latinobarómetro, lo cual para su directora Marta Lagos muestra que "la Iglesia (católica) dejó de ser omnipotente y dominante totalmente". Cristian Parker Gumucio, del Centro Dominico de Investigación de Costa Rica, en esa misma línea subraya que "las tasas de crecimiento del catolicismo se han estado revirtiendo sistemáticamente", y atrás queda la definición de "un continente católico", pues "ahora estamos en presencia de un claro pluralismo en el campo religioso de América Latina". En su análisis, Parker señala que el nuevo panorama religioso de América Latina muestran un declive del catolicismo y de la Iglesia Católica: "No estamos ante un continente que se haya secularizado o que se haya vuelto protestante: estamos ante una realidad marcada por una tendencia al incremento leve, pero constante, del pluralismo religioso, frente a una Iglesia Católica que sigue siendo mayoritaria".

"Hay que diferenciar entre el protestantismo histórico, producto de la emigración en el siglo XIX, del que se ha desarrollado, en diversas etapas y de forma explosiva, a lo largo del siglo XX"

En las siguientes páginas se mostrarán las peculiaridades del movimiento evangélico en América Latina, su heterogeneidad en el grado de desarrollo de país a país, sus características principales, cómo son, cuántos son, qué piensan y qué papel juegan políticamente sus diferentes ramas, protestantes, pentecostales y neopentecostales...

2. UN FENÓMENO DIVERSO Y HETEROGÉNEO

"No es necesario explicar que el término "pentecostalismo" designa un amplio movimiento religioso que alberga una gran variedad de grupos con formas de práctica muy diferentes". Estas palabras del académico (doctor en teología y sociología), Heinrich Schäfer reflejan muy fielmente lo que es y significan los nuevos movimientos religiosos protestantes que fueron llegando a América Latina en sucesivas oleadas hasta culminar con su gran expansión a partir de los años 70.

Efectivamente, lo primero que es necesario subrayar es que nos encontramos ante un fenómeno religioso (el evangélico) muy heterogéneo, y aunque lo normal es escuchar y ver escrito "los evangélicos", este es un término que esconde un amplio abanico de situaciones. En el lenguaje popular, y hasta en el de los medios de comunicación, "la palabra evangélico puede referirse a cualquier cristiano que no sea católico". Sin embargo, hay que diferenciar entre el protestantismo histórico (el presbiteriano, metodista, bautista...), producto de la emigración en el siglo XIX, del que se ha desarrollado, en diversas etapas y de forma explosiva, a lo largo del siglo XX, en especial el último tercio.

El primer protestantismo, el histórico y tradicional decimonónico, comenzó a germinar tras las independencias de los países latinoamericanos primero y el triunfo de los partidos y fuerzas liberales en la segunda mitad del siglo XIX, gracias a una legislación mucho más permisiva con las religiones no católicas. Ese protestantismo estaba compuesto por dos tipos de iglesias de origen misional:

- Las procedentes de Europa, fundamentalmente luteranos (alemanes) presbiterianos (escoceses), anglicanos (ingleses), valdenses (franceses e italianos), reformados (holandeses y suizos), bautistas (galeses), menonitas (holandeses y suizos).

- Las de procedencia norteamericana como las iglesias luteranas, episcopales (anglicanas de origen norteamericano), presbiteranas, cuáqueros, metodistas y bautistas.

Luego, ya en el siglo XX, llegaron a América Latina las tres oleadas de iglesias vinculadas al pentecostalismo, un movimiento de reforma religiosa que surgió dentro del evangelismo, nacido en Estados Unidos en 1904:

- La primera oleada evangélica se desarrolló en torno a 1910 con fenómenos como la Iglesia Evangélica Asamblea de Dios, sobre todo, Iglesia de Dios, la Iglesia de la Profecía o la del Príncipe de la Paz en Guatemala.

"Mientras que el pentecostalismo buscó crecer entre los sectores populares, el neopentecostalismo lo hace en los sectores medios y altos de la sociedad"

- La segunda comenzó en los años 50, el primer pentecostalismo, con iglesias como la del Evangelio Cuadrangular - Cruzada Nacional de Evangelización (1953), Iglesia Pentecostal "El Brasil para Cristo" (1956), Iglesia de la Nueva Vida (1960), Iglesia Pentecostal "Dios es Amor" (1961), Casa de la Bendición (1964), Metodista Wesleyana (1967).

  Como señala el antropólogo estadounidense David Stoll, esta segunda oleada de evangelismo fue muy exitosa puesto que los pentecostales latinoamericanos pasaron de representar dos tercios de los protestantes latinoamericanos en los 60, a tres cuartos en los años 80. En 1984, 9,9 millones de sus 12,9 millones de «miembros y adherentes» fuera de los Estados Unidos estaban en América Latina y más de seis millones en Brasil, gracias sobre todo a que el pentecostalismo consiguió en esta época una fuerte presencia en los sectores populares urbanos.

- Y la tercera corriente, que es la que actualmente tiene más éxito y presencia, es el neopentecostalismo nacido de las corrientes pentecostales y los grupos renovadores carismáticos de los 50 y 60. En este segmento destacan iglesias como el Salón de la Fe (1975), la Iglesia Universal del Reino de Dios (1977) o la Iglesia Internacional de la Gracia (1980). Desde los años 70 el más fuerte incremento se produjo en América Central en especial en Guatemala (iglesias del Verbo y Elim), Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Surgieron y progresaron en pleno proceso de transformación de las sociedades latinoamericanas como señala investigador del "Centro de Sociología de Religiones y de Etica social" (Estrasburgo), Jean Pierre Bastian: "Este movimiento ignorado, despreciado incluso por los protestantismos históricos hasta los años sesenta, empezó a partir de los años veinte una difusión y una expansión que de hecho hoy día han cambiado las relaciones de fuerzas en el campo religioso latinoamericano. La difusión y expansión se aceleraron con los años de 1950 en la medida en que las poblaciones y las sociedades latinoamericanas vivieron cambios drásticos a partir de entonces, con las migraciones masivas de campesinos hacia lo que iban a ser las grandes metrópolis de los distintos países de la región… Este movimiento ignorado, despreciado incluso por los protestantismos históricos hasta los años sesenta, empezó a partir de los años veinte una difusión y una expansión que de hecho hoy día han cambiado las relaciones de fuerzas en el campo religioso latinoamericano. La difusión y expansión se aceleraron con los años de 1950 en la medida en que las poblaciones y las sociedades latinoamericanas vivieron cambios drásticos a partir de entonces, con las migraciones masivas de campesinos hacia lo que iban a ser las grandes metrópolis de los distintos países de la región".

“Las nuevas iglesias ofrecen servicios espirituales, pero también acceso a la salud”

El neopentecostalismo (el crecimiento evangélico desde los 70 se debe principalmente a los neopentecostales) se caracteriza por haber introducido algunos cambios doctrinales (en relación, sobre todo, con el rol del Espíritu Santo), en la liturgia, en donde hacen "el énfasis en el fervor emocional”, en lo emotivo y espontáneo. Mientras que el pentecostalismo buscó crecer entre los sectores populares, el neopentecostalismo lo hace en los sectores medios y altos de la sociedad. Esas nuevas iglesias están vinculadas a movimientos urbanos, identificados con la irrupción de una sociedad de masas y se encuentran plenamente insertadas en el mundo globalizado ya que crecen apoyados entre otras cosas en el dominio profesional de los medios de comunicación de masas (utilizan la radio, la televisión e internet para difundir su mensaje) y administrando sus iglesias con un estilo empresarial de producción y distribución de bienes religiosos.

Cuentan con un liderazgo carismático, y su estructura es horizontal, lo que ha contribuido a extender su influencia en países tan grandes como Brasil o de tantos contrastes sociales y étnicos como Guatemala. Se caracterizan asimismo por organizarse a través de iglesias locales y agrupaciones independientes o semiautónomas (al margen de las denominaciones episcopales) donde la figura clave es el pastor. Sin embargo, al interior de cada iglesia la estructura es fuertemente piramidal pero con la suficiente capacidad, flexibilidad y autonomía para adaptarse a las circunstancias concretas de cada región o país.

El pentecostalismo, y más aún el neopentecostalismo, apela a la parte irracional, sentimental y experimental de los individuos, utiliza con soltura las lenguas autóctonas (de ahí su éxito en la penetración entre los sectores rurales indígenas), así como el lenguaje común para acercarse a sus seguidores. Sus estrategias se basan en el marketing, en especial las curaciones, la utilización de la música en las ceremonias o el acento que ponen en la oralidad y en las prácticas populares tradicionales.

Su prédica tiene especial éxito entre sectores antes no tenidos en cuenta como las mujeres, los indígenas y los pobres. Los pentecostales y neopentecostales “están muy presentes en términos de ocupación geográfica, en las favelas, en el campo y en los suburbios de las ciudades. Tienen una comunicación muy fluida con la base social y por eso son muy buscados por las diferentes fuerzas políticas", señala Roberto Romano, profesor de ética y filosofía de la Universidad Estatal de Campinas, autor de "Brasil, Iglesia contra Estado", quien añade que especial llegada “han tenido entre las mujeres debido a su apuesta por la restauración de la unidad familiar y el hogar que capta el interés femenino por lo que supone de rechazo a la violencia intrafamiliar y el machismo."

La evolución en los últimos lustros ha provocado que las iglesias evangélicas experimenten también un proceso de institucionalización y burocratización, de pluralismo social e incluso de transnacionalización causada por la utilización de los medios de comunicación. Ini-

cialmente estas iglesias atrajeron a los sectores más vulnerables de la sociedad (emigrantes internos, desempleados y sectores populares) pero desde los años 80 en especial los neopentecostales se han ido especializando socialmente y llegan a la clase media, universitarios, profesionales y empresarios. Las nuevas iglesias ofrecen servicios espirituales, pero también acceso a la salud, ayudan a sus miembros a abandonar el alcoholismo y la drogadicción y son espacios de refugio comunitario frente a la crisis de la familia tradicional. Se han agrupado en torno a liderazgos carismáticos (como Cash Luna en Guatemala, René Peñalba, Tomás Barahona y Misael Argeñal en Honduras), que manejan de forma empresarial sus iglesias y tienen como una de sus señas de identidad la construcción de grandes templos (en 2013 Cash Luna inauguró la nueva y monumental sede de la iglesia Casa de Dios, con capacidad para 11 mil fieles) además de escuelas, colegios y universidades.

"Las organizaciones cristianas más exitosas cuentan con sedes en otros países y se han convertido en empresas multinacionales"

Su capacidad de adaptación ha incluido una rápida entrada en los novedosos sistemas de comunicación desarrollados desde los 90: páginas web, estaciones de radio, canales de televisión que se han unido a la amplia infraestructura con colegios, librerías, cafeterías, estudios de grabación. Mantienen un culto musicalizado que apela a las emociones, con curaciones físicas y prosperidad económica. Las organizaciones cristianas más exitosas cuentan con sedes en otros países y se han convertido en empresas multinacionales. Como señala el sociólogo guatemalteco y pastor protestante Vitalino Similox "las iglesias pentecostales se han convertido en empresas que desarrollan estrategias de comercialización y de distribución multilateral de bienes simbólicos, religiosos. (Su hibridación se traduce en) "la yuxtaposición de distintos niveles de préstamos que incluyen el contenido de las creencias, las formas de transmisión.

3. CUÁNTOS SON LOS EVANGÉLICOS

Como señala el académico David Martin, el movimiento pentecostal y el neopentecostal han estado marcados por su rápido crecimiento. Frente al modesto aumento de las antiguas formas de la fe protestante en el siglo XIX y evangélica hasta los años 50, en la actualidad las iglesias neopentecostales han "excedido ampliamente (al protestantismo) por el crecimiento del pentecostalismo, en primer lugar

CUADRO 1

PAÍS	1960	1990	2010	2013-2014
América Latina	7.700.000	37.000.000	107.000.000	107.000.000
Brasil	4.000.000	19.600.00 (13%)	42.300.000 (22%)	42.300.000 (22%)
México	897.000	4.675.000 (5,5%)	8.000.000 (10%)	8.000.000 (10%)
Chile	834.000	1.200.000 (12%)	2.000.000 (16,6%)	2.000.000 (16,6%)
Argentina	414.000	1.360.000 (4%)	4.000.000 (9%)	4.000.000 (9%)
República Dominicana	327.000	700.000 (10%)	1.800.00 (18%)	1.800.00 (18%)
Cuba	264.000	Sin datos	1.000.000 (10%)	1.000.000 (10%)
Guatemala	149.000	3.325.000 (35%)	5.500.00 (40%)	5.500.00 (40%)
Perú	94.000	1.680.000 (8%)	2.610.000 (12,5)	2.610.000 (12,5)
Colombia	92.000	2.400.000 (8%)	5.000.000 (16%)	5.000.000 (16%)
Panamá	57.600	360.000 (10%)	600.000 (16%)	600.000 (16%)
Bolivia	46.600	525.000 (7,5%)	3.000.000 (16%)	3.000.000 (16%)
El Salvador	41.778	1.155.000 (21%)	2.000.000 (38%)	2.000.000 (38%)
Uruguay	42.600	45.000 (1,5%)	55.000 (8%)	55.000 (8%)
Honduras	37.666	255.000 (5%)	2.000.000 (41%)	2.000.000 (41%)
Paraguay	36.560	308.000 (7%)	500.000 (8%)	500.000 (8%)
Venezuela	26.000	800.000 (20%)	1.300.000 (13%)	1.300.000 (13%)
Nicaragua	34.600	525.000 (7,5%)	1.800.000 (30%)	1.800.000 (30%)
Costa Rica	22.000	275.000 (8,9%)	1.000.000 (21%)	1.000.000 (21%)
Ecuador	40.000	300.000 (3%)	1.700.000 (13%)	1.700.000 (13%)

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2014

"Actualmente, en Latinoamérica y el Caribe el 20% de sus 600 millones de habitantes serían evangélicos"

las Asambleas de Dios. Las Asambleas de Dios constituyen probablemente un cuarto de la actual fuerza evangélica en América Latina".

Como se puede ver en el cuadro 1 en sólo medio siglo el protestantismo ha pasado de 7 millones en América Latina a 107 millones en el siglo XXI, destacando la progresión en países como Guatemala, Honduras, Nicaragua, países donde supera el 40% de la población y en México o Chile, donde alcanza a más de un quinto de la población.

Con más de 560 millones de fieles —más de 105 millones de ellos en América Latina y el Caribe— los evangélicos representan un 25% de los cristianos en el mundo, según el Centro Nacional de Investigaciones Científicas de Francia (CNRS). Las iglesias evangélicas están creciendo cada vez más en la región latinoamericana: si en 1900 existían tan sólo cerca de 50 mil protestantes en toda Latinoamérica, ya en 1930 ascendían a un millón. Luego se fueron duplicando década a década: 5 millones en 1950, 10 millones en 1960, 20 millones en 1970, y 50 millones una década más tarde. Se calcula que en el año 2000 los protestantes/evangélicos rondaban los 100 millones. Actualmente, en Latinoamérica y el Caribe el 20% de sus 600 millones de habitantes serían evangélicos siendo el país con más evangélicos Brasil, que cuenta ya con 42 millones de miembros, aunque es Guatemala donde el peso es mayor con respecto a la población total ya que supera el 40%.

Además, se trata de un grupo en progresión y aumento como indicaba recientemente el censo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, estatal) que mostró una caída de casi diez puntos porcentuales en el número de católicos entre 2000 y 2010: de 74% pasaron a ser el 64,6% de la población en ese período. El investigador del IBGE, Claudio Crespo, señala que "en los años 70, el 92% de la población brasileña era católica, actualmente es el 64%, es decir, una caída de 28 puntos porcentuales con respecto a 2010. En relación a los '70, uno de cada cuatro católicos dejó de serlo". En 2000, los católicos brasileños sumaban 125 millones y representaban el 73,6% de la población, mientras que en 2010 ya eran 123,3 millones, el 64,6% del total. Durante el mismo período, los evangélicos ganaron casi 20 millones de seguidores y pasaron de ser 26,5 millones (15,4% de la población) a 42,3 millones (22,2%). De forma similar en Guatemala tenía un porcentaje del 2.8% en 1935, cifra que persistió hasta 1950. Luego, comenzó a incrementarse cada década: 1960 —3.2%—, 1970 —5.8—, 1980 —13.8—, 1990 —18.0—, 2000 —29.8— y 2010 —31.7—. En 2014 la situación fue de un 47% de católicos frente a un 40% de evangélicos, según el informe del Latinobarómetro.

En este sentido, el investigador David Stoll señala que "lo que hace que los logros evangélicos sean notables no es el simple incremento en términos absolutos. Después de todo, las altas tasas de natalidad en América Latina podrían duplicar el número de protestantes cada veinte años sin cambiar su proporción con respecto a la población total. Lo que es sorprendente es la creciente presencia de evangélicos como porcentaje… desde 1960 los evan-

"Han aumentado los agnósticos y los no creyentes pero en América Latina ha persistido el número de creyentes tanto católicos como protestantes en sus diferentes ramas"

gélicos han aproximadamente duplicado su proporción con respecto a la población en Chile, Paraguay y Venezuela, y en los países caribeños de Panamá y Haití. De acuerdo a la misma fuente, desde 1960 los evangélicos han triplicado su proporción con respecto a la población en Argentina, Nicaragua, y en la República Dominicana. En Brasil y Puerto Rico, la proporción evangélica casi se ha cuadruplicado desde 1960. En dos países centroamericanos, El Salvador y Costa Rica, así como en dos países andinos, Perú y Bolivia, la proporción evangélica durante el mismo período se ha quintuplicado. En otros dos países andinos, Ecuador y Colombia, así como en Honduras, se piensa que se ha sextuplicado. Y en Guatemala, la proporción evangélica de la población desde 1960 hasta 1985 ha aumentado cerca de siete veces".

¿Por qué se ha producido tal expansión de las iglesias evangélicas, tanto pentecostales como neopentecostales, en América Latina desde los años 70?

En este aspecto, abundan las teorías para responder a esa pregunta:

- Empezando por las conspirativas, basadas en el informe Rockefeller de 1969, que aseguraban, y aún sostienen, que el auge de las iglesias evangélicas respondía a una estrategia contrainsurgente de EEUU y la CIA para detener el auge de la Teología de la Liberación. Esto es lo que dio pie a la tesis conspirativa que caló muy hondo, incluso en figuras como el cardenal mexicano Juan Sandoval Iñiguez que llegó a afirmar que "ellos (los protestantes) están aquí debido a la iniciativa de los EEUU, como bien se sabe por el Informe Rockefeller".

- De más seriedad y calado académico e intelectual son las hipótesis que empezaron a desarrollarse a finales de los 60 y que se prolongan hasta el día de hoy. Teorías más centradas en causas endógenas que hacen hincapié en los procesos de modernización socio-económica y urbanización por lo que atravesaron los países latinoamericanos y que provocaron, por un lado, un claro proceso de secularización pero por otro, una diversificación de las prácticas religiosas dentro de unas sociedades cada vez más plurales que han experimentado un cambio cultural, con retorno a lo sagrado incluido. A diferencia de lo que ocurre en otras zonas del mundo, la modernización no ha llevado a una secularización generalizada. Han aumentado los agnósticos y los no creyentes pero en América Latina ha persistido el número de creyentes tanto católicos como protestantes en sus diferentes ramas. Como apunta Villamán, "la religión, en este contexto, sería una de las respuestas preferidas pues ella, efectivamente construye o repone certezas y dota de sentido a la acción individual y social. Esa ha sido y es una de sus reconocidas funciones sociales".

Lo cierto es que el auge evangélico es de carácter multicausal como los trabajos de Emile Willems, Lalive D´Epinay, David Martin o Jean Pie-

rre Bastian han venido demostrando en las últimas décadas. Ellos hacen hincapié en que se iniciaron las iglesias evangélicas en una América Latina, la de los 50 a los 70, inmersa en grandes y múltiples cambios los cuales explican en una parte muy importante porqué existía un terreno abonado para su desarrollo:

- **Crisis en la Iglesia católica:** No se puede entender la expansión evangélica sin tener en cuenta la crisis por la que atravesó la Iglesia católica en los 60 y 70. Una Iglesia católica muy dividida, sin cohesión interna, radicalizada y politizada entre sectores más tradicionales (una parte de la élite del episcopado) y sectores vinculados con el marxismo de los que surgió la Teología de la Liberación. Como explica Vitalino Similox (pastor presbiteriano, teólogo, sociólogo) para el caso guatemalteco "en los años 70, algunos católicos de clase media alta que se sentían traicionados cuando un sector de la jerarquía católica empezó a expresar una opción preferencial por los pobres, encontraron en la teología de la prosperidad, los espectáculos profesionalmente montados de los telepredicadores y los encuentros de oración en hoteles de lujo, una nueva explicación desde la fe cristiana de su posición privilegiada en la sociedad. La teología de la prosperidad también ofreció un opción atractiva a muchas personas pobres/clase media baja que deseaban fortalecer su disciplina personal y aumentar su autoestima".

Además desde mediados del siglo XX el crecimiento demográfico y el salto de una sociedad rural a una urbana pusieron a la Iglesia Católica en una situación para la cual no estaba preparada, pues no contaba con los recursos humanos para atender a las multitudes que empezaban a poblar las periferias urbanas. Las migraciones internas y la explosión demográfica agudizaron la llamada "crisis de las vocaciones sacerdotales".

- **El nuevo impulso de los pentecostales:** Una Iglesia católica que además recibió los golpes de la represión de los estados contrainsurgentes en los 60 y 70 y cuyo hueco fue llenado por unas iglesias protestantes que no se mezclaban tan directamente en política. Al mismo tiempo, nuevas misiones protestantes de tipo evangélico y pentecostal, procedentes especialmente de Estados Unidos, predicaban una nueva forma de acercarse a Dios, basada en la conversión, el éxtasis religioso, la experiencia personal y los milagros. El desembarco de esas misiones evangélicas ofreció una alternativa para aquellos que no encontraban refugio en la Iglesia Católica la cual no satisfacía las necesidades religiosas ni alcanzaba a todo el territorio.

Además, las iglesias evangélicas, desarrolladas en un primer momento por misioneros estadounidenses, ganaron en autonomía y se fueron desvinculando del cordón umbilical estadounidense. Ya en los años

"Desde mediados del siglo XX el crecimiento demográfico y el salto de una sociedad rural a una urbana pusieron a la Iglesia Católica en una situación para la cual no estaba preparada"

"La religión evangélica es una parte genuina de la sociedad latinoamericana"

70, pastores autóctonos empezaron a transformar el mensaje predicado por los misioneros evangélicos para adaptarlo a las necesidades y a la cultura latinoamericana, generando formas de religiosidad híbridas que combinan el catolicismo popular latinoamericano con el protestantismo importado.

Como apunta ya David Martin "lo que está totalmente claro es el carácter autóctono de la religión evangélica en la América Latina contemporánea. La fe evangélica es actualmente sólo una de las maneras en que América Latina expresa una fe. Las críticas que hacen los cristianos norteamericanos acerca de la religión evangélica en América Latina se basan precisamente en que esta religión no se ajusta a las normas liberales norteamericanas. Por ejemplo, se la ha descrito como una recreación de las relaciones paternales y personales que se desarrollaban en la hacienda, todo esto trasladado a las condiciones de una megápolis contemporánea… La razón de ello es bastante clara. La religión evangélica es una parte genuina de la sociedad latinoamericana".

- **La adaptabilidad y la diversidad:** Las iglesias evangélicas demostraron en esa coyuntura además de ser más ágiles, tener mayor capacidad de adaptación y aculturación. Esa es la tesis de Jean Pierre Bastian quien subraya que "podríamos decir que en esta "hibridez" se está jugando no sólo la adaptación al mercado latinoamericano, sino también la creación de productos originales, híbridos, que los pentecostalismos han ofrecido en toda la región. Eso se nota en particular a partir de la producción musical con la himnología, que de hecho hasta los años setenta era de origen anglosajón, y que a partir de entonces se transformó en cantos directamente inspirados por las tradiciones musicales populares endógenas. Hoy día, vemos por doquier desarrollar lo que estos movimientos llaman "Ministerios de alabanza", que adoptan la música local, en particular la samba u otros géneros tropicales como la salsa, etc. Incluso se ha llamado a este tipo de expresiones musicales con algún tipo de anglicismo "salsa-gospel" o "zamba-gospel". Lo importante es que los pentecostalismos fueron articulándose a la cultura popular, y podemos decir que se han manifestado como religiones populares latinoamericanas, lo que no habían sido los protestantismos anteriores, históricos, que habían sido reducidos a los actores liberales radicales, a sectores medios y no a los sectores populares".

Asimismo respondieron mejor a los momentos de crisis por los que atravesaron los países de la región: crearon lugares de apoyo a los más necesitados durante las crisis económicas, como la de los años 80, crearon redes de apoyo en casos como los del terremoto de Managua en 1974 o de Guatemala en 1976. Paralelamente fueron ganando autonomía de sus matrices estadounidenses, cubrieron la au-

"La mujer encuentra en la comunidad evangélica una segunda pareja que no la golpeará, que no le dejará el peso de la familia como su responsabilidad ni gastará los escasos ingresos en alcohol o en otra mujer"

sencia del estado con lo que unirse a ellas conllevaba beneficios concretos para los afiliados (escuelas, consultorios legales, puestos de salud). Fueron además muy hábiles en las técnicas de marketing ya que aprovecharon las innovaciones tecnológicas como la radio la televisión, los satélites y ahora internet haciendo un uso estratégico de los medios de comunicación masivos para llegar a más público.

Como señala el académico David Martin "en el caso de los grupos evangélicos, ellos están labrándose para sí un espacio social enteramente bajo su control, donde las personas comunes valen, dirigen y tratan de superarse. Es posible que estén contribuyendo a hacer realidad ese componente estándar de las democracias estables, una clase trabajadora y media baja "respetable", con ambiciones económicas y educacionales modestas pero realistas, y fuertemente interesada en un orden social y moral estable. Son prácticos y pragmáticos, más que teóricos, y tratan de reformar la sociedad cambiando las costumbres culturales. Por supuesto, este tipo de reformas tiene límites, y en todo caso los evangélicos son sólo una minoría, pero en muchas partes de la América Latina contemporánea bien puede parecer que el campo de la política está lejos de ser tan promisorio. Tal vez el ámbito religioso sea en este momento el que ofrece más esperanzas para intentar una reforma activa de las prácticas y una mutación del ethos. Después de todo, en América Latina la religión constituye el lenguaje más asequible y difundido para obtener consuelo y aliento".

Por lo tanto, una de las claves del éxito del protestantismo de tipo congregacional y pentecostal se vincula con su adaptación a (o compatibilidad con) las culturas latinoamericanas. Es el ejemplo del que se desarrolla en las zonas indígenas de México y Centroamérica el cual se encuentra más cercano a las tradiciones nativas que el catolicismo y el protestantismo histórico. El investigador social Carlos Garma sostiene que "el pentecostalismo es atractivo para los pueblos indígenas porque tiene equivalentes en las tradiciones nativas de sanación espiritual y los cultos pentecostales se adaptan bastante bien al sincretismo de la religiosidad popular indígena".

Las iglesias pentecostales, como señala David Martin, no solo ha desarrollado una liturgia pietista, conmovedora y participativa ofreciendo una alternativa a las iglesias tradicionales, sino que han logrado penetrar y atraer a una "población históricamente silenciada, especialmente indígenas y mujeres, un espacio religioso institucional donde los pobres encuentran su voz, practican solidaridad y hallan importantes satisfactores emocionales y sociales". Los evangélicos en América Latina han logrado captar la atención de la mujer no sólo haciendo énfasis en lo doméstico, en lo familiar, en lo hogareño sino también tratando de romper con el machismo y la cultura de la violencia contra la mujer lo que ha ido incluso acompañado de una feminización del estilo y lenguaje: "La mujer encuentra en la comunidad evangélica una segunda pareja que no la golpeará, que no le dejará el

peso de la familia como su responsabilidad ni gastará los escasos ingresos en alcohol o en otra mujer".

4. CÓMO SON LOS EVANGÉLICOS

El evangelismo pentecostal y neopentecostal está calando en esta coyuntura actual especialmente entre las clases medias urbanas ascendentes, los jóvenes y, en las zonas rurales, entre los indígenas. En cuanto a la distribución por sexo, la tendencia general señala que existe una población femenina considerablemente superior a la masculina y por edades el sector mayoritario del espectro es el que abarca de los 35 a los 45 años.

En cuanto a la situación social de los feligreses es muy variada y heterogénea. Mientras que iglesias como la Cuadrangular y la Misión Cristiana representan a los sectores más pobres, la clase media está más presente en la Iglesia de Cristo y la Iglesia de Dios. Los bautistas y la Iglesia de Cristo en segundo representan a los sectores con mayores ingresos. Respecto del nivel de estudios, la categoría que predomina entre los feligreses es la de quienes no han concluido la primaria y después, la de los que no han concluido la secundaria. Solo una minoría no ha cursado ningún tipo de estudios, pero todos saben leer. En cuanto a estudios universitarios, los que concluyeron la universidad, el 70% son bautistas. En cambio, de la Iglesia Cuadrangular pocos tienen la secundaria completa o estudios universitarios, lo que refleja que entre los miembros de esta Iglesia el índice promedio de educación es más bajo. Los bautistas y los miembros de la Iglesia de Cristo pertenecen a capas sociales más altas y su participación política es mucho mayor que la de los miembros del pentecostalismo.

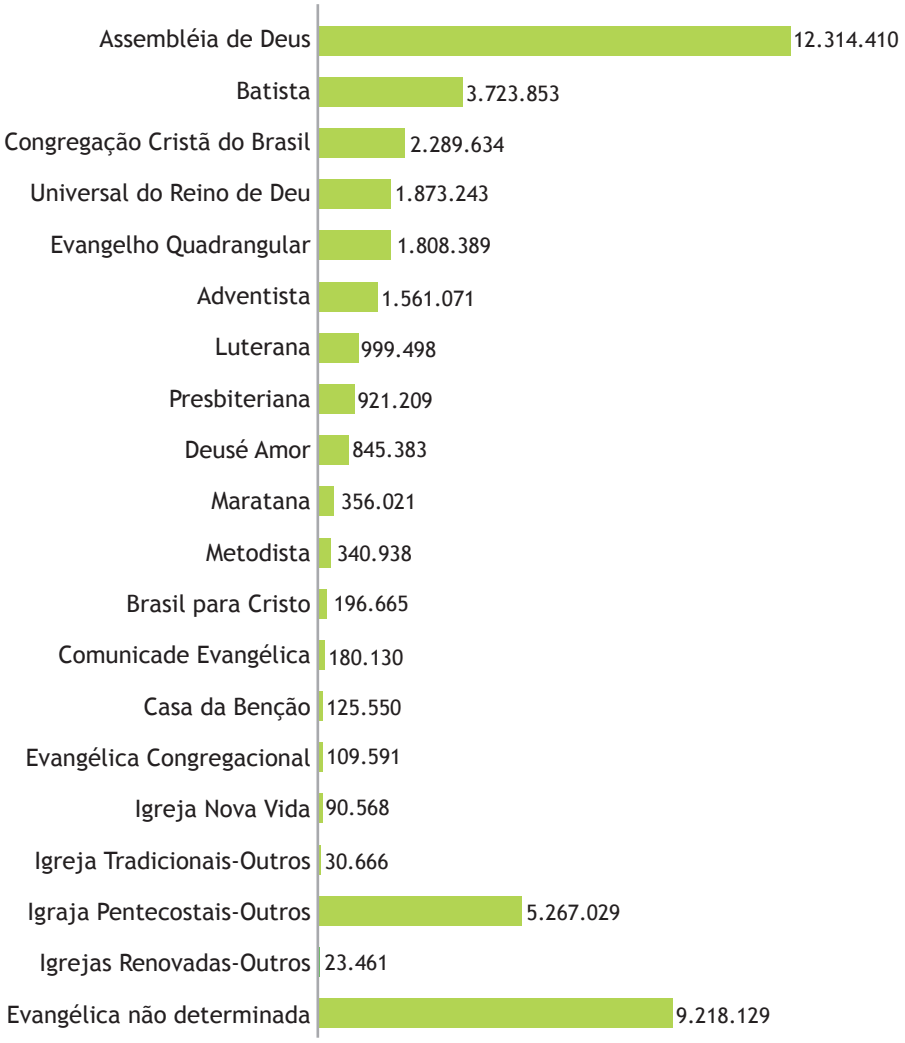
"Políticamente, el mundo evangélico es también muy heterogéneo aunque predominan los sectores más conservadores sobre todo en los temas valóricos"

Políticamente, el mundo evangélico es también muy heterogéneo aunque predominan los sectores más conservadores sobre todo en los temas valóricos. Así, en Colombia existe una larga tradición de presencia evangélica en la política desde que a comienzos de los 90 durante la Asamblea Constituyen los primeros evangélicos entraran en el legislativo. Ya en la actualidad existe un partido, el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (Mira) que en 2014 terminó sacando 326.946 votos en el Senado, quedándose por fuera por sólo unos diez mil. Lograron, sin embargo, salvar la personería gracias a los 412 mil que obtuvieron en la Cámara, que les proporcionó tres escaños.

En Perú, en estos momentos, el partido más fuerte es Restauración Nacional (RN) liderado por el pastor Humberto Lay Sun. Los evangélicos apoyaron al ingeniero Alberto Fujimori en 1990 y uno de sus pastores, Carlos García, fue como segundo vicepresidente de la República. Tras el golpe de 1992 el fujimorismo y los evangélicos acabaron alejados políticamente. En Chile existen alrededor de 200 candidatos evangélicos entre alcaldes y concejales, concentrados principalmente en las regiones indígenas del Biobío y la Araucanía, y, específicamente, en ciudades como Lota, Curanilahue, Arauco, Lebu y Los Álamos. Entre ellos hay militantes de la Democracia Cristiana (DC), Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata

Independiente (UDI), Partido Por la Democracia (PPD), Partido Radical Social Demócrata (PRSD), Partido Socialista (PS), en menor cantidad y Partido Regionalista Independiente (PRI). En el caso de Brasil, los miembros de iglesias evangélicas han conseguido estar presentes en 16 formaciones políticas y han creado tres partidos propios: el Partido Republicano de Brasil (PRB), el Partido Social Cristiano (PSC) y el Partido de la República (PR). Existe incluso un partido evangélico en México, el Partido Encuentro Social (PES).

CUADRO 2: EVANGÉLICOS EN BRASIL



Fuente: http://www.evangelizacao.blog.br/quem-sao-os-evangelicos-quantos-sao-e-onde-estao-no-brasil.aspx

5. BRASIL, EL PAÍS CON MAYOR NÚMERO DE EVANGÉLICOS

Brasil es el país con mayor número de evangélicos en cifras absolutas (Guatemala lo es en los relativos) pues se calcula que superan los 42 millones, cifra que ha crecido exponencialmente desde 2000, pues un 60% de los nuevos evangélicos lo son en la actualidad desde hace menos de una década. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) pasaron de ser el 15,4% de la población en 2000 (26,2 millones) al 22,2% en 2010 (42,3 millones). Un aumento de unos 16 millones de personas en 10 años, equivalente aproximadamente a la población total de Chile.

Entre las iglesias evangélicas más importantes de Brasil destaca la Asamblea de Dios con 12 millones de fieles que es liderada por Manoel Ferreira, así como la Iglesia de la Gracia, encabezada por Romildo Ribeiro Soares, la Iglesia Universal del Reino de Dios, dirigida por el Obispo Edir Macedo que cuenta con 1,8 millones de seguidores , la Iglesia Mundial del Poder de Dios, con 400 mil seguidores y que tiene en Valdomiro Santiago a su líder más destacado o la Iglesia de la Victoria en Cristo, con 40 mil miembros, liderada por Silas Malafaia fuerte opositor las causas homosexuales y contrario al aborto que logró que su hermano Samuel Malafaia fuera elegido por el PSD.

Como se puede ver en el cuadro 3 el gran crecimiento arranca en

los años 80 coincidiendo con varios fenómenos: la crisis económica de finales de los 70 y de toda la década de los 80; el explosivo aumento de la urbanización con la multiplicación de las zonas marginales (favelas) donde existe tradicionalmente escasa presencia del Estado y de la Iglesia católica y donde la inseguridad física (robos, asaltos, acoso de las pandillas) y la económica (empleo informal y pocas expectativas de trabajo) es una constante.

En las elecciones de 2014, fueron cruciales las alianzas con la bancada evangelista.

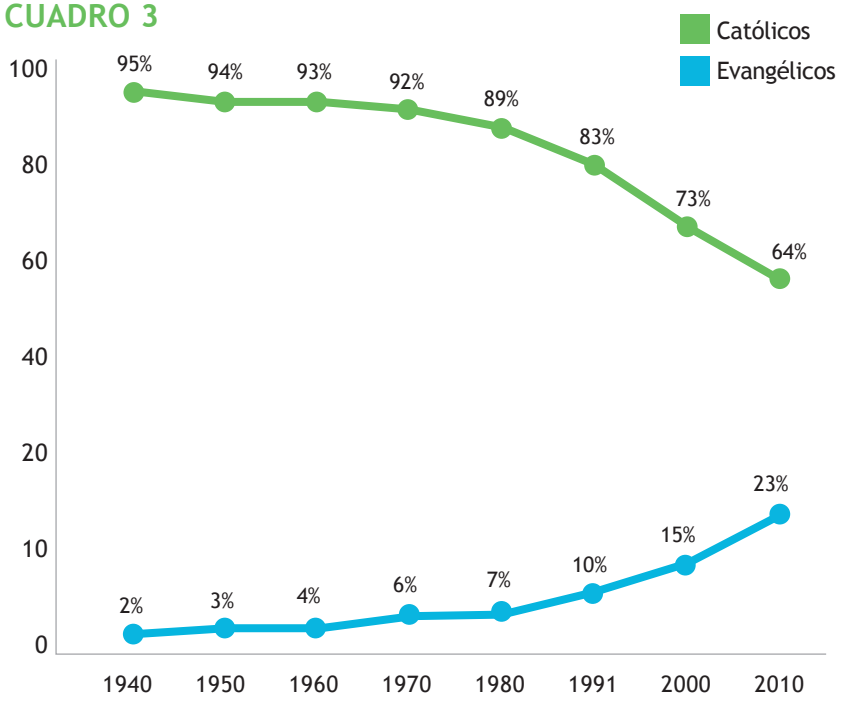
Según el censo del 2010 del Instituto Brasileño de Geografía Estadística (IBGE). Los evangélicos de las más diversas denominaciones suman 42,3 millones de fieles, o 22,2 de la población, masa de electores cada vez más atractiva en el escenario político brasileño. Se trata de la religión que más crece en Brasil, frente al continuo declive de la religión católica en el país. Los católicos pasaron de representar el 73,6% en el año 2000, a ser el 64.6% en 2010. Si la curva de crecimiento continúa, los protestantes podrán representar un tercio de los brasileños en la próxima década.

"La recuperación en las urnas se produjo en 2010 con la renovación de los cuadros políticos. Hoy, representantes de la Asamblea de Dios son los más numerosos"

El Frente Parlamentario Evangélico fue creado en 2003. Según un reportaje de la revista Veja, tres años más tarde, el Congreso fue golpeado por un escándalo que puso a los evangélicos en evidencia: la Mafia de las Sanguijuelas, en la que estuvieron implicados 23 integrantes de la bancada que desviaban enmiendas parlamentarias y llenaban los bolsillos de parlamentarios y empresarios. De éstos 23, diez eran de la Iglesia Universal del Reino de Dios y nueve pertenecían a la Asamblea de Dios, con la pérdida de representatividad de la bancada evangélica en las elecciones de 2006. La recuperación en las urnas se produjo en 2010 con la renovación de los cuadros políticos. Hoy, representantes de la Asamblea de Dios —que tiene varias ramificaciones y que no tiene un único mandatario, como sí sucede en el caso de la Iglesia Universal— son los más numerosos.

Además de los diputados, cuatro senadores conforman el equipo de evangélico en el Congreso. La mayoría de estos 77 parla-

CUADRO 3



Fuente: Revista Semana

"El voto Evangélico ha crecido mucho en los últimos 20 años en Brasil, especialmente con el surgimiento de las iglesias neopentecostales"

mentarios pertenecen a la base de la Presidenta Dilma Rousseff. Pero, como algunas propuestas relacionadas con el aborto y el matrimonio entre personas del mismo sexo no son prioritarios en los programas de los partidos de oposición, los evangélicos acaban ocupando una doble función: apoyan al Gobierno en temas económicos y de ayuda social, pero manifiestan un claro desacuerdo cuando el Ejecutivo quiere, por ejemplo, discutir temas como el aborto o ampliar los derechos de los homosexuales.

En este contexto, para la campaña de la Presidenta Dilma Rousseff a la reelección en 2014, resultó crucial restablecer lazos con la comunidad evangélica, que mantenía una relación de confrontación con el Gobierno, como se vio en el pleito electoral, en 2010, con el polémico debate sobre el aborto, capitaneado por los religiosos. No es por casualidad que los nueve partidos de la coalición de Rousseff optaran por crear un comité específico para sensibilizarlos. Y Rousseff creó el Comité Evangélico de campaña para discusiones temáticas.

En las elecciones presidenciales de 2014, Dilma Rousseff no fue la única candidata en busca del voto evangélico. El tucano Aecio Neves se reunió con el pastor José Wellington Bezerra da Costa, Presidente de la Convención General de las Asambleas de Dios en Brasil, para reforzar su posición ante la bancada evangélica. Y la candidata Marina Silva, aunque fuese evangélica, mantenía la opinión de que la política no debe mezclarse con la religión. Así pues, se mantenía distante de esas articulaciones por ser refractaria a mezclar asuntos religiosos en el ámbito político. Pero los socialistas admitían dialogar con grandes denominaciones evangélicas como, por ejemplo, la Asamblea de Dios. La aproximación a los sectores religiosos estuvo a cargo de la Comisión de articulación y movilización, encabezada por un representante del PSB y otra de la Rede.

Otros líderes evangélicos se reunieron en torno a la candidatura del pastor Dias Ferreira de Cary, del PSC. Abiertamente contra la despenalización del aborto, así como de las uniones civiles entre parejas del mismo sexo, el candidato fue un arduo defensor de reducir la mayoría de edad, desde el punto de vista penal. Aunque figuraba en las encuestas con una intención de voto de entre 3 y 4%, Everaldo debió tener el mismo tiempo que Dilma, Aecio y Marina Silva en el noticiero de TV Globo y en los debates.

El hecho es que el voto Evangélico ha crecido mucho en los últimos 20 años en Brasil, especialmente con el surgimiento de las iglesias neopentecostales. Un grupo que todavía trabaja de forma muy cerrada, lo que los convierte en actores importantes en la política brasileña. Pero al mismo tiempo en que el voto evangélico garantiza una buena estructura en la base electoral, limita el alcance del mandato.

"En la actualidad, Guatemala es el país de América Latina con el mayor porcentaje de evangélicos"

Después de elegidos, los representantes de estos grupos necesitan trabajar para la base que lo eligió. Eso significa defender iniciativas conservadoras, entre estas la criminalización del aborto y la no liberación de las drogas. Al mismo tiempo en que esas medidas agradan a un grupo específico, desagradan a muchos votantes, limitando la actuación de ese político.

6. LA SITUACIÓN EN GUATEMALA

Junto con Brasil, uno de los casos más llamativos de ascenso y emergencia de los evangélicos es Guatemala, país que desde los 70 ha experimentado una transformación religiosa muy profunda. Si bien es verdad que no hay un censo oficial de afiliación religiosa, se calcula que existen entre un 65% y un 70% de la población es católica, y entre 35% y 40% de protestante.

Guatemala es uno de los países donde más fuerte han prendido las iglesias evangélicas. Las líneas de desarrollo han ido de forma paralela a como han tenido lugar en otros países: en el siglo XIX crece el protestantismo vinculado a la apertura impulsada por los gobiernos liberales pero su peso en cuanto a número de fieles es muy pequeño. De 1882 a 1940 el peso de la población evangélica era insignificante, ya que constaba con sólo cerca del 2% de la población. La presencia protestante arranca en el siglo XIX en especial desde 1871 con la llegada de metodistas, presbiterianos, nazarenos, episcopalistas, bautistas y luteranos. Tras la Segunda Guerra llegaron los pentecostales (Asamblea de Dios, Four Squerer Gospel y la Iglesias de Dios) y en los 70 los neopentecostales con iglesias como Elim, El Verbo y Fraternidad Cristiana. Para el año 1978 la presencia evangélica se calculaba en un 17.98% en 1978 y para el año 2001 superaba el 30%

En la actualidad, Guatemala es el país de América Latina con el mayor porcentaje de evangélicos. Aunque las cifras varían, se calcula que alrededor de un 40% de una población de casi 13 millones de personas pertenece a algunas de las numerosas iglesias protestantes del país. La diferencia entre católicos y protestantes se redujo un 22% en 18 años, de 1996 al 2013, de acuerdo con el estudio "Las religiones en tiempos del papa Francisco", de la Corporación Latinobarómetro en Chile. Según el análisis, en 1996 el 54% de los guatemaltecos profesaba la religión católica frente a un 25% de evangélicos. Pero en el 2013 el cálculo para los primeros era del 47%, sólo 7% más que el 40% que dijo profesar el protestantismo.

Un ejemplo del éxito de los evangélicos para ganar un espacio cada vez mayor en la sociedad guatemalteca lo encarna Fraternidad Cristiana, que posee el mayor edificio religioso de Guatemala y Centroamérica, un gigantesco auditorio con capa-

> "La visibilidad política de los evangélicos ha sido muy alta en Guatemala pues al menos en dos ocasiones un evangélico ha conquistado la presidencia"

cidad para 11.000 personas. Se trata en realidad de un complejo de instalaciones, entre ellas un colegio, guarderías y varios niveles de aparcamientos, conocidos como megatemplos, donde desarrollan su labor pastores como Cash Luna de la iglesia Casa de Dios. Es ése el sendero por donde transitan estas iglesias que como la del propio Cash Luna cuenta con una red de 25 emisoras de radio en todo el país.

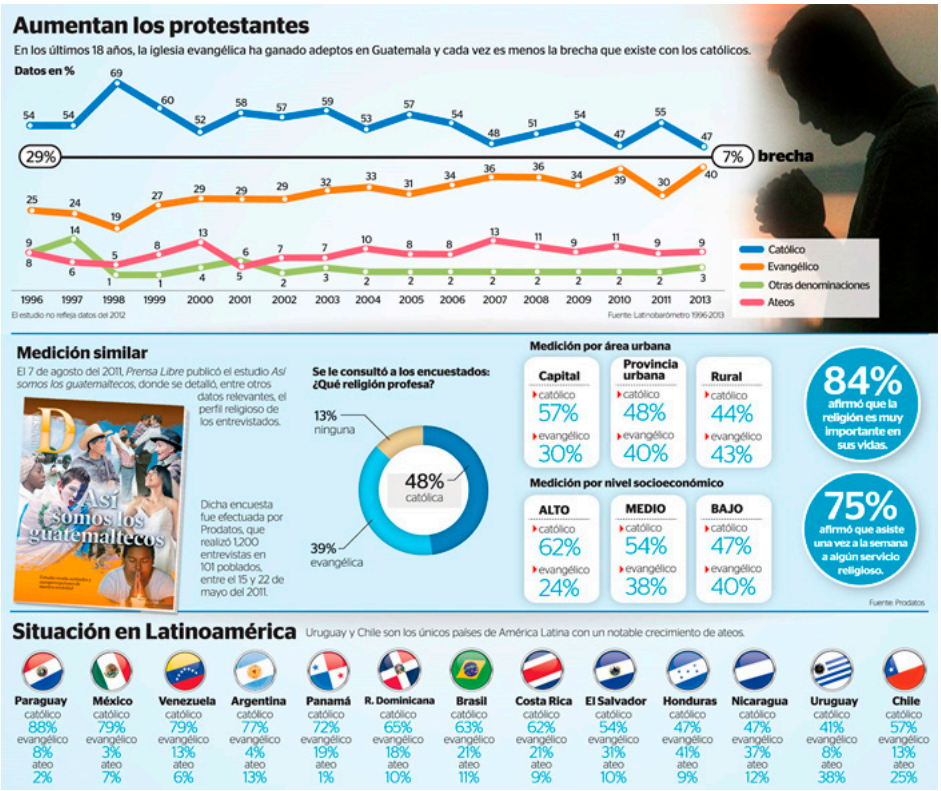
Además, la visibilidad política de los evangélicos ha sido muy alta en Guatemala pues al menos en dos ocasiones un evangélico ha conquistado la presidencia: en 1982 tras el golpe de Estado que elevó a la jefatura del Estado a Efraín Ríos Montt y en 1991 cuando ganó las elecciones Jorge Serrano Elías. En época más reciente un antiguo pastor evangélico, Harold Caballeros ha sido candidato a la presidencia del país para los comicios de 2011.

7. LA SITUACIÓN EN HONDURAS, NICARAGUA Y EL SALVADOR

Junto a Guatemala el caso más significativo de crecimiento de las iglesias evangélicas en Centroamérica es el de Honduras, El Salvador y Nicaragua. En concreto el caso hondureño es muy relevante pues se encuentra inmerso en una profunda crisis política desde 2009 y social debido a los altos niveles de pobreza, desigualdad e inseguridad ciudadana. Toda esa coyuntura se ha visto acompañada de forma paralela con el incremento de las iglesias evangélicas, sobre todo neopentecostales.

En esos últimos 17 años, el catolicismo en Honduras se ha reducido en un 29%, según un estudio del Latinobarómetro realizado entre 1995 y 2014 y titulado "Las religiones en tiempos del papa Francisco". Un fenómeno que se repite en otros países pero no con la misma fuerza que en Honduras: en Nicaragua (-30% de católicos), Costa Rica (-19%) y en menor medida en Panamá (-17%), El Salvador (-13%) y Guatemala (-7%). El estudio señala a Honduras como "el caso más emblemático de cambio en las creencias religiosas en los últimos 17 años"

CUADRO 4



Fuente: Prensa Libre

"El crecimiento de las iglesias evangélicas en Centroamérica se debe a múltiples causas"

al perder el catolicismo "58 puntos porcentuales de ventaja frente a los evangélicos y un total de 29 puntos porcentuales de católicos". En 1996 Honduras tenía un 76% de católicos y un 12% de evangélicos. En 2013 hay un 47% de católicos y un 41% de evangélicos. El catolicismo en Honduras no sólo dejo de ser dominante sino que ahora tiene el mismo peso que las creencias evangélicas. Este es el cambio más rápido y fuerte en el terreno religioso de los 18 países latinoamericanos desde 1996.

El Salvador ha tenido también un crecimiento de las iglesias evangélicas muy significativo. Tenía en 1996 un 67% de católicos que ha disminuido a 54% en 2013, con una pérdida de 13 puntos porcentuales. Los evangélicos que eran el 15% en 1996 se duplican en 2013, alcanzando 31%. En Nicaragua, cuya población es de 5.8 millones de personas, encuestas publicadas por M&R Consultores reflejan que existe una tendencia decreciente de quienes se declaran católicos, aunque esta denominación continúa siendo predominante en Nicaragua. Los católicos, como grupo, arrastran una línea descendente desde 1991, cuando fue la última vez que la Iglesia católica alcanzó el 90.0%. Luego, el Censo de 1995 reveló que los católicos representaban el 72.9% de la población nicaragüense y más tarde el Censo realizado en 2005 mostró que los católicos rondaban el 58.5%. Encuestas posteriores de M&R reflejaron el descenso del catolicismo en Nicaragua: en abril de 2013, el 53.4% se declaraba católico frente a un 30% de evangélicos y un 14.1% de personas que se consideran creyentes, pero no siguen ninguna religión.

En resumen, el crecimiento de las iglesias evangélicas en Centroamérica se debe a múltiples causas: los conflictos internos —guerras civiles— que se vivieron en Guatemala, El Salvador y Nicaragua en los 70 y 80 y que desestabilizaron a estos países; las divisiones y enfrentamientos en el seno de la Iglesia católica que le impidieron responder de forma ágil al cambio social (emigración campo-ciudad) cuando paralelamente las iglesias evangélicas fueron más flexibles para atender y llegar a los nuevos grupos sociales que fueron surgiendo. A ello hay que sumar fenómenos cataclísmicos que causaron cientos de miles de muertos y afectados, y ante los cuales ni los Estados ni las Iglesias supieron responder adecuadamente. Y ese hueco fue llenado por las iglesias evangélicas (terremoto de Guatemala en 1976, Huracán Mitch en 1998 en Honduras…).

8. RESTO DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

En el resto de Centroamérica la incidencia de las iglesias evangélicas no es tan grande como en el Triángulo Norte y Nicaragua, pero aún así están claramente en progresión. Las cifras señalan que en Costa Rica llegan al 20.8%, en Panamá al 16.4% y en la República Dominicana al 22.3%.

"En México, a diferencia de Brasil, las diferentes iglesias evangélicas no están tan extendidas a nivel nacional aunque en determinados estados su peso es muy grande"

En la República Dominicana las iglesias evangélicas también han tenido un gran incremento y ahora se calcula que reúnen en torno a un cuarto de la población. Han crecido en torno a la Congregación Cristiana en la ciudad de Santiago, del pastor Yasser Rivas, la Iglesia Bautista Internacional, que pastorea Miguel Núñez, Catedral de la Fe, de Fernando Belliard. Asimismo, Iglesia Mahanaím, del pastor Ezequiel Molina Rosario, Ministerios Elim, de Fernando Ortiz, y la Iglesia Cristiana Palabras de Vida, que pastorea Raffy Paz de, todas estas últimas están ubicadas en la capital.

En Panamá la segunda religión con más fieles es la evangélica, con el 16,4% de la población. Según la estimación que hace la Contraloría General de la República, debe haber más de tres millones de personas viviendo en Panamá. Esto quiere decir que 2.7 millones son católicos y 613 mil son evangélicos. Costa Rica también ha experimentado una llamativa mutación en el ámbito religioso. En 1996 este país tenía 81% de católicos y 9% de evangélicos. En 2013 contaba con un 62% de católicos y 21% de evangélicos. Los evangélicos se han más que duplicado, mientras los católicos han disminuido 21 puntos porcentuales.

9. LAS PECULIARIDADES DEL CASO MEXICANO

En México, a diferencia de Brasil, las diferentes iglesias evangélicas no están tan extendidas a nivel nacional aunque en determinados estados su peso es muy grande. En 20 años se ha incrementado la población evangélica mexicana, mientras que la religión católica muestra un descenso de 4,40% en comparación a 1980. Un estudio elaborado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en 1970, mostraba que el 96.2% profesaba la religión católica, pero para el año 2000, bajó ese porcentaje al 87.8% del total. En 2012 en México, los definidos como católicos fueron 83,9% de la población mientras que los evangélicos y protestantes llegaron al 7,6% de la población, casi dos puntos y medio más que en 2000. Sólo entre 2000 y 2010 se sumaron más de 3 millones de personas, superando los 8 millones de fieles.

Los protestantes se han difundido en la mayor parte del país, pero donde más éxito han tenido es en los dos extremos del territorio nacional: la frontera norte (zona de intensa migración y urbanización en las últimas décadas) y en el sureste, espacio en el que reside la mayor cantidad de población indígena y que ha sufrido un proceso de deterioro y empobrecimiento. Las iglesias evangélicas tienen presencia en todo el país, pero una mayor penetración en los estados del sureste —Oaxaca, Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo— y del norte —Baja California, Tamaulipas y Chihuahua—. La media nacional tiene extremos muy dispares. En el centro y El Bajío de México el catolicismo reúne porcentajes superiores, o cercanos, al 90%. Mientras en Guanajuato prácticamente el 94% de los censados es católico, en Chiapas solo lo es el 58%.

"El perfil del evangélico mexicano es de una mujer que vive en la ciudad"

Las iglesias evangélicas en México se han desarrollado en esas dos zonas muy diferentes ya que mientras que la frontera norte es un territorio urbano (la mayoría de su población vive en grandes aglomeraciones humanas) y desarrollado (bajas tasas de desempleo y altos indicadores de bienestar), el sureste representa la contracara: se trata de un territorio rural pobremente desarrollado. El cambio religioso ha sido diferente y como señala Alberto Hernández, "diferentes causas provocan el mismo efecto (el norte es urbano y el sur es rural, pero ambas regiones tienen un alto número de protestantes) y las mismas causas producen efectos diferentes (el crecimiento de los protestantes origina intolerancia, pero sólo en el sureste, no en la frontera norte). Lo que en la frontera norte favorece el cambio, en el sureste es irrelevante, y viceversa. Pero la frontera norte y el sureste no son casos totalmente antitéticos; comparten algunas similitudes. Ambas regiones coinciden en unos pocos pero importantes puntos, entre ellos la importancia relativa del fenómeno migratorio y su distanciamiento del centro de poder económico nacional; esto es, ambas regiones comparten una condición de periferia".

El perfil del evangélico mexicano es de una mujer que vive en la ciudad, aunque a diferencia de lo que se suele creer el gran crecimiento evangélico se da en las áreas rurales que se han convertido en el mejor caldo de cultivo para las Iglesias protestantes y evangélicas. Esto no quiere decir que el espacio urbano haya dejado de ser un lugar propicio para el cambio religioso. La mayoría de los protestantes mexicanos son pentecostales.

10. EL PENTECOSTALISMO EN LOS ANDES

Fuera de las zonas revisadas (Brasil, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México) la presencia de las iglesias evangélicas es menor en el resto de América Latina. Aún sus cifras son modestas en comparación con Centroamérica y el caso brasileño (no superan el 20% de la población), pero su crecimiento ha sido rápido y muy significativo también en la región andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia).

El centro de Investigación Pew Research, de Estados Unidos, muestra en su web que Venezuela tiene 25.890.000 de cristianos, de los cuales 22.500.000 son católicos. Pero también hay en el país más de 5 millones de evangélicos. En Colombia el crecimiento se ha acelerado en los últimos años y tras décadas de estancamiento o lento crecimiento: con unos 43 millones de habitantes, los evangélicos ya superaron los cinco millones y los católicos bajaron a 82%de la población. Perú y Ecuador son los países donde menos han calado las iglesias evangélicas. La población total de Perú asciende a 28.220.764 habitantes y según los resultados del Censo del 2007, 16.960.443 personas profesan la religión católica, un 81,3% de la población. Le sigue en importancia la población evangélica que supera los dos millones y medio (12,5%).

En Ecuador la mayoría de los ecuatorianos dicen ser católicos, según revela una encuesta divulgada recientemente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC). El 91,9% de la población afirma tener una religión, de los cuales el 80,4% pertenece a la religión católica, seguido por la evangélica que habrían alcanzado un 13% de la población (más de 1.8 millones de personas). Su crecimiento ha tenido lugar en las grandes ciudades del país, en especial Quito y Guayaquil, así como en las zonas indígenas (Chimborazo). Tanto han crecido las iglesias evangélicas indígenas y despertado su conciencia política que en 1980 se fundó la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE), conocida como el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador.

11. CAUSAS DEL CRECIMIENTO DEL MOVIMIENTO EVANGÉLICO

La pregunta que cabe hacerse tras haber visto el panorama de las iglesias evangélicas en América Latina es analizar cuáles fueron las razones que provocaron que los pentecostales hayan experimentado ese espectacular incremento.

Las primeras teorías que surgieron consideraban que en el crecimiento evangélico predominaban las causas exógenas, de tinte político, vinculadas al esfuerzo "contrainsurgente" de los Estados Unidos hacia la región latinoamericana y en particular hacia América central. Se citaba el Informe Rockefeller de 1969 y los Documentos Santa Fe I y II en los 80, en los que se recomendaba abiertamente el uso de estos grupos religiosos fundamentalistas como parte de una estrategia contrainsurgente de EEUU y la CIA orientada a detener el auge de la Teología de la Liberación. Ejemplo de cómo estas tesis se han extendido valga un texto del analista Franco Martínez Mont en el diario Prensa Libre de Guatemala en 2011 quien señalaba que "las iglesias neopentecostales surgen a finales de la década de 1950 como una herramienta controladora del gobierno de Estados Unidos —polos contrainsurgentes en Latinoamérica— con la benevolencia de las oligarquías y facciones fascistoides de turno que modificaron el mapa religioso, alterando el statu quo de la Iglesia Católica y "cristianizando" los segmentos subalternos e incidiendo en la política".

Sin embargo, desde los años 60 los investigadores sociales han ido lanzando una serie de ideas nuevas para entender el auge evangélico buscando la explicación en causas endógenas antes que en las exógenas. Y entre ellas sobresalen las siguientes:

- **El debilitamiento y las divisiones internas en la Iglesia católica:** Entre los factores internos cabe señalar la existencia a partir de los años 60 de una iglesia católica politizada, dividida, fragmentada, segmentada y descoordinada que claramente perdió autoridad moral entre la población y capacidad de llegar a todos

"Desde los años 60 los investigadores sociales han ido lanzando una serie de ideas nuevas para entender el auge evangélico buscando la explicación en causas endógenas antes que en las exógenas"

los rincones de cada uno de los países latinoamericanos. Una Iglesia católica que se introdujo en temas políticos y recibió influencias del marxismo como demuestra el crecimiento dentro de su estructura de la Teoría de la Liberación.

- **Mayor flexibilidad y capacidad de adaptación del movimiento evangélico:** Las iglesias evangélicas mostraron una mayor capacidad de adaptación e innovación con desarrollo de sus prédicas y técnicas novedosas de proselitismo (en la radio y televisión), utilización de un marketing muy novedoso apoyado en la adhesión al movimiento de personalidades conocidas (cantantes, actores y sobre todo deportistas) y una mejor conexión con los sectores populares (subrayando los elementos relacionados con la oralidad, la música y las lenguas autóctonas).

La profesora de Antropología de la Universidad de Sevilla, Manuela Cantón Delgado, afirma que "el catolicismo lleva mucho tiempo en retroceso ante las iglesias evangélicas, mucho más flexibles". Unas iglesias que, en palabras de esta experta, al ser más participativas y contar con centros de culto más pequeños, provocan un mayor conocimiento y apoyo mutuo entre sus fieles. Por el contrario, la Iglesia católica mantiene una "organización muy vertical". En esa misma línea, Monseñor Gregorio Rosa Chávez, arzobispo de San Salvador, señala que “en la Iglesia Católica hay menos calor humano. La gente no conoce al que está sentado a su lado. Los evangélicos están llenando un vacío que nosotros hemos dejado. Es un verdadero desafío pastoral, y la renovación de la Iglesia Católica responde a esta necesidad de cambio".

“Como todas las vertientes protestantes el pentecostalismo es dinámico, es decir, tiene una gran capacidad para cambiar y adaptarse”

Como todas las vertientes protestantes el pentecostalismo es dinámico, es decir, tiene una gran capacidad para cambiar y adaptarse, lo que explicaría las particularidades y la virtualidad del pentecostalismo latinoamericano. Sin embargo, según David Martin, el pentecostalismo es más flexible que las demás formas protestantes, por lo cual puede adaptarse más fácilmente a las culturas locales e indígenas. Esta posibilidad, si bien permite que se reproduzcan algunas de las estructuras de autoridad y organización social fundadas en el sistema de hacienda, permite también la participación de los laicos en el liderazgo. Además, las iglesias evangélicas tuvieron capacidad de llegada con respecto a nuevos nichos de población, minorías étnicas (indígenas) y a las mujeres a las que no sólo otorga mayor papel dentro de la liturgia sino que se gana su apoyo al equilibrio familiar reforzando los valores patriarcales pero a la vez impulsando la participación femenina en la esfera pública.

- **Cambios socio-económicos favorecen crecimiento evangélico:** El movimiento

"Los grupos pentecostales se constituyen en espacios para la creación de redes de solidaridad y para la restauración de los vínculos comunitarios"

evangélico se vio favorecido por los grandes cambios y transformaciones que experimentó América Latina tras la II Guerra Mundial: la migración rural-urbana que se produjo desde los años 50 y que se fue incrementando en los 60, 70 y 80, la cual todavía perdura. El desarraigo en plena transición de la sociedad hacia una nueva situación predominante urbana, sigue siendo una de las explicaciones que se han dado del auge neopentecostal: "Cuando iban a ciudades extrañas, las iglesias hermanas les daban un parentesco ficticio y les servían como una agencia de referencia. Ayudados por un estricto código moral y por fervientes exhortaciones para mejorar, muchos miembros pobres y sus hijos lograron ascender en la estructura social", apunta Stoll.

Y otro de los grandes teóricos y experto en el auge neopentecostal, Lalive D'Epinay, explica que "la urbanización tuvo lugar en un contexto de pobreza y miseria estructurales, donde la precariedad está acompañada por la desestructuración de los sistemas familiares y de los sistemas de valores, desestructuración que adquiere un carácter traumático para estas poblaciones. En este contexto social, los grupos pentecostales se constituyen en espacios para la creación de redes de solidaridad y para la restauración de los vínculos comunitarios, en una dinámica en la que el pentecostalismo permite la continuidad entre las estructuras sociales rurales y las formas de organización social de los sectores urbanos excluidos. Se convierte así en una alternativa social para enfrentar la anomia, o en los términos de nuestro autor en refugio de las masas".

12. CONCLUSIONES

Una vez analizado el fenómeno evangélico en América Latina, en general, y el pentecostal y neopentecostal en particular, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- **América Latina ha dejado de ser católica de forma hegemónica:** En otras palabras, le herencia colonial de una América Latina homogénea en el sentido religioso se ha quebrado, de forma definitiva, desde hace medio siglo con el rápido crecimiento de las distintas ramas de las iglesias evangélicas, las cuales representan en la mayoría de los países entre un tercio y un cuarto de la población.

- **El catolicismo sigue siendo mayoritario:** Sin negar ese crecimiento, sin embargo, la religión católica sigue siendo la mayoritaria incluso donde los evangélicos se acercan al 50% de la población (casos de Honduras y Guatemala). Como señala el informe Latinobarómetro, doce de los diez y ocho países de la región tienen más del 60% de su población que se declara católicos. En nueve

"Todo indica que los evangélicos crecerán, como lo han hecho históricamente, donde haya crisis sociales y económicas"

países hay más de un 70% de católicos, en otros tres más de 60%, y en dos más de 50% de católicos.

- **Las causas del cambio han sido endógenas:** Detrás del crecimiento de las iglesias evangélicas no hubo una conspiración patrocinada por los EEUU durante la "Guerra Fía" sino que su enorme empuje responde a causas internas y a condiciones propias de cada país latinoamericano más que a fenómenos homogéneos que afectaran de la misma forma a todas las naciones del continente. El aumento de los evangélicos responde a una gran diversidad de motivos, muy difíciles de generalizar, pero siempre en clave interna.

- **Ya no crece sólo en las zonas urbanas:** En esta segunda década del siglo XXI, el más rápido crecimiento del protestantismo latinoamericano se está dando en las áreas rurales y zonas con una alta proporción de población indígena. Si bien es cierto que esas áreas rurales registran el mayor avance protestante, los evangélicos de las ciudades también siguen aumentando. Por lo tanto, el crecimiento de los protestantes involucra, en la actual coyuntura, tanto a la cultura urbana como a la rural.

- **El futuro del evangelismo:** "Al mirar tanto hacia las conversiones como también hacia las deserciones, es posible preguntar si los evangélicos están destinados a mantenerse siendo una pequeña, pero vibrante minoría o si son capaces de adoptar cantidades suficientes de latinoamericanos para transformar toda una sociedad latinoamericana". Esta pregunta sobre la futura progresión de las iglesias evangélicas del sacerdote Edward Louis Cleary (1929-2011) sigue plenamente vigente.

Todo indica que los evangélicos crecerán, como lo han hecho históricamente, donde haya crisis sociales y económicas (rápida emigración campo-ciudad, urbanización acelerada, incremento de la inseguridad ciudadana, empleo precario, crisis de valores y falta de oportunidades). Sin embargo, a medida que crezcan las clases medias urbanas y aumente el número de aquellos que hayan accedido a estudios universitarios superiores las sociedades latinoamericanas irán secularizándose o al menos perdiendo capacidad de movilización las iglesias neopentecostales, sobre todo las de mayor carácter fundamentalista y/o populista. Una situación que puede favorecer el crecimiento de las iglesias pentecostales con perfiles menos radicales.

Los traumas políticos (guerras de los 70), económicos (crisis de los años 80) o grandes desastres naturales unidos a una coyuntura de cambio y transformación socioeconómica explican el auge evangélico desde los años 50. Pero ese cambio, realmente revolucionario de urbanización acelerada, ya se dio y ahora asistimos a un periodo de consolidación, donde las nuevas generaciones ya son plenamente urbanas —han nacido en las grandes

ciudades— y no son producto de la emigración y el desarraigo, aunque este fenómeno, en especial, siga estando presente debido a la falta de expectativas laborales y un sistema educativo que fomente la igualdad de oportunidades.

En los próximos años todo indica que asistiremos a un crecimiento más pausado de las iglesias evangélicas las cuales han mostrado tener gran capacidad de adaptación pero también para encontrar duras resistencias: en zonas con una historia o enraizamiento especialmente fuerte del catolicismo (la zona de Jalisco en México) o una tradición laicista y urbana muy marcada como en el caso de Argentina y sobre todo Uruguay. No es previsible un abandono masivo de fieles que dejen las iglesias evangélicas para regresar al seno del catolicismo o emigrar a nuevas confesiones (aunque ambos procesos, en pequeña medida, puedan darse). Pero tampoco, en líneas generales, es de esperarse una continuidad del crecimiento exponencial evangélico como el que se ha estado dando hasta ahora.

"En los próximos años todo indica que asistiremos a un crecimiento más pausado de las iglesias evangélicas"

En los próximos años, es muy posible que asistamos a tres grandes dinámicas que se van a dar de forma paralela:

- Una reacción de la propia iglesia católica a raíz de los cambios y propuestas que se produzcan de la mano del nuevo Papa Francisco cuyo mensaje busca dar una nuevo impulso al catolicismo, especialmente en la región de la que él procede, América Latina. Sin duda los cambios que promueve (que, a la vez, van a producir fuertes tensiones internas) buscan acercar a la Iglesia a sus fieles, tratar de recuperar terreno perdido en Latinoamérica y hacerla más ágil y flexible.

- El ejemplo argentino y uruguayo, de altas tasas de laicismo y secularización dentro de una sociedad de clases medias, educadas y urbanas, se va a ir extendiendo por la región como una tendencia cada vez con mayor fuerza aunque no en los niveles europeos pues el peso de la tradición y las creencias es muy fuerte en América Latina y abarca a todas las clases sociales y a diferentes estratos educativos.

- Las iglesias evangélicas, con su enorme capacidad de adaptación y su flexibilidad, van a seguir muy presentes en la región asumiendo nuevos y renovados retos y roles según lo demande la sociedad y los nuevos tiempos. Quizá el crecimiento ya no sea exponencial pero sí que irá al compás de los cambios sociales, lo cual en una sociedad más educada y urbana de clases medias vaya unido al crecimiento de unas iglesias evangélicas más moderadas en sus formas y en sus fondos.

Los retos de la fiscalidad en América Latina

d+i LLORENTE & CUENCA

1. INTRODUCCIÓN
2. CARACTERÍSTICAS Y CAMBIOS EN LA FISCALIDAD DE AMÉRICA LATINA (1990 2014)
3. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

El tema fiscal es una de las principales e históricas asignaturas pendientes que América Latina arrastra desde los tiempos coloniales, y que no fue, en general, bien solucionada ni tras la independencia ni en el siglo XX. Como recuerda la CEPAL, ya en los años 60 del siglo pasado, la reforma fiscal y tributaria se alzaba como una de las grandes transformaciones aún por impulsar para las economías latinoamericanas: "La Carta de Punta del Este, mediante la que se creó la Alianza para el Progreso hace ya medio siglo, incluía en su agenda para la región la promoción de reformas tributarias, con los objetivos de aumentar los niveles impositivos y hacer los sistemas más progresivos, ampliando la recaudación de los impuestos directos. Estos objetivos, como es sabido, no se han cumplido a cabalidad y por tanto el reto se mantiene vigente".

Ya más recientemente, a partir de los años 90, los países latinoamericanos han perseguido reducir sus tradicionales déficits fiscales tratando de movilizar recursos. Las democracias desde los años 80 no han alcanzado la solución definitiva y, de hecho, en la actual década las reformas fiscales han ocupado el centro de la gestión de varios gobiernos tanto de centroderecha como de centroizquierda: en El Salvador en 2012, el presidente de la República, Mauricio Funes, sancionó el decreto aprobado por la Asamblea Legislativa, que contenía un conjunto de reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) para permitir al fisco recaudar unos 150 millones de dólares más anualmente al elevar del 25% al 30% el Impuesto Sobre la Renta a determinadas empresas. El camino iniciado por El Salvador empezó a ser recorrido por Costa Rica y Guatemala, sin mucho éxito en estos casos, y en 2013 por México, cuyo gobierno, el de Enrique Peña Nieto, logró aprobar una reforma fiscal en 2013. En Brasil, hace veinte años que la reforma fiscal es un problema que ningún presidente se arriesgar a sacar adelante. Y hace 12 años se tramita en el Congreso Nacional la PEC 474/01, que crea el impuesto único sobre movimientos financieros. Su método de recaudación sería el más eficiente en comparación con otras propuestas, y eficaz en la lucha contra la evasión de impuestos. Además, simplifica la estructura, reduce los costos públicos y privados, alivia la carga tributaria individual sobre los contribuyentes actuales y causa menos distorsiones locativas de las que alegan sus críticos. Pero fue dejado de lado por el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva en 2003. En Chile, en 2014, Michelle Bachelet tuvo en su proyecto de reforma

"Cuando se habla de fiscalidad en América Latina en realidad se hace referencia a una larga historia de reformas tributarias frustradas y que no alcanzaron los objetivos programados"

fiscal el pilar fundamental donde respaldar el gran objetivo de su presidencia: la reforma educativa. Como señala el analista político del diario chileno La Tercera, Ascanio Cavallo, "ninguno de los otros compromisos presidenciales es más importante que éste (la reforma educativa). La reforma tributaria ha sido justificada por la necesidad de aumentar los recursos fiscales para la educación y la reforma de la Constitución aspira a dar consagración institucional a los propósitos de cambio que encarna, antes que ella, la transformación educacional".

Todo esto no hace sino mostrar bien a las claras que la solución del tema fiscal sigue en un veremos en la región y a la vez continúa ocupando y preocupando a las diferentes administraciones regionales. Todas estas iniciativas de reforma fiscal tratan de ir, con más o menos acierto, por una misma senda, que es la que recomienda la CEPAL, en palabras de su Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena: "En América Latina y el Caribe se requieren reformas tributarias con visión de desarrollo sostenible. Se trata de revisar las estructuras recaudatorias y de gasto público para que sean más justas y capaces de obtener los recursos necesarios para enfrentar los retos del desarrollo y el cambio climático".

Efectivamente, la relación de América Latina con las políticas fiscales es una constante búsqueda de ese objetivo señalado por Alicia Bárcena: los gobiernos presentan cada reforma fiscal como la definitiva, algo que finalmente está muy lejos de ocurrir ya que suelen ser, en la mayoría de los casos, más parches dirigidos a atender problemas puntuales (como por ejemplo los coyunturales desequilibrios fiscales) que soluciones integrales a medio y largo plazo. Cuando se habla de fiscalidad en América Latina en realidad se hace referencia a una larga historia de reformas tributarias frustradas y que no alcanzaron los objetivos programados.

De hecho, ya en 2007, en la Consulta de San José convocada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se llegó a la conclusión de que la mejora de las instituciones y políticas fiscales no sólo era uno de los mayores retos que enfrentaba la región, sino también una de las oportunidades más importantes para ampliar sus posibilidades de desarrollo económico y social a futuro. Y Luis Alberto Moreno, presidente del BID, ha subrayado en varias ocasiones que no hay reforma más importante para el crecimiento sostenible e incluyente de América Latina y el Caribe que la relacionada con los sistemas fiscales y tributarios de la región.

Lo que parece claro es que los ingresos tributarios en América Latina siguen siendo relativamente bajos, lastrados por el propio nivel de desarrollo de los países —por debajo de las naciones de la OCDE—, por unas administraciones fiscales con escasos medios, por la alta informalidad que disminuye fuertemente la

"La estructura tributaria se encuentra marcadamente desequilibrada, está sesgada hacia los impuestos indirectos y los niveles de incumplimiento son muy elevados"

base fiscal y provoca que amplios sectores sociales se encuentren fuera de cualquier tipo de presión fiscal. Esa escasez de los ingresos fiscales tiene consecuencias sociales y económicas sobre los países que padecen una mayor volatilidad macroeconómica y cuyos estados no cuentan con la necesaria capacidad financiera para impulsar la inversión en capital físico y humano lo cual, a su vez, expone a los sectores de menores ingresos a una alta inestabilidad por carecer de acceso a mecanismos de protección social eficaces frente a los cambios económicos bruscos.

En las siguientes páginas se va a analizar cuáles son las características de los sistema fiscales en América Latina (muy heterogéneos), cuáles han sido las principales transformaciones que ha experimentado en los últimos años (aumento de la recaudación gracias al mayor peso de determinados impuestos, en especial el IVA) y cuáles son las principales asignaturas pendientes que debe afrontar la región en materia fiscal en los próximos años.

2. CARACTERÍSTICAS Y CAMBIOS EN LA FISCALIDAD DE AMÉRICA LATINA (1990-2014)

Sobre la fiscalidad en América Latina existen numerosos tópicos y lugares comunes que merece la pena analizar pues algunos de ellos ya están claramente desactualizados aunque siguen vivos en el subconsciente colectivo. En general se considera habitualmente que la tributación latinoamericana es baja, la estructura tributaria se encuentra marcadamente desequilibrada, está sesgada hacia los impuestos indirectos y los niveles de incumplimiento son muy elevados. Esa visión, solo en parte cierta, pasa por alto algunos de los cambios más importantes que han tenido lugar en la región desde los años 80 y que han transformado profundamente el panorama fiscal:

La tributación ha aumentado aunque sigue siendo baja (salvo pocas excepciones) y volátil

Lo primero que hay que constatar es que, como recuerda la CEPAL, **los cambios estructurales del sistema fiscal en América Latina han sido muy importantes** desde comienzos del nuevo milenio: "Durante la última década la mayoría de los países de la región experimentó un marcado crecimiento de la carga tributaria como porcentaje del PIB (especialmente a partir de 2002), junto con profundos cambios estructurales, como la consolidación del IVA, una significativa mejora de la participación de los impuestos directos (a la renta y el patrimonio) y el declive de los gravámenes sobre el comercio internacional".

En las dos últimas décadas, los países de América Latina han ido disminuyendo su tradicional e histórica brecha entre los ingresos fiscales y los gastos gracias a un aumento de la carga tributaria y un cambio en la estructura de la recaudación: dis-

minución de la participación de los impuestos al comercio exterior, un fuerte incremento en los ingresos procedentes del IVA y un aumento, menor, de la participación de los impuestos sobre la renta y el patrimonio, en especial el de la renta personal.

La CEPAL señala que desde mediados de los años noventa, y especialmente en la última década, se asiste, de hecho, a una nueva etapa en la tributación latinoamericana. Como se ve en el siguiente cuadro, el nivel de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB ha mostrado una tendencia creciente tanto en el promedio regional como en la gran mayoría de los países de América Latina y del Caribe. Entre 2000 y 2011, la carga tributaria media de los países de América Latina, pasó del 15,4% al 19,1% del PIB, mientras que en el Caribe aumentó del 19,3% al 23% del PIB. De hecho, la carga impositiva ha aumentado más en los países latinoamericanos y caribeños que en ninguna otra región del mundo: 2,7 puntos del PIB desde comienzos de la década de 1990 hasta la segunda mitad de la década de 2000. En la actualidad, en América Latina y el Caribe se pagan más impuestos (en proporción al ingreso) que en los países asiáticos o africanos debido a que los países latinoamericanos han llevado a cabo importantes reformas en materia tributaria durante las últimas dos décadas: reformas del IVA en los años 90 y el impulso a los impuestos sobre la renta en la pasada década.

Como se puede comprobar en el Cuadro 1 elaborado por la CEPAL y tal y como apunta el BID, "la carga impositiva ha aumentado en prácticamente todos los países latinoamericanos y caribeños, sea en economías relativamente ricas como Argentina, Chile y Uruguay; o en países de menores ingresos como Bolivia y Guatemala, sea en países ricos en petróleo y minerales como Colombia, Ecuador y Perú, sea en

CUADRO 1: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAISES): INGRESOS TRIBUTARIOS 2000 Y 2011 en porcentaje del P.I.B

PAIS	Ingresos tributarios sin seguridad social		Ingresos tributarios con seguridad social		Ingresos totales	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011
GRUPO1						
Argentina	18,1	27,4	21,5	34,9	25,0	38,0
Brasil	23,0	26,0	30,1	34,8	32,5	38,3
Uruguay	14,6	18,6	22,5	26,5	27,4	29,0
GRUPO2						
Bolivia	16,3	20,4	17,9	22,1	26,7	34,5
Costa Rica	12,6	14,4	18,9	22,0	21,3	24,1
Chile	16,9	18,9	18,2	20,2	21,3	24,1
Ecuador	16,9	18,9	18,2	20,2	21,9	24,6
Nicaragua	11,2	15,2	13,5	19,0	16,8	21,8
Colombia	11,6	16,2	14,0	18,1	17,7	22,4
Panamá	9,6	11,3	16,0	17,8	24,6	24,3
Perú	12,4	15,3	14,1	17,0	17,0	19,4
Paraguay	9,3	12,1	12,5	16,1	18,1	21,7
Honduras	13,8	15,0	14,3	15,8	16,2	18,3
El Salvador	10,2	13,9	12,4	15,5	14,2	17,1
GRUPO3						
Haiti	7,9	13,1	7,9	13,1	8,2	14,3
Guatemala	10,5	10,9	12,4	12,8	14,1	13,6
Rep. Dominicana	11,2	12,7	11,3	12,8	14,1	13,6
Venezuela	12,9	11,9	13,6	12,5	20,9	23,0
México	10,1	9,7	11,9	11,4	17,4	19,5
América Lat. (19 paises)	12,7	15,7	15,4	19,1	19,6	23,6
El Caribe (13 paises)	19,3	23,0	...	...	24,5	28,3
Cuba	33,3	34,5	37,2	38,8	48,8	65,7
OCDE (34 paises)	26,3	24,7	35,2	33,8	41,4	40,5

Fuente: CEPAL http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf

"Además del IVA, ya en la pasada década se produjo un significativo aumento de la recaudación del impuesto a la renta de las sociedades y paralelamente surgieron nuevos impuestos"

economías menos abundantes en recursos naturales, como El Salvador y República Dominicana, sea en países que dependen del turismo, como Barbados, o bien de transferencias externas, como Nicaragua. Solamente México, Trinidad y Tobago, y Venezuela, que son exportadores de hidrocarburos, vieron caer su carga impositiva entre el trienio 1991–93 y el trienio 2008–10".

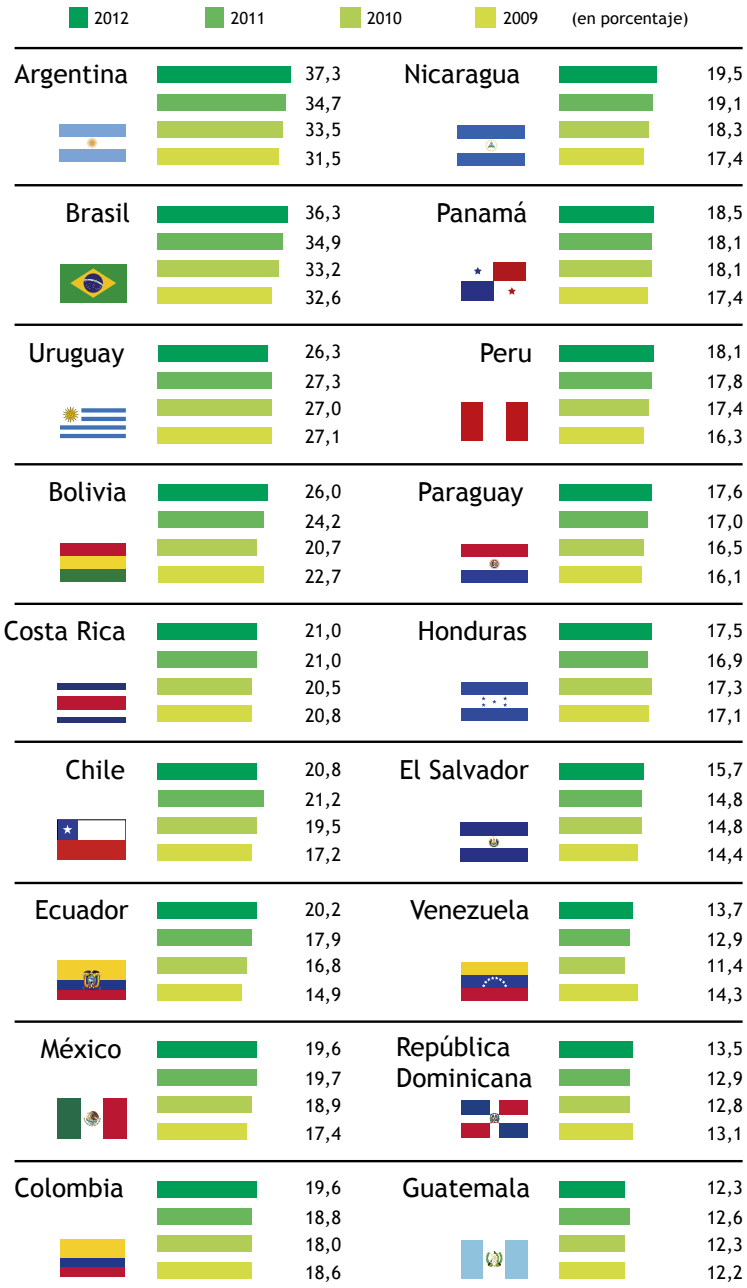
Ese aumento de la recaudación se ha visto favorecido por diversos motivos y no es posible dar una única respuesta. El consenso entre los especialistas señala a los siguientes ítems como los factores que han contribuido al aumento de la recaudación: (1) los altos y favorables precios de los principales productos de exportación, (2) por la mejora de las capacidades de las respectivas administraciones tributarias nacionales y (3) por la buena coyuntura económica, tras el sexenio virtuoso (2003-2008) y el crecimiento (de en torno al 5% anual) del periodo 2010-2013 que ha propiciado la existencia de altos niveles de solvencia financiera y fiscal.

En estos años, **el impuesto al valor agregado (IVA) se ha convertido en la principal fuente de recursos fiscales en América Latina y el Caribe** con una recaudación que alcanza ya el 6,3% del PIB. Ese fortalecimiento de la recaudación del IVA (por su extensión a los servicios intermedios y finales y a un progresivo aumento de la tasa general del impuesto) se ha visto favorecido asimismo, según la CEPAL, por el alto crecimiento de la economía mundial, el aumento del precio internacional de los productos primarios que exportan los países latinoamericanos y un contexto macroeconómico favorable, todo lo cual ha permitido una reducción de los déficits fiscales y comerciales. Así, los impuestos generales sobre el consumo (principalmente el IVA y los impuestos sobre las ventas) representaron 33,8% de los ingresos tributarios de los países de América Latina y el Caribe en 2011, frente a 20,3% de los países de la OCDE. Desde un punto de vista histórico, **el IVA vino a sustituir a finales de los 80 y principios de los 90 (tras las reformas de corte neoliberal que abrieron las economías al comercio internacional) a los impuestos al comercio exterior**.

Además del IVA, ya en la pasada década se produjo un significativo aumento de la recaudación del impuesto a la renta de las sociedades y paralelamente surgieron nuevos impuestos (a los débitos, a los créditos bancarios y a las operaciones financieras). En los países latinoamericanos, como se puede ver en el Cuadro 2, los impuestos sobre la renta y las utilidades representaron en 2011, en promedio, 25,4% de la recaudación, mientras que las contribuciones a la seguridad social llegaban al 16,9% (en la OCDE dichos porcentajes son de 33,5% y 26,2%, respectivamente). En cuanto a los impuestos sobre el consumo (como los impuestos selectivos o los impuestos sobre el comercio internacional) ha caído hasta el 17,7% (en la OCDE es de un 10,7%).

Asimismo, ese incremento de la recaudación ha provenido del aumento del empleo formal y por ende del consiguiente crecimiento del consumo privado y los impuestos que gravan bienes y servicios que se consumen. Por último, ha tenido una importante incidencia la rebaja y eliminación de numerosas exenciones, deducciones y beneficios tributarios así como los avances en la administración del IVA y el impuesto sobre la renta.

CUADRO 2: INGRESOS TRIBUTARIOS EN PORCENTAJE DEL P.I.B



Infografía: FMG/Fuente: Estadísticas tributarias en América Latina (OCDE-CEPAL-CIAT)

De todas formas, **pese a estos innegables aumentos en la presión fiscal, la recaudación impositiva en América Latina sigue siendo baja (20,7%)**, menor que el resto de los 32 países no latinoamericanos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (34,6%). Osvaldo Kacef, oficial de Asuntos Económicos de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires señala que "solo cuatro países latinoamericanos (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y Nicaragua), de los 19 considerados en la muestra, se encuentran por encima de la línea de regresión, lo que indica que su presión tributaria es elevada en comparación con su nivel del PIB per cápita. El Uruguay y Costa Rica se encuentran muy cercanos a la línea de regresión, es decir, su carga tributaria parece adecuada en relación con su nivel de desarrollo. Mientras que los 13 países restantes presentan un nivel de presión tributaria claramente menor al que deberían tener de acuerdo con sus niveles de desarrollo".

Esa baja recaudación se debe a múltiples causas que pueden resumirse en dos grandes apartados

"La recaudación se ve lastrada por los altos niveles de incumplimiento y evasión en el pago"

(condicionantes económico-sociales y limitaciones institucionales).

Entre los condicionantes económico-sociales cabe destacar los bajos niveles de desarrollo que acaban limitando la capacidad de las administraciones tributarias a la hora de recaudar y hacer efectivas las normas y su cumplimiento a escala nacional. Asimismo, se trata de países en los que predomina el sector informal de la economía, lo cual tiene una directa incidencia sobre la estructura tributaria pues esos sectores informales escapan a cualquier tipo de presión impositiva sobre todo vía impuesto personal a la renta. Por lo tanto, finalmente, la base imponible es bastante reducida por cuestiones sociales —la alta desigualdad en el ingreso— y económicas —la elevada informalidad laboral—. Además, la recaudación se ve lastrada por los altos niveles de incumplimiento y evasión en el pago (las tasas de evasión en el pago del impuesto a la renta en los países latinoamericanos se sitúan, según la CEPAL, entre el 40% y el 65%, aproximadamente).

Pero además existe otra serie de limitaciones que van más allá de lo económico, factores de orden institucional y también de índole político. La calidad institucional, como señala la CEPAL y el BID, en los procesos de formación e implementación de políticas públicas es tan importante como el contenido de las mismas. Entre esas deficiencias institucionales destaca la escasa capacidad recaudadora del Estado por falencias de tipo administrativo y falta de medios que imposibilitan controlar el fraude fiscal, la incapacidad de controlar y reducir los elevados niveles de evasión en la economía informal, el bajo nivel de conciencia y educación fiscal entre la población, y el elevado gasto fiscal producto de la existencia de múltiples mecanismos de exenciones o regímenes fiscales preferenciales a sectores económicos con alta capacidad contributiva.

Como ya ha quedado evidenciado, los ingresos han aumentado, pero siguen siendo bajos y además muy volátiles. Los ingresos fiscales en la región tienden a ser muy volátiles, sobre todo en aquellos países especializados en la exportación de recursos naturales no renovables y en los que sus ingresos están vinculados a los precios de las materias primas exportadas. Esta baja y volátil recaudación puede tener serias consecuencias ya no sólo en momentos de crisis sino también en coyunturas de ralentización con riesgo de estancamiento, como la actual; sobre todo porque en los últimos lustros los Estados han asumido mayor protagonismo en las políticas sociales y ha elevado el gasto público destinado al gasto social en general y, en especial, en los programas de reducción de la pobreza (las transferencias condicionadas). Ello es un gasto público que depende de las exportaciones y no de recursos internos propios, lo que subraya la volatilidad del modelo. Al mismo tiempo, los estabilizadores automáticos (seguros de desempleo, jubilaciones…) no solo son escasos sino también sumamente ineficaces, lo cual acentúa la vulnerabilidad de los sectores de menores ingresos que

"Los países de la región han aumentado la recaudación fiscal pero aún recaudan poco y mal, lo cual debilita la capacidad redistributiva de la política fiscal"

sufren más directamente caídas importantes de sus ingresos en momentos de crisis o recesión.

En resumen, que más allá de las mejoras observadas recientemente en las condiciones fiscales y la recaudación de la mayoría de los países de América Latina, se puede concluir, como hace la CEPAL, que "los países de la región han aumentado la recaudación fiscal pero aún recaudan poco y mal, lo cual debilita la capacidad redistributiva de la política fiscal".

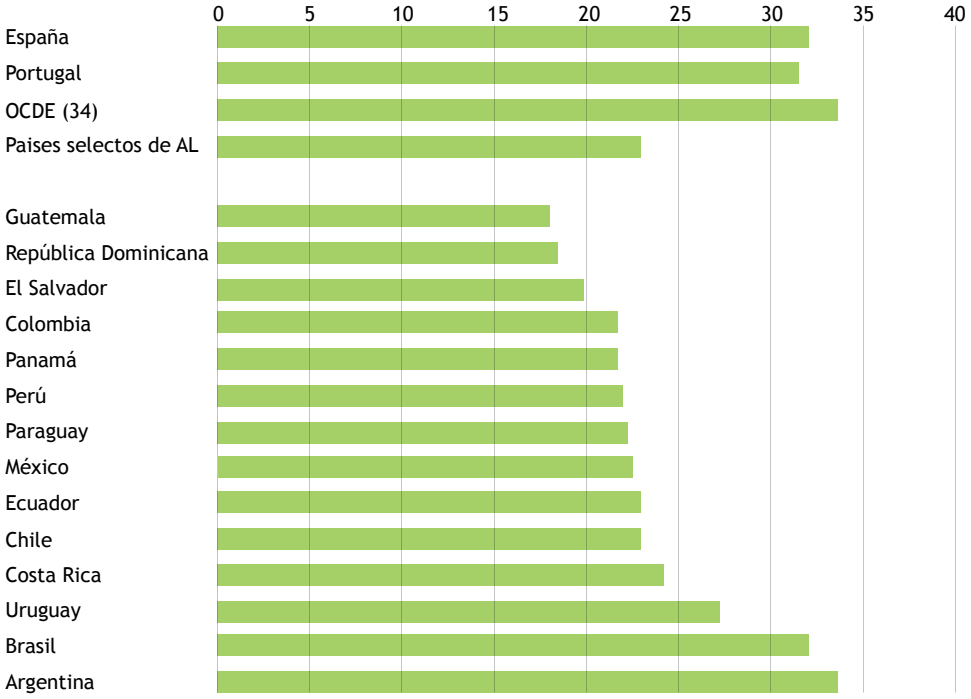
Heterogeneidad regional

Ese aumento de los ingresos fiscales que se ha dado en Latinoamérica desde los años 90 se ha producido de una forma muy heterogénea en los países de la región dependiendo de las diferentes políticas tributarias que existen de país a país. Como se puede observar en el Cuadro 3, las diferencias intrarregionales en cuanto a los niveles de carga tributaria se perciben en ejemplos como los de Argentina y el Brasil que superan el promedio de presión fiscal de los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), mientras que otros (Guatemala) no llegan ni a un tercio de esos niveles. En el ámbito de los temas impositivos, como en otros ámbitos económicos y políticos, la región es diversa, y abarca países con niveles relativamente altos de ingresos fiscales en relación con su producto interno bruto (PIB), países con índices muy bajos y países con índices intermedios.

Así, por un lado, se sitúa un conjunto de países con cargas fiscales menores al 15% del PIB. Guatemala, México, Panamá y Trinidad y Tobago poseen las cargas impositivas más bajas, ya que rondan el 10% del PIB: Guatemala, el 12,2%; República Dominicana, con el 13,1% y El Salvador y Venezuela, ambos con el 14,4% y Haití apenas el 11,7% de su PIB. México ronda el 11,8%, si se excluyen los ingresos petroleros.

El segundo grupo es el de países con una carga fiscal media (por encima del 15% y por debajo del 25%): Chile (18,4%), Colombia (17,4%) y Perú (15,9%).

CUADRO 3: INGRESO TOTAL FISCAL COMO PORCENTAJE DEL P.I.B



Fuente OCDE

Por último, se encuentra el grupo de países con cargas tributarias muy altas. Brasil y Argentina encabezan esa lista. De hecho, **Argentina se ha situado en lo más alto del ranking internacional, porque alcanzó en 2013 la mayor presión tributaria de América Latina, por encima incluso de los países más desarrollados**. Así lo revela un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) que

CUADRO 4: TABLA DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN PORCENTAJE DEL P.I.B

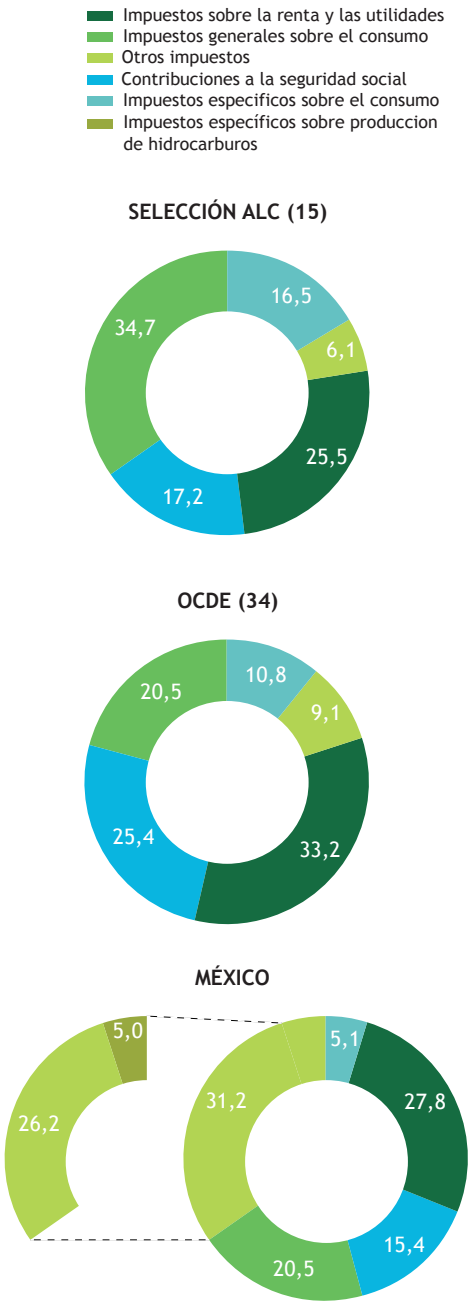
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Argentina	23,4	26,4	26,9	27,4	29,1	30,8	31,5	33,5	34,7	37,3	Argentina
Bolivia	13,3	15,5	19,1	21,8	22,6	20,5	22,7	20,7	24,2	26,0	Bolivia[2]
Brasil	31,2	32,1	33,1	33,1	33,8	34,0	32,6	33,2	34,9	36,3	Brasil
Chile	18,7	19,1	20,7	22,0	22,8	21,4	17,2	19,5	21,2	20,8	Chile
Colombia	16,7	17,5	18,1	19,1	19,1	18,8	18,6	18,0	18,8	19,6	Colombia
Costa Rica	19,4	19,3	19,8	20,3	21,7	22,4	20,8	20,5	21,0	21,0	Costa Rica
Rep. Dominicana	12,0	12,9	14,7	15,0	16,0	15,0	13,1	12,8	12,9	13,5	Rep. Dominicana
Ecuador	11,4	11,4	11,7	12,4	12,8	14,0	14,9	16,8	17,9	20,2	Ecuador
El Salvador	13,3	13,2	14,1	15,1	15,2	15,1	14,4	14,8	14,8	15,7	El Salvador
Guatemala	13,5	13,4	13,1	13,8	13,9	12,9	12,2	12,3	12,6	12,3	Guatemala
Honduras	16,2	17,0	16,9	17,6	19,0	18,9	17,1	17,3	16,9	17,5	Honduras
México	17,4	17,1	18,1	18,2	17,7	20,9	17,4	18,9	19,7	19,6	México
Nicaragua	19,1	19,8	20,9	17,1	17,4	17,3	17,4	18,3	19,1	19,5	Nicaragua
Panamá	15,0	14,7	14,6	16,0	16,7	16,9	17,4	18,1	18,1	18,5	Panamá
Paraguay	11,6	13,1	13,8	14,2	13,9	14,6	16,1	16,5	17,0	17,6	Paraguay
Perú	14,5	14,7	15,8	17,2	17,8	18,2	16,3	17,4	17,8	18,1	Perú
Uruguay	21,5	22,7	23,8	25,4	25,0	26,1	27,1	27,0	27,3	26,3	Uruguay
Venezuela	11,9	13,3	15,9	16,3	16,8	14,1	14,3	11,4	12,9	13,7	Venezuela
Promedio no ponderado											Promedio no ponderado
LAC (18)[5]	16,7	17,4	18,4	19,0	19,5	19,5	18,9	19,3	20,1	20,7	LAC (18)[5]
OECD (34)[6]	34,3	34,3	34,8	35,0	35,0	34,5	33,6	33,8	34,1	na	OECD (34)[6]
n.a :Indicadores no disponibles											

1. Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales en Argentina (pero incluyes ingresos de las provincias), Bolivia, Costa Rica (hasta 1997), Republica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá (hasta 2004, 2011 y 2012), Perú (hasta 2004), Uruguay (2012) y Venezuela dado que los datos no están disponibles

2. Datos estimados para el 2011 y el 2012

Datos de la CEPAL publicado en la Revista Summa: http://www.revistasumma.com/economia/45510-ingresos-tributarios-aumentan-en-america-latina-pero-aun-son-bajos.html

CUADRO 5: ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN MÉXICO, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2010)



Fuente OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Mexico%20country%20note_final.pdf

señala que Argentina tenía a finales de 2012 una presión tributaria de 37,3%, frente al promedio del 20,7% de América Latina y de 34,1% de los países de la OCDE, lo que suponía una considerable evolución histórica: en 1990 el cobro de impuestos en el país era de 16,1% del PBI y de 20,1% tras la crisis de 2001.

Segundo se ubicó Brasil, con 36,3%, país que tradicionalmente ha ocupado lo más alto de esta clasificación. La presión fiscal en Brasil alcanzó el récord de 36,27% del PIB tras aumentar en los últimos diez años en 3,63 puntos porcentuales. Según la OCDE, Brasil lidera la carga fiscal de los países emergentes (China 17%, India 18%, Indonesia 12%, Sudáfrica 27%). Según el estudio realizado en 2013 por el Instituto Brasileño de Planeamiento y Tributación (IBPT), Brasil registró la mayor carga tributaria entre los países que integran los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), cerrando el año con la carga fiscal de 36.42, mientras que el promedio de los BRICS es del 22%.

En cuanto a cómo han ido creciendo en los últimos lustros los ingresos tributarios se puede establecer que, en materia fiscal, hay igualmente una marcada heterogeneidad y tres tipos de países:

- Un primer grupo ha experimentado un mayor incremento de la carga tributaria en este tiempo, que gira en torno al 10%. Argentina y Ecuador son los que registran una mayor subida desde 2001. En Argentina, esos nuevos ingresos han llegado a través de los derechos de exportación desde 2002 y a través del incremento de la recaudación por contribuciones a la seguridad social tras la nacionalización del sistema de pensiones en 2008. Y en Ecuador, el mayor incremento se ha producido gracias a las sucesivas reformas tributarias, que han aumentado la recaudación del impuesto sobre la renta así como en la negociación de nuevos contratos con las empresas exportadoras de petróleo.

- Un segundo grupo de países ha experimentado un incremento medio de la carga tributaria de en torno al 5%. Brasil, Colombia, Bolivia, Haití, Nicaragua, Cuba y Uruguay lograron incrementar la carga tributaria entre 4 y 5,5 puntos porcentuales del PIB en el período 2000-2011.

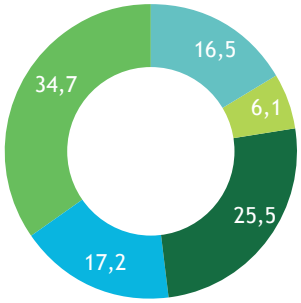
- Y, por último, existe un tercer grupo de países con menor incremento de la carga tributaria. En ese apartado sobresalen los casos de México y Venezuela, únicos países que muestran una reducción de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB.

Analizando la situación fiscal país a país se puede concluir que en todos (salvo Venezuela y México) han aumentado los ingresos, que los impuestos indirectos y en especial el IVA es el más importante dentro de la

CUADRO 6:
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN REP. DOMINICANA, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2010)

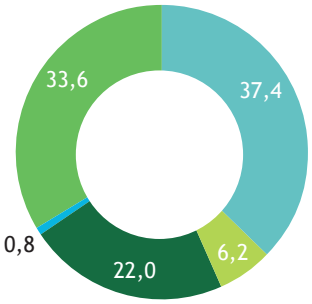
- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos especificos sobre el consumo

SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)

REPÚBLICA DOMINICANA



Fuente OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/RepublicaDominicana%20country%20note_final.pdf

estructura fiscal, que ha crecido la recaudación por el impuesto a la renta aunque sigue teniendo poco peso dentro de la estructura fiscal y que desde los 90 se ha reducido significativamente la importancia de impuestos sobre el comercio internacional.

En México, según señala la OCDE, la presión tributaria ha aumentado ligeramente durante las dos últimas décadas debido al fuerte aumento de los impuestos especiales sobre la producción de hidrocarburos (principalmente del petróleo). De hecho, la presión tributaria en México fue mayor que el promedio en América Latina de 1990 a 2008, alcanzando este último año su nivel más alto al 19,6%. Pero si no se tienen en cuenta los derechos sobre la producción de hidrocarburos, la presión tributaria en este país llega sólo al 13,9% en 2010, por debajo del promedio regional.

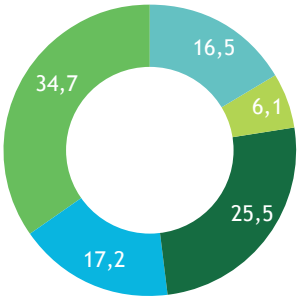
México se caracteriza por contar con unas bases impositivas estrechas, un alto nivel de informalidad, y una administración tributaria débil. Los ingresos tributarios en México dependen de los impuestos indirectos, que significan más del 50% en (frente al 33% en la OCDE). Al mismo tiempo la importancia de los impuestos sobre el comercio internacional se ha reducido como consecuencia de los procesos de liberación del comercio emprendidos desde la administración de Carlos Salinas de Gortari en los 90. La recaudación de IVA alcanza sólo el 3,9% del PIB en 2010, la segunda más baja de América Latina (6% del PIB) y de la OECD (6,6% del PIB) mientras que en 2010 los ingresos de la imposición sobre la renta de las empresas seguían representando poco más del 2% del PIB en México, en comparación con el 3% en la OCDE. La contribución del impuesto sobre la renta personal en México es baja ya que no llega al 15% de la recaudación total frente al 24% en la OCDE.

Los sistemas tributarios de los países centroamericanos se caracterizan por ser muy sensibles a los cambios de coyuntura internacional y por contar con administraciones tributarias débiles y poco modernizadas. El principal cambio tributario ocurrido en los últimos 25 años ha sido la reducción gradual de los ingresos derivados de los aranceles lo cual ha obligado a mantener la estabilidad macroeconómica apostando al aumento de impuestos aplicados al consumo, a las ventas o al valor agregado (IVA), tal y como ocurre en Honduras y Costa Rica. El IVA ha supuesto un avance en materia tributaria, aunque sigue siendo alta la economía informal. Entre 1990 y 2004 la carga tributaria (proporción del PIB de cada país que se destina al pago de impuestos) ha aumentado en los países centroamericanos, en especial en Nicaragua. Pese a las fluctuaciones y diversidad de la carga tributaria, tienden a prevalecer dos grupos de países: aquellos con una carga tributaria cercana al 15% (Honduras, Nicaragua y Costa Rica), y los que tienen una carga tributaria cercana al 10% (Guatemala, El Salvador y Panamá). Guatemala

CUADRO 7: ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN VENEZUELA, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2010)

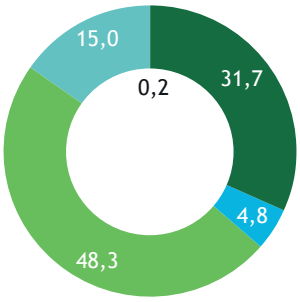
- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos especificos sobre el consumo

SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)

VENEZUELA



Fuente OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Venezuela%20country%20note_final.pdf

presenta el nivel promedio más bajo de presión tributaria para el período 1990-2010 en América Latina, partiendo de su nivel más bajo de 9% en el año 1990, hasta alcanzar el 12,3% en 2012.

De los ejemplos sobre fiscalidad centroamericana sobresale un caso muy especial, el de Panamá y su régimen de renta territorial en el que se fundamenta su sistema de recaudación tributaria. El Código fiscal panameño acoge un régimen territorial de impuestos a la renta, según el cual toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, no paga impuestos sobre la renta por los ingresos que se produzcan, de cualquier fuente, fuera del territorio de la República de Panamá. El artículo 694 del Código Fiscal dispone en relación con el impuesto sobre la renta lo siguiente: “Es objeto de este impuesto la renta gravable que se produzca, de cualquier fuente, dentro del territorio de la República de Panamá sea cual fuere el lugar donde se perciba”. Por lo tanto, toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que perciba alguna renta gravable dentro o fuera del territorio panameño, no deberá pagar impuestos, “sea cual fuere el lugar donde se perciba”. Serán rentas gravables los ingresos provenientes de cualquier fuente dentro o fuera del territorio nacional.

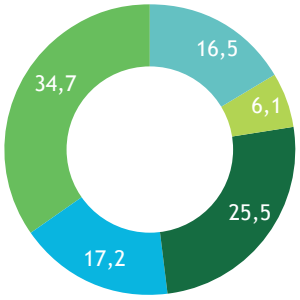
Así pues, el sistema tributario panameño (basado el denominado "principio de territorialidad", cuya base imponible del ISR es la renta producida en el territorio nacional de Panamá) difiere del régimen de renta mundial donde las personas naturales residentes y las personas jurídicas domiciliadas en un país tributan por la totalidad de sus rentas obtenidas tanto dentro como fuera de ese país en el que tienen el domicilio fiscal. La renta gravable del contribuyente comprende los ingresos de fuente extranjera y los contribuyentes que obtuviesen ingresos de fuente extranjera, fuesen personas naturales o jurídicas, tendrían que pagar ISR.

En Panamá, por el contrario, este principio fiscal señala que sólo son objeto del pago de impuestos los ingresos que un contribuyente recibe dentro del territorio panameño. Por lo tanto, no se considerará producida dentro del territorio de la República de Panamá, la renta proveniente de actividades tales “como facturar, desde una oficina establecida en Panamá, la venta de mercancías o productos, cuando dichas mercancías se muevan únicamente en el exterior; o dirigir, desde una oficina establecida en Panamá, transacciones que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos en el exterior. Este principio fiscal se extiende a las sociedades anónimas, que al recibir pagos desde el extranjero o realizar actividades fuera de Panamá, no están obligadas al pago de renta; a las naves de comercio internacional registradas bajo bandera panameña, donde todas sus ganancias en sus operaciones marítimas globales, no son objeto del pago de impuesto de renta en Panamá, conforme a este principio”.

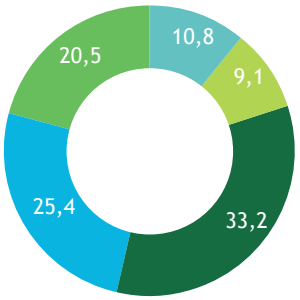
CUADRO 8:
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN COLOMBIA, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2010)

- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos especificos sobre el consumo

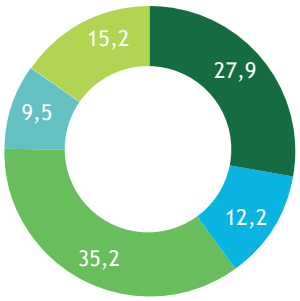
SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)



COLOMBIA



Fuente OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Colombia%20country%20note_final.pdf

Este sistema de recaudación tributaria que lleva más de 100 años vigente en Panamá es el que lo ha convertido en una atractiva plaza financiera a escala mundial. Se calcula que los servicios que surgen a partir de este régimen representan más del 15% del PIB de ese país. El principio de territorialidad consagrado en el artículo 694 del Código Fiscal de Panamá ha permitido que se desarrollen negocios como el abanderamiento de naves, la banca internacional y el régimen de sociedades anónimas, que se han instalado en Panamá aprovechando que las actividades off shore (en el extranjero) no eran objeto del impuesto sobre la renta.

En la República Dominicana, la presión tributaria como porcentaje del PIB (13,5%) es la tercera más baja de los países de la región, después de Venezuela (13,7%) y Guatemala (12,3%). En estos años ha habido cambios en la estructura impositiva: aumentó la importancia del IVA y ha caído el peso de los impuestos sobre el comercio internacional. El Banco Mundial ha concluido que el sistema fiscal se ve limitado por la baja recaudación de ingresos y resalta que el promedio de la carga tributaria en América Latina y el Caribe es del 20% del PIB, mientras que, en promedio, en la última década los ingresos fiscales en la República Dominicana son solo del 13.7% del PIB.

En cuanto al caso venezolano, este país se caracteriza por la baja presión fiscal (13,7% del PIB en 2012), la debilidad de los impuestos directos, que suponen un 2,29% del total de la recaudación, y la preponderancia de los impuestos indirectos, en torno a un 4,94%. El IVA se ha convertido en el tributo más importante y representa en promedio cerca del 28% del total de ingresos tributarios. Frente al escaso peso del IVA y del ISLR, sobresalen los ingresos fiscales provenientes de la explotación de materias primas (39% del total). Así pues, las dos principales características de la estructura impositiva venezolana son la importancia de los impuestos indirectos que en 2010 supusieron el 63.3% del total y la reducción del peso del impuesto sobre la renta que pasó de representar el 83,7% de los ingresos tributarios totales en 1990 a sólo el 31,7% en 2010.

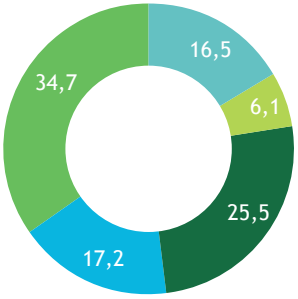
En Colombia la presión tributaria ha aumentado de manera muy marcada durante las dos últimas décadas en más de 10,6 puntos porcentuales desde 1990 hasta situarse en el 19,5%. De hecho es el quinto país con mayor crecimiento de los ingresos fiscales tras Argentina (21,4%), Bolivia (18,8%), Ecuador (13,1%) y Paraguay (12,2%). Este aumento está vinculado al creciente peso de los impuestos generales al consumo (IVA) que han contrarrestado la disminución de la importancia de los impuestos al comercio internacional.

En Ecuador los ingresos tributarios han experimentado una gran expansión especialmente desde la llegada al poder de Rafael Correa y con la entrada en vigencia de un conjunto de reformas tributarias —el IVA y el impuesto sobre la renta— a partir de 2008, pasando de niveles del 9,7% en 1990 hasta el

CUADRO 9:
ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN ECUADOR, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2010)

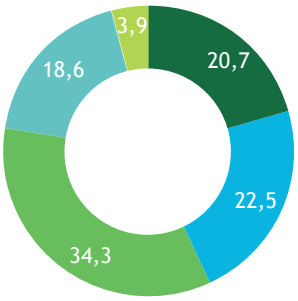
- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos específicos sobre el consumo

SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)

ECUADOR



Fuente OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Ecuador%20country%20note_final.pdf

20,2% en 2010. Alcanzando así los niveles de América Latina, aunque aún por debajo del promedio de los países de la OCDE. La recaudación tributaria total sigue dependiendo en gran medida de los impuestos indirectos (un 54.2% del total) y el peso de los impuestos generales al consumo. Principalmente el IVA ha aumentado alrededor de 6 puntos porcentuales entre 1990 y 2010. Por otro lado, la importancia relativa de los impuestos directos ha experimentado un aumento importante y así los impuestos sobre la renta y las utilidades aumentaron del 12,8% de 1990 al 20,7% aunque su peso relativo en 2010 sigue estando por debajo del promedio de la región y de la OCDE.

Perú es, como señala la OCDE, de los países en los que más se han incrementado los ingresos tributarios como porcentaje del PIB ya que han tenido una expansión de más de 4 puntos porcentuales (del 14,5% en 2003 al 18,1% en 2012). Sin embargo, no solo han aumentado sino que la estructura de los mismos ha cambiado: en 1990 la mayor parte de los ingresos provenía de los impuestos sobre bienes y servicios (53,5%), mientras que ahora es el IVA el que ha tomado la delantera (38% de la recaudación total) y tan sólo 8% de los impuestos específicos. Además, ha aumentado la importancia de los impuestos sobre la renta y utilidades (alrededor de 32 puntos porcentuales)

Bolivia es de los países que más ha visto incrementar sus ingresos fiscales en el último periodo. De 18 países de América Latina, Bolivia ocupa el tercer lugar en ingresos tributarios respecto a su Producto Interno Bruto (PIB), según el informe "Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012". El documento, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), señala que en 2012, los mayores incrementos de las tasas de recaudación tributaria sobre el PIB correspondieron a Argentina (2,6%), Ecuador (2,3%) y Bolivia (1,8%).

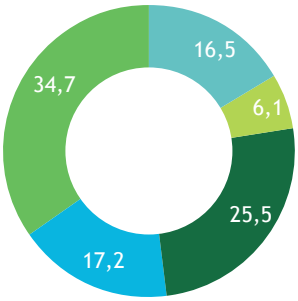
Las recaudaciones fiscales de Bolivia de 2005 a 2013 aumentaron 200% (del 13,3% al 26% del PIB desde 2003 a 2012), ya que según el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) hace ocho años las recaudaciones apenas llegaban a 2.200 millones de dólares, mientras que en 2013 los ingresos para el Estado ascendieron a 6.609 millones de dólares. Durante esos ocho años de la gestión del presidente Evo Morales las recaudaciones impositivas alcanzaron cifras récord, apoyadas en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y las nuevas normas tributarias como la Ley de Juegos o el Impuesto al Consumo Específico (ICE). Según datos del Ministerio de Economía, durante 2006 el IVA representaba 38% del total de los ingresos tributarios, y en 2013 significó 43% de las recaudaciones.

En Paraguay, los ingresos tributarios han experimentado una gran expansión en el período 1993-2010, situándose a la altura del promedio de América Latina, aunque alejados del promedio de los países de la

CUADRO 10: ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN PERÚ, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2010)

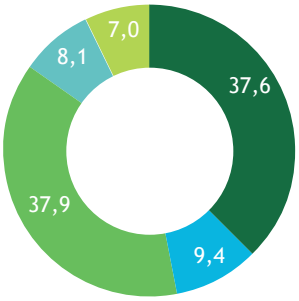
- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos especificos sobre el consumo

SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)

PERÚ



Fuente OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Peru%20country%20note_final.pdf

OCDE, al pasar del 10.2% en 1993 hasta el 17.6% en 2012. La columna vertebral y principal fuente de ingresos tributarios durante este período ha cambiado en este tiempo con la introducción en 1995 del IVA, por el incremento de la presión tributaria desde 2004 y por la caída de la importancia de los impuestos específicos. El sistema tributario paraguayo se ve limitado por la inexistencia del impuesto sobre la renta de las personas naturales y la mayor dependencia de la recaudación en la imposición indirecta y las contribuciones a la seguridad social.

En Chile la presión tributaria, ha crecido desde el 17% en 1990 hasta el 20,8% en 2012. Durante el período 2003-2007 creció la presión tributaria, principalmente gracias al aumento de los precios internacionales del cobre. Así, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB pasaron de un 18.7% en 2003 a un 22.8% en 2007. El mayor peso de la recaudación en Chile ha recaído históricamente en los impuestos indirectos, cuyo peso ha caído en el periodo 1990-2010 aunque sigue siendo alto (más de la mitad de los ingresos tributarios en Chile en 2010, en contraste a niveles del 33% en la OCDE).

Los ingresos tributarios en Uruguay se han incrementado de manera sostenida desde 2002, alcanzando el tercer nivel más alto en América Latina. En comparación con los demás países de América Latina, **Uruguay tiene una presión tributaria relativamente alta (desde 21,5% en 2003 a 26,3% en 2012**) por debajo solamente de Argentina (37,3%) y Brasil (36,3%). Además, la estructura impositiva de Uruguay ha cambiado sustancialmente desde 1990. A diferencia de lo ocurrido en el resto de la región, Uruguay ha experimentado una disminución en la contribución de los impuestos indirectos. En 1990, más del 57% de todos los ingresos tributarios en Uruguay provenían de impuestos indirectos, frente a un 53% en América Latina, y un 33% en los países OCDE.

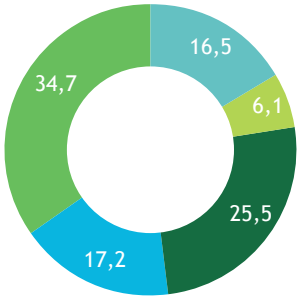
En 2010, la importancia de los impuestos indirectos (en particular los impuestos especiales y a la importación) ha caído en 10 puntos porcentuales. Al mismo tiempo, el impuesto sobre la renta ha pasado del 5% en 1990 a un 22% de la recaudación total en 2010. Esta evolución se explica en gran medida por la introducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Como se ha podido comprobar Argentina y Brasil son los grandes líderes en cuando a recaudación tributaria en la región. Argentina ha vivido una gran expansión en las dos últimas décadas en cuanto a ingresos tributarios (del 23% al 37,3, casi 14 puntos porcentuales). Esta cifra representa el mayor crecimiento de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB en América Latina, como resalta la OCDE. En el año 2010 Argentina era el país que tenía el mayor nivel de ingresos tributarios sobre el PIB en la región muy por encima del promedio de la región, situado en un 20,7%. Este extraordinario aumento de la presión tributaria en Argentina se produjo a partir del año 2002 tras

CUADRO 11: ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN PARAGUAY, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2010)

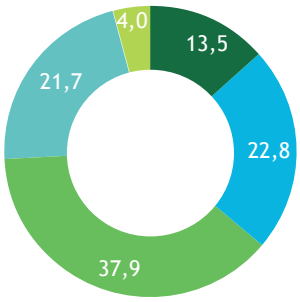
- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos especificos sobre el consumo

SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)

PARAGUAY



Fuente OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Paraguay%20country%20note_final.pdf

el período de crisis 2001-2003. Esta tendencia se debe a la reinstauración del impuesto sobre ingresos de exportación a partir de 2002, el renovado peso del IVA que entre 1990 y 2010 aumentó alrededor de 10 puntos.

Brasil fue hasta 2013 el país que lideraba el ranking de recaudación impositiva en América Latina. Hasta 2012 Brasil figuraba a la cabeza de Latinoamérica, con el 34,3%, seguido por Argentina (31,6%) y Uruguay (25,1%); sin embargo, en la actualidad es el segundo en cuanto a tasa del IVA con el 20,5%, siendo solo superado por Argentina (21%), y por encima de Chile (19%), Perú (18%) y Uruguay (22%). Y el tercero en cuanto a impuesto sobre la renta superado por Chile con un 8,3% del PIB. Más atrás se ubican Perú (7,7%) y Brasil (7,6%).

La Reforma Fiscal necesaria en Brasil

Desde el año 1994, el Congreso Nacional Brasileño tramita el Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC), con el objetivo de reformar el capítulo fiscal de la Constitución, cambiando su forma para adecuarlo al sistema tributario actual —unánimemente considerado obsoleto—, así como a los cambios estructurales verificados tanto en la economía brasileña como en la economía internacional.

El actual Sistema Tributario brasileño sigue con el mismo formato de la reforma de 1966, que innovó e introdujo el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y el IPI (Impuesto sobre Productos Industrializados) y, a pesar de los cambios introducidos por la Constitución de 1988, el Sistema Tributario no ha cambiado en su esencia; es decir, el formato de esta imposición permanece básicamente igual que hace 36 años.

Entre los 54 impuestos existentes en Brasil, el más importante para los gobiernos regionales es el ICMS (impuesto sobre operaciones relativas a la circulación de mercancías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación), ya que es el más significativo desde el punto de vista de la recaudación, lo que le convierte en sustento financiero de los gobiernos estatales (regionales). La discordia sobre la Reforma Fiscal reside principalmente en los intereses de los gobiernos federales en este impuesto. Y dado que resulta casi imposible cambiar el sistema tributario sin alterar la distribución de los valores recogidos por ICMS, algunas regiones ganan y otras pierden.

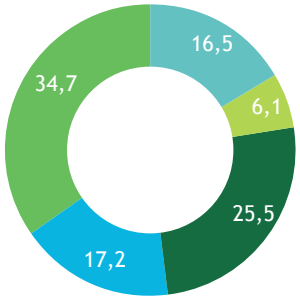
La creación del IVA

La discusión sobre la Reforma Tributaria brasileña contempla el punto de vista de la creación del IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido), que englobaría el ICMS (regional), IPI (nacional) y parte de la ISS (municipal), que pasaría a ser cobrado, exclusivamente, en la región de destino del consumo de los bienes o servicios. Es decir, una forma de tributación.

CUADRO 12: ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN CHILE, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2010)

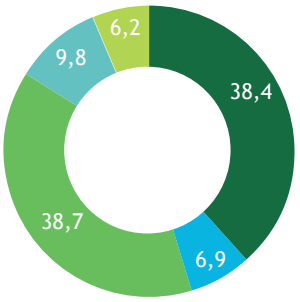
- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos especificos sobre el consumo

SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)

CHILE



Fuente OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Chile%20country%20note_final.pdf

El IVA, adoptado en la mayor parte del mundo, es un impuesto que se aplica en la Unión Europea y que incide en el gasto o consumo de un producto o un servicio, que tributa aumentando el valor de las transacciones efectuadas por el contribuyente. En Brasil, este impuesto está dividido en tres impuestos IPI (impuesto sobre Productos Industrializados) de competencia de la Unión, ICMS de competencia de los Estados miembros y DF (Distrito federal) e ISSQN de competencia municipal.

La pérdida de recaudación es evidente, a partir de la existencia de esta tripartición del IVA se establece un conflicto entre las entidades que tributan que, en muchas ocasiones, recurren a impuestos especiales para atraer nuevas inversiones para sus regiones. Esta forma de interactuar que perjuda la recaudación, está siendo combatido por CONFAZ (Consejo de Hacienda).

En este contexto, es positivo y edificante la propuesta que sería posible utilizar vía el impuesto único para bienes y servicios, sin lastimar el precepto constitucional de la autonomía de las entidades regionales.

El impuesto único sobre bienes y servicios en Brasil también podría, además de aliviar al contribuyente, establecer normas más claras en la recaudación de impuestos de bienes y servicios. Es defendible la tesis de que con el impuesto único, las regiones y municipios perderían mucho políticamente, pero reglas claras que traigan una calidad mejor al tributo y una mejora en su distribución podrían impulsar el crecimiento del país, principalmente en las áreas de desarrollo atrofiado.

El modelo impositivo que actualmente existe en Brasil ha creado grandes obstáculos en el crecimiento económico, pues la tributación elevada aleja las nuevas inversiones, además de sobrecargar demasiado al contribuyente. En consecuencia, muchas regiones y municipios utilizan el artificio de bajar los impuestos para atraer a más empresas a sus regiones. Esta estrategia suena para el inversionista como algo extremadamente ventajoso porque exonera su carga de impuestos, pero para el ente público acarrea una pérdida de ingresos.

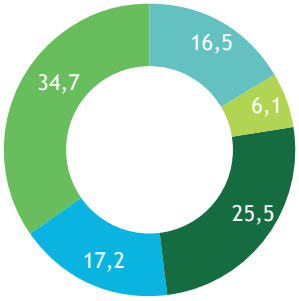
La llamada "guerra fiscal " está produciendo importantes enfrentamientos no sólo bajo el punto de vista fiscal sino también desde la perspectiva jurídica, lo que conduce a una sobrecarga en los tribunales Superiores de Justicia.

En las primeras lecciones de introducción al estudio del derecho se estudia que no es función del legislador formular conceptos o definiciones —en este caso, claramente motivada por un ámbito de actuación recaudatorio—. En realidad, estos son construidos por la doctrina y la jurisprudencia a partir de

CUADRO 13: ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN URUGUAY, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2010)

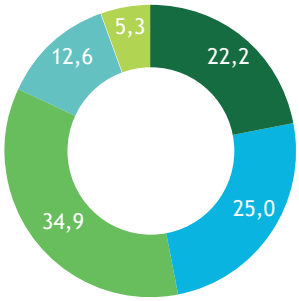
- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos especificos sobre el consumo

SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)

URUGUAY



Fuente OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Uruguay%20country%20note_final.pdf

una interpretación sistemática del derecho, sus instituciones, normas y principios. No será la reciente propuesta de una reforma fiscal la que vaya a cambiar esta realidad.

Debilidad de la recaudación subnacional

Los ingresos fiscales en América Latina son bajos, no solo porque la administración central no recauda lo suficiente sino también porque los niveles subnacionales (regionales y municipales) tampoco son capaces de recaudar lo suficiente por carecer de medios y autonomía de gestión. Los poderes locales en América Latina no solo son débiles sino que cuentan con escasos recursos y aquellos que reciben provienen en su mayor parte de las transferencias procedentes de los gobiernos centrales, lo cual provoca que su autonomía administrativa, decisional y política se vea muy mermada.

En la mayoría de los países de América Latina, la descentralización fiscal ha tenido una andadura corta y limitada. Salvo en dos países, ambos de estructura federal por tradición e historia como Argentina y Brasil (cuyos gobiernos subnacionales recaudan un 5,9% y un 9,8% del PIB, respectivamente), la tributación local es muy pequeña. Por ejemplo, en un país políticamente muy descentralizado como Colombia (donde los gobiernos subnacionales ingresan por sus propios impuestos apenas el 2,9% del PIB). Excluidos Argentina y Brasil, la carga impositiva de los gobiernos subnacionales ronda el 1% del PIB.

Los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe tienen, por lo tanto, como principal asignatura pendiente el asumir una mayor responsabilidad en la generación de ingresos propios a fin de promover el desarrollo local y para atender la creciente demanda de infraestructura y servicios locales para responder al aumento de población y a la necesidad de integrarse en los flujos comerciales globalizados. Esos ingresos locales se caracterizan por su escaso rendimiento y la estrechez de las actuales bases tributarias de los gobiernos regionales sobre las que ejercer la presión tributaria.

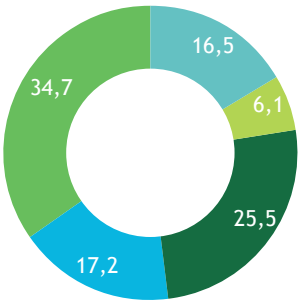
Como apunta la CEPAL, la mayor responsabilidad fiscal de los gobiernos locales es deseable por varias razones:

- Primero, conduciría a que las autoridades locales tuvieran mayor autonomía para tomar e implementar sus decisiones de política pública.
- Segundo, reduciría la dependencia de las transferencias del gobierno central.
- Y tercero, aumentaría la eficiencia y la transparencia en el gasto, dado que el pago de impuestos induce a los ciudadanos a exigir una mayor rendición de cuentas a sus gobernantes.

CUADRO 14: ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN ARGENTINA, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2010)

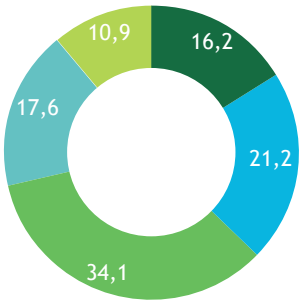
- Impuestos sobre la renta y las utilidades
- Impuestos generales sobre el consumo
- Otros impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Impuestos especificos sobre el consumo

SELECCIÓN ALC (15)



OCDE (34)

ARGENTINA



Fuente OCDE, http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Argentina%20country%20note_final.pdf

El aumento en la recaudación subnacional es necesario no sólo para reducir el déficit de las administraciones locales sino también para dejar de depender de transferencias muy volátiles (y a veces politizadas y poco institucionalizadas) de los gobiernos centrales. En la mayoría de los países con medio o alto grado de descentralización fiscal ocurre que los gobiernos subnacionales dependen mucho del sistema de transferencias de cada gobierno central. Brasil constituye una excepción puesto que los gobiernos subnacionales (estados y municipios) aportan cerca del 28% de la recaudación tributaria total (unos 9,1 puntos del PIB). En un segundo escalafón de países se encuentran la Argentina y Colombia, donde los niveles subnacionales aportan en torno a un 15% de la recaudación total. Los gobiernos del resto de los países no han logrado avances significativos en este sentido y la recaudación tributaria subnacional representa entre el 1,5% y el 6,2% de los ingresos tributarios totales.

En principio, según la CEPAL, los impuestos subnacionales deberían reunir ciertas características que no suelen cumplir los países de la región: estabilidad de la base tributaria, disminución de los subsidios y las subvenciones y facilidad de cumplimiento y recaudación. La propuesta que se ha hecho desde diversos organismos internacionales consiste en apostar por los impuestos sobre la renta personal regional, impuestos regionales o locales sobre las ventas minoristas, la implementación de un IVA subnacional (o un recargo subnacional al IVA nacional) o reformas tributarias subnacionales que deberían complementarse con reformas de los sistemas de transferencias intergubernamentales (para hacerlas menos discrecionales y politizadas) y mayores controles sobre endeudamiento subnacional.

Los impuestos son poco progresivos

La idea típica que subsiste es que en América Latina la recaudación tributaria carece de progresividad, especialmente en comparación con los países europeos. Los ingresos fiscales en América Latina están muy vinculados a impuestos de corte regresivo, como el IVA, o que recaen fundamentalmente en los trabajadores por cuenta ajena regularizados (las contribuciones a la seguridad social). Sin embargo, el BID matiza esta creencia y señala que "más grave que la falta de progresividad es el hecho de que individuos o empresas con niveles de ingresos o tasas de ganancias semejantes (dentro de un mismo país) pagan tasas efectivas de impuestos muy diferentes, lo que lleva a la desigualdad horizontal. Las exenciones al impuesto a la renta de las empresas, que benefician a numerosos sectores, se conceden con argumentos muy diversos y sin efectividad comprobada".

No solo no es progresiva la fiscalidad latinoamericana a nivel horizontal sino que, en realidad,

"No solo no es progresiva la fiscalidad latinoamericana a nivel horizontal sino que, en realidad, resulta finalmente regresiva"

resulta finalmente regresiva. En los países que integran la OCDE, el coeficiente estimado del índice de Gini, antes de impuestos y transferencias, es del 0,45, pero cae hasta el 0,31 tras la acción redistributiva directa ejercida por el Estado a través del cobro de impuestos y las políticas públicas desarrolladas gracias a esos ingresos. En cambio, en América Latina la variación del índice de Gini es, como máximo, entre la mitad y la tercera parte de la que se da en el caso de los países desarrollados.

La conclusión es que los países de la región enfrentan no solo el desafío de incrementar la cantidad de recursos que recaudan, sino que también deben esforzarse en mejorar su incidencia sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, mientras que no se remuevan los obstáculos que enfrenta la política fiscal (la baja recaudación tributaria, una estructura impositiva regresiva y un gasto público social orientado de manera poco eficiente), su impacto distributivo tanto del gasto como del ingreso será poco significativa en la región.

Alta evasión tributaria y administraciones tributarias muy débiles

Los países de América Latina carecen de una cultura fiscal que incentive a que la población contemple el cumplimento de sus obligaciones fiscales como una parte más de su identidad de ciudadano. Además, a esto se une que los estados, en la mayoría de los casos, carecen de las herramientas necesarias para hacer cumplir las normas. Todo lo cual desemboca en altos niveles de evasión, producto de las carencias estructurales de las economías, de las deficiencias del marco legal e, incluso, por esas cuestiones de tipo cultural. La evasión fiscal golpea la cohesión social ya que contribuye a debilitar la confianza de la sociedad en el Estado y limita los recursos a disposición de las diferentes administraciones para impulsar políticas públicas.

De todas formas, las administraciones tributarias en América Latina y el Caribe han ganado en madurez y eficacia desde los años 90. Han alcanzado un progreso importante en las dos últimas décadas y de hecho la recaudación de impuestos como porcentaje del producto interno bruto (PIB) ha aumentado en torno a un 30% en promedio. Una parte destacada de este incremento se debe a las mejoras en la administración tributaria que han ganado en autonomía técnica y presupuestaria, han apostado por tener personal profesional mejor calificado y más preparado y se han modernizado gracias al uso generalizado de tecnología. Un ejemplo de ello es el Servicio de Impuestos Internos de Chile considerado como altamente profesional y eficiente.

A lo largo de los tres últimos lustros las administraciones tributarias latinoamericanas se han fortalecido, aunque se

"Algunos países basan su sostenimiento fiscal en fuentes de financiamiento no tributarias lo que provoca que sea innecesario para ellos dar impulso a su recaudación tributaria"

calcula que solo tres de cada 100 contribuyentes están sujetos a alguna fiscalización de sus declaraciones de impuestos (en México apenas uno de cada doscientos y en Chile uno de cada siete). A esto hay que añadir que más de la mitad de los trabajadores de América Latina se sitúa dentro del ámbito de la economía informal escapando así a la presión fiscal.

Alta volatilidad de los ingresos fiscales

La volatilidad de los ingresos fiscales es alta en América Latina ya que se calcula que pueden aumentar o disminuir cerca de un 8%, casi dos puntos del PIB, cada año. Esta volatilidad es mucho más alta que en los países de la OCDE, donde las oscilaciones varían en torno a un 1% de un año a otro.

La volatilidad de la carga tributaria es mayor en países como Bolivia, República Dominicana, Trinidad y Tobago o Venezuela, donde las fuentes de recursos fiscales están muy concentradas en unos pocos sectores, especialmente de exportación, y tiende a ser menor en economías más diversificadas y con sistemas tributarios más asentados como Brasil o Uruguay.

Características de la estructura tributaria

En términos de estructura tributaria, en América Latina y el Caribe, el IVA y el impuesto a la renta son los dos grandes pilares en los que se sostiene el edificio fiscal y tributario aunque su peso es disímil. El grueso de la carga se compone de impuestos al consumo e indirectos, mientras que los impuestos directos rondan solo un tercio de la recaudación total. Además, algunos países basan su sostenimiento fiscal en fuentes de financiamiento no tributarias lo que provoca que sea innecesario para ellos dar impulso a su recaudación tributaria.

- **El Impuesto a la renta:** Los impuestos a la renta, sobre todo a las personas físicas (junto con el impuesto al valor añadido y las contribuciones a la seguridad social), son uno de los tres pilares del sistema impositivo en las democracias modernas. En los países desarrollados la recaudación del impuesto a la renta personal representa el 8,4% del PIB, en torno al 35% de la carga fiscal. Desde la pasada década el impuesto sobre la renta ha ganado en peso e importancia en América Latina y se ha consolidado como el segundo pilar del sistema tributario de la región. La recaudación de este impuesto ha registrado un crecimiento del 60% entre finales del siglo XX y 2008 al pasar de 3 puntos del PIB en los 90 a 4,9 puntos en la actual década. Un significativo crecimiento, aunque la recaudación de este impuesto siga siendo muy baja, comparado con los niveles de la OCDE,

"En los países latinoamericanos las potencialidades redistributivas del impuesto sobre la renta se pierden y no se aprovechan"

y no alcanza para funcionar como una herramienta en redistribución del ingreso. La heterogeneidad caracteriza también al impuesto sobre la renta en América Latina: Brasil, Chile o Uruguay alcanzan altas cifras de recaudación, pues desde los años noventa los ingresos del impuesto a la renta de las personas han registrado aumentos notables. En algunos países latinoamericanos, como Uruguay, ha crecido en más de dos puntos del PIB.

En los países latinoamericanos las potencialidades redistributivas del impuesto sobre la renta se pierden y no se aprovechan, en gran parte, porque la mayor cantidad del impuesto sobre la renta personal proviene del ingreso de los trabajadores asalariados y solo un reducido número de sus contribuyentes pagan a la hacienda (en los países de la OCDE, en torno al 50% de la población, mientras que en Nicaragua o Bolivia apenas lo hace el 1%, en Argentina el 4%, en Chile el 9%, en Brasil el 10 y en Uruguay 14%). Si a esto se une que son muy amplias las exenciones, las deducciones, los tratamientos especiales para las rentas de capital y que son muy elevados los niveles de evasión, se concluye por qué el impuesto a la renta está lejos de cumplir el papel que lleva a cabo en Europa.

Otro rasgo distintivo de los impuestos a la renta personal en América Latina es que son teóricamente muy progresivos pero, en la realidad, no tienen capacidad para redistribuir renta. Como viene destacando la OCDE desde la pasada década, "El potencial de la política fiscal está siendo significativamente infrautilizado en América Latina. Mientras los impuestos y las transferencias sociales reducen la desigualdad en diecinueve puntos de Gini en Europa, la diferencia es de menos de dos puntos en América Latina".

En resumen, que la capacidad redistributiva de los impuestos a la renta es menor en América Latina, se recauda a través de los impuestos de la renta la mitad que en la OCDE, tendría un alto impacto sobre la redistribución del ingreso si no fuera por los obstáculos que enfrenta (tasas reducidas, bases estrecha, alto incumplimiento), su diseño es progresivo pero con poco impacto sobre la desigualdad, está basado en la aplicación del impuesto sobre la renta en los ingresos obtenidos a través de salarios y tiene escasa incidencia en las ganancias de capital.

- **El IVA: El IVA es la fuente más importante de ingresos fiscales en los países latinoamericanos**. Si bien la alícuota general es tres puntos inferior a la de los países de la OCDE (15,1%

"El aumento de la recaudación del IVA en la región en los últimos decenios se debe a que se ha extendido su aplicación"

vs 18,1%), como señala la CEPAL, la recaudación es similar (en torno al 6,6% del PIB en América Latina y un 6,9% en los países de la OCDE). En cuanto a la participación del IVA en el total de ingresos fiscales ésta es mucho más elevada en América Latina, de casi un tercio, frente a una media del 19% en los países de la OCDE. El aumento de la recaudación del IVA en la región en los últimos decenios se debe a que se ha extendido su aplicación. En los 80 se aplicaba, casi exclusivamente, sobre los bienes físicos mientras que en la actualidad recae también sobre los servicios intermedios y finales. Además, ha existido en este tiempo un progresivo aumento de la tasa general del impuesto.

El secreto del éxito del IVA se encuentra en que es más fácil de recaudar y que ha experimentado importantes mejoras en su administración tributaria al existir mayor control sobre las ventas y las transacciones. Todo esto ha desembocado en que su contribución a los ingresos fiscales totales haya aumentado en más de un 40% desde los años 90. Pese a todo, la recaudación del IVA presenta algunas falencias y problemas que deben destacarse, ya que sobre todo sigue poseyendo componentes de regresividad y no tiene todo el potencial recaudador que podría contemplar. Una parte importante de la recaudación potencial se escapa y no se capta debido a las tasas reducidas y las exenciones que buscan paliar la regresividad del IVA. La CEPAL señala que, en promedio, en las sociedades latinoamericanas, el 20% más pobre de la población dedica un 13,7% del ingreso declarado en las encuestas de hogares a pagar el IVA, mientras que el 20% más rico sólo tiene que destinar a este fin un 5,8% de su ingreso. Esto significa para la CEPAL que, pese a las exenciones y los tipos reducidos encaminados a bajar la carga de los grupos de menor ingreso, los más pobres estarían soportando una carga impositiva 2,4 veces más alta en relación con su ingreso que la que recae sobre el sector más favorecido de la sociedad.

- Alberto Barreix, Martín Bès del Banco Interamericano de Desarrollo y Jerónimo Roca de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay destacan que "en particular, el IVA es a menudo mencionado por el carácter regresivo que caracteriza a los impuestos indirectos. Si bien nosotros rechazamos el simplismo asociado a esta postura, creemos que el diseño del impuesto podría mejorarse a efectos de atender el desafío que plantea la desigualdad en la región, la que encabeza la clasificación mundial en

"¿Por qué apostaron los países latinoamericanos por el IVA como uno de los pilares de sus respectivos sistemas fiscales desde los años 80 y 90?"

esta materia. Más aún, consideramos que esta mejora puede hacerse fortaleciendo la función de pilar que el IVA desempeña en un sistema tributario moderno, mediante la adopción de los instrumentos de focalización y de entrega de beneficios que ya llevan 15 años de aplicación exitosa en la nueva generación de programas sociales de América Latina, como son los de transferencias condicionadas de ingresos".

¿Por qué apostaron los países latinoamericanos por el IVA como uno de los pilares de sus respectivos sistemas fiscales desde los años 80 y 90?

La razón se encuentra en la apertura comercial iniciada en esos años que provocó una rebaja de los aranceles y los impuestos a la importación. Estas transformaciones provocaron la necesidad de sustituir los recursos provenientes de los impuestos al comercio exterior, lo que tuvo como respuesta la rápida difusión y el fortalecimiento del IVA en toda la región. Este se convirtió en la principal fuente de financiamiento y el nivel de presión tributaria creció de un 12% en 1990 a un 17% en 2005.

3. CONCLUSIONES

Mirando hacia el futuro, hay que concluir que los sistemas fiscales en América Latina afrontan un triple reto: (1) deben experimentar aún profundos cambios y transformaciones de alcance integral, (2) debe implementarse algún tipo de acuerdo entre el Estado y la ciudadanía de estos países a fin de elevar la presión fiscal y que esta medida cuente con legitimidad política y social y (3) los propios sistemas tributarios están llamados a cumplir un importante papel en los próximos años ante la previsible ralentización de la economía regional.

La reforma fiscal pendiente

Por lo que se ha podido ver en las páginas precedentes, los sistemas fiscales y tributarios latinoamericanos han vivido una importante transformación de calidad (en lo que se refiere a su estructura impositiva) y de cantidad (aumento del monto recaudado: según la OCDE, la tasa promedio de impuestos como proporción del PBI se incrementó desde el 18,9% en 2009 al 20,7% en 2012).

Dentro de su marcada heterogeneidad, los países de la región han logrado incrementar la carga tributaria, recaudada como porcentaje del PIB, han introducido profundos cambios estructurales al consolidarse el IVA como principal impuesto y ganando peso en la participación de los impuestos directos, tanto en el de la renta como el del patrimonio, a la vez que caían los gravámenes sobre el comercio internacional. Pese a estas indudables mejorías en la recaudación, el principal reto en materia fiscal para los países

"Los diferentes gobiernos de la región deben responder a las crecientes expectativas de mejora de los niveles de vida y prepararse para gobernar unas sociedades en proceso de cambio"

latinoamericanos sigue estando en conseguir una presión tributaria equiparable a los países de la OCDE, más alta (salvo en casos puntuales como el de Brasil o Argentina), menos volátil y regresiva, con capacidad de atraer al sector informal a la formalidad.

Esta reforma fiscal que América Latina requiere debe ser de carácter integral y no como ha ocurrido hasta el momento de carácter parcial, meros parches para resolver problemas coyunturales de ausencia de liquidez. Esa integralidad se conseguiría atacando los principales problemas y falencias de la fiscalidad latinoamericana. Instituciones como la CEPAL y el Banco Mundial señalan que esos problemas son, entre otros, la falta de equidad entre contribuyentes similares (la llamada equidad horizontal); el uso generalizado de incentivos fiscales (sacando a grandes sectores de la población del sistema fiscal); o la dependencia excesiva de los impuestos sobre la nómina para financiar programas de seguridad social. Las reformas fiscales pendientes deberán tratar de disminuir los rasgos más regresivos de los sistemas tributarios de la región: en especial, el gran peso de los impuestos al consumo en los ingresos totales, la escasa relevancia del impuesto sobre la renta personal, el extendido incumplimiento de las normas tributarias y los altos índices de evasión fiscal.

Para contar con más ingresos es necesario también que los países latinoamericanos encuentren otras fuentes de financiación apostando, por ejemplo, por nuevos impuestos como el de la propiedad urbana y rural así como ampliando la lucha contra el fraude. Esa mayor capacidad recaudatoria debe ir acompañada de un reforzamiento y modernización de las administraciones fiscales que deben gozar de mayor autonomía financiera y técnica y mejores recursos humanos. Para lograr una mayor movilización de ingresos propios, asimismo, es preciso potenciar las capacidades recaudatorias de los gobiernos subnacionales.

La necesidad de un pacto fiscal

El gran reto de esa renovada presión fiscal es que solo es viable si cuenta con legitimidad política y social para ponerse en marcha. Los diferentes gobiernos de la región deben responder a las crecientes expectativas de mejora de los niveles de vida y prepararse para gobernar unas sociedades en proceso de cambio y envejecimiento de sus poblaciones (por poner un solo ejemplo: el modelo brasileño es de reparto y recauda recursos de empleadores, pero dada la inversión de la pirámide demográfica, la relación entre contribuyentes y beneficiarios se está alterando de forma que cada vez va a ser más difícil cerrar el déficit). Estar a la altura de esas expectativas supone contar con nuevos y suficientes ingresos, vía presión fiscal, y saberlos administrar con transparencia, eficaz y eficientemente.

"Los ciudadanos latinoamericanos son conscientes de que deben pagar impuestos pero el problema estriba en que no confían en el Estado"

No recaudar lo suficiente, caer en el clientelismo, malgastar los recursos o llevar a cabo una administración ineficiente rompería el círculo virtuoso que debe sostener el edificio fiscal y la legitimidad política. Como recuerda Alicia Bárcena, secretaria general de la CEPAL, "en países como Brasil la gente está en las calles porque las clases medias y bajas han tenido mayor acceso a bienes y servicios. Pero, cuando salen, los bienes públicos no están ahí, transporte o seguridad ciudadano y eso preocupa. En este año la región está en una encrucijada muy importante, porque deben cambiar el modelo o los modelos que siguieron para potenciar el crecimiento basado en exportaciones extra regionales".

Por esa razón, entre el Estado y la ciudadanía debe existir un acuerdo mutuo, un "pacto fiscal" lo llama la CEPAL, mediante el cual el ciudadano asume, sin tratar de eludir, la necesidad de contribuir a la hacienda pública porque percibe y siente que tras el pago de impuestos recibe beneficios directos o indirectos. La administración tributaria debe legitimar además su actuación contando con los medios técnicos y humanos necesarios para hacerse presente en todo el territorio y poseer la suficiente capacidad coercitiva para hacer cumplir la legislación fiscal. Ese pacto fiscal se muestra como vital para la construcción de un Estado moderno en América Latina donde, por otro lado, existe un consenso a la hora de considerar a la tributación como un componente esencial de las políticas públicas.

Como recuerda la CEPAL, la recaudación de impuestos es una de las acciones públicas más complejas y conflictivas que enfrentan los Estados: "Se basa en un acuerdo tácito entre la sociedad y el Estado y constituye una parte central de la relación entre ambos. La relación del Estado con la sociedad sufre una evidente deslegitimación debido a la ineficiencia de las instituciones políticas y económicas que han debilitado el contrato implícito entre ciudadanos y Estado en el que se sustenta el sistema fiscal. A su vez afirman que esta debilidad institucional tiene sus fundamentos en la estructura social y económica de los países de la región y ha generado un círculo vicioso que impide la reforma eficaz del sistema tributario".

En general se puede decir que los mimbres para ese pacto fiscal están puestos, ya existen. Los ciudadanos latinoamericanos son conscientes de que deben pagar impuestos pero el problema estriba en que no confían en el Estado, en su neutralidad y profesionalidad para administrar bien esos ingresos (una encuesta realizada por Latinobarómetro evidenciaba que el 79% de los ciudadanos no creen que el dinero de los impuestos vaya a ser gastado correctamente). La estrategia del pacto fiscal pasa por romper ese círculo vicioso de no pagar impuestos porque los servi-

"El objetivo no es otro que la presión fiscal sea percibida por la población como justa, necesaria y con efectos directos y positivos sobre la vida de cada ciudadano"

cios prestados por el Estado son ineficientes y su administración incapaz de controlar el fraude. Si el ciudadano percibe que se beneficia de la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado, "los gobiernos ganarán en legitimidad y disminuirá el desprestigio de las instituciones políticas y del Estado pues finalmente la forma como el gobierno gaste los recursos públicos determinará en gran parte su nivel de legitimidad y su derecho a demandar más ingresos a los contribuyentes".

Las creencias y percepciones negativas en la ciudadanía no solo incentivan los elevados niveles de evasión sino que además generan resistencias en la sociedad a posibles aumentos de impuestos. Romper ese círculo vicioso debe hacerse incentivando la voluntad (que estadísticamente es significativa) de la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos de pagar más impuestos si esto conlleva que mejore la calidad de los servicios públicos de salud, educación y seguridad, y que haya menos corrupción y más control de la evasión. La CEPAL apunta que esos "contratos sociales necesitan renovarse para adecuarlos a la realidad actual. El pacto fiscal, en particular, puede interpretarse como un acuerdo sobre el monto, origen y destino de los recursos que requiere el Estado, acompañado de transparencia y de rendición de cuentas para contribuir a que esté sujeto a seguimiento y a que se cumpla".

Finalmente, el objetivo no es otro que la presión fiscal sea percibida por la población como justa, necesaria y con efectos directos y positivos sobre la vida de cada ciudadano. Como señala Carlos Peña, rector de la Universidad Diego Portales de Chile, "los impuestos son extracciones coercitivas de rentas no solo porque, como explica la economía, están destinados a bienes que nadie estaría voluntariamente dispuesto a financiar (porque una vez que existen los que pagan y los que no igual se aprovechan de ellos), sino porque vienen exigidos por la justicia. Santo Tomás (a quien la Iglesia Católica llama Doctor Angélico, algo plenamente justificado cuando se atiende a la notable inteligencia que revela su obra) enseña que solo el impuesto justo genera la obligación moral de pagarlo, de donde se sigue que lo único que cabe discutir es si es justo o no. Si no lo es, no hay obligación de pagarlo. Si lo es, entonces ya no es voluntario, es estrictamente debido y no requiere de la voluntad del contribuyente para existir".

Además, ese pacto fiscal debe ir encaminado a taponar una de la vías por las que se escapa una parte considerable del esfuerzo fiscal de los países latinoamericanos: la corrupción. Los altos niveles de informalidad, como ya se ha visto, y de corrupción inutilizan los esfuerzos fiscales y de modernización y extensión de la recaudación de los países de la región. La corrupción continúa siendo una importante rémora que limita no solo el desarrollo de América Latina y erosiona la confianza en las instituciones, sino que recorta la

"La política fiscal va a tener un gran protagonismo en los años venideros debido a que la región asiste a un cambio de ciclo"

llegada de recursos al Estado vía impuestos. La población no paga impuestos por dos razones vinculadas a la corrupción:

- Porque existen redes de corrupción integradas por empresarios, funcionarios y asesores que abren el camino hacia la evasión fiscal. Redes a veces conectadas con el mundo del narcotráfico y el crimen organizado. Estas redes además utilizan paraísos fiscales para el lavado de dinero, ocultación de los beneficios derivados de actividades ilícitas, así como para evadir a la justicia y dejar de aportar al fisco.

  De nada sirve construir una administración tributaria moderna si la sociedad es complaciente y hasta colaboradora con la corrupción. Como señala Jerónimo Roca en el informe de la CEPAL "Evasión y equidad en América Latina": "Si el funcionamiento de la economía está atravesado por conductas irregulares (corrupción e inseguridad jurídica —debilidad de los derechos de propiedad, incumplimiento de los contratos—) seguramente habrá un clima propenso a la evasión —y no una condena social—, pese a un buen funcionamiento de la Administración Tributaria".

- Porque no existe una cultura y una educación fiscal entre la ciudadanía lo cual desemboca en que por tradición e historia resulte más cómodo y fácil defraudar, legitimando esa postura en que no hay que dar dinero a un Estado ineficiente y también corrupto.

Políticas tributarias en tiempos de ralentización

La política fiscal va a tener un gran protagonismo en los años venideros debido a que la región asiste a un cambio de ciclo. Tras una década (2003-2013) de crecimiento alto y constante (con excepción de 2009) ahora entra en un periodo de crecimiento lento y volátil causado por el menor crecimiento en China, el cambio de política económica en EEUU (el "tapering") y la lenta salida de la crisis en la UE.

Si el crecimiento economía mundial se ralentiza y la demanda de materias primas no crece, o incluso se reduce, los precios de las mismas bajarán y continuarán debilitándose en los próximos años. Por eso, los países de América Latina deberían, como aconseja el FMI, evitar la depresión asociada con los ciclos de las materias primas, y tratar de atenuar el vínculo entre los precios de las materias primas y la actividad económica. El objetivo es evitar que las políticas fiscales sean pro cíclicas en América Latina (expansivas en tiempos de bonanzas y restrictivas en época de crisis). Eso ya se consiguió durante la crisis de 2008-2009 cuando la mayoría de los países de la región lanzaron planes de reactivación en plena crisis mundial. Pero las políticas económicas de los países lati-

"Con menores ingresos producto de un menor dinamismo de la economía, los países latinoamericanos deben encontrar nuevas fuentes de financiación, vía nuevos impuestos, pero también vía recorte de gastos"

noamericanos siguen dependiendo de la coyuntura económica y del precio de las materias primas de exportación.

Como apunta el BID, "para muchas economías de la región, una de las más grandes tareas pendientes es disminuir la dependencia de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales agotables y volátiles. Entre esas asignaturas pendientes se encuentra una reforma del impuesto sobre la renta personal debería procurar mejorar su recaudación, su poder redistributivo y su potencial estabilizador, y disminuir su sesgo antilaboral. Reducir el umbral de exención personal a niveles inferiores (o al menos iguales) al promedio del ingreso per cápita del país. Establecer un límite máximo para las deducciones cuyo valor tienda a ser mayor para los individuos de mayor ingreso (como la deducción por intereses de las hipotecas para vivienda). Ampliar la base imponible para incluir los ingresos actualmente exentos (como los intereses, los dividendos o las pensiones) y las ganancias de capital".

Con menores ingresos producto de un menor dinamismo de la economía, los países latinoamericanos deben encontrar nuevas fuentes de financiación, vía nuevos impuestos, pero también vía recorte de gastos. En especial, dado que los superávits primarios son más bajos pero el crecimiento del gasto no ha disminuido, habría que reducir los subsidios muchos de los cuales no están bien focalizados. Existe una abundante "proliferación de incentivos fiscales —continúa el BID— que erosionan la base del impuesto a las sociedades sin generar un beneficio en términos de inversiones adicionales y creación de empleo. Estos incentivos complican la administración tributaria, fomentan la corrupción y pueden dar lugar a una "carrera hacia el cero", situación en la cual los países utilizan cada vez más los incentivos fiscales como respuesta a las acciones de los países vecinos, complicando aún más el sistema tributario y erosionando la base imponible".

“Sin infraestructura no hay desarrollo” Situación general de las infraestructuras en América Latina

d+i LLORENTE & CUENCA

1. INTRODUCCIÓN
2. EL DÉFICIT EN INFRAESTRUCTURAS EN AMÉRICA LATINA
3. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS PAÍS A PAÍS
4. CONCLUSIONES

"La infraestructura es uno de los requerimientos básicos y urgentes para el desarrollo de América Latina. El posicionamiento adecuado de la región en el mapa de la competitividad mundial requiere la articulación de su territorio con infraestructura adecuada y eficiente, que permita aumentar los niveles de competitividad y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Este reto exige cuantiosos recursos financieros, tecnología avanzada y variada, y una enorme capacidad institucional y de gestión".

(L. Enrique García. Presidente Ejecutivo de la CAF-Banco)

1.INTRODUCCIÓN

Uno de los retos más importantes que tienen por delante los países latinoamericanos es el de no seguir siendo meramente exportadores de materias primas, sino tener la capacidad de introducir valor agregado a sus exportaciones y modernizar sus economías para ganar en competitividad y productividad. En ese sentido, **la apuesta por la inversión en infraestructuras se convierte en un aspecto decisivo para dar ese necesario salto cualitativo que requieren los países de la región en un mundo crecientemente más competitivo**. En realidad, garantizar el actual y el futuro crecimiento económico de la región depende, en gran parte, de las decisiones que se adopten en el ámbito de las infraestructuras.[1]

Tal y como señala la Corporación Andina de Fomento, en general, **una mejor infraestructura eleva la calidad de vida de la población, aumenta el crecimiento de la economía, facilita la integración regional y diversifica el sistema productivo**:

"Si bien es cierto que las inversiones en infraestructura de transporte no garantizan por sí mismas el desarrollo económico y regional, no es menos cierto que son necesarias para que aquél tenga lugar. La infraestructura es también un importante instrumento de cohesión económica y social, de vertebración del territorio, integración espacial y mejora de

1 En este informe se sigue la definición del BID sobre infraestructura entendida como "el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones de larga vida útil- que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, sociales y personales". Este concepto incluye infraestructura vial, ferroviaria, puertos, aeropuertos, riego de tierras, agua potable, saneamiento, suministro de electricidad y gas, infraestructura de información, comunicación y telecomunicaciones: Internet, celulares, software, hardware, etc".

"El Foro Económico Mundial (WEF) señala que un dólar invertido en infraestructura genera un retorno económico de entre un 5% y un 25%"

la accesibilidad. Por otra parte, es necesaria para poder absorber no sólo el tráfico actual de personas y mercancías, sino también el fuerte crecimiento del tráfico, consecuencia de los procesos de liberalización de los mercados y de la globalización de la economía. Del mismo modo, el efecto de "arrastre" que puede ejercer sobre la economía nacional, a través del efecto multiplicador, convierte a la infraestructura en instrumento de política anticíclica durante épocas de crisis, de gran utilidad para acelerar el proceso de relanzamiento de la economía".

El acceso a una infraestructura de alta calidad se convierte así en clave en relación a la competitividad de un país para satisfacer la demanda futura en ámbitos como el de la agricultura, la minería (obras de irrigación, carreteras y puertos) y en los sectores industrial, turístico y de los servicios.

La infraestructura, sea esta productiva —vial, ferroviaria, puertos—, o vinculada con el bienestar social y ambiental de la población (agua potable, saneamiento, electricidad y gas residencial) **es un bien de capital público, que genera importantes externalidades** para el sistema económico, ya que su provisión, cuando es eficiente, implica beneficios para el conjunto de la sociedad y no solo para la economía de un país. El Foro Económico Mundial (WEF) señala que un dólar invertido en infraestructura genera un retorno económico de entre un 5% y un 25%.

Así pues, las inversiones en infraestructuras se transforman en un factor de desarrollo económico y de inclusión social como sostiene el director del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, Danny Leipziger para quien "existe una conexión obvia entre las inversiones en infraestructura y la reducción de la pobreza". Y eso porque "las inversiones en infraestructuras acentúan el ritmo de crecimiento de la economía, aumentan el nivel de empleo e ingresos y ayudan a disminuir las desigualdades sociales y regionales", en palabras de la ex ministra de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil, Miriam Belchior.

2. EL DÉFICIT EN INFRAESTRUCTURAS EN AMÉRICA LATINA

La inversión en infraestructura tiene efectos ampliamente demostrados en relación con la competitividad y el crecimiento económico, la reducción de la pobreza gracias a que permite aprovechar las oportunidades que ofrecen el crecimiento económico y el comercio internacional. Pero esas externalidades no se producen cuando existen déficits en materia de infraestructuras. Y eso es precisamente lo que ocurre históricamente en América Latina.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) ha llamado la atención sobre que **"las infraestructuras son un importante cuello de botella para la sostenibilidad del crecimien-**

"El sector público ha pasado de invertir aproximadamente el 3% del PIB en el capítulo de infraestructuras en los años '90 a destinar, como media, poco más del 1% en la actualidad"

to, la competitividad e incluso la equidad en América Latina. La región presenta brechas elevadas no sólo con respecto a los países de la OCDE, sino también a economías emergentes de Asia y otras regiones del mundo".

Lo señala claramente también el Banco Mundial cuando sostiene que existe una alta dependencia del transporte por carretera, pero la mitad de las vías están sin pavimentar. Por su lado, el transporte ferroviario presenta serias deficiencias como se encarga de evidenciar un informe de Solchaga Recio & Asociados que subraya que el volumen de transporte a través de este medio se ha reducido a la mitad desde 1990.

Asimismo, el transporte aéreo se ha incrementado en los últimos tiempos en más de un 200% en cuanto al número de pasajeros y de toneladas de carga, pero los aeropuertos presentan serias deficiencias en cuanto a sus sistemas logísticos, una reglamentación inapropiada y un desarrollo escaso de los servicios. Con los puertos, a excepción de los chilenos, sucede lo mismo ya que no están preparados para absorber el incremento del tráfico ni los nuevos métodos de transportes.

Así pues, como sostiene el Banco Interamericano de Desarrollo, **el rápido crecimiento de la economía de la región y del comercio exterior en los dos últimos lustros ha sacado a relucir, y ha hecho más evidentes, las serias deficiencias de la región en términos de infraestructura eléctrica, de transportes (carreteras, ferrocarriles y puertos) etc.**

Este déficit responde a que el esfuerzo inversor ha sido, claramente, insuficiente tanto en lo que corresponde al sector público como el que involucra al privado.

En los años ochenta, la región invertía en infraestructuras más del 3% del PIB y esa cantidad era financiada principalmente por el Estado (eran los tiempos de los estados intervencionistas y la Industrialización por Sustitución de Importaciones). Esta tendencia cambió en los años noventa, tras la oleada de reformas neoliberales, y bajó al 2%, con el sector privado encabezando ese tipo de inversiones. Ya en la primera década del siglo XXI la inversión se redujo a poco más del 1% y desde 2007 se ha elevado por encima del 2%, ronda de nuevo el 3%, con una participación similar del Estado y el sector privado.

El sector público, según datos del Banco Mundial, ha pasado de invertir aproximadamente el 3% del PIB en el capítulo de infraestructuras en los años '90 a destinar, como media, poco más del 1% en la actualidad. El sector privado ha incrementado sus aportaciones y ahora destina también a infraestructuras en torno al 1% del PIB, sobre todo en países como México y Colombia.

Para reducir esta brecha en el terreno de las infraestructuras

"El reto consiste no solo en que desde el Estado se planifiquen, faciliten y coordinen las políticas públicas sino que además se haga atractiva la inversión privada"

(tanto en nuevas inversiones como en gastos de mantenimiento de las mismas) se requiere impulsar dos tipos de acciones, según el presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Comercio, CAF-Banco, Enrique García:

- **Se ha de doblar la inversión de ese actual 3% del PIB (de media en Latinoamérica) al menos hasta el 6%**, siguiendo el ejemplo de los países asiáticos, cuyo promedio actual en capital puesto al servicio de las infraestructuras es del 10% del PIB. India, por ejemplo, está invirtiendo en infraestructuras el 6% de su Producto Interno Bruto anual, mientras China destina el 10% de su PIB. Esto supone un incremento del 50% en las inversiones, lo que representa montos anuales de inversión de entre USD 200.000 millones y 250.000 millones.

  Un informe del Foro Económico Mundial situó la nota media de América Latina en infraestructuras en 3,6 puntos de 10, frente a los 5,4 de media de los países de la OCDE, siendo las carreteras y el ferrocarril los sectores que presentan mayor debilidad junto con el sector de la energía eléctrica.

- **El sector privado es fundamental** ya que los estados no tienen los recursos, ni en ocasiones los conocimientos suficientes, por lo que se antoja decisiva la promoción de "alianzas estratégicas" entre el sector privado y el público.

  En este sentido, como sostiene la CAF-Banco, el Estado debe aumentar sus inversiones y además desplegar un conjunto de políticas públicas conducentes a enfocar mejor los subsidios, asignar mayores recursos al mantenimiento de las infraestructuras, enmarcar las políticas del sector en "un paradigma de desarrollo sostenible e integrado", así como fortalecer las instituciones públicas.

En resumen, el reto consiste no solo en que desde el Estado se planifiquen, faciliten y coordinen las políticas públicas sino que además se haga atractiva la inversión privada: centralizando los proyectos y necesidades de inversión así como garantizando la seguridad jurídica.

En esa línea, la CAF-Banco presentó en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la Ciudad de Panamá en 2013 el diagnóstico sobre infraestructuras, titulado IDeAL: "La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina", un análisis de la situación actual de la infraestructura donde propone una agenda estratégica para su desarrollo en América Latina.

La resultados finales de ese estudio conducen a concluir **que los países de América Latina si bien están haciendo un gran es-**

"América Latina es una región muy heterogénea y en el ámbito de las infraestructuras no es una excepción pues existen importantes diferencias"

fuerzo en inversión en infraestructuras, este no es suficiente para aumentar el PIB potencial en el medio plazo "a través de reformas que actúen sobre los cuellos de botella que restringen el crecimiento de la productividad, del ahorro interno y la inversión. La brecha entre la región y las naciones más ricas y dinámicas no solo no se cierra sino que aumenta año tras año en lo que se refiere a mejora de las carreteras, puertos y aeropuertos, y los servicios logísticos que encarecen sus costos de transacción y le restan competitividad a la producción".

PUESTO	PAÍS	PUNTUACIÓN
37	Panamá	4,82
45	Chile	4,62
49	Uruguay	4,40
68	México	4,03
70	Brasil	4
72	El Salvador	3,93
74	Costa Rica	3,80
75	Guatemala	3,79
86	Argentina	3,58
89	Perú	3,54
90	Ecuador	3,51
93	Colombia	3,44
101	Honduras	3,12
105	República Dominicana	3
106	Nicaragua	2,97
108	Bolivia	2,95
120	Venezuela	2,64
123	Paraguay	2,54

Fuente: Reporte de Competitividad Mundial 2012-2013, Foro Económico Mundial y The World Factbook-CIA. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

3. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS PAÍS A PAÍS

América Latina es una región muy heterogénea y en el ámbito de las infraestructuras no es una excepción pues existen importantes diferencias entre la calidad de la infraestructura de país a país así como entre lo que invierten las diferentes naciones.

Entre 2010 y 2015 América Latina tiene previsto destinar 450.000 millones de dólares a nuevos proyectos de infraestructura, y si bien se trata de una cifra muy alta, apenas representa una inversión media de poco más del 2% del PIB regional. **Ni siquiera Brasil y Colombia, que son los que más van a invertir, alcanzan el promedio de las regiones emergentes.**

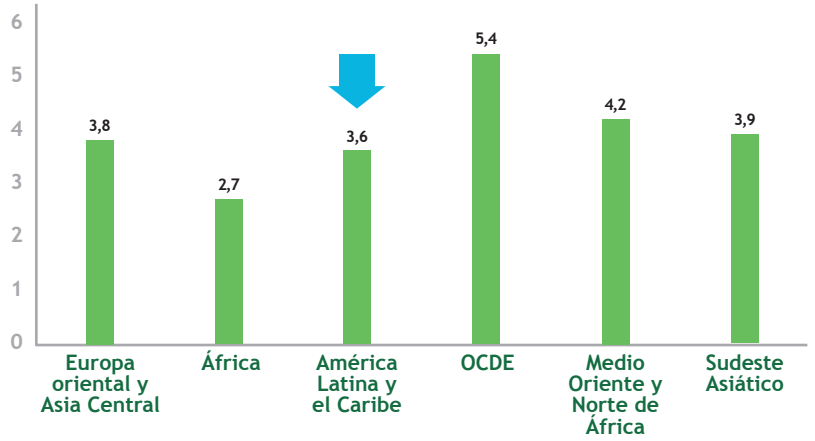
La edición 2012-2013 del Índice Global de Competitividad en Infraestructura (del Foro Económico Mundial) evalúa a 144 naciones mediante un promedio ponderado de 7 aspectos básicos de la Infraestructura (1. Calidad General de la Infraestructura 2. Calidad de las Carreteras 3. Calidad de la Infraestructura Ferroviaria 4. Calidad de la Infraestructura Portuaria 5. Calidad de la Infraestructura Aérea 6. Calidad del Suministro de Electricidad 7. Calidad de las Telecomunicaciones).

Ese informe concluye que **solo tres países de la región están por encima de la media mundial (situada en 4,3) en cuanto a calidad de las infraestructuras y ninguno se acerca a las puntuaciones más elevadas (6-7).**

Y como región, América Latina (con un 3,6) muestra su rezago pues solo supera a África (con un 2,7):

DESEMPEÑO GENERAL COMPARADO DE LA INFRAESTRUCTURA (2010)

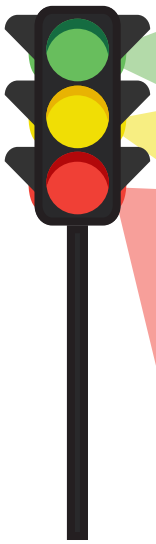
Indicador de Calidad de la Infraestructura. Puntaje promedio



Fuente: Datos obtenidos en http://segib.org/actividades/files/2012/05/ideal2011.pdf

SEMÁFORO LATINOAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA*

La magnitud de los proyectos atrae a las empresas mundiales de construcción



Ranking	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2016	Posiciones ganadas o perdidas
Ecuador	94	97	108	100	96	94	90	79	Subió	15
Panamá	46	50	58	65	44	38	37	37	Subió	9
Uruguay	58	64	69	66	53	49	49	55	Subió	3
Brasil	71	78	78	74	62	64	70	71	Igual	0
México	64	61	68	69	75	66	68	64	Igual	0
Perú	91	101	110	97	88	88	89	91	Igual	0
Costa Rica	73	95	94	82	78	83	74	76	Bajó	-3
Bolivia	107	118	126	122	100	104	108	11	Bajó	-4
Guatemala	74	70	71	68	66	70	75	78	Bajó	-4
Nicaragua	101	116	128	120	111	116	106	105	Bajó	-4
Chile	35	31	30	30	40	41	45	46	Bajó	-11
Paraguay	109	126	130	129	125	125	123	123	Bajó	-14
Argentina	72	81	87	88	77	81	86	89	Bajó	-17
Colombia	75	86	80	83	79	85	93	92	Bajó	-17
El salvador	54	51	56	51	59	65	72	72	Bajó	-18
R. Dominicana	80	79	81	85	107	106	105	110	Bajó	-30
Honduras	81	75	75	77	85	91	101	115	Bajó	-34
Venezuela	84	104	109	106	108	107	120	125	Bajó	-41

Fuente: Informe de CG/LA Infrastructure

Además, los proyectos de infraestructura de 2013 y 2014 en América Latina muestran que **existe un alto nivel de concentración: fueron liderados por México y Brasil en número de inversión**, de acuerdo con el estudio "Evolución de las economías de los países miembros de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FIIC) 2012-2013". Asimismo, México y Brasil juntos representan alrededor del 50% de las 100 obras que integran la lista elaborada por CG/LA Infrastructure, líder mundial en la promoción de proyectos de infraestructura.

En este informe se percibe además cómo algunos países están haciendo una apuesta clara por el desarrollo de sus infraestructuras: Ecuador, Panamá y Uruguay han sido las naciones que más han incrementado sus proyectos. El caso del Ecuador de Rafael Correa es el más llamativo ya que gracias al aumento de los ingresos del gobierno central, vía regalías petroleras, y de una mejora en la cobertura y cumplimiento de la recaudación de impuestos ha podido duplicar el presupuesto desde el inicio del gobierno, aumentando de 11 mil millones anuales hasta 26,11 mil millones en el 2012. Estos recursos se han invertido en especial en infraestructura y educación, además del Bono de Desarrollo Humano (BDH).

Entre los proyectos de 2014 destacaron los que tuvieron lugar en Brasil, México y Colombia.

"Los países latinoamericanos tienen una común característica: han aumento significativamente la inversión en infraestructuras"

En Brasil destacan el ferrocarril Salvador-Recife, por 5.315 millones de dólares, y el Aeropuerto Galeao, por 3.500.

En México sobresale la Refinería Bicentenario en Tula, con una inversión de 11.600 millones de dólares, seguida por el nuevo Aeropuerto en la Ciudad de México, con 4.500 millones.

Colombia está invirtiendo 28.500 millones de dólares en seis proyectos que abarcan generación de energía (Oleoducto Bicentenario, con una longitud de 970 kilómetros, y un total de 5.880 millones de dólares), transporte (1.200 kilómetros de carreteras para conectar mejor a Antioquia con el Eje Cafetero, el centro del país, el Magdalena Medio y las costas Atlántica y Pacífica; además la ruta del Sol para unir el centro con el norte de Colombia; una vía de doble calzada de 1.070 kilómetros de longitud, con un coste de 2.600 millones de dólares) y refinación de crudo (Central Hidroeléctrica Ituango, la mayor hidroeléctrica del país con un presupuesto de 5.500 millones de dólares: Refinería de Cartagena considerada la más moderna de América Latina) e infraestructura fluvial (con foco en recuperar su navegabilidad del río Magdalena en un trayecto de 908 kilómetros, entre Puerto Salgar y Bocas de Ceniza).

Como se va a ver a continuación **los países latinoamericanos tienen una común característica: han aumentado significativamente la inversión en infraestructuras pero aún está lejos llegar a las cifras óptimas.**

Chile

Chile es uno de los primeros países en la región que ya en los años 90 dio prioridad a la inversión en infraestructuras debido a que, al ser una economía muy abierta desde los 80 y vinculada a las economías de Asia, Europa y América, esto hizo patente la necesidad apostar por las infraestructuras. En ese contexto se puso en marcha a finales de los 90 una ley de concesiones del Ministerio de Obras Públicas, que propició las asociaciones público-privadas. En la pasada década Chile dio un salto cuantitativo y cualitativo en su red de infraestructuras pese a lo cual informes como el de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC), ("El informe Infraestructura Crítica para el Desarrollo") de 2013, indican que, se necesitan aún inversiones por US$ 48.000 millones para los próximos cinco años, elevando el actual 2,5% del PIB que se destina a inversión en infraestructura hasta el 6% anual.

El salto definitivo que Chile quiere dar para convertirse en un país desarrollado incluye entre otras cosas redoblar la apuesta por la inversión en infraestructuras. Según ese análisis por sector, el de la electricidad es el que requiere mayor inversión, con US$ 13.257 millones. Le sigue el de la vialidad urbana (transporte público), con US$ 11.721 millones; vialidad interurbana, con US$ 11.581 millones; infraestructura hospi-

"México necesita aumentar su inversión en infraestructura como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y debería elevarse al 4.5%"

talaria y penitenciaria, con US$ 5.031 millones; aguas, con US$ 3.276 millones; infraestructura portuaria, con US$ 1.754 millones y aeropuertos, con unos US$ 1.070 millones.

En resumen, como señala el economista chileno Jorge Marshall, "el crecimiento de la década ha estado más influido por factores de demanda que de oferta y se ha logrado a pesar del rezago en inversiones y en reformas clave. Sin embargo, estas circunstancias son difíciles de sostener en el tiempo y más temprano que tarde el país deberá enfrentar las consecuencias. El cuello de botella más serio es el de la energía; Chile ya tiene precios superiores a los de los países desarrollados y más que duplica el de los países vecinos, lo que solo se tiende a agravar. Otro factor clave para proyectar el crecimiento es la infraestructura. El costo del trasporte y la logística en Chile alcanzan a un 18% del precio de venta de los productos, mientras que en países como Singapur y Estados Unidos llega a 9% o 10%. El actual escenario de conflictividad en estos sectores augura que esta brecha será difícil de reducir".

México

México cumple la regla latinoamericana: ha incrementado significativamente la inversión en infraestructura pero aún se encuentra lejos de cubrir sus necesidades. Tanto en la administración de Felipe Calderón como en la actual de Enrique Peña Nieto se ha hecho un esfuerzo muy significativo en este terreno, aunque todavía es insuficiente. México necesita aumentar su inversión en infraestructura como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y debería elevarse al 4.5%, según Norman Anderson, presidente y CEO de CG/LA Infrastructure.

El Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012 creó el Fondo Nacional de Infraestructura que ha contribuido a que en el año 2011 se alcanzara una inversión promedio anual en infraestructura de 4.5%, más de un punto por encima en comparación con un promedio anual de 3.2% respecto al periodo 2001-2006.

En la actual administración de Peña Nieto y de acuerdo con el Programa de Inversión en Infraestructura, presentado en 2013, México destinará alrededor de 300 mil millones de dólares entre 2013 y 2018 para proyectos que en su mayoría serán de inversión pública-privada. "La dimensión de esas cifras refleja la intención de este Gobierno de hacer de la infraestructura un motor estratégico", ha comentado Peña Nieto.

Brasil

A pesar del crecimiento macroeconómico de los últimos años, la inversión en infraestructura se ha mantenido baja en Brasil. Durante la mayor parte de la década pasada, el gasto en infraestructura rondaba el 2% del PIB. Más recientemente, esta inversión ha aumentado hasta alcanzar el 3,3% del PIB. Esta cifra están por debajo de lo que se considera necesario tanto para mantener un stock de infraestructura como si se

"Con el lanzamiento del PAC, el gobierno federal anunció una serie de medidas cuyo objetivo principal es fomentar la ejecución de proyectos"

compara con lo que otros países emergentes, como Corea del Sur, han invertido para desarrollarse.

Ivan Tiago Machado Oliveira, del Instituto de Pesquisa Aplicada, señala que "Brasil estuvo mucho tiempo sin inversiones importantes en infraestructura y nosotros estamos sintiendo ya los efectos de esa falta de inversión. Este es un elemento esencial y es un obstáculo para Brasil y otros países latinoamericanos, aunque en otros casos están en niveles distintos, dado el tamaño y la complejidad de la economía brasileña. Si pienso en la agenda que Brasil va a tener que asumir para volver a un crecimiento sustentable, se debe invertir en educación. Los efectos a mediano y largo plazo van a ser muy positivos. Esto lo veo con buenos ojos. Hemos mejorado, quizá no al ritmo deseado, pero tal vez de aquí a diez años llegaremos a un nivel más razonable de educación que permita inclusive ganancias de productividad globales para la economía. Estos serían los puntos débiles sobre los que debería actuar Brasil, y también diría los demás países de la región."

El déficit en infraestructuras es uno de los principales obstáculos que explicaría los problemas que impiden al país alcanzar un crecimiento superior al 4% de manera sostenible.

Entre las principales iniciativas públicas para fomentar el gasto en infraestructura se encuentra el PAC o Plan para la Aceleración del Crecimiento, el cual entre 2007 y 2010, supuso una inversión de 444.000 millones de reales, aproximadamente un 3,5% del PIB; la mayoría de los recursos se invirtieron en viviendas sociales y no en infraestructura física.

El PAC fue lanzado por el gobierno Lula el 28 de enero de 2007, con la previsión de inversiones por 503,9 mil millones de reales en el año 2010.

El capital empleado en el PAC se origina a partir de las siguientes fuentes principales: recursos de la Unión (presupuesto del Gobierno Federal), las inversiones de capital de las empresas de propiedad estatal (ejemplo: Petrobras) e inversiones privadas con incentivos y alianzas de inversión pública.

Con el lanzamiento del PAC, el gobierno federal anunció una serie de medidas cuyo objetivo principal es fomentar la ejecución de proyectos. Entre estas medidas, podemos hablar de la exoneración tributaria para algunos sectores, medidas en el área de medio ambiente para dinamizar el marco regulador, estímulo a la financiación y crédito, medidas a largo plazo en el ámbito fiscal.

En febrero de 2009, el gobierno federal anunció una aportación de 142 billones de reales para las obras del PAC. Estos recursos extras fueron utilizados para generar más puestos de trabajo en el país y de esta manera reducir el impacto de la crisis mundial en la economía brasileña.

PAC 2

En 2011 se puso en marcha la segunda fase del programa por

"En Colombia se esperan inversiones por más de 107.000 millones de dólares hasta 2020"

parte del gobierno de Dilma. El PAC 2, con los mismos objetivos que el anterior, recibió la aportación de nuevos recursos, al aumentar la colaboración con los estados y municipios. Estas inversiones han sido fundamentales para aumentar el nivel de empleo en el país, mejorar la infraestructura y garantizar el desarrollo económico en todas las regiones de Brasil.

En este sentido el gobierno de Dilma Rousseff ha lanzado el Programa de Inversión en Logística (PIL), cuya ejecución está relacionada con los dos eventos deportivos que ha acogido y acogerá el país: el Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016.

Colombia

La infraestructura se convirtió en uno de los sectores prioritarios desde que llegó a la presidencia Juan Manuel Santos. Ya como presidente electo calificó como 'locomotoras' para crear 2,4 millones de empleos nuevos hasta el 2014, a aquellos sectores que debían tirar del país: infraestructura, agricultura, vivienda, minería, e innovación.

Esa apuesta se ha traducido en mejoras concretas en varios ámbitos como el del fortalecimiento institucional mediante la creación del Viceministerio de la Infraestructura y la Agencia Nacional de Infraestructuras, modernización en el régimen de contratación, y promulgación de la Ley 1508 de 2012 (sobre Asociaciones Público Privadas, APPs).

Sin embargo, persisten los cuellos de botella en Colombia, país que debería invertir anualmente en infraestructura al menos el 7,4% de su Producto Interior Bruto (PIB) para reducir la pobreza a niveles similares a los de los países del sudeste asiático. Estas son las conclusiones del informe del "Seminario internacional infraestructura y equidad", organizado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF-Banco), el cual señaló que esa inversión debe hacerse durante doce años para cerrar la brecha vertical de pobreza, y si se quiere cerrar la horizontal, debería destinarse un porcentaje mayor, del 14,9% del PIB.

En Colombia, de la mano del Plan de Desarrollo de Infraestructuras y de proyectos como Autopistas para la Prosperidad, se esperan inversiones por más de 107.000 millones de dólares hasta 2020, con más de la mitad destinado a transporte y a las redes viales y ferroviarias, así como infraestructuras en ciudades y regiones, minería, energía y vivienda.

Perú

El déficit en infraestructuras en el Perú es de los más elevados entre los grandes países de la región. La Cámara Peruana de la Construcción (Capeco) considera que éste supera los US$ 40.000 millones, y si se ejecutaran los proyectos previstos, en 2016 esta brecha se reduciría en solo un 50%.

"El gobierno de Ollanta Humala tiene previsto invertir 17.000 millones de dólares hasta 2016 para la construcción y mejora de todo tipo de infraestructuras"

Otros estudios, como el de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN), señalan que en torno a 2021 la actual brecha de infraestructura prácticamente se duplicaría —estimándose que será de US$ 88.000 millones—, por lo que se requeriría invertir anualmente US$ 8.800 millones, equivalentes a cerca del 5% del PIB actual.

En palabras del representante del BID en Perú, Fidel Jaramillo, **"la brecha de infraestructura es grande en toda América Latina** pero en el caso del Perú y de otros países de la región se muestra que la inversiones realmente son todavía muy bajas. De acuerdo a un estudio del BID, las inversiones en infraestructura deberían llegar por lo menos al 3% del PBI y en el Perú solo está llegando a un 1,5%. Es decir que se está invirtiendo la mitad de lo que sería necesario".

Por su parte, Jorge Medina Méndez, economista de Ernst and Young, señala, que "las expectativas de crecimiento de la economía peruana en tasas alrededor de 6% para los próximos años se pueden truncar, paradójicamente en un entorno en que la economía global estaría entrando a un proceso de recuperación. **Si no aceleramos el cierre de la brecha de infraestructura, y no nos preparamos para soportar una mayor actividad económica e inversiones, una vez que la economía mundial mejore, perderemos no solamente la oportunidad de haber hecho un buen uso de los recursos y liquidez con las que contamos hoy, sino que también perderemos el tren de la historia del desarrollo económico**, y nuevamente tendremos que esperar que el destino nos presente una nueva oportunidad, quedándonos con una brecha más grande que cerrar, en una situación inédita en que no se está pidiendo recursos financieros, sino solamente liderazgo y decisión".

Por ahora, el gobierno de Ollanta Humala tiene previsto invertir 17.000 millones de dólares hasta 2016 para la construcción y mejora de todo tipo de infraestructuras, especialmente en carreteras. Entre las obras más destacadas se encuentra la construcción del aeropuerto de Chinchero en Cuzco, que costará 399 millones de dólares, y la construcción, puesta en marcha y mantenimiento de la Línea 2 de metro en la ciudad de Lima.

Argentina

Otro país con déficits muy acusados en el ámbito de las infraestructuras es Argentina.

Un trabajo de los economistas de la Comisión Económica de América Latina (Cepal) Daniel Perrotti y Ricardo Sánchez señala que la inversión en infraestructura como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) pasó de ser, entre 1980 y 1985, del 3% del PIB a representar entre 2007 y 2008 el 2,3%.

Y según un informe del Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE), entre 2003 y 2010, las interrupciones del servicio eléctrico de las distribuidoras argentinas

"Si algo ha puesto en evidencia la actual situación de déficit de infraestructuras en Argentina es la crisis energética vivida a finales de 2013 y comienzos de 2014"

aumentaron hasta un 90%, en cantidad, y un 175%, en duración. La facturación de Edenor y Edesur creció un 62% desde 2003, mientras sus costos operativos se incrementaron hasta en un 400%. Como resultado del fuerte crecimiento del PIB en la última década, el consumo eléctrico se elevó un 80% desde 2002 a 2011, pero la oferta eléctrica no acompañó tal expansión.

Un informe del diario La Nación señala que en 2012, por cada peso que se destinó a inversión pública, fueron $2,25 a subsidios económicos. Esto desembocó en que el déficit de infraestructura sea cada vez es mayor: en 1997, 47% de los hogares tenía servicio de cloacas en su domicilio; en 2002 ese porcentaje era de 54,8% y en 2010 cayó a 53,8%.

Ariel Coremberg, profesor de Teoría y Medición del Crecimiento Económico de la Universidad de Buenos Aires, destaca que en 2010, la mitad de la población argentina continuaba sin acceso a cloacas y gas de red: "La Argentina queda lejos de los principales países de América Latina, como Brasil, Chile, México y Uruguay, en los que hubo sustanciales mejoras en la infraestructura social y económica. Allí se supera el 85% del total de la población cubierta con saneamiento, un servicio clave para disminuir la pobreza estructural y mejorar la salud de la población".

Si algo ha puesto en evidencia la actual situación de déficit de infraestructuras en Argentina es la crisis energética vivida a finales de 2013 y comienzos de 2014. Como explica Jorge Lapeña, exsecretario de Energía, es el resultado de un drástico descenso de la producción y un aumento de la demanda debido a que se ha subsidiado la demanda y no se ha favorecido la inversión en la mejora y mantenimiento de las infraestructuras:

"Durante 2013 la caída de la producción total país de gas natural es del 5,99% respecto a 2012; en petróleo la producción se reduce respecto al año anterior en un 3,12%. Se acentúa la tendencia declinante de largo plazo de nuestra producción de hidrocarburos que se inició en 1998 en petróleo (15 años de caída ininterrumpida) y en 2004 en gas natural (9 años). El petróleo y el gas natural constituyen aproximadamente el 86% de la energía primaria de nuestro sistema energético".

Paraguay

Como en el resto de países de la región, existe en Paraguay un acusado diferencial entre el creciente aumento de la demanda de infraestructuras (debido fundamentalmente a los altos niveles de crecimiento económico que experimenta el país) y la capacidad para atender a esa demanda.

Así, por ejemplo, en el año 2014, se preveía que el PIB creciera casi al 14%, lo cual generó una presión muy fuerte sobre la infraestructura. El gobierno asegura que es necesario invertir unos US$ 30.000 millones en los próximos 10 años y el Estado podría cubrir tan solo la mitad (US$ 15.000 millones).

"Sin buena logística e infraestructuras adecuadas para reducir los costes del transporte, las ventajas comparativas de la economía latinoamericana desaparecen"

El gobierno de Horacio Cartes, en sus primeros 100 días de gobierno aprobó la Ley 5.102 "De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública", más conocida como "Alianza Público-Privada". El objetivo de la misma es establecer mecanismos para promover, a través de la participación público-privada, las inversiones en infraestructura pública y en la prestación de servicios.

De todas maneras, Paraguay parte con un gran rezago como admite el propio Ministro de Obras Públicas, Ramón Jiménez Gaona: "El atraso en infraestructura es tan grande que nos pone entre los 10 países más atrasados en la materia, con la peor infraestructura en término de calidad en el mundo".

Bolivia

Bolivia es líder en inversión y mejoramiento de infraestructura en Latinoamérica, según señala la CAF-Banco, ya que mientras que América Latina está invirtiendo más o menos el 3% del PIB como promedio, el año pasado Bolivia ha invertido el 4,5%".

Para 2013, el gobierno aprobó una inversión pública histórica de US$ 3.807 millones, el 70% para la construcción de carreteras y proyectos de desarrollo productivo. Una fuerte inversión pública del gobierno que ha ido destinada a mejorar la infraestructura en varios sectores, como la construcción de carreteras.

De todas formas ese gran esfuerzo aún queda lejos de las necesidades.

La CAINCO, la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz y la Cámara de Construcción de Santa Cruz, han planteado al gobierno la necesidad de invertir más de 4 mil millones de dólares (7% del PIB) al año para lograr las metas del 2025. La inversión pública y privada debe alcanzar los 45.700 millones de dólares en proyectos de infraestructura que permitan impulsar el desarrollo y reducir los índices de pobreza.

4. CONCLUSIONES

Las infraestructuras representan un reto estructural para la región, ya que son una parte constitutiva del propio sistema productivo, vital para reducir la brecha de productividad que separa América Latina de los países desarrollados. Sin buena logística e infraestructuras adecuadas para reducir los costes del transporte, las ventajas comparativas de la economía latinoamericana (su cercanía a los mercados de EEUU y China) desaparecen.

Así pues, el futuro crecimiento y el desarrollo económico de los países latinoamericanos pasa por la inversión en infraestructuras. Invertir en obra pública favorece la competitividad e incide en el PIB (informes del BBVA Research apuntan a que el coste de oportunidad de no invertir en

"Invertir más y mejor en infraestructuras contribuye al desarrollo económico y social"

esta área representará una pérdida equivalente al 66,5% del PIB en promedio en Chile, Perú, México y Colombia).

Pero la inversión en ese rubro no trae aparejadas las externalidades necesarias en materia social si no va acompañada de otra serie de elementos:

- **En primer lugar, la región debe gastar en infraestructuras más (aumentar el nivel del gasto hasta el 6% desde el 2-3% actual) y mejor:** Ese gastar mejor supone mejorar la gestión y los procesos de adjudicación, basados en la transparencia y en una auténtica competitividad, una inversión mejor planificada y desarrollada. Los proyectos de infraestructura deben ir respaldados por una planificación profesional y estratégica a largo plazo con estudios de viabilidad previos.

  Invertir más y mejor en infraestructuras contribuye al desarrollo económico y social ya que, según la CAF-Banco, favorecen "la mejor calidad de vida, la inclusión social y las oportunidades para las comunidades aisladas", dan sustento al "crecimiento de la economía y la competitividad de sus empresas", facilitan "la integración del espacio nacional y la integración regional, la descentralización y la circulación interna" y contribuyen "a la diversificación del tejido productivo mediante la promoción del desarrollo y de la internacionalización de empresas nacionales o regionales de provisión de equipos de ingeniería y construcción y de servicios profesionales asociados".

- **En segundo lugar, debe ser una inversión enfocada en sectores muy concretos:** Las inversiones deben ir dirigidas hacia aquellos sectores con mayores déficits, en especial tratamiento de aguas, saneamientos y transportes, áreas menos desarrolladas en relación con sectores como el de las telecomunicaciones, la energía eléctrica, telefonía móvil y los puertos.

  La situación más urgente es la del transporte por carreteras ya que el crecimiento del volumen de exportaciones e importaciones ha generado fuertes presiones en las redes viales. El transporte por carretera es —como señala la CAF-Banco— el modo predominante en los flujos internos (el 70% del transporte de cargas se hace por carretera) pero la red de carreteras de América Latina tiene un bajo desempeño. En términos de cobertura espacial, su densidad es baja, de 156 km de vías cada 1.000 kilómetros cuadrados frente a los 240 km del promedio mundial.

  Además, es una matriz de transportes poco diversificada, centrada en el transpor-

"La región debe cambiar el curso en cuanto a la forma en que administra la logística de las cargas, a fin de reforzar su integración con el mundo y seguir creciendo"

te por carreteras y donde el transporte por ferrocarril no supera el 5%, salvo en Brasil y México, donde alcanza el 20%.

También arrastra un fuerte rezago el transporte urbano, un rubro a tener muy en cuenta, en especial ante el exponencial crecimiento urbano y la aparición de las nuevas clases medias. Según expertos, un latinoamericano puede llegar a perder entre tres y cuatro horas de su día en viajar de su casa al trabajo y del trabajo a casa, lo cual le puede costar el equivalente a dos horas de su salario.

Además del transporte destaca el sector portuario como uno de los que demandan mayores inversiones.

Los puertos son un área de alta importancia geoestratégica sobre todo teniendo en cuenta que entre el 80% y el 90% del comercio internacional se realiza a través del transporte marítimo. Esta situación contrasta con la necesidad de modernización que presentan las infraestructuras portuarias de América Latina. Un informe de Cepal establece que se requieren inversiones por un total de US$ 170 mil millones anuales hasta 2020 para suplir los déficits en las infraestructuras de los puertos de la región.

Alexandre Meira da Rosa, gerente del Sector de Infraestructura y Medio Ambiente del BID, señala que "la región debe cambiar el curso en cuanto a la forma en que administra la logística de las cargas, a fin de reforzar su integración con el mundo y seguir creciendo. Las empresas pueden ser muy eficientes produciendo bienes a precios bajos, pero pierden sus ventajas competitivas en las ineficiencias en el embarque y transporte de esos bienes dentro del país".

- **El Estado debe cumplir un rol importante en el tema de las infraestructuras:** El Estado tiene una función de planificador pero también de creador de un entorno propicio y sostenible para hacer efectivos los planes de inversión a largo plazo y atraer la inversión privada. Por ello es necesario:

  » Dotarse de estructuras más profesionales en la administración para gestionar los programas ya que los inversores internacionales buscan proyectos claros, transparentes y bien gestionados en los que invertir.

  » Asimismo, es necesario diversificar las fuentes de financiación ya que hasta el momento, la mayoría de la actividad inversora ha sido financiada a través exclusivamente de bancos de desarrollo nacional o de apoyo multilateral.

  » Por último, los planes de desarrollo para las infraestructuras deben estar al margen de los

vaivenes políticos. Eso se logra creando programas transversales a las diferentes administraciones a fin dar continuidad a las inversiones realizadas.

- **La inversión en infraestructura propicia la integración regional:** la integración regional, ese anhelo largamente buscado desde hace más de medio siglo que aún no ha encontrado un marco de integración institucional adecuado, solo podrá alcanzarse si está respaldado y asentado en una adecuada intercomunicación entre los países de la región.

Ahí reside la importancia de la llamada Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), que tiene como finalidad impulsar la integración física y el desarrollo económico y social de la región. Este ámbito de coordinación de acciones intergubernamentales tiene el objetivo de promover el desarrollo de las infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones como base sobre la que consolidar la integración regional.

El mal estado de la conectividad entre los países de la región es algo que destacan los expertos. "Cada país en cierta forma es una isla", comenta Juan Antonio Vassallo, profesor titular de la Politécnica de Madrid y experto en temas de infraestructura, quien pone un ejemplo: "Cómo es posible que Brasil deba sacar sus productos a China por mar, sorteando el Cabo de Hornos, y no por un tren o vía terrestre que conecte con la costa del Pacífico".

El desarrollo de las infraestructuras no solo propiciará la interconexión y el comercio regional (diversificando los mercados) sino que romperá con la excesiva concentración de inversiones en la región. Se calcula que en los próximos cinco años, las inversiones en infraestructura y construcción realizadas por Brasil y México representarán el 60% del total de los recursos destinados por la región latinoamericana a este sector, de acuerdo con proyecciones de CG/LA Infrastructure. Colombia, Perú y Chile suponen otro 15%. El resto de la inversión se repartirá entre las 31 economías restantes de la región.

> "El desarrollo de las infraestructuras no solo propiciará la interconexión y el comercio regional sino que romperá con la excesiva concentración de inversiones en la región"

- **El déficit en la infraestructura de transportes causa el bajo desempeño logístico de América Latina:** la mejoría del desempeño logístico es uno de los retos más urgentes de la región teniendo en cuenta sobre todo que la alta concentración del transporte por carretera convive con un sistema de carreteras muy por debajo de los estándares de los países de ingreso medio. Todo lo cual redunda en una menor competitividad, merma de la interconexión y la capacidad de inserción internacional de la región. En especial teniendo en cuen-

"América Latina tendrá en las próximas décadas la oportunidad de consolidar su avance hacia el desarrollo integral"

ta, como subraya la CAF-Banco, que en las exportaciones latinoamericanas existe una alta participación de recursos naturales en logística (productos agrícolas y prendas de vestir que son muy sensibles al tiempo de transporte hasta el destino).

El desempeño logístico de América Latina es más bajo que el de otras zonas en áreas como la de las infraestructuras, las aduanas así como en elementos regulatorios e instituciones. Ese bajo desempeño logístico de la región tiene como consecuencia directa el incremento de los costos de transacción con respecto a países desarrollados. Unos costos logísticos que representan entre el 18% (Chile) y el 35% (Perú) del valor del producto final frente al 8% de los países de la OCDE.

Como señala el informe de la OCDE, la CAF-Banco y la CEPAL, "Perspectivas económicas de América Latina 2014", "la mejora del desempeño logístico resulta fundamental para poder incorporar a las economías latinoamericanas en las cadenas globales de valor. La reducción de los costos logísticos también resulta un elemento fundamental para fomentar el comercio intraregional. Para ello se necesitan mejorar las prácticas de estandarización, relativas a la regulación del transporte terrestre, así como desarrollar corredores viales y soluciones logísticas de conexión entre las ciudades y los puertos de América Latina".

De hecho, el índice de desempeño logístico del Banco Mundial mostraba en 2012 que ningún país está entre los 30 primeros del ranking y que desde una perspectiva latinoamericana el primero es Chile (en el puesto 39), seguido de Brasil (45), México (47), Argentina (49), Uruguay (56), Perú (60), Panamá (61), Colombia (64) y Guatemala (74). A partir de ese punto el resto de países ocupa la parte baja de la tabla siendo Cuba (144) y Haití (153) los peor situados.

En resumen, siguiendo las palabras de la Corporación Andina de Fomento debemos concluir que "América Latina tendrá en las próximas décadas la oportunidad de consolidar su avance hacia el desarrollo integral. Esta oportunidad es el resultado de la nueva configuración de la economía mundial y de la dotación de recursos de la región. El avance hacia el desarrollo integral se confirmará si los países logran desarrollar sociedades justas y equitativas que promuevan oportunidades e inclusión, así como una inserción más diversificada y de mayor valor agregado. Para enfrentar esos desafíos deben impulsarse mejoras sustanciales en varios factores como la educación, la capacidad de innovar, la calidad de las instituciones, y la calidad de la infraestructura y sus servicios asociados".

Balance político 2014, ¿hacia un cambio de ciclo electoral en América Latina?

d+i LLORENTE & CUENCA

1. INTRODUCCIÓN
2. HETEROGENEIDAD, CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LAS ELECCIONES DE 2014
3. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

2014 ha sido un año muy intenso ya que ha habido siete procesos electorales en América Latina que han traído importantes novedades y cambios en el panorama político regional. Las elecciones presidenciales en Costa Rica, El Salvador, Panamá y Colombia durante la primera mitad de año, y en Brasil, Bolivia y Uruguay a finales de 2014, han abierto la puerta a un nuevo tiempo electoral y político que nace, a su vez, dentro de un contexto diferente en los ámbitos económico (la región ha entrado en un periodo de ralentización) y social (aumento del malestar, de las protestas y las movilizaciones).

Este nuevo tiempo electoral y político está marcado por la heterogeneidad, la volatilidad y la dificultad de mantener las hegemonías de determinados partidos y de ciertos liderazgos que hasta ahora parecían imbatibles e inderrotables en las urnas, ya que ganaban con amplitud y relativa facilidad en los diversos comicios que enfrentaban. En cuanto a la heterogeneidad política que caracteriza a América Latina, ésta se ha plasmado en 2014 en victorias de candidatos de derecha (Juan Carlos Varela en Panamá), de centro (Juan Manuel Santos en Colombia), de centroizquierda (Luis Guillermo Solís en Costa Rica, Dilma Rousseff en Brasil y Tabaré Vázquez en Uruguay) y de izquierda (Salvador Sánchez Cerén en El Salvador o Evo Morales en Bolivia).

En lo que a la volatilidad del voto se refiere, este fenómeno ha provocado que la reelección y el continuismo se hayan convertido en 2014 en el reto más difícil de conseguir en América Latina, a diferencia de lo que ocurría hasta hace un par de años (reelecciones de Hugo Chávez y del PLD dominicano en 2012 o de Rafael Correa y el chavismo con Nicolás Maduro en 2013). En la primera mitad de 2014, el partido de Ricardo Martinelli en Panamá y el PLN en Costa Rica perdieron el poder mientras que el FMLN en El Salvador lograba que su candidato diera continuidad a su permanencia en la presidencia, aunque imponiéndose a Arena por solo seis mil votos de ventaja. Juan Manuel Santos en Colombia no solo no pudo imponerse en la primera vuelta (fue el segundo más votado), sino que sufrió lo indecible para conseguir la reelección en el balotaje. En las elecciones brasileñas los cambios fueron constates en cuanto a tendencias electorales y, si una semana antes de los comicios las encuestas señalaban un duelo Dilma Rousseff-Marina Silva para el balotaje, este acabó siendo un enfrentamiento Dilma Rousseff–Aécio Neves, una vez celebrada la elección.

Esa volatilidad y heterogeneidad política se alimenta, entre otras cosas, de la situación general de América Latina marcada por la ralentización económica (la región habrá crecido en 2014 al 2,5% tras haberlo

hecho en años precedentes por encima de 4%). Esa ralentización, producto del menor crecimiento chino y las dificultades económicas internacionales, incide en el malestar social que arrastra la región: las emergentes clases medias han empezado a movilizarse para exigir mejores servicios públicos, un real compromiso en la lucha contra la corrupción y más seguridad ciudadana. Como señala el politólogo Daniel Zovatto, "las victorias de los oficialismos, sobre todo en contextos de reelección consecutiva, pese a seguir manteniendo ventaja, ya no son tan fáciles de lograr como en el pasado reciente y, por ello, la necesidad de ir a una segunda vuelta (e incluso el riesgo de perder), se ha vuelto más común, como ocurrió en la reelección de Juan Manuel Santos en Colombia y en la ajustada victoria del oficialista Sánchez Cerén en El Salvador".

"Las emergentes clases medias han empezado a movilizarse para exigir mejores servicios públicos, un real compromiso en la lucha contra la corrupción y más seguridad ciudadana"

2. HETEROGENEIDAD, CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LAS ELECCIONES DE 2014

La heterogeneidad, volatilidad y tensión recurrente entre cambio y continuidad han sido, por lo tanto, las tónicas que han sobresalido en los comicios en 2014 en América Latina. Esos ejes han marcado las citas en las urnas tanto en la primera mitad del año como en la segunda.

Los heterogéneos procesos electorales centroamericanos

Centroamérica abrió el calendario de elecciones presidenciales en América Latina en el año 2014. Costa Rica, El Salvador y Panamá protagonizaron entre febrero y mayo, las tres grandes citas ante las urnas en la región. La primera vuelta en Costa Rica y en El Salvador tuvo lugar el 2 de febrero y, debido a que se necesitó una segunda vuelta en ambos casos, esta se llevó a cabo en El Salvador el 9 de marzo y en Costa Rica el 6 de abril. Un mes después, el 4 de mayo, le llegó el turno a Panamá.

COSTA RICA	2 de febrero de 2014 (primera vuelta)
EL SALVADOR	9 de marzo de 2014 (segunda vuelta)
COSTA RICA	6 de abril de 2014 (segunda vuelta)
PANAMÁ	4 de mayo de 2014

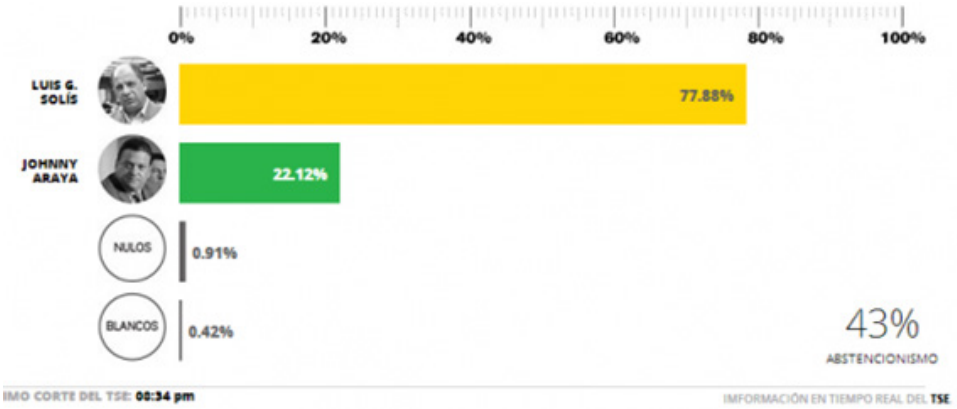
Fuente: elaboración propia

La tensión entre cambio-continuidad —característica de los procesos electorales en 2014— estuvo muy presente en Costa Rica, El Salvador y Panamá. Si hasta este año el electorado (en especial las clases medias emergentes) parecía inclinarse, de forma mayoritaria, por los oficialismos y por salvaguardar los avances económicos y sociales alcanzados durante la década dorada (2003-2013); en esta nueva coyuntura, la situación ha empezado a cambiar ya que los cambios sociales han incidido en el panorama político. Como señala el analista Patricio Navia para el caso chileno (aunque su reflexión se puede extender a toda América Latina), "*en un país donde la clase media es hoy más amplia y poderosa que nunca en su historia, tanto las elites como los sectores populares han perdido peso relativo (…) las elites se sienten amenazadas por la irrupción de una clase media que quiere distribuir mejor el poder. A su vez, los gobiernos ya saben que no basta con satisfacer las demandas de los sectores populares. Como dolorosamente descubrió el ex Presidente Piñera en 2011, si La Moneda aliena a la creciente*

clase media, los costos políticos son muy superiores que si ignora a los sectores populares".

De una forma u otra, eso es lo que ocurrió en Costa Rica, donde partidos como el Partido Acción Ciudadana (PAC) y, en menor medida, el Frente Amplio, crecieron significativamente con sus respectivas propuestas de cambio frente a la apuesta continuista del Partido Liberación Nacional (PLN), en el poder desde 2006. El candidato Luis Guillermo Solís, del centroizquierdista PAC, con el 30,64% y el del gobernante PLN, Johnny Araya, con el 29,71%, fueron los más votados en la primera vuelta. En tercer lugar se ubicó el aspirante del izquierdista Partido Frente Amplio, José María Villalta, con un apoyo del 17%, mientras Otto Guevara, del derechista Movimiento Libertario, alcanzaba el 11%. Tras celebrarse el balotaje, Solís, un historiador de 53 años, alcanzó la silla presidencial rompiendo ocho años de hegemonía del PLN, la de los gobiernos de Óscar Arias y Laura Chinchilla (2006-2014).

"Al electorado, de perfil muy "clasemediero", la estabilidad del periodo Arias-Chinchilla (2006-2014) ya no le compensaba"



Infografía: Radio América

Solís logró el 77,88% de los votos mientras que su adversario, el candidato del oficialista PLN, Johnny Araya, obtuvo el 22,12%, con una abstención del 43% (la más elevada en los últimos 60 años). Un balotaje que tuvo unas características inéditas ya que Araya renunció a hacer campaña (aunque mantuvo su candidatura porque la constitución no permite retirarla) tras ver, a través de diversas encuestas, sus pocas posibilidades de triunfo.

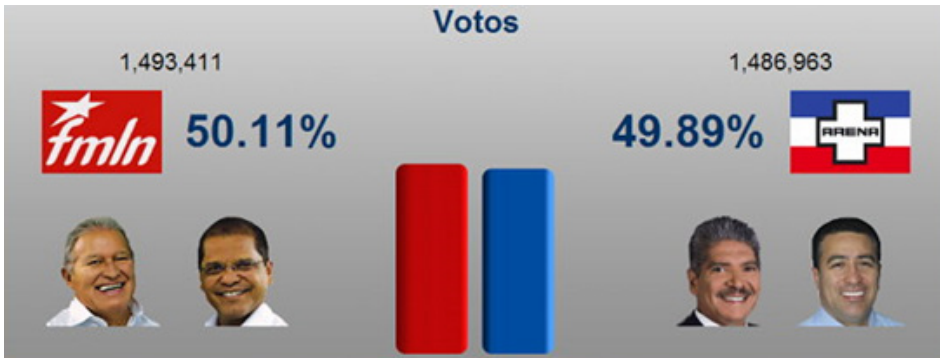
En realidad, Araya y su apuesta continuista se vieron sobrepasados por el heterogéneo voto a favor del cambio que encarnaba no solo el socialdemócrata Solís (30%), sino también el izquierdista Frente Amplio (17%) y el neoliberal Movimiento Libertario (11%). Desde posturas ideológicas diametralmente opuestas todos coincidían en querer poner fin al predominio del PLN, lo que explica que tanto en las encuestas previas a los comicios para el balotaje como en los propios resultados de las elecciones se concentrara el voto en torno al candidato del PAC, superando ampliamente el respaldo obtenido por el PLN. Al electorado, de perfil muy "*clasemediero*", la estabilidad del periodo Arias-Chinchilla (2006-2014) ya no le compensaba, pues los gobiernos del PLN no lograron responder ni adaptarse a la nueva agenda puesta sobre la mesa por ese electorado emergente. Una agenda centrada en mejores servicios públicos y una administración más ágil y con menos corrupción.

En El Salvador, el candidato del continuismo, Salvador Sánchez

"Además de ser heterogénea, la región oscila entre el cambio y la continuidad"

Cerén, del izquierdista FMLN, fue el más votado en la primera vuelta pero no alcanzó el 50% más uno de los votos (Sánchez Cerén sumó el 48,9 % y Norman Quijano del derechista Arena se quedó a diez puntos, con el 38,9%) por lo que tuvo que celebrarse una segunda vuelta. En el balotaje, celebrado el 9 de marzo, Sánchez Cerén se impuso por un ajustado resultado, con una ventaja de solo 0,22 puntos (unos 6.400 votos), sobre el candidato de Arena que logró agrupar en torno a su figura a todo el voto anti FMLN, tanto el de centro (los que en primera vuelta votaron al ex presidente Tony Saca) como el de derecha —ARENA— contrarios a la continuidad de la ex guerrilla en el poder.

En este caso, la polarización histórica que vive el país desde los años 80-90 (FMLN vs ARENA) y el propio desgaste del gobierno de Mauricio Funes (sobre todo por el bajo crecimiento económico del país y el problema perenne de la inseguridad) provocaron ese resultado tan estrecho y que el voto anticomunista se agrupara en torno a la candidatura del centroderechista ARENA:



Fuente: El Diario de Hoy

Estos comicios, y los de Panamá del 4 de mayo, mostraron que América Latina, en general, y Centroamérica, en particular, son entidades complejas y muy heterogéneas también desde un punto de vista político.

En los cinco primeros meses de 2014 se pudo asistir al triunfo de un candidato de izquierda (ex guerrillero) como Salvador Sánchez Cerén en El Salvador, a la victoria de un representante del centroizquierda ("socialdemócrata") como Luis Guillermo Solís en Costa Rica y al ascenso de un partido de derecha en Panamá, que llevaba como presidenciable a Juan Carlos Varela. Hubo sorpresa en este país dado que las encuestas señalaban como favorito a José Domingo Arias, el hombre apoyado por el presidente Martinelli, dentro, eso sí, de un triple empate técnico con las opciones *panameñista* de Varela y la izquierdista de Navarro. Al final ganó el opositor Juan Carlos Varela, encabezando la alianza conformada por los opositores partidos Panameñista (PPa) y Popular (PP), y lo hizo por casi siete puntos de diferencia —mucho más de lo previsto— sobre el oficialista José Domingo Arias (Cambio Democrático y Movimiento Liberal Republicano Nacionalista), con 31,39%; y diez sobre el opositor Juan Carlos Navarro (Partido Revolucionario Democrático) con el 28,15%.

Además de ser heterogénea, la región oscila entre el cambio y la continuidad movida por unas clases medias ascendentes que han crecido en la época de bonanza, pero que ahora poseen nuevas agendas (demandan mejores servicios públi-

cos, más seguridad y mayor combate contra la corrupción).

La región que votó continuidad en El Salvador, al volver a confiar en el FMLN (fuerza que ya alcanzara el poder con Mauricio Funes en 2009) votó cambio, sin embargo, en Costa Rica al apostar por el PAC (un partido de poco más de una década de vida, que jamás había llevado a un candidato propio a la presidencia). También votó cambio en Panamá aunque en este caso para ratificar a uno de los partidos tradicionales e históricos del país, el panameñista o arnulfista. Una fuerza que, de la mano de su legendario caudillo (Arnulfo Arias), llegó al poder en 1941, 1951 y 1968 y que, desde el regreso de la democracia en 1989, ha conquistado la presidencia en 1989, 1999 y ahora en 2014. En el caso de Panamá se dio una situación especial pues el panameñismo fue en 2009 en alianza con Cambio Democrático de Ricardo Martinelli (Varela fue su vicepresidente), aunque ambos acabaron rompiendo esa alianza política en 2011.

"Los deseos de cambio han salido a relucir de forma muy marcada, incluso donde ha habido continuidad"

Además, los deseos de cambio han salido a relucir de forma muy marcada, incluso donde ha habido continuidad como pudo percibirse con claridad en El Salvador: Sánchez Cerén solo se impuso por 6 mil votos y Arena estuvo muy cerca de echar del poder al FMLN ya que logró arrastrar, en la segunda vuelta contra el FMLN, más de 400 mil votos nuevos, absorbiendo los que se inclinaron en la primera vuelta por la opción centrista encabezada por Tony Saca. Esto provocó que el partido derechista acabara perdiendo por solo 6 mil papeletas de diferencia. Si en la primera vuelta la distancia fue de 10 puntos (48% vs 38% a favor de Sánchez Cerén), en la segunda las distancias se acortaron hasta lo mínimo (un 50,11% para Sánchez Cerén y un 49,89% para Norman Quijano) mostrando así un país muy dividido y polarizado.

ELECCIONES	RESULTADOS
ELECCIONES LEGISLATIVAS (9 DE MARZO DE 2014)	**Cámara:** Partido de la U 16,05% Partido Liberal 14,13% Partido Conservador 13,17% Centro Democrático 9,47% Cambio Radical 7,74% Alianza Verde 3,35% Polo Democrático 2,89%
	Senado: Partido de la U 15,58% Centro Democrático 14,29% Partido Conservador 13,58% Partido Liberal 12,22% Cambio Radical 6,96% Alianza Verde 3,94% Polo Democrático 3,78%
PRIMERA VUELTA DE LAS PRESIDENCIALES (27 DE MAYO DE 2014)	Óscar Iván Zuluaga 29,25% Juan Manuel Santos 25,69% Marta Lucía Ramírez 15,52% Clara López 15,23% Enrique Peñalosa 8,3% Voto en blanco 5,99% Abstención 59,9%
SEGUNDA VUELTA DE LAS PRESIDENCIALES (15 DE JUNIO DE 2014)	Juan Manuel Santos 7.839.342 (50,95%) Óscar Iván Zuluaga 6.917.001 (45%) Abstención 52,11%

Elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral

Los disputados comicios en Colombia

De igual manera, la volatilidad (la incertidumbre e imprevisibilidad de los resultados) fue otra de las características más sobresaliente en las elecciones colombianas de mayo, así como de las brasileñas y uruguayas de octubre.

"El uribismo dio la gran sorpresa no solo por forzar el balotaje sino por superar en votos a Santos en la primera vuelta"

En el caso de las colombianas hubo elecciones legislativas en marzo, primera vuelta presidencial en mayo y segunda en junio. Un proceso con un alto componente de imprevisibilidad en cuanto al resultado final, que además se alargó durante medio año.

Lo sorprendente, y luego lo ajustado de los resultados, les imprimió un carácter muy emocionante e impredecible a las elecciones presidenciales colombianas. El *uribismo* (y su candidato presidencial Óscar Iván Zuluaga) fue progresivamente emergiendo y fortaleciéndose primero en los comicios legislativos de marzo y luego se transformó, a lo largo de abril, en una opción muy viable para las presidenciales de mayo. Se aprovechó del inesperado estancamiento de Juan Manuel Santos en las encuestas y superó a quienes se perfilaban como rivales del presidente.

El *uribismo* dio la gran sorpresa no solo por forzar el balotaje sino por superar en votos a Santos en la primera vuelta:

La segunda vuelta fue un duelo muy áspero y duro, en muchos momentos impredecible, que polarizó al país entre *uribismo* y *antiuribismo*. Enfrentamiento que se saldó con una costosa reelección del presidente Santos. Tras 15 días de una campaña poco edificante (llena de insultos y acusaciones), ¿qué mensaje dejó para Colombia? Básicamente que el país se encontraba partido entre *uribistas* y *antiuribistas* lo cual se escenificó en una agria polémica en torno al proceso de paz con las FARC. Además, aunque la rivalidad entre Santos y Zuluaga fue política, escondía también una animadversión mucho más profunda y personal entre el actual presidente y su antecesor, Álvaro Uribe (padrino de la candidatura de Zuluaga).

Santos llegó a calificar de "ultraderechista" a Uribe: "*Ahora vemos un sector de la población, ese centro democrático que en el fondo es una extrema derecha, que está volviendo a algo que yo no me imaginaba: unos muchachos con camisas negras tratando de sabotear mis apariciones en la campaña*"...

...y Uribe lanzó duras acusaciones contra su sucesor: "En Ocaña me decían que al Catatumbo volvieron la coca y las Farc. Hoy, la palma africana marchitándose y la coca de regreso por permiso, por licencia del presidente Santos a las FARC".

Los cinco puntos de diferencia al final a favor de Santos fueron producto de un gran esfuerzo de movilización del voto por parte de los *santistas* en las zonas controladas por líderes locales del Parti-

Fuente: Semana

do Liberal, en especial en la Costa Atlántica y Pacífica, mientras que el voto urbano, que venía reclamando cambios y transformaciones, se inclinó en una buena parte hacia Zuluaga. Eso sí, la alianza para la segunda vuelta entre Santos y la izquierda favoreció que parte del voto urbano se inclinara por el presidente:

Los vaivenes en las elecciones brasileñas

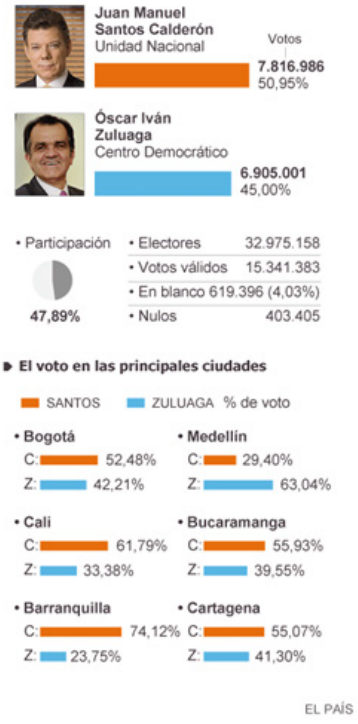
Los ingredientes que marcaron los comicios en Colombia se vivieron también en Brasil unos meses después: incertidumbre en los resultados, pérdida de apoyos del oficialismo, emergencia de un voto protesta y de desencanto de las clases medias.

En Brasil, los resultados estuvieron condicionados por una campaña electoral, en la primera vuelta, que fue una verdadera montaña rusa, llena de sorpresas y que se dividió en tres fases. Fases marcadas por la incertidumbre y por unas tendencias de fondo que se concretaron en constantes cambios de intención de voto. La campaña electoral no empezó, en realidad, hasta que acabó el 11 de julio el Mundial de fútbol de Brasil, un éxito organizativo, con poca incidencia de las protestas, y un rotundo fracaso deportivo para la selección *canarinha* (algo que finalmente se demostró que no tuvo ninguna incidencia en la campaña electoral).

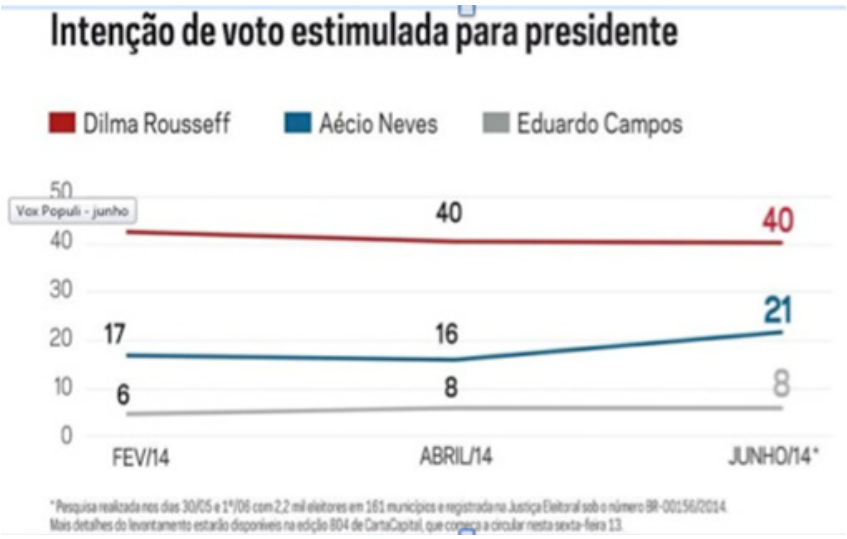
Por lo tanto, la campaña, que se inició a mediados de julio y que concluyó a comienzos de octubre, atravesó esas diversas etapas en las que se fue forjando el resultado que finalmente se dio en la primera vuelta celebrada el domingo 5 de octubre.

- **1ª Etapa (julio-agosto de 2014):** A comienzos de agosto parecía claro que Dilma Rousseff tenía un techo electoral (del 40%) y una amplia distancia con respecto al segundo (Aécio Neves rondaba el 20%). El tercero en discordia, el socialista Eduardo Campos, que llevaba a Marina Silva como compañera de candidatura, estaba estancado en torno al 10%. Este panorama conducía a una segunda vuelta en la que probablemente Dilma se mediría a Aécio y en la que la presidenta aparecía como clara favorita:

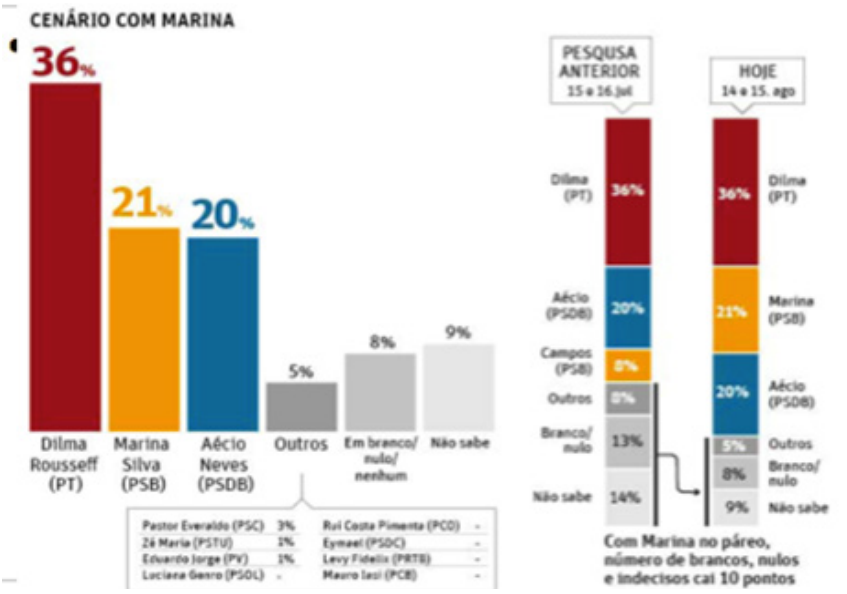
> **"En Brasil, los resultados estuvieron condicionados por una campaña electoral, en la primera vuelta, que fue una verdadera montaña rusa"**



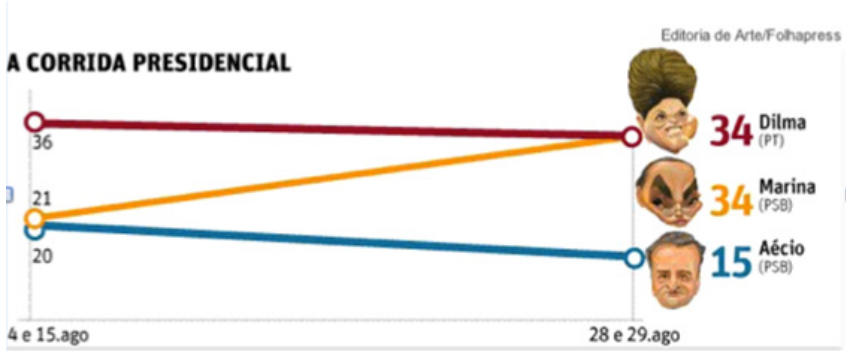
Fuente: diario El País



Encuesta de agosto de 2014. Infografía elaborada por Folha de Sao Paulo.



Encuesta de la segundas mitad de agosto de 2014. Infografía elaborada por Folha de Sao Paulo.



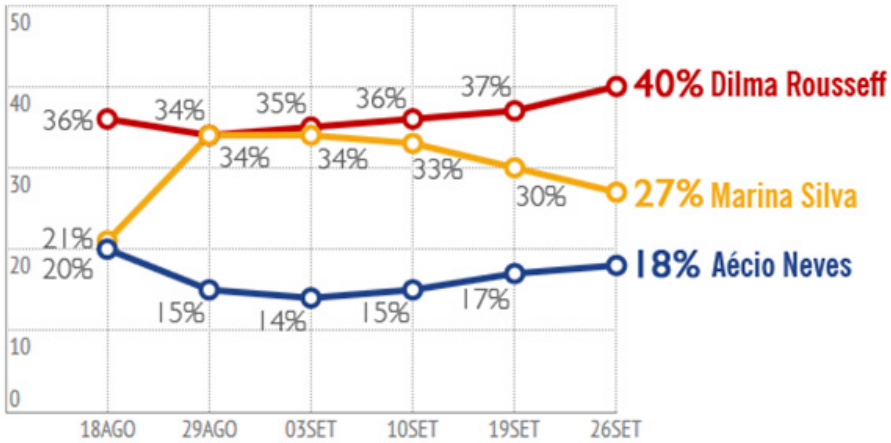
Encuesta Datafolha de finales de agosto. Infografía elaborada por Folha de Sao Paulo

Pero el 13 de agosto todo este escenario cambió de forma radical debido a la muerte en accidente de avión de Campos. Un hecho fortuito transformó la campaña (mucho más que la debacle deportiva como se había especulado) e introdujo un elemento de incertidumbre inexistente hasta ese instante. Campos fue sustituido por su vice presidenciable, Marina Silva, quien revolucionó la campaña. Marina, en dos semanas, desplazó a Aécio Neves, del PSDB, al tercer lugar (cuando era el favorito para disputar el balotaje a Dilma) y creció como la espuma en apenas unas semanas: si Campos rondaba el 10% en intención de voto, Silva marcaba el 21% nada más ser proclamada candidata e incluso en el balotaje se imponía a Dilma por 47 a 43.

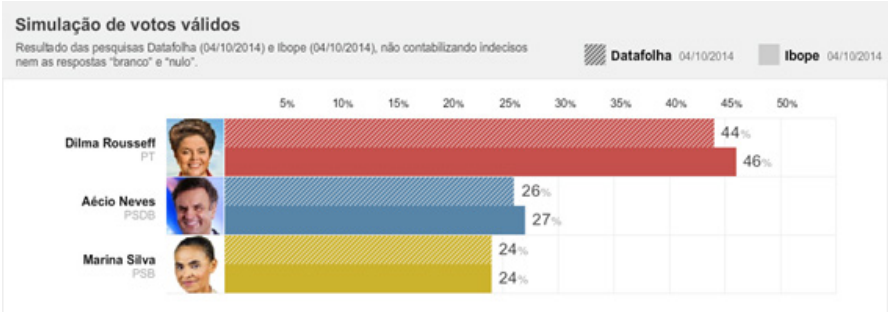
- **2ª Etapa (agosto-primera mitad de septiembre de 2014):** A finales de agosto, en la encuesta de Datafolha, Dilma y Marina estaban técnicamente empatadas en torno al 34% y la ecologista y candidata del PSB seguía ganando en el balotaje, con una diferencia de entre 6 y 9 puntos.

Esta progresión ascendente de Marina Silva se detuvo cuando Aécio Neves y Dilma Rousseff entraron en el cuerpo a cuerpo de la campaña, lanzando duros ataques a la nueva candidata a la que hasta ese momento habían tratado de ignorar pensando que se trataba de un fenómeno pasajero y coyuntural.

- **3ª Etapa (segunda mitad de septiembre-octubre de 2014):** El resultado fue que el crecimiento de Marina se detuvo a falta de dos semanas para los comicios y su intención de voto bajó hasta el 25%, a quince puntos de Dilma (40%), y con Aécio Neves (que retomó la tendencia ascendente que había empezado antes de la muerte de Campos) pisándole los talones. La maquinaria de movilización de votos del PT y de demolición del rival había entrado en juego. Eso, unido a las inconsistencias programáticas (su marcha y contramarcha en temas como el aborto o su perfil evangélico muy conservador en lo valórico), y a su fragilidad como líder (rompió a llorar en algunas ocasiones durante la campaña) acabaron hundiendo a Marina Silva:



Encuesta Datafolha de finales de agosto. Infografía elaborada por Folha de Sao Paulo



Fuente: diario Folha de Sao Paulo

La maquinaria del PT se había puesto en marcha de forma muy eficiente para destruir el fenómeno Marina y, como señala el politólogo Fernando Bizarro, en la publicación ConDistintosAcentos, "*cuando Marina tuvo que enfrentar las intemperies de una campaña electoral, la falta de profundidad de sus propuestas y la heterogeneidad de los intereses que ella representa se mostraron tóxicas para el mantenimiento del apoyo inicialmente recibido*".

Tanto era así que el domingo 5 de octubre, el mismo día de las elecciones, Aécio ya aparecía por delante de Marina en lo que era una evidencia más de lo volátil de la intención de voto durante la campaña:

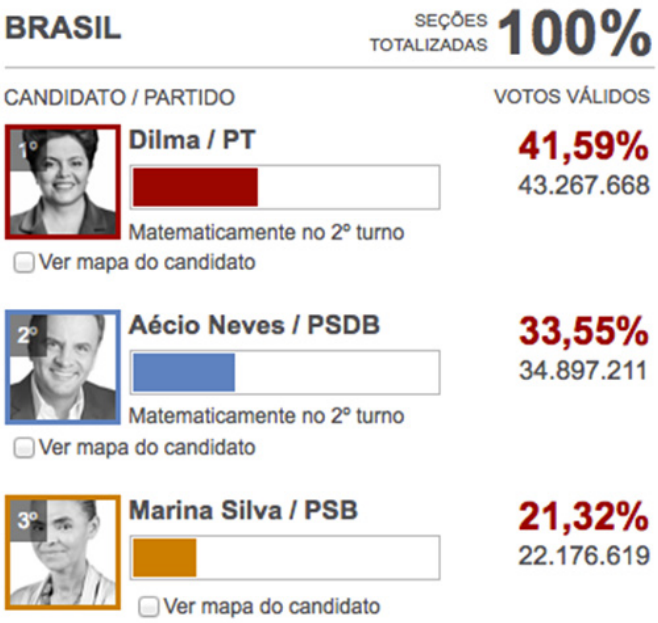
Finalmente, Dilma Rousseff resultaba la más votada en primera vuelta con el 41% de los votos, seguida de Aécio Neves, con el 33%, y Marina que caía hasta el 21%, cuando 15 días antes rondaba el 30%.

"Brasil es un país en plena transición social y política (y pronto económica)"

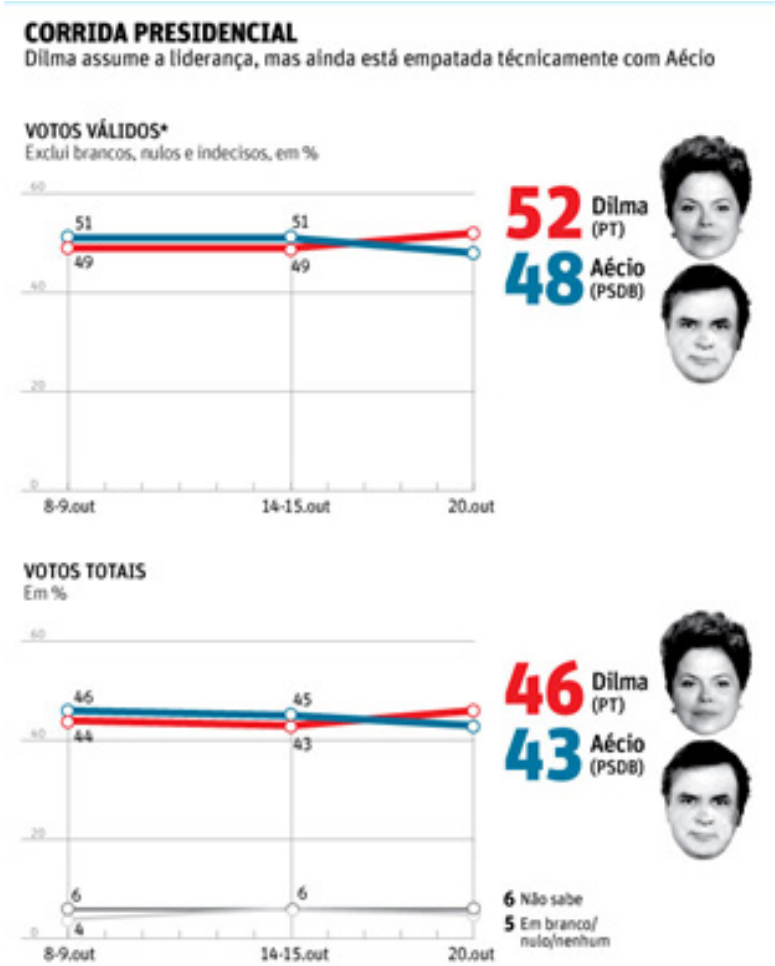
Esta montaña rusa que fue la campaña electoral evidenció que Brasil es un país en plena transición social y política (y pronto económica), en el que las fidelidades partidarias, y determinados liderazgos, son cada vez más volátiles y circunstanciales.

- **4ª Etapa (octubre de 2014):** El comienzo de la campaña para la segunda vuelta estuvo marcado por la subida en la intención de voto de Aécio que logró el apoyo explícito de Marina Silva y del partido que la respaldó, el PSB. También le concedieron su concurso el Partido Popular Socialista (PPS), que integró la coalición de Silva. Asimismo, se situaron a su lado Eduardo Jorge, del Partido Verde (PV), y el pastor Everaldo Dias, del Partido Social Cristiano (PSC), quienes recibieron, entre ambos, el 1,36% de los votos. Además, las primeras encuestas apuntaban a que existía un empate técnico entre Dilma y Aécio en el balotaje pero con ventaja para el ex gobernador de Minas Gerais.

Según Ibope, a mediados de octubre, el candidato del PSDB obtenía el 46% de los votos en



Fuente: Folha de Sao Paulo

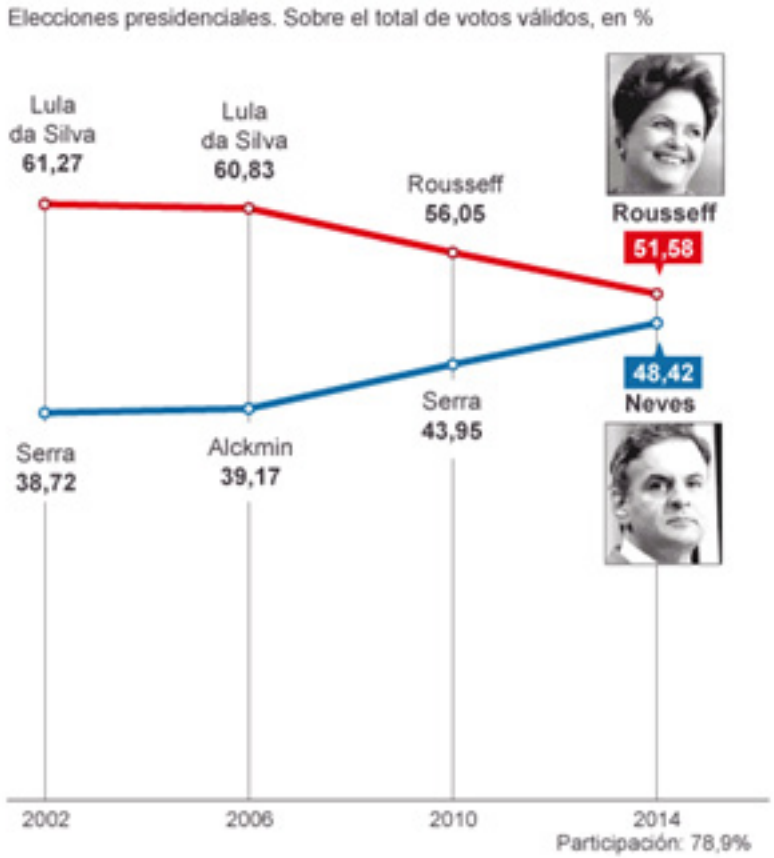


Infografía elaborada por el diario Folha de Sao Paulo

la segunda vuelta y Rousseff el 44%. Y según Datafolha, Neves, teniendo en cuenta los votos válidos, obtenía el 51% contra el 49% de la candidata del PT. Una tendencia que empezó a revertirse en la última semana de octubre colocándose primera en intención de voto Dilma Rousseff.

Finalmente se repitió, en parte, la historia de la primera vuelta. En el último tramo de los comicios, la maquinaria del PT empujó a Dilma al primer puesto mientras que Aécio Neves se quedaba por debajo del 50%. Era, otra vez, la constatación de la volatilidad en las tendencias, pero la tendencia brasileña a reelección de sus liderazgos.

"La política en América Latina ha atravesado en 2014 un periodo de gran volatilidad e incertidumbre en las distintas elecciones que han tenido lugar en la región"



Infografía elaborada por el diario El País

Como apunta el analista Daniel Zovatto, "*en Brasil y Uruguay, ha prevalecido en el electorado el miedo a perder los importantes avances sociales conseguidos en la última década. Es cierto que existe un deseo de cambio y que el electorado ha "coqueteado" con los candidatos que proponían romper con el statu quo (Marina Silva, Aécio Neves y Luis Lacalle Pou). Sin embargo, a la hora de la verdad han prevalecido una postura más "conservadora" y el temor a apostar por unas alternativas sobre las que pendía la duda de si se preservarían el progreso social obtenido en los últimos años. Los numerosos y generosos programas sociales son una poderosa arma clientelar que generan lealtad política y réditos electorales para los oficialismos*".

La excepción boliviana

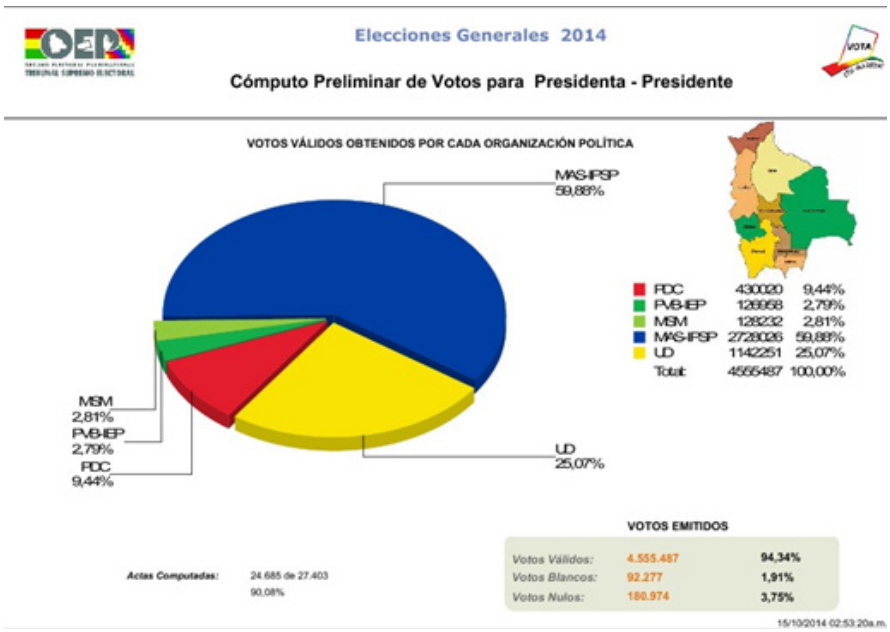
La política en América Latina ha atravesado en 2014 un periodo de gran volatilidad e incertidumbre en las distintas elecciones que han tenido lugar en la región. Ocurrió, como se ha podido comprobar en las líneas anteriores, en El Salvador y en Colombia en la primera mitad del año y en Brasil y Uruguay en la segunda. Pero esa incertidumbre y esa volatilidad no se dieron en Bolivia, donde Evo Morales fue reelegido para el periodo 2015-2020 con el 61% de los votos y una distancia de más de 35 puntos sobre su principal rival, Samuel Doria Medina, que acabó con el 24% de los votos. La contundente victoria electoral vino acompañada de una confirmación

"Estos resultados de 2014, confirmaron la fuerte hegemonía masista y evista en Bolivia, la cual no parece decaer con el paso de los años"

de la hegemonía del Movimiento al Socialismo, el partido de Morales, desde un punto de vista geográfico: fue el más votado en todos los departamentos menos en el Beni y el MAS se impuso en 8 de los 9 departamentos. Incluso perdiendo en Beni, Morales subió allí del 37,66% al 43%. También, ese predomino se dio desde un punto de vista legislativo donde el "*masismo*" ha conquistado en 2014 los dos tercios del legislativo, lo cual le permitiría cambiar la Constitución sin necesidad de pactar con la oposición.

Los resultados electorales

El resultado de la elección del 12 de octubre no dejó margen a la duda, ya que Morales se impuso en ocho de los nueve departamentos, incluyendo Santa Cruz de la Sierra. Aunque en las principales circunscripciones andinas su candidatura sufrió retrocesos significativos, siempre superó o rondó el 60% de los votos:



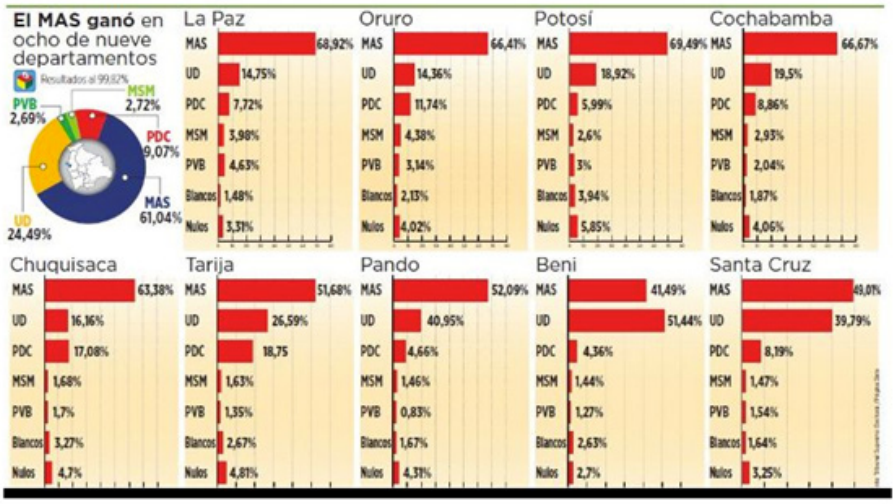
Datos e infografía del TSE de Bolivia

Además de por este triunfo contundente de Morales, la jornada electoral estuvo marcada, una vez cerrados los colegios, por los graves fallos técnicos que retrasaron el conocimiento de los resultados oficiales durante tres días. En ese tiempo los únicos datos fehacientes eran las estimaciones de voto a boca de urna realizadas la noche del domingo, los cuales daban la victoria de Morales por más del 60% de los votos.

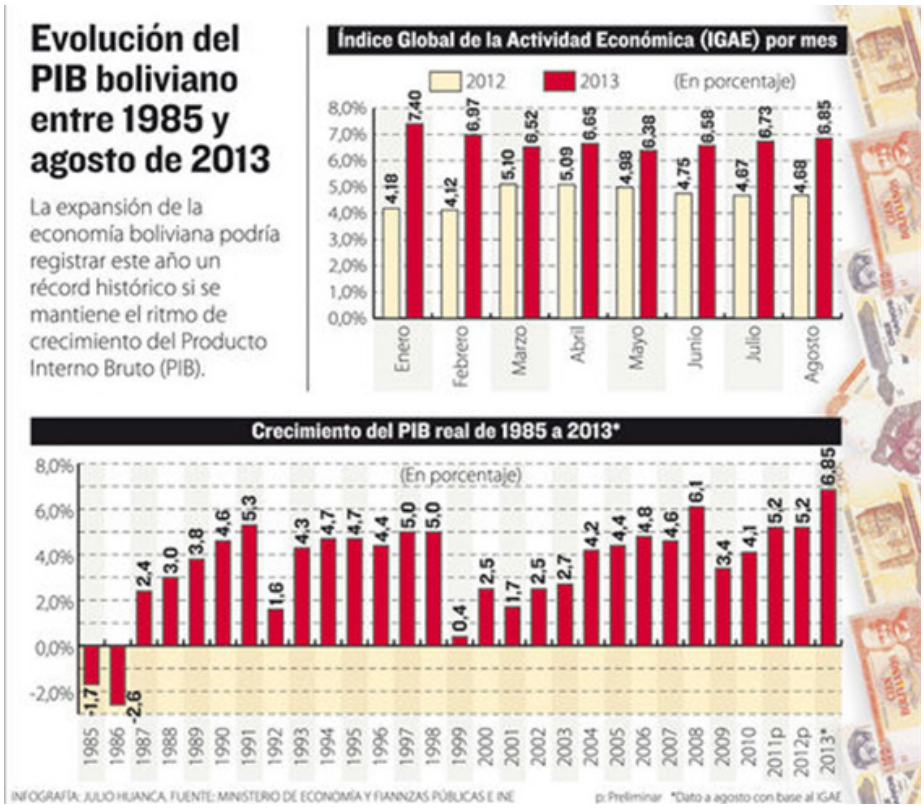
Fue, por lo tanto, una victoria contundente que anunciaba ya el próximo paso y fuerza de Evo Morales: ir hacia la conquista de todo el poder local en las elecciones departamentales de 2015. Con los resultados de las elecciones en 2014 (y aunque las elecciones en ámbitos sub nacionales tienen otro tipo de dinámicas) el MAS se hizo con la victoria por más del 50% en todos los departamento salvo Beni (donde solo alcanzó el 41%) y en Santa Cruz, donde, de todas formas, fue la fuerza más votada con el 49,07%:

Pero, ¿por qué Bolivia representa una excepción en cuanto a hegemonía de la administración gobernante en comparación con las dificultades por las que atraviesan otros oficialismos en la región?

Estos resultados de 2014, como los de 2005 (cuando Evo Morales recibió el 54% de los votos) y los de 2009 (cuando captó el 64%) confirmaron la fuerte hegemonía *masista* y *evista* en Bolivia, la cual no parece decaer con el paso de los años (el apoyo a Morales disminuye solo cuatro puntos entre 2009 y 2014 y sigue estando por



Fuente e infografía: La Razón



Infografía elaborada por el diario La Razón

encima del 60%). Una hegemonía que se explica por el colapso del sistema de partidos vigente desde 1982 y por el auge económico que le ha proporcionado al gobierno de Morales los ingresos suficientes para desplegar una ambiciosa política social.

Tras la nacionalización de los hidrocarburos en 2006, la recaudación del Estado alcanzó los 2.300 millones de dólares cuando en 2005 era de apenas 526 millones, un 334,60% de incremento. La nacionalización de los hidrocarburos, además, generó ingresos en los últimos siete años por 19.000 millones de dólares, comparados con los 3.300 millones del quinquenio precedente. Esos nuevos ingresos son los que explican, y los que están detrás de, las políticas redistributivas que han permitido que casi un tercio de la población boliviana (3,2 millones de personas) reciba un bono de asistencia social y ayuda económica directa del Estado (ya sea a través del bono Juancito Pinto, para los escolares; de la Renta Dignidad, para los adultos mayores; o del bono Juana Azurduy de Padilla, destinado a las mujeres embarazadas y niños menores de dos años).

Esa expansión económica (el país crece por encima del 4% desde 2010) y el excedente de ingresos explican, asimismo, cómo un régimen que estuvo a punto de colapsar entre 2006 y 2009 y llevar al país al enfrentamiento civil, ha acabado consolidándose muy firmemente:

Reforzado y relegitimado con su nueva reelección de 2014, Evo

"El futuro de Bolivia y de su actual régimen depende de la decisión final que tome Evo Morales dada la 'evodependencia' de su partido"

Morales afronta un quinquenio que va a estar marcado por tres variables:

- Desde el punto de vista político, todo va a girar en torno a si Morales buscará o no la reelección en 2020. La constitución de 2009 no se lo permite y el presidente boliviano ha declarado que no tiene aspiraciones de continuar.

  Pero lo cierto es que el proyecto *masista* y *evista* no tiene un heredero o delfín claro y la dependencia de MAS y del régimen de la figura carismática y de gran simbolismo que encarna Evo Morales provoca que, sin su liderazgo, el andamiaje construido desde 2006 puede colapsar y desaparecer. Además, los ejemplos regionales (la reelección de Hugo Chávez, Rafael Correa, Daniel Ortega…) provocan que se fortalezcan las dudas en torno a un Evo Morales fuera de la política en 2020 y dedicado a regentar un restaurante (como ha llegado a afirmar). El futuro de Bolivia y de su actual régimen depende de la decisión final que tome Evo Morales dada la "*evodependencia*" de su partido.

- En el terreno económico, pese a que Evo Morales mantiene un discurso antiimperialista y de reivindicación anticolonialista, su praxis desde 2009 es de carácter desarrollista en cercana alianza con la élite empresarial. En especial con el departamento de Santa Cruz, tradicionalmente opositor a su gestión, pero donde en estas elecciones ha ganado con amplitud, con casi el 50% de los votos.

  Mantiene así un discurso "revolucionario" ("*Ha ganado la dignidad y la soberanía del pueblo boliviano, y (el triunfo) está dedicado a todos los pueblos del mundo que luchan contra el imperialismo*"), pero la senda que va a seguir en este quinquenio será, aún más marcadamente, desarrollista ya que pretende dar un impulso a la industrialización del gas, el litio y del hierro. Según Morales, "*la meta está clarísima, no seguir exportando la materia prima en hierro, sino más bien exportarla (industrializada) para la construcción*".

  Pero impulsar esa industrialización requiere de unas inversiones que el Estado boliviano no puede, por sí solo, acometer debiendo entonces buscarlas en el exterior (en Rusia o China) o también atrayendo otros capitales extranjeros. En ese sentido, las relaciones con las grandes corporaciones como Repsol YPF, una vez producida la nacionalización en 2006, han acabado siendo excelentes. De hecho, sus tradicionales nacionalizaciones los días primero de mayo quizá sigan produciéndose, pero no van a afectar a esos grandes consorcios internacionales. En 2013 el propio Evo señalaba que "*a las empresas que invierten, quiero decirles que está garantizada la inversión,*

pero también recuperar su inversión y que tienen derecho a las utilidades".

De todas formas, subsisten ciertas dudas sobre la viabilidad del modelo económico en el que se sostiene el régimen y que ha proporcionado estos años de alto crecimiento económico. Ahora que la región entra en un periodo de ralentización, que podría acabar afectando a Bolivia, no parece tan viable la política monetaria basada en congelar el tipo cambio, en el crecimiento de la deuda interna, la fuerte expansión del gasto público o el incremento sustancial de trabajadores en las empresas estatales.

- La tercera dinámica que va a marcar este quinquenio va a ser el de la propia naturaleza del régimen.

La acumulación de poder lograda por Evo Morales en estas elecciones, donde cuenta con los dos tercios del legislativo y donde la oposición ha vuelto a quedar muy golpeada, echa un manto de duda sobre la capacidad de fiscalización que tendrá esa oposición debilitada en el legislativo. Y en ese sentido, todo parece indicar que en este quinquenio no se detendrá la deriva del régimen que encabeza Evo Morales hacia la construcción de un sistema altamente clientelista, personalista y escasamente institucionalizado.

Como señala el ex presidente boliviano Carlos Mesa, "*el estado de derecho está seriamente debilitado, debilidad que tiene que ver con una profunda desinstitucionalización en todos los órdenes, que está disfrazada por la fuerza personal, el poder de convocatoria y la legitimidad de origen del Presidente, que concentra todo en él mismo. Es tiempo de preguntarle si de verdad cree que ese culto a la personalidad (multiplicado en sus imágenes en todo el país) y su omnipresencia en los medios estatales y paraestatales, son rasgos saludables para su proyecto histórico y para su propia conexión con la realidad*".

"Las elecciones uruguayas cerraron el año electoral en América Latina y, en sí mismas, resumieron todas las dinámicas que caracterizaron a la región a lo largo de 2014"

Las elecciones uruguayas

Las elecciones uruguayas cerraron el año electoral en América Latina y, en sí mismas, resumieron todas las dinámicas que caracterizaron a la región a lo largo de 2014, en especial en el área sudamericana:

- Ganó el oficialismo del Frente Amplio (en el poder desde 2005) como se impusieron los partidos que ocupan la presidencia en Colombia, Brasil, Bolivia y El Salvador.

- Triunfó la izquierda, en este caso la izquierda moderada y reformista que encarna Tabaré Vázquez, al igual que venció la izquierda en El Salvador y Bolivia y el centroizquierda en Costa Rica y Brasil

y el centro (Santos) apoyado por la izquierda en Colombia.

- Fue, asimismo, un triunfo tras disputarse el balotaje, una segunda vuelta como ocurriera en Colombia, Brasil, Costa Rica y El Salvador.

- Además, la oposición uruguaya, si bien con menos fuerza que en los casos colombiano y brasileño, encarnó el voto de los sectores medios emergentes que reclaman mejores servicios públicos, cierto cansancio con la hegemonía del oficialismo y cierto malestar con la creciente presión fiscal.

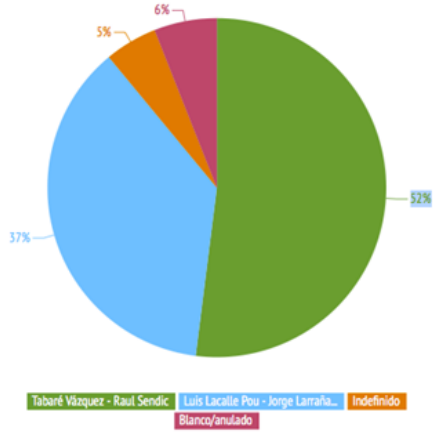
La campaña para la primera y la segunda vuelta en las presidenciales de Uruguay fue el día y la noche de este proceso electoral. Si la emoción y la incertidumbre predominaron en la primera vuelta, el aburrimiento y la falta de tensión presidieron el camino hacia el balotaje. Luis Lacalle Pou, el candidato del Partido Nacional, fue el responsable de convertir la campaña para los comicios del 26 de octubre en un duelo apasionante con el candidato del oficialista Frente Amplio, Tabaré Vázquez. Su ascenso en las encuestas parecía hacer peligrar la reelección de Vázquez y se transformó en el gran animador de la campaña entre julio y octubre por su mensaje fresco y sus propuestas atrayentes y renovadoras.

Sin embargo, los resultados de las elecciones del 26 de octubre hundieron casi toda emoción: Tabaré Vázquez se quedó a las puertas de la reelección al conseguir el 47,8% de los votos mientras que la suma de blancos (Lacalle Pou, 31%) y colorados (Pedro Bordaberry, 13%) no alcanzaba para ganar al frente amplismo.

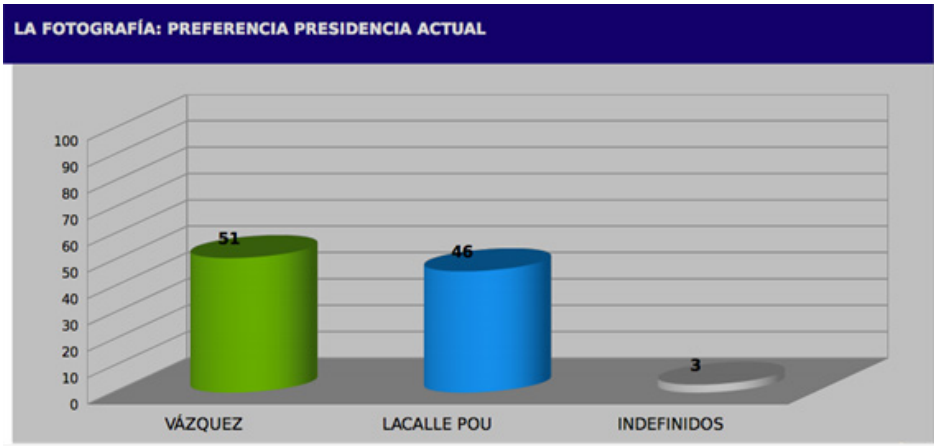
Además, esa pérdida de emoción se vio confirmada cuando aparecieron las primeras encuestas para la segunda vuelta: el ex presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) mantenía su amplia ventaja en las encuestas a menos de tres semanas de la segunda vuelta electoral en Uruguay.

Los resultados finales tras las elecciones del 30 de noviembre confirmaron estas encuestas: Tabaré Vázquez se impuso por más de 12 puntos de ventaja sobre Lacalle Pou. Con el 100% escrutado, la fórmula integrada por Tabaré Vázquez y Raúl Sendic acumuló el 53,6% de los votos (1.226.105 votos) frente al 41,1% (939.074) de Lacalle Pou y Jorge Larrañaga, del Partido Nacional (Blanco).

FACTUM: Intención de voto para el balotaje del 30 de noviembre



Fuente e infografía: diario El País



Datos e infografía: Factum

3. CONCLUSIONES

2014 ha resultado ser un año muy importante desde el punto de vista electoral en América Latina. Importante por lo que ha sucedido y también por lo que anuncia para próximas citas ante las urnas: se ha ido confirmando que la región puede estar a las puertas de un cambio de su ciclo político-electoral, el cual estaría germinando, producto, a su vez, de los cambios sociales y económicos ocurridos a lo largo de la última década. Todo ese cóctel ha desembocado en que las hegemonías políticas han estado en riesgo, y ,posiblemente lo estén, todavía más, en el futuro próximo: la reelección de Juan Manuel Santos estuvo cerca de no producirse y las hegemonías del PT en Brasil, el FMLN en El Salvador y el Frente Amplio en Uruguay han estado en entredicho. En Costa Rica ha acabado la preponderancia del PLN.

"La región puede estar a las puertas de un cambio de su ciclo político-electoral, el cual estaría germinando, producto, a su vez, de los cambios sociales y económicos ocurridos a lo largo de la última década"

¿Qué puede estar ocurriendo? En realidad, en 2014 han confluido una serie de dinámicas de carácter coyuntural y general que explican, en gran parte, la actual situación y preanuncian lo que puede venir:

- En primer lugar, en muchos países se asiste a un progresivo agotamiento de determinadas hegemonías políticas.

  Es el caso del predominio del PLN en Costa Rica (2006-2014), del lulismo en Brasil (en el poder desde 2003, que cosechó en 2014, el peor resultado desde 2002), o del Frente Amplio uruguayo (que va a cumplir en 2020 quince años al frente del país). Ocurre, de forma similar, con el chavismo en Venezuela, fuerza predominante desde 1999, o el kirchnerismo en Argentina, que ocupa la Casa Rosada desde 2003.

- Los oficialismos en el poder siguen venciendo en las urnas aunque sus victorias se antojan mucho más difíciles de conseguir en el futuro.

  En ese sentido, los casos más emblemáticos fueron el de Juan Manuel Santos que, antes de conseguir la reelección, quedó por detrás del principal referente opositor, el uribista Óscar Iván Zuluaga; o el caso de Salvador Sánchez Cerén que en la segunda vuelta se impuso por tan solo seis mil votos.

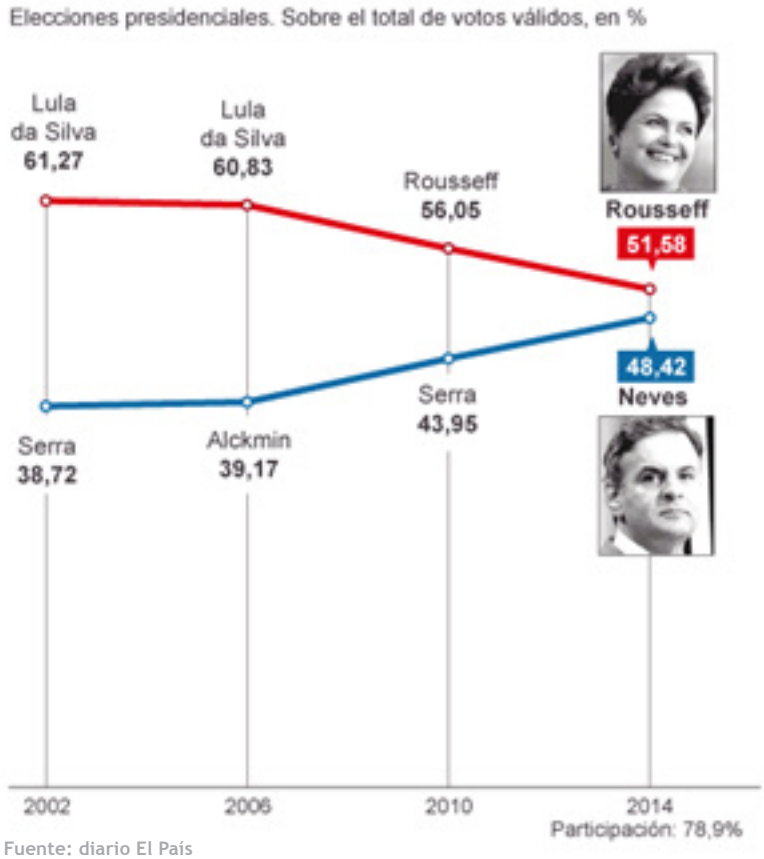
  Un ejemplo paradigmático fue lo ocurrido en Brasil. Los resultados de la segunda vuelta dieron como vencedor a la candidata del Partido de los Trabajadores (PT) que se impuso por poco más de tres puntos: el peor resultado del partido fundado por Lula da Silva desde 2002, lo que indica que el nuevo gobierno Petista de Dilma Rousseff va a enfrentar una de las mayores oposiciones tras los mandatos de Lula.

  El PT logró derrotar al PSDB en 2002, 2006 y 2010: Lula venció a José Serra en 2002 por más de 22 puntos y a Geraldo Alckmin en 2006 por más de 20, mientras que Dilma hacía lo propio con Serra en 2010 por casi 12 puntos de ventaja.

"Es cada vez más evidente que a los oficialismos les cuesta ganar las elecciones con comodidad"

Contra Aécio Neves, en 2014, las diferencias han quedaron reducidas a solo 3 puntos:

De todas formas, las reelecciones consecutivas (como las ocurridas este año en Colombia, Brasil y Bolivia) siguen teniendo mucha vigencia: todos los presidentes sudamericanos que han buscado la reelección inmediata entre 1978 y 2014 la han conseguido. Los dos únicos ejemplos de presidentes que buscaron permanecer en el poder y no lo consiguieron son dos mandatarios ajenos al área sudamericana: Daniel Ortega en 1990 en Nicaragua e Hipólito Mejía en 2004 en la República Dominicana.



Fuente: diario El País

Todos los oficialismos se han impuesto en las elecciones que han tenido lugar en 2014 en Sudamérica. Venció Juan Manuel Santos en Colombia, Evo Morales en Bolivia, Dilma Rousseff en Brasil y Tabaré Vázquez en Uruguay. ¿Qué les ocurre a las oposiciones que levantan tantas expectativas y acaban derrotadas una tras otra en los comicios sudamericanos? Curiosamente, cuando todo indicaba a que las oposiciones tenían la posibilidad de derrotar a los oficialismos (al menos en Colombia, Brasil y Uruguay) todas han sido vencidas. Cuando parecía que esas oposiciones captaban el malestar ciudadano, sobre todo de las clases medias, a la hora de la verdad, las urnas les han dado la espalda.

Como señala Daniel *Zovatto "es cada vez más evidente que a los oficialismos les cuesta ganar las elecciones con comodidad (pasó en El Salvador, en Colombia y ha vuelto a ocurrir en Brasil). Pero también es cierto que a las oposiciones tampoco les resulta fácil derrotar a los oficialismos (han fracasado este año en El Salvador, Colombia, Bolivia, Brasil y, probablemente, también en Uruguay). El electorado parece estar optando no tanto por el cambio, entendido como alternancia, sino por el cambio en la continuidad, reeligiendo a los oficialismos pero al mismo tiempo enviándoles un*

"Las clases medias emergentes, que han crecido en estos años de bonanza y estabilidad política, ahora piden otras cosas: mejoras en los servicios públicos (sanidad, transporte público y educación), mayor seguridad ciudadana, y menos corrupción"

mensaje de insatisfacción con la actual situación".

Pese a todos los fracasos opositores, todo indica que ya nada va a ser igual. Las hegemonías aplastantes, salvo excepciones como la de Evo Morales, van a ser una rara avis. El ascenso opositor en Sudamérica ha venido para quedarse (han forzado, en tres de los cuatro casos, balotajes) y 2014 ha sido el primer paso de un fenómeno emergente. En palabras del analista Julio Burdman, "*la reelección de Dilma Rousseff en Brasil, y antes la de Morales en Bolivia, conspiran en contra de la tesis del "momentum" opositor…Vázquez, junto a Bachelet y Lula, forma parte de una generación de presidentes suramericanos de larga duración que siguen ocupando el centro de las escenas políticas. Dentro de algunos años, por ello mismo, seguramente la demanda generacional será un issue más poderoso; todavía está verde*".

- Además de desgaste, estas hegemonías partidistas han perdido conexión con la sociedad en un doble frente:

  » Por un lado, con las nuevas generaciones que no han visto otra cosa en el poder que, por ejemplo, al PT en Brasil o al Frente Amplio en Uruguay y que llegan ahora a la mayoría de edad para votar. La directora de la consultora uruguaya, Cifra, Mariana Pomiés, lo explica así para el caso uruguayo: "*Dicho futbolísticamente, el semillero del Frente Amplio eran los jóvenes y lo que nosotros venimos viendo principalmente en el último año es un cambio en esa predisposición natural de los jóvenes a votar al Frente Amplio*".

  » Por otro, las clases medias emergentes, que han crecido en estos años de bonanza y estabilidad política, ahora piden otras cosas: mejoras en los servicios públicos (sanidad, transporte público y educación), mayor seguridad ciudadana, y menos corrupción. Una agenda renovada ante la que los partidos en el poder no están sabiendo, por el momento, reaccionar de forma adecuada.

  El analista Álvaro Vargas Llosa explica que "*esta clase media emergente, que la estadística clasifica como "clase C" en Brasil, se ha desilusionado del gobierno… No es difícil entender lo que sucede. Esta clase media empieza a advertir que, como en La Cenicienta, el encanto podría desvanecerse a la medianoche y todo podría volver a la mediocre realidad. Brasil no crece desde hace cuatro años y, si siguen las cosas sí, la incipiente señal de aumento del desempleo después de tantos años de empleo abundante podría cobrar la fuerza de una tenden-*

cia. Además, estos hogares —añade Vargas Llosa— están bastante endeudados y dedican ya un porcentaje importante de sus ingresos a saldar esos créditos. Por fin, las expectativas que su nueva condición despertó en ellos en lo que hace referencia a los servicios públicos ha chocado con un Estado terriblemente tercermundista, muy alejado del sueño de los rutilantes BRIC de hace pocos años".

- La región sigue siendo políticamente heterogénea

Las elecciones de 2014 en Costa Rica, El Salvador, Panamá, Colombia, Brasil, Bolivia y Uruguay han mostrado a una región, desde el punto de vista político, social y económico, muy heterogénea. Las diferentes izquierdas han triunfado en cuatro de las cinco elecciones sudamericanas que tuvieron lugar durante los últimos 12 meses y en cinco de las siete que se llevaron a cabo en América Latina. La reelección de Juan Manuel Santos en Colombia fue la única excepción a esta tendencia regional. Esto contrasta con lo ocurrido en Centroamérica y México donde hay mayor heterogeneidad entre victorias de la izquierda (como la del FMLN en El Salvador), centroizquierda (el PAC en Costa Rica), centroderecha y derecha (El Partido Panameñista de Juan Carlos Varela).

- En quinto lugar, la economía no ha acompañado en esta coyuntura de 2014 a los oficialismos. La ralentización que padece la región empieza a percibirse, quizá lo haga más claramente en 2015, y eso no contribuye a dar continuidad ni a sostener los proyectos de los diferentes oficialismos. El bajo crecimiento económico, que podría continuar en los próximos años, tendrá una consecuencia directa sobre el aumento del malestar ciudadano y los vaivenes en la intención de voto.

En realidad, debido a todos estos ingredientes analizados puede considerarse que 2014 puede ser contemplado como el primer año de un cambio de ciclo. Un nuevo ciclo político que se abre y que se caracterizaría por la volatilidad electoral y la debilidad de las hegemonías partidarias y personalistas. Todo ello dentro de una economía menos pujante, en ciertas ocasiones hasta inmersa en crisis (Venezuela y Argentina), y una sociedad más heterogénea, en la que van a aflorar numerosas contradicciones y un malestar latente y, sobre todo, creciente. Todo indica que se puede estar conformando un tiempo de mayor volatilidad, producto de los cambios socia-

"2014 puede ser contemplado como el primer año de un cambio de ciclo. Un nuevo ciclo político que se abre y que se caracterizaría por la volatilidad electoral y la debilidad de las hegemonías partidarias y personalistas"

VICTORIAS DE LA IZQUIERDA EN 2014	Salvador Sánchez Cerén (El Salvador) Evo Morales (Bolivia) Dilma Rousseff (Brasil)
VICTORIAS DEL CENTROIZQUIERDA EN 2014	Luis Guillermo Solís (Costa Rica) Tabaré Vázquez (Uruguay)
VICTORIAS DEL CENTRODERECHA EN 2014	Juan Manuel Santos (Colombia) Juan Carlos Varela (Panamá)

Fuente: elaboración propia

"La opinión pública reclama cambios pero no existe una clara agenda de para dónde se desea caminar"

les (aumento de las protestas y la insatisfacción de las clases medias emergentes) y económicos (ralentización mundial). Una volatilidad que va a tener como consecuencia directa que las largas hegemonías políticas sean ahora mucho más difícil de mantener. En 2015, por ejemplo, será más difícil de mantener el predominio *kirchnerista* y, sobre todo, que se produzcan victorias abrumadoras como las de Cristina Kirchner en 2007 y 2011.

En realidad, a lo que se asiste es a una coyuntura en la que la región se encuentra en plena transición. Una triple transición que es:

» Social, por la emergencia de las clases medias las cuales han alterado las agendas, las políticas públicas y hasta las mismas relaciones sociales.

» Política provocada también por los cambios y tensiones que sufren los sistemas de partidos y por los problemas de los propios regímenes políticos para encauzar esas nuevas demandas.

» Económica debida al fin de la década de auge y crecimiento que ha vivido Latinoamérica basada en los altos precios de las exportaciones de *commodities*.

Además, en un contexto de ralentización económica, inflación de expectativas y reclamos sociales, las fidelidades partidarias, y a determinados liderazgos, son cada vez más volátiles. La opinión pública reclama cambios pero no existe una clara agenda de para dónde se desea caminar. Como explica Juan Arias en el diario El País para el caso brasileño, "*el 74% de los brasileños piden un cambio, según el Instituto Datafolha, pero al mismo tiempo se mueven entre dos sentimientos encontrados: el deseo de algo que mejore sus vidas, ya que no les basta lo obtenido en estos 12 años, y el miedo a que ese cambio les haga perder lo ya conquistado, sobre todo por parte de quienes son más pobres y más se han beneficiado de las ayudas sociales de los Gobiernos del PT. Ellos representan la gran mayoría de los votantes de la candidata Rousseff*".

En definitiva, amanece una América Latina más difícil de gobernar porque la región está entrando en una nueva etapa económica y social de su historia (mucho más compleja, de menor crecimiento y mayores tensiones y reclamos de las emergentes clases medias y los sectores populares). Y todo eso tiene unas consecuencias directas sobre los sistemas de partidos y la gobernabilidad de los países de la región ya que pone a prueba la capacidad de los gobiernos para encauzar adecuadamente las presiones sociales e impulsar políticas públicas que encuentren un consenso generalizado entre la ciudadanía.

LLORENTE & CUENCA

LLORENTE & CUENCA es la primera consultoría de Gestión de la Reputación, la Comunicación y los Asuntos Públicos en España, Portugal y América Latina. Cuenta con **diecisiete socios** y **350 profesionales** que prestan servicios de consultoría estratégica a empresas de todos los sectores de actividad con operaciones dirigidas al mundo de **habla española y portuguesa**.

Actualmente, LLORENTE & CUENCA tiene oficinas propias en **Argentina**, **Brasil**, **Colombia**, **Chile**, **Ecuador**, **España**, **México**, **Panamá**, **Perú**, **Portugal** y **República Dominicana**. Además, ofrece sus servicios a través de compañías afiliadas en **Estados Unidos**, **Bolivia**, **Paraguay**, **Uruguay** y **Venezuela**.

Su **desarrollo internacional** ha llevado a LLORENTE & CUENCA a ocupar en 2014 el puesto 55 del Ranking Global de **compañías de comunicación más importantes del mundo**, elaborado cada año por la publicación *The Holmes Report*.

DIRECCIÓN CORPORATIVA

José Antonio Llorente
Socio Fundador y Presidente
jallorente@llorenteycuenca.com

Enrique González
Socio y CFO
egonzalez@llorenteycuenca.com

Jorge Cachinero
Director Corporativo de Innovación
jcachinero@llorenteycuenca.com

ESPAÑA Y PORTUGAL

Arturo Pinedo
Socio y Director General
apinedo@llorenteycuenca.com

Adolfo Corujo
Socio y Director General
acorujo@llorenteycuenca.com

Madrid

Joan Navarro
Socio y Vicepresidente Asuntos Públicos
jnavarro@llorenteycuenca.com

Amalio Moratalla
Socio y Director Senior
amoratalla@llorenteycuenca.com

Juan Castillero
Director Financiero
jcastillero@llorenteycuenca.com

Lagasca, 88 – planta 3
28001 Madrid
Tel: +34 91 563 77 22

Barcelona

María Cura
Socia y Directora General
mcura@llorenteycuenca.com

Muntaner, 240-242, 1º-1ª
08021 Barcelona
Tel: +34 93 217 22 17

Lisboa

Carlos Matos
Socio Fundador y Director General
cmatos@llorenteycuenca.com

Madalena Martins
Socia Fundadora
mmartins@llorenteycuenca.com

Rua do Fetal, 18
2714-504 S. Pedro de Sintra
Tel: + 351 21 923 97 00

AMÉRICA LATINA

Alejandro Romero
Socio y CEO América Latina
aromero@llorenteycuenca.com

José Luis Di Girolamo
Socio y CFO América Latina
jldgirolamo@llorenteycuenca.com

Antonio Lois
Director Regional de RR.HH.
alois@llorenteycuenca.com

Bogotá

María Esteve
Directora General
mesteve@llorenteycuenca.com

Germán Jaramillo
Presidente Consejero
gjaramillo@llorenteycuenca.com

Carrera 14, # 94-44. Torre B – of. 501
Bogotá (Colombia)
Tel: +57 1 7438000

Buenos Aires

Pablo Abiad
Socio y Director General
pabiad@llorenteycuenca.com

Enrique Morad
Presidente Consejero para el Cono Sur
emorad@llorenteycuenca.com

Av. Corrientes 222, piso 8. C1043AAP
Ciudad de Buenos Aires (Argentina)
Tel: +54 11 5556 0700

Lima

Luisa García
Socia y CEO Región Andina
lgarcia@llorenteycuenca.com

Cayetana Aljovín
Gerente General
caljovin@llorenteycuenca.com

Av. Andrés Reyes 420, piso 7
San Isidro. Lima (Perú)
Tel: +51 1 2229491

México

Juan Rivera
Socio y Director General
jrivera@llorenteycuenca.com

Bosque de Radiatas # 22 – PH7
05120 Bosques las Lomas (México D.F.)
Tel: +52 55 52571084

Panamá

Javier Rosado
Socio y Director General
jrosado@llorenteycuenca.com

Avda. Samuel Lewis. Edificio Omega, piso 6
Tel: +507 206 5200

Quito

Catherine Buelvas
Directora General
cbuelvas@llorenteycuenca.com

Av. 12 de Octubre 1830 y Cordero.
Edificio World Trade Center, Torre B, piso 11
Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador)
Tel: +593 2 2565820

Río de Janeiro

Yeray Carretero
Director
ycarretero@llorenteycuenca.com

Rua da Assembleia, 10 – sala 1801
Rio de Janeiro – RJ (Brasil)
Tel: +55 21 3797 6400

São Paulo

Juan Carlos Gozzer
Director General
jcgozzer@llorenteycuenca.com

Rua Oscar Freire, 379, CJ 111, Cerqueira César
CEP 01426-001 São Paulo SP (Brasil)
Tel: +55 11 3060 3390

Santiago de Chile

Claudio Ramírez
Socio y Gerente General
cramirez@llorenteycuenca.com

Avenida Vitacura 2939 Piso 10. Las Condes
Santiago de Chile (Chile)
Tel: +56 2 24315441

Santo Domingo

Alejandra Pellerano
Directora General
apellerano@llorenteycuenca.com

Avda. Abraham Lincoln
Torre Ejecutiva Sonora, planta 7
Tel: +1 8096161975

Web corporativa
www.llorenteycuenca.com

Revista UNO
www.revista-uno.com

YouTube
www.youtube.com/LLORENTEYCUENCA

Facebook
www.facebook.com/llorenteycuenca

Centro de Ideas
www.dmasillorenteycuenca.com

Twitter
http://twitter.com/llorenteycuenca

LinkedIn
www.linkedin.com/company/llorente-&-cuenca

Slideshare
www.slideshare.net/LLORENTEYCUENCA

d+i es el Centro de Ideas, Análisis y Tendencias de LLORENTE & CUENCA.

Porque asistimos a un nuevo guión macroeconómico y social. Y la comunicación no queda atrás. Avanza.

d+i es una combinación global de relación e intercambio de conocimiento que identifica, enfoca y transmite los nuevos paradigmas de la comunicación desde un posicionamiento independiente.

d+i es una corriente constante de ideas que adelanta nuevos tiempos de información y gestión empresarial.

Porque la realidad no es blanca o negra existe d+i LLORENTE & CUENCA.

www.dmasillorenteycuenca.com

d+i LLORENTE & CUENCA