



Los dilemas ante la construcción de un Estado de bienestar

—
Berenice P. Ramírez López
Sergio Carpenter
(*coords.*)

**MIRADAS
LATINOAMERICANAS**



CLACSO



**siglo veintiuno
editores**

miradas
latinoamericanas



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL

Colección Miradas Latinoamericanas

Karina Batthyány - Dirección de la colección

Fernanda Pampín - Coordinación editorial

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de publicaciones

Equipo editorial

Lucas Sablich - Coordinador editorial

Solange Victory y Marcela Alemanni - Producción editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de clacso pueden descargarse en formato digital o adquirirse en versión impresa de cualquier lugar del mundo ingresando a www.libreriaclacso.org

Los dilemas ante la construcción de un Estado de bienestar (Buenos Aires/México: clacso/Siglo XXI Editores, agosto de 2024).

ISBN 978-987-813-814-5



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacso@clacsoinst.edu.ar | www.clacso.org



Suecia

Sverige

Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi.

La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

LOS DILEMAS ANTE LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DE BIENESTAR

coordinación

BERENICE P. RAMÍREZ LÓPEZ

SERGIO CARPENTER

por

MARCELO ÁLVARES DE LIMA DEPIERI ♦ CARLOS
EDUARDO ARGUETA ♦ MARÍA JOSÉ AZÓCAR ♦
GABRIEL BADILLO GONZÁLEZ ♦ SOLANGE EMILENE
BERWIG ♦ JULIO CARRANZA VALDÉS ♦ MARISA DUARTE ♦
JUAN DARÍO GARCÍA-LONDOÑO ♦ MARCEL GUEDES
LEITE ♦ KATIUSKA KING MANTILLA ♦ MARCO
KREMERMAN ♦ ELIZABETH M. LEZAMA HERNÁNDEZ ♦
ROSA MARÍA MARQUES ♦ PABLO MELLA FEBLES ♦ JAIRO
RESTREPO-ZEA ♦ PABLO SAMANIEGO PONCE

argentina

siglo xxi editores

www.sigloxxieditores.com.ar

capital intelectual

www.editorialcapitalintelectual.com.ar

guatemala 4824, c1425bup, buenos aires

méxico

siglo xxi editores

www.sigloxxieditores.com.mx

cerro del agua 248, romero de terreros, 04310, ciudad de méxico

españa

clave intelectual

www.claveintelectual.com

calle recaredo 3 - 28002, madrid

Los dilemas ante la construcción de un estado de bienestar / Berenice P. Ramírez López ... [et al.] ; Coordinación general de Berenice P. Ramírez López ; Sergio Carpenter. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; México : Siglo XXI, 2024.

Libro digital, PDF - (Miradas Latinoamericanas)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-814-5

1. Sistemas de Gobierno. 2. Estado. I. Ramírez López, Berenice P., coord. II. Carpenter, Sergio, coord.

CDD 306.01

PRESENTACIÓN DE MIRADAS LATINOAMERICANAS

La colección Miradas Latinoamericanas. Un Estado del Debate tiene como objetivo relevar las novedades teóricas, metodológicas y temáticas en diversos campos del saber, tanto a través de perspectivas trans e interdisciplinarias como desde diferentes tradiciones intelectuales.

Los libros que integran esta colección reúnen trabajos que exponen las novedades y dan cuenta de las transformaciones en relación con las temáticas, abordajes, enfoques teóricos, preguntas y objetos de investigación en los campos de las ciencias sociales y las humanidades, para poner en valor la originalidad, la relevancia y el impacto del conocimiento producido desde la región.

CLACSO y Siglo XXI Editores, dos de las instituciones que más han contribuido a la producción y circulación del conocimiento y las ideas en América Latina y el Caribe, combinaron capacidades y voluntades para desarrollar un ambicioso programa editorial que busca destacar los aportes teóricos y metodológicos de la comunidad académica de América Latina y el Caribe recogiendo el estado actual del debate en múltiples campos de las ciencias sociales y las humanidades.

Con esta iniciativa esperamos que tengan especial relevancia los estudios que aborden temas asociados a las desigualdades y las violencias, en especial las de género, los procesos de inestabilidad política, económica y social, las alternativas frente a la crisis ambiental, el derecho a la migración y la movilidad humana.

KARINA BATTYÁNY
Dirección de la colección

FERNANDA PAMPÍN
Coordinación editorial

I. LA CUESTIÓN DEL DESARROLLO Y DEL BIENESTAR

DESARROLLO Y BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, UNA APROXIMACIÓN A SUS PROBLEMAS Y DEBATES

BERENICE RAMÍREZ LÓPEZ Y SERGIO CARPENTER

La convocatoria “Miradas Latinoamericanas. Un Estado del Debate”, auspiciada por CLACSO y Siglo XXI Editores (México), nos estimuló a participar en uno de sus ejes, el denominado “Economía y dilemas del desarrollo”. Nuestro desafío, entonces, fue el intento de reunir distintas reflexiones de especialistas que permitieran abordar y abonar en torno a los problemas y dilemas que se presentan a los países de Latinoamérica y el Caribe para construir mejores condiciones de vida para las mayorías, una cuestión que relacionamos con dos palabras que han sido objeto de nutrida consideración y conceptualización: *desarrollo* y *bienestar*.

Las complejas y múltiples evidencias de pobreza y de desigualdades imperantes, la concentración del ingreso y de la riqueza, así como las movilizaciones sociales que demandan la participación ciudadana en la construcción del presente y de su historia, que luchan por igualdad de condiciones y por la ampliación de la democracia, confrontan e interpelan a un sistema de dominación que expresa el poder económico concentrado y fortalecido por prácticas monopólicas y oligárquicas que defienden violentamente la dominación construida, la riqueza obtenida y los privilegios acumulados a partir de usos patriarcales y del fortalecimiento de una perspectiva colonial.

El sistema capitalista ha mostrado en su proceso de expansión periodos en que el mercado se impone como el único regulador para el buen funcionamiento del capitalismo. La crisis de 1929 a 1931 y las dos guerras mundiales del siglo xx, mostraron sus limitaciones y dieron paso a la participación del Estado en la regulación económica para atender las incapacidades del mercado, para moderar los efectos destructivos de sus crisis intrínsecas

y endógenas, así como limitar las vulnerabilidades de las familias ante los riesgos sociales y del ciclo vital.

El ritmo de acumulación y la dinámica de crecimiento de la economía mundial, que irá imponiendo la relación capital-trabajo, nos fue mostrando la desigual distribución de la riqueza frente a los niveles de pobreza que la privación de recursos y de ingresos genera. América Latina y el Caribe participaron en este proceso de forma activa, pero supeditada a su calidad de periferia, acentuando su dependencia y propiciando una estructura productiva heterogénea funcional al sistema, pero de explotación y atraso para las poblaciones latinoamericanas.

Para aceitar la reproducción social después de la crisis del capitalismo autorregulado anterior a los años treinta del siglo xx, el Estado modificó sus funciones y asumió tareas distributivas y redistributivas. Los aportes de Keynes y de quienes conformaron la perspectiva heterodoxa se convirtieron en la base de la política económica que destaca la necesaria regulación e intervención del Estado en la economía, dominada por ajustes lentos, con rigideces y falta de información. El Estado se convierte así en el que gasta en última instancia, interviniendo para potenciar la demanda efectiva. Además, se pone en marcha un Estado de bienestar que se identifica con un conjunto de instituciones públicas proveedoras de servicios proporcionados por el Estado que persigue mejorar las condiciones de vida promoviendo la igualdad entre los ciudadanos (Esping-Andersen, 2011). Es la época cuando en América Latina y el Caribe se pone atención a las leyes laborales para regular la expansión del trabajo asalariado, así como a sus representaciones sindicales. También a los sistemas de protección y seguridad social que se irán creando o fortaleciendo en aquellos países en que ya funcionaban desde las primeras décadas del siglo xx (Mesa, 1978).

El periodo identificado como de sustitución de importaciones, que tuvo como objetivo la industrialización de la región y la expansión del mercado interno, así como de la urbanización de las ciudades, se acompañó de políticas sociales que impulsaron la educación, la salud y los servicios públicos en general (Prebisch,

1983). Existe una amplia bibliografía que documenta los efectos sociales del desarrollismo, de la transnacionalización de la estructura productiva, del fortalecimiento de su condición dependiente y del impacto de la deuda externa (Bulmer-Thomas, 1998; Bertola y Ocampo, 2013). Estos procesos tienen como contexto la crisis económica de los años setenta del siglo xx, que se muestra como la crisis fiscal que llevó a identificar los “fallos del gobierno”, evidenciada en la estanflación de los países centrales, y que condujo a retomar la perspectiva del libre mercado como la vía del crecimiento económico, apoyando al proceso de mundialización de la producción y de las finanzas, comandadas por monopolios transnacionales.

Los desarrollos tecnológicos de la quinta revolución tecnológica (Pérez, 2004), que dará paso a la era de la informática y las telecomunicaciones, impulsando a la microelectrónica y al requerimiento de nuevos insumos, más la transformación del sector financiero, profundizaron la mercantilización de bienes, servicios, recursos y dinámicas para el mantenimiento y reproducción de la vida.

La época de la financiarización y del neoliberalismo arribó a América Latina y el Caribe impactando la dinámica del sistema y de la forma de ver el mundo; se le apostó todo al libre mercado, al sector privado, al esfuerzo individual, a las finanzas, al alza de las acciones, al sector inmobiliario, etc. La distorsión que provoca la rápida obtención de rentas, mediante procesos especulativos, ha complejizado la inversión productiva y la generación de empleos y salarios adecuados. La extracción de valor, más que su creación (Mazzucato, 2019), profundizó los niveles de desigualdad, de pobreza, de informalidad laboral, migraciones y violencia. El Estado asumió otras funciones en el ámbito de la política social, dejó de invertir en los servicios públicos y adoptó políticas asistenciales focalizadas. La teoría de la gestión pública incentivó el traslado de métodos empresariales a la administración del Estado a partir del análisis costo-beneficio, auspiciando la subcontratación de funciones enteras al sector privado, limitando y reorientando la capacidad estatal. La captura del

Estado por el mercado se puso en marcha. Se acentuaron las transferencias establecidas entre el Estado y el mercado. Existen ejemplos diversos, entre ellos la captura del ahorro forzoso (previsional) de los trabajadores a la administración del sector privado, la creciente mercantilización de los servicios de salud y la privatización de la educación en todos los niveles académicos.

El débil crecimiento de la economía mundial y sus crisis recurrentes, más el aumento de las movilizaciones y el malestar social, fueron haciendo evidente la crisis de la perspectiva neoliberal. En América Latina, la movilización social de finales del siglo xx ha provocado por la vía electoral cambios de gobierno hacia la izquierda y centro-izquierda que proponen el regreso de un Estado promotor, que haga cambios y active la economía nacional y se enfoque a partir de la redistribución del gasto público a la reconstrucción o nueva creación de un Estado de bienestar.

Después de la Revolución cubana y las transformaciones que llevó a cabo en su economía y sociedad, que han mantenido al régimen socialista hasta nuestros días, el ascenso al poder por la vía armada no tuvo el éxito buscado. La pacificación de los países que optaron por esa vía se hizo mediante negociaciones en las que perduró el sistema de dominación, y la izquierda tuvo pocos resultados. El siglo xx terminó con el inicio de lo que se ha identificado como la primera ola del progresismo (1999-2014) (García-Linera, 2020a), entendido como los gobiernos que han intentado salirse de las recomendaciones del “Consenso de Washington” mediante una diversidad de propuestas que tuvieron como característica general el fortalecimiento de la dirección, promoción y participación activa del Estado en la conducción de un proyecto nacional. Desde la declaración del socialismo del siglo xxi en el caso de la República Bolivariana de Venezuela, pasando por los proyectos del “buen vivir” en Bolivia, la revolución ciudadana en Ecuador y los gobiernos de los presidentes Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, y José Mujica y Tabaré Vázquez en Uruguay, con profundos y diversos matices, fueron capaces de instrumentar políticas dirigidas a la creación o fortalecimiento de un Estado

social. Se optó por la atención a la pobreza manteniendo las transferencias monetarias, junto a la creación de una base de bienestar entendida como la inclusión de las personas a la protección social, atención a la salud, educación y vivienda.

A partir de 2018 entramos a la segunda ola de gobiernos progresistas con el ascenso en México de Andrés Manuel López Obrador en diciembre de 2018, a la que se han sumado los actuales presidentes Alberto Fernández de Argentina, Luis Arce de Bolivia, Xiomara Castro de Honduras, Gabriel Boric en Chile, Gustavo Petro en Colombia y Luiz Inácio da Silva en Brasil. El reto que tienen es enorme: darle prioridad al mercado interno y a los problemas sociales más urgentes. Anclados en la inserción al mercado mundial, tienen pocos espacios de autonomía, y ampliar esas posibilidades es el desafío que hoy se les presenta. Mientras tanto, las derechas y sus nuevas expresiones, que combinan nacionalismos neofascistas con liberalismo económico, siguen atentas acechando para regresar al poder político de cualquier modo.

La pandemia del covid-19 mostró crudamente las precarias condiciones de vida que afectan a amplios sectores poblacionales en la región, y las respuestas que ensayaron los Estados nacionales ante tal debacle han llevado a considerar que la superación de esas desigualdades y problemáticas sólo será posible mediante la construcción de un proceso civilizatorio que supere el capitalismo voraz y extractivista. También sugiere que un camino posible para transitar hacia ese objetivo es por medio de fuerzas políticas que participen activamente y logren la conducción del Estado en función de orientar procesos a favor de una distribución más justa del excedente económico, que atienda las necesidades más sentidas de la población.

A partir de preguntarnos si era posible en las condiciones socioeconómicas y políticas de nuestros países construir un contrato social que sea inclusivo y solidario para sostener Estados de bienestar o cómo se puede ir avanzando hacia objetivos comunes en sociedades con alta desigualdad, extrema concentración de la riqueza y diversidad social y cultural, en una búsqueda

que contribuya a la construcción de bienestar para las mayorías, es que reunimos reflexiones de estudiosos y estudiosas de la dinámica económica, el Estado y la política social, para que desde una óptica de economía política se analice la evolución socioeconómica de algunos países de América Latina y el Caribe, la historia de la construcción institucional del Estado social en ellos y la larga trayectoria en los debates en torno al desarrollo y al bienestar. En algunos casos ello implicó el análisis en perspectiva comparada del momento económico y social que se vive y las propuestas económicas que se impulsan o que están presentes en el debate público. Así, tenemos un conjunto heterogéneo de aportes a esa reflexión y que componen un mosaico que da cuenta de la diversidad de la región y de sus problemáticas, y que agrupamos en cuatro apartados: *a)* La cuestión del desarrollo y del bienestar, *b)* Las dinámicas del bienestar en los espacios nacionales, *c)* Desafíos actuales en la búsqueda de un desarrollo autónomo y *d)* La fuga de capitales como reductor del bienestar. A continuación se resumen los principales aspectos abordados en los distintos capítulos del presente volumen.

En “La noción del posdesarrollo y la América Latina del siglo XXI”, Pablo Mella hace un recorrido histórico sobre el concepto *posdesarrollo*, destacando sus hitos fundacionales presentes en la obra de Arturo Escobar, y los aportes que surgen de y a propósito de la experiencia del “buen vivir” vinculados a las novedades constitucionales de Bolivia y Ecuador. El posdesarrollo traza “una ruta contrahegemónica” a la modalidad tradicional del entendimiento del desarrollo como guía a seguir por los países subordinados y periféricos en su búsqueda de progreso, que al mismo tiempo impulsa “la industrialización y la homogeneización cultural”. El posdesarrollo tratará de desenmascarar allí un discurso que, a su entender, “sofistica el patrón de dominación colonial, creando nuevas formas de dominio”.

El autor dominicano se refiere también a las experiencias concretas del *Sumak kawsay* desde la perspectiva posdesarrollista, que es crítica de ellas pues el impulso de dichas políticas estatales —que entiende basadas en la idea de desarrollo huma-

no— no representó un cambio real para las comunidades. La acción estatalista de los gobiernos progresistas resulta lejana de la idea de “alcanzar un equilibrio armónico entre la acción comunitaria de los seres humanos, la naturaleza y la espiritualidad” y los colectivos sociales terminan movilizándose contra dichos gobiernos.

Finalmente, el trabajo de Pablo Mella revisa el concepto *transmodernidad*, que intenta “escaparse del falso dilema despolitizador” que opone el neoliberalismo al pensamiento decolonial, para poder construir un “universalismo concreto”, es decir, una “auténtica forma estatal intercultural” que fomente el diálogo entre los diversos grupos humanos y fortalezca el reconocimiento del mutuo derecho a existir.

El *desarrollo* como concepto tiene una larga historia intelectual. En “Desarrollo y bienestar en Argentina, ¿esa superstición?”, Sergio Carpenter y Marisa Duarte muestran brevemente ciertos hitos en la trayectoria de la teoría del desarrollo, desde la noción centro-periferia a partir de la cual Raúl Prebisch cuestionó severamente la teoría neoclásica del comercio internacional, dando lugar a un análisis desde la perspectiva de la periferia. Aparece la relación dominación-dependencia como central en el destino de los llamados países “subdesarrollados”. Los análisis no sólo alertaron sobre la desigualdad en el intercambio y la división del trabajo, sino también detectaron transferencias del excedente económico periférico hacia el centro. Hubo también un amplio debate teórico en las aproximaciones, que incluyeron a los distintos referentes de la teoría de la dependencia, debates que opusieron perspectivas marxistas y desarrollistas o modernizantes (Katz, 2018).

Otro aspecto mencionado refiere al concepto de bienestar y su relación con el desarrollo. *Bienestar* es entendido como capacidades para enfrentar los riesgos sociales y su alcance está vinculado a la forma y el contenido de la organización socioeconómica. “El desarrollo económico es un proceso social total”, dirá Medina Echavarría, poniendo énfasis en que lo económico y lo social deben tratarse como un todo. Por otra parte, el

bienestar se configura en la combinación de la acción del Estado, el mercado, la familia y las redes comunitarias. Diferentes “dosis” de ellas se conjugan en cada conformación nacional del bienestar.

Este último aspecto está muy presente en los análisis de la construcción institucional del Estado social, que en este libro se realizan con distinto alcance y variados énfasis, para seis países: Argentina, México, Colombia, Chile, Brasil y El Salvador. Para el caso argentino, Carpenter y Duarte explicitan la trayectoria reciente de distintos indicadores vinculados a la distribución del ingreso y la conformación de su sistema de seguridad social. Detectan un cambio cualitativo en la cobertura que implicó principalmente a ambos extremos del ciclo de vida, a la niñez y la vejez, en un marco de deterioro de la producción material y de disminución de los salarios reales. Esa dualidad —mayor cobertura y estancamiento económico y precariedad— parece signar un tiempo de debate en una sociedad que parece no encontrar consensos políticos mínimos para el despliegue de un modelo de desarrollo autónomo.

La situación de México es objeto del trabajo de Berenice Ramírez López y Gabriel Badillo en “¿Hacia la construcción de un Estado de bienestar en México?”, interrogante que pretenden resolver mediante el análisis de las características y resultados que hasta el momento ha obtenido el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que dio inicio el 1° de diciembre de 2018. Lo catalogan como proyecto progresista que recupera el papel del Estado en la conducción económica y en la provisión de programas sociales a los que transforma en derechos constitucionales como inicio de garantía para alcanzar derechos sociales universales. A partir del lema de su proyecto de país: “Por el bien de todos, primero los pobres”, encuentran que el régimen de acumulación capitalista se mantiene en sus cimientos, la economía continúa con su orientación exportadora condicionada por el tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) y con las cadenas de producción establecidas con sus socios comerciales. Mantiene instrumentos de la ortodoxia eco-

nómica, como el equilibrio fiscal y la política monetaria, pero modifica la orientación del gasto público. Recupera empresas estatales estratégicas en el ámbito energético, promueve infraestructura que fortalece a las vías de comunicaciones, auspicia el crecimiento del sur y sureste del país, impulsa programas en el campo e incentiva, mediante el aumento del salario mínimo y los programas de transferencias monetarias, el consumo interno que dará contenido, a pesar de la pandemia, a la reactivación del empleo, al crecimiento del ingreso laboral y a la disminución de la pobreza. Destacan contradicciones en el diseño de los programas sociales, encontrando progresividad en el gasto social en general, pero regresividad si se incluye a la “pensión de bienestar” para personas de 65 y más años, que es universal. Esa distribución del gasto podría explicar la persistencia de la pobreza extrema y el aumento de algunas carencias sociales.

Observan la transición hacia un diferente régimen político y a la disputa por el control de la hacienda pública como lo que concentra el núcleo de la confrontación con el poder al que se le arrebató la presidencia y que representaba el proyecto neoliberal. Las elecciones del próximo año, en la que se perfilan dos mujeres con proyectos de país contrapuestos entre las principales fuerzas políticas, podría significar, por las tendencias de votación que las encuestas registran, el avance del progresismo asentado en la defensa de los bienes públicos para continuar con un gobierno que propicie justicia y equidad, pero con una fuerte disputa de la oposición por recuperar lo perdido y de diversos colectivos por participar e influir en la defensa de los medios y modos de vida de las comunidades originarias y de los ecosistemas sustentables.

Jairo Restrepo y Juan Darío García desarrollan en su artículo “Estado social de derecho y bienestar en Colombia hacia 2030” una revisión sobre los principios y los desafíos que se le presentan a la concepción de bienestar integral que propone el gobierno colombiano para el periodo 2022-2026, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) denominado “Colombia, potencia mundial de la vida”. Recuperan principios y normas de la Constitución

colombiana de 1991 por ser una plataforma propicia para desarrollar políticas de bienestar. Al tomar en cuenta la fragmentación de la sociedad colombiana, derivada “de una violencia endémica de varias décadas, un elevado nivel de vulnerabilidad social debido a la desigualdad persistente, la informalidad laboral y la precariedad del sistema de protección social”, consideran que el PND 2022-2026 se erige como una propuesta audaz y ambiciosa donde el Estado juega un protagonismo central en procurar el bienestar integral de la población. El reto es enorme, ya que se destaca una visión alternativa con el claro propósito de instaurar las bases de un renovado contrato social. Para su ejecución consideran que se requiere más que un periodo gubernamental y destacan los siguientes retos: cuantiosas inversiones para enfrentar la presión de los impactos de las TIC y la inteligencia artificial en las futuras actividades productivas, que parecen requerir elevada productividad y alta flexibilidad laboral, y que impactarán en el diseño de la protección social. Las propuestas de impulso a una economía de energías limpias, a la ordenación territorial que proponen alrededor del agua, la reforma agraria integral en un país de terratenientes y el éxito de una “paz total” con todos los actores de la guerra mezclados, requieren de un intenso diálogo social, adecuada construcción y ejecución de política pública. Los cambios se traban ante la diversidad de opciones para construir el futuro; un ejemplo han sido las dificultades y los desacuerdos ante las reformas propuestas —la laboral, la de pensiones y la de salud—, que hacen difícil empatar los objetivos con los procedimientos, y los alcances con los instrumentos que se proponen. Ardua tarea para pensar nuevas construcciones metodológicas en el diseño de política pública atravesadas por la disputa de interés económicos y políticos diversos y contrapuestos.

María José Azócar y Marco Kremerman nos ofrecen una reflexión acerca de la relación Estado y mercado previsional en Chile. Destacan aspectos que están presentes en otras realidades en donde se han privatizado las pensiones de los trabajadores y dan respuesta a las incapacidades de los gobiernos para revertir

estos procesos que han demostrado dar insuficientes y pocas pensiones, trasladando la resolución al Estado para que ponga en marcha pensiones mínimas que alivien en algo la pobreza en la vejez.

Incorporan el análisis de perspectiva interseccional de las relaciones sociales de poder para mostrar:

cómo el proceso de financiarización de los fondos de pensiones se relaciona con transformaciones de la economía a nivel global y cómo relaciones sociales de poder se dan fuerza mutua para, por ejemplo, crear redes internacionales donde no sólo se naturalizan privilegios de clase, raciales y de género, sino donde también se definen las reglas globales del mercado de capitales.

Concluyen señalando que las diversas alternativas que se tomen para reformar al sistema de pensiones, sin que antes se den modificaciones en las reglas globales de la economía financierizada definidas desde el Norte Global para su propio beneficio, no van a solucionar los problemas de raíz. Proponen ir superando los anhelos por construir Estados de bienestar y concentrarse en propuestas a menor escala, donde las personas construyan prácticas que pongan al centro aspiraciones por un mundo con más justicia social y ambiental.

Rosa Maria Marques, Marcelo Álvares de Lima Depieri, Marcel Guedes Leite y Solange Emilene Berwig abordan los “Desafíos de la protección social en Brasil”. Su objetivo es mostrar la incompatibilidad entre el diseño de la seguridad social brasileña y las condiciones de trabajo en términos de protección social para la clase trabajadora:

La Constitución de 1988 instituyó un modelo de seguridad social que incorporó principios de dos modelos de bienestar, el keynesiano-fordista y el beveridgeano inglés, mezclando políticas contributivas, como la seguridad social, y no contributivas, como salud y asistencia. El modelo mixto restringe la seguridad social a los trabajadores cotizantes, universaliza la salud y limita la asistencia a quienes la necesitan.

Su propuesta, que puede ser extensiva para toda la región, es la de construir una nueva institucionalidad que tenga en cuenta la nueva realidad del mundo del trabajo, así como el fortalecimiento de la protección social ciudadana. El siguiente paso será cómo financiarla: en las características que adquiera la recaudación tributaria debe haber una amplia participación de trabajadores demandando los beneficios de la creación de la riqueza que generan, pero también se requiere de construcciones sociales en las que, mediante procedimientos democráticos, se defina el valor del beneficio y las situaciones en las que sería adecuado su acceso para evitar que se profundicen desigualdades como las que se observan, en las que hay pensionados que acumulan dos o más beneficios frente a otros trabajadores que carecen de toda protección.

Carlos Eduardo Argueta desarrolla en su artículo “Extensión de la cobertura previsional no contributiva en El Salvador: Desafíos y oportunidades en un contexto postpandemia” un diagnóstico del sistema de pensiones y encuentra que, para superar el sesgo laborista y contributivo que determina una muy baja cobertura, se requiere fortalecer el pilar no contributivo y replantear cómo acceder al beneficio de una pensión. A partir del análisis inferencial desarrolla la estimación de los costos que se requieren para brindar una pensión a más de 65 000 personas adultas de 65 años o más en situación de pobreza extrema. Concluye señalando que, si bien existen espacios fiscales potenciales para su financiamiento en el corto plazo, el escenario político nacional es aún incierto para garantizar el posicionamiento de la cobertura no contributiva en la agenda de la discusión pública de El Salvador. Y su puesta en la órbita de las futuras políticas públicas dependerá de las propuestas de los candidatos a los diversos puestos que se disputarán en las próximas elecciones presidenciales, legislativas y municipales de 2024.

En “Socialismo, democracia y mercado, una mirada desde Cuba”, Julio Carranza Valdés brinda una reflexión sobre los desafíos que enfrenta la sociedad cubana, desde una perspectiva que defiende el proyecto nacional, que a su juicio es búsqueda

de soberanía nacional, justicia social, desarrollo económico y más democracia. El socialismo, dirá Carranza, nunca solucionó bien “la cuestión del mercado y la de la democracia”, entendiendo que ello es fundamental para el futuro del socialismo. Mientras en la democracia burguesa el poder económico, la hegemonía del capital, interfirió deformando la representación del pueblo, en el socialismo ese poder fue sustituido por el de la burocracia “a veces con aciertos y otras muchas con errores, autoritarismos, nepotismo, corruptelas, etcétera”. Este poder burocrático se concentró y no favoreció al “objetivo socialista”. La experiencia de Europa del Este conoció la liquidación de las formas de representación real del pueblo, más allá de la ampliación de los derechos sociales y una más justa distribución de la riqueza.

Lo esencial para el socialismo, dirá Carranza, es impedir la restauración de la hegemonía del capital, propiciando el funcionamiento de instituciones insoslayables con cierto sentido: “El mercado operando, pero subordinado a la democracia, la economía dinámica y descentralizada, pero subordinada a la política y al interés individual reconocido y protegido [...] pero subordinado al interés colectivo, sin mal entender estas subordinaciones ni la relativa autonomía de cada esfera”. Entiéndase: el mercado precede y sucede al capitalismo.

Carranza Valdés hace una interpretación sobre el desenvolvimiento de la economía cubana identificando los factores que han incidido fuertemente en su derrotero. Sus características particulares (país pequeño, importancia geopolítica, sin recursos naturales, etc.), el derrumbe de los países del bloque socialista, el bloqueo estadounidense y las políticas que han impulsado los gobiernos cubanos, son objeto de análisis para una situación de crisis que se extiende por más de tres décadas, que tiene hoy un momento crítico que comienza en el año 2020, y que incluye la problemática interna derivada de una reforma económica “tardía, lenta e insuficientemente articulada”. Esa crisis combina tres crisis en simultáneo: la estructural del modelo económico, asociada a la inserción de Cuba al bloque socialista

que desapareció y, por ende, a la reconfiguración productiva sectorial que necesariamente resulta de ello; la macroeconómica, precipitada por los efectos de la pandemia del covid-19, y una sectorial, que refiere específicamente a dos sectores de mucha importancia: el energético y el agropecuario. Esas crisis impactan fuertemente en el bienestar de la población. Por ello, el autor estima que esa crisis multidimensional exige la urgente reforma de su economía: paralizarla sería un gran error, una victoria del bloqueo.

Por otra parte, en “Debate entre desarrollo y Estado de bienestar en la Venezuela bolivariana del siglo XXI”, la profesora Elizabeth M. Lezama Hernández recorre ciertos hitos centrales de la historia económica y política venezolana. Desde una perspectiva crítica va destacando la conformación de un modelo de explotación petrolera que desplaza al modelo agroexportador y que va configurando un nuevo Estado, en paralelo a un proceso de urbanización resultado de la migración del campo a la ciudad. Se conforma así un modelo rentístico con centralización estatal que depende del ingreso de divisas.

Luego, la autora destaca las características y desafíos continuos de la política de gobierno inicialmente desplegada por Hugo Chávez Frías y continuada hasta la fecha. Las dificultades que ha tenido el proyecto socialista son de variado tipo:

en los últimos 24 años ha tenido que enfrentar constantes ataques políticos y económicos internos y externos que han dejado como saldo: la devaluación de la moneda, el bloqueo unilateral de los Estados Unidos y sus aliados internacionales, y un fuerte proceso migratorio que ha creado un persistente enfrentamiento político-social a lo interno del país.

Esto, en el marco de un proyecto que sigue dependiendo del extractivismo y que despliega políticas sociales compensatorias que “no resuelven las fallas estructurales”. Así, describe que la acción del gobierno está focalizada en conformar un nuevo tipo de Estado, denominado “Estado comunal”, que implica una “nueva ordenación territorial” y que básicamente intenta desarrollar

relaciones basadas en el empoderamiento popular que configura el autogobierno “desde la escala local”, tendiente a revertir “reverte la lógica tradicional del sistema de Estado/nación”. Sin embargo, reconoce que dicha configuración institucional en la actualidad “no es más que un proyecto”. Concluye que “la organización económica es hoy el más grande dilema del proyecto chavista” que debe resolver “el problema del ingreso y la recuperación del poder adquisitivo de la familia, la regularización, la inflación, el sistema financiero, entre otros”; esto en un entorno de resistencia a las variadas agresiones que sufre, en una economía que depende del petróleo.

Por último, se tiene un capítulo de Katuska King y Pablo Samaniego intitulado: “Tipo de cambio, riqueza y fuga de capitales en América Latina”. Allí, los investigadores analizan la relación entre el tipo de cambio y la riqueza y la fuga de capitales de las denominadas “personas de alto patrimonio” (PAP). Para ello realizan una síntesis de los aspectos teóricos involucrados y reúnen datos relativos a un conjunto de países latinoamericanos. Las conclusiones remarcan los riesgos que provoca el aumento de las salidas de riqueza financiera. Su inclusión en este volumen no hace perder de vista que la citada fuga “dificulta cualquier proceso de desarrollo” y que muchas veces representa el ejercicio del poder de veto de la élite económica ante el rumbo que tome la economía nacional. Y ello transfiere problemas a la conformación de los sistemas de protección social, con efectos reductores en el bienestar.

Concluimos señalando que las alternativas al desarrollo que profundicen el vínculo con el bienestar deberían dar respuesta a lo sugerido por Pablo Mella, esto es, por ejemplo: ¿qué figura estatal es susceptible de tender puentes entre las diversas formas de vida y los distintos proyectos personales que pueblan nuestro mundo cada vez más interconectado? y ¿qué tipo de instituciones se necesitan para reencauzar la búsqueda de políticas públicas respetuosas de las diversas formas de vida?

BIBLIOGRAFÍA

- Bertola, Luis y José Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*, México, FCE.
- Bulmer-Thomas, Victor (1998), *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, FCE.
- Esping-Andersen, Gosta (2011), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- García Linera, Álvaro (2020a), “Economía, sociedad y formas de acción colectiva”, en Álvaro García Linera, *Posneoliberalismo: tensiones y complejidades en Bolivia. 70 años*, Buenos Aires, CLACSO.
- (2020b), *Posneoliberalismo: tensiones y complejidades en Bolivia. 70 años*, Buenos Aires, CLACSO.
- Katz, Claudio (2018), *La teoría de la dependencia, cincuenta años después*, Buenos Aires, Batalla de Ideas.
- Mazzucato, Mariana (2019), *El valor de las cosas: quién produce y quién gana en la economía global* [e-book], Barcelona, Penguin Random House, Grupo Editorial, S.A.U.
- Mesa Lago, Carmelo (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Pérez, Carlota (2004), *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, México, Siglo XXI.
- Prebisch, Raúl (1983), “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, *El Trimestre Económico*, vol. L, núm. 198, pp. 1077-1096.

LA NOCIÓN DEL POSDESARROLLO Y LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI

PABLO MELLA FEBLES

La noción de *posdesarrollo* emergió poco a poco en los años noventa como una categoría eminentemente académica. Su objetivo era, dentro del espíritu característico del pensamiento posmoderno, deconstruir la noción de desarrollo. Para eso se utilizó de manera privilegiada una aplicación del pensamiento de Michel Foucault sumado a los planteamientos del pensamiento poscolonial (Escobar, 2005; Gudynas, 2014).

Este movimiento respondía a la historia coyuntural de la cooperación internacional. Durante la década de los ochenta y a principios de los noventa, críticos de la cultura de diversos puntos del planeta cuestionaban la noción misma de *desarrollo*. Estas críticas tenían en común un aspecto. Entendían que el desarrollo no se refiere a una etapa social ideal a ser alcanzada, sino que consistía en un “discurso” de cuño occidental con fines estratégicos. Su objetivo era, de acuerdo con la terminología gramsciana re TRABAJADA por los estudios culturales, netamente hegemónico. Con las intervenciones de desarrollo se imponía una visión moderna y occidental del mundo para controlar social, política y económicamente a las naciones del Tercer Mundo que demandaban de manera efervescente justicia social.

El objetivo de estas páginas es evaluar la suerte que ha corrido la noción de posdesarrollo desde su introducción sistemática en América Latina a partir de la primera mitad de los años noventa hasta hoy en día (Ribadeneira, 2020). En el centro de esta recapitulación se encuentran los tranques que se dieron entre los intelectuales abanderados de posdesarrollo y los experimentos prácticos llevados a cabo por el denominado socialismo latinoamericano.

americano del siglo XXI en torno a la categoría del *buen vivir*, sobre todo en Ecuador y Bolivia.

Como pista para seguir caminando, se presenta de manera reflexiva y crítica la propuesta esbozada por Santiago Castro-Gómez bajo el rótulo de “republicanismo transmoderno”, precedida de una reflexión sistemática sobre la versión estatal del buen vivir, realizada por Eduardo Gudynas.

LA INTRODUCCIÓN DE LA NOCIÓN DE POSDESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: LA ANTROPOLOGÍA DEL DESARROLLO DE ARTURO ESCOBAR

La noción de *posdesarrollo* en América Latina tiene como principal referente al antropólogo colombiano Arturo Escobar. En una nota a su obra, ofrece fechas bien claras:

Según los editores del *Postdevelopment reader* (Rahnema y Bawtree, eds. 1997), la palabra “posdesarrollo” se utilizó por primera vez en 1991 en un coloquio internacional celebrado en Ginebra. El autor de este artículo lo usó por primera vez ese mismo año en Caracas en un encuentro sobre pensamiento crítico latinoamericano organizado, entre otros, por Edgardo y Luis Lander y Margarita López Maya (Escobar, 1991); este ensayo fue publicado en 1992 en inglés bajo el título de “*Imagining a Postdevelopment Era? Critical Thought, Development, and Social Movements*”, en la revista *Social Text*. Hay varios libros en castellano sobre el tema, particularmente, de Colombia, México y España (Escobar, 2014: 31, nota 8).

Escobar ha realizado su vida académica en Estados Unidos, pero sin perder el contacto con las luchas sociales latinoamericanas, especialmente de su tierra natal. Su obra clásica es *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World* (Escobar, 1995), la cual ha sido traducida al español invirtiendo significativamente el título como *La invención del Tercer Mundo. Construcción y desconstrucción del desarrollo* (Escobar, 1998).

El título de la obra en inglés, invertido para la edición latinoamericana en español, expresa mejor el método de trabajo de Escobar. Primero, desde su marcada influencia foucaultiana, se trata de mostrar que el desarrollo es un saber disciplinario de representación con vistas a establecer relaciones de poder, un modo de “ver” los países de Asia, África y América Latina (aquellos que muchos denominan como “el Sur Global”), para hacerlos maleables a las ayudas procedentes de los países del Norte Global, es decir, a los ideales civilizatorios de las antiguas metrópolis colonizadoras. En segundo lugar, que la tarea fundamental del posdesarrollo es genealógica: su objetivo es identificar la manera en que se construyó históricamente la idea de desarrollo para proceder a desconstruirla. En términos genéricos, propios de una academia eurocentrada, este trabajo analítico y crítico podría ser tildado por algunos como parte de las ciencias sociales posmodernas y como un apéndice de los estudios poscoloniales.

En un artículo clave para entender el alcance heurístico de su pensamiento, Escobar contrapone a la *antropología para el desarrollo* una *antropología del desarrollo* (Escobar, 1999a). Este artículo es especialmente valioso porque el autor entra en discusión con sus colegas de disciplina, a saber, los antropólogos sociales. La preocupación que lo guía se refiere a contraponer los intereses cognitivos que vertebran a cada una, en favor de la segunda. La primera práctica antropológica, la antropología para el desarrollo, se refiere al conjunto de prácticas cognitivas que desarrollan los antropólogos empleados que trabajan como técnicos investigadores en las diversas organizaciones promotoras del “desarrollo”, sea a nivel internacional (sobre todo en las multilaterales: Banco Mundial, BID, PNUD), sea a nivel nacional (ministerios de Economía, agendas de desarrollo regional o local), sea a nivel social (ONG de desarrollo). La segunda práctica científico social, la antropología del desarrollo, es la que promueve Escobar. Se propone estudiar etnográficamente lo que hacen los antropólogos para el desarrollo, mostrando cómo sus reportes e informes impactan disciplinariamente y desempoderan a las pobla-

ciones excluidas o explotadas por el modelo de desarrollo vigente. En otros trabajos paralelos, Escobar se dedica a mostrar cómo el tratamiento de los grupos excluidos como “subdesarrollados” o “en vías de desarrollo” actualiza con lenguaje modernizador el tratamiento de las poblaciones empobrecidas de América Latina como “salvajes” (Escobar, 1999b).

La antropología del desarrollo de Escobar adopta una perspectiva profundamente crítica. Su estrategia metódica procura cuestionar los paradigmas tradicionales de desarrollo, sobre todo el paradigma del crecimiento por industrialización y su reedición en el Consenso de Washington, que estableció los parámetros de lo que se conoce genéricamente como neoliberalismo. Estos parámetros son hegemónicos en el momento de trazar las políticas económicas y sociales de todos los países que acepten entrar en la ruta trazada por las multilaterales (dicho sea de paso, esos países son la gran mayoría). El eje de la propuesta es la privatización de los servicios públicos y la licuefacción del Estado. Para dar aire democrático a su propuesta, habla de gobernabilidad, de gobernanza multinivel, otorgando un papel protagónico especial a una idea resemantizada de sociedad civil (Mella, 2015: cap. 6). Este paradigma impone a todos los países del mundo la visión de sociedad y los valores de los países capitalistas del Norte, especialmente de los Estados Unidos. Mientras éstos son considerados países “desarrollados”, el resto de los países se visualiza como “en vías de desarrollo” o, peor aún, como “subdesarrollados”.

El propósito del discurso del posdesarrollo que emerge de las reflexiones de Escobar apunta a salir de una vez por todas de la idea de desarrollo y de todo lo que se teje a su alrededor como relación de dominación de los grupos subalternizados. Como contradiscurso del discurso del desarrollo oficial, la noción de posdesarrollo procura ofrecer una visión más democrática y popular, alternativa a la visión de sociedad que permite visualizar la idea hegemónica de desarrollo. En las ideas que va tejiendo la noción de posdesarrollo se dejan respirar muy discretos aires de anarquismo. El posdesarrollo es, pues, una ruta de contrahegemonía.

Se pueden identificar cinco puntos básicos en la propuesta de Arturo Escobar, quien ha sido el mentor de casi todos aquellos que se dedican al posdesarrollo en América Latina. El primer punto es la crítica a la visión occidental del desarrollo. Consiste en cuestionar la ruta social pautada desde los países occidentales para todo el resto de los países del mundo. Ésta tiene como eje el crecimiento económico y la ideología del progreso. Su motor es la industrialización y la homogeneización cultural. Sobre el terreno, se basa en la explotación de los recursos naturales y en la erosión de las relaciones bióticas armónicas que caracterizan a las culturas subalternas y a los proyectos de los nuevos movimientos sociales. Más que presentar una solución a la pobreza, el desarrollo profundiza y sofisticada el patrón de dominación colonial creando nuevas formas de dominio.

El segundo punto tiene un carácter propositivo y crítico a la vez. Se trata de defender y afirmar la diversidad cultural con sus respectivas cosmovisiones. Estas cosmovisiones se encuentran sobre todo en el nivel local. En Escobar pesan mucho sus trabajos etnográficos del Chocó colombiano y su apuesta por los nuevos movimientos sociales. Existe una valorización positiva de los conocimientos generados por las bases sociales, donde se articulan soluciones contextualizadas más apropiadas para las problemáticas que enfrentan los sectores subalternos. El discurso del desarrollo, por esencia, no tiene las condiciones de ofrecer soluciones adaptadas porque se presenta como una solución exógena impuesta, proviniendo de los centros de poder. La dignificación de los sectores excluidos por el modelo de desarrollo neocolonial demanda una andadura radicalmente democrática, horizontal, que parta de los valores, los saberes y las prácticas de las comunidades.

El tercer rasgo tiene que ver con el enfoque netamente intercultural. Escobar no propugna por comunidades cerradas, como en santuarios ecológicos que preservan especies en extinción. Su propuesta encaja con lo que Boaventura de Souza Santos ha denominado una *ecología de saberes*. Contrario al discurso cientifista, se promueve un diálogo entre distintas formas de conoci-

mientos teóricos y prácticos. De esta manera, el saber experto tiene que respetar y valorar adecuadamente los saberes tradicionales que se conservan de manera especial en los sectores populares y en las comunidades locales que comparten un territorio. Gracias a ese diálogo de saberes se podrán identificar soluciones a los problemas mejor contextualizadas y, por esa razón, más respetuosa de las personas.

En cuarto lugar, y en sintonía con toda la literatura posdesarrollista, Escobar renuncia a buscar modelos alternativos de desarrollo. Saliendo de la lógica occidental, los posdesarrollistas proponen salir sin más de la “era del desarrollo” (Sachs, 1996). Dicho de otro modo, la noción de posdesarrollo desplaza toda idea de desarrollo. En su lugar, se propone explorar y fortalecer formas de vida no occidentales. Estas formas de vida se encuentran en las comunidades locales. De ahí la importancia clave que tiene la territorialidad. A diferencia del pensamiento modernizador, que tiende a “desanclar” al sujeto en una identidad global difusa, la idea es promocionar formas enraizadas de acción, profundamente respetuosas e integradas al entorno ambiental. El bienestar humano no puede ser enemigo del cuidado de la naturaleza.

Todo lo anterior desemboca en una tarea netamente académica, a saber, en la descolonización del conocimiento social. En esta tarea es vital reescribir la historia oficial del desarrollo (Mella, 2015: cap. 2). La idea de desarrollo reproduce un ideal humano que descalifica las prácticas socioculturales de las mayorías excluidas, así como sus articulaciones comunitarias de vocación política. Los *modos de hacer* (Certeau) de las comunidades y movimiento sociales deben ser valorados y puestos en el proscenio de la trama social.

Si fuéramos a resumir la propuesta posdesarrollista de Escobar, podríamos decir que pretende rebasar los límites de toda idea de desarrollo, promoviendo una visión plural del mundo. Esta visión, que denomina *el pluriverso*, vela por la diversidad cultural y ambiental, procurando construir alternativas sociales de bienestar y convivencia que nazcan de las propias comunidades históricamente excluidas (indígenas, afroamericanas, movi-

miento de mujeres, etc.) y de los contextos locales (regiones enteras controladas por formas de concentración territorial de la riqueza a escala nacional).

UN IMPASSE: LA TENSIÓN ENTRE LAS PRÁCTICAS
POSDESARROLLISTAS ESTATALES Y LOS RECLAMOS HISTÓRICOS
DE LOS SECTORES SUBALTERNIZADOS EN AMÉRICA LATINA

Con el cambio de siglo, América Latina conoció una aplicación directa de la noción de posdesarrollo en las políticas estatales de dos de los países representantes del denominado socialismo del siglo XXI: Ecuador y Bolivia. Puede decirse que la noción de *buen vivir* (*Sumak kawsay*, en quichua, y *Suma qamaña*, en aymara) representa la versión estatal del posdesarrollo en contexto latinoamericano (Acosta, 2010; Gudynas y Acosta, 2011; Mella, 2015: cap. 4).

No resultaba contradictorio afirmar en los primeros años de estos experimentos sociales que el posdesarrollo había llegado para acabar para siempre con todas las formas de exclusión social producto de la historia colonial. La noción de *sumak kawsay* o buen vivir se promocionó como la implementación de una visión indígena ancestral, propia de los pueblos originarios de los Andes. Se proponía alcanzar un equilibrio armónico entre la acción comunitaria de los seres humanos, la naturaleza y la espiritualidad, caracterizado por mutuo respeto de estos componentes de la realidad. Pero según se fueron implementando políticas de corte nacional, las críticas de los movimientos sociales y de los intelectuales que estaban a su servicio orgánicamente no se hicieron esperar. Cuando se miraban las prácticas estatales de los citados países en nombre del buen vivir, se llegaba a la conclusión de que poco había cambiado. La suerte de los pueblos originarios no había mejorado y sus organizaciones sociales eran reprimidas. La centralización del territorio nacional primaba sobre las dinámicas locales y las costumbres ancestrales.

De hecho, estudios similares a la antropología del desarrollo propuesta por Escobar mostraban que el *sumak kawsay* era un discurso estatal construido a partir de la idea de desarrollo humano. No existía en ninguna tradición cultural registros lingüísticos que evidenciaran la existencia de semejante cosmovisión de corte societario. Las críticas tomaron cuerpo cuando los colectivos indígenas comenzaron a movilizarse contra los gobiernos que decían representarlos.

En un primer momento, se comenzó a protestar porque en nombre del buen vivir se cooptaba la autonomía indígena y se desterritorializaba sus visiones del mundo. Poco a poco se fue mostrando que el buen vivir era una típica “tradición inventada”, propia de los aparatos estatales nacionales (Bretón, Cortez y García, 2014). En realidad, se colocaba bajo la bandera del buen vivir un paquete de políticas sociales que respondían a los intereses partidarios de quienes habían conquistado electoralmente el poder en Ecuador y Bolivia. El contenido del buen vivir poco se diferenciaba del denominado posconsenso de Washington (*cf.* Endara, 2014).

La interrogante de sospecha se imponía paulatinamente: ¿no representaban estas propuestas unas sofisticadas plataformas de instrumentalización política? La retórica del buen vivir no era más que una legitimación de sus opciones políticas. El punto álgido era la continuidad de los proyectos extractivos, que seguían violando a la “Pachamama”. Mientras las comunidades indígenas seguían viendo amenazados sus territorios, los gobiernos de Bolivia y Ecuador insistían que éstos eran coherentes con la cosmovisión indígena. El choque de ideologías e intereses estaba, pues, abiertamente declarado.

Para garantizar su avance, los citados gobiernos comenzaron entonces a cooptar o desarticular las organizaciones indígenas. Los críticos, inspirados en el giro decolonial del pensamiento latinoamericano, señalaban que las comunidades indígenas no eran consultadas y no participaban efectivamente en la toma de decisiones sobre sus territorios. A la larga, era lo mismo que decir que perdían control sobre sus formas de vida. El patriarcalismo

político denunciado por el feminismo de base quedaba intacto, e incluso reforzado en figuras masculinas que se presentaban con ciertos tintes mesiánicos.

En definitiva, la promesa de cambiar el paradigma dominante de la economía, y con ella, la idea de desarrollo, llegaba a su fin. Algunos críticos comenzaron a afirmar que el paradigma del buen vivir no representaba una verdadera alternativa a los desafíos económicos y a las necesidades de los sectores históricamente excluidos por los procesos de colonización. En este marco, se criticó también que la insistencia en la espiritualidad y la armonía sirviera como cortina de humo para tapar las necesidades materiales de las comunidades ancestrales. La pobreza y la desigualdad sólo eran paliadas precariamente por medio de las políticas de subsidio focalizado propias del posconsenso de Washington.

La suma de fenómenos desembocó en una pregunta de gran calado. Se refiere a la misma noción de descolonización, propia del giro decolonial latinoamericano que interactuó con la promoción del paradigma del buen vivir. La pregunta indagatoria puede formularse en términos como este: ¿puede plantearse, realistamente, una descolonización efectiva total o radical de las políticas sociales en el marco de un Estado moderno? Si la respuesta a esta pregunta fuera positiva, lo primero que debía negarse o eliminarse es esa figura política que conocemos como “Estado nación”. De hecho, todos los Estados nación latinoamericanos reproducen las dinámicas territoriales coloniales. Basta tomar las demarcaciones cartográficas de las capitanías generales a fines del siglo XVIII y se verá la coincidencia. Dicho de manera más taxativa: las narrativas del buen vivir, en su versión estatal,¹ no tienen las condiciones de posibilidad de integrar

¹ Cabe destacar el trabajo de Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara (2014) que distinguen tres corrientes de pensamiento en torno al debate del *Sumak kawsay*: la socialista-estatista, la ecologista-posdesarrollista y la indigenista-“pachamamista”. Ver previamente la misma clasificación en Hidalgo-Capitán (2012: 2274-2275, 2288 y ss.). Aunque esta tipología puede resultar discutible, nos llama la atención sobre un auténtico “conflicto de las interpretaciones” interno al así denominado “paradigma” del buen vivir.

plenamente las lógicas territoriales de las comunidades indígenas ancestrales ni de los territorios diferenciados de los afroamericanos. Y viceversa: las lógicas políticas de las comunidades ancestrales y de las comunidades afroamericanas no cuentan con la complejidad ni el aparato de poder institucional capaces de detener las lógicas de globalización que comandan a los Estados nación que componen el espacio latinoamericano actual. Parecería que una pretendida “decolonialidad estatal” no puede ser más que un adorno retórico de las políticas nacionales que deben bregar con las complejas dinámicas económicas, tecnológicas y geopolíticas del capitalismo global.

De todos modos, no se puede tirar por la borda todo el esfuerzo realizado hasta ahora en torno al buen vivir (Ribadeneira, 2020). Las críticas señaladas pueden ser completadas y matizadas para seguir caminando. Una pista ya la ofrecen muchos de los artículos citados y otros similares que abordan el tema: existe una diversidad de opiniones y un gran debate al respecto. Es clara señal de que el buen vivir, como alternativa al desarrollo de inspiración posdesarrollista, concita los ánimos y advierte que el paradigma occidental dominante para organizar la sociedad no hace justicia a la diversidad de pueblos que habitan nuestro mundo. La pregunta esencial queda abierta y puede plantearse así: ¿qué figura estatal es susceptible de tender puentes entre las diversas formas de vida y los distintos proyectos personales que pueblan nuestro mundo cada vez más interconectado?

UN BUEN VIVIR EN CLAVE TRANSMODERNA

Después de presentar el *impasse* creado en torno al buen vivir latinoamericano, asumimos como punto de partida dos consideraciones fundamentales para emprender un camino constructivo alternativo a las macropolíticas sociales en América Latina, esas que hasta ahora se suelen agavillar bajo el rótulo de “modelo de desarrollo”. La primera consideración fundamental es que

las políticas estatales promovidas hasta ahora por las grandes agencias y los bancos multilaterales no hacen justicia a la diversidad de formas de vida de América Latina ni ofrecen un marco adecuado para la configuración de sistemas políticos que garanticen la paz en las poblaciones y la armonía con la naturaleza. La segunda consideración fundamental es que las formas de vida localizadas, sean indígenas, populares urbanas o afroamericanas, no tienen los recursos para enfrentar el gran reto societario que presenta el mundo globalizado si se encierran románticamente en sí mismas, dados los complejos procesos económicos, culturales, geopolíticos y tecnológicos que entraña la globalización.

Para responder a la primera consideración fundamental, que representa el momento negativo del proceso, retomamos de manera sistemática las críticas de Eduardo Gudynas a las versiones estatistas del buen vivir (ver Vanhulst, 2015; Ribadeneira, 2020). Para responder a la segunda consideración fundamental, presentamos reflexivamente las propuestas de Santiago Castro-Gómez sobre lo que denomina un *republicanismo transmoderno*.

Eduardo Gudynas es un reconocido investigador y académico uruguayo. Su trayectoria ha estado asociada a lo que tradicionalmente se conoce como desarrollo sostenible y enfoques alternativos al desarrollo. Desde esos intereses cognitivos se ha acercado al tema del buen vivir. Entre los analistas del buen vivir, Gudynas se ha destacado por su crítica a la que para fines expositivos podemos seguir denominando *corriente estatista del buen vivir*.

La crítica central que Gudynas ha argüido es que los gobiernos del socialismo del siglo XXI han interpretado el buen vivir como una justificación para la expansión del Estado en detrimento de la sociedad y en favor de una economía extractivista (Gudynas, 2014). Un Estado agigantado demanda el control autoritario de las diversas áreas que dinamizan la vida humana. De este crecimiento desmedido del aparato estatal se desprende un exceso de burocracia, una centralización del poder y una urgencia de acrecentar los ingresos monetarios. Como resultado final de esta

deriva, se desconoce la diversidad de formas de gobernanza que existen en los territorios y en las comunidades autóctonas.

El primer aspecto nocivo que se desprende de lo anterior es la falta de democracia, debido a la concentración de poder en el gobierno central. La toma centralizada de decisiones anula los procesos participativos en nombre del proyecto de nación. Esto conlleva que no se atiendan de manera adecuada las necesidades y las expectativas de las diversas comunidades locales.

La segunda consecuencia es el debilitamiento de los mecanismos de autogestión y de las iniciativas comunitarias. Una burocracia sofisticada desplaza la agencia de las personas, demandando a ellas el cumplimiento de procedimientos legales y administrativos costosos y complejos. El resultado final de esta sobrecarga administrativa es un aumento del control y supervisión gubernamental de la vida cotidiana.

Otro aspecto que se ve afectado es el de la creatividad social en el momento de hallar soluciones a las problemáticas locales. Un enfoque estatista conlleva la imposición de las mismas soluciones para diferentes contextos. Ello implica ignorar las particularidades culturales, sociales y ecológicas de los territorios. Por el contrario, es signo de vitalidad social la capacidad de encontrar diversas estrategias para enfrentar los problemas y superarlos, pues esto favorece la autonomía de las comunidades locales.

Un resultado de todo lo anterior se manifiesta en la destrucción de los tejidos comunitarios. Soluciones estatistas toman el lugar de las formas de organización local. Esto trae como consecuencia el alejamiento de las comunidades o grupos de interés de la toma de decisiones, dando paso a la implementación de políticas que afectarán sus vidas de manera no deseada.

Las críticas de Gudynas al enfoque estatista del buen vivir entronca perfectamente con la crítica posdesarrollista a los modelos de desarrollo tradicionales y, en este sentido, recupera el espíritu inicial que inspiró esta propuesta latinoamericana. El punto es ¿qué tipo de instituciones se necesitan para reencauzar la búsqueda de políticas públicas respetuosas de las diversas formas de vida? Es aquí donde el pensamiento de Santiago Castro-Gómez

ofrece elementos fundamentales para un marco que permita diseñar dinámicamente nuevos modelos estatales.

La propuesta de Castro-Gómez viene rotulada sonoramente: republicanismo transmoderno (Castro-Gómez, 2019; Lozano, 2020). Parte de una especie de cansancio sobre el denominado giro decolonial, que en muchos puntos coincide con el discurso del buen vivir y, por ley transitiva, con el posdesarrollo. No se puede olvidar que Castro-Gómez aparece en la lista junto a Arturo Escobar en el grupo llamado originalmente “modernidad/colonialidad”. El punto nodal de la preocupación de Castro-Gómez en el momento presente es una recuperación esencial de la dimensión política de la acción social. Dicho de manera polémica, se puede decir que Castro Gómez echa en falta una teoría consistente de lo político en las propuestas de sus colegas del giro decolonial.

Tanto el posdesarrollo como el giro decolonial se construyeron en buena medida sobre el pensamiento posestructuralista de Michel Foucault. Castro-Gómez mismo participó de esta inspiración, siguiendo el llamado método genealógico, interesado en identificar las constelaciones históricas del poder asociadas a los modos de saber o representarse discursivamente el mundo. Ahora, en un nuevo paso, Castro-Gómez quiere saber si el pensamiento de Foucault puede lanzar luz sobre las luchas políticas contemporáneas de América Latina, una vez “agotado el primer ciclo” de gobiernos de la nueva izquierda latinoamericana. ¿Puede la genealogía comprender el justo funcionamiento de la política?, se pregunta (Castro-Gómez, 2019: 225). Siguiendo sus mismos términos, ya desde hace años su trabajo intelectual había abandonado “la pregunta histórica por el funcionamiento del poder” y colocado en su lugar “la pregunta ontológica por el ser de la política”.

Castro-Gómez conserva en sus reflexiones las críticas al neoliberalismo y sigue compartiendo las preguntas fundamentales del giro decolonial. Lo que no acepta son las soluciones que éste ofrece, a las cuales critica, justamente, por su carácter despolitizador. Para mantenerse dentro de su tradición de pensamiento, retoma a su manera la noción de *transmodernidad*, acuñada por

otro de los miembros del grupo “modernidad/colonialidad”, el filósofo de la liberación Enrique Dussel.

De lo que se trata es de recuperar críticamente los valores políticos de la modernidad sin perpetuar los déficits que se le suelen achacar al pensamiento moderno, marcadamente individualista, instrumentalizador y utilitarista. El *no-sujeto* foucaultiano no constituye una alternativa viable. Se necesita un sujeto alternativo con la capacidad de enfrentar al sujeto moderno, ahora promovido por la economía neoliberal de la globalización que campea en América Latina. Los pensadores decoloniales en general condenan la modernidad en bloque, sin matices, y no reconocen las potencialidades que entraña la noción moderna de Estado de derecho y de democracia. De esta manera cierran el paso a alternativas emancipadoras formalmente políticas. Por eso, considera que sus relatos son fantásticos y que sus enunciadores son “tontos”.

De todos modos, como ya se ha señalado, Castro-Gómez no desiste de la pretensión decolonial de criticar la visión occidentalizada y neocolonial del mundo que perpetúa el neoliberalismo, procediendo a construir su propuesta sobre la categoría dusseliana de *transmodernidad*.

Castro-Gómez no copia sin más la noción de *transmodernidad* de Dussel, a pesar de su evolución. Dussel sigue apostando por una política de la diferencia, por una afirmación de la particularidad. Castro-Gómez apuesta más bien por un marco de igualdad, por lo universal frente a la afirmación de lo particular. Ese marco de igualdad, que no ahoga la particularidad, es producto de la política bien entendida. Para Castro-Gómez *transmodernidad* significa una institucionalización política de cuño moderno que expulse todos los dinamismos perniciosos de la colonialidad. Transmodernidad no es una despedida de la modernidad, sino un reencauzamiento institucional de las utopías sociales de igualdad que se fraguaron en la modernidad. El deseo de desembarazarse a como dé lugar de todo lo relativo de la modernidad no es más que una muestra de la ingenuidad mental de los pensadores decoloniales.

Concretamente, la transmodernidad, como categoría ético-política se traduce en una forma estatal que protege y promueve simultáneamente la libertad y la igualdad. Esta forma estatal, que puede verse también como un movimiento histórico parcialmente logrado y por eso perfectible, recibe el nombre de republicanismo político. Por esta vía, Castro-Gómez invita a escaparse del falso dilema despolitizador en el que han caído los discursos sociales dominantes en América Latina: o eres neoliberal o eres descolonizador. Los neoliberales niegan ciertamente los derechos sociales y culturales de los sectores históricamente excluidos y conceden al libre mercado un poder redentor de la frágil condición humana; los decoloniales encuentran esa redención en formas de vida premodernas idealizadas, que sólo parecen existir en narrativas románticas carentes de evidencia empírica. Pero ninguno puedo satisfacer ni responder con argumentos sólidos a la parte de la razón que tiene el otro.

El proyecto del republicanismo transmoderno comienza por una invitación a los sujetos históricamente excluidos. Más que reconstituirse como “exteriores al sistema”, según la propuesta inveterada de la filosofía de la liberación dusseliana, los sujetos deben aprender a exigir sus derechos individuales de libertad e igualdad, a la luz de la declaración de los derechos humanos de 1789. Por esta vía, pueden devenir “sujetos concretos” dentro de sus comunidades, es decir, sujetos que defienden sus particularidades en plano de igualdad frente a las particularidades de otros sujetos.

A través de lo que llama “universalización de intereses”, el republicanismo transmoderno pretende transformar el marco que organiza la sociedad contemporánea globalizada y, por esta vía, producir nuevas formas de subjetividad colectiva que reconstruyen las identidades ancestrales asumiendo los potenciales utópicos de la política moderna. Sólo semejante “universalismo concreto” —distanciado tanto del romanticismo cultural que encierra a los colectivos en identidades ancestrales imaginadas, como de la identidad universal abstracta del ser humano convertido en consumidor global—, podrá servir de base a una autén-

tica forma estatal intercultural, donde el diálogo de los diversos grupos es posible porque se basa en el reconocimiento mutuo del derecho que tienen a existir desde sí mismos.

En nuestra opinión, sólo en un marco de ese estilo el tipo de organización económica que humaniza podrá tomar forma, respondiendo efectivamente a los anhelos legítimos de eso que se ha convenido llamar posdesarrollo (Gudynas, 2014).

UNA BREVE CONCLUSIÓN PROSPECTIVA

Ciertamente, las reflexiones de Castro-Gómez pueden parecer muy genéricas para un discurso del desarrollo embebido del saber experto y técnico. Pero ellas pueden abrir nuevas perspectivas a los propósitos del posdesarrollo en América Latina, a saber, a no renunciar a ensayar, una y otra vez, modelos estatales que de verdad garanticen las formas diversas de vida del continente, siempre cambiantes, y una relación más armónica con la naturaleza, ante los embates homogenizadores y extractivistas del neoliberalismo campante. Lo importante es no perder la esperanza de que otros mundos son posibles con el paso del tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2010), *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi*, Quito, FES-ILDIS.
- (2015), “El Buen Vivir como alternativa al desarrollo: Algunas reflexiones económicas y no tan económicas”, *Política y Sociedad*, vol. 52, núm. 2, pp. 299-330. http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v52.n2.45203.
- Bretón, V., D. Cortez y F. García (2014), “En busca del *sumak kawsay*. Introducción del dossier”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 48, pp. 9-24.
- Castro-Gómez, S. (2019), *El tonto y los canallas. Notas para un republicanismo transmoderno*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Endara, R. (coord.) (2014), *Post-crecimiento y buen vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*, Quito, Fundación Friedrich Ebert.
- Escobar, A. (1991), “Imaginando un futuro: pensamiento crítico, desarrollo y movimientos sociales”, en Margarita López Maya (ed.), *Desarrollo y democracia*, Caracas, Universidad Central de Venezuela / Unesco, pp. 135-170.
- (1995), *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University.
- (1998), *La invención del Tercer Mundo. Construcción y desconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Norma.
- (1999a), “Antropología y desarrollo”, *Maguare*, núm. 14, pp. 42-73. Disponible en <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/viewFile/11135/11803>, 30 de mayo de 2014.
- (1999b), *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*, Bogotá, CEREC / ICAN.
- (2005), “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”, en Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.
- (2014), *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*, Medellín, Ediciones Unaula, 2014
- Gudynas, E. (2014), “El postdesarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa”, en G. C. Delgado Ramos, *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*, México, CEIICH-UNAM, pp. 61-95.
- y A. Acosta (2011), “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 16, núm. 53, pp. 71-83.
- Hidalgo-Capitán, A. (2012), “El Buen Vivir ecuatoriano en el contexto de la Economía del Desarrollo”, en R. Domínguez y S. Tezanos (eds.), *Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*, Santander, Universidad de Cantabria, pp. 2273-2295. Disponible en <http://ciberoamericana.com/pdf/CongresoReedes.pdf>, 10 de junio de 2014.
- y A. Cubillo-Guevara (2014), “Seis debates abiertos sobre el *sumak kawsay*”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 48, pp. 25-40.

- Lozano Suárez, L. M. (2020), "Transmodernidad: método para un proyecto político decolonial. De Enrique Dussel a Santiago Castro-Gómez", *Eidos*, núm. 34, pp. 322-350.
- Mella, P. (2015), *Ética del posdesarrollo*, Santo Domingo, Amigo del Hogar / Instituto Superior Bonó.
- Ribadeneira Aroca, K. (2020), "Buen vivir: críticas y balances de un paradigma social en construcción", *Diálogo andino*, núm. 62, pp. 41-51.
- Sachs, W. (ed.) (1996), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, Pratec. [Primera edición en inglés: 1992].
- Vanhulst, J. (2015), "El laberinto de los discursos del Buen vivir: Entre *Sumak Kawsay* y Socialismo del siglo XXI", *Polis* [en línea], núm. 40. Disponible en <http://journals.openedition.org/polis/10727>, 19 de abril de 2023.

II. LAS DINÁMICAS DEL BIENESTAR EN LOS ESPACIOS NACIONALES

DESARROLLO Y BIENESTAR EN ARGENTINA, ¿ESA SUPERSTICIÓN?

SERGIO CARPENTER Y MARISA DUARTE

INTRODUCCIÓN

Desde el último cuarto del siglo xx la periferia asiste a lo que parece el fin de varios enunciados: el desarrollo industrial como posibilidad, la regeneración del régimen de pleno empleo, la vigencia del trabajo formal, la construcción del Estado de bienestar, la consolidación del sistema democrático que resguarde derechos humanos, sociales, económicos y políticos. En cambio, avanzan procesos contrarios como la financiarización de todos los sectores económicos, el desempleo sostenido, la precarización y plataformización laboral, la mercantilización de los bienes comunes, y la incapacidad de la democracia liberal de garantizar el bienestar y comprender los nuevos fenómenos sociales que la constriñen nos convoca a analizar cuál es la caracterización de esos procesos.

Este trabajo se propone analizar las principales transformaciones que afectan el proceso de desarrollo en Argentina, las características de su Estado social y los factores que lo debilitan, así como la inmanente imposibilidad del sistema democrático de garantizar la vigencia de los derechos a vastos sectores sociales.

Para ello, analiza las principales teorías del desarrollo que tuvieron vigencia (Grondona y Tzeiman, 2020), expone los datos sobre el comportamiento de la economía argentina desde la crisis de mediados de los años setenta y arriesga nociones acerca de qué tipo de desarrollo económico es posible. En segundo lugar, revisa conceptos vinculados al bienestar y un breve panorama de su situación en Argentina reciente, con sus insuficiencias y las nuevas miradas a tener en cuenta. Por último, y de resulta

de los procesos previos, avanza en una crítica al sistema de representación demoliberal y sus insuficiencias para representar las demandas sociales (Arza *et al.*, 2022), así como se esboza una sintética propuesta de revitalización de los sistemas de representación política y social.

LAS NOCIONES DE DESARROLLO

Si bien un análisis de las visiones del desarrollo puede ir mucho más atrás, iniciamos el recorrido con el documento que Raúl Prebisch presentara a la CEPAL en 1948. Allí se analiza la inserción de América Latina en la economía mundial a partir de la noción de centro-periferia y formula la idea de que el deterioro de los términos de intercambio de los bienes primarios en el largo plazo refuerza esa estructura asimétrica. En ese trabajo quedó demostrado que la división internacional del trabajo conducía a la concentración de la renta en los países centrales. La respuesta que debían dar las economías periféricas a esa situación tenía que ver con la activa política estatal dirigida a la industrialización (Prebisch, 1948; Pinto, 1996). Sin dudas, el gran aporte de Prebisch y sus colegas es haber puesto en cuestión las bases fundamentales de la teoría clásica y neoclásica del comercio internacional basada en las ventajas comparativas y la competencia perfecta.

El texto clásico sobre la teoría del desarrollo de Sunkel y Paz (1970) sistematizó las teorías previas, cuestionó ciertos aspectos a la vez que los ancló histórica y estructuralmente en la economía mundial. Identificó las etapas atendiendo a los rasgos generales, pero también a las particularidades de cada país, así como a los rasgos de las vinculaciones a transformaciones estructurales de carácter global que impactan en las economías nacionales. La noción de *centro-periferia* esclareció dinámicas globales y su relación con las conformaciones nacionales que se insertaron en ellas. Asimismo, analizó la estructura y dinámica de la sustitución de importaciones, así como sus limitaciones.

A su vez, Celso Furtado (1976) enfatizó que entre los sistemas productivos del centro y los de la periferia se establecen relaciones de dominación-dependencia y una división internacional del trabajo que, aunque cambiante, siempre ha sido favorable a los centros. “El comportamiento de las economías subdesarrolladas no puede ser explicado sin que se tomen en cuenta las normas que rigen su inserción en el sistema económico internacional. En conclusión: una teoría del subdesarrollo presupone algunas hipótesis explicativas del fenómeno de la dependencia externa” (Furtado, 1976: 218).

A partir de la crisis de 1973 y del impacto en los modelos basados en la sustitución de importaciones se llegó al largo proceso de implantación del neoliberalismo en el hemisferio occidental, así como en Latinoamérica, de la mano del Consenso de Washington. El neoliberalismo nucleado en la sociedad de Mont Pèlerin desde los años cuarenta del siglo xx centró las causas de la crisis en la fortaleza del movimiento obrero y en el intervencionismo estatal (Anderson, 1996), por lo que debía atentarse contra ambos para dar lugar al desarrollo del mercado y sus factores. Contrariamente, el economista marxista Paul Baran junto a Paul Sweezy (1957) había demostrado que el principal problema de las economías periféricas no era sólo la baja capacidad de ahorro comparada con la de los países del centro sino la utilización inadecuada del excedente económico por parte de las élites internas de la periferia, así como el traslado de una parte del mismo hacia el centro. Es decir que, además del comercio desigual, era la transferencia de excedente a través de la inversión extranjera directa lo que obligó a mantener remesas de utilidades, intereses y regalías que drenan recursos. Sin embargo, los teóricos de la dependencia no consiguieron contraponer una salida política como lo logró el neoliberalismo.

El neoliberalismo, como fenómeno distinto al liberalismo clásico, surgió después de la Segunda Guerra Mundial, como una reacción teórico-política contra el Estado intervencionista y de bienestar. El objetivo de sus propulsores, Hayeck y Friedman, entre otros, era combatir el keynesianismo y la solidaridad impe-

rantes y preparar las bases de otro tipo de capitalismo, duro y desregulado. Las ideas neoliberales tardaron en ser escuchadas con seriedad hasta la crisis de 1973. Allí, los defensores del Estado de bienestar vieron rebelarse como inocuas las respuestas que habían sido efectivas hasta entonces. La particularidad del discurso neoliberal consistió en centrar la crisis del capitalismo en el poder de los sindicatos y del movimiento obrero en general, que habrían socavado las bases de la acumulación privada (Anderson, 1995).

La solución sería reducir al mínimo el Estado en lo que respecta a gastos sociales e intervenciones económicas, pero mantener la fortaleza suficiente para romper la capacidad de negociación de los sindicatos. Por otro lado, la estabilidad monetaria debía basarse en la disciplina presupuestaria consistente en la contención del bienestar y en la restauración de la tasa natural de desempleo (Duarte, 2002: 145).

Mientras se aplicaban las políticas neoliberales, la teoría del desarrollo sufría la derrota. En 1992 Krugman dijo que la teoría del desarrollo había muerto a manos del formalismo matemático y el equilibrio general.

La Moderna Teoría del Crecimiento [...] se expresa a través de un algoritmo de equilibrio en el que desarrollo se equipara con crecimiento del producto per cápita y se estudia en el marco de modelos formales en los que están ausentes las instituciones y la incertidumbre, los mercados se comportan de manera perfecta, los agentes económicos están completamente informados acerca del futuro, las firmas conocen los gustos de los consumidores y tienen perfecto acceso a las funciones de producción que deben utilizar para abastecerlos. En base a ello, maximizan beneficios a partir de un conjunto dado de datos exógenos (Katz, 2008: 7).

Ahora bien, el neoliberalismo aplicado en América Latina llevó a serias crisis de endeudamiento y de balanza de pagos, así como a crisis de ingresos y empleo que derivaron en explosiones sociales como límites a dichas políticas. Así, el siglo XXI inauguró

una etapa que proyectaba el inicio de un ciclo de progreso que daría lugar al posneoliberalismo, dentro del cual tenían cabida las nuevas perspectivas sobre el desarrollo: la desconexión (Amin, 1988), la acumulación por desposesión (Harvey, 2004), el buen vivir consagrado en las constituciones de Bolivia y Ecuador (Cardoso Ruiz *et al.*, 2016), el ecodesarrollo, el desarrollo endógeno, el desarrollo local y el neodesarrollismo, entre tantas visiones destinadas a reelaborar sobre las trizas de las sociedades azotadas por el “liberalismo neo” como acostumbraba decir el economista argentino Guillermo Wierzba.

Había una síntesis en la salida “neodesarrollista posneoliberal” entre procesos de desarrollo inconclusos previos a las dictaduras, unidos a democracias de baja intensidad ocurridas en las décadas de los ochenta y noventa (Tzeiman, 2020) que, sin embargo, operaban en un marco internacional que disputaba cambios en la geopolítica mundial, a la par del reforzamiento de los sectores oligárquicos internos en función de un modelo basado en la exportación de *commodities*, junto a un alto grado de financiarización de todos los sectores económicos.

Esta situación muestra: el fortalecimiento del capital ante el mundo del trabajo; el sector privado frente a las capacidades regulatorias estatales; el capital financiero frente al capital productivo, y los países centrales frente al mundo periférico (Aronskind, 2023: 15-16). Esta última dimensión es central para entender el lugar que ocupa Argentina en el contexto internacional y su dinámica de declive del mundo occidental desde 2008, con el efecto que tiene sobre su sistema económico y político.

La evidencia muestra que el desarrollo no es únicamente un proceso de acumulación de capital y progreso técnico, como lo concibe la teoría neoclásica del crecimiento, sino un proceso de cambio social y de reorganización institucional (Hoff y Stiglitz, 2002). Por tanto, debe considerar la historia y las instituciones de cada formación social donde se sitúe, a la vez que deben tenerse en cuenta las dimensiones política, cultural y social del desarrollo; “así como sus nexos indisolubles con el desarrollo de la democracia, entendida no sólo como ejercicio electoral sino como

proceso de participación y organización popular” (Guillén, 2007). Según Sen (2002) el desarrollo consiste en el “desarrollo de las capacidades de la gente”. Y el desarrollo de esas capacidades está estrechamente vinculado con el afianzamiento de la democracia.

EL DERROTERO DEL DESARROLLO EN EL PROCESO HISTÓRICO EN ARGENTINA

La sustitución de importaciones persistió —con fluctuaciones y reestructuraciones diversas— hasta la crisis internacional del petróleo de mediados de los años setenta. A partir de entonces se implementaron programas liberales mediante sangrientas dictaduras que involucraron al poder militar, económico y eclesiástico, articulados en el Estado (fuerte en ese sentido). La retirada de la dictadura (que implosionó por la crisis de la deuda externa y la guerra de Malvinas en 1982) dio lugar a una democracia liberal débil que no consiguió dar respuesta a las demandas de los sectores trabajadores, mientras que los sectores más concentrados del empresariado local hostigaron mediante una inflación descontrolada la capacidad de gestión de la administración alfonsinista. El proceso concluyó en una hiperinflación que debilitó al primer gobierno de la transición democrática, legitimó las políticas neoliberales y el fundamentalismo de mercado.

El arribo de Carlos Menem al poder en 1989 fue de la mano de un conjunto de instrumentos de política diseñados en la Escuela de Chicago y destinados a resolver los problemas de inestabilidad de las economías latinoamericanas (Duarte, 2002) que incluían recetas en diversos órdenes:

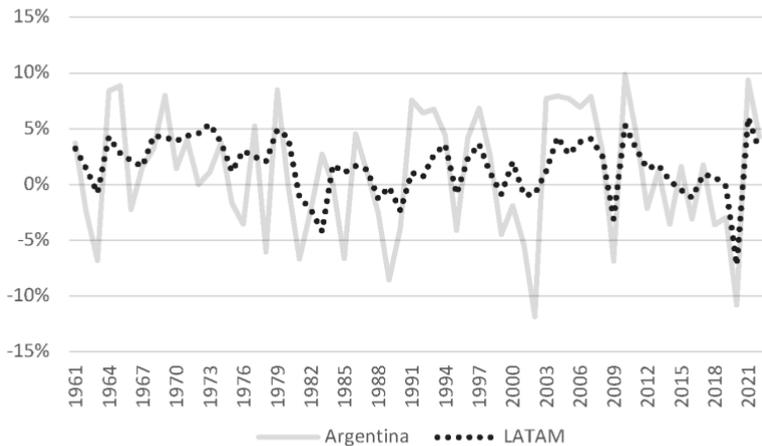
a) Déficit fiscal: fue presentado como la causa de los desajustes macroeconómicos y estaría asociado a la incapacidad de equilibrar los gastos y los ingresos públicos. *b)* Gastos públicos: los subsidios debían ser eliminados de la actividad económica, y dirigidos exclusivamente a la educación

y la salud. La inversión del gobierno debía dirigirse a la infraestructura pública. *c)* Reforma impositiva: se recomendaba ampliar la base impositiva y moderar la tasa marginal. *d)* Tasa de interés: debía estar determinada por el mercado; de esta manera se desalentaría la fuga de capitales y aumentaría el ahorro privado. *e)* Tipo de cambio: la política de tipo de cambio no sólo debía asegurar un nivel competitivo para este indicador, sino también garantizar su mantenimiento para estimular la confianza del sector privado. El crecimiento de las exportaciones era el propósito fundamental de esta política. *f)* Política comercial: sugería eliminar las barreras no arancelarias (licencias de importación) y eliminar los impuestos a las exportaciones. *g)* Inversión externa directa: los países debían establecer una legislación que favoreciera la inversión extranjera directa como forma de atraer capital y tecnología. *h)* Privatización: la reforma debía favorecer la privatización de las empresas estatales para su manejo más eficiente por parte de agentes privados. *i)* Desregulación: un mayor nivel de competencia estimularía el crecimiento. Son especialmente destacadas las políticas que apuntan a desregular los mercados de trabajo. *j)* Derechos de propiedad: existía la convicción de que los derechos de propiedad eran notablemente inseguros en América Latina. Por ello, la legislación y las instituciones deben ser adaptadas para garantizar la propiedad durante el proceso de reforma estructural.

Estos lineamientos de política fueron traducidos en forma casi literal a la legislación local a través de dos leyes ómnibus denominadas de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (Leyes 23696 y 23697, respectivamente) de 1989 que se convirtieron en directrices de la política pública llevada adelante entre 1989 y 2001, provocando una gran apertura de la economía, un proceso de privatizaciones extremo que transfirió todas las empresas públicas como áreas de la administración al sector privado y una gran desregulación de la actividad. Todo ello en el marco de la Ley de Convertibilidad que aseguraba la equivalencia de la moneda local (el peso) con el dólar estadounidense en paridad 1 a 1, situación que sólo fue posible con el ingreso de divisas a través de las privatizaciones y del endeudamiento externo.

Ese esquema llegó hasta el año 2001, cuando un estallido social inducido por el cierre de los depósitos bancarios terminó con ése y varios gobiernos. La estabilización llegaría de la mano de cierto auge de los precios internacionales y de un gobierno representativo de una alianza entre el capital industrial local y los sectores trabajadores que tuvo vigencia hasta 2015. Entonces, nuevamente una alianza de derecha asumió el poder con el respaldo del capital financiero internacional y con la reacción que instauró en 2019 una poco consistente alianza que no alcanzó a confrontar al poder económico local —que operó en contra a través de los altos niveles de inflación— e internacional —que atenazó las capacidades políticas del país a través de la deuda externa—. A juzgar por los resultados, el crecimiento del producto ha sido errático, mostrando periodos de fuerte inestabilidad. La siguiente figura muestra esa trayectoria de las variaciones del PIB per cápita, que tiene en el caso argentino un desvío estándar (DS) de 5.4%. Ello contrasta con el DS de Chile (4.6%), Brasil (3.7%) o Latam (2.5%).

Figura 1. PIB per cápita anual (variación anual en %), 1961-2022



Fuente: Banco Mundial (2023).

Es evidente que el país atraviesa un periodo de indefinición de su hegemonía, donde distintos sectores sociales y económicos pelean por liderar el proceso económico y sus características sin lograr imponerse, en el contexto de una disputa por la hegemonía a nivel mundial, a la vez que una redefinición de las relaciones de intercambio (cuando no de dependencia) entre el centro, la semiperiferia y la periferia. Esta situación repercute en la falta de condiciones para el bienestar.

EL BIENESTAR Y SU ESTADO

La preocupación por el bienestar ha cruzado medularmente a las ciencias sociales y el accionar político. Quizá el abordaje primigenio se deba más bien a su antónimo (Ramírez López, 2020: 160), pues el “cómo superar el malestar y sus carencias” ha sido y es pulsión de búsqueda del “vivir bien” en sociedades que reconocen concomitantemente momentos de optimismo y pesimismo. En este sentido, la pobreza y la desigualdad son indicadores fuertes e indubitables sobre el devenir social y su seguimiento ha constituido una forma concreta, aunque parcial, de acercamiento a sus problemáticas.

De allí que la economía ha surgido como un soporte y una voz importante en el problema del bienestar-malestar social y con ello, la imbricación entre la producción, la distribución y el consumo, las tres dimensiones de “lo económico”, proporciona cierta clave inicial y necesaria para su entendimiento. La distribución del excedente es reflejo de la estructura productiva y, viceversa, la distribución moldea esa misma producción. El bienestar reconoce entonces una raíz allí y se van configurando constelaciones conceptuales que dan cuenta de aquellos momentos virtuosos. Aparece la idea de progreso y luego otra más sofisticada, la de desarrollo. Y éste, en América Latina, es arena de la disputa política en donde dejan marca el trasfondo y la perspectiva problemática de la cuestión social que vive una región signada por su estructura dependiente, como se ha remar-

cado anteriormente. Así, la forma de integración social reclama también su lugar clave en la explicación del bienestar. “El desarrollo económico es un proceso social total”, dirá el sociólogo español Medina Echavarría (Gandarilla, 2020), en concomitancia a cierto “giro sociológico” que F. H. Cardoso y E. Faletto le imprimieron a la cuestión del desarrollo en su obra conjunta (Cardoso y Faletto, 1969).

La forma de integración social en América Latina esta signada por la yuxtaposición de dos mundos muy distintos que se oponen al mundo colonizador, por un lado, y a las culturas precolombinas, por otro. Ese encuentro conflictivo genera un dualismo característico que es entendido como presente en “toda la gama de ‘problemas sociales’ de un país” (Gandarilla, 2020). Es en ese contexto que de a poco se van construyendo las nociones de *colonialismo interno*, *dependencia*, *centro-periferia* e *intercambio desigual*, entre otras, que le otorgan espesor a la comprensión de la razón problemática del desarrollo. El desarrollo como “ejemplo a seguir” por los países de la periferia pierde textura práctica y va descubriendo a la dupla desarrollo-subdesarrollo como cara y contracara de una misma moneda. No es posible el uno sin el otro. Una intelección que también recibirá aportes de la crítica posdesarrollista que pone énfasis en lo social y lo natural en el análisis crítico del desarrollo.

El bienestar se va configurando en la estrecha interrelación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado. “La estructura social desigual generada por el mercado se ve reforzada, matizada o transformada por [...] la acción del Estado mediante la política social” y la conducción de un acervo institucional que puede “beneficiar a todos los ciudadanos o concentrar su acción en algunos grupos y excluir a otros” (Barba, 2019). Es decir, la acción del Estado incide en la distribución del ingreso, pero puede hacerlo en ambos sentidos, progresiva o regresivamente.

Al construir el concepto de *regímenes de Estado de bienestar*, Esping-Andersen puso en la mira las formas y los procesos relativos a “cómo el Estado influye en el empleo y la estructura

social” (Barba Solano, 2019) y, por ende, cómo emprende así el manejo de los llamados “riesgos sociales”. Justamente, el bienestar puede ser entendido como la capacidad para enfrentar aquellos riesgos (Martínez, 2005), una definición que pone de relieve acciones tendientes a morigerar las desigualdades provocadas por la acción y vigencia del mercado o, si se quiere, los derivados de la estructura de clases; pero también los vinculados a las desigualdades por sexo y edad, que a su vez derivan del curso de vida y de la cultura patriarcal imperante. A esos riesgos se adicionan otros relativos al propio momento del sistema o modalidad productiva posindustrial, caracterizada por la precarización laboral (desempleo de larga duración y alta rotación, y flexibilidad laboral) y la inestabilidad familiar.

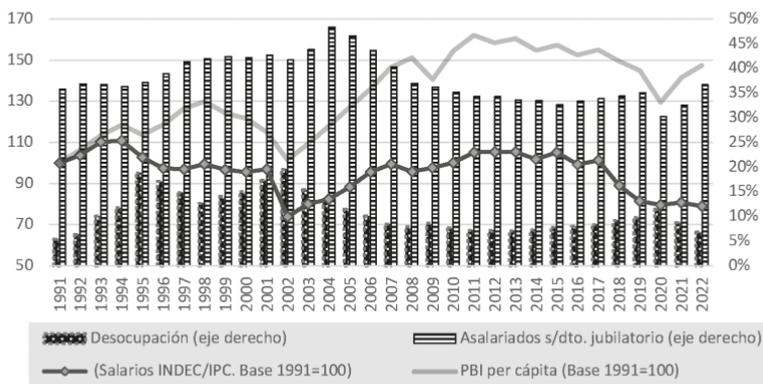
A los mencionados Estado y mercado se suman la familia y las redes comunitarias para constituir en conjunto una especie de fuente de provisión del bienestar. Los países componen distintas dosis de cada uno para configurar cierta capacidad de respuesta a los citados riesgos sociales. A su vez, los procesos de desmercantilización y desfamiliarización del bienestar, que patentizan la asunción de funciones del Estado en su provisión y a su vez resignifican su propio accionar, son resultado de “conflictos sociales, demandas, reivindicaciones, concesiones y consensos”; acciones que se dan en el terreno de la práctica política, con esquemas “que no pueden pensarse como independientes de los modelos de desarrollo económico y social vigentes en cada momento” (Dvoskin, 2022).

El bienestar en Argentina reciente

En la presente sección se presentarán grandes rasgos de la situación socioeconómica en Argentina que refieren a las mencionadas dimensiones de lo económico: producción y distribución.

La figura 2 muestra la evolución del PIB per cápita, los salarios, el desempleo y el empleo asalariado sin descuento jubilatorio, un indicador del fenómeno de la informalidad laboral.

Figura 2. PIB PC, salarios, desocupación y asalariados sin descuento jubilatorio



Fuente: Elaboración propia con base en el INDEC y Banco Mundial.

En primer lugar, observamos la trayectoria del PIB per cápita, que en la década de los noventa tuvo un periodo ascendente que se revirtió para llegar al año 2002, crisis mediante, al mismo punto de arranque del año 1991. Luego se observó una tendencia fuertemente creciente hasta el año 2011, con un *impasse* asociado al impacto de la fuerte crisis financiera internacional de 2008. A partir de allí, se observa un primer estancamiento que derivó en la reducción moderada del PIB per cápita hasta el año 2017, para luego dar paso a una caída de importancia en los años 2018 a 2020, este último año, como se sabe, asolado por los efectos de la pandemia del covid-19. Los últimos dos años de la serie (2021 y 2022) muestran un proceso de fuerte recuperación, para bordear el 50% de crecimiento respecto del año 1991 o 2002.

La evolución de la tasa de desocupación observa un alza histórica en el periodo 1991 a 2002, con un promedio simple del 13,6%, es decir, dos y media veces el observado en 1991. También el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio en el total se incrementó fuertemente: subió de 35,8% en 1991 a 48,4% en 2004.

La trayectoria de los salarios reales muestra también su singularidad. Observó incrementos entre 1991 y 1994, con conco-

mitantes aumentos en la tasa de desocupación; luego inició un periodo de ocho años de caída, estancamiento y más caída (2002), para seguir un periodo de recuperación hasta el año 2011, cuando también ocurrió una caída de la desocupación y de la informalidad, es decir, una mejora mancomunada en las condiciones generales del empleo. De allí en adelante, el derrotero es de estancamiento y leve descenso hasta 2017, antesala de una fuerte caída en los años 2018 y 2019, cuando la inflación observó un fuerte impulso, alcanzando más del 50% anual.

Por su parte, la desocupación y la informalidad tocaron sus cotas más bajas e iniciaron un periodo de leve ascenso. Luego, el año pandémico 2020 implicó caída sustantiva en el volumen del empleo, con ascenso de la desocupación y baja de la informalidad. También es de caída salarial el periodo 2020-2022, años en que nuevamente la inflación creció: se duplicó respecto de 2018-2019. Por el lado del empleo, se verificó una caída de la desocupación y una subida de la informalidad; en este último caso, fue una especie de “recuperación” a niveles a los altos niveles observados a 10 años antes.

En los últimos años, y como se verá más adelante, el incremento del nivel de inflación, que en los años 2021 y 2022 alcanzó más del 100%, tuvo una traducción regresiva en términos de la evolución de la pobreza y los ingresos. Dicho nivel inflacionario se asocia a la problemática de la puja distributiva en un contexto de escasez relativa de dólares.

En este sentido, hacemos un breve comentario en torno a la fragilidad financiera argentina observada a la luz de la importancia de dichas circunstancias en el devenir distributivo. Un disparador e inductor de dicha fragilidad fue el fenomenal proceso de endeudamiento externo que el país conoció en el periodo de gestión del presidente Mauricio Macri (2016-2019) y que contó con un inaudito apoyo del gobierno estadounidense y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Dicho organismo violó sus propias normas al otorgar un préstamo que fue récord en su historia. Ese endeudamiento fue una pieza clave para asegurar la dolarización del excedente empresarial.

Mientras dicho gobierno intentaba retener el tipo de cambio, vendió esos dólares conseguidos vía préstamo.¹ Finalmente, como el cronograma de pagos de amortizaciones e intereses desde el inicio resultó incumplible, la economía del país quedó envuelta en un proceso de negociación de la deuda con el FMI que implicó más fragilidad económico-financiera, por un lado, y la dependencia de la política económica al cumplimiento de las condicionalidades del préstamo, por otro. Un proceso férreamente supervisado por el FMI y que, a la fecha del presente artículo (agosto de 2023), no avizoraba solución.

El aumento de la fragilidad financiera provocó otros procesos de inducción regresiva. En esto juega el hecho de que los actores de la economía toman decisiones en “río revuelto”: acciones de resguardo patrimonial, en unos; acciones que explicitan el poder de mercado, en otros; decisiones que impactan en proporción al tamaño de los patrimonios, en un contexto en el que la acción del Estado se ve débil e incapaz de regular y disciplinar al poder económico y, por ende, sin lograr contrarrestar completamente dichos efectos derivados del proceso inflacionario y del ejercicio de poder de mercado. Los sectores sociales que viven de remuneraciones por su fuerza laboral o de los ingresos como cuentapropistas, ven decrecer la capacidad de compra de sus ingresos que se actualizan casi siempre por detrás del impulso de los precios de los bienes y servicios.

La distribución del ingreso

La trayectoria observada por la distribución del ingreso en los últimos años puede visualizarse a través de tres indicadores, que

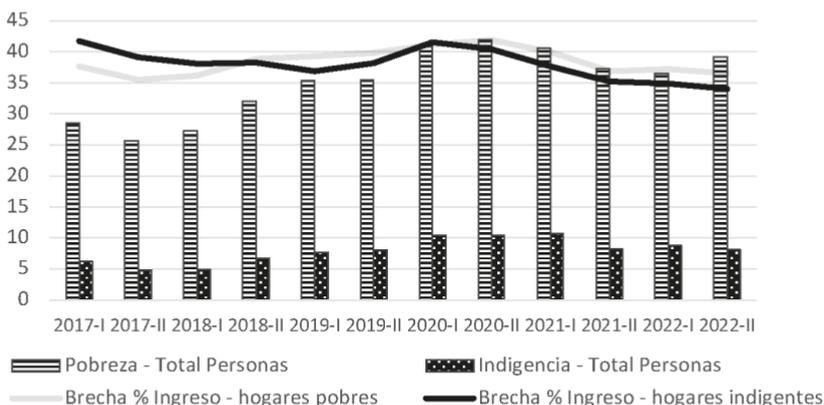
¹ Ver BCRA (s. f.); “Este es el informe oficial de 33 páginas que reveló el endeudamiento fraudulento de Macri”, ámbito. Disponible en <https://www.ambito.com/politica/endeudamiento/este-es-el-informe-oficial-33-paginas-que-revelo-el-fraudulento-macri-n5173615>, y Horacio Verbitsky, “Los 100 de Macri”, *El Cohete a la Luna*, 24 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.elcohe-tealuna.com/los-100-de-macri/>.

se analizarán más adelante: *a*) la pobreza e indigencia según ingresos monetarios publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC); *b*) la dinámica de los ingresos reales por decil distributivo, a través de las series publicadas por el INDEC denominadas “distribución del ingreso”, y *c*) la distribución funcional del ingreso, a través de la llamada “cuenta de generación del ingreso e insumo de mano de obra”, elaborada y publicada por el INDEC.

A continuación, se presenta la evolución de las líneas de pobreza e indigencia en los últimos seis años, así como la correspondiente a las brechas de ambos indicadores (como porcentaje del ingreso de cada caso).

Los años 2017 a 2019 fueron de aumento sostenido de la pobreza y la indigencia. En el primer caso, sus valores semestrales alcanzaron el intervalo entre el 25.7% al 35.6%, mientras que la indigencia observó guarismos de 4.8% a 8.0%. Los tres años siguientes (2020 a 2022) también significaron aumento de la tendencia regresiva, observando valores de entre 35% y 41.6%; este último en el primer semestre del año 2020.

Figura 3. Pobreza, indigencia y brechas de pobreza (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el INDEC.

En cuanto a la brecha de pobreza, es decir, los ingresos promedio faltantes para alcanzar dicha línea, tomó valores de 35.5% y 41.9% del ingreso promedio de las personas pobres, estabilizándose relativamente en torno al 36% en los últimos tres semestres; mientras que la brecha de indigencia osciló entre 41.6% (2020-I) y 34% (2022-II), logrando cierta reducción en los últimos tres años.

Por otra parte, la dinámica de la distribución del ingreso medida por el ingreso personal muestra dinámicas de interés para la evaluación de lo ocurrido recientemente. Dicho indicador agrupa a la población que percibe ingresos en un conjunto de segmentos de igual dimensión y calcula el ingreso promedio de cada segmento.

A continuación, en el cuadro 1 se presenta una estimación propia para el periodo 2019 a 2022 del ingreso promedio por decil poblacional, a precios constantes (julio de 2023),² realizado con base en las estadísticas de ingresos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

La primera constatación que surge es la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos promedio que en el periodo 2019-2022 alcanzó un 8.0%. Dicha reducción fue diferenciada, pues para el decil de menor ingreso, el decil 1, se tiene un aumento del poder de compra del ingreso del 5.7%, mientras los deciles 2 a 4, la pérdida fue de menor vigor respecto de los restantes deciles, 5 a 10, que alcanzaron valores de 7.8% a 10.3%; este último caso correspondiente al decil 10, el de mayores ingresos relativos.

² Los datos correspondientes al ingreso tienen frecuencia trimestral, mientras que los relativos al IPC (Índice de Precios al Consumidor) son de periodicidad mensual. En este sentido, se actualizaron los ingresos promedio aplicando la inflación trimestral acumulada.

Cuadro 1. Ingreso personal promedio mensual por decil (\$ constantes, julio de 2023)

DECIL	2019	2020	2021	2022	VARIACIÓN 2020/2019	VARIACIÓN 2021/2020	VARIACIÓN 2022/2021	VARIACIÓN 2022/2019
1	24.035	24.017	23.417	25.400	-0.1%	-2.5%	8.5%	5.7%
2	58.715	55.514	56.135	58.314	-5.5%	1.1%	3.9%	-0.7%
3	81.565	80.067	78.383	79.361	-1.8%	-2.1%	1.2%	-2.7%
4	99.898	97.812	94.529	96.780	-2.1%	-3.4%	2.4%	-3.1%
5	128.341	118.351	119.103	119.381	-7.8%	0.6%	0.2%	-7.0%
6	160.249	145.998	148.226	146.655	-8.9%	1.5%	-1.1%	-8.5%
7	197.151	177.698	181.953	178.173	-9.9%	2.4%	-2.1%	-9.6%
8	242.944	222.934	225.251	220.703	-8.2%	1.0%	-2.0%	-9.2%
9	318.390	291.550	296.100	291.494	-8.4%	1.6%	-1.6%	-8.4%
10	600.332	538.368	560.492	542.895	-10.3%	4.1%	-3.1%	-9.6%
Promedio	191.162	175.231	178.359	175.915	-8.3%	1.8%	-1.4%	-8.0%

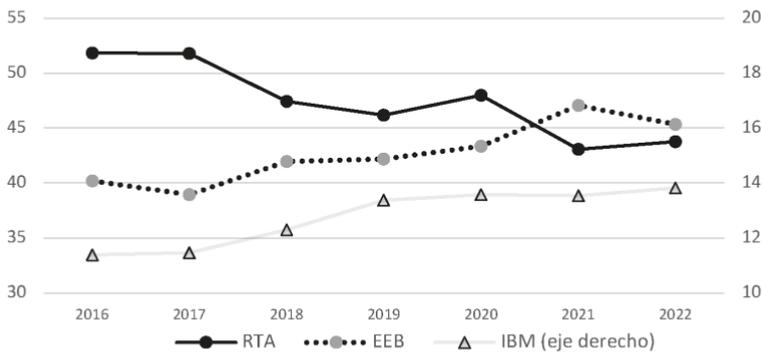
Fuente: Elaboración propia con base en el INDEC.

En el año 2020 hubo una fuerte pérdida del poder adquisitivo del ingreso promedio (-8.3%). Un año más tarde hubo una recuperación que alcanzó el 1.8%. También aquí hubo diferencias entre los deciles de menores ingresos y el resto: fue positiva para los deciles 5 a 10 y negativa para los deciles 1 a 4. Ese mismo comportamiento contrastante se observó en 2022, pero a la inversa: mientras el promedio de ingresos cayó un 1.4%, los correspondientes a los 5 primeros deciles observaron mejoras, mientras el resto (deciles 6 a 10) debió soportar cierta pérdida del poder adquisitivo de sus ingresos.

Por último, se presenta la evolución de la distribución funcional del ingreso, que muestra las participaciones en el PIB de tres componentes presentes en la generación del ingreso: asalariados, empresas y el denominado “ingreso bruto mixto”.³

³ Corresponde al “saldo contable de las empresas no constituidas en sociedades, propiedad de los hogares cuyos propietarios o miembros aportan mano

Figura 4. Remuneración al trabajo asalariado, excedente de explotación bruto e ingreso bruto mixto (%PIB)



Fuente: Elaboración propia en base al INDEC.

La suma de dichos componentes no es 100% atenta a la incidencia del componente “otros impuestos netos de subsidios a la producción” que, por ejemplo, en el año 2022 representaron -2.9% del PIB.

La trayectoria reciente de la distribución funcional del ingreso muestra una sensible disminución de la participación salarial (RTA). Entre 2016 y 2022 ésta se reduce en 8% (de 51.8% a 43.8%). La contrapartida de ello es el aumento del Excedente de Explotación Bruto (EEB), el superávit empresarial, en más de 5%, y del Ingreso Bruto Mixto (IBM) en cerca de 2%. En el caso del EEB, logró superar la participación salarial.

Entonces, se tiene un aumento de la participación del excedente empresarial en el PIB, en detrimento de la participación salarial. Concomitantemente a ello, se observa que el deterioro de los ingresos que ha afectado a la población lo ha hecho en forma diferenciada, pues los dos primeros deciles de la distribución han mantenido o mejorado el ingreso.

de obra no remunerada de una clase similar a la que podrían aportar trabajadores remunerados.” Ver INDEC (2023).

Por otra parte, la evolución reciente del llamado coeficiente de Gini para Argentina⁴ observa una tendencia a la baja desde 2020, es decir, de relativa mejora. El promedio ponderado trimestral se redujo de 0.443 en el IV trimestre de 2020 a 0.420 en el IV trimestre de 2022, una disminución del 5.2%. Como se ha mostrado, esta situación ocurre en paralelo a un aumento de la pobreza e indigencia y a la disminución de los salarios en el PIB.

En esa delicada situación social que se describe, los programas de la protección social juegan un rol activo pues en las últimas dos décadas han ganado envergadura. En este sentido, la siguiente sección brinda un breve detalle de su estructura y evolución.

La seguridad social argentina

Como se sabe, casi el conjunto de las políticas públicas como salud, vivienda y educación, la política social y la seguridad social, la inversión pública y la política de subsidios (energía, transporte y otros), y la política macroeconómica, son herramientas de acción política del Estado que inciden en la distribución del ingreso. Como se dijo más arriba, pueden hacerlo para morigerar las desigualdades existentes, para mantener sin cambios el *statu quo* o, por el contrario, para desmejorarlas y con ello reducir la cohesión social.

Dentro de ese conjunto, se destaca la incidencia en el ingreso de los programas de la seguridad social y de las políticas sociales. Por ejemplo, al primer trimestre de 2023, el INDEC informa que el 23.4% del ingreso proviene de fuentes no laborales, entre las cuales y principalmente se encuentran los derivados de tales programas públicos. En este sentido, se tiene un importante grado de alcance de sus programas, que presentan la siguiente composición en cuanto a la estructura de beneficiarios/as, relativos a los programas nacionales:

⁴ Ver INDEC (s. f.).

Cuadro 2. Beneficiarios/as de la seguridad social argentina (programas nacionales)

TIPO DE BENEFICIO	PROGRAMA	BENEFICIARIOS/AS (DIC-2022)
JYP	SIPA	5.571.069
	PUAM	289.142
AAFF	AUH	4.289.433
	SUAF	1.942.332
	Otras AAFF	764.231
	Total AAFF	6.995.996
PNC	Invalidez	1.130.725
	Madre de 7 o más hijos	303.027
	Total PNC	1.434.934

Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) y Boletín AUH.

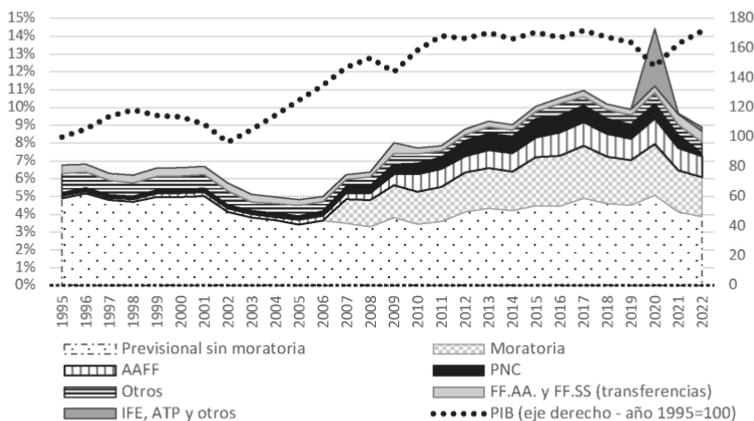
Es decir, los programas de jubilaciones y pensiones otorgan cobertura a más del 90% de los adultos mayores. En el caso de las prestaciones referidas a la niñez, el cuadro destaca dos programas: el contributivo (SUAF) y el no contributivo. En este último caso destaca el denominado Asignación Universal por Hijo (AUH), destinado a hijos/as de trabajadores/as informales y de bajos ingresos, que deben cumplir ciertas condicionalidades referidas a educación y salud. En el caso de SUAF, el guarismo correspondiente a diciembre de 2022 resultó el más bajo del año, atento al mecanismo de actualización; por ejemplo, en marzo 2023 SUAF liquidó ostensiblemente más, cerca de 4.3 millones de beneficios. En conjunto, las asignaciones familiares alcanzan más del 90% de las personas menores de 18 años, que son cerca de 13 millones. Por último, se muestran las llamadas Pensiones no Contributivas (PNC), que agrupan un conjunto de beneficios

singulares, en donde destacan por su envergadura, la cobertura de la invalidez laborativa, sujeto a cumplimiento de evaluación económica, y la prestación madre de siete o más hijo/as.

La figura 5 muestra la evolución en los últimos años del gasto en seguridad social (GSS) del sistema nacional (Sistema Integrado Previsional Argentino, SIPA) en términos del PIB. El contexto de dicha evolución fue un proceso de recuperación de la producción material luego de la crisis de 2001 y de un relativo estancamiento económico y reducción del PIB, a partir del año 2011, como se comentó más arriba.

La primera cuestión que destaca en dicha evolución es que el GSS ha tenido una trayectoria creciente, particularmente notoria en el periodo 2006-2017. Luego de la crisis económica del año 2001, que impulsó la brusca caída del PIB y del GSS hubo una tendencia positiva basada en el aumento en la cobertura horizontal (alcance), tanto en jubilaciones y pensiones como en prestaciones a la niñez (AUH) e invalidez (PNC). Mientras en los años noventa el GSS se mantuvo siempre por debajo del 7% del PIB, en 2016 alcanzó el 11% del PIB. Concomitantemente a ello, hubo un proceso

Figura 5. Evolución del gasto en seguridad social SIPA y del PIB (%)



Fuente: Elaboración propia en base al INDEC.

de recuperación del monto de las prestaciones y particularmente del haber mínimo previsional, vía la determinación normativa de un esquema sistemático de movilidad previsional.

También podemos identificar una segunda transformación de importancia impulsada hacia fines del año 2008, que consistió en la eliminación del régimen de capitalización de aportes previsionales instaurado en 1994 (Chávez Molina y Carpenter, 2022). Este hito fue relevante pues impidió a la industria financiera extraer recursos de la seguridad social, vía comisiones de administración. Pero no solamente ello; la medida del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner imposibilitó la consolidación de procesos complejos de financiarización de la economía nacional, vía la gestión de las reservas financieras previsionales de los trabajadores/as, que otorgaba a los grupos financieros propietarios de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) un rol privilegiado entre las distintas fracciones del capital.

Luego de 2016 se observa una caída del GSS en términos del PIB con la excepción del año 2020, durante el cual se observó una caída del 10% del PIB debido a los efectos derivados de la pandemia del covid-19. Ello determinó el aumento extraordinario del GSS, con programas con el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Este último consistió en el pago de parte del salario de trabajadores de empresas privadas que reunían ciertos requisitos.⁵

LA DEMOCRACIA LIBERAL COMO FORMA INCOMPLETA DE LA REPRESENTACIÓN

La cuestión democrática ha sido trabajada profusamente por la ciencia social en sus diversas dimensiones (teórica, histórica, institucional), con estudiosos entre los cuales podemos mencionar a Locke, Hobbes, Rousseau, Mill, Dewey, Habermas y Rawls.

⁵ Ver UNAB (s. f.).

Las cuestiones centrales a resolver para evitar la continuidad del debilitamiento del régimen democrático occidental en el siglo XXI —al impulso del deterioro del sistema capitalista— que identifica Robert Dahl (2004) son: la desigualdad, la inmigración, el terrorismo, la institucionalidad internacional (que recorta la participación de los ciudadanos y los Estados nacionales y subnacionales) y el riesgo de colapso.

Específicamente para América Latina, la temática fue abordada por Fernando Henrique Cardoso, Guillermo O'Donnell, José Nun, Juan C. Portantiero, entre tantos otros. Para los fines de este trabajo, no se retomarán las persistentes discusiones en torno a la democracia, sino que se puntualizarán algunas cuestiones significativas para el abordaje de la situación actual de los estudios sobre la democracia y su incapacidad para dar respuesta a las insatisfacciones actuales.

Como marco histórico, cabe señalar que en Argentina —como en buena parte de América Latina— la dictadura fue el marco represivo necesario para imponer el programa neoliberal que retraería el papel del Estado en la economía y ensancharía el espacio del mercado (Klein, 2007; Lazzarato, 2020). Además, quebraría la resistencia que vastas organizaciones (sindicales, sociales, políticas, eclesiásticas de base, etcétera)⁶ y su afán por construir una democracia —política y económica— más participativa. No obstante, esta “violencia fundadora” no consiguió legitimarse, lo que evitó la continuidad de la dictadura bajo elecciones libres porque la condena a la represión, la crisis de la deuda externa y la guerra de Malvinas contribuyeron a reconstituir el anhelo de vivir en democracia y dieron lugar a una ruptura con el régimen. Cuando la democracia retornó a Argentina, había dejado girones de sí misma en la dictadura cívico-militar-eclesiástica.

Mientras que las luchas previas a la dictadura estaban acompañadas por un proceso de radicalización de los sectores de trabajadores y estudiantiles, dirigidas a conseguir una democracia

⁶ Proceso que Perry Anderson (2003) describe para Inglaterra.

más participativa (acercándose a la democracia directa), las luchas que rechazaron a la dictadura apenas reconstituyeron el sistema de democracia representativa. Guillermo O'Donnell caracterizó las transformaciones sufridas por el sistema entendiéndolas como democracia delegativa, que es aquella que cumple con los rasgos formales establecidos por Dahl (1993 [1971]), pero que no son democracias consolidadas o institucionalizadas, aunque pueden ser duraderas.

En efecto, si la dictadura fue el marco represivo necesario para imponer el programa neoliberal en el país, la democracia liberal delegativa (O'Donnell, 1994) fue la forma que adquirió la representación democrática a partir de 1983. La restauración democrática vino de la mano de numerosas luchas de familiares de desaparecidos, de sindicatos que se movilizaron y de organizaciones sociales que confrontaron a la dictadura y —sumada a las contradicciones del bloque autoritario— consiguieron su retirada, pero las reformas estructurales iniciadas entonces no pudieron removerse. Asimismo, es necesario remarcar que entonces no se trabajó sobre la connivencia entre militares, empresarios y cúpula eclesiástica que apoyó y/o colaboró explícitamente con la dictadura, con lo cual el análisis de la participación social que legitimó la represión política y económica sigue siendo una cuenta pendiente.

David Harvey (2004: 61) señala que en la medida en que se consolidan Estados democráticos, suelen limitar la movilidad de capital y, por tanto, “la contradicción entre Estado y propiedad privada se intensifica convirtiéndose en una contradicción absoluta que enfrenta lo público contra lo privado, al Estado contra el mercado”. Piketty (2014) ha probado que el libre mercado, sin ningún tipo de regulación estatal, produce oligarquías antidemocráticas que cumplen con las formalidades de la representación liberal.

La violencia inherente a estos procesos de despojo y expropiación va acompañada de la legitimación ideológica y cultural que intenta sistemáticamente demostrar la superioridad del mercado. Éste le daría a cada uno lo que se merece, y justificaría

que los pobres y los ricos lo sean en función de sus propias virtudes y defectos para adaptarse a los nuevos tiempos de competencia desenfrenada. Si hay pobres es porque son incompetentes e ineficientes, y no han logrado cualificar su capital humano, mientras que los ricos son producto de su competitividad, eficiencia y deseo de superación (Vega, 2016).

Carlos Franco (2008: 123-124) analiza los estudios sobre la democracia en América Latina para concluir que perduran ciertas marcas perniciosas tales como: el abandono del enfoque histórico-estructural como plataforma de orientación y examen de la política; la consideración de la política como una esfera independiente y separada de las restantes esferas de la vida social, cuando no productora de sus sentidos y/o resultados; la reducción de la democracia a la esfera política; la noción de una forma de gobierno que se define a partir de su vinculación con la forma de gobierno característico de Europa Occidental y los Estados Unidos; el recurso a las corrientes teóricas liberales para explicar las experiencias latinoamericanas; la aceptación del carácter universal de la democracia liberal en el mundo y el uso de las analogías como forma de verificación del régimen; la asunción de una teología en la evolución del proceso; la renuncia a pensar la democracia latinoamericana como diferente, y por último, la renuncia a considerar que la democracia sigue siendo una cuestión pendiente.

Las consecuencias de esas marcas remiten a varios factores que agudizan los problemas que afronta la democracia. En primer lugar, la reducción a la representación al proceso electoral, sin relación (ni laxa ni fuerte) con la ciudadanía y sus demandas. En este punto, el auge y la valoración —por los propios actores políticos— de las formas de expresión mediatizadas, digitalizadas, originadas en las redes sociales y el *marketing* político potencian el ocultamiento de demandas de sectores apartados de dichos medios. Ello implica una falta de atención al repertorio tradicional de expresiones de acción colectiva (paro, movilización, protesta, marcha, toma) y su estigmatización a partir del proceso de individualización propio del sistema capitalista.

En efecto, si la fuerza de trabajo restituía condiciones de formación de la vida social, un complejo sistema de sustituciones proviene de la alteración del modelo de acumulación y el pasaje de la producción rígida y a gran escala, a los flujos de la producción flexible de la etapa actual: el individuo en tanto emprendedor debe producir sus propias condiciones de trabajo, diseñar, crear la relación con un capital que le resulta además ajeno e ilocalizable (Dipaola, 2022). El proceso de debilitamiento de la relación laboral está en la base de la desintegración de los lugares de trabajo, de las relaciones laborales, contractuales, sindicales y de lucha, con el consiguiente efecto ideológico y político sobre los lazos sociales.

La producción globalizada no condujo a ninguna formación de una sociedad mundial. Contrariamente, promovió individuos desprendidos de cualquier contacto con el otro, pero también con las modalidades vitales que reaseguraban un proceso conjunto de subjetivación: instituciones, capital, saberes comunes, o en otros términos, ética, economía, vida política (Dipaola, 2022: 13).

Las sociedades del riesgo producen dinámicas de interacción y normativas desde principios de incertidumbre e indeterminación (Dipaola, 2022). Ulrich Beck (2006) interpreta a estas sociedades como en transición desde el control de la desigualdad (propio de la sociedad de clases) hacia la sociedad insegura y, por tanto, demandante de políticas de seguridad, lo que niega la igualdad —y la profundiza—.

A partir de pensarse la democracia latinoamericana como reflejo y vagón siguiente de las experiencias europeas y anglosajonas, se observan los silencios y las negaciones de la democracia local. Éstos se asocian a la incapacidad del sistema democrático de: *a*) dar voz a los sectores populares en igualdad de condiciones; *b*) controlar a los sectores dominantes y sus comportamientos antisociales (planificación fiscal nociva); *c*) la falta de herramientas para acotar las dinámicas perversas del capital (flujos financieros y comercio ilícito, fuga de capitales), y *d*) generar sistemas de tributación progresiva.

CONCLUSIONES

El desarrollo de los países de América Latina es imposible en el marco de una disputa geopolítica entre los principales bloques y de una institucionalidad internacional que favorece las formas del neocolonialismo y la dependencia. Los mecanismos sobre los que operó a lo largo de las últimas décadas han sido el endeudamiento externo, las privatizaciones y la desregulación que favorece a los sectores económicos dominantes (internos y externos). Frente a ello, se dieron etapas (en general posteriores a las crisis) que expandieron tanto la distribución primaria como secundaria del ingreso.

El bienestar ha estado comprimido por la imposibilidad de avanzar en el desarrollo económico y por la tensión entre Estado y mercado. Ello da como resultado etapas de avances y retrocesos en la estructura del bienestar, donde operan reformas progresivas y regresivas alternativamente.

En Argentina reciente, la regresión se ha dado en el marco del aumento de la fragilidad financiera, donde juega el hecho de que los actores toman decisiones en “río revuelto” y en un contexto en el que la acción del Estado se ve débil e incapaz de regular y disciplinar al poder económico y, por ende, sin poder contrarrestar completamente dichos efectos derivados del proceso inflacionario y del ejercicio de poder de mercado. Los sectores sociales que viven de remuneraciones por su fuerza laboral o de los ingresos como cuentapropistas, ven decrecer la capacidad de compra de sus ingresos que se actualizan casi siempre por detrás del impulso de los precios de los bienes y servicios.

El Estado social argentino se ha fortalecido en los últimos años aumentado su cobertura y propiciando un aumento de las capacidades para contrarrestar los riesgos sociales, aunque el deterioro de la producción material presenta un techo a la posibilidad de incrementar la distribución secundaria. Se da una especie de contradicción: el Estado social dispone de mayores recursos que resultan, a su vez, siempre insuficientes para revertir el deterioro social.

Cuestiones estructurales están presentes en dicha suerte de imposibilidad. La primera refiere a la cuestión de la informalidad, históricamente creciente y que parece no tener proceso de reversión posible. No obstante, superar la heterogeneidad estructural que caracteriza su conformación económica es un desafío presente en la arena política. La seguridad social argentina, por ejemplo, se puede decir que ha sido comprensiva con la cuestión de la informalidad, al expandir su cobertura con mecanismos e instrumentos no contributivos. Esa ampliación es siempre objeto de debate público, pero enseña que el camino que le queda a la necesidad de cobertura es el de superar su paradigma constitutivo-laboral, por un entendimiento de la seguridad social como derecho humano (CISS, 2020; Carpenter, 2021).

Por último, la situación económica impacta en la desigualdad y heterogeneidad de la estructura social, lo que se expresa en la esfera política como degradación de la representación democrática. En ese sentido, pareciera operar un círculo vicioso donde el deterioro de la protección social refuerza la idea del mercado como mejor asignador de recursos y ambos procesos atentan contra el Estado de bienestar. En el nivel político, el mercado sin regulación estatal genera oligarquías antidemocráticas que cumplen con las formalidades de la representación liberal, pero vacían de contenido al sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- Amin, Samir (1988), *La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico*, Madrid, Iepala.
- Anderson (1995), “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Emir Sader y Pablo Gentili (comps.), Rio de Janeiro/São Paulo, Editora Paz e Terra.
- Anderson (1996), “Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda”, *Utopías, Nuestra Bandera: Revista de Debate Político*, núm. 169, pp. 155-168.

- Anderson, Perry (2003), “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, CLACSO.
- Aronskind, Ricardo (2023), “Fuga de capitales: causas globales y locales”, en Ricardo Aronskind (comp.), *Fuga de capitales. Economía, Estado y soberanía nacional*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.
- Arza, Camila, Rossana Castiglioni, Juliana Martínez Franzoni, Sara Niedzwiecki, Jennifer Pribble y Diego Sánchez-Ancochea (2022), *The Political Economy of Segmented Expansion. Latin American Social Policy in the 2000s*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA) (s. f.), *Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019*. Disponible en <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos%20externo-%202015-2019.pdf>.
- Banco Mundial (2023), consulta a Databak: <https://databank.worldbank.org/home.aspx>.
- Barba Solano, Carlos (2019), “Desigualdad y regímenes de bienestar. Una mirada crítica”, en María Cristina Bayón (coord), *Las grietas del neoliberalismo. Dimensiones de la desigualdad contemporánea en México*, México, IIS-UNAM.
- Baran, Paul (1957), *La economía política del crecimiento*, México, FCE.
- Beck, Ulrich (2006), *La sociedad del riesgo global*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Boletín AUH. Disponible en <https://www.anses.gob.ar/observatorio/historial-de-publicaciones/boletin-auh>.
- Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS). Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess->
- Cardoso Ruiz, René Patricio, Luz del Carmen Gives Fernández, Ma. Enriqueta Lecuona Miranda y Rubén Nicolás Gómez (2016), “Elementos para el debate e interpretación del Buen vivir/*Sumak kawsay*”, *Contribuciones desde Coatepec*, núm. 31.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969), *Desarrollo y dependencia en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, México, Siglo XXI.
- Carpenter, Sergio (2021), “Una mirada sobre las pensiones no contributivas en la Argentina”, *Seguridad Social Latinoamericana*, núm. 5, CLACSO.

- Chávez Molina, Eduardo y Sergio Carpenter (2022), *Empleo y previsión social. Problemáticas en Argentina y en el mundo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (2020), *Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas*, México, CISS.
- Dahl, Robert A. (1993 [1971]), *La poliarquía*, México, Red Editorial Iberoamericana.
- (2004), “La Democracia”, *Postdata*, núm. 10, Buenos Aires.
- Dipaola, Esteban (2022), “Extinciones de lo social: globalización financiera, crisis de la democracia y emergencia del individualismo contemporáneo”, *Revista Sociedad*, núm. 44, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Duarte, Marisa (2002), “El Consenso de Washington y su correlato en la Reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización”, en *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO.
- Dvoskin, Nicolás (2022), “Regímenes de bienestar, seguridad social y modelos de desarrollo. El caso argentino desde una mirada latinoamericana”, en Eduardo Chávez Molina y Sergio Carpenter (comps.), *Empleo y previsión social. Problemáticas en Argentina y en el mundo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Franco, Carlos (2008), *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*, Lima, Friedrich Ebert Stiftung.
- Furtado, Celso (1976), *A economía latino-americana*, San Pablo, Editora Nacional.
- Gandarilla Salgado, José Guadalupe (2020), “Coyunturas para el desarrollo y estructuras para la dependencia. El laberinto de la sociedad en América Latina”, en Ana Grondona y Andrés Tzeiman (comps.), *Desarrollo y dependencia desde América Latina: problemas, debates y conceptos*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación.
- Grondona, Ana y Andrés Tzeiman (comps.) (2020), *Desarrollo y dependencia desde América Latina: problemas, debates y conceptos*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación.
- Guillén R., Arturo (2007), “La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo”, en Gregorio Vidal y Arturo Guillén R. (comps.), *Repensar la teoría del*

desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado, Buenos Aires, CLACSO.

Harvey, David (2004), “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, *Socialist Register 2004*, Buenos Aires, CLACSO.

Hoff y Stiglitz (2002), “La teoría económica moderna y el desarrollo”, en *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*, Gerald M. Meier, Joseph E. Stiglitz Editores, Banco Mundial en coedición con Alfaomega Colombiana S. A.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2023), “Cuenta de generación del ingreso e insumo de mano de obra. Primer trimestre de 2023”, *Informes técnicos*, vol. 7, núm. 140.

— (s. f.), “Distribución del ingreso”. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-60>.

Katz, Jorge (2008), *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico*, Buenos Aires, CEPAL.

Klein, Naomi (2007).F, “Disaster Capitalism. The New Economy of Catastrophe”, *Harper’s Magazine*, octubre.

— (2012), *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Planeta.

Lazzarato, Maurizio (2020), *El capital odia a todo el mundo. Fascismo o revolución*, Buenos Aires, Eterna Cadencia.

Martínez Franzoni, Juliana (2008), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires, CLACSO.

O’Donnell, Guillermo (1994), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.

Piketty, Thomas (2014), *El capital en el siglo XXI*, Buenos Aires, FCE.

Pinto, Aníbal (1996), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, vol. LXIII, núm. 249, enero-marzo.

Prebisch, Raúl (1948), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, s. I. CEPAL.

Ramírez López Ramírez López, Berenice (2020). “El bienestar en la política social: alcances y límites”, en Armando Sánchez Vargas, Isalia Nava Bolaños y José Nabor Cruz Marcelo (eds.), *Bienestar y políticas públicas*, México, UNAM.

- Sen, Amartya (2002), “Le développement, de quoi s’agit-il?” en G. Meier y J. E. Stiglitz, *Aux frontières du développement*, París, Banco Mundial/Eska.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Tzeiman, Andrés (2020), “Estado y poder político en los debates clásicos sobre desarrollo y dependencia: una lectura desde el presente latinoamericano”, en Ana Grondona y Andrés Tzeiman (comp.), *Debate y dependencia desde América Latina. Problemas, debates y conceptos*, Buenos Aires, Ediciones del CCC.
- Universidad Nacional Guillermo Brown (UNAB) (s. f.), “Segundo informe mensual de seguridad social. El rol de la seguridad social durante la pandemia”. Disponible en <https://www.unab.edu.ar/wp-content/uploads/2023/05/El-Rol-de-la-Seguridad-Social-durante-la-Pandemia-UNAB.pdf>.
- Vega Cantor, Renán (2016), “Neoliberalismo y Violencia”, *Topía*. Disponible en <https://www.topia.com.ar/articulos/neoliberalismo-y-violencia>.

¿HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO?

BERENICE P. RAMÍREZ LÓPEZ
Y GABRIEL BADILLO GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

La pobreza y la desigualdad económica y social que registra México,¹ profundizadas por las políticas de libre mercado de las últimas cuatro décadas y las revelaciones y las secuelas que dejó el covid-19, han situado a la creación de condiciones de bienestar como una de las funciones urgentes de la acción estatal. La disputa en México por la conducción del gobierno durante el siglo XXI se ha expresado en contiendas electorales en las que se enfrentan dos perspectivas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Una, asentada en la visión neoclásica que considera que el mercado es el que mejor asigna los recursos disponibles, que si se tiene crecimiento económico las condiciones de vida de la población mejorarán como resultado del desempeño de la economía en general y que el Estado sólo debe atender mediante programas asistenciales focalizados a las personas que por su condición de ingresos no puedan comprar satisfactores de bienestar, como la alimentación, la educación, la salud y la seguridad social.

La otra perspectiva, asociada a la heterodoxia que caracteriza a los gobiernos progresistas que han gobernado y gobiernan en la región latinoamericana, recupera el papel del Estado en la conducción económica y destaca su obligación en la provisión de servicios públicos para procurar el ejercicio de derechos sociales universales. En este enfoque se inscribe el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024); el lema de su pro-

¹ En 2020, México registró 43,9% de la población en pobreza (Coneval, 2021).

yecto de país “Por el bien de todos, primero los pobres” se convirtió en la parte medular de la política económica y social. El régimen de acumulación capitalista se mantiene en sus cimientos, la economía continúa con su orientación exportadora condicionada por el Tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) y las cadenas de producción establecidas con sus socios comerciales. Mantiene instrumentos de la ortodoxia económica como el equilibrio fiscal y la política monetaria, pero modifica la orientación del gasto público. Recupera empresas estatales estratégicas en el ámbito energético, promueve infraestructura que fortalece a las vías de comunicación, auspicia el crecimiento del sur y sureste del país, impulsa programas en el campo e incentiva mediante el aumento del salario mínimo y los programas de transferencias monetarias el consumo interno que le dará contenido a la reactivación del empleo y al crecimiento del ingreso laboral. A pesar de la pandemia, presenta mejores resultados macroeconómicos que los anteriores gobiernos. Los incentivos a la producción nacional y a los servicios públicos nos dan la pauta para considerar si esas acciones, su orientación, contenido y resultados permiten considerar que se ha iniciado la construcción de un nuevo régimen político y un Estado de bienestar, o sólo es la expresión de un gobierno que modifica la política social sin cambiar el régimen de acumulación ni las dinámicas institucionales con mejores resultados macroeconómicos, pero con la persistencia de la pobreza y la desigualdad. De su exposición y análisis podremos evaluar el estado de la cuestión social y contribuir al debate de las perspectivas que debieran abordarse, las políticas públicas que requieran ser fortalecidas y las que tendrían que ser sustituidas. Este análisis se hace a partir de considerar el proceso de construcción del capitalismo mexicano, su inserción dependiente de la economía mundial y la correlación de fuerzas políticas caracterizada por una agresiva concentración de la riqueza,² que

² El decil de más altos ingresos concentra el 57% del ingreso nacional y el 77% de la riqueza nacional (Chancel *et al.*, 2022: 207).

se expresa como poder oligárquico frente a fuerzas políticas y sociales encabezadas por el actual Ejecutivo, que persiguen detener y revertir ese proceso, por lo que la disputa por el control de la hacienda pública aparece como la que concentra el núcleo de la confrontación.

Este artículo aborda los siguientes puntos: el Estado y el bienestar, trayectoria del Estado social mexicano, la propuesta de bienestar en la 4T, la dinámica económica, laboral y salarial, el comportamiento de la pobreza y de la pobreza multidimensional, así como los programas sociales de transferencias monetarias.

EL ESTADO Y EL BIENESTAR

Las evidencias del fracaso del mercado autorregulado, perspectiva que se destaca para el buen funcionamiento del capitalismo en la segunda mitad del siglo XIX y cuyas principales consecuencias se expresaron en la crisis del 1929-1931 y las dos guerras mundiales del siglo XX, dieron paso a la participación del Estado en la regulación económica para atender los fallos del mercado y también las vulnerabilidades de las familias ante los riesgos sociales y del ciclo vital.

El ritmo de acumulación y la dinámica de crecimiento de la economía mundial que irá imponiendo la relación capital-trabajo, irá mostrando la desigual distribución de la riqueza frente a los niveles de pobreza que la privación de recursos y de ingresos genera. El sistema, al requerir que la reproducción social se mantenga, modifica las funciones del Estado y le asigna tareas distributivas y redistributivas.

Así, para enfrentar la crisis de los años treinta y las secuelas de la Segunda Guerra Mundial, los aportes de Keynes y de los que conformaron la perspectiva heterodoxa se convierten en la base de la política económica que destaca la necesaria regulación e intervención del Estado en la economía dominada por ajustes lentos, con rigideces, falta de información, etc. Keynes señalaba que con bajos tipos de interés a largo plazo y progra-

mas de gasto público se recupera la confianza en los inversionistas y se restablece el ritmo de acumulación (Keynes, 1984: 332). El Estado se convierte así en el que gasta en última instancia, interviniendo para potenciar la demanda efectiva. Además, se pone en marcha un Estado de bienestar que se identifica con un conjunto de instituciones públicas proveedoras de servicios proporcionados por el Estado que persigue mejorar las condiciones de vida promoviendo la igualdad entre los ciudadanos (Esping-Andersen, 2011).

La crisis económica de los años setenta del siglo xx que se muestra como la crisis fiscal que llevó a identificar los “fallos del gobierno”, evidenciada en la estancación de los países centrales, condujo a retomar la perspectiva del libre mercado como la vía del crecimiento económico, apoyando al proceso de mundialización de la producción y de las finanzas, comandadas por monopolios transnacionales. Los desarrollos tecnológicos en las comunicaciones, en la microelectrónica y en nuevos materiales, más la transformación del sector financiero, profundizaron la mercantilización de bienes, servicios, recursos y dinámicas para el mantenimiento y reproducción de la vida.

La época de la financiarización y del neoliberalismo arribó impactando la dinámica del sistema y de la forma de ver el mundo: se le apostó todo al libre mercado, al sector privado, al esfuerzo individual, a las finanzas, al alza de las acciones, al sector inmobiliario, etc. La distorsión que provocó la rápida obtención de rentas mediante procesos especulativos ha complejizado la inversión productiva y la generación de empleos y salarios adecuados. La extracción de valor (Mazzucato, 2019), más que la creación de valor, profundizó los niveles de desigualdad, de pobreza, de informalidad laboral, migraciones y violencia. El Estado asumió otras funciones; en el ámbito de la política social, dejó de invertir en los servicios públicos y adoptó políticas asistenciales focalizadas dirigidas a los que por sus condiciones de ingreso no pueden comprar bienestar. La teoría de la gestión pública incentivó el traslado de métodos empresariales a la administración del Estado a partir del análisis costo beneficio, auspi-

ciendo la subcontratación de funciones enteras al sector privado, limitando y reorientando la capacidad estatal. Además, con el desarrollo de los mercados de capitales, el desempeño de índices accionarios, bolsas de valores y de los inversionistas institucionales (administradores de fondos de pensiones), se acentuaron las transferencias establecidas entre el Estado y el mercado. Una evidencia es el comportamiento de los instrumentos de deuda de los Estados como los bonos, que se generalizaron desde la década de los noventa (Rodrik, 2011; Stiglitz y Rodríguez, 2002; Harvey, 2011).

El débil crecimiento de la economía mundial y sus crisis recurrentes, sumadas al aumento de las movilizaciones y el malestar social, fueron haciendo evidente la crisis de la perspectiva neoliberal. En América Latina la movilización social ha provocado por la vía electoral cambios de gobierno que proponen el regreso de un Estado promotor, que haga cambios y active la economía y se enfoque en la reconstrucción o nueva creación de un Estado de bienestar.

A este proceso se le ha denominado el arribo del progresismo en la región, identificado con la restitución de la conducción del Estado en el proceso económico, con la finalidad de tener mayor control de la producción y de la propiedad de los recursos nacionales, así como la disposición por una distribución del excedente económico diferente, que permita mejorar las condiciones de vida de la población, priorizando a los que han estado histórica y estructuralmente excluidos. Se persigue sustituir al Estado liberal mínimo por un Estado social, entendiéndolo como el que otorga derechos sociales, no sólo individuales, y que se ha tratado de identificar como Estado de servicios (Bobbio, 2021: 94). La contradicción principal a la que se enfrenta es que se mantiene la prioridad del crecimiento económico mediante la expansión del capital, por lo tanto de la explotación y de la propiedad privada que genera desigualdad y pobreza. Otras tensiones se observan en las demandas de los sectores populares, de pueblos originarios y ciudadanos que identifican a los derechos sociales no sólo con el acceso a bienes básicos y públicos sino con el ejer-

cicio de una amplia participación democrática, la inclusión de prácticas comunitarias y solidarias que respeten la relación e integración entre seres vivos y naturaleza, que supere el antropocentrismo y el patriarcado y establezca un modelo civilizatorio de reproducción social diferente. Mientras tanto, el poder económico dominante de los conglomerados transnacionales globalizados continúa defendiendo la libre actuación del libre mercado, el derecho individual y la propiedad privada como único bien reconocido.

TRAYECTORIA DEL ESTADO SOCIAL MEXICANO

La política pública incluye funciones y objetivos de crecimiento económico que corresponden al proyecto político que se persigue, que le permite al gobierno en turno legitimarse, ejercer el poder y crear condiciones de gobernabilidad y hegemonía. Por su parte, la política social comprende funciones y objetivos de distribución del excedente económico. Se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas generadas en la esfera estatal que inciden directamente y de formas diversas en la organización y distribución de los recursos destinados al bienestar de las personas, y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias (Ramírez, 2016).

En México, en el transcurso de un siglo se ha atravesado, al menos, por tres diferentes proyectos de país que han incidido en los contenidos de la política social que se instrumenta. El primero fue definido por la Revolución de 1910, que dio origen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que sigue vigente hasta nuestros días y que elevó a rango de derechos y de garantías sociales la educación, la seguridad social, el trabajo y el salario mínimo.

Pese a ello, fue hasta el periodo conocido como de desarrollo estabilizador, que desplegó la sustitución de importaciones y la ampliación del mercado interno, que la política social se inclinó por instrumentar en sus acciones y programas la igualdad de

posiciones (Dubet, 2017), que consiste en acortar las distancias de ingresos entre deciles mediante la regulación del mercado laboral y la puesta en marcha de servicios públicos, entre los que destacaron la creación de los institutos de seguridad social y de instituciones de educación pública, programas de fomento a la vivienda popular, entre otros. Lo que se logró fue el establecimiento de un Estado de bienestar restringido, conservador y corporativista que protegió poco, ya que se enfocó sólo a los asalariados dependientes de un patrón, prioritariamente urbanos y organizados. Al establecer una estrecha relación de colaboración mutua con los sindicatos de las industrias estratégicas para el desarrollo del país (ferrocarriles, petróleo, electricidad, magisterio, etc.), se les concedió, como diría Schmitter, “un explícito monopolio de la representación sindical, a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos” (Schmitter en Medina, 195). Fue el periodo de crecimiento de la urbanización y, por lo tanto, de las ciudades capitales, de la clase media, de la educación pública, de las instituciones de seguridad social y de los servicios públicos de salud, deporte y cultura (Ramírez, 2021).

Se crearon las instituciones nacionales de seguridad social con sus respectivos servicios de salud, las prestaciones monetarias ante enfermedades y riesgos de trabajo, las pensiones para mantener ingresos frente a los riesgos del ciclo vital, los servicios de guardería y las instituciones para promoción de la vivienda. En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para atender a los trabajadores del sector privado y sus familias; en 1959 surgió el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1961, la ley de Retiro y Pensiones de los Militares se convirtió en la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, dando paso al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM).

El gasto social pasó de representar el 18% del presupuesto federal en el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), al 32% en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). La inversión social pasó del 9.6% de la inversión pública en el gobierno de Cár-

denas, al 25.2% en el de Díaz Ordaz y al 13.9% en el de José López Portillo (1977-1982), tiempo en que ya era evidente la crisis de la sustitución de importaciones, con el crecimiento exponencial de la deuda externa, la caída de los precios internacionales de materias primas y la devaluación que, junto a otros factores, evidenciaban el crecimiento del déficit público (Moreno y Ros, 2014: 139, 140, 171).

La centralidad en la toma de decisiones, la diversidad y dispersión de instituciones creadas sin visión y acción estratégica de conjunto, la asignación de recursos por criterios políticos más que por necesidades sociales, destacan en la instrumentación de la política social durante este periodo. Se llegó a documentar la utilización del gasto social como un importante elemento de control que permitía neutralizar el conflicto social a través del compromiso político y las promesas de beneficios sociales para aquellos con quienes se negociaba. Los mayores beneficios no eran para los sectores más necesitados (campesinos, no asalariados, indígenas, trabajadores autónomos, pequeña y mediana industria), sino para los mejor organizados. Las políticas sociales funcionaron en México como el mecanismo de control más eficaz (ver Farfán, 2009). Pese al verticalismo y autoritarismo, fueron un vehículo que permitió la construcción de un Estado de bienestar restringido, con creación de empleo, distribución del ingreso y movilidad social (Ramírez, 2021).

Ante la profunda crisis económica de los años ochenta y las vías que se tomaron para su manejo, se inició el segundo proyecto de país ligado al libre mercado, a la apertura comercial y financiera. En el modelo denominado neoliberal, la política social, con fuertes restricciones del gasto público, cambió su paradigma y se encaminó a sostener un Estado liberal, residual, con políticas focalizadas y asistenciales, que se ocupó de administrar la pobreza y de atender sólo a los que no podían acudir al mercado a comprar educación, salud y pensiones.

En 1988 arrancó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) como proyecto social eje de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Se propuso desarrollar el combate

a la pobreza desde tres frentes: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional, generando un efecto contrario a lo que se decía perseguir: clientelismo por solidaridad, corrupción por bienestar y concentración del desarrollo regional en los cultivos para exportación. De 1981 a 1994, el PIB manufacturero registró una tasa de crecimiento del 2% y el empleo, de 0.1%. La década anterior, de 1970 a 1981, el crecimiento del PIB manufacturero fue de 6.1% y el crecimiento del empleo, del 3.6% (Moreno y Ros, 2014: 257). El crecimiento de la inversión pública fue negativo de 1988 a 1991. El gasto público en desarrollo social fue de 7.1% de 1988 a 1994, de 8.9% de 1995 a 2000 y de 10.1% de 2000 a 2006 (Moreno y Ros, 2014: 276)

Pronasol tuvo pocos resultados evidentes en cuanto a disminuir la pobreza o aumentar la cobertura de servicios públicos. Los objetivos que dijo perseguir, algunos se fortalecieron dando paso a un Estado liberal y residual que inició con las transferencias monetarias que hasta la actualidad se han mantenido, y se dio paso a la perspectiva de la igualdad de oportunidades que se sostiene en el mérito y en el esfuerzo personal (Dubet, 2017).

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) eliminó Pronasol e instrumentó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Debilitó la participación familiar y comunitaria, y se concentró en las transferencias individuales. El bloque dominante, antes que buscar modificar la desigualdad, optó por privatizar las pensiones de los trabajadores afiliados en el IMSS en 1995 y del ISSSTE en 2007, introducir al sector privado en la gestión de los servicios públicos, incrementar y mantener los privilegios de los sectores de mayor poder adquisitivo, concentrar más la riqueza, aumentar enormemente la distancia de ingresos y, por lo tanto, el resultado en un contexto de crisis económica fue el crecimiento de la pobreza, la precariedad y la vulnerabilidad social.

En vez de fortalecer los servicios públicos, Progresá optó por entregar a personas de hogares en condiciones de marginalidad dinero en efectivo condicionado a cubrir requisitos para ser acreedores y sólo algunos apoyos específicos en especie, como

el complemento nutricional. La entrega de los recursos monetarios corrió a cargo del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financiero (Bansefi), el sistema de giros telegráficos (Telecom) y la banca privada (BBVA-Bancomer). Estos vehículos siguieron vigentes durante los primeros años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, dispersando las pensiones de bienestar y las becas, actividad que ha ido sustituyendo paulatinamente el Banco de Bienestar, que pretende constituirse en banca de desarrollo.

Las transferencias condicionadas impusieron a menores, mujeres y personas ancianas a mantenerse en la escuela, acudir al centro de salud y consumir los complementos nutricionales. Les hicieron suponer que les estaban ofreciendo posibilidades mediante el reconocimiento de su identidad y de las discriminaciones que sufrían, para que mejoraran sus condiciones de vida y, si no lo conseguían, sería resultado de su desempeño individual.

La igualdad de oportunidades cambió profundamente las representaciones de la sociedad. Las clases sociales son sustituidas por grupos que pasan a ser definidos sobre la base de las discriminaciones que sufren con relación a raza, cultura, sexo y capacidades especiales (Dubet, 2017). Más que efectos de explotación y dominación, son las condiciones de género, edad y raza lo que destaca, en una realidad que sigue manifestando las diferencias de clase, acentuadas aún más por el colonialismo, el patriarcado y la sobre determinación del mercado.

Con el arribo del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de México en el año 2000, no cambió la perspectiva sexenal de los programas sociales. En 2002, se creó el Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, con lo que desapareció Progresá. La perspectiva de la igualdad de oportunidades y de la responsabilidad individual se fortaleció.

A pesar de las reformas estructurales que enfrentaron los institutos de seguridad social, la cobertura quedó estancada, determinada por el crecimiento del empleo en condiciones de informalidad, lo que expresaba una franca crisis de la seguridad social contributiva. Crecieron los programas focalizados y se generó con-

fusión y ambigüedad entre los propósitos y alcances de la seguridad social, los seguros sociales, la asistencia social, la protección social y la atención a la salud. A la reforma constitucional de 1984, que estableció el derecho a la salud, le siguió 20 años después el establecimiento del Sistema de Protección Social en Salud, que incluía a los programas de Seguro Popular, Embarazo Saludable, Seguro Médico para una Nueva Generación, Oportunidades en su componente de Salud y cirugía extramuros, y cuyos principales problemas fueron su carácter voluntario, no ausente del cobro de cuotas, y su falta de infraestructura y de personal sanitario.

La relación focalización-efectividad siguió caminos opuestos. De acuerdo a información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval, 2013), en 2010 sumaban 273 los programas y acciones federales, y 401 los ejecutados por derecho social o por dimensión de bienestar económico. El crecimiento de los programas de focalización y de transferencias condicionadas aumentaba, así como la participación del gasto social en el PIB, que pasó de 7.8% en 2000 a 9.3% en 2006, periodo de gobierno de Vicente Fox, y a 11.2% en 2012, durante la administración de Felipe Calderón, pero quedando muy por debajo del promedio en América Latina, que se situaba en 18.6%. El presupuesto asignado a los programas pasó de 72 122.23 en 2004 a 692 003.81 millones de pesos en 2011. Entre 2004 y 2007, se incrementó en 17% el número de programas y en 1% el presupuesto de los mismos. Entre 2008 y 2011 aumentó en un 11% el número de programas y 42% el presupuesto (Coneval, 2013). En 2016, Coneval reportó 610 programas y acciones de desarrollo social vinculados a la dimensión de bienestar económico. De éstos, 570 eran estatales y 40 del gobierno federal (Coneval, 2018: 113). Durante este periodo de expansión de programas focales, la pobreza se mantuvo casi en las mismas proporciones, al pasar del 43% del total de la población en 2008 al 41.9% en 2018. Por la orientación de los programas sociales, dirigidos a la población más vulnerable, es posible que coadyuvaron en alguna medida a la disminución de la pobreza extrema, que pasó de

11% al 7.4% durante el mismo periodo (Coneval, 2019: 8-9), pero no tuvieron impacto alguno en disminuir la desigualdad en los ingresos.

Antes de 2010, el gasto social en México se distribuía entre los siguientes rubros: educación, salud, seguridad social. De 1996 a 2002, se distribuía también para desarrollo regional y urbano, abasto y asistencia social y laboral. De 2003 a 2010, estos últimos cambiaron su denominación a: urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado, y asistencia social. De 2010 a 2018, los rubros del gasto social se ajustaron hacia los nuevos objetivos que perfilaba la política social: protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, cultura y religión, educación y protección social. Estas modificaciones abrieron el espacio para apuntalar programas sociales focalizados, insistir en la asistencia social más que en la seguridad social y con ello abrir su gestión a sectores privados y de la sociedad civil, e introducir una perspectiva conservadora, alejada de la laicidad al destinar gasto social a actividades religiosas.

Con la llegada de un nuevo gobierno, a partir de 2019, los rubros a los que se destinó el gasto social fueron: protección social, educación, salud, vivienda y servicios comunitarios, y protección del medio ambiente.

El gasto social como porcentaje del PIB, pasó del 6.7% en 1996 al 12.2% en 2015, disminuyó a 10.4% en 2017 y empezó nuevamente a crecer a partir de 2019 (10.7%). En 2023, lo presupuestado representó el 13% del PIB (SHCP, 2023).

LA PROPUESTA DE BIENESTAR EN LA 4T

Después de un largo recorrido en la oposición política que se inició en la década de los setenta del siglo xx y dos intentos de llegar a la presidencia por la vía electoral (2006 y 2012), la numerosa participación en las elecciones del 2 de julio de 2018 le dio una indiscutible victoria a Andrés Manuel López Obrador,

como presidente de la República mexicana para el periodo 2018-2024.

Con el lema “por el bien de todos, primero los pobres” y una férrea crítica a la corrupción del neoliberalismo mexicano, que acentuó las desigualdades y la pobreza, asumió la conducción del país con un proyecto desarrollista de impulso y rescate a las empresas estatales, de crecimiento del sur y del sureste del país y de activación del mercado interno. Ha continuado aplicando instrumentos de la ortodoxia neoliberal como el equilibrio fiscal y la política monetaria, pero priorizando una política social que se comunica con la política laboral y la salarial, con programas productivos en el campo, las becas y las transferencias monetarias orientadas a los “pobres”.

López Obrador define la política social que se instrumentará durante su gobierno como la promoción de manera “progresiva” al acceso efectivo a los derechos sociales, derecho a la salud, alimentación, trabajo, vivienda, seguridad social, agua, educación, cultura, medio ambiente sano y esparcimiento, a partir de considerar principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos y sociales, el ciclo de vida de la persona, la participación social y comunitaria, así como la perspectiva territorial (Presidencia de la República, 2022). Para llevar a cabo este objetivo ha establecido 20 programas sociales prioritarios para atender a la población más vulnerable bajo el principio de “primero los pobres”.

La interrogante que guiará este apartado es si han sido suficientes estas propuestas para transitar a un régimen político diferente, identificado con nuevas formas de organizar y ejercer el poder para construir un Estado de bienestar basado en el acceso efectivo a los derechos sociales, que se han elevado a rango constitucional, y propiciar una sociedad más justa e igualitaria, o sólo es una forma diferente de construir la política social y el discurso político sin incidencia en la distribución del ingreso.

Para ello es necesario evaluar si se han impulsado políticas públicas orientadas a tener un efecto distributivo que mejore el

ingreso y que se deriven de acciones del Estado orientadas a la generación, promoción, seguridad y vigilancia de actividades productivas, supervisión en la creación de empleo protegido por derechos laborales, entre ellos la inserción a la seguridad social y mejoramiento de los salarios (ILO, 2004).

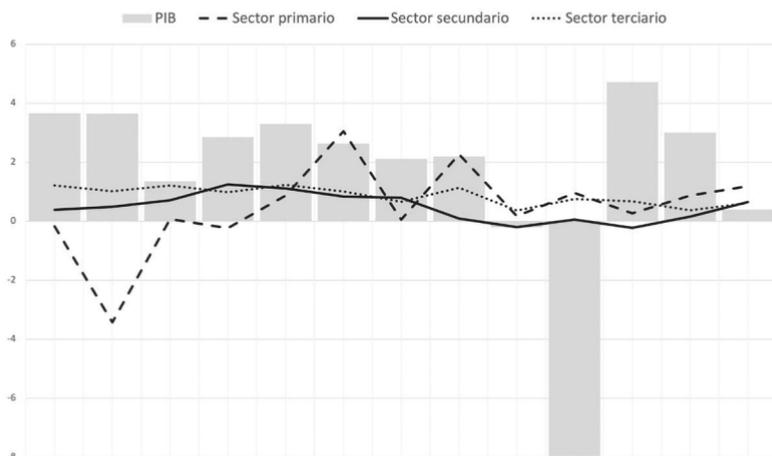
El segundo aspecto a evaluar es considerar el efecto de los programas sociales, las transferencias monetarias y las becas en las condiciones de vida, evaluando el comportamiento de la pobreza laboral y de la pobreza multidimensional, utilizando los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2022.

LA DINÁMICA ECONÓMICA, LABORAL Y SALARIAL

El excedente económico generado, expresado en el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB), ha estado lejos de los pronósticos con los que inició el actual gobierno. Los cambios de prioridades, la disminución de subsidios y exigencias de pagos tributarios a sectores que habían sido favorecidos en administraciones anteriores, más la animadversión de algunos grupos de la clase dominante ante un gobierno que no siguió la tradición del ejercicio del poder que se había instalado en las últimas cuatro décadas, profundizó el estancamiento que se venía observando desde 2017, registrándose PIB negativo en 2019, de -0.2 por ciento.

Las características de la estructura productiva, más la debilidad de la inversión privada que pudo ser resultado, además del contexto mundial, de su explícito desacuerdo con el proyecto de país que se intentaba impulsar, provocaron un clima de desencuentros al que se sumó el paro casi total de la economía debido a la pandemia del covid-19, que ocasionó para 2020 una caída del 8.1% del PIB. Las acciones de reactivación puestas en marcha permitieron que el PIB creciera 4.7% en 2021 y 3.1% en 2022 (figura 1), con proyecciones de crecimiento de 3.6% para 2023 (Banco de México, 2023).

Figura 1. Crecimiento del PIB por sectores, 2010-2023*



Fuente: Inegi. Cuentas Nacionales, PIB a precios de mercado base 2013.

* El PIB de 2023 corresponde al primer trimestre, se proyecta que crecerá 3.6% en el año.

El financiamiento para la formación bruta de capital fijo ha venido disminuyendo desde 2018, cuando se situó en 22.7% del PIB, 21.8% en 2019, 18.7% en 2020, 20.7% en 2021 y 21.5% en 2022. Se ha calculado que, por la falta de insumos intermedios, la industria automotriz opera actualmente al 60% de su capacidad (BBVA, 2022), situación que, generalizada a todas las actividades industriales, ocasiona bajos niveles de crecimiento y de creación de empleo asalariado y protegido.

Por lo que se refiere a la inversión pública y privada, se han concentrado en las obras prioritarias del actual gobierno: el Aeropuerto Felipe Ángeles, el Tren Maya, la refinería de Dos Bocas y el rescate y fortalecimiento de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Desarrollar proyectos de infraestructura ha sido la vía adoptada para apoyar a los estados de mayor pobreza en el sureste de la República mexicana. Se ha considerado que mediante estas obras se beneficia la inter-

conexión y comunicación, se abren fuentes de empleo y se promueven nuevas actividades económicas.

La inversión total privada registró una variación porcentual anual de 12.2% en 2021 y 6.4% en 2022, y la inversión pública 0.7% y 4% en los mismos años. En 2019 y 2020 la variación porcentual fue negativa, -3.1% y -19.2% la privada, y -14.5% y -7.5% la pública (Banco de México, 2023)

Destaca que, ante la caída de la actividad manufacturera a raíz del desajuste de las cadenas de producción a nivel mundial y el proceso inflacionario, uno de los sectores que más está creciendo es el primario; faltará analizar más adelante si tiene relación con el programa Sembrando Vida que da apoyos monetarios a campesinos. En lo que va de 2023, el sector secundario ha crecido 3.9% con relación al mismo periodo de 2022 y el terciario 3.4% (Inegi, 2023).

Este comportamiento, que arroja cifras negativas con importantes datos de recuperación en el último tramo del actual sexenio, contrasta con algunos efectos sociales, laborales y salariales positivos. Entre ellos, la recuperación de los empleos formales en menor tiempo que en la crisis de 2001-2002 y 2008-2009.

Aunque la pandemia implicó la pérdida temporal de más de 12 millones de empleos, principalmente de la economía informal, y cerca de un millón de empleos registrados en el IMSS, actualmente los indicadores laborales han recuperado y mejorado ligeramente los niveles que se tenían previo a la pandemia.

La recuperación del empleo siguió el ritmo de las restricciones sanitarias, así como el regreso gradual a la actividad económica. Una de las principales afectaciones para los mercados laborales ha sido la precarización del empleo. Si bien existe la creencia de que la economía se detuvo completamente durante la pandemia, lo cierto es que la mayoría de la población trabajadora nunca encontró las condiciones necesarias para mantenerse fuera del mercado de trabajo. Se calcula que hasta el 20% de la población habría podido trabajar desde casa todo el tiempo durante 2020, mientras que el resto de la población habría tenido que trabajar a tiempo completo o parcial debido a que las carac-

terísticas de sus empleos no eran compatibles con el trabajo a distancia. El empleo informal fue el más afectado durante los primeros meses de la pandemia, pero retomó su dinamismo a medida que las restricciones sanitarias se fueron relajando.

La población ocupada registra un crecimiento de más de un millón de personas por año, entre el segundo trimestre de 2022 y el segundo trimestre de 2023, pero cinco millones de la población económicamente no activa declaran estar dispuestos a trabajar. El empleo formal crece a tasas cercanas al 4% anual, pero se requiere un dinamismo mayor para absorber la demanda, así como una disminución real de las condiciones de informalidad en el empleo (Inegi, 2023).

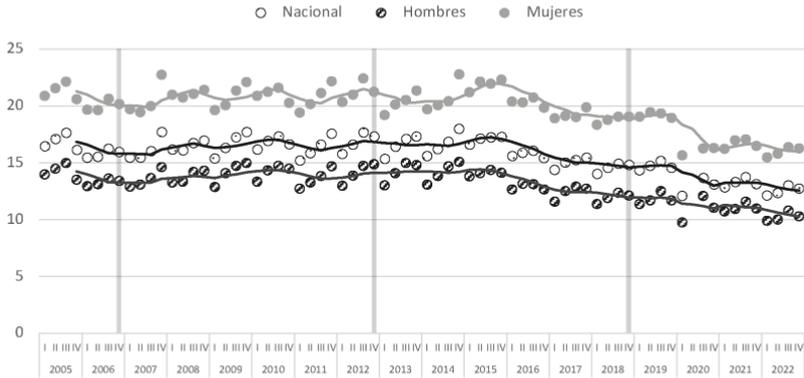
Un dato notable es la tendencia de la disminución de la pobreza laboral de la población ocupada, indicador que muestra si el ingreso es suficiente para adquirir una canasta alimentaria per cápita o por hogar. En ambas mediciones muestra un descenso a partir de 2015 y, a pesar de la pandemia, durante el periodo 2019-2022 disminuye 3.9 puntos porcentuales como resultado de una combinación de factores: el importante aumento del salario mínimo, los efectos de la reforma laboral, la vigilancia del pago de utilidades, las remesas, los programas de fomento al empleo y los programas sociales.

La pobreza laboral de la población ocupada disminuyó durante los cuatro años de esta administración de 17 a 13% (figura 2) y la pobreza laboral de la población total presenta rangos del 35 al 45% (Esquivel, 2023). Para finales de 2022 se situaba en 37 por ciento.

A pesar de la mejoría de los ingresos laborales, se mantienen las brechas entre los ingresos de las mujeres que se encuentran siete puntos porcentuales por debajo del ingreso de los hombres. Situación similar presentan los trabajadores en condiciones de informalidad que durante el periodo 2005-2015 registraban una tasa de pobreza laboral del 30%, y a finales de 2022 habían reducido siete puntos porcentuales, situándose alrededor del 22% (Esquivel, 2023).

Las diferencias regionales, étnicas y etarias muestran la heterogénea y compleja desigualdad en el país; los municipios con

Figura 2. Pobreza laboral de la población ocupada por género*



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2022).

* Porcentaje de ocupados con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria.

población indígena presentan una tasa de pobreza laboral 30% más alta que la de municipios con población no indígena. Por grupos de edad, la tasa de pobreza laboral de los adultos mayores disminuyó en 10 puntos porcentuales, a diferencia de la población joven que registró cuatro puntos porcentuales menos. Las transferencias monetarias a la población de 65 años y más le permitieron ser el único grupo de edad que no aumentó su pobreza como consecuencia del covid-19.

La tasa de crecimiento real del salario mínimo ha sido una de las políticas distributivas de mayor importancia instrumentada en el actual gobierno, beneficiando al estrato salarial más bajo. En julio de 2023, el valor real del salario mínimo es 95% superior al que se tenía en diciembre de 2018 (Conasami, 2023). Por su parte, los aumentos salariales anuales contractuales se han dado sólo para reponer la variación del Índice de Precios al Consumidor. Se han cerrado las distancias salariales, pero se ven afectadas las personas trabajadoras con salarios intermedios, que son las que perciben aumentos salariales derivados de las negociaciones de sus contratos de trabajo. Esta circunstancia da como

resultado algunas paradojas; entre 2019 y 2022 el incremento más significativo del ingreso (55%) se ha dado en el trabajo informal por cuenta propia, mientras que, en el trabajo asalariado formal, ha sido del 12%. Por otra parte, las personas empleadoras, las asalariadas en empleo informal y las que están por cuenta propia en empleo formal son los grupos cuyos ingresos se han visto más afectados.

A falta de ofertas de empleo asalariado, el trabajo independiente continúa creciendo, representando el 22% de los ocupados y atendiendo principalmente las necesidades de servicios que la pandemia expuso. Falta corroborar si las remesas, que mostraron una variación porcentual de 37.2% en el periodo 2018-2022 y que representan el 1% del ingreso corriente trimestral de las personas (cuadro 1) (Inegi, 2022), así como los programas sociales, pudieran estarse convirtiendo en montos iniciales para emprender actividades laborales de negocio y servicio.

Cuadro 1. Ingresos provenientes de otros países (remesas). Ingreso corriente promedio trimestral, según año de levantamiento (pesos de 2022)

DESCRIPCIÓN	ENIGH* 2016	ENIGH 2018	ENIGH 2020	ENIGH 2022
Ingreso corriente	\$63 565	\$60 916	\$57 370	\$63 695
Ingresos provenientes de otros países	\$468	\$481	\$475	\$661
Variación porcentual de las remesas		2.8%	-1.2%	39.2%
Remesas como porcentaje del ingreso	0.7%	0.8%	0.8%	1.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2022).

* Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Con el objetivo de regular la subcontratación y favorecer la formalización del empleo, en abril de 2021 se reformó la Ley Federal del Trabajo (LFT), lo que además puso en ejecución las reformas de febrero de 2017 a los artículos 107 y 123 de la Constitución Política referidos a la justicia laboral.³ La férrea oposición de los empleadores y de las instituciones a la eliminación de la subcontratación, entendida como la acción de una persona física o moral de proponer o poner a disposición trabajadores propios en beneficio de otra, condujo a que los empleadores negociaran que se permitiera la subcontratación de servicios especializados o de ejecución de obras especializadas y una reglamentación del pago de utilidades clara, ya que de alguna forma el esquema de subcontratación se ha utilizado para evadir dicho pago. Cabe recordar que es un derecho laboral que los trabajadores participen de las utilidades de las empresas y para ello se ha fortalecido la vigilancia de parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para que se cumpla el derecho laboral establecido en la LFT del reparto de utilidades que por obligación tienen que hacer los empresarios a más tardar el 30 de mayo de cada año.

Ha sido proporcionalmente bajo el impacto que la regulación de la subcontratación ha tenido en la disminución del empleo en condiciones de informalidad, ya que pasa de 57% que registraba en 2018 a 55% de la población ocupada en 2023. Si

³ Se suprimen las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Se establece que la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas. Se estipula que antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación que se instituyan en las entidades federativas. Y en el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado, al que le corresponderá, además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados. Se precisa que el titular de este organismo descentralizado será designado por la Cámara de Senadores a propuesta del Ejecutivo Federal (Segob, 2017).

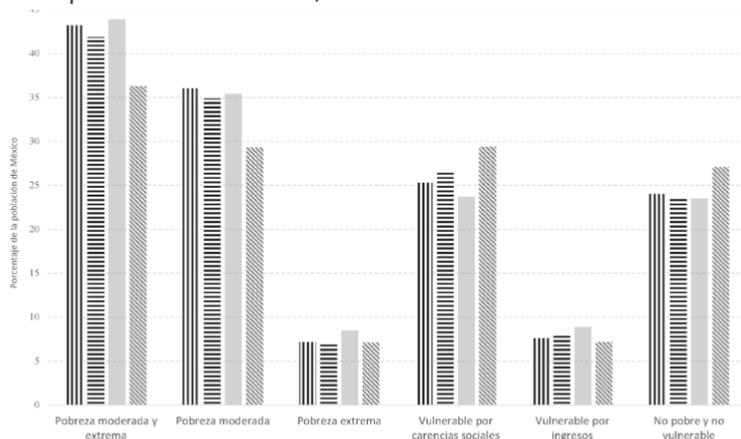
realmente se persigue ampliar la cobertura de la seguridad social contributiva, se requiere una política regulatoria más estricta, así como el reconocimiento del trabajo independiente y de las personas trabajadoras del sector informal en el aseguramiento contributivo, con diseños de incorporación acordes a sus condiciones de ingreso.

Programas sociales como el de Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCFF), dirigido a personas de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan y que se ha registrado en 2 459 municipios del país, ha pretendido mediante el otorgamiento de una beca de capacitación para el trabajo que asciende a un salario mínimo y atención médica en el IMSS, ampliar las posibilidades para que los jóvenes encuentren una ocupación remunerada y para que los empleadores cuenten con un incentivo para capacitar y atraer personas al espacio laboral. Se han atendido a más de dos millones de jóvenes en el actual gobierno.

EL COMPORTAMIENTO DE LA POBREZA Y DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

La pobreza a nivel nacional, que tenía décadas de no moverse, bajó durante el actual gobierno de 41.9% a 36.3% (figura 3) (Coneval, 2023), proporción que se tenía en el país alrededor de 1980. Es la cifra más baja de las registradas desde 2008 usando la misma metodología con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). En números absolutos, son 46.8 millones de personas y representan proporcionalmente el número de quienes declararon situación de pobreza en 2010. Con esta magnitud es un gran logro haber sacado de la condición de pobreza a 5.7 millones de personas, pero se hace evidente el largo camino que hace falta por recorrer.

Figura 3. Indicadores de pobreza como porcentaje de la población de México, 2016-2022



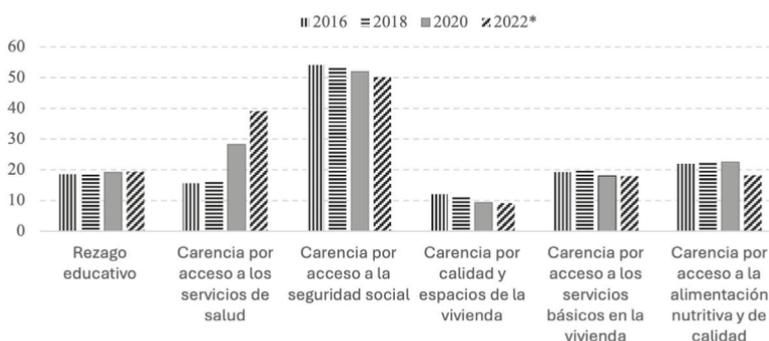
Fuente: Elaboración propia con estimaciones del Coneval con base en la ENIGH 2016, 2018, 2020 y 2022 del Inegi.

* Para un mejor análisis de la información 2022, consultar las notas técnicas disponibles en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Notas_pobreza_2022.aspx.

La disminución de la pobreza contrasta con el aumento de la vulnerabilidad por carencias sociales (figura 4), particularmente el aumento de la carencia en el acceso a servicios de salud y el estancamiento en rezago educativo. Ambas determinadas por los impactos del covid-19 y la segunda también por el desmantelamiento que sufrieron los servicios públicos de salud a lo largo de tres décadas y la interrupción de las reformas planteadas al sector salud al tener que haberse concentrado en la atención a la pandemia.

Las que disminuyeron son las carencias por acceso a la alimentación nutritiva y en menor medida la calidad, los servicios básicos y espacios de la vivienda.

Figura 4. Indicadores de carencia social como porcentajes de la población de México, 2016-2022



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del Coneval con base en la ENIGH 2016, 2018, 2020 y 2022 del Inegi.

* Para un mejor análisis de la información 2022, consultar las notas técnicas disponibles en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Notas_pobreza_2022.asp.

La carencia por acceso a la seguridad social es la que en mayor medida presenta la población mexicana. Ha dejado fuera al 50% de la población. Se caracteriza por su diseño excluyente, desigual, inequitativo y fragmentado, ya que incorpora sólo a la población asalariada subordinada, prioritariamente urbana y organizada. Al existir tres instituciones nacionales de seguridad social para diferentes tipos de personas trabajadoras —las del sector privado que afilia el IMSS, la del sector público incorporadas al ISSSTE y las fuerzas armadas, ejército y marina que pertenecen al ISSFAM—, va diferenciado acceso, servicios y calidad de la atención. Si a ello se suman las instituciones de seguridad social estatales y municipales, resulta evidente la diversidad de instituciones y la fragmentación de servicios. El acceso a la seguridad social contributiva depende de contar con un empleo formal, por lo que cubre a menos del 40% de la población ocupada. Durante el periodo neoliberal, los institutos de seguridad social fueron objeto de reformas estructurales. El modelo de finan-

ciamiento que adoptaron se basó en la separación entre financiamiento y prestación de servicios. En el ámbito de la seguridad social, las pensiones se convirtieron en cuentas individuales administradas por el sector privado que al cubrir las personas trabajadoras las semanas de cotización y la edad de 65 años, podrán convertirse en una renta vitalicia o un retiro programado. Al haberse aumentado con las reformas los años de cotización en un contexto laboral de alta movilidad y al observar que los magros ahorros enfrentan baja rentabilidad y altas comisiones, las pensiones obtenidas y las proyectadas eran de muy bajo monto. A la mayoría le esperaba retirar lo ahorrado sin lograr financiar una pensión de retiro o de vejez. Ante esta realidad, el actual gobierno instrumentó una reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con la finalidad de disminuir los requisitos de acceso a las pensiones para que las personas trabajadoras pudieran alcanzar una pensión mínima garantizada establecida en la Ley de 1995 del Seguro Social.

La propuesta del Ejecutivo, avalada por los empresarios y la Secretaría de Hacienda fue aprobada por el Legislativo el 16 de diciembre de 2020. Los contenidos de la Reforma se centran en los siguientes aspectos: *a*) va dirigida a los trabajadores que aportan a una cuenta individual administrada por el sector privado (Afores) afiliados al IMSS, 25% de la población ocupada; *b*) disminuye las semanas de cotización para tener derecho a una pensión de retiro o vejez de 1 250 a 1 000, iniciando en 2021 con 750, con el objetivo de que un mayor número de trabajadores alcancen pensión mínima garantizada y no sólo el monto de su ahorro como se preveía para el 80% de los que empezaron a cumplir ese año los requisitos de ley; *c*) incrementa el porcentaje de las aportaciones realizadas por los patrones a las cuentas para el retiro de los trabajadores de 6.5% a 15% del Salario Base de Cotización (SBC), mismo que se realizará de forma gradual a partir de 2023 y concluyendo en 2030; *d*) nuevo esquema de delimitación de la pensión mínima garantizada, la cual se sitúa por debajo de lo que estaba aprobado en los artículos modificados,

ya que al disminuir las semanas de contribución, también disminuye el monto de lo que hace aparecer como una reforma orientada sólo a la construcción de cada vez más disminuidas pensiones.

El alcance de esta reforma es limitado y mostró la falta de voluntad política por iniciar lo que se esperaba en ese momento, es decir, la reversión de la reforma de pensiones y su regreso a la administración pública. Aceptar, por el contrario, salvar el sistema de Afores mediante el incremento del costo fiscal que resultará de las aportaciones adicionales que el Estado tendrá que hacer para el pago de la pensión mínima garantizada, corroboró el poder del capital financiero internacional y la defensa de actores nacionales que participan del negocio de las pensiones. Más y mejores pensiones requieren de un diseño diferente, de una administración pública, de restaurar mecanismos de solidaridad y de colectividad fuera de la creciente mercantilización y del extremo individualismo. La aspiración no debiera ser la construcción de pensiones mínimas, sino de una base que otorgue certidumbre, confianza y bienestar colectivo. Si se pretende disminuir la carencia de seguridad social se requiere de reformas profundas. La primera es su ampliación a todas las personas trabajadoras y no sólo a las asalariadas.

Para Coneval, la carencia por acceso a los servicios de salud se identifica con no contar con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución pública de seguridad social o de servicios médicos privados. Registra un aumento de la población sin afiliación a los servicios de salud, de 18,5% en 2018 a 43,8% en 2022 (Coneval, 2023). El crecimiento de la carencia por acceso a servicios de salud que registra se corresponde con esa falta de adscripción que las personas advirtieron con la eliminación del Seguro Popular (PSP), mecanismo de protección financiera en salud, de afiliación voluntaria y vigencia de incorporación de tres años que se estableció en 2004 a través del Sistema de Protección Social en Salud. El programa contaba con una cobertura cercana al 40% de la población y financiaba servicios ambulatorios, hospitalarios y de alta especialidad para la población sin

acceso a la seguridad social. Atendía 1 807 intervenciones, que representan el 22% de las realizadas por las instituciones de seguridad social. La sustitución del PSP por el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (Insabi) se derivó de la reforma al artículo 4° de la Constitución, que establece que el derecho a la protección de la salud y su acceso será mediante la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, con la finalidad de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social (Segob, 2020). Esta reforma se aprobó a unos días de iniciar la pandemia del covid-19, alterando el proceso de construcción del nuevo organismo ya que los recursos materiales y económicos se canalizaron para atender la emergencia sanitaria.

Insabi ajusta su definición a instancia coordinadora de las acciones de incorporación de las personas sin seguridad social. Se elimina su carácter de proveedor y fortalece la articulación entre las instituciones públicas del sector salud. Frente a las resistencias de federalizar el gasto público y la necesidad de concentrarse en la prestación de los servicios de salud, el 25 de abril de 2023 se aprobó la terminación del Insabi para reemplazarlo con el organismo público descentralizado de Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar), que colaborará con la Secretaría de Salud en lo que respecta a la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados que requieran las personas sin seguridad social (Segob, 2023).

El reto de construir un modelo de salud que ponga énfasis en la atención primaria y preventiva como es el objetivo del actual gobierno, requiere atender la falta de inversión pública a los institutos de salud que opera desde la reforma del IMSS de 1995 y que desfinanció y debilitó a las instituciones públicas e impuso esquemas de subrogación de servicios. Los tiempos de espera se alargaron y las personas perdieron confianza en los servicios públicos y fueron atraídas por el sector privado, por los seguros de gastos médicos mayores y menores y por la atención en con-

sultorios de farmacias. La recuperación de la confianza en la atención en las instituciones públicas ocurrirá a partir de ir mostrando atención oportuna y de calidad cuando se requiera. La propuesta de fortalecer la atención primaria en salud y de instrumentar una perspectiva integral en la que la nutrición, la vivienda, el deporte, el cuidado al medio ambiente, la educación y cultura intervengan para crear ambientes saludables (Secretaría de Salud, 2022), requiere de grandes esfuerzos, de más recursos, de fortaleza financiera y de participación comunitaria.

LOS PROGRAMAS SOCIALES DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

La discusión sobre la utilidad de los programas sociales ha girado en torno a su baja efectividad para garantizar la movilidad social de la población, así como a su uso electoral. Por una parte, se reconocen como una herramienta valiosa en la contención de la pobreza, pero se ha criticado que no permiten cambios sustantivos en la realidad material. En cambio, se ha creado una situación en la que los pobres mejoran su posición con relación al umbral de pobreza, pero la dependencia de los programas causa que, en ausencia de éstos, las personas regresen a su posición inicial. En este sentido, el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en las elecciones presidenciales de julio de 2018 generó la expectativa de un cambio en el modelo de desarrollo, pero también se esperaba que los programas sociales modificaran su función como catalizadores que liberan la presión social causada por el bajo crecimiento económico, el estancamiento del poder adquisitivo, así como el deterioro de los servicios públicos que en el pasado formaron parte del estado del bienestar.

El proyecto social de la cuarta transformación se planteó como el principal objetivo de política social para que en 2024 la población viva en un entorno de bienestar (Presidencia de la República, 2019). De ahí que algunos de los principales programas, políticas y proyectos sectoriales sumaran a su nombre el de “bienestar”, como “las pensiones del bienestar”, “las becas del

bienestar” o “las tandas del bienestar”, entre otros. La estrategia del gobierno federal, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se propone impulsar una vía alternativa para el desarrollo al priorizar a los sectores populares más vulnerables, pese a que, en el pasado, los programas sociales ya estaban focalizados entre los grupos de mayor pobreza y marginación.

Para alcanzar el objetivo, se propuso una política social que no sólo radicara en la generación de oportunidades para los pobres y vulnerables, por considerar que se trata de circunstancias azarosas, temporales y discrecionales (Presidencia de la República, 2019). En cambio, se ha buscado transformar los programas en derechos sociales irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio. Por ello, algunos programas como las pensiones no contributivas federales, las becas para estudiantes de todos los niveles educativos en instituciones públicas o las becas en la Ciudad de México se han convertido en derechos constitucionales a través de reformas legales.

La garantía de la promoción de manera progresiva al acceso efectivo a los derechos sociales lo establece la reforma al artículo 4° de la Constitución, aprobada en mayo de 2020 que establece:

El monto de los recursos asignados, en el Presupuesto de Egresos a la Federación y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda, para los programas de atención médica y medicamentos gratuitos, de apoyo económico para personas que tengan discapacidad permanente, de pensiones para personas adultas mayores, y de becas para estudiantes que se encuentren en condición de pobreza, no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior (Segob, 2020).

Además, el gobierno federal se comprometió a instrumentar un principio redistributivo progresista que se sintetiza en el eslogan “primero los pobres”, que implica repartir los recursos de manera ordenada, primero entre los sectores sociales de menores ingresos y posteriormente entre los más favorecidos.

LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES: ¿PRIMERO LOS POBRES?

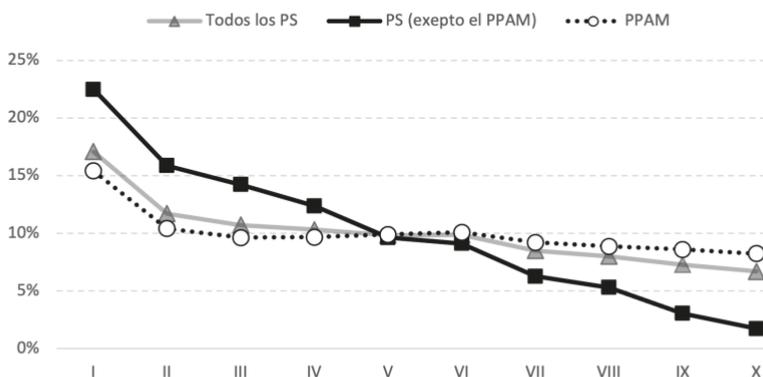
La emergencia sanitaria del covid-19 significó el mayor reto para los sistemas de protección social en la historia reciente. Pese a la necesidad de instrumentar políticas extraordinarias para la protección económica de la población, el porcentaje de hogares que reciben programas sociales solamente aumentó 2% entre 2018 y 2020. No obstante, hubo dos cambios significativos, por una parte, aumentaron los recursos dedicados a la política social en 55%, lo que se traduce en mayores beneficios monetarios para los hogares receptores de la política social: mientras que en 2018 un hogar receptor de programas recibía en promedio \$848.00 mensuales, en 2022 recibió \$1 386.00, lo que se traduce en un incremento medio de 63 por ciento.⁴

Cuando se analizan la distribución de los recursos por decil y además se distingue entre la pensión de bienestar (PB), que es universal, y el resto de los programas, que están focalizados, se observa que la PB hace que la distribución sea más regresiva. La mayoría de los programas sociales (PS) siguen lo que se espera de una distribución progresiva, los hogares con ingresos de menores recursos reciben una mayor proporción de los beneficios. El problema es que a la PB se le dedica el 76% de los beneficios gubernamentales que se pueden evaluar con la ENIGH, mientras que el resto de los programas sólo reciben el 24 por ciento.

Si bien este cambio es positivo, hay matices que es necesario destacar. Primero, si se ordenan los hogares de manera progresiva de acuerdo con su ingreso antes de recibir los beneficios gubernamentales de los programas sociales, se observa que hay un incremento de los beneficios en todos los grupos, y que el mayor aumento se dio en el primer decil, pues sus ingresos aumentaron

⁴ Cantidades deflactadas con el IPC de la segunda quincena de julio de 2018=100. Los datos corresponden al ingreso por persona promedio que reciben los hogares receptores de programas sociales, bajo la condición de que la cantidad mínima que hayan recibido sea igual o mayor a \$1.00.

Figura 5. Distribución porcentual de los recursos dedicados a los programas sociales (PS) por tipo de programa y decil de ingreso

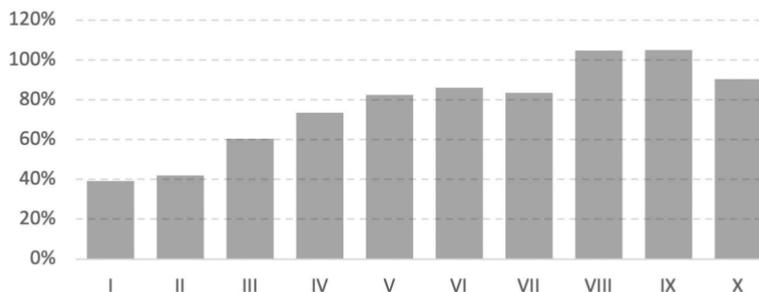


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2022.

en 40%. Sin embargo, resulta polémico que los siguientes grupos que más beneficios recibieron se encuentren posicionados en los deciles IX y X, pues esto contraviene la distribución progresiva, especialmente cuando el proyecto de la 4T ha hecho del eslogan “primero los pobres” una de sus banderas en materia de política social. También se observa que, mientras en 2018 había una tendencia a distribuir los beneficios de manera más progresiva, en 2022 esto ha cambiado, y ahora los beneficios monetarios que más aumentaron fueron los de los deciles de mayores recursos.

Como ya se mencionó, los recursos monetarios agregados aumentaron, pero la distribución hace que el incremento beneficie más a los deciles de mayores ingresos, del VII al X y disminuya de manera significativa en los primeros deciles, del I al IV (figura 7). Así, en 2018 el primer decil recibió el 29% de los recursos de los beneficios gubernamentales, mientras que en 2022 esta proporción fue del 18%. Lo mismo ocurre con los deciles II al IV, pues ahora reciben una menor proporción de los recursos respecto a 2018.

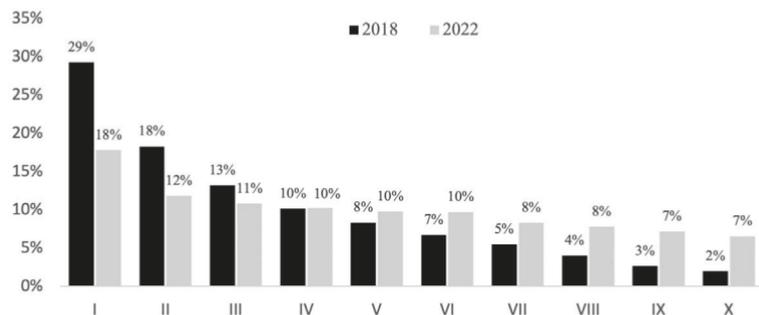
Figura 6. Incremento medio de los ingresos per cápita reales por beneficios gubernamentales entre 2018 y 2022 en México, hogares ordenados en deciles antes de recibir beneficios gubernamentales*



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH.

* Para deflactar el ingreso se utilizó el IPC de la segunda quincena de julio de 2018=100. El ingreso promedio de los beneficios gubernamentales no incluye a quienes declaran ingresos igual a cero, por lo que sólo se consideró a quienes declaran recibir beneficios gubernamentales iguales o mayores a \$1.00.

Figura 7. Distribución porcentual de los beneficios gubernamentales por deciles de hogares en México 2018 y 2022*



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2018 y 2020.

* Hogares ordenados en deciles de ingreso per cápita antes de recibir los beneficios gubernamentales de los programas sociales.

La distribución de las transferencias monetarias de la 4T es contradictoria; por una parte, aumentaron los beneficios monetarios de los programas sociales, pero la distribución entre grupos se ha hecho más uniforme y, por lo tanto, más regresiva de lo que era en 2018. De acuerdo con Cortés (2022), esto se explica por el establecimiento de criterios que no focalizan los recursos, sino que ahora se distribuyen sin que necesariamente se dé prioridad a los más pobres. Un ejemplo práctico lo podemos encontrar en la PB, antes programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM), que inició sus operaciones a escala federal en 2006. Desde entonces el programa ha estado a cargo de tres administraciones federales de tres partidos distintos (incluyendo a Morena). Los criterios de aplicación del programa cambiaron a lo largo del tiempo, pero desde 2013 se pretendió (porque no se cumplió en todos los estados) establecer un criterio que impedía que quienes ya tenían pensiones contributivas pudieran acceder al PPAM. También, en reconocimiento de que algunos pensionados cobraban pensiones cuyo monto se había devaluado y su valor nominal era muy bajo, en 2014 se permitió que las personas con pensiones inferiores a los \$1 092.00 pesos pudieran acceder al PPAM. De esta forma, los pensionados con menores recursos podían acceder al programa, pero se mantenía el criterio progresivo.

En 2019 la nueva administración federal modificó las bases de los programas sociales con la evidencia de que la pobreza no había disminuido sustancialmente en los 10 años previos, ya que pasó de 44% a 42% de la población total entre 2008 y 2018, y contrastaba con el aumento del gasto y de programas sociales locales. Si el objetivo era transitar de los programas sociales a los derechos sociales, la disyuntiva fue qué programas mantener focalizados y a qué otros se les daría su ascenso a programas universales. La discusión de paradigmas se manifestó con resultados contrastantes, había que superar las políticas asistenciales basadas en la focalización y avanzar en la universalización de los programas más representativos para el actual ejecutivo. La PB, que inició como programa universal en 2003 en el entonces Distrito Federal, adquirió su representatividad a nivel nacional.

A partir de 2019 la PB se entregó de forma directa a las personas que la soliciten y que cumplan el requisito de edad. Inició con personas a partir de los 68 años y de 65 y más con alguna discapacidad, priorizando a las que proviene de comunidades indígenas y afromexicanas. En 2021 la edad disminuyó a 65 años.

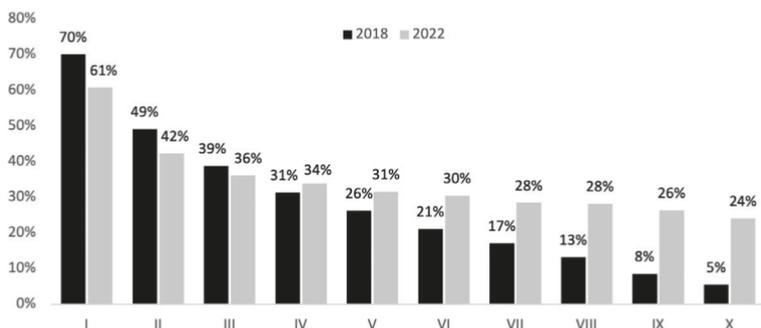
El riesgo de la universalización de los programas sociales en una sociedad de alta concentración del ingreso y de la riqueza como la mexicana, es el efecto regresivo de su distribución. En algunos países se impone un impuesto especial para que los de altos ingresos paguen un porcentaje mayor que va directo a financiar y hacer más robustas las pensiones de los de menor ingreso. En otros lugares, las personas no la solicitan, pero si se ha presentado como derecho social, las personas lo ejercen, más las que cuentan con mayor información. Se estima que el 30% de la población mayor cuenta con alguna pensión contributiva, y en no pocos casos el monto puede resultar superior a los ingresos laborales de los trabajadores en activo. Al establecerse la PB como un derecho ciudadano, con carácter universal, sin discriminación económica o distinción entre quienes ya tienen acceso a las pensiones contributivas, necesariamente ha hecho que el programa sea más regresivo de lo que era en el pasado. El resultado es que ahora hay una mayor cantidad de recursos que se distribuyen entre los deciles de ingresos intermedios y altos y, por lo tanto, también hay una menor cantidad de recursos distribuidos entre la población más pobre.

El programa de inclusión social denominado Prospera, que operó de 2012 a 2018, fue sustituido por programas con los mismos objetivos, pero con un padrón de beneficiarios que resultó del censo levantado a los inicios de esta administración. Al comparar la distribución de los programas⁵ se observa que, mientras

⁵ Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica, Beca Benito Juárez para Jóvenes de Educación Media Superior, Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro de Educación Superior, Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad, Apoyo para el Bienestar de los Hijos de Madres Trabajadoras, Seguro de vida para Jefas de Familia, y Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

en 2018 el 70% de los hogares en el decil más pobre recibía al menos un programa social, en 2022 este porcentaje disminuyó al 61% [-9%] (figura 8). Esta misma lógica distributiva también se observa, aunque menos acentuada en los deciles II y III. De manera contradictoria, a partir del decil IV y hasta el X se observa un incremento en el porcentaje de hogares que reciben programas sociales, pero, además, destaca el hecho de que los hogares más ricos ubicados en los deciles IX y X aumentaron su participación como receptores de apoyos gubernamentales tres y cinco veces, respectivamente.

Figura 8. Porcentaje de hogares que reciben beneficios gubernamentales en México, por deciles de hogares en 2018 y 2022*



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2018 y 2020.

* Los hogares fueron ordenados antes de recibir los beneficios gubernamentales y el ingreso se calculó como ingreso per cápita.

La evaluación de la pobreza en 2022 de Coneval muestra estos efectos en el comportamiento de la población en pobreza extrema. Mientras que de 2008 a 2018 la pobreza extrema bajó de 11% a 7.4% de la población, de 2018 a 2022 se quedó estancada en 7%. La ausencia de un programa social que apoye a las personas en situación de pobreza extrema apunta como otra posible causa de la distribución regresiva de los recursos (Jaramillo, 2022). Si bien el promedio de las transferencias por hogar aumentó, ahora

hay una mayor proporción de hogares en el decil más pobre sin ningún tipo de beneficio gubernamental, lo que difícilmente se puede interpretar como una compensación justa. Adicionalmente, ahora hay una mayor proporción de los hogares más ricos que reciben más recursos de la política social, lo que muestra una instrumentación técnicamente inadecuada, además de una violación a los principios redistributivos en los programas sociales.

La paradoja es que resulta evidente la disminución de la población en situación de pobreza, se ha acortado la distancia de ingresos, pero los problemas estructurales de la pobreza se mantienen; entonces, lo que se requiere revisar es el diseño de la política social, reconsiderar y fortalecer la distribución de los programas, la construcción de los padrones de beneficiarios, pero sobre todo robustecer los servicios públicos en las zonas de mayor marginación que son en las que habitan las comunidades indígenas y afroamericanas. Habría que considerar para esta población la combinación de la focalización con programas adicionales y que el objetivo en el corto plazo sea la erradicación de la pobreza extrema.

REFLEXIONES FINALES

La cuestión que guió este capítulo ha sido analizar si el actual gobierno, que se identifica con el “humanismo progresista”, ha avanzado en la construcción de un régimen político diferente que se sostenga a partir de la construcción de un Estado de bienestar que, sin modificar la dependencia estructural del país, acentuada en las últimas décadas por la inserción que mantiene en la economía mundial y la relación con los Estados Unidos, le permita construir equidad y justicia social. Se tomó como punto de partida lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, donde se define *bienestar* como el acceso efectivo a los derechos sociales que durante la actual administración se han elevado a rango constitucional para propiciar una sociedad en la

que nadie se quede atrás, utilizando el eslogan “por el bien de todos, primero los pobres”.

El modelo de bienestar que propone la 4T apuesta por darle continuidad y profundizar el modelo que privilegia la inversión privada y la estabilidad macroeconómica, pero a partir de la regulación del Estado, la recuperación de empresas estatales y del rescate de los servicios públicos para su mejoramiento y extensión. Junto a las políticas distributivas de aumento al salario mínimo y la promoción del trabajo formal descritos, los programas sociales se han convertido en el principal instrumento para proveer bienestar a la población pobre, tal como se hizo en los gobiernos de las últimas cuatro décadas, pero con resultados diferentes, como se mostró con la evidente disminución de la pobreza por ingresos, pero el mantenimiento de la pobreza extrema.

Sin embargo, la disyuntiva del modelo de bienestar de la 4T es la de alcanzar los objetivos de bienestar que se propone, sin modificar el régimen de acumulación que produce la pobreza y la desigualdad. Así se autoimpone el reto de construir el bienestar dentro de la restricción presupuestaria de las políticas de estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal. Durante el ejercicio del actual gobierno se ha recurrido a la redistribución de los recursos del Estado sin demandar nuevas fuentes de financiamiento. Por una parte, se desecha la posibilidad de aumentar los impuestos o crear nuevos gravámenes impositivos, pero también se rechaza la del cobro de ciertos servicios públicos. Frente a estas limitantes, se busca reducir la evasión fiscal por considerar que ésta es otra forma de corrupción; así mismo, se han cancelado las exenciones impositivas, pero, por otra parte, se reafirma el compromiso de continuar con la disciplina fiscal y la austeridad en el gasto público.

Una de las tesis fundamentales de la 4T es que al eliminar la corrupción se liberan los recursos suficientes para financiar el bienestar (López Obrador, 2017), en teoría, esto debería permitir al gobierno ejercer un mayor gasto sin modificaciones estructurales. La captura del Estado por el mercado ha pretendido invertirse si el gobierno se conduce con honestidad y austeridad, recu-

perando los recursos para cubrir las necesidades de la población y resolver los grandes problemas del país.

Los resultados de la mayor fiscalización, el aumento de la eficacia recaudatoria y la disminución de la evasión y elusión fiscal permitieron que en 2019 aumentara la cobranza por adeudos fiscales en \$239 421 millones de pesos (SAT, 2019). No obstante, los ingresos tributarios totales sólo crecieron 1.3% entre 2019 y 2022. Si además se tiene en cuenta que el gasto programable creció 3.5%, más del doble que los ingresos tributarios en el mismo periodo, y que el costo financiero (intereses de la deuda) creció en 2.2%, el crecimiento de los ingresos resulta claramente insuficiente. También, la deuda total (interna + externa) pasó de representar 46% del PIB en 2018 a 51% en 2020, aunque en el último año se ubicó en 49%, por lo que hay indicios de que al menos una parte del gasto se ha financiado con deuda, especialmente durante el primer año de la pandemia. El esfuerzo por mejorar la fiscalización va teniendo resultados positivos, por ejemplo, los ingresos tributarios totales crecieron 4.1% entre la primera mitad de 2022 y la primera de 2023, pero no se debería de perder de vista que algunos de los beneficios son no recurrentes, además de que resultan insuficientes cuando se trata de construir un modelo de bienestar para toda la población.

Evidentemente se ha iniciado una transición política, pero es apenas el inicio de un ejercicio democrático. La comunicación cotidiana que el presidente establece con la población abre las posibilidades de que las disputas más evidentes se vayan expresando, se ha avanzado en el fortalecimiento de los bienes estatales, pero falta mucho para que se conviertan en bienes públicos y un tramo todavía de mayor disputa para que se incorporen los intereses populares y los bienes comunitarios que pudieran entonces efectivamente cambiar el régimen de acumulación. Por lo pronto, los intereses del bloque económico dominante no han sido disminuidos y enfrenta su desacato ante al poder político del presidente en turno con el apoyo del poder judicial, y la confrontación pasa al igual que en la región latinoamericana por la puesta en marcha de la guerra jurídica (*lawfare*). Los grupos

conservadores se reagrupan para el próximo proceso electoral, la disputa por el proyecto económico político se concentra en regresar a una economía de libre mercado y un Estado residual o el fortalecimiento de una figura socialdemócrata de capitalismo con regulación estatal, de acceso a derechos universales y servicios públicos, como expresión de bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México (2023), *Informe del Banco de México 2022*, México, Banxico.
- BBVA (2022), “Panorama retador para la economía mexicana”, en *BBVA Research. Situación México*, núm. 7.
- Bobbio, Norberto (2021), *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Chancel, Lucas *et al.* (2022), *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab, s. l.
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) (2023), *Evolución del salario mínimo real*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Disponible en <https://www.gob.mx/conasami/>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2013), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*, México, Coneval.
- (2018) *Evaluación estratégica de protección social en México*, 2ª ed., México, Coneval.
- (2019), *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018*, México, Coneval.
- (2021), *Medición multidimensional de la pobreza en México 2018-2020*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.
- (2022), *Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza*, Comunicado núm. 4. México, Coneval
- (2023), *Medición de pobreza 2022*, México, Coneval.
- Cortés Cáceres, Fernando (2022), “La política social de la 4T y la pandemia”, *México social. La cuestión social en México*. Disponible en <https://www.mexicosocial.org/la-politica-social-4t/>.

- Dubet, François (2017), *Repensar la justicia social*, 4ª ed., Buenos Aires, Siglo XXI.
- Esping-Andersen, Gosta (2011), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel/Planeta.
- Esquivel, Gerardo (2023), *La pobreza laboral en México, a la baja*, México, El Colegio de México.
- Farfán Mendoza, Guillermo (2009), *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neo institucionalista histórico*, México, UNAM.
- Harvey, David (2011), *The Enigma of Capital: And the Crises of Capitalism*. Londres, Profile Books.
- International Labour Office (ILO) (2004), *Economic Security for a Better World*, Ginebra, International Labour Office.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2022), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH, México
<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/#tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2023), PIB *Economía y Sectores Productivos*, México, Inegi. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>.
- Jaramillo, Maximiliano (2022), “Primero los menos pobres, política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador”, *Análisis plural*, núm. 1, pp. 1-16.
- Keynes Maynar, John (1984), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 8ª reimp., México, FCE.
- López Obrador, Andrés (2017), *2018, la salida. Decadencia y renacimiento de México*, México, Planeta.
- Mazzucato, Mariana (2019), *El valor de las cosas: quién produce y quién gana en la economía global*, trad. de G. Ferriz, s. l., Taurus, e-book.
- Medina Núñez I., “Reseña de *El nuevo corporativismo* de Philippe C. Schmitter”, en Rigoberto Ocampo Alcántar (comp.). *Espiral*, vol. 1, núm. 2, pp. 193-209.
- Moreno, Juan y Jaime Ros (2014), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, 2ª reimp., México, FCE.
- Presidencia de la República (2019), “Plan Nacional de Desarrollo México 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>.

- (2022), 4° Informe de Gobierno, México, Gobierno de México.
- Ramírez, Berenice (2011), “La política social del gobierno mexicano” en *La política social en el nuevo contexto: Enfoques y experiencias*, Montevideo, Unesco / Flacso, pp. 135-163.
- (2021), “El bienestar en la política social: alcances y límites” en Armando Sánchez Vargas, Isalia Nava Bolaños y José Nabor Cruz Marcelo, *Bienestar y políticas públicas*, México, UNAM-IIEC, pp. 159-194.
- Rodrik, Dani (2011), *Una economía, muchas recetas: La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*, México, FCE.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2017), “Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral. México”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo119902.doc>.
- (2020), “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo.
- (2023), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, para regular el Sistema de Salud para el Bienestar. Adiciona el artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2023), *Cuenta pública*, México, SHCP.
- Secretaría de Salud (2022), “Modelo de atención a la Salud para el Bienestar (Mas-Bienestar)”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre.
- Sistema de Administración Tributaria (SAT) (2019), *Informe tributario y de gestión. Cuarto trimestre de 2019*, México, SAT. Disponible en http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/ITG_4to trimestre 2019.pdf.
- Stiglitz, Joseph y Carlos Rodríguez (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Santillana.

Bases de datos

Cuenta pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Disponible en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx>.

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/#tabulados>.

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y BIENESTAR EN COLOMBIA HACIA 2030

JAIRO HUMBERTO RESTREPO-ZEA
Y JUAN DARÍO GARCÍA-LONDOÑO

INTRODUCCIÓN

La perspectiva del bienestar integral, propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, denominado “Colombia, potencia mundial de la vida”, no sólo refleja una concepción alternativa a la visión tradicional del desarrollo, sino que tiene como eje central los principios del Estado social de derecho (ESD) adoptado por la Constitución Política de 1991. El desarrollo como libertad (Sen, 2000) es el enfoque inspirador planteado para lograr una visión del bienestar, entendida como la superación de las privaciones sociales y la expansión de las capacidades humanas. Por su parte, el ESD significa avanzar progresivamente en la realización de los derechos sociales como guía para el respeto integral de la dignidad humana.

El primer gobierno de izquierda en la historia de Colombia ha propuesto una serie de cambios transformadores en un contexto signado por distintos temas críticos relacionados con el bienestar general de la población. Si bien el país venía experimentando algunos avances relacionados, por ejemplo, con la disminución de la pobreza, la cobertura en salud y educación, la pandemia del covid-19 reveló una serie de riesgos asociados con la vulnerabilidad social: el desempleo, la salud y las pensiones, entre otros. Así las cosas, el gobierno planteó en el PND enormes retos y desafíos no sólo para cumplir con sus promesas de “paz total” y otras transformaciones estructurales, sino para avanzar en la perspectiva de bienestar integral, ajustada a los compromisos que el Estado colombiano ha adquirido de cara a la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este capítulo se presenta una revisión panorámica sobre los principios y los avances del ESD y la concepción de bienestar integral que trae el gobierno colombiano para el periodo 2022-2026, tanto desde el nuevo PND como desde algunas propuestas de reformas sociales. En la primera sección se presenta de manera sucinta el origen, las características y los logros del ESD consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991. En la segunda sección se presenta la evolución y el comportamiento de algunos indicadores sociales directamente relacionados con varios ODS, teniendo en cuenta los efectos que sobre los mismos ha traído la pandemia: fin de la pobreza; salud y bienestar; educación, empleo y crecimiento, y reducción de las desigualdades. La tercera sección está dedicada a hacer una breve identificación e interpretación de las principales propuestas del PND, las cuales están orientadas a promover activamente el bienestar de las personas a la luz de la realización de los derechos fundamentales, como parte del ESD. En la misma sección se presenta una breve descripción de tres propuestas de reformas sociales íntimamente relacionadas con el bienestar social de la población: trabajo, pensiones y salud. Por último, en la cuarta sección se plantean unas conclusiones que remiten a la apuesta por lograr un verdadero cambio social y alcanzar las metas de la agenda 2030.

CONSTITUCIÓN DE 1991 Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La Constitución colombiana de 1991 es el resultado de un amplio e interesante proceso social y político que marcó una nueva etapa en la historia del país, dando lugar a un Estado con mayores responsabilidades y a una sociedad que reclamaría más derechos, en un ambiente de pluralidad y de ampliación de la democracia. Fue notorio que en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, elegida por el pueblo en diciembre de 1990, se rompió con el bipartidismo que dominó la política nacional durante más de 150 años y se logró una buena representación de las distintas fuerzas políticas, tanto así que al momento de defi-

nir la presidencia de la asamblea, los 70 constituyentes que la conformaban acordaron una presidencia tripartita, con la participación de un representante de las fuerzas más afines al partido conservador, en el otro extremo un representante de movimientos independientes y de izquierda, que como hecho histórico alcanzaron en ese momento la segunda votación más alta, y en el centro se contó con un representante del partido liberal. De manera que estas tres personas, Álvaro Gómez, Antonio Navarro y Horacio Serpa, todos ellos aspirantes a la presidencia de la República en diferentes momentos, lideraron el consenso como fórmula para lograr la elaboración de una nueva Constitución.

La conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, y el trabajo que ella adelantó durante cinco meses, estuvieron marcados por la difícil situación por la que pasaba el país en 1990, caracterizada especialmente por dos fenómenos. Por una parte, los cárteles de la mafia libraban una guerra sin tregua contra el Estado y las élites del país, de quienes habían gozado de cierta tolerancia o connivencia. La mafia luchaba contra la extradición, en ese momento abanderada por Estados Unidos como un instrumento de lucha contra el narcotráfico. El denominado grupo de “Los Extraditables” había asesinado ministro de Justicia, procurador, candidatos a la presidencia, comandante de policía y gobernador de Antioquia, entre otras personalidades, y adelantó un secuestro masivo de familiares de personas del círculo del poder exigiendo una negociación para detener la extradición. Fue así como la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente surgió de una iniciativa ciudadana, liderada especialmente por estudiantes universitarios, y era vista como una salida negociada para detener la violencia que también cobraba la vida de policías y civiles, víctimas de atentados con carros bomba y de tiroteos indiscriminados en establecimientos públicos de varias ciudades, principalmente Medellín y Bogotá. Una vez que se aprobó el artículo de la Constitución prohibiendo la extradición de nacionales, el capo Pablo Escobar se entregó para estar recluido en una cárcel propia (“La Catedral”) en las afueras de Medellín, de la que luego escaparía y caería muerto en un operativo policial.

Por otra parte, la constituyente sirvió como catalizador para la incorporación a la vida política de los integrantes de los grupos guerrilleros que habían adelantado negociación de paz con el Estado, de manera especial el movimiento guerrillero M-19 que había surgido en la década de 1970. Fue bastante notorio que, de los 70 constituyentes, 19 hacían parte del nuevo movimiento político denominado Alianza Democrática M-19. En la agenda de este movimiento, como parte de sus reivindicaciones y en cierta forma tomando la vocería o en alianza con movimientos sociales e indígenas, estaba buscar una mayor democratización mediante la elección popular de mandatarios locales y regionales y la adopción de mecanismos de participación ciudadana, profundizar la descentralización y adoptar una carta de derechos amplia y con instrumentos para garantizar su protección y goce efectivo.

La adopción de una nueva Constitución, bajo la égida del ESD y en reemplazo de la que estuvo vigente durante 105 años, prometía que el país transitaría por una senda de desarrollo basado en las libertades y en una mayor democratización. La expectativa derivada del proceso constituyente era que el Estado fuera garante de nuevos derechos, tanto desde la perspectiva de la protección como de la provisión de bienes y servicios. Ahora bien, la nueva Constitución implicaba un Estado más grande, con un incremento del gasto público para asumir nuevas responsabilidades, algunas mediante la creación de organismos como la Fiscalía General de la Nación y otras dirigidas a la financiación de servicios públicos y sociales, pero esto contrastaba con el hecho de que el gobierno de César Gaviria (1990-1994) impulsaba al mismo tiempo una agenda de transformación económica marcada por el paradigma liberal que dominaba en la región y que contrariamente implicaba buscar una reducción en el tamaño del Estado y una focalización del gasto, de manera que los derechos económicos, sociales y culturales no tenían la preeminencia que les daba la Constitución. Con razón se ha dicho que ese momento de la historia colombiana ha sido uno de los más tensos desde el punto de vista social y político, acaso no resuelto aún, precisamente porque mientras la Constitución bus-

caba más Estado, el Plan de Desarrollo “la Revolución Pacífica” estaba inspirado en las reformas que buscaban reducir el tamaño del Estado y hacerlo más eficiente (Ocampo, 1992).

De modo que un aspecto crucial que marca el sello de la nueva Constitución se refiere al ESD, lo que significa superar la noción simple de Estado de derecho, con grandes implicaciones para la convivencia y el desarrollo humano y social, así como en cuanto al tamaño del Estado y a las expectativas sociales en materia de bienestar. En otras palabras, el ESD implicaba la transformación de un Estado de derecho en un Estado material de derecho, así que se buscaba superar la noción de los derechos denominados de primera generación, muy vinculados con derechos fundamentales propios de la libertad y que se garantizan por parte del Estado mediante su cuidado o protección, o bien, mediante la prohibición de ciertas acciones del Estado que pudieran vulnerar dichos derechos. El derecho a la vida y el derecho a la libertad de expresión son buenos representantes de esta generación de derechos. Por su parte, mediante el ESD se daría paso a la obligación para el Estado de garantizar un conjunto de derechos más amplios y vinculados al bienestar, a la calidad de vida, de manera que ellos cubren prestaciones, como lo que significa el derecho a la educación, a la salud o a la vivienda, que se satisfacen mediante atenciones y programas gubernamentales. Así que más allá de tener un aparato policial o de justicia, para garantizar derechos civiles, el Estado debe asumir como responsabilidad propia el brindar a su población cobertura de servicios de educación y salud, protección social, entre otros derechos económicos, sociales y culturales (Uprimny y Rodríguez, 2005).

La noción de ESD fue incluida en la Constitución con fuerza, como una impronta clara de los fines esenciales del Estado y buscando eficacia en el cumplimiento de estos fines (Restrepo, 1996). La Constitución amplió significativamente el número de derechos mediante una carta bastante prolija, con el reconocimiento de al menos 34 nuevos derechos, “como los de protección a la familia, a la seguridad social, a la salud básica, a la educación y la cultura, al acceso progresivo a la propiedad de la tierra

de los trabajadores agrarios, a la libertad de expresión, la niñez, la mujer, los adolescentes, los disminuidos físicamente” (Garay, 2002: XIX), entre otros, que están consagrados a los largo de los artículos 42 a 77 del texto constitucional. Además, los constituyentes se aseguraron de establecer mecanismos para que tales derechos estuvieran protegidos y se alcanzara su goce en el caso de aquellos que dependen de la prestación de servicios. Tres mecanismos fundamentales se pueden resaltar: la acción de tutela o mecanismo de amparo, mediante el cual los ciudadanos buscan protección ante los jueces para que el Estado garantice su cumplimiento y proteja a la población ante cualquier vulneración. En segundo lugar, la definición del bloque de constitucionalidad como una forma de acogerse a tratados y compromisos internacionales sobre derechos humanos (García, 2022). En tercer lugar, en la Constitución se definió el gasto público social y se ordenó que siempre fuera creciente y se mantuviera su participación dentro del presupuesto público. En este contexto, las transferencias de la Nación a municipios y departamentos fueron destinadas de manera muy especial a la cobertura en educación, salud, agua potable, saneamiento y vivienda.

AVANCES Y DESAFÍOS ANTE LAS PROMESAS DE LA CONSTITUCIÓN

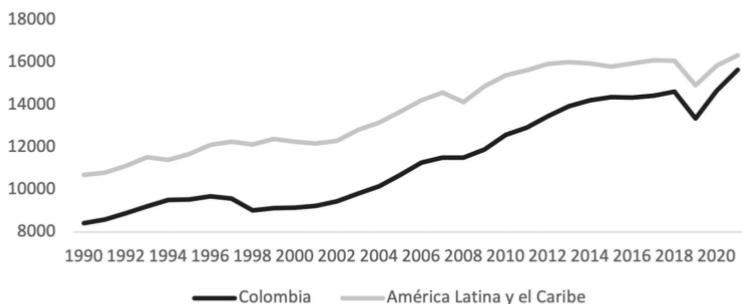
El hito que significó la Constitución colombiana de 1991 hace parte de las paradojas o tensiones en el desarrollo del país, como se anotaba atrás, lo que tal vez no ha sido resuelto durante estas tres décadas (Zuluaga, 2021). Conviene, por tanto, examinar cómo se han cumplido las aspiraciones del ESD, partiendo de la tensión inicial entre los propósitos constitucionales y los del PND 1990-1994. Sería difícil alcanzar, por lo menos en el corto o el mediano plazo, los propósitos constitucionales en materia de derechos, así en la misma Constitución se hubiera establecido la categoría del gasto público social y se autorizara una reforma tributaria que permitiera asumir las nuevas obligaciones. Un hecho indudable que siguió

a la Constitución de 1991 fue el incremento del gasto público, pero el crecimiento de los ingresos resultaba inferior y, en conjunto, podría considerarse que el gasto del gobierno no lograría satisfacer plenamente las aspiraciones del ESD (Espitia *et al.*, 2019).

Además, de manera progresiva se ha configurado en el país todo un movimiento social en defensa del ESD, y los mecanismos previstos en la Constitución para proteger los derechos fundamentales han cobrado relevancia, hasta el punto de que la Corte Constitucional ha jugado un rol fundamental en la formulación de normas y políticas para su materialización. Capítulo especial merece el derecho a la salud, en torno al cual se han consolidado grupos para su defensa y promoción, y se dio lugar a la Sentencia T-760 de 2008, que marcó un hito en la historia del sistema de salud y del desarrollo constitucional (Restrepo, Casas y Espinal, 2020). Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional estableció que el derecho a la salud constituye un derecho humano fundamental autónomo, de modo que su protección debe hacerse en forma directa y no en conexión con otros derechos, como el derecho a la vida, que fue la práctica dominante hasta entonces.

Al dar inicio a una nueva vida institucional, de la que hizo parte el Congreso de la República que inició su labor legislativa en el primer semestre de 1992, en ese momento se formuló un paquete de reformas destinadas a desarrollar varios de los retos que trajo la Constitución en cuanto al ESD, incluyendo los mandatos que quedaron expresos en varios artículos transitorios, como la obligación de elaborar una propuesta de reforma a la seguridad social. Fue así como se aprobaron leyes de índole fiscal y sectorial, de manera especial una reforma tributaria especial que permitió un incremento importante del gasto público, la ley de descentralización mediante la cual se ponía en marcha la ampliación de las transferencias a los departamentos y municipios, y la orientación de estos recursos especialmente para educación, salud, agua potable, medio ambiente y vivienda. Entre las reformas sociales de mayor envergadura e impacto se destaca la de seguridad social (Ley 100 de 1993), mediante la cual se

Figura 1. Colombia y Latam: PIB per cápita 1990-2021 (us constantes de 2017 ajustado por paridad)



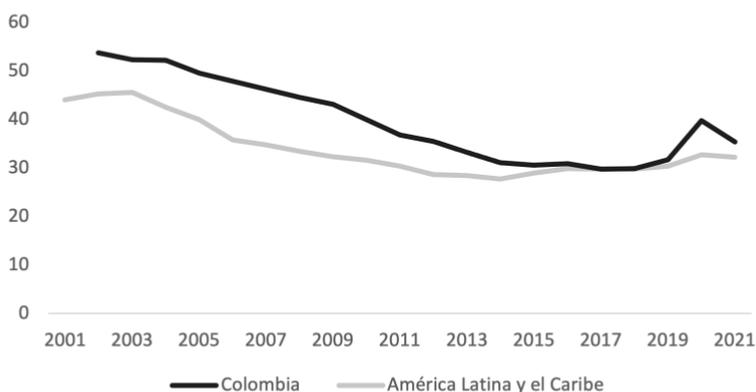
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

modificaron las pensiones para dar paso a un sistema dual, manteniendo el seguro social (régimen solidario) a la vez que se permitió la creación de los fondos privados (régimen de ahorro individual), y se creó el sistema de seguridad social en salud. Junto con la descentralización (Ley 60 de 1993), ésta fue una de las reformas más significativas que siguió a la Constitución, la cual buscaba la cobertura universal en salud, y desde su expedición se ha dado un desarrollo progresivo sobre lo que significa el derecho fundamental a la salud, destacando la existencia de la Ley Estatutaria de Salud de 2015 (Restrepo, 2022).

A partir del mayor gasto público, del conjunto de reformas que siguieron a la nueva Constitución y del crecimiento económico que ha alcanzado el país en estas tres décadas, Colombia también ha logrado progresos en varios indicadores económicos y sociales. No obstante, el país conserva un rezago frente a patrones internacionales, siendo más notoria la persistencia de altos niveles de pobreza, desigualdad e informalidad. Además, persiste en el país un desarrollo muy desigual entre las distintas regiones y entre el área urbana y la rural.

En lo que respecta al crecimiento, y como una medida de la capacidad de compra de los colombianos, en la figura 1 se puede apreciar que en una trayectoria de largo plazo el país ha reducido

Figura 2. Colombia y Latam: Proporción de la población en situación de pobreza, 2001-2021

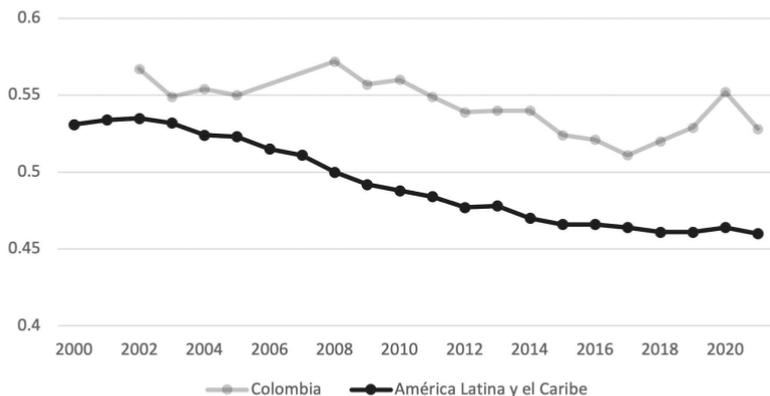


Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

la brecha frente al promedio de América Latina y el Caribe, muy especialmente en los últimos 10 años. Es el caso que mientras en 1990 el PIB per cápita de Colombia representaba el 79% del promedio de la región, este indicador subió hasta el 96% en 2021 y, de mantenerse la tendencia de un crecimiento económico destacado, muy pronto podría superar el promedio regional. En comparación con Estados Unidos, Colombia también registró un aumento superior de su PIB per cápita, de modo que este pasó del 20.8% en 1990 en comparación con el PIB per cápita estadounidense, al 24.2% en 2022, lo cual además muestra que, a diferencia de la región, Colombia redujo la brecha con el PIB per cápita estadounidense. Estos avances en el crecimiento le valieron a Colombia su clasificación en la categoría de país de ingreso medio alto, aunque aún con un PIB per cápita inferior al de las principales economías de la región, en particular de Brasil, Chile, México y Argentina, pero también frente a países pequeños como Uruguay, Panamá y Costa Rica.

En forma similar a los avances en el PIB per cápita, Colombia también ha logrado una reducción importante de la pobreza. Aunque ésta sigue siendo alta, sobre todo si se compara con paí-

Figura 3. Colombia y Latam: Coeficiente de Gini, 2000-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL

ses como los mencionados atrás, y descontando las cifras que en 2020 se le atribuyen a los efectos de las medidas de contención ante la pandemia del covid-19, se nota una convergencia hacia el promedio regional (figura 2). Destaca, además, en cuanto a pobreza monetaria, que la brecha entre el campo y la ciudad ha tenido un ciclo de incremento y retorno durante los últimos 20 años, de manera que mientras en 2002 la pobreza en el campo era 1.4 veces superior a la de la ciudad, la brecha subió hasta 1.9 en 2010, y desde entonces ha descendido paulatinamente hasta ubicarse en 1.3 en 2020, y de nuevo en 1.4 en 2021.

En el aspecto en el que Colombia mantiene una distancia considerable con los demás países de la región y del mundo, se refiere a la desigualdad. Como se aprecia en la figura 3, el coeficiente de Gini de la distribución de ingresos supera el promedio de la región y la diferencia se ha ampliado a partir de 2004. Aunque entre 2010 y 2017 se observó una reducción importante del Gini de ingresos, que se ha explicado por el buen crecimiento del PIB, a partir de ese año se presentó un deterioro como producto del desempeño del mercado laboral y posteriormente de la pandemia; la reversión que se produjo implicó perder los avances de una década (Monroy *et al.*, 2022).

En medio de este panorama, en el que se aprecian avances dispares en el desarrollo del país, resulta interesante examinar los avances de Colombia sobre los ODS, como una forma de reconocer la senda que sigue el país en cuanto a la superación de privaciones y al progreso de su población, en el marco de la agenda global de desarrollo y de las metas que se ha fijado el país. A continuación, una mirada rápida sobre los ODS más directamente vinculados con el bienestar de la población, bien porque se trata de una expresión del bienestar o porque constituyen determinantes del mismo. En cada caso se toman algunos indicadores que pueden ser trazadores de los ODS considerados, se precisa la línea de base del año 2015 y se compara el valor esperado con el dato más reciente, entre 2020 y 2002, dejando entrever si será posible alcanzar la meta en 2030 (ver cuadro 1).

Fin de la pobreza

Para el ODS 1 se analizan dos indicadores fundamentales, que están en el centro del desarrollo y la calidad de vida de la población: el índice de pobreza multidimensional y la incidencia de la pobreza monetaria. El primero estudia la calidad de vida de los hogares de acuerdo con cinco dimensiones asociadas con el bienestar: trabajo y condiciones de la vivienda, condiciones educativas, condiciones de la niñez y juventud, la salud, y servicios públicos. El segundo indicador mide el porcentaje de hogares con un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza (costo per cápita mínimo de una canasta básica), respecto a la población total. Sobre el particular, aunque la pobreza multidimensional se ha reducido y presenta un comportamiento favorable en comparación con el esperado, resulta muy preocupante lo que sucede con la pobreza monetaria, la cual presentaba una reducción sistemática durante varios años, pero desde 2019 mostró un alza, la cual se acentuó con ocasión de la pandemia y aún presenta un nivel superior al que se tenía en el año base (2015). De manera que será bastante difícil cumplir la meta de reducción de la pobreza al nivel deseado en 2030.

Salud y bienestar

Con el ODS 3 se propone garantizar una vida sana y promover el bienestar de la población en todas las edades para lograr la construcción de sociedades prósperas. La Organización Mundial de la Salud (OMS) complementa esta definición señalando que el mundo sería un lugar mucho más saludable si se fijan metas que engloben una gama más amplia de cuestiones, de manera que entre los aspectos destacados de este objetivo se encuentran las metas dirigidas a luchar contra las enfermedades no transmisibles. Además, abarca la seguridad sanitaria, la salud reproductiva de la madre, el recién nacido, el niño y el adolescente, las enfermedades infecciosas y la cobertura universal en salud. En total, este objetivo comprende 13 metas y 27 indicadores. En el cuadro se presentan los avances en tres indicadores seleccionados, los cuales registran un comportamiento diverso. Es muy probable que el país logre superar las metas relativas a mortalidad infantil, mas no así en el caso de la mortalidad materna, meta que se encuentra en riesgo de no cumplirse y que se deterioró bastante en el contexto de la pandemia del covid-19.

Educación de calidad

Los avances en torno al ODS 4 se examinan mediante tres indicadores relativos a educación superior, educación media y alfabetización. Respecto a estos, tal parece que será posible alcanzar las metas de los dos últimos, pero no así en cuanto a la cobertura de la educación superior, que precisamente se encuentra entre las principales reivindicaciones de movimientos estudiantiles y del paro nacional de 2019, de manera especial en cuanto al anhelo de sectores sociales y políticos de contar con educación superior gratuita.

Agua limpia y saneamiento

Los dos indicadores seleccionados para examinar el balance del ODS 6 presentan rezago frente al desempeño esperado, así que puede estar en riesgo su logro en 2030. Preocupa especialmente la brecha frente al acceso al agua potable, con unos cinco puntos porcentuales de rezago en 2021 y la necesidad de subir cerca de 10 puntos en lo que resta a 2030.

Trabajo decente y crecimiento económico

El ODS 8 es examinado a partir de dos tasas: la de formalidad laboral y la de desempleo. La tasa de formalidad, que mide el porcentaje de la población ocupada formalmente, respecto a la población ocupada, se redujo entre 2015 y 2022, contrario al comportamiento creciente que era el esperado, así que será una meta prácticamente inalcanzable al año 2030. Por su parte, la tasa de desempleo mide el porcentaje de las personas que están buscando trabajo, respecto al monto de quienes integran la fuerza laboral; ésta presenta una situación igualmente preocupante, con un aumento de más de tres puntos porcentuales frente al valor esperado en 2022, y una brecha bastante alta frente a la meta de 2030, así que tampoco parece posible que se pueda alcanzar.

Reducción de las desigualdades

Por último, con respecto al ODS 10, se tiene como indicador el coeficiente de Gini, el cual es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del ingreso. Luego de un ascenso en 2020, como consecuencia de la pandemia, en 2021 este índice retomó el valor de 2015, y si bien se encuentra por encima del valor esperado, es posible alcanzar la meta en 2030 dependiendo de las políticas que favorezcan dicho comportamiento.

Cuadro 1. Colombia: Avances en metas de los ODS, 2020-2022*

INDICADOR	LÍNEA BASE 2015	VALOR ESPERADO	VALOR OBSERVADO	META 2030
<i>Objetivo 1. Fin de la pobreza</i>				
Índice de pobreza multidimensional (c)	19.8%	14.5%	12.9%	8.4%
Incidencia de la pobreza monetaria (b)	36.1%	29.4%	39.3%	18.7%
<i>Objetivo 3. Salud y bienestar</i>				
Mortalidad materna (por 100 000 nacidos vivos) (a)	53.71	46.47	65.6	32.0
Mortalidad neonatal (por 1 000 nacidos vivos) (a)	7.01	6.67	6.7	6.0
Mortalidad infantil (por 1 000 nacidos vivos) (a)	17.1	16.07	17.6	14.0
<i>Objetivo 4. Educación de calidad</i>				
Cobertura en educación superior (a)	49.4%	59.6%	51.6%	80%
Cobertura bruta en educación media (a)	77.8%	83.5%	86.1%	95%
Analfabetismo en población de 15 años y más (a)	5.8%	4.87%	4.4%	3%
<i>Objetivo 6. Agua limpia y saneamiento</i>				
Acceso a agua potable (b)	92.5%	95.5%	90.3%	100%
Porcentaje de la población con acceso a métodos de saneamiento adecuados (b)	91.8%	92.1%	88.6%	92.6%
<i>Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico</i>				
Formalidad laboral (c)	50.8%	55.09%	46.8%	60%
Desempleo (c)	8.9%	8.0%	11.2%	7%
<i>Objetivo 10. Reducción de las desigualdades</i>				
Coefficiente de Gini (Puntos) (b)	0.52	0.51	0.52	0.48

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de DNP y DANE.

* Los indicadores con la letra (a), (b) y (c) corresponden a los años 2020, 2021 y 2022 respectivamente, en cuanto a los valores esperados y observados.

En resumen, Colombia presenta avances variopintos en cuanto a los ODS y la pandemia del covid-19 ha implicado retrocesos o atrasos adicionales en varios de los indicadores fundamentales de bienestar. Aunque el país presenta resultados satisfactorios en varios indicadores, como los relativos a pobreza multidimensional y algunos a la salud de la población y la educación básica, en otros es notoria la dificultad para alcanzar las metas a 2030, particularmente aquellos que develan problemas estructurales de la sociedad colombiana, muy especialmente la pobreza y la desigualdad, junto con unas tasas de desempleo e informalidad altas. Desde antes de la pandemia, según el índice de cumplimiento de los ODS propuesto por el Centro de ODS de la Universidad de Los Andes (CODS, 2020), Colombia ocupaba el noveno lugar entre los países de América Latina y el Caribe, con un puntaje de 64.78 sobre 100.

EL “GOBIERNO DEL CAMBIO” 2022-2026

El gobierno elegido para el periodo constitucional 2022-2026 será registrado en la historia política de Colombia como el primero con una tendencia clara e inequívocamente de izquierda. Esto no sólo porque quien lo preside es un exmilitante del grupo subversivo M-19, sino porque el carácter y el contenido de las acciones transformadoras, el PND y las propuestas de algunas reformas sociales contienen aspectos realmente diferentes e innovadores o disruptivos respecto a las políticas públicas tradicionales.

Como parte del esfuerzo por modificar la distribución de la renta y promover el desarrollo social, un primer y significativo paso que dio el gobierno a partir del 7 de agosto de 2022 fue la presentación de una ambiciosa reforma tributaria al Congreso de la República, la cual, luego de su trámite en el legislativo, fue aprobada en diciembre del mismo año (Ley 2277), con una expectativa de recaudo del orden de 1.4% del PIB. En la presentación oficial, el gobierno se refiere a la “reforma tributaria para la

igualdad y la justicia social”, la cual tiene como objetivo principal saldar la deuda histórica del Estado colombiano con las personas más vulnerables de la sociedad. De tal manera, el recaudo adicional se destinará, en una parte considerable, al gasto social, al medio ambiente, a la transición energética y al desarrollo productivo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022).

Otro rasgo diferenciador de la reforma tributaria, respecto a reformas anteriores, es su marcado énfasis en la progresividad. En efecto, las personas naturales o jurídicas con mayor capacidad contributiva son los principales agentes gravados, y también los impuestos saludables y ambientales juegan un papel central. Además de reducir los llamados “beneficios tributarios” a algunos sectores tradicionalmente privilegiados y de aumentar los controles a la evasión, el sector minero energético, particularmente la explotación de petróleo y carbón, tendrá una sobretasa impositiva proporcional en función a los precios internacionales de estos dos productos importantes de la canasta exportadora colombiana.

Adicional a la reforma tributaria, un instrumento fundamental para conducir el cambio social está representado en el PND, el cual fue aprobado mediante la Ley 2294 en mayo de 2023. El PND “Colombia, potencia mundial de la vida” se constituye en un testimonio revelador —al menos en teoría— tanto de un Estado garante de los derechos sociales fundamentales, como de una renovadora y alternativa concepción del desarrollo, donde el bienestar integral está asociado a la superación de las privaciones sociales y a la promoción de las capacidades humanas. Por ser un eje nuclear de la implementación de las políticas públicas del actual gobierno, a continuación se presentan los aspectos más relevantes del PND y se establecen relaciones de los diferentes temas e indicadores con la agenda de los ODS.

El PND podría caracterizarse como un ambicioso esfuerzo por articular de forma coherente el ESD con una idea renovada de bienestar integral. Como ya se anotó, la Constitución Política de 1991 le otorgó atribuciones al Estado para garantizar a la población el disfrute de una vida digna a partir del ejercicio ple-

no de un conjunto de derechos. Por su parte, la superación de las privaciones sociales y la expansión de capacidades humanas se plantean como los criterios centrales en torno a los cuales se lograría concretar una concepción integral de bienestar social, económico, cultural, ambiental y político. Es en este marco que el PND tiene como propósito:

Sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza (DNP, 2023b: 21).

El PND parte de la base de que en Colombia prevalece una deuda histórica acumulada en varias áreas relacionadas con el desarrollo humano, el bienestar social y la calidad de vida. Es el caso específico de las injusticias y exclusiones sociales de campesinos, grupos étnicos y mujeres, el bajo nivel de realización plena de los derechos humanos, particularmente los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, así como las debilidades de un sistema de protección social que no permite cubrir a un grupo significativo de la población, especialmente frente a los riesgos de desempleo y vejez. Es por ello, señala el PND, que “la protección integral de la vida y la justicia para el cambio social como garantías de la dignidad humana, las libertades y la reconciliación social, serán los motores principales para una Colombia potencia mundial de la vida” (DNP, 2023b: 57).

En este contexto, el PND plantea para el Estado unas funciones y responsabilidades muy concretas relacionadas con el bienestar integral de las personas. Por ejemplo, un significativo activismo estatal se perfila cuando de trazar políticas para superar las privaciones sociales y expandir las capacidades humanas se trata. Por tanto, el Estado será un gran interventor en el campo social, un garante en oportunidades de desarrollo y un protagonista en crear las condiciones para la promoción y el respeto de

la dignidad humana. Todo esto en el marco de una estabilidad macroeconómica que permita que todas las acciones del Estado acaten los criterios básicos de sostenibilidad financiera y responsabilidad fiscal. “Es fundamental que el Estado intervenga más, y lo haga de manera eficiente. No se trata solamente de incrementar el gasto público, sino de asignar los recursos, de tal manera que apoyen proyectos estratégicos” (DNP, 2023b: 26).

Además del compromiso de potencializar el ESD sin generar agudos desequilibrios fiscales, es pertinente advertir que la concepción del bienestar integral del PND está inspirada en la teoría del desarrollo como libertad de Amartya Sen (2000). Esta concepción del desarrollo ha sido planteada desde hace más de tres décadas como una alternativa a las visiones que se han limitado a medir el desarrollo de un país en función de su *stock* de capitales (físico, monetario, tecnológico y humano). Se trata ahora de ver el desarrollo como un abanico de libertades que tienen las personas para decidir sobre el proyecto de vida que más valoren disfrutar. Dice Sen:

El crecimiento del PIB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaban los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y atención médica), así como de los derechos políticos y humanos, entre ellos la libertad para participar en debates y escrutinios públicos (Sen, 2000: 3).

A esta concepción alternativa del desarrollo, el PND propone otro elemento innovador anclado a un criterio preciso de justicia y sostenibilidad ambiental: “que las transformaciones se realicen teniendo como punto de partida el territorio y las personas” (DNP, 2023b: 22). Aquí se pone el acento en la importancia de la espacialidad y la geografía como factores claves, entre otros, para el desarrollo de un territorio en particular. En consecuencia, el agua, la biodiversidad y las personas serán el centro de las nuevas políticas de ordenamiento y planificación territo-

rial sustentable, situación que definirá los límites y las potencialidades de los procesos de transformación productiva e inclusión social.

Así, y en coherencia con lo anterior, las cinco grandes transformaciones que propone impulsar el gobierno colombiano con sus respectivas metas asociadas a los ODS son:

1) Ordenamiento del territorio alrededor del agua

En el marco de la justicia ambiental, el gobierno busca como propósito central promover el reconocimiento del agua como derecho fundamental y bien común. Así mismo, la sostenibilidad ambiental sólo es posible si el agua es el factor ordenador del territorio. Además de sugerir la necesidad de un catastro multipropósito y la importancia de la formalización de la tenencia y titulación de tierras, la planeación y ordenación del territorio alrededor del agua demanda una reforma rural integral vinculada a la búsqueda de la “paz total”. De hecho, algunos indicadores de esta parte del PND están explícitamente asociados con varios ODS: Ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11) y Acción por el clima (ODS 13).

2) Seguridad humana y justicia social

Es una de las transformaciones a las que el PND tiene destinado realizar cuantiosas inversiones sociales. Su propósito central es avanzar en la garantía plena del derecho a la educación, a la salud y al agua. Todo esto bajo el requerimiento de rediseñar un sistema de protección social de la mano con una reconversión laboral y una transformación de la estructura productiva. Son muy heterogéneos los habilitadores de este eje transformador del PND, los cuales van, por ejemplo, desde la creación de una infraestructura física y digital para el buen vivir, hasta la protección de la vida y el control institucional.

Un conjunto de indicadores que apuntan a desarrollar la “seguridad humana y la justicia social”, mediante la superación de las privaciones y la superación de las capacidades humanas, están igualmente asociados a los ODS. Entre ellos se destacan El fin de la pobreza (ODS 1), Salud y bienestar (ODS 3), Industria, innovación e infraestructura (ODS 9) y Educación de calidad (ODS 4).

3) Derecho humano a la alimentación

Un país que aspira a ser una “potencia mundial para la vida” tiene el imperativo de garantizar el derecho a la alimentación a toda la población. La inseguridad alimentaria, los precarios niveles de productividad agropecuaria y la mala calidad de los alimentos son factores, entre otros, que inhiben el desarrollo de capacidades humanas. Es por ello que el derecho humano a la alimentación, que promueve el PND en términos de disponibilidad, accesibilidad y adecuación a las necesidades de un territorio, está igualmente asociado a dos ODS claramente enunciados: Fin de la pobreza (ODS 1) y Hambre cero (ODS 2).

4) Transformación productiva, internacionalización y acción climática

Esta acción transformadora del PND es una de las más complejas y ambiciosas, no sólo por la interacción de sectores nacionales e internacionales relacionados con la acción climática, sino por el horizonte temporal de mediano y largo plazo que significa su aplicación. Dice el PND:

La transformación apuntará hacia actividades productivas diversificadas, que aprovechen la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de resiliencia ante los choques climáticos (DNP, 2023b: 139).

Los indicadores que plantea el PND en esta transformación son igualmente diversos en su contenido e indirectamente vinculados con algunos ODS. Por ejemplo, la meta para disminuir la deforestación en el país apunta a cumplir con el ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres. La meta sobre mayores “áreas en proceso de restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados” está asociada con el ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles. Otra meta prioritaria relacionada con el complejo tema de la transición energética (el aumento de toneladas de CO₂ mitigadas por el sector transporte) igualmente apunta a avanzar en el ODS 13: Acción por el clima.

5) *Convergencia regional*

Sobre la base de las enormes disparidades sociales y económicas que caracterizan las regiones y los territorios del país, esta acción transformadora tiene como fin brindar un acceso adecuado a mayores oportunidades, bienes y servicios para toda la gente. “Dicha convergencia —dice el PND— está estrechamente relacionada con la productividad, la competitividad e innovación en los territorios” (DNP, 2023b: 178). De los múltiples temas que se relacionan con la convergencia regional, como las estructuras productivas, sociales y ambientales, los indicadores apuntan al logro heterogéneo de metas asociadas con los ODS: desde la disminución de porcentaje de hogares con déficit habitacional (ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles), hasta el mejoramiento de vías y caminos intervenidos (ODS 9: Industria, innovación e infraestructura).

De igual forma, en el PND se describen los que serán los cuatro “ejes transversales”, los cuales estarán presentes en todo el proceso de implementación de los anteriores ejes transformadores:

1) *Paz total*

Es uno de los ejes prioritarios del PND, toda vez que “es la apuesta para que el centro de todas las decisiones de política pública sea la vida digna, de tal manera que los humanos y los ecosistemas sean respetados y protegidos” (DNP, 2023b: 207).

2) *Los actores diferenciales para el cambio*

De manera particular, el PND identifica un conjunto de grupos sociales que históricamente han sido marginados, excluidos o segregados socialmente. El objetivo es brindarles un trato privilegiado en todo el diseño e implementación de políticas públicas. Ellos son: mujeres, población LGTBIQ+, víctimas, niños, niñas y adolescentes, pueblos y comunidades étnicas, jóvenes, personas con discapacidad y campesinado.

3) *Estabilidad macroeconómica*

El PND es enfático en afirmar que la financiación de las inversiones públicas entre 2023-2026 se hará respetando las reglas fiscales previamente definidas para evitar, en el mediano plazo, desequilibrios macroeconómicos perniciosos. De hecho, con la aprobación de la reforma tributaria el gobierno contaría con los recursos fiscales que le permitirían ejecutar cuantiosas inversiones públicas y así lograr apalancar inversión privada.

4) *Política exterior con enfoque de género*

Las acciones del Estado en el marco de las relaciones bilaterales y multilaterales estarán orientadas a la equidad y a los derechos de las mujeres en toda su diversidad. Para avanzar en el ODS 5 (Equidad de género) el PND promoverá “actividades en el exte-

rior con enfoque de género para visibilizar el rol de las mujeres como protagonistas de la academia, la cultura, el deporte, la productividad y [también] promoverá la participación equitativa de las mujeres en todos los escenarios internacionales” (DNP, 2023b: 228).

En cualquier caso, y sin desmedro de las otras grandes transformaciones, la nueva perspectiva del bienestar integral para el buen vivir, asociada con la realización de los principios básicos del ESD y con el desarrollo como libertad, se encuentra fuertemente vinculada con el segundo cambio transformador. De esta manera, “la seguridad humana y la justicia social garantizarán la dignidad humana, el ejercicio de las libertades y el desarrollo de las capacidades necesarias para que las personas y los hogares puedan llevar a cabo el plan de vida que consideran valioso” (DNP, 2023b: 59). De contera, es útil anotar que el 64% de los recursos monetarios del plan de inversiones será asignados a la seguridad humana y la justicia social.

Para cumplir con el ambicioso ideal de un bienestar integral, en clave de realización progresiva de derechos sociales fundamentales para una vida digna, el eje transformador de seguridad humana y justicia social se encuentra dividido en tres catalizadores: habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar; los que apuntan a la superación de privaciones como fundamento de la dignidad humana y condiciones básicas para el bienestar, y los que habrán de facilitar la expansión de capacidades (más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida).

A partir de una lectura panorámica y articulada de los componentes de cada uno de estos catalizadores, es posible advertir el gran desafío que tiene el PND de implementar gradualmente el conjunto de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales que plantea el ESD. De manera específica, es importante destacar, por ejemplo, el papel que jugaría el sistema de protección social universal y adaptativo como habilitador de la seguridad humana y las oportunidades de bienestar. En este sentido, el PND es enfático en proponer un rediseño al sistema de protec-

ción social en términos de la disponibilidad, acceso y calidad de los servicios sociales ofrecidos.

Todo lo anterior sigue siendo el propósito de una ambiciosa reforma integral a la seguridad social en el país, parte de la cual logró ser implementada bajo el amparo de la nueva Constitución de 1991. No obstante, al respecto un agudo economista y analista social colombiano anotaba hace más de dos décadas lo siguiente:

No cabe duda de la necesidad de reformar los sistemas de protección social y avanzar en la solución del problema de la financiación y la seguridad social por razones no sólo de índole fiscal, considerando la viabilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, sino también en términos de justicia distributiva y de la progresiva institucionalización de un Estado Social de Derecho (Garay, 2002: 12).

Por su parte, el catalizador para la superación de las privaciones sociales asociadas a la vida digna y el bienestar es igualmente explícito al señalar sectores claves relacionados con la realización de derechos sociales. Allí se encuentra la propuesta de un modelo de salud garantista y universal, basado en un modelo de salud preventivo y predictivo; la promoción de una educación con calidad para reducir las desigualdades; el acceso a un mínimo vital de agua y la conectividad digital para cambiar vidas. En suma, todos estos serían los factores centrales para superar las privaciones vitales de las personas y permitir el ejercicio de las libertades como fin y medio del desarrollo.

Finalmente, el catalizador sobre la expansión de capacidades significa que la población tenga más y mejores oportunidades para lograr que sus proyectos de vida se realicen. Ello implica la intervención del Estado en múltiples y variados sectores sociales, así como la promoción de distintos derechos fundamentales. Entre estos destacan: el bienestar físico, mental y social de la población; el fortalecimiento de la seguridad vial para la protección de la vida; la garantía del disfrute y ejercicio de los derechos culturales para la vida y la paz; el derecho al deporte, la recrea-

ción y la actividad física para la convivencia y la paz; la educación, formación y reconversión laboral como respuesta al cambio productivo; el trabajo digno y decente, etcétera.

En sintonía con los cinco ejes transformadores del PND, el gobierno nacional ha venido impulsando el debate parlamentario en torno a varias reformas estructurales, entre las cuales destacan tres importantes reformas sociales orientadas a generar cambios significativos en el sistema de salud, en el régimen pensional y en el gran tema laboral para un trabajo digno y decente (ver recuadro).

Recuadro

RESEÑA DE TRES PROPUESTAS DE REFORMAS SOCIALES EN COLOMBIA, 2023 **TRABAJO, PENSIONES Y SALUD**

El proyecto de reforma laboral

- ◆ **Diagnóstico:** Situación precaria de los trabajadores, en términos de estabilidad, reconocimiento de horas nocturnas y extras; procesos de subcontratación y terciarización contractual. Además, Colombia se encuentra en deuda con el cumplimiento de ciertas normas preferidas por la Organización Internacional del Trabajo y por la Corte Constitucional.
- ◆ **Objetivos de la reforma “Trabajo por el cambio” (Ministerio de Trabajo):** Generar mayor estabilidad laboral y fortalecer las relaciones colectivas y sindicales de los trabajadores mediante la protección de éstos ante modalidades de contratación precarias que atentan contra su supervivencia económica y calidad de vida.
- ◆ **Cambios fundamentales:** El trabajo digno y decente a través de políticas públicas focalizadas, la generación y protección de empleos formales, así como el reconocimiento e impulso a la economía popular y comunitaria, entre otras acciones explícitas, permitirán que la fuerza laboral colombiana cuente con contratos laborales, prioritariamente a término indefinido. Capítulo especial para la fuerza de

trabajo radicada en el sector rural (contrato y jornal del sector agropecuario) y reconocimiento del trabajo en plataformas digitales y tecnológicas de reparto. De igual modo, un capítulo especial vinculado con la protección de los trabajadores en procesos tanto de automatización como de descarbonización de la economía.

- ♦ Comentarios: Aunque resulta loable el propósito de brindar mayor estabilidad laboral a los trabajadores, proteger sus derechos sindicales y garantizar un trabajo decente y digno, el proyecto no apunta a la generación de mayor empleo, la disminución de la informalidad y las modalidades de trabajo flexible que exigen las nuevas fuerzas productivas. El gobierno estaría perdiendo una oportunidad muy valiosa para mejorar la empleabilidad formal de la fuerza laboral colombiana sin que ello necesariamente implique socavar los derechos de los trabajadores. Precisamente, el proyecto tuvo problemas de trámite en el legislativo y no pudo avanzar, aunque el gobierno argumentó que volvería a presentarlo, ahora con base en nuevos consensos.

El proyecto de reforma pensional

- ♦ Diagnóstico: Baja cobertura, inequidad e insostenibilidad financiera. Sólo uno de cuatro adultos mayores recibe una pensión; la coexistencia de dos regímenes de afiliación sustitutos, uno solidario y otro de ahorro individual, favorece con subsidios a personas de mayores ingresos. El 11% del presupuesto nacional se destina al pago de pensiones, un 4.3% del PIB.
- ♦ Objetivos de la reforma “Cambio por la Vejez” (Ministerio de Trabajo): Crear un sistema de protección social integral para la vejez, acorde con los derechos fundamentales del ESD y los establecidos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- ♦ Cambios fundamentales: Sistema de cuatro pilares con un enfoque de derechos y de inclusión social: *a*) pilar solidario, para brindar una renta básica (línea de pobreza) a los adultos mayores en situación de pobreza; *b*) semi contributivo, para otorgar beneficios pe-

riódicos a quienes no alcancen los requisitos mínimos para obtener pensión; c) contributivo, y d) ahorro voluntario. En su concepción central, la propuesta elimina la competencia entre actores, pero permite que agentes privados participen como complemento en el pilar contributivo y el de ahorro voluntario.

- ♦ Comentarios: La propuesta original del gobierno generó un buen nivel de consenso y contó con espacios de debate técnico, en clara contraposición con las reformas laboral y a la salud. Aunque se reconocen los beneficios para población sin cobertura, subyacen algunos temas relacionados con la aplicación del sistema de pilares y sobre la capacidad financiera de mediano y largo plazo de la entidad estatal encargada de administrar el recurso pensional (Colpensiones). El hecho de no incluir, por ejemplo, el aumento de la edad pensional, para hombres y mujeres, genera la sensación de ser una reforma incompleta que acumulará mayores problemas de universalidad y viabilidad financiera en el futuro. Además, existen reparos en el sector empresarial por la limitación de la competencia privada.

El proyecto de reforma a la salud

- ♦ Diagnóstico: El país ha alcanzado logros importantes en materia de cobertura universal del aseguramiento y protección financiera. Sin embargo, hay dificultades en el acceso efectivo, con desigualdades entre regiones y grupos de población, la salud pública es débil y hace falta garantizar la sostenibilidad financiera del sistema (Restrepo *et al.*, 2023).
- ♦ Objetivos de la reforma “salud para la vida” (Ministerio de Salud y Protección Social): Mejorar y fortalecer el Sistema General de Seguridad Social en Salud y garantizar la prestación de servicios como un derecho universal, mediante un sistema preventivo y predictivo.
- ♦ Cambios fundamentales: Creación de los centros de atención primaria en salud (CAPS) como sitios de adscripción; eliminación o cambio de rol de las EPS, con giro directo del fondo público (ADRES) a los prestadores de los servicios; conformación de redes integrales e integradas de servicios de salud; formalización y mejoras en las

condiciones laborales del talento humano en salud; fortalecimiento de la rectoría y creación el Consejo Nacional de Salud.

- ♦ Comentarios: Aunque se reconoce el interés y la necesidad para el país de fortalecer la rectoría y superar barreras de acceso y desigualdades en salud, esta propuesta resultó ser la más polémica y con costos políticos bastante altos para el gobierno y para el país, y difícilmente avanzará hacia una nueva ley, al menos como fue propuesta. Además de la falta de rigor técnico en su presentación, no se contó con discusión previa con actores del sistema y la academia, lo que le restó credibilidad y legitimidad al momento de iniciar su trámite en el legislativo. Varios de los temas resultan inconveniente o inviables, y preocupa que no se tengan consideraciones sobre la sostenibilidad financiera y se desarticulen procesos e interacciones como lo relativo a las atenciones de alto costo y a la gestión del riesgo en salud y los riesgos financieros.

Fuente: Elaboración propia.

A MODO DE CONCLUSIÓN: PERSPECTIVAS DE LA AGENDA 2030

Colombia presenta una serie de paradojas o tensiones en su desarrollo. Aunque la Constitución de 1991 marcó un hito en la historia política y social del país, de manera especial por la consagración del ESD, y si bien desde entonces se han alcanzado logros importantes en el progreso económico y social, se ha presentado un desarrollo desigual entre los aspectos económicos, como el crecimiento y el PIB per cápita, y los aspectos sociales, especialmente la persistencia de enormes desigualdades, una alta pobreza e informalidad. La problemática social colombiana puede verse como una situación endémica o secular y parece reproducirse dentro de un círculo vicioso del que hacen parte la violencia y la corrupción.

Los principios y normas procedimentales de la Constitución colombiana constituyen una plataforma propicia para desarro-

llar políticas de bienestar, más allá de las medidas paliativas y de los programas focalizados que han coexistido durante estas décadas a la par con las políticas económicas que en algunos casos no han protegido o promovido muy bien al trabajo y a la producción nacional. La pandemia del covid-19 develó la incapacidad de varios actores sociales y políticos y del mismo Estado para garantizar la calidad de vida de todas las personas, lo que ocasionó en 2021 una movilización social sin precedentes en varias décadas.

Sobre la base de una sociedad colombiana fragmentada socialmente como resultado de una violencia endémica de varias décadas, un elevado nivel de vulnerabilidad social debido a la desigualdad persistente, la informalidad laboral y la precariedad del sistema de protección social, el PND 2022-2026 se erige como un propuesta audaz y ambiciosa donde el Estado juega un protagonismo central en procurar el bienestar integral de la población. En este sentido, dicha propuesta conceptual planteada en términos de “Colombia, una potencia mundial para la vida” sería una visión alternativa con el claro propósito de instaurar las bases de un renovado contrato social que reconoce la importancia crucial de incluir social y económicamente a actores sociales discriminados y excluidos históricamente.

El PND plantea igualmente una redefinición del Estado en el marco de un nuevo modelo de desarrollo alternativo, el cual tiene como misión principal crear las condiciones reales y efectivas que permitan la plena vigencia y despliegue del ESD. Por ejemplo, para el ejercicio de las libertades esenciales de las personas y la realización progresiva de los derechos sociales fundamentales, las acciones activas del Estado estarían concentradas en la superación de las privaciones sociales y la expansión de las capacidades humanas. Por lo tanto, sería posible colegir, según los propósitos generales y los cambios transformadores propuestos en el PND, que el diseño e implementación de las políticas públicas del primer gobierno de izquierda en Colombia estarían orientadas a una renovada construcción de un tipo original de Estado de bienestar.

No obstante, varios podrían ser los dilemas o disyuntivas que enfrentaría el actual gobierno para llevar a cabo con efectividad su misión. El primero estaría en el frente externo, toda vez que la nueva era de la globalización económica, vertiginosamente impulsado por la cuarta revolución de las TIC y la inteligencia artificial, exige un entorno de elevada productividad y alta flexibilidad laboral a tono con los designios de una economía de mercado y de políticas conservadoras de estabilización económica. Lo anterior obligaría al Estado a realizar no sólo reformas económicas en esa dirección, sino cuantiosas inversiones para elevar la competitividad económica y la formación en competencias humanas hacia los nuevos sectores productivos, manteniendo el reto de una economía descarbonizada.

El segundo dilema del “gobierno del cambio” es interno y estaría dividido en dos frentes. El primero tiene que ver con el horizonte temporal que se requiere para implementar sus ambiciosas acciones transformadoras. Es lógico suponer, inicialmente, que una propuesta de cambios estructurales tales como la transición energética hacia energías limpias, la ordenación del territorial alrededor del agua, una reforma agraria integral en un país de terratenientes y el éxito de una “paz total” con todos los actores de la guerra mezclados, requiere de un horizonte que trasciende un periodo cuatro años para su materialización. El frente del segundo dilema puede ser definido por la falta de consistencia entre la teoría o retórica del cambio y la praxis de la ejecución de las políticas públicas. En la actualidad, por ejemplo, el plan de gasto público se encuentra en un nivel de baja ejecución presupuestal y otras reformas relacionadas con la compra y titulación de tierras para los campesinos no propietarios han experimentado una implementación lenta.

Un tercer dilema es igualmente interno, pero oscila entre la lógica de la política y la argumentación técnica de los proyectos de reformas sociales propuestos. En efecto, los acuerdos políticos de los primeros meses del gobierno fueron rotos no sólo por la ausencia de consenso entre los diferentes partidos políticos que hacían parte del gobierno, sino por la falta de debate y rigor técnico

de varias de las reformas sociales presentadas al órgano legislativo. Es el caso puntual de tres proyectos de reformas estratégicas relacionados con la “seguridad humana y justicia social” del PND: reforma laboral, a las pensiones y a la salud. Situación aún más compleja cuando dichos proyectos están asociados igualmente con varios de los ODS que se espera cumplir de cara a 2030.

Específicamente, sobre los compromisos de los ODS a 2030, el PND 2022-202 hace una asociación directa con ellos cuando de fijar los indicadores de primer nivel y las metas de cada una de las acciones transformadoras y ejes transversales se trata. Todo lo cual podría sugerir que el gobierno tiene la vocación de avanzar en su realización para 2030. Sin embargo, más allá de alusiones marginales, no existe una línea explícitamente articuladora y coherente entre la concepción teórica del PND y los postulados y principios de la Agenda 2030. De esta manera, los ODS estarían supeditados a la ejecución de los principales objetivos del PND, la cual —como ya se ha planteado— enfrenta un conjunto variado de dilemas que ponen en riesgo el propósito de un tipo de Estado de bienestar que pretende adoptar el gobierno del cambio en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina (CODS) (2020), *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe. Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe*. Disponible en <https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/06/%C3%8Dndice-ODS-2019-para-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2.pdf>, 10 de junio de 2022.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2023), *Mercado laboral*. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral>, 15 de julio de 2023.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2023a), *La Agenda 2030 en Colombia — Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sitio oficial*. Disponible en <https://ods.dnp.gov.co/>, 8 de agosto de 2023.

- (2023b), *Plan Nacional de Desarrollo Colombia, Potencia Mundial de la Vida: 2022—2026*. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>, 15 de julio de 2023.
- Espitia, Jorge, César Ferrari, Jorge Iván González, Isidro Hernández, Luis Carlos Reyes, Alejandra Romero, Carlo Tassara, David Varela, Jairo Villabona y Gustavo Zafra (2019), “El gasto público en Colombia. Reflexiones y propuestas”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 21, núm. 40, pp. 291-326. <https://doi.org/10.18601/01245996.v21n40.11>, 16 de julio de 2023.
- García, Carlos Arturo (2022), “Los primeros treinta años de la Constitución Política de Colombia ¿Un cumpleaños feliz?”, *Divulgación Científica*, núm. 6. Disponible en https://urosario.edu.co/sites/default/files/2023-04/1._carlosg_constitucion_dianavalencia.pdf, 10 de agosto de 2023.
- Garay, Luis J. (2002), “Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho en Colombia”, en Luis J. Garay (ed.), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo*, Bogotá, Contraloría General de la República, pp. XIII-LXXXIX.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022), *Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social*. Disponible en <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/IgualdadyJusticiaSocial>, 12 de agosto de 2023.
- Ministerio de Salud y Protección Social (s. f.), *Reforma estructural al sistema de salud, Cartilla pedagógica*. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/cartilla-reforma-estructural-salud-msps-2023.pdf>, 10 de agosto de 2023.
- Ministerio de Trabajo (s. f. a). *Trabajo por el cambio. Proyecto de reforma laboral*. Disponible en <https://www.mintrabajo.gov.co/reforma-pensional-y-laboral>, 10 de julio de 2023.
- (s. f. b), *Cambio por la vejez. Proyecto de reforma a las pensiones*. Disponible en <https://www.mintrabajo.gov.co/reforma-pensional-y-laboral>, 10 de julio de 2023.
- Monroy, Juan Manuel, Jairo Núñez, Juan David Ramírez y David Lasso (2022), *Diagnóstico multidimensional sobre las desigualdades en Colombia. Análisis estadístico al servicio de las políticas públicas*, Bogotá, UE / AFD. Disponible en <https://www.repository.fedesarrollo.org>.

- co/bitstream/handle/11445/4338/Repor_Octubre_2022_N%c3%ba%c3%b1ez_et_al_Documento_de_Trabajo.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Ocampo, José Antonio (1992), “Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia”, *Análisis Político*, núm. 17, pp. 3-40.
- Restrepo, Jairo H. (1996), “Economía y Constitución en Colombia”, *Lecturas de Economía*, núm. 45, pp. 57-92.
- (2022). “Evolución del sistema de salud colombiano: ¿qué queda de la Ley 100 de 1993?”, *Revista de Salud Pública*, vol. 24, núm. 1, pp. 1-10. <https://doi.org/10.15446/rsap.v24n2.103013>.
- , Lina Casas y Juan Espinal (2020), “Cobertura universal y acceso efectivo a los servicios de salud: ¿Qué ha pasado en Colombia después de diez años de la Sentencia T-760?”, *Revista de Salud Pública*, vol. 20, núm. 6, pp. 670-676. <https://doi.org/10.15446/rsap.v20n6.78585>.
- , Carlos Agudelo, Enrique Peñaloza, Juan Carlos García y Natalia Arias (2023), “¿Cuál es la reforma en salud que Colombia necesita? Resumen del seminario permanente 2022”, *Apuntes de Gestión y Políticas Públicas*, núm. 11. Disponible en https://gesudea.co/wp-content/uploads/2023/02/La-reforma-en-salud-que-Colombia-necesita_Resumen.pdf, 10 de agosto de 2023.
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta.
- Uprimny, Rodrigo y César Rodríguez (2005), “Constitución y modelo económico en Colombia: Hacia una discusión productiva entre economía y derecho”, *Debates de Coyuntura Económica*, núm. 62, pp. 23-40.
- Uribe, M. y A. J. Londoño (2023), “Desigualdad (es) y pobreza, problemas persistentes en Colombia: reflexiones para una agenda urgente”, *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, núm. 23, pp. 171-189. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n23.107138>.
- Zuluaga, Jaime (2021), *30 años del Estado Social y Democrático de Derecho. Balance y retos desde la ciudadanía*. Disponible en <https://foro.org.co/30-anos-del-estado-social-y-democratico-de-derecho-balance-y-retos-desde-la-ciudadania/#foro-Un-Estado-Social-de-Derecho-precarizado>, 10 de junio de 2023.

ESTADO Y MERCADO PREVISIONAL EN CHILE

MARÍA JOSÉ AZÓCAR Y MARCO KREMERMAN

INTRODUCCIÓN

Estado y capitalismo conviven en una permanente tensión. Por un lado, el capitalismo requiere de una renovación constante para asegurar tasas de crecimiento. El problema es que esta renovación se sostiene en relaciones sociales de explotación. Por otro lado, para contener los conflictos provocados por la explotación capitalista, los Estados amplifican jerarquías sociales (ancladas en privilegios raciales, de género y otras) para incorporar a nuevas capas de la clase trabajadora a los beneficios que trae la acumulación de capital. Bajo este modelo, si explotación y opresión son inevitables, entonces con los conflictos sociales ocurre lo mismo. Es cierto que las crisis toman diversas formas a lo largo del tiempo. Sin embargo, los supuestos que las definen y contienen, no cambian: el capitalismo necesita de economías en crecimiento constante y el Estado necesita crear jerarquías sociales para aminorar los conflictos sociales provocados por la explotación laboral y medioambiental.

En materia previsional en Chile, se ha dado una curiosa situación respecto a estos supuestos. Primero, la mantención de un sistema de capitalización individual no ha hecho una contribución significativa para frenar tasas de crecimiento económico decrecientes. Tampoco ha frenado la progresiva concentración de la riqueza ni ha posibilitado un aumento sustantivo, suficiente y a lo largo del tiempo de las pensiones contributivas. Segundo, si bien el Estado ha aumentado el gasto social para fortalecer las pensiones contributivas y no contributivas de las personas con más bajos ingresos, el malestar social contra el sistema previsional permanece en Chile, y de forma generalizada. Lo curioso es que, pese a esta crisis, desde distintos gobiernos se ha deci-

dido mantener el *statu quo* en materia previsional. ¿Cómo ha sido esto posible?

En este capítulo abordamos esta pregunta, poniendo al centro una mirada interseccional de las relaciones sociales de poder que sostienen al sistema previsional chileno (Azócar, 2020 y 2023; Azócar y Ferree, 2024). En otras palabras, nos preguntamos cómo las personas que han tomado decisiones desde el Estado en materia previsional han contribuido a crear un espacio social —definido por múltiples e interconectadas relaciones de explotación y de opresión— donde se ha naturalizado un discurso que ha priorizado el crecimiento económico vía financierización, aun cuando esta política no ha sido capaz de contener el conflicto social a corto ni mediano plazo.

Para cumplir con este objetivo, hemos dividido nuestra exposición en cinco partes. En la primera, explicamos en qué consiste una perspectiva interseccional de las relaciones sociales de poder. En esta sección lo que nos interesa es mostrar cómo el proceso de financiarización de los fondos de pensiones se relaciona con transformaciones de la economía a nivel global y cómo relaciones sociales de poder se dan fuerza mutua para, por ejemplo, crear redes internacionales donde no sólo se naturalizan privilegios de clase, raciales y de género, sino donde también se definen las reglas globales del mercado de capitales. En la segunda parte hacemos una revisión del impacto que ha tenido la implementación de un sistema de capitalización individual privatizado y financierizado en Chile. Evaluamos este impacto en las posibilidades de crecimiento, índices de desigualdad y montos de pensión. En la tercera parte exploramos cómo está diseñado el sistema de pensiones en Chile para entender cuáles son sus nichos de negocio y cómo y a quiénes benefician. En la cuarta parte nos preguntamos por el espacio social que ha sido creado para legitimar el *statu quo* en materia previsional. Aquí hacemos un análisis sobre el tejido de relaciones sociales que ha permitido la creación de círculos de influencia y poder donde se ha definido como esencial promover una política económica que ha priorizado la privatización y financierización de los fondos de pensión

por sobre otras consideraciones. En la quinta parte de este capítulo discutimos las implicaciones teóricas de este trabajo.

FINANCIARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA DESDE UNA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL

Desde los años setenta el capitalismo entró en una fase financiarizada en un intento de responder a la crisis de producción que empezaron a experimentar los países del Norte Global en la segunda mitad de esa década (Arrighi, 1994). El impacto directo de este proceso ha sido la creciente precarización de la clase trabajadora y un aumento histórico de la concentración de poder en el mundo. Por ejemplo, en la actualidad los niveles de desigualdad por ingreso y riqueza son prácticamente equivalentes a los de 100 años atrás (Chancel *et al.*, 2022).

Si bien la financiarización de la economía fue un mecanismo para frenar el descenso de la tasa de ganancia, en la práctica no desbloqueó las oportunidades de crecimiento de los países. Esto se explica porque la inversión en instrumentos financieros entrega más rentabilidad en el corto plazo que la que se realiza en proyectos de industrialización a largo plazo. Entonces, la creciente financiarización de la economía ha vuelto cada vez más probable la inversión en actividades no productivas, esto es, en actividades de consumo vía endeudamiento de los hogares o en la comercialización financiera especulativa (Zayim, 2022).

Por otra parte, la financiarización ha contribuido a una mayor volatilidad de los flujos de capital (Dafe *et al.*, 2022). El gran motor de una economía financiarizada es el movimiento rápido del capital entre jurisdicciones nacionales y esto, de nuevo, trae serias consecuencias para la clase trabajadora. Por ejemplo, las materias primas hoy se consideran como activos financieros; entonces, la volatilidad de los precios de alimentos ha impactado directamente en los bolsillos de las personas.

La posición de Chile, como la de cualquier otro país del Sur Global, ante la financiarización creciente de la economía no es

nada fácil. Después de todo, el fantasma de la “fuga de capital” está siempre presente. Entonces, autoridades estatales de los países del Sur Global han jugado el juego capitalista esforzándose en dar signos de confianza a inversionistas. Estos signos son variados e incluyen la mantención de grandes reservas en dólares para afrontar momentos de fuga de capital; el relajamiento de las regulaciones a entidades financieras; la mantención de una exigua tributación, o la promoción de políticas de privatización de derechos sociales en conjunto con la mantención de bajos salarios para dar incentivos al endeudamiento de los hogares.

La posición de países como Chile también es difícil en este escenario porque las reglas financieras globales (o los imperativos del “*Wall Street consensus*”, como diría Gabor, 2021) no se deciden en el Sur Global. Por ejemplo, luego de la crisis financiera del año 2007-2008, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (formado en 1974 y que reúne a las autoridades de los bancos centrales de 28 jurisdicciones) creó el protocolo de Basilea III para definir nuevas exigencias a instituciones bancarias en materias de capital, coberturas, riesgo y liquidez. Para armar este protocolo, se llevó a cabo un mecanismo de consulta y la mayoría de las respuestas al borrador provinieron de personas de países ricos y ligadas a la industria financiera, en particular, bancos (Bengtsson, 2013). Este ejemplo ilustra cómo funciona la lógica neocolonial de las finanzas: luego de la crisis financiera en cuestión, banqueros de países ricos definieron las reglas internacionales que los regulan a ellos mismos.

Las desigualdades de género también son relevantes cuando se piensa en cómo se deciden las reglas globales del mundo financiero. Por ejemplo, Tsingou (2015) estudió las trayectorias laborales de personas que han sido parte del prestigioso centro de pensamiento Grupo de los Treinta (o G30). Estas personas se consideran a sí mismos como “hombres honorables” y comparten fuertes sentimientos de cohesión hasta el punto que les resulta muy difícil la rotación de su membresía.

Lo que nos dice esto es que la posición subordinada de países del Sur Global en una economía financiarizada no sólo se explica

por el tipo de decisiones económicas que pueden y no pueden tomar, sino también por las barreras de entrada que el colonialismo o la masculinidad hegemónica —en tanto sistemas de poder— se manifiestan a escala internacional. Es la interrelación de un capitalismo que explota y de sistemas de poder que oprimen lo que explica por qué una economía financiarizada siempre beneficiará los intereses del Norte Global y, en particular, los intereses de las personas que se ubican en la cúspide de los privilegios en esos países.

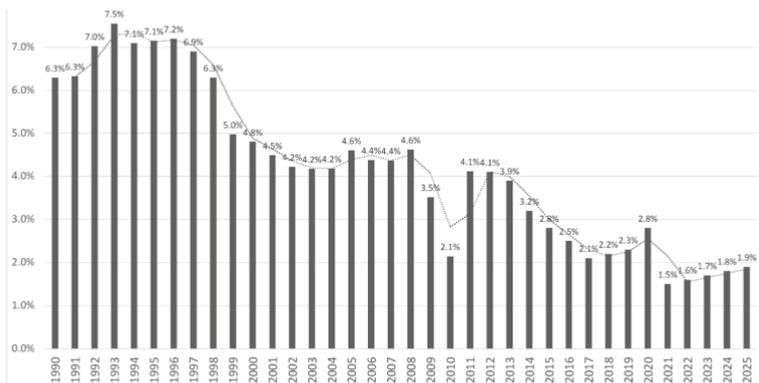
EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL EN CHILE

Una de las promesas más importantes que se dieron en 1981, cuando se implementó el sistema de capitalización individual en Chile, se relacionó con los beneficios que éste entregaría al país y a la clase trabajadora.

La promesa fue que las personas cotizantes se convertirían en propietarios de capital y que la gestión de los fondos de pensiones traería prosperidad, puesto que permitiría rentabilizar los ahorros de trabajadores a través de inversiones que, a su vez, contribuirían al crecimiento del país. Como lo indicaron sus artífices, la reforma del año 1981 se imaginó como la gran solución al conflicto entre capital y trabajo:

Un sistema previsional basado en “Fondos” de ahorro efectivo de los participantes no sólo es una solución eficiente al problema previsional, sino que además creará un mecanismo de acumulación de riqueza en manos de los trabajadores. Ellos pasarían a ser, con el tiempo, una de las principales fuentes de ahorro para financiar inversiones, pudiendo alcanzar un papel prominente como poseedores de capital. Si esta posibilidad se materializa, podrían desaparecer o aminorarse las tensiones entre el capital y el trabajo, ya que este último sería a su vez poseedor de importantes recursos de capital (CEP, 1992: 134).

Gráfica 1. Estimación del PIB tendencial para Chile (1990-2025)



Fuente: Fundación SOL con base en datos de Dipres de Adendum Informe de Finanzas Públicas cuarto trimestre de 2021.

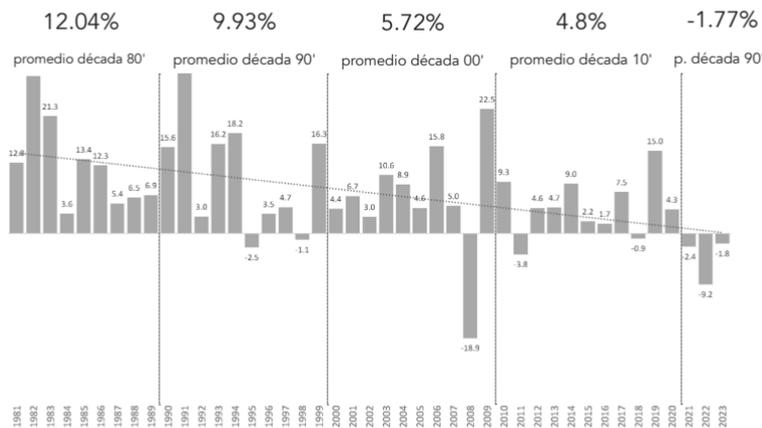
El problema es que estas promesas no se cumplieron. Por ejemplo, cuando se observa el PIB tendencial chileno,¹ si bien en los años noventa éste se mantuvo por sobre el 7%, con el tiempo ha ido sostenidamente a la baja, ubicándose en menos de 2% en los años más recientes (gráfica 1). Por otra parte, la tasa de rentabilidad que entrega el sistema financiero también ha ido progresivamente a la baja (gráfica 2),² por lo tanto, cada año se hace menos rentable invertir los fondos de pensiones en el mercado de capitales.

Sumado a esto, la desigualdad en Chile no ha disminuido sustantivamente en los últimos años y, de hecho, se sigue ubicando como uno de los países más desiguales del mundo (Chancel *et al.*, 2022).

¹ El PIB tendencial se define como el potencial de crecimiento de mediano plazo de la economía. Este indicador asume que el efecto de los *shocks* que usualmente alteran la capacidad productiva en el corto plazo se han disipado y los factores productivos se usan de manera normal. Entonces, es un indicador que mide el crecimiento en función de las características estructurales de la economía y del crecimiento promedio de la productividad, variables que determinan, a su vez, el crecimiento de los factores productivos.

² En Chile, las Administraciones de Fondos de Pensiones (AFP) manejan distintos fondos que varían según el riesgo. Para el caso del Fondo C, la rentabilidad bruta real anual del valor cuota del Fondo C pasó de un promedio de 12.04% en los años ochenta, a un promedio de 4.8% en la última década (2010) sin descontar comisiones (con lo cual sería menor).

Gráfica 2. Rentabilidad Bruta Real (deflactado por la UF) anual del valor cuota del Fondo C (sin descontar comisiones)



Fuente: Fundación SOL con base en Superintendencia de Pensiones. Datos actualizados a julio de 2023.

En los más de 40 años de funcionamiento del sistema de capitalización individual tampoco ha sido posible conseguir una distribución de montos de pensión suficientes. De acuerdo con estadísticas de la Superintendencia de Pensiones,³ el 50% de las personas que se pensionaron entre 2007 y 2021 obtuvieron una pensión autofinanciada menor a 65 mil pesos (equivalentes a 74 dólares al día de hoy). El 50% de las personas que cotizaron entre 30 y 35 años, es decir, personas que cotizaron prácticamente toda su vida laboral, ni siquiera logran construir una pensión que supere el salario mínimo, ya que la pensión mediana autofinanciada para este segmento es de 329 mil pesos (equivalentes a 378 dólares al día de hoy).⁴

³ Esta información se ha obtenido al analizar las estadísticas que sistematiza la Superintendencia de Pensiones. Para más información, ver: “Superintendencia de Pensiones ratifica precisión de sus cifras y aclara diferencias entre distintas estadísticas publicadas”. Disponible en <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15430.html>, 2 de febrero de 2023.

⁴ El salario mínimo en Chile equivale a 506 dólares (información actualizada al 20 de agosto de 2023).

Más aún, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda para 2024,⁵ la tasa de reemplazo autofinanciada mediana (pensión obtenida como porcentaje del promedio mensual de remuneraciones recibidas en los últimos 12 meses anteriores a la última cotización) seguirá bajando en Chile, proyectándose una tasa de 10% para las mujeres y 25% para los hombres.

Luego de movilizaciones ciudadanas masivas que lograron su *peak* en 2019, el Estado chileno se ha visto obligado a incurrir en un mayor gasto de recursos para el sistema previsional. Por ejemplo, de 2008 en adelante el Estado ha promovido una política de gasto social en el pilar no contributivo y la entrega de una serie de beneficios previsionales para compensar a las personas que han realizado labores de cuidado. El Estado también ha subsidiado un sistema de reparto para las Fuerzas Armadas y de Orden, y ha seguido pagando los costos de la transición que involucró la reforma de 1981. Cuando se suman todos los gastos que realiza el Estado chileno en materia previsional, a septiembre de 2022 este gasto equivale a 82% del gasto total en pensiones (Azócar *et al.*, 2023).

En resumen, la instalación de un sistema de capitalización individual en Chile no ha hecho una diferencia significativa en los últimos 25 años para frenar las tasas de crecimiento decrecientes ni ha garantizado un aumento sostenido y suficiente de los montos de pensión. De hecho, ha significado año a año una mayor inversión de gasto social por parte del Estado. ¿Por qué, entonces, se ha decidido mantener el sistema de capitalización individual? Una manera de resolver esta pregunta es explorando la arquitectura de negocios del sistema previsional para entender cuál es el poder indirecto de la industria y cómo este poder ha definido las preferencias de las autoridades de gobierno por priorizar los intereses de la industria antes que los de la clase trabajadora y de las arcas fiscales.

⁵ Información obtenida del sitio web de la Cámara de Diputados y Diputadas: “Presentación del ministro Mario Marcel el 17 de enero del año 2023. Sesión número 52, Boletín 15480-13.” Disponible en <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/documentos.aspx?prmid=3308>, 2 de febrero de 2023.

LOS NICHOS DE NEGOCIO DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN CHILENO

El sistema de capitalización individual debe cumplir con la función básica de administrar la entrega de pensiones de vejez y pensiones de sobrevivencia e invalidez. Entonces, el sistema ha sido diseñado para que compañías de seguros de vida y administradoras de fondos de pensión (AFP) cumplan con esta función. Cuando se evalúa quiénes han sido los principales conglomerados que se han beneficiado con este esquema, podemos concluir que son dos: grandes grupos económicos nacionales y aseguradoras internacionales. Estos dos conglomerados, a 2022, administraron activos que alcanzaron casi USD \$235 mil millones, equivalentes al 77.4% del PIB en Chile (Azócar *et al.*, 2023).

Respecto a los conglomerados chilenos, cuando se analiza la propiedad de las empresas que tienen una participación directa en el mercado previsional, hay seis grupos relevantes de destacar: a) Grupo Consorcio, cuyos principales accionistas pertenecen a las familias Hurtado Vicuña, Garcés Silva y Fernández León; b) Grupo Penta, conformado por Carlos Lavín y Carlos Délano; c) Familia Matte; d) Familia del Río o en concreto los hermanos Juan Pablo, Felipe y Carolina del Río; e) Grupo Security, cuyos accionistas mayoritarios son Juan Pavez Recart, Horacio Pavez García y Jorge Marín Correa, y f) La Cámara Chilena de la Construcción que es una asociación gremial (Azócar *et al.*, 2023).

Por otra parte, cuando se analiza dónde se invierten los fondos de pensión y se considera la inversión en instituciones que operan en Chile (sean de matriz nacional o extranjera), hay seis familias chilenas que se ven directamente beneficiadas: familias Luksic, Said, Saieh, Yarur, Matte y Solari (Gálvez y Kremerman, 2019).

La contribución que ha hecho el sistema de capitalización individual a la concentración de poder en pocas familias en Chile no es un dato menor. Como nos recuerda el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021), los mercados en América Latina y el Caribe tienden a estar dominados por un

pequeño número de empresas que, además, muchas veces son controladas por familias. Con esto se corre un alto riesgo de que el poder económico de estas grandes empresas familiares se traduzca en poder político para, por ejemplo, mantener exenciones tributarias y baja tributación para las empresas. En efecto, este riesgo está muy presente en Chile. Actualmente, el país cuenta con una estructura tributaria altamente regresiva. Por ejemplo, el 0.01% de contribuyentes de mayores ingresos en el país (compuesto por 1 315 personas) tiene una carga tributaria promedio de 11.8%, mientras que la carga para el 50% de contribuyentes de menores ingresos (equivalentes a 6 500 000 personas) es de 16.2% (Ministerio de Hacienda, 2022).

Respecto a los destinos de las inversiones, vale la pena agregar otros dos elementos. Primero, las principales instituciones beneficiadas por la inversión de los fondos de pensiones en territorio nacional son empresas financieras, entre las cuales el Banco de Chile (de propiedad de la familia Luksic) y el banco Santander (de capital extranjero) lideran el *ranking*. Esto quiere decir que la principal inversión que se hace con los fondos de pensión se destina a actividades no productivas. Segundo, empresas estatales también son beneficiadas por las inversiones (luego de las instituciones financieras) y aquí la principal emisión de instrumentos de inversión corresponde a la Tesorería General de la República. Entonces, la inversión que realizan las AFP en instrumentos de bonos de la Tesorería en la práctica ha significado que el sistema de capitalización individual le ha permitido al Estado chileno financiar necesidades de liquidez vinculadas con el gasto público (Gálvez y Kremerman, 2019).

Por otra parte, cuando se analizan las empresas transnacionales que se han enriquecido por su participación en el sistema previsional chileno, hay al menos 10 compañías de seguros de vida directamente beneficiadas (Azócar *et al.*, 2023). Estas empresas tienen sus matrices en Estados Unidos, Colombia, Italia, España, Francia y Suiza. Algunas de estas aseguradoras internacionales, además de su participación directa en la gestión de

pensiones de vejez, son también dueñas de otras empresas clave del sistema de capitalización individual chileno.

Por ejemplo, cinco aseguradoras internacionales tienen propiedad de cinco AFP. En concreto, la empresa Metlife (Estados Unidos) es propietaria de Provida; Principal (Estados Unidos) tiene control sobre Cuprum; la aseguradora Sura (Colombia) es propietaria de Capital; Generali (Italia) posee Plan Vital, y Prudential (Estados Unidos) es copropietaria de Hábitat.

En segundo lugar, estas mismas empresas transnacionales tienen propiedad indirecta (a través de las AFP) sobre PreviRed, un portal electrónico que las personas están obligadas a usar para realizar sus cotizaciones y que a 2022 reportó utilidades por más de 15 mil millones de pesos chilenos.

En tercer lugar, Metlife, Sura, Principal y Generali tienen propiedad indirecta (a través de las AFP) sobre la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), cuyo rol es administrar los fondos denominados Fondo de Cesantía y el Fondo de Cesantía Solidario, además de otorgar y administrar prestaciones y beneficios que establece la ley 19728 sobre el Seguro de Cesantía. A 2021, las utilidades de esta empresa ascendieron a más de 11 mil millones de pesos.

En cuarto lugar, las aseguradoras Sura, Metlife, Prudential, Generali y Principal, y los bancos Santander, Banco de Chile, Scotiabank e Itaú-Corpbanca (y otras empresas en menor proporción) tienen propiedad indirecta sobre el Depósito Central de Valores (DCV). El DCV cumple la función de ser intermediario de transacciones, encargándose de procesar y registrar electrónicamente operaciones financieras para luego administrar el proceso de liquidación. Al año 2021, esta empresa administró en custodia activos por USD \$365 mil millones, que equivalen más del 120% del PIB chileno.

Es importante recordar aquí que las empresas aseguradoras antes nombradas también tienen presencia en los mercados de otros países de la región de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, las compañías de seguros Principal y Sura participan en la industria previsional mexicana y la aseguradora Sura en las de Colombia, El Salvador, Perú y Uruguay.

Entonces, el Estado chileno ha creado una arquitectura institucional que ha levantado varias líneas de negocios para conglomerados nacionales e internacionales. Por una parte, las AFP y compañías de seguros de vida tienen propiedad sobre las empresas que administran pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Por otra parte, compañías de seguros de vida tienen propiedad de manera indirecta sobre negocios monopólicos alrededor de un portal de internet (PreviRed) y respecto a la AFC. Finalmente, bancos y aseguradoras internacionales tienen propiedad indirecta sobre la empresa DCV (también negocio monopólico), que se encarga de la gestión de operaciones de custodia, procesamiento y liquidación de operaciones financieras.

Sumado a estos nichos, el Estado chileno ha mantenido un sistema previsional que le ha ofrecido a gestoras de inversión participación directa en el mercado. Estas gestoras se encargan de las decisiones de inversión de los fondos de pensiones, trabajando en coordinación con las AFP. A 2022 había al menos 56 administradoras generales de fondos vigentes, nacionales e internacionales.⁶

De toda la información expuesta en esta sección podemos sacar dos conclusiones generales. Primero, el sistema de capitalización individual le ha permitido al Estado chileno financiar la deuda pública a través de la inversión de los fondos en instrumentos de bonos de la Tesorería. Segundo, las familias más ricas de Chile y un entramado de empresas nacionales e internacionales, incluyendo aseguradoras, bancos y gestoras de inversión, tienen intereses directos en el sistema previsional. Si la participación de todas estas empresas no ha hecho una diferencia significativa en frenar tasas de crecimiento decrecientes, reducir índices de desigualdad o mejorar los montos de las pensiones contributivas para las personas en Chile, ¿por qué se sigue sosteniendo este sistema?

⁶ Para más información, ver: <https://www.cmfchile.cl/educa/621/w3-propertyvalue-998.html>, 4 de julio de 2022.

LOS IMAGINARIOS SOBRE EL MILAGRO CHILENO

Como se ha consignado en la literatura, desde la época de la dictadura, economistas pro capital (en su mayoría hombres cisgénero) han tenido una participación protagónica en el Estado como tomadores de decisión de políticas económicas (Valdés, 1995; Markoff y Montecinos 1993; Fourcade-Gourinchas y Babb, 2002; Dezalay y Garth, 2002; Gárate, 2012; Azócar, 2020). Nuestro argumento en esta sección es que han sido estos economistas quienes han contribuido directamente en la construcción de un espacio social que ha naturalizado un discurso en torno al supuesto éxito del mercado de capitales chileno; discurso que, entre otras cosas, ha definido como prioritaria una política de crecimiento económico vía financierización.

Una de las intervenciones más importantes que se hizo durante la dictadura de Pinochet (1973-1990) fue iniciar un proceso de liberalización de los mercados para estimular la exportación de materias primas y avanzar en los procesos de privatización y de financierización de la economía. En esto último, la reforma de 1981 al sistema de pensiones fue clave, pues entregó un flujo constante de dinero para que las empresas pudieran participar en los mercados especulativos. Dada la envergadura y profundidad de los cambios que se hicieron al mercado de capitales, con el tiempo, economistas pro capital en círculos internacionales popularizaron la idea de que el modelo económico chileno era un “milagro” (Gárate, 2012).

En el año 1990, cuando gobiernos de centro-izquierda llegaron al poder, decidieron mantener intacto el modelo chileno bajo el supuesto de que esto significaría asegurar un proceso de transición democrática (Drake y Jaksic, 1999). Sin embargo, a finales de los años noventa, este pacto empezó a ser profundamente criticado desde los mismos partidos de centro-izquierda (Huneeus, 2004). Para dar respuesta a estas críticas que, además, nacieron de una progresiva pérdida de votos de los partidos de centro-izquierda, economistas pro capital promovieron el discurso de la necesidad de implementar una tercera vía entre posi-

ciones extremas de derechas e izquierda (Taylor, 2002; Silva, 2009; Gárate, 2012).

En este contexto de rivalidades y conflictos al interior del Estado y partidos políticos de centro-izquierda, autoridades de gobierno empujaron en 2008 la implementación de una reforma al sistema previsional. El objetivo de esta reforma fue crear un pilar no contributivo del sistema previsional⁷ y con esto “perfeccionar” el sistema de pensiones que había funcionado, de acuerdo con las autoridades de la época, bajo supuestos poco representativos de la realidad laboral y demográfica del país (Biblioteca del Congreso Nacional, 2023: 4). Sin embargo, la reforma del año 2008 mantuvo intacto el discurso del “milagro” chileno.

Por ejemplo, cuando se revisa el informe que redactó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, una comisión de expertos que trabajó durante 2006 y que preparó un diagnóstico que sirvió de base para la reforma antes citada, se comenta que el sistema de capitalización individual “no ha fracasado” y que ha tenido “innegables” efectos sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales chileno. Como se indica en el informe:

La puesta en práctica del régimen de capitalización individual para el financiamiento de las pensiones contributivas ha tenido efectos innegables sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales del país. Estos efectos no se reflejan sólo en indicadores macroeconómicos, sino en realidades muchos más cercanas a las personas, como el costo de los créditos hipotecarios, los créditos de consumo y los créditos para pequeñas empresas. (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006: 15).

⁷ Hasta el año 2008, el Estado distribuía pensiones asistenciales de montos muy bajos y bajo un esquema desordenado. Entonces, una de las innovaciones más importantes de la reforma de 2008 fue crear una política previsional no contributiva siguiendo las recomendaciones hechas por organismos internacionales.

En otras palabras, la comisión de expertos estimó que el éxito del sistema de capitalización individual no fuera medido en relación con los montos de pensión, sino respecto a los grados de endeudamiento de los hogares en Chile.⁸

La promoción del discurso del milagro chileno en directa relación con la profundización de un mercado de capitales también ha sido exaltada por empresarios. Por ejemplo, en las audiencias públicas que se implementaron en 2014 a raíz del trabajo de una segunda comisión de expertos para hacer una reforma al sistema previsional chileno, el presidente del Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas (ICARE), asociación gremial de empresarios, enfatizó la relevancia que ha tenido la capitalización individual en Chile cuando se considera la realidad de otros países:

Los fondos de pensiones son actores relevantísimos del mercado de capitales chileno, acumulando sobre el 60% del producto en ahorro, lo que posiciona —según estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— a Chile entre uno de los países en que el ahorro acumulado en el sistema de pensiones es más relevante en el mundo (Jaime de la Barra, Audiencia Pública 3/07/2014, en Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2014).

Recordemos aquí que la referencia al reconocimiento internacional que ha tenido el sistema de capitalización individual no es casual. Como se indicó antes, la posición de Chile en la economía mundial es subordinada. Entonces, autoridades económicas han usado la estrategia de dar señales de confianza y de estabilidad institucional para, por ejemplo, protegerse de la volatilidad de los flujos de capital. Ante esto, el esquema de capitali-

⁸ En efecto, el endeudamiento de los hogares ha sido muy profundo en Chile. Por ejemplo, entre los años 2003 y 2016, la deuda de los hogares creció un 9.8% anual promedio, mientras que el PIB per cápita lo hizo en un 3.8% y los salarios promedios líquidos en un 2.2% (Kremerman *et al.*, 2023). Es por esto que, cuando se compara la deuda financiera sobre los ingresos, Chile lidera el *ranking* respecto a otros países de la OCDE seleccionados (2023).

zación individual se ha usado como un instrumento de persuasión para inversores extranjeros.

Por su parte, el presidente de la Asociación de AFP, Rodrigo Pérez, señaló en otra audiencia que:

El sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones ha cumplido plenamente con su rol de transformar el ahorro previsional en fondos disponibles para financiar pensiones, incluso diría que ha superado las expectativas con las cuales se creó el sistema de Administración de Fondos de Pensiones, largamente, de hecho si uno analiza y ve lo que hoy día hay en el sistema de fondos de pensiones, existen 163 mil millones de dólares acumulados en el fondo de pensiones, de esto, un 70% corresponde a rentabilidad y un 30% corresponde a cotizaciones hechas por los afiliados en estos 33 años [...] El sistema también ha sido un aporte importante al crecimiento económico, estimulando el empleo, mayor productividad al trabajo, ahorro, inversión, estimulando el desarrollo y la eficiencia del mercado de capitales. Yo creo que el aporte que se ha hecho al mercado de capitales por parte de las administradoras de fondo de pensiones ha sido significativo (Rodrigo Pérez, Audiencia Pública 19/06/2014, en Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2014).

Es importante enfatizar aquí cómo los sentimientos de éxito y triunfalismo de Pérez respecto al sistema de capitalización individual son atribuidos a quienes participan en la industria y no a la clase trabajadora, que es la fuente primera de la riqueza generada.

Entonces, durante las décadas de los 2000 y 2010, la promoción de la idea del milagro chileno vinculada a la financierización de los fondos de pensiones se dio dentro de un espacio social bien concreto. En ese espacio participaron economistas pro capital de partidos de gobierno de centro-izquierda y de una élite empresarial ligada a la industria previsional. Pero también fue un campo social que se construyó sobre otras jerarquías de poder.

Por ejemplo, un estudio que investigó quiénes han formado parte de los directorios de AFP y compañías de seguro de vida

entre los años 2010 y 2022 en Chile (Azócar *et al.*, 2023), concluyó que de un total de 386 personas, el 87% (equivalente a 336 personas) eran hombres. Esto no es coincidencia. La hegemonía de la masculinidad facilita que hombres accedan a puestos de poder en el mundo de las finanzas y es por eso que la riqueza está masculinizada en Chile. De hecho, como lo documentó un informe del Ministerio de Hacienda, en Chile las mujeres representan sólo un 30% de los contribuyentes de más altos ingresos, a pesar de que representen la mitad del total de contribuyentes (Ministerio de Hacienda, 2022).

Sumado a las desigualdades de género, relaciones familiares también importan a la hora de explicar cómo se ha creado un espacio social en Chile que ha priorizado los intereses de la industria del mercado de capitales por sobre cualquier otro.

Por ejemplo, en el mismo estudio antes citado —que examinó quiénes han pasado por los directorios de AFP y compañías de seguros de vida en Chile entre los años 2010 y 2022— se identificaron una serie de redes de parentesco que han permitido a las familias de la élite empresarial chilena proteger colectivamente su riqueza. Para dar un ejemplo concreto de cómo funcionan estas redes, nos remitimos a la figura de Rodrigo Pérez, antes citado.

Rodrigo Pérez fue director de la Compañía de Seguros de Vida 4Life y fue presidente de la Asociación Gremial de AFP. Su hermano, Francisco Pérez, también fue presidente de la Asociación Gremial de AFP y fue gerente de la AFP Provida (propiedad de Metlife). A su vez, Francisco Pérez trabajó de cerca con Sebastián Piñera (expresidente de Chile), Alfredo Moreno (exministro de Estado y exdirector de la compañía de seguros Penta Vida), Juan Bilbao (que pertenece al grupo Consorcio, dueño de dos compañías de seguros de vida) y Guillermo Luksic (cuya familia se ha visto directamente beneficiada por las inversiones de los fondos de pensiones). Lo que nos ilustra este ejemplo es que bastan sólo dos hermanos para armar una red de influencia que, además de incluir a personas de las familias más ricas de Chile, suma a un expresidente de la República.

Si a estas relaciones de poder se suman las acciones directas de *lobby* que ha hecho la industria previsional en Chile, no es extraño encontrarse entonces con prácticas generalizadas de puerta giratoria entre la industria previsional y el Estado (Bril-Mascarhenas y Maillat, 2019). Como se ha documentado, exministros, exsuperintendentes, exautoridades económicas y hasta expresidentes del Banco Central han ocupado puestos en los directorios de compañías de seguros de vida y AFP (Azócar *et al.*, 2023). En esto es importante decir que las prácticas de puerta giratoria no son transacciones unilaterales de “compra” de personas, como si agentes de gobierno no tuvieran ninguna autonomía en las decisiones que toman. Por el contrario, son efecto de una cultura construida por múltiples y variados privilegios sociales que se dan fuerza mutua. Es en esta cultura donde se han normalizado discursos y decisiones que han priorizado políticas económicas centradas en la profundización del mercado de capitales y el endeudamiento de los hogares, antes que políticas de crecimiento vía industrialización o redistribución de ingresos.

En conclusión, espacios sociales posibilitados por una red de instituciones (partidos políticos, familias, empresas, gobiernos) han creado las condiciones para que una élite, constituida principalmente por economistas, autoridades económicas y empresarios, se encuentre y participe en la construcción de un pensamiento de club que, entre otras cosas, ha considerado que el mercado de capitales es una fuente clave del milagro económico chileno.

REFLEXIONES FINALES

El caso del sistema previsional chileno es ejemplo de una interesante paradoja. Por una parte, no ha hecho una contribución significativa al crecimiento económico vía industrialización. Por otra parte, no tiene un gran apoyo ciudadano. De hecho, todo lo contrario. El sistema de capitalización individual está profundamente deslegitimado en el país. Pese a estos dos grandes proble-

mas, el sistema se ha mantenido intacto en su diseño por más de 40 años.

En este capítulo hemos explorado una respuesta a la paradoja del *statu quo* en materia previsional en Chile, apelando a una perspectiva interseccional de las relaciones sociales. Esta perspectiva nos ha ayudado a entender dos cuestiones centrales.

Primero, ha sido la creación de un espacio social que agrupa a economistas, autoridades políticas y empresarios con gran poder e influencia, lo que explica por qué se han priorizado políticas económicas que privilegian el crecimiento vía financiarización y no vía industrialización en Chile. En este espacio social se ha construido un pensamiento de grupo donde se ha considerado que la inserción de Chile en la economía internacional ha sido exitosa gracias a un modelo impulsado desde tiempos de la dictadura. Este modelo ha promovido una estrategia agresiva de liberalización, exportación de materias primas y la privatización y financiarización de derechos sociales, donde el sistema de capitalización individual ha jugado un rol central.

Al mismo tiempo, este espacio social se ha construido con respecto a una intersección de relaciones de poder donde sistemas de opresión coloniales y patriarcales han jugado un papel central también.

Es cierto que la inserción financiera de la economía chilena en el mundo es siempre subordinada, sin embargo, este carácter subordinado de las finanzas no define de manera automática las preferencias de las autoridades económicas. Es posible convivir con una inserción financiera subordinada y, al mismo tiempo, promover políticas económicas que pongan al centro los intereses de la clase trabajadora. Entonces, ha sido una decisión autónoma de las autoridades económicas chilenas priorizar el crecimiento vía financiarización aun cuando esto ha significado profundizar una lógica neocolonial de inserción financiera.

Por otra parte, ha sido una decisión autónoma de economistas, autoridades económicas y empresarios moverse en un espacio social donde la hegemonía de la masculinidad es la norma. Esto, desde luego, no se resuelve incorporando a más mujeres en

los directorios de compañías de seguros de vida, AFP o en cargos de gobierno. Lo que esta información nos indica es que, cuando la hegemonía de la masculinidad entra en conjunción con una cultura que prioriza políticas económicas neocoloniales, ganan fuerza mutua y terminan profundizando un pensamiento de grupo que, por ejemplo, considera que es normal y deseable aspirar a un crecimiento vía endeudamiento y concentración de la riqueza, en vez de un crecimiento vía industrialización y redistribución solidaria de los ingresos.

Segundo, una perspectiva interseccional del capitalismo financiarizado en Chile nos permite entender cuáles son los desafíos estructurales que se vienen por delante para quienes tenemos interés en promover una transformación sustantiva en la forma como se toman decisiones en materia de políticas económicas en Chile.

Una perspectiva interseccional nos muestra que un cambio particular en el sistema de capitalización individual (por ejemplo, un aumento sustantivo del gasto social en pensiones no contributivas) no va a solucionar los problemas de raíz que tiene el modelo y que se conectan con las relaciones de explotación y opresión que lo sostienen. Tampoco un cambio al sistema en su conjunto, por ejemplo, el reemplazo del actual sistema por uno de reparto, va a solucionar el problema de raíz si la inversión de los fondos de pensiones se sigue dirigiendo a un mercado de capitales que tiende a concentrar más la riqueza a escala local y global. Tampoco un cambio estructural de las prioridades de política económica es suficiente. Futuras autoridades de gobierno en Chile podrán hacer todo lo posible por facilitar la inversión de los fondos de pensión en proyectos productivos de industrialización a largo plazo, pero poco se avanza si las reglas globales de la economía financiarizada se siguen definiendo desde el Norte Global para beneficiar al Norte Global. Visto así, y parafraseando a Ruth Wilson Gilmore, aquí se requiere cambiar una sola cosa: todo (2024).

El caso chileno lo que nos sugiere, entonces, es que para construir un contrato social que sea inclusivo y solidario vale la

pena preguntarse si acaso el robustecimiento del Estado de bienestar en su versión del siglo xx es suficiente. Ante la actual crisis, lo que movimientos sociales alrededor del mundo nos han demostrado, es que recetas estatales para replicar automáticamente en los territorios ya no parecen resonar en la ciudadanía. Lo que tenemos, en cambio, son experimentos, concretos y circunscritos, con formas de organización ciudadana que promueven sistemas de decisión directa antes que representativa. Desde esta perspectiva, una política del siglo xxi quizás debería renunciar a la idea de un Estado de bienestar tal como lo conocemos y aventurarse a aprender de los experimentos, situados y a pequeña escala, que por lo demás repletan nuestra región de América Latina y el Caribe, y desde donde las personas construyen prácticas que ponen al centro aspiraciones por un mundo con más justicia social y ambiental, y no un crecimiento explotador y opresivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrighi, G. (1994), *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of our Times*, Londres-Nueva York, Verso.
- Azócar, M. J. (2020), “Policy Debates on Pension Reform in Chile: Economists, Masculinity and the Mobilization of Strategic Ignorance”, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, vol. 27, núm. 4, pp.648-669.
- (2023), “Gender and Economic Governance Expertise”, en *The Oxford Handbook of Expertise and Democratic Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- , F. Barriga, R. Gálvez, M. Kremerman, V. Reyes y S. Rosselot (2023), *¿Quién es quién en el negocio de las AFP y Compañías de Seguros? Análisis de los directorios y propiedad de las AFP y Compañías de Seguro que operan en Chile*, Santiago de Chile, Fundación SOL.
- y M. M. Ferree (2024), “Intersectionality at the Macro Level”, en *The Routledge International Handbook of Intersectionality Studies*, Nueva York, Routledge.

- Bengtsson, E. (2013), “The Political Economy of Banking Regulation—Does the Basel 3 Accord Imply a Change?”, *Credit and Capital Markets—Kredit und Kapital*, vol. 46, núm. 3, pp. 303-329.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2023), “Historia de la Ley N° 20.255. Establece Reforma Previsional”, documento generado el 11 de septiembre de 2023. Disponible en https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file_ley/5423/HLD_5423_37a6259ccoc1dae299a7866489d-ffobd.pdf.
- Bril-Mascarenhas, T. y A. Maillet (2019), “How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990—2018”, *Latin American Politics and Society*, vol. 61, núm. 1, pp.101-125.
- Centro de Estudios Públicos (CEP) (1992), *El ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno*, Santiago de Chile, CEP Chile.
- Chancel, L., T. Piketty, E. Saez, E. y G. Zucman (eds.) (2022), *World Inequality Report 2022*, s. l., World Inequality Lab.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2014), Audiencias públicas [vídeos]. Disponible en <https://vimeo.com/channels/comisionpensiones>.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile: Informe final*, Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Dafe, F., S. B. Hager, N. Naqvi y L. Wansleben (2022), “Introduction: The structural power of finance meets financialization”, *Politics & Society*, vol. 50, núm. 4, pp.523-542.
- Dezalay, Y. y B. G. Garth (2002), “The Internationalization of Palace Wars”, *Lawyer, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*, Chicago-Londres: Universidad de Chicago.
- Drake, P. W. y I. Jaksic (comps.) (1999), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Fourcade-Gourinchas, M. y S. L. Babb (2002), “The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries”, *American Journal of Sociology*, vol. 108, núm. 3, pp. 533-579.
- Gabor, D. (2021), “The Wall Street Consensus”, *Development and Change*, vol. 52, núm. 3, pp. 429-459.

- Gálvez, R. y M. Kremerman (2019), *¿AFP para quién?: Dónde se invierten los fondos de pensiones en Chile*, Santiago de Chile, Fundación SOL.
- Gárate, M. (2012), *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Gilmore, R. W. (2024), *Change Everything: Racial Capitalism and the Case for Abolition*, Chicago, Haymarket Books.
- Huneus, C. (2004), “Las elecciones municipales del 31 de octubre en Chile”, *Boletín Elcano*, núm. 53, p. 8.
- Kremerman, M., A. Páez y B. Sáenz (2023), *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*, Santiago de Chile, Fundación SOL.
- Markoff, J. y V. Montecinos (1993), “The Ubiquitous Rise of Economists”, *Journal of Public Policy*, vol. 13, núm. 1, pp. 37-68.
- Ministerio de Hacienda (2022), “Diagnóstico Distributivo de Ingreso y Patrimonio, y Análisis de la Propuesta de Reforma Tributaria en Materia de Renta y Riqueza”, documento técnico, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021: Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina*, Nueva York, PNUD.
- Silva, P. (2009), *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*, Filadelfia, Penn State University Press.
- Taylor, M. (2002), “Success for whom? An Historical-Materialist Critique of Neoliberalism in Chile”, *Historical Materialism*, vol. 10, núm. 2, pp. 45-75.
- Tsingou, E. (2015), “Club Governance and the Making of Global Financial Rules”, *Review of International Political Economy*, vol. 22, núm. 2, pp. 225-256.
- Valdés, J. G. (1995), *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zayim, A. (2022), “Financialized Growth and the Structural Power of Finance: Turkey's Debt-Led Growth Regime and Policy Response after the Crisis”, *Politics & Society*, vol. 50, núm. 4, pp. 543-570.

DESAFÍOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN BRASIL

ROSA MARÍA MARQUES, MARCELO ÁLVARES
DE LIMA DEPIERI, MARCEL GUEDES LEITE
Y SOLANGE EMILENE BERWIG

INTRODUCCIÓN

Cuestionar el modelo de protección social en Brasil requiere observar la constitución histórica de las políticas sociales del país, el contexto socioeconómico y sus condiciones de trabajo. El análisis desarrollado aquí tiene como objetivo señalar la incompatibilidad entre el diseño de la seguridad social brasileña y las condiciones de trabajo en términos de protección social para la clase trabajadora. Históricamente, en Brasil la protección social estuvo anclada en el modelo que depende de un mercado de trabajo formal. Sin embargo, Brasil está marcado por altas tasas de informalidad, desempleo y profundas desigualdades, lo que pone en entredicho una propuesta de protección social asociada a la formalidad. Hasta la década de 1980, Brasil ofrecía un modelo restrictivo para el acceso a la seguridad social y la salud, y acciones asistenciales ofrecidas por la extinta *Legião Brasileira de Assistência*. La Constitución de 1988 instituyó un modelo de seguridad social que incorporó principios de dos modelos de bienestar, el keynesiano-fordista y el *beveridgeano* inglés, mezclando políticas contributivas, como la seguridad social, y no contributivas, como salud y asistencia. El modelo mixto restringe la seguridad social a los trabajadores cotizantes, universaliza la salud y limita la asistencia a quienes la necesitan. En un contexto de agudas desigualdades sociales, pobreza estructural y fuertes relaciones laborales informales —llegando a 39.3 millones de trabajadores en empleos informales en el trimestre de mayo a julio de 2022 (IBGE, 2022)—, este modelo de protección, que se encuentra entre el

seguro y la asistencia, deja a una parte importante de la población brasileña sin acceso a los derechos.

La inseguridad aumenta si miramos los impactos más recientes del periodo de la pandemia del covid-19 y las nuevas configuraciones de trabajo —industria 4.0, internet de las cosas e inteligencia artificial (Marques *et al.*, 2021)—. Por lo tanto, es necesario superar el principio de meritocracia y estructurar otra base de financiación.

La primera parte de este capítulo aborda el proceso histórico de construcción de la protección social en Brasil y llama la atención sobre el nivel de cobertura alcanzado en el periodo reciente; la segunda rescata la evolución del mercado de trabajo, desde su formación hasta el momento actual, destacando el periodo colonial y la regulación del trabajo asociada a la industrialización inducida por el Estado, finalizando al analizar los impactos de la reconversión productiva de la década de 1990, la precariedad del trabajo y el potencial de sus nuevos usos. En la última parte, se enfatiza la necesidad de superar el principio de meritocracia en la base de la protección social y construir, desde hoy, una institucionalidad renovada que tenga en cuenta la nueva realidad del mundo del trabajo.

EL PROCESO HISTÓRICO DE CONSTRUCCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y SUS GRANDES CIFRAS

La protección social pública brasileña, tal como está hoy, es el resultado de un largo proceso de construcción. En este sentido, no se diferencia de otros países, tanto de América Latina y el Caribe, como de Europa. En este proceso, llama la atención que la mayoría de los cambios sustantivos se realizaron por iniciativa de gobiernos “fuertes” o dictatoriales, con la excepción de las reformas introducidas por la Constitución de 1988, que expresan el corolario de las luchas democráticas en el país en el periodo más reciente. Después de eso, en diferentes momentos —no sólo en gobiernos que abrazaron los ideales del pensamiento neolibere-

ral o incluso se ubicaron abiertamente en la derecha, sino también en la primera administración de Luiz Inácio Lula da Silva—hubo cambios en los aspectos paramétricos de la jubilación. Entre ellos destacan las modificaciones que endurecieron las normas de acceso a la jubilación y que redujeron su cuantía.

El origen de la protección social brasileña está ligado a los flujos migratorios originarios de Europa, con énfasis en la participación de italianos, españoles y portugueses en la formación de Ligas de Socorro Mutuo.¹ Estos inmigrantes trajeron consigo el modelo de organización de la matriz social de sus países de origen. Las primeras ligas datan del siglo XIX y estaban restringidas a los estados de São Paulo y Río de Janeiro. Por constituir una forma elemental de organización sindical, sus actividades se desarrollaron primero en la clandestinidad. Sólo a partir de 1860² fue que estas asociaciones quedaron sujetas a la regulación estatal. Con el tiempo, las instituciones mutuales surgieron incluso en organismos públicos, no restringiéndose a actividades en el sector privado.

La primera iniciativa del Estado en cuanto a la construcción de la protección social tuvo lugar en 1919, cuando se legisló sobre los accidentes de trabajo. En esto siguió lo que sucedía en el resto del mundo. La segunda iniciativa fue la creación de Cajas de Jubilación y Pensiones (CAP en portugués) por categoría profesional o empresa, que toman el lugar y el papel que antes tenían las mutuas. La primera CAP fue para los empleados de las empresas ferroviarias, creada en 1923. Tres años más tarde, le tocó el turno a los estibadores y marineros (aunque estos últimos nunca se incorporaron). En 1928 se creó la Caja de Trabajadores de los Ser-

¹ El mutualismo, en Brasil y en el mundo, fue la forma más elemental de organización asumida por los trabajadores. Puede considerarse como el embrión de los sindicatos. Toda la información mencionada aquí sobre las ligas fue tomada de Luca (1990).

² La primera ley que se ocupó específicamente de las asociaciones mutuales fue la número 1083, del 22 de agosto de 1860, reglamentada por el Decreto 2711, del 18 de diciembre de 1860, que trató sobre los bancos emisores, medios de circulación y varios tipos de empresas y sociedades (Luca, 1990).

vicios de Telégrafo y Radiotelegrafía; en 1930, de servicios de energía, luz y tranvía; en 1931, otros servicios públicos explorados u otorgados por el poder público, y entre 1932 y 1934, de la Caja de los Trabajadores de las Empresas de Minería y Transporte Aéreo. En 1927 estaban instaladas en el país 183 CAP.

Las CAP promovían la cobertura de riesgos (vejez, accidente de trabajo, muerte, enfermedad, entre otros) de una determinada categoría profesional o de los trabajadores de una empresa. Vale recordar que, en ese momento, las empresas privadas apenas tenían sucursales en regiones distintas de São Paulo y Río de Janeiro. Las CAP se financiaban con recursos de los trabajadores, las empresas y los gobiernos. Como ocurrió inicialmente en los países desarrollados, el régimen fue de capitalización.

En la década de 1930, el sistema de cajas comenzó a ser reemplazado por los Institutos de Jubilaciones y Pensiones (IAP en portugués), autarquías centralizadas en el gobierno federal y supervisadas por el Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio. El ámbito de los IAP era nacional y su afiliación seguía la categoría profesional, definida a partir de la actividad genérica de la empresa; el régimen siguió siendo la capitalización. La protección construida en esa década fue más allá de las garantías otorgadas por los IAP, pues fue en esos años cuando se introdujo la legislación relacionada con el trabajo asalariado (con énfasis en la adopción del salario mínimo y la definición de la jornada legal de trabajo) y volvió regulada la actividad sindical. Este conjunto de iniciativas fue fundamental para estructurar la relación capital/trabajo (así como para atraer mano de obra del campo a la ciudad), elemento necesario para que la acumulación de capital ocurriera por medio de la industria. Entre 1933 y 1945 se crearon siete IAP (Marítimo, Industrial, Transporte de Carga, Bancario, Comercial, Estiba y Servidores del Estado). El IAP de estiba se incorporó, en 1945, al de cargueros, reduciéndose el número de institutos a seis. Los IAP, además de otorgar jubilaciones y pensiones, aseguraban la prestación de asistencia médica a sus afiliados y dependientes. Mantenían sus propios hospitales y ambulatorios, pero también contrataban con servicios

de establecimientos privados de salud, ya fueran lucrativos o filantrópicos.

La creación de los IAP significó ampliar la cobertura de la protección social a sectores de trabajadores hasta entonces desprotegidos. Aun así, excluyó a los trabajadores rurales y no protegió a muchos trabajadores asalariados del mercado urbano formal, ya que no trabajaban en los campos cubiertos por los IAP o no pertenecían a las categorías profesionales cubiertas por el sistema de CAP aún subsistente. A fines de la década de 1950, sólo el 30% de la fuerza laboral del país estaba protegida por un IAP.

Otro problema asociado a los IAP fue el hecho de que la cobertura de riesgos era desigual entre ellos. En la asistencia médica, por ejemplo, los servicios prestados no eran homogéneos en términos de calidad y grado de complejidad: mientras las categorías más organizadas y con mayores recursos tenían estructuras asistenciales excelentes, otras eran simplemente deficientes. La existencia de estos problemas alimentó la discusión sobre la necesidad de promover la unificación de los institutos, a pesar de la resistencia de los directores de las IAP, quienes estaban vinculados a los sindicatos. Entre las décadas de 1940 y 1950 se tomaron varias iniciativas para esta unificación. Sin embargo, la resistencia de los líderes sindicales determinó que todas estas iniciativas fracasaran.

Una segunda oleada de intentos de unificar las acciones y la financiación de los IAP tuvo lugar en la década de 1960, culminando con su extinción y unificación en un mismo ente. En 1960, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Seguridad Social (LOPS), que llevaba 13 años en trámite legislativo, se abrió el camino para la unificación de la protección social. Su reglamento determinaba un régimen general de funcionamiento y financiación de los seis IAP existentes. Después de la LOPS, la cobertura de la protección social comenzó a extenderse a todos los trabajadores urbanos del mercado laboral formal, dejando fuera únicamente a los empleados domésticos y los ministros religiosos (se incluyeron en 1972). En 1964, ya bajo la dictadura militar,

se creó una Comisión Interministerial para la reformulación de la Seguridad Social y, en 1966, se extinguieron las IAP, cuyas estructuras se fusionaron para dar origen al Instituto Nacional de Seguridad Social (INPS en portugués), organismo vinculado al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Se inauguró una nueva etapa, caracterizada por la extensión de los servicios a categorías aún no cubiertas, como los trabajadores rurales (aunque con menores prestaciones y sin protección contra todos los riesgos) y, posteriormente, los trabajadores por cuenta propia. Los seguros relacionados con accidentes de trabajo también pasaron a formar parte del nuevo marco legal e institucional de la protección social y el sistema pasó a ser de reparto. Sólo en medio de un gobierno autoritario, impuesto tras el golpe militar de 1964, fue posible eliminar las resistencias gremiales que impedían la unificación de la seguridad social.

La unificación de los IAP permitió que los criterios para calcular el valor de las prestaciones y la calidad de la atención médica fueran iguales para todos los afiliados, independientemente de su capacidad organizativa y financiera. De esta manera, con el surgimiento del INPS terminó la etapa en que la protección social organizada por el Estado se centraba en la idea de oficio, ya fuera de la profesión del trabajador o de las ramas en las que se insertaba la empresa. Por caminos no democráticos, es decir, a la inversa de lo que ocurría en el contexto europeo, comenzaron a perfilarse en Brasil algunos rasgos característicos del régimen de acumulación fordista y su patrón de protección social. El proceso de universalización de la protección social, aunque aún parcial, comenzaba a consolidarse.

El INPS pasó a ser responsable de las jubilaciones, pensiones y asistencia médica de todos los trabajadores del mercado formal y sus dependientes. Para este segmento de la población, la condición de acceso exigida era el aporte del empleado y del empleador. En 1974 se creó el Ministerio de Seguridad Social y en 1977 el Sistema Nacional de Seguridad y Asistencia Social (SINPAS en portugués). En esa oportunidad, el INPS se dividió en tres institutos: el Instituto de Administración Previsional y Asistencial

(IAPAS), destinado a administrar y recaudar recursos; el INPS, que se limitaba a las prestaciones de seguridad social y asistencial; y el Instituto Nacional de Asistencia Médica y Seguridad Social (INAMPS en portugués), destinado a administrar el sistema de salud. También se incorporaron al nuevo Ministerio la Legión Brasileña de Asistencia (LBA) y la Fundación Nacional para el Bienestar de los Menores (Funabem), instituciones destinadas a asistir a segmentos necesitados de la población. Se crearon e incorporaron al sistema dos autarquías: la Empresa Procesadora de Datos del Seguro Social (Dataprev en portugués) y el Centro de Medicamentos (Ceme).

El cuarto gran momento de estructuración de la protección social brasileña ocurrió en 1988, cuando se promulgó la Constitución. Según su texto, las prestaciones y servicios que brinda la seguridad social, así como los seguros de salud, de asistencia y de desempleo, serían partes integrantes de una amplia protección garantizada bajo el concepto de *seguridad social*. En su ámbito se extendieron todos los riesgos a los trabajadores rurales y se permitió la afiliación facultativa de cualquier persona, y el piso igual al salario mínimo adoptado, válido tanto para la seguridad social como para la prestación pagada por la asistencia social. En el campo de la salud, el acceso a sus acciones y servicios se convirtió en un derecho, lo que implicaba su universalidad y la responsabilidad del Estado de garantizarlo. Al mismo tiempo, se definieron diversas fuentes de financiación de la seguridad social: además de las cotizaciones calculadas sobre los salarios, se introdujeron otras, basadas en los ingresos y beneficios, a las que se sumaron los ingresos por concursos y provisiones.

De 1988 a 2023, aunque se mantuvo el diseño de la protección social en sus aspectos más amplios, se implementaron muchos cambios. Entre ellos destaca el debilitamiento del propio concepto de *seguridad social*, que se hizo evidente cuando su resultado financiero pasó a ser considerado en sí mismo, es decir, desvinculado de las demás ramas de la protección social. Esto ocurrió cuando se dieron los primeros pasos para contener el gasto jubilatorio, tanto de los trabajadores del sector privado

como de los funcionarios, lo que ocurrió en 1998 durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En el caso de los últimos, se introdujo la edad como criterio de acceso, se desvinculó el valor del beneficio del monto pagado a los trabajadores activos y los jubilados pasaron a cotizar al sistema aunque estuvieran inactivos; en el caso de los trabajadores del mercado formal, la introducción de la edad como criterio de acceso, que no había sido aprobada por el Congreso Nacional, fue adoptada de manera encubierta en la fórmula de cálculo del valor de la jubilación, actuando como un factor reductor valioso. Dos años después se aprobó la llamada Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000, que exige que sólo se generen nuevos gastos a través de la generación de nuevos ingresos.

Ya en el primer año del primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003), el cobro de cotización se extendió a los jubilados del mercado laboral formal. En 2019, primer año de la administración de Jair Bolsonaro, se llevó a cabo una amplia reforma que afectó tanto a la jubilación de los trabajadores formales como a los funcionarios públicos. En aquella ocasión se generalizó la introducción de la edad como criterio de acceso a la jubilación y, al mismo tiempo, se incrementó el número de años para la concesión inicial.³ Ese año, el 84.8% de la población ocupada de 16 a 59 años tenía algún tipo de cobertura de seguridad social, ya sea por el Sistema General de Seguridad Social (RGPS en portugués), por sus propios regímenes, por ser asegurados especiales o beneficiarios no cotizantes, es decir, que reciben beneficios de asistencia social. En 2021, este porcentaje se redujo al 81.3%. Si se considera estrictamente la cobertura de seguridad social, estos porcentajes se reducen a 70.2% y 69.8%, respectivamente. Si se tiene en cuenta la población anciana, la cobertura varía mucho entre estados, alcanzando un porcentaje de personas desprotegidas de 23.1% y 29.9% en los estados de Bahía y Amazonas en 2021 (Ministerio de Seguridad Social, 2021). En diciem-

³ Esta reforma estuvo acompañada de varios otros cambios. Para eso ver Marques *et al.* (2021).

bre de 2022, el 61.2% de las prestaciones de seguridad social pagadas a la clientela urbana equivalían a uno o dos salarios mínimos; con clientela rural, este porcentaje se elevó a 99.7%. Cabe recordar que la prestación mínima a percibir corresponde a un salario mínimo, independientemente de la capacidad de cotización del asegurado. En el mismo mes, la renta media de los ocupados en trabajo formal en el país era de R\$ 2 778.00 (2.29 salarios mínimos) y la media pagada por el RGPS era de R\$ 1 634.60, o sea, 1.34 salarios mínimos.

A pesar de ello, los datos de cobertura atestiguan que la construcción de la protección social basada en la idea de que los salarios formales se expandirían cada vez más, hegemónicos en la relación capital/trabajo a medida que el país se modernizaba y ampliaba su capacidad productiva, fue un error, lo cual es explicado por la teoría marxista de la dependencia, entre otros aportes. Además, las transformaciones en el mercado laboral provocadas por la reestructuración productiva de los años noventa y, más recientemente, por la industria 4.0 y el avance en el uso de otras aplicaciones de las tecnologías microelectrónicas, pero también por la precariedad laboral, ha hecho cada vez más urgente pensar en fundamentar la protección social frente al riesgo de vejez sobre bases distintas a la meritocracia. Para comprender esta necesidad, la siguiente parte de este texto trata sobre la evolución del mercado laboral en el país, con énfasis en los cambios de las últimas décadas.

EL MERCADO DE TRABAJO Y SUS TRANSFORMACIONES RECIENTES

A lo largo de la historia de Brasil, el trabajo asumió características y dinámicas muy diversas, que pueden agruparse en periodos o corresponder a diferentes fases de inserción del país en la división social del trabajo o acumulación de capital en el mundo. Algunos de ellos, especialmente los relacionados con su etapa colonial, guardan relación con lo vivido también en otros

países de América Latina y el Caribe; otros, se deben a su propia trayectoria.

En su etapa colonial, que va de 1500 a 1822, cuando el país se independizó, la principal actividad económica tenía como objetivo abastecer a Europa de productos primarios (materias primas, alimentos y metales preciosos) y su mano de obra estaba compuesta por esclavos traídos de África. Dado que el periodo comprende más de 300 años, hubo, con el tiempo, un cambio en lo que se exploraba con este fin. Entre estas se destacan la extracción de oro y la producción de azúcar. Paralelamente a la actividad principal, existían otras, en las que predominaba el trabajo libre. Un ejemplo importante lo encontramos en el desarrollo de la ganadería y la producción de carne seca.

En esta etapa, como señala Barbosa (2016), no se puede decir que existiera un mercado laboral en el país, dado que los esclavos por definición no eran libres de vender su fuerza de trabajo. Según este autor, lo más adecuado sería afirmar la existencia de un mercado no laboral. La idea de un “no mercado de trabajo” se justifica, ya que “los trabajadores estaban asegurados por la trata de esclavos” y no por un mercado de trabajo en sí mismo, lo que dejaba a estos trabajadores separados de las “condiciones objetivas de [su] producción y reproducción” (Barbosa, 2016: 9). Esta idea caracterizó la forma de trabajar en Brasil hasta 1850 (28 años después de la independencia del país), año de la prohibición de la trata de esclavos. Luego siguieron leyes que restringieron cada vez más la disponibilidad de esclavos: la Ley de Matriz Libre, en 1871, y la Ley Sexagenaria, en 1885, se sumaron a la prohibición del comercio de esclavos. La esclavitud, sin embargo, sólo fue abolida en 1888, por lo que Brasil fue el último país de América Latina en liberar a las personas que vivían en esa situación.

En un intento de solucionar los problemas derivados de la reducción de la oferta de mano de obra, el Imperio y la República (proclamada en 1889) iniciaron proyectos de inmigración de trabajadores europeos para trabajar en Brasil, como sucedió en otros países de la región. Pero las diferencias regionales, tanto desde el punto de vista económico como social, dieron como

resultado diferentes formas asumidas por el trabajo no esclavo que, a su vez, se reflejan en diferentes niveles de explotación. Principalmente junto con las actividades no urbanas, las nuevas formas de trabajo que surgieron tenían características de la forma anterior predominante, es decir, la esclavitud. Las condiciones de trabajo y de vida de los primeros inmigrantes, principalmente los que se dirigían al sur del país, eran degradantes. Las condiciones de los que llegaron más tarde y se ubicaron en la región sureste eran un poco mejores, pero no mucho. Entre estos, fueron pocos los que lograron conseguir un terreno y vivir una vida digna. La mayoría pasó buena parte de su vida pagando su “deuda” con los terratenientes rurales, quienes les pagaron el viaje y crearon innumerables formas de mantenerlos endeudados. Para completar esta descripción, es necesario mencionar la situación de los caucheros en la región amazónica, que se asemejaba a la servidumbre.

Al mismo tiempo, con el desarrollo de estas nuevas formas de trabajo en el campo, las actividades urbanas comenzaron a expandirse junto con el comercio y los servicios en general, pero también registrando un crecimiento en el número de trabajadores domésticos e industriales. Este último se hizo más prominente a finales del siglo XIX. De acuerdo con Barbosa (2016), el problema de la oferta laboral se resolvió a partir de la década de 1920, periodo en el que comenzó a manifestarse un excedente de trabajadores tanto en el sector rural como en el urbano, que funcionaría como un ejército industrial de trabajadores de reserva para el periodo siguiente, cuando Brasil iniciaría definitivamente su camino de industrialización.

A partir de 1930 se puede decir que hubo un esfuerzo gubernamental por crear un mercado de trabajo moderno, es decir, basado en el trabajo asalariado, aplicado a todo el territorio nacional. Es así como, a lo largo de la década de 1930, se aprobaron varias leyes que regularon el trabajo asalariado. Entre los aspectos que se regularon destacan la creación del salario mínimo, la jornada laboral, la institución de las vacaciones pagadas y el trabajo de menores y mujeres. Estas iniciativas y otras se consolida-

ron en lo que se conoció como la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), en 1942. Si bien las luchas de los trabajadores inmigrantes por mejores condiciones de trabajo fueron importantes para que se reconocieran sus derechos, con énfasis en el papel que jugaron los anarquistas, no cabe duda entre los historiadores de que estos avances se diseñaron en consonancia con la intención de crear un contingente estable de trabajadores asalariados con miras al desarrollo de la industria nacional. Esto se hizo a lo largo del primer gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945)⁴ que, además de esta acción en relación con el mercado laboral, también se preocupó por crear la infraestructura necesaria para la acumulación de capital. Ejemplos de ello fueron: la creación de la estatal Vale do Rio Doce (empresa minera de hierro), la Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) y el inicio de la creación de un sistema crediticio acorde con el desafío de la industrialización. En su segundo gobierno (1951-1954), Vargas creó el Banco Nacional de Desarrollo (BNDE) y Petrobras, y lanzó el proyecto Centrais Elétricas Brasileiras, S. A (Eletrobras).

A lo largo de las décadas, la industrialización generó empleos en los grandes centros urbanos, lo que estimuló la migración, principalmente desde la región nororiental, hacia las capitales del sureste, donde se concentraron las mayores inversiones productivas. Las migraciones y el crecimiento demográfico crearon las condiciones para que la oferta de mano de obra se produjera internamente y generaron el enorme ejército industrial de reserva tan necesario para el desarrollo industrial dependiente brasileño, en el que prevalecieron los bajos salarios y la superexplotación de la mano de obra. A pesar de la regulación del trabajo, la mayoría de los trabajadores del país no estaban formalizados, es decir, no eran beneficiarios de las leyes laborales. Inicialmente, esto ocurrió incluso en el sector industrial, por no hablar de otras actividades urbanas, como los servicios y en las zonas rurales.

⁴ Este gobierno consta de tres periodos ininterrumpidos: el Gobierno Provisional (1930-1934), el Gobierno Constitucional (1934-1937) y el Estado Novo (1937-1945).

Cuadro 1. Distribución porcentual de la población ocupada por puesto de ocupación, 2003/2011/2012

Año	Empleados del sector privado		Empleados por cuenta propia	Empleados	Trabajadores domésticos	Militares o funcionarios públicos estatutarios	Empleados del sector público	
	Con tarjeta firmada	Sin tarjeta firmada					Con tarjeta firmada	Sin tarjeta firmada
2003	39.7	15.5	20.0	5.5	7.6	7.4	1.9	1.5
2011	48.5	11.1	17.9	4.3	6.9	7.6	1.9	1.3
2012	49.2	10.6	17.8	4.5	6.6	7.8	1.9	1.3

Fuente: Elaborado por los autores con datos de la Encuesta Mensual de Empleo, 2003-2012, IBGE.

La presencia de un importante contingente de trabajadores sin derechos (laborales y prestaciones sociales), que componen lo que se denomina el mercado informal, siempre ha sido una característica estructural del mercado de trabajo en Brasil. Considerando que, entre los trabajadores asalariados, principalmente en el sector privado, lo que confiere acceso a estos derechos es tener la tarjeta de trabajo firmada por el empleador, un indicador de informalidad es el porcentaje de trabajadores que realizan su actividad sin tener firmado este documento. El cuadro 1 muestra, para años más recientes, la participación de los ocupados por posición en la ocupación, con énfasis en los asalariados del sector privado con y sin contrato laboral en las seis regiones metropolitanas encuestadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), a través de la Encuesta Mensual de Empleo (PME en portugués). En el caso del sector público, el empleo de sus trabajadores se rige por su propio estatuto, pero la contratación de trabajadores asalariados a través de la CLT (que define los derechos y deberes de los trabajadores asalariados del sector privado) va en aumento en todo el territorio nacional.

Cabe señalar que, entre 2003 y 2012, la participación de los trabajadores asalariados con contrato laboral en el sector privado en el total de la población ocupada aumentó significativamente. Aun así, nueve años después, la proporción de ocupados de 14 y

más años en empleos formales, comprendiendo así también a los que realizan actividades por cuenta propia, a los empleados públicos y militares y a los regidos por la CLT que trabajan en el sector público, fue apenas el 59.9% del total ocupado (IBGE, 2022b).

A fines de la década de 1980 y principalmente en la de 1990, máquinas, equipos e innovaciones de todo tipo asociadas a la tercera revolución industrial comenzaron a modificar los entornos laborales del país, alterando radicalmente la composición del mercado laboral formal, aunque sus impactos no se han restringido a ello. En este mercado, dos categorías que se habían destacado en la reanudación de las huelgas sindicales a fines de la década de 1970 y también en las luchas por la democratización del país a principios de la década de 1980, cuya organización del trabajo se basó en principios tayloristas y fordistas (metalúrgicos de la industria del automóvil y bancarios), vieron en poco tiempo una enorme reducción cuantitativa de su plantilla. Actualmente, para darse idea, hacer un paro bancario, por ejemplo, no es nada efectivo, dado que las operaciones se han vuelto fuertemente independientes del trabajo humano. En 1985, los empleados formales en actividades financieras, seguros y servicios conexos sumaban 876 107, según el Registro General de Ocupados y Desempleados (CAGED); en 2021, sólo había 389 179, según el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE). La industria automotriz, cuando Luiz Inácio Lula da Silva encabezó la huelga general de los metalúrgicos, en 1979, empleaba a 146 976 trabajadores; en 2002, como resultado de la reestructuración productiva basada en la microelectrónica, eran sólo 91533. En 2019 (antes de la pandemia del covid-19, por lo tanto), el número total de trabajadores se había ampliado y alcanzaba los 125 596, pero por debajo del nivel de 1979, año en el que se produjeron 1 071 100 vehículos (entre turismos, comerciales ligeros, camiones y autobuses); en 2019, 2 944 988 (Anfavea, 2014 y 2021).

Al mismo tiempo que la tercera revolución modificaba el mercado laboral (aquí sólo mencionamos el impacto en dos categorías de trabajadores), el avance del neoliberalismo en el país,

que culminó con la aprobación de la reforma laboral en 2016 y la ley que reguló la externalización sin restricciones con la consiguiente retirada de derechos, provocó la precarización del trabajo y el surgimiento de categorías extremadamente explotadas. Este fenómeno, que se denomina “uberización”, afecta particularmente a las actividades de servicios, pero no se restringe a ellas, sino que se expande a través de la proliferación de aplicaciones que contribuyen al autoincremento tecnológico y a la recuperación de las formas más devastadoras de explotación laboral (Antunes, 2020). Es en este contexto que ya se está produciendo el avance de la industria 4.0 y el uso de la inteligencia artificial (IA), especialmente con respecto al potencial de las aplicaciones de esta última. Como decíamos en un trabajo reciente:

El uso de la mano de obra en la producción y circulación de bienes está experimentando una gran transformación con el avance de la industria 4.0, la internet de las cosas y la inteligencia artificial (IA)... Este avance se intensificó durante la pandemia, es decir, las empresas de todo tipo aprovecharon este momento para acelerar la incorporación de estos nuevos usos de la tecnología. El potencial que encierra esta transformación en términos de ahorro de trabajo humano es tal que podemos decir que la oportunidad de trabajo tiende a restringirse a unos pocos, dejando a la gran mayoría de la población excluida de las actividades organizadas por el gran capital.

La discusión sobre si los procesos de automatización resultan o no en una reducción del empleo de la fuerza laboral no es nueva. Se ha dicho explícitamente al menos desde el siglo XIX, cuando los trabajadores ingleses de las industrias de hilado y tejido rompieron las máquinas en defensa de sus trabajos y mejores condiciones laborales, en el movimiento que se conoció como ludismo. Desde entonces han pasado muchas cosas, modificando profundamente los procesos de trabajo. En el siglo XX, especialmente en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, experimentamos la incorporación generalizada de los principios tayloristas y fordistas tanto en la producción como en la esfera de la circulación. Pero también fue en este siglo, como reacción al relativo agotamiento de la organización del trabajo

fordista, que asistimos a la rápida introducción de máquinas y equipos basados en la microelectrónica en el lugar de trabajo, y la adopción de lo que se conoció como automatización flexible. En la actualidad, algo nuevo está ocurriendo. No estamos viendo un simple aumento en el grado de automatización de procesos y actividades. Lo que está sucediendo en el lugar de trabajo no es un mero aumento cuantitativo de la tecnología. Los cambios son cualitativos (Marques *et al.*, 2021: 105-106).

El potencial derivado del uso de estas tecnologías supliría segura y definitivamente las necesidades humanas y reduciría sustancialmente la jornada laboral. Pero este desarrollo tecnológico ocurre en el marco del capitalismo, en el que la tecnología es propiedad de unos pocos y su uso está orientado a la revalorización del capital. Por ello, el avance en productividad que proporciona puede resultar en lo contrario: en lugar de comenzar a liberar a los hombres de la carga del trabajo, significa que unos pocos participan del mercado laboral y los demás quedan excluidos de éste. No se trata de crear desempleo, sino exclusión. El desempleo, tal como se entiende hoy, constituye, en la expresión de Marx, un ejército industrial de reserva, es decir, susceptible de incorporarse nuevamente cuando aumenta la demanda de trabajo. Aquí, la situación es diferente: si la aplicación de estas tecnologías revela todo su potencial, habrá una reducción cualitativa en la necesidad de mano de obra.

LA URGENCIA DE LA SUPERACIÓN DE LA MERITOCRACIA Y EL TRÁNSITO A LA CIUDADANÍA

En Brasil, así como en otros países de América Latina y el Caribe, la experiencia de construcción de sistemas de reparto financiados con aportes de empleados y empleadores ha revelado que, en ningún momento, ha sido posible incorporar a todos los que viven de su trabajo, dado el carácter estructural de la informalidad en las economías dependientes. La “creencia” de que Brasil era el país del futuro, reproducida en círculos políticos, mediati-

cos e incluso académicos, se basaba en la idea de que bastaba seguir las políticas económicas correctas para que ese futuro se materializara, modernizando la totalidad del país. Esta modernización incluyó la generalización de las más avanzadas relaciones entre capital y trabajo, teniendo como parámetro o referencia la sociedad asalariada europea de los dorados años treinta (Castel, 1995). La historia vino a demostrar que esas relaciones no sólo fueron el resultado de la convergencia de factores políticos, económicos y sociales muy coyunturales (Hobsbawm, 1995), que difícilmente se repetirán, como la inclusión de Brasil (y otros innumerables países) en la división internacional del trabajo. Ésa es una inserción dependiente y periférica, de desarrollo desigual y combinado, donde la persistencia de la informalidad y la alta explotación de la fuerza de trabajo por parte del capital son rasgos estructurales de su mercado de trabajo. En consecuencia, la idea de construir una protección social basada en la relación salarial preñada de derechos era una ilusión, dado que estaba destinada a estar dirigida sólo a una parte de los trabajadores ocupados. Además, en la propia Europa, después de esos 30 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, fue cada vez mayor el número de personas que se encontraban en situación de paro de larga duración o en trabajos precarios, con bajos salarios y, en los países que estructuran la financiación de la jubilación a partir de los aportes de los empleados y patrones (calculados sobre sueldos y salarios), los aportes de los recursos tributarios ya eran significativos en el total de ingresos de la protección social. En otras palabras, en la periferia del sistema nunca hubo una adopción generalizada de las relaciones salariales propias del periodo del Estado de bienestar europeo. Asimismo, las condiciones del mercado laboral en este continente ya no son las mismas, dada la interacción de varios factores. Entre ellos destacan las políticas neoliberales, la pérdida de iniciativa en la lucha de clases de los trabajadores (Hobsbawm, 1995; Chesnais, 2005), la incapacidad del capitalismo para recuperar los niveles de rentabilidad anteriores a la década de 1970 (Roberts, 2022) y la reestructuración ante la creciente incapacidad de los

sistemas de protección social estructurados en torno al trabajo para garantizar la cobertura de toda la población carente de activos, para lo que se desarrollaron políticas asistenciales cada vez más amplias. En el caso brasileño, tenemos el Programa Bolsa Família, que sacó a los más pobres de la pobreza absoluta y mejoró las condiciones de vida de millones de brasileños más, constituyendo una “verdadera revolución” en materia de políticas sociales dada su nivel de cobertura. Si bien es importante, este programa, cuando incluye a adultos mayores que forman parte de las familias beneficiarias, lo hace de acuerdo con el criterio de ingresos (ingresos bajos o muy bajos) y no por la pérdida de la capacidad de trabajo derivada de la vejez.

Como comentábamos anteriormente, los procesos de modernización asociados a la industria 4.0 y la inteligencia artificial tienden a modificar radicalmente el proceso de incorporación de la mano de obra a sus actividades, generando masas de excluidos. Ante esto, persistir en la idea de sistemas que tienen acceso al trabajo como suposición es más que un error, es no pensar en el futuro. Sin embargo, estamos viviendo una fase de transición que puede ser larga. No sabemos en cuánto tiempo este cambio radical en la relación capital/trabajo se manifestará de una manera más grande y plena. Y como es característico de los periodos de transición, las viejas formas de esta relación aún están presentes y las nuevas aún no son dominantes, pero se están incorporando rápidamente a los sectores más modernos, oligopólicos e internacionalizados. En esta situación de transición, no nos cabe duda de que la protección social debe basarse en el principio de ciudadanía, lo que exigiría la recaudación tributaria como medio de financiación y acceso universal. Corresponde a la sociedad definir el valor del beneficio y las situaciones en las que sería adecuado su acceso. Al mismo tiempo, quienes aún mantienen un trabajo formal seguirían integrados al sistema contributivo de reparto y, por lo tanto, podrían o no acumular dos beneficios —pero esto dependería de lo que decidieran las sociedades sobre las condiciones de acceso al beneficio basado en la ciudadanía—. Hay que decir, sin embargo, que de ser cierta la hipótesis con la

que trabajamos, cada vez habrá menos trabajadores formales del tipo que aún encontramos, lo que redundará en dificultades para financiar el sistema contributivo. Para que este diseño de protección social sea factible y para que el beneficio resultante de la ciudadanía no se confunda con valores irrisorios de carácter asistencialista, es necesaria la presencia activa de los trabajadores como actores políticos, para que puedan lograr la socialización de parte de las ganancias de productividad que anuncian estos nuevos usos de la tecnología. Esto no es algo banal, ya que sería el resultado de un nuevo concierto o acuerdo social.

En Brasil, la introducción del salario mínimo, la definición de la jornada laboral, la concesión de vacaciones, la regulación del trabajo de menores y mujeres, entre otros dispositivos que dieron forma a las leyes laborales introducidas por Getúlio Vargas en la década de 1930, respondieron claramente a los intereses de la naciente industria, que necesitaba disponer de una oferta de trabajo.⁵ Ahora bien, con el deterioro del mercado laboral (presencia persistente de altas tasas de desempleo y precariedad laboral en segmentos importantes) y ante la perspectiva de una disminución de la demanda de mano de obra por los nuevos usos de la tecnología, es necesario buscar otras razones. Estas razones son, sin embargo, sociológicas y políticas más que económicas. Los cambios que estamos viviendo en el mercado laboral están desgarrando el tejido social y no sabemos hasta qué punto se podrá mantener la cohesión social. El aumento de la desigualdad (de ingresos, de movilidad, de acceso a acciones y servicios para el mantenimiento y reproducción de la vida, sin olvidar los bienes ostensiblemente publicitados en los templos del consumo, etc.) se está produciendo a un ritmo vertiginoso, minando la capacidad de mantenimiento de “el orden” de las democracias burguesas, incluso las más establecidas. En una situa-

⁵ Con el tiempo, se fueron sumando otros derechos fruto de las luchas de los propios trabajadores. Ejemplo de ello es la concesión del 13º salario, creado en 1962 durante el gobierno de João Goulart, quien fue destituido de la presidencia de la República por militares en 1964.

ción como esta, sólo los más ilustrados de las clases dominantes comprenderán la necesidad de allanar el camino para la transición a una época en la que el trabajo será absolutamente escaso.

Pero, como dice el refrán, sólo unos pocos se darán cuenta de que es mejor que se vayan los anillos que los dedos para que se mantenga la forma de dominación. Como en el pasado, y aún hoy, son muchos los que consideran que pagar un salario mínimo, por ejemplo, aumenta los costos de producción; y que todos deberían ahorrar para garantizar una renta en la vejez, oponiéndose a la presencia del Estado en la organización (y, en algunos casos, en la financiación) de la jubilación. A pesar de las dificultades, sobre todo porque el pensamiento neoliberal sigue siendo dominante, es necesario insistir en la necesidad de pensar en la construcción de un sistema mixto, de transición, en el que coexista la jubilación basada en la meritocracia (cuyo acceso se garantiza mediante aportes previos y se sustenta en la idea de una sociedad del trabajo) y la garantía de una renta que permita no sólo satisfacer las necesidades básicas, sino también tener acceso a la cultura y al ocio (esta renta tendría como principio la ciudadanía y se financiaría con los impuestos). Además de la cuestión política o de intereses que supondría la aplicación de esta idea, existen, por supuesto, una serie de cuestiones que podríamos denominar técnicas. Entre ellas, ¿cuáles serían los impuestos que financiarán a este ciudadano parte de la protección? ¿Cuál es el hecho imponible de este impuesto? ¿Cuál es el valor de este ingreso? ¿Cuál es la edad para tener acceso a ella? ¿Tendrían acceso sólo quienes no forman parte de los sistemas de protección social o tendría un alcance universal? Estas y otras preguntas son fundamentales para la implementación de la protección ciudadana. Serán el resultado del pacto social que se establezca. Antes de eso, sin embargo, es necesario tener la discusión sobre la necesidad de que parte de las ganancias de productividad resultantes de las nuevas tecnologías sean compartidas con el conjunto de la población. No habrá poca resistencia a esto, ya que las ganancias de productividad se entienden como un uso privado y no colectivo bajo el capitalismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, Ricardo (org.) (2020), *Uberización, trabajo digital e industria 4.0*, São Paulo, Boitempo.
- Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos a Motor (Anfavea) (2014), *Anuario de la Industria Automotriz Brasileña - 2014*. Disponible en https://anfavea.com.br/anuario2014/Vers%C3%A3o%20final_completo.pdf, 1 de julio de 2023.
- _____ (2021). Anuário da Indústria Automobilística Brasileira – 2021. Disponible en https://k8t3b3j9.rocketcdn.me/site/wp-content/uploads/2023/05/anuario-.ATUALIZADO-2023-ALTA_compressed.pdf, 1 de julio de 2023.
- Barbosa, Alejandro de Freitas (2016), “El mercado de trabajo: una perspectiva a largo plazo”, *Estudios Avanzados*, vol. 30, núm. 87. Disponible en <https://www.scielo.br/j/ea/a/TF6hhzK3Z6zCbPTDsdD6Sjg/?lang=pt>, 24 de junio de 2023.
- Castel, Robert (1995), *Les metamorphoses de la question sociale - Une chronique du salariat*, París, Fayard.
- Chesnais, François (2005), “Capital rentable: acumulación, internacionalización, efectos económicos y políticos”, en François Chesnais (org.), *Finanzas globalizadas: raíces sociales y políticas, configuraciones, consecuencias*, São Paulo, Boitempo.
- Hobsbawm, Eric (1995), *La edad de los extremos: El corto siglo XX - 1914/1991*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2022a), *Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares (PNAD Contínua)*. Disponible en <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/8529#resultado>, 14 de diciembre de 2022.
- _____ (2022b), *Resumen de Indicadores Sociales. Estructura Económica y Mercado de Trabajo. Tabla 1.21*. Disponible en <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>, 1 de julio de 2023.
- Luca, Tânia Regina de (1990), *El sueño de un futuro asegurado: el mutualismo en São Paulo*, São Paulo, Contexto.
- Marques, Rosa Maria y Thiana Orth (org.) (2021), *Cambios político-económicos contemporáneos en América Latina: el caso de Brasil, Cuba y Chile*, São Paulo, Alexa Cultural.

- Marques, Rosa Maria, Marcel Guedes Leite, Solange Emilene Berwig y Marcelo Álvares de Lima Depieri (2021), *Pandemias, crises e capitalismo*, São Paulo, Expressão Popular.
- Marques, Rosa Maria, Mirella Januário Magioni, Marcel Guedes Leite, Ana Hutz, “Rumo a uma velhice desassistida: a reforma da Previdência Social de Bolsonaro”, en Prates, Jane Cruz, Rosa Maria Marques y Thiana Orth (eds.) (2021), *Alterações Político-Econômicas Contemporâneas na América Latina: O Caso no Brasil*, Cuba e Chile, São Paulo-Manaus, Alexa Cultural-Edua.
- Ministerio de Seguridad Social (2021), *Cobertura de Pensiones*. Disponible en <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/paineis-estatisticos/panorama-da-previdencia/cobertura-da-previdencia>, 6 de junio de 2023.
- Roberts, Michael (2022), “La tasa de ganancia mundial: nuevas evidencias importantes”, *Rebelión*, 3 de febrero. Disponible en <https://rebelion.org/la-tasa-de-ganancia-mundial-nuevas-evidencias-importantes/>, 16 de abril de 2022.

EXTENSIÓN DE LA COBERTURA PREVISIONAL NO CONTRIBUTIVA EN EL SALVADOR: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN UN CONTEXTO POSTPANDEMIA¹

CARLOS EDUARDO ARGUETA²

El sistema de pensiones en El Salvador se ha caracterizado históricamente por su baja cobertura y su sesgo laborista y contributivo, entre otros aspectos que limitan su capacidad para ofrecer una protección social amplia y de calidad. Ante esta situación, este capítulo tiene como propósito identificar los desafíos y oportunidades para el fortalecimiento del pilar no contributivo en el esquema previsional salvadoreño. Mediante la revisión documental y el análisis estadístico descriptivo e inferencial, se presenta un replanteamiento del acceso a los sistemas de pensiones desde los principios de la seguridad social, mientras que en un segundo momento se realiza un diagnóstico de la cobertura previsional y situación de pobreza monetaria de las personas de 65 años o más. Posteriormente se desarrolla la estimación de los costos para fortalecer un pilar no contributivo en El Salvador, así como una discusión de los desafíos y oportunidades para su implementación. La estimación en el escenario base muestra que, brindar una pensión a más de 65 000 personas adultas de 65 años o más en situación de pobreza extrema, implicaría una

¹ Este artículo corresponde a una parte de la investigación desarrollada en el marco de la Maestría en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El autor agradece a Conahcyt y a la Fundación Heinrich Böll por el apoyo brindado a lo largo de los estudios cursados en México. Se externa un especial agradecimiento a la Dra. Isalia Nava Bolaños, por su tutoría a lo largo de la maestría, así como por sus comentarios a una versión preliminar de esta investigación. También se agradece a la Dra. María Elena Rivera y al Mtro. Armando Álvarez por su retroalimentación a una versión previa de este capítulo.

² Las posturas vertidas en este artículo son de total responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan las valoraciones de las instituciones en las que labora.

inversión anual de USD \$57.7 millones. Sin embargo, si bien existen espacios fiscales potenciales para su financiamiento en el corto plazo, el escenario político nacional es aún incierto para garantizar el posicionamiento de la cobertura no contributiva en la agenda de política pública de El Salvador.

INTRODUCCIÓN

A lo largo del ciclo de vida, mujeres y hombres enfrentan distintos riesgos que coexisten con su contexto socioeconómico. Particularmente durante la etapa de la vejez, las personas enfrentan “pérdidas irreversibles de capacidad física y mental, disminuyendo o cancelando la posibilidad de trabajo o de realizar cualquier actividad” (Ham Chande *et al.*, 2017: 53). Ante esta realidad, los sistemas de pensiones tienen como propósito normativo garantizar una fuente de beneficios monetarios y no monetarios que contribuya a suavizar el consumo de las personas y prevenga la pobreza en la etapa de la vejez (Barr y Diamond, 2006; Rofman y Lucchetti, 2007).

Sin embargo, América Latina se ha caracterizado por contar con sistemas de pensiones desarticulados y segmentados (Mesa-Lago, 2020) que ofrecen bajos niveles de protección a su población afiliada y que excluyen a un importante grupo de ciudadanos.

El Salvador no es la excepción a esta premisa. Su sistema de pensiones se instauró en 1969 y desde entonces ha experimentado una serie de reformas que han modificado su funcionamiento, sin representar cambios profundos en la ampliación de su cobertura, tanto para la población en edad de trabajo como en edad de retiro.

Antes de la pandemia por covid-19, los datos reflejaban que únicamente la cuarta parte de la fuerza laboral salvadoreña cotizaba al sistema de pensiones y sólo la sexta parte de la población adulta mayor³ contaba con una pensión por vejez (Rivera, Ar-

³ En El Salvador, se considera que una persona alcanza la etapa de la vejez (o adultez mayor) al cumplir 60 años.

gueta y Cisneros, 2020), lo que remarca el carácter excluyente de la seguridad social en El Salvador, explicado —entre otras razones— por su sesgo contributivo y laborista.

La pandemia por covid-19 provocó importantes impactos económicos y sociales adversos para la población salvadoreña, especialmente en hogares más vulnerables, como la pérdida del empleo y la dificultad para generar ingresos debido a las restricciones de movilidad impulsadas para prevenir el alza de los contagios (Fuentes, Aguilar y Trillos, 2022). Esto generó que, desde el Estado, se implementaran intervenciones públicas de corto plazo que implicaron modificaciones de forma en el sistema de pensiones salvadoreño, tales como la flexibilización del uso de anticipo de saldo para que los afiliados optaran por usar su ahorro previsional para gastos presentes, el incremento a la pensión mínima, entre otros (Gil y Delgado, 2021). Sin embargo, dado que la cobertura del sistema de pensiones ha sido históricamente baja, estas intervenciones excluyeron a la mayoría de las personas, colocándolas en una condición de vulnerabilidad más apremiante, incluso posterior a la reactivación productiva ocurrida en entre julio y agosto de 2020.

Los pilares no contributivos no fueron fortalecidos durante la pandemia y, por el contrario, han experimentado importantes recortes desde 2022 a la fecha (Flores e Ibarra, 2022). Actualmente, sólo el 5% de la población de 65 años o más cuenta con una pensión no contributiva, una de las coberturas más bajas a nivel regional.

Ante este contexto, este capítulo tiene como objetivo principal identificar los desafíos y oportunidades para el fortalecimiento del pilar no contributivo del sistema de pensiones en El Salvador. Para esto, se plantean como objetivos específicos *a)* explorar las condiciones de pobreza y acceso a una pensión que dispone la población adulta mayor en El Salvador, previo a la pandemia por covid-19 y ante el inicio del periodo postpandemia; *b)* identificar los factores que explican el acceso a una pensión contributiva entre la población salvadoreña de 65 años o más; *c)* estimar los costos anuales para la ampliación del pilar no

contributivo en El Salvador, con diferentes escenarios de focalización, y *d*) reflexionar sobre los posibles espacios fiscales y los desafíos políticos en El Salvador para la extensión y fortalecimiento del pilar no contributivo.

El capítulo se estructura en cuatro apartados. En el primero se expone una reflexión sobre los principios de la seguridad social y cómo se vinculan con el acceso a una pensión en la etapa de la vejez. En un segundo momento se presenta una caracterización en el tiempo de las condiciones de la población adulta de 65 años o más en El Salvador, según su situación de pobreza y cobertura previsional. En el tercer apartado se desarrolla una estimación financiera focalizada para ampliar el pilar no contributivo en El Salvador, bajo diferentes escenarios. En el apartado final se expone una reflexión en torno a las condiciones económicas y políticas para su implementación paulatina.

COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DESDE UN ENFOQUE DE SEGURIDAD ECONÓMICA Y LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los sistemas de pensiones forman parte de los sistemas de seguridad social que se configuran en los países bajo distintas modalidades de funcionamiento. Una forma de definir la normativa es la siguiente:

La seguridad social es la protección que proporciona la sociedad a sus miembros mediante una serie de medidas públicas para protegerlos de carencias económicas y sociales que pueden obedecer a la inexistencia, o a una reducción radical, de los ingresos del trabajo a causa de diferentes eventualidades (enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte del sostén de la familia); proporcionar asistencia médica, y facilitar prestaciones a las familias con hijos (Bonilla y Gruat, 2003: 15).

La seguridad social es un derecho consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), específicamente

en el artículo 22, donde se estipula: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener [...] la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales”.

En el caso particular de los esquemas previsionales, su foco de atención se concentra en ofrecer prestaciones monetarias y no monetarias para los riesgos asociados a la vejez, la longevidad y la sobrevivencia. La protección social en la etapa de la vejez tiene como propósitos centrales la prevención de la pobreza al finalizar la vida laboral, el suavizamiento del consumo de largo plazo, la formación del ahorro previsional y la reducción de desigualdades promovidas por el mercado (Barr y Diamond, 2006; Rofman y Lucchetti, 2007; CEPAL, 2018). Para lograr los propósitos anteriores, el análisis de la cobertura previsional debe ocupar una posición jerárquica en el seguimiento y evaluación de los sistemas de pensiones, pues una condición necesaria para contribuir a la consecución de la seguridad social como un derecho humano radica en extender su cobertura a la mayor cantidad de personas posibles.

La cobertura dentro de los sistemas de seguridad social se entiende como el número de personas que se benefician del sistema, así como el tipo de necesidades, riesgos y contingencias de los que dicho sistema cubre a los beneficiados (Ginneken, 2003). En términos concretos, la cobertura dentro de los sistemas de pensiones alude, en primer lugar, a los grupos poblacionales en edades económicamente productivas que se encuentran acumulando ahorros previsionales, por medio de sus aportes periódicos o cotizaciones. A su vez, la cobertura también se refiere a la proporción de personas en edad de retiro (o en etapa de vejez) que cuentan con acceso a una pensión periódica que sustituye parcial o totalmente su ingreso laboral.

En América Latina, los sistemas de pensiones se han caracterizado por tener un sesgo contributivo y laborista, pues el acceso a aportar al esquema previsional depende en gran medida de la capacidad de la persona de permanecer en el mercado formal de trabajo, sus ritmos de cotización, su nivel de ingresos y, en última

instancia, del rol que se ocupe en el mercado laboral (Bertranou, 2006; Rofman y Lucchetti, 2007; CEPAL, 2018; Mesa-Lago, 2020).

Esto provoca que, durante la etapa laboral, la cobertura previsional guarde una correlación con el tamaño del mercado formal de cada país; esto a su vez genera que la proporción de personas adultas mayores que acceden a una pensión dependa de las características del mercado de trabajo de cada país, donde mercados con una proporción de empleos más formales suelen reportar niveles más altos de cobertura previsional, respecto a mercados de trabajo más segmentados, informales y con trayectorias laborales interrumpidas. En última instancia, “las condiciones de adquisición para tener derecho a una prestación [o pensión] se basa en las cotizaciones que realizan los asegurados” (Bertranou, 2006: 47). Este sesgo contributivo previsional, aunado a otros factores exógenos,⁴ incide negativamente en la cobertura previsional.

Bajo este sesgo contributivo, los sistemas de pensiones se comprometen a proteger del riesgo de la vejez únicamente a la población que aportó durante su vida laboral y cumplió con las condiciones establecidas por ley para optar a una pensión. Esto excluye a aquellas personas que, al alcanzar la etapa de la vejez, no pudieron contribuir de manera sostenida al sistema ni acumular ahorros suficientes para financiar una pensión contributiva. Desde este escenario, la cobertura queda supeditada a la capacidad de los mercados de trabajo de generar empleos formales, así como a la estabilidad en las trayectorias laborales de las personas a lo largo de su vida productiva.

Bertranou (2006) señala que los sistemas de pensiones (especialmente aquellos con mayores sesgos contributivos) enfrentan lo que se conoce como *la paradoja de la protección*, pues los grupos poblacionales menos vulnerables son aquellos que acceden con más facilidad a los esquemas previsionales, en detrimento

⁴Tales como factores macroeconómicos, características de la política fiscal, condiciones demográficas de cada país, entre otros. Para profundizar en otros elementos que inciden en la cobertura de los sistemas de seguridad social en América Latina, se recomienda consultar a Bertranou (2006).

de aquellas personas que se encuentran más vulnerables, pero que no logran acceder a los esquemas de protección social vía empleos formales. Por tal razón, es posible que los sistemas de pensiones se estén convirtiendo en mecanismos que no contribuyen a la reducción de la desigualdad. En América Latina sólo 9% de la población dentro del primer decil del ingreso está afiliada a un sistema previsional, mientras que el nivel de afiliación del décimo decil alcanza el 72% (CEPAL, 2018).

En términos normativos, la cobertura previsional de los sistemas de pensiones debe ser concebida bajo la premisa de que la seguridad social es un derecho humano al que todas las personas deben acceder en la etapa de la vejez, independientemente de su trayectoria laboral o sus condiciones sociales durante su vida económicamente activa. Para posicionar esta postura, en esta reflexión se retoman *a)* el planteamiento de la seguridad económica en la vejez, desarrollado por Huenchuan y Guzmán (2007), y *b)* los principios de la seguridad social, sistematizados por Rivera, Argueta y Cisneros (2020).

La seguridad económica consiste en “la capacidad de disponer de forma independiente una cantidad de recursos económicos regulares y suficientes para garantizar una buena calidad de vida” (Huenchuan y Guzmán, 2007: 102). La seguridad económica establece que el poder adquisitivo de las personas puede provenir de distintas fuentes, incluyendo los ingresos por seguridad social, por lo que se espera que estos beneficios (que se materializan en pensiones y otras prestaciones al final de la vida laboral) contribuyan a que las personas mantengan su autonomía económica en la etapa de la vejez. En palabras de Huenchuan y Guzmán (2007: 102), “la seguridad económica es el opuesto de la pobreza”.

Así, bajo el paradigma de la seguridad económica, los sistemas de pensiones deben contribuir a que las personas accedan a ingresos periódicos que les permitan llevar un estilo de vida que prevenga el riesgo de la pobreza en la etapa de la vejez. En la medida en que la cobertura de un esquema previsional sea baja, se atenta contra la seguridad económica de las personas. Al ser la seguridad social un derecho humano irrenunciable, los Esta-

dos deben garantizar medidas adecuadas en aquellas circunstancias donde el mercado excluye a ciertos grupos poblacionales, y que el peso del cuidado de la vejez no recaiga exclusivamente sobre las familias.

En línea con lo anterior, Rivera, Argueta y Cisneros (2020: 7) retoman los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los sistematizan en ocho principios de la seguridad social que aplican para los sistemas de pensiones: “estos principios orientadores son elementos claves para consolidar la protección social universal para los adultos mayores”.

Entre los principios vinculados a los alcances de este capítulo, destacan la universalidad, que implica que “los sistemas de seguridad social deben garantizar el máximo número de beneficiarios posible y procurar desarrollar estrategias para extender progresivamente dicha cantidad” (Rivera, Argueta y Cisneros, 2020: 8). Bajo esta premisa, debe reducirse el sesgo contributivo de los esquemas previsionales, mediante *a*) el desarrollo de condiciones favorables de acceso al sistema de pensión durante la vida productiva de las personas, independientemente de su posición en el mercado de trabajo, y *b*) el fortalecimiento de los esquemas no contributivos para que aquellas personas sin acceso a pensión puedan contar con una fuente estable de ingresos que les permita subsistir.

A este panorama desafiante se añaden las desigualdades de género que los sistemas de pensiones reproducen, producto de sus vínculos con las inequidades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Ante esto, otro principio desarrollado por los autores es el de *no discriminación e igualdad de género*, en donde el acceso a los sistemas de pensiones debería darse en igualdad de condiciones para todas las personas, independientemente de su sexo, ocupación u otros distintivos: “es especialmente necesaria la igualdad de género en el sistema, procurando un reconocimiento de las labores de cuidado de las mujeres e impulsando medidas para su inclusión al mercado laboral bajo un reconocimiento monetario equitativo y prestaciones sociales justas” (Rivera, Argueta y Cisneros, 2020: 12).

Para la consecución paulatina de la seguridad económica en la etapa de la vejez y los principios de la seguridad social es imprescindible la participación activa del Estado en la gestión, vigilancia y replanteamiento de los sistemas de seguridad social, incluyendo los esquemas previsionales. Al respecto, el informe de la Comisión Internacional del Trabajo (CIT) de 2001 sostiene que “la función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social” y que, por tanto, “hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes” (OIT, 2002).

En suma, esta visión normativa de la seguridad social enfatiza la necesidad de un replanteamiento de la cobertura de los sistemas de pensiones, en donde no sólo corresponda a las personas que logran aportar al sistema durante su vida activa y acceder a una pensión contributiva, sino a la necesidad de que todas las personas en la edad de retiro (o ante la pérdida parcial o total de capacidad para participar en el mercado laboral) puedan tener una pensión que contribuya a garantizar su seguridad económica. Esto también posiciona la necesidad de tomar en cuenta las inequidades de género, en donde las mujeres suelen verse afectadas. Para esto, los Estados deben, entre otros aspectos, diseñar medidas no contributivas para ampliar y fortalecer la cobertura previsional.

LA COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR Y SU SESGO CONTRIBUTIVO

El sistema de pensiones salvadoreño fue instaurado en 1969 como un sistema de reparto y beneficio definido. Entre 1996 y 2022, ha experimentado dos reformas estructurales que han modificado la manera en como se gestionan sus ingresos, así como las modalidades para otorgar los beneficios.

La primera reforma estructural, aprobada en 1996 y vigente a partir de 1998, es de carácter sustitutiva (Mesa-Lago, 2011;

Mesa-Lago y Rivera, 2020), que cerró el anterior sistema público de pensiones, instauró un sistema de capitalización individual, con beneficio indefinido y contribuciones definidas.

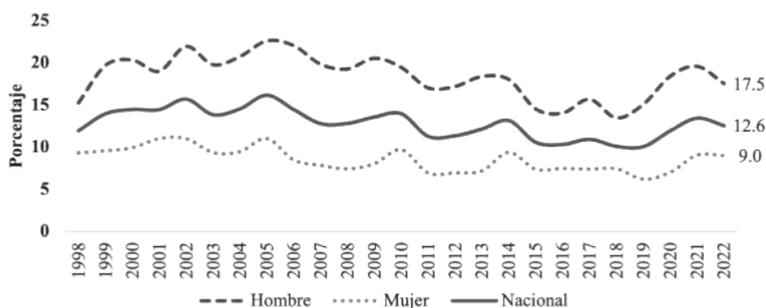
La segunda reforma estructural se aprobó en septiembre 2017, cuando al sistema de capitalización individual se le agregó un pilar común denominado *cuenta de garantía solidaria* (CGS), donde aportan todos los cotizantes y permite financiar pensiones por longevidad, pensiones mínimas y otras prestaciones (Mesa-Lago y Rivera, 2017; Rivera, Argueta y Cisneros, 2020), pero con un sesgo fiscal que brindó un respiro temporal a las finanzas públicas frente a sus obligaciones previsionales (Argueta y De Paz, 2018; Álvarez y Barrera, 2018). Ante la incorporación de este pilar común de aportes de cotizantes activos para financiar beneficios de actuales pensionados, Mesa-Lago y Rivera (2017, 2020) catalogan la reforma de 2017 como una *re-reforma*, pues promueve transformaciones a los sistemas privados de beneficio definido al inyectarles medidas de solidaridad intergeneracional.

Por su parte, pese a no ser una reforma estructural,⁵ también es necesario destacar la más reciente modificación al sistema de pensiones, aprobada en diciembre 2022.⁶ La reforma modificó los mecanismos de endeudamiento previsional y promovió un incremento de hasta 30% a las pensiones del sistema, sin ofrecer evidencia que sustente su sostenibilidad financiera de mediano plazo, ni indicar las fuentes de financiamiento de esta medida. La reforma ha destacado, a niveles de transparencia, por las barreras impuestas por el gobierno de El Salvador para acceder por

⁵ La última reforma no se cataloga como estructural porque no modifica el régimen financiero del sistema de pensiones (mantuvo el funcionamiento de la Cuenta de Garantía Solidaria y el pilar privado de cotización), tampoco cambia la entidad encargada de gestionar los fondos (mantuvo a la administración privada a cargo de las administradoras de fondos de pensiones [AFP]) ni incorpora medidas para articular el pilar contributivo con el no contributivo.

⁶ Debido a su reciente aprobación, la falta de estudios técnicos que aborden su contenido (a la fecha de cierre de este capítulo) y a la reserva de información decretada por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) para acceder a los estudios actuariales que respaldan la reforma, no es posible profundizar en los aspectos financieros e implicaciones de la última reforma.

Figura 1. El Salvador. Cobertura previsional: personas de 65 años o más con pensión contributiva, 1998-2022 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BID (2023).

los próximos siete años a los estudios actuariales que la respaldan (Portillo, 2023) y el poco conocimiento sobre su contenido entre la población salvadoreña (Fundaungo, 2023a).

Argueta (2011: 57) señala que “las discusiones con respecto al funcionamiento del sistema de pensiones suelen abordar de manera aislada los retos de cobertura [...], omitiendo el análisis entrelazado de los factores endógenos y exógenos del sistema que condicionan su capacidad real de proporcionar adecuados niveles de bienestar”. Este mensaje se mantiene vigente para el caso salvadoreño, pues un elemento común de las tres reformas anteriormente destacadas es que ninguna implementó de manera explícita intervenciones para ampliar la cobertura contributiva o fortalecer los pilares no contributivos.

Muchos estudios (Mesa-Lago, 2011; Argueta, Bolaños y Rivera, 2015; Argueta y De Paz, 2018; Rivera, Argueta y Cisneros, 2020; Mesa-Lago y Rivera, 2020) han mostrado que la cobertura previsional en El Salvador ha sido históricamente baja, lo que contribuye a que un grupo de personas de 65 años o más se encuentren en condiciones de pobreza. De acuerdo con la figura 1, al cierre de 2022 sólo 12.6% de personas de 65 años o más expresaban tener una pensión contributiva. Históricamente, este porcentaje ha sido inferior al 15%, lo que implica que aproximadamente cinco de cada seis salvadoreños y salvadoreñas de 65 años

o más no cuenten con una pensión de vejez. En sintonía con lo anterior, los datos reflejan brechas de género, en donde la cobertura entre hombres (17,5%) al cierre de 2022 equivale al doble del porcentaje de mujeres que cuentan con una pensión (9%).

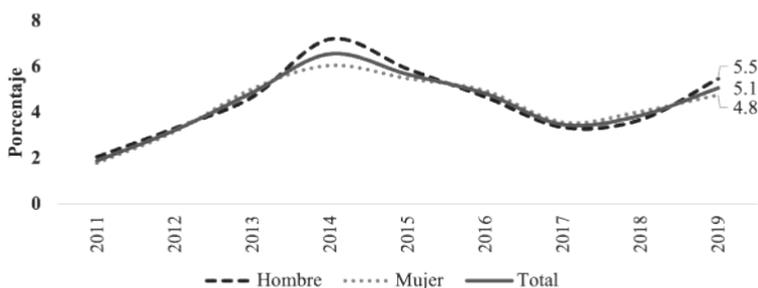
La baja cobertura, alude Bertranou (2006), se debe en buena medida a que muchos países cuentan con instituciones débiles y desarticuladas que no priorizan de manera adecuada los retos de la cobertura en los esquemas de seguridad social, incluyendo los sistemas de pensiones. Asimismo, Mesa-Lago y Rivera (2017) destacan que los sistemas de pensiones salvadoreños deberían adaptarse a la realidad de los mercados de trabajo (y no viceversa); además, resaltan la importancia de fortalecer pilares no contributivos para ofrecer protección a aquellas personas que han sido históricamente excluidas del régimen previsional contributivo.

No obstante, en la práctica, el pilar no contributivo en El Salvador cuenta con una baja cobertura. La pensión básica universal (PBU) es un programa de transferencias que surgió en 2010 con el objetivo de dar una pensión mensual de USD \$50 dólares a personas adultas mayores que viven en municipios catalogados con pobreza severa y no cuentan con otros ingresos laborales o no laborales. La memoria de labores del Ministerio de Desarrollo Local (Mindel, 2021) muestra que, en 2020, un total de 36 308 adultos mayores eran beneficiarios. Sin embargo, a partir de 2021 el número de personas beneficiarias de este programa social se ha estancado e, incluso, recientes reportes periodísticos muestran menos beneficiarios (Flores e Ibarra, 2022), retrasos en la entrega de esta prestación (Monterrosa, Ramón y Rivera, 2023) y recortes presupuestarios (Urquilla, 2023).

En la figura 2 se presenta la cobertura no contributiva entre personas de 65 años o más, desde 2011 a 2019,⁷ sistematizados

⁷ Se solicitó al Ministerio de Desarrollo Local el informe de ejecución presupuestaria del Programa de Pensión Básica Universal entre 2021 y 2022, así como el número de beneficiarios que efectivamente recibió en tiempo y forma la prestación. Sin embargo, la institución declaró esta data como información reservada al cierre de la redacción de este capítulo.

Figura 2. El Salvador. Cobertura previsional: personas de 65 años o más con pensión no contributiva, 2011-2019 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del bid (2023).

por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2023). Los resultados muestran que, durante los primeros años de la implementación del programa de PBU, la cobertura no contributiva reportó una tendencia ascendente, llegando a 6.6% en 2014. Sin embargo, posterior a esta fecha dio inicio una tendencia hacia la baja. Al cierre de 2019, el 5.1% de las personas adultas mayores contaron con acceso a una pensión no contributiva, con cobertura levemente mayor entre hombres que en mujeres.

La crisis económica y social generada por la pandemia de covid-19 impuso importantes desafíos a los países de la región, pero afectó en mayor medida a aquellos países cuyos sistemas de seguridad social eran endebles, poco articulados y con pocos mecanismos de solidaridad intergeneracional (Mesa-Lago, 2022).

En marzo de 2020, el gobierno de El Salvador implementó una cuarentena estricta que limitó la movilidad de las personas en los siguientes cuatro meses (Rodríguez y Argueta, 2020), que afectó la actividad económica nacional. Ante esto, decretó una serie de medidas para mitigar las pérdidas de ingresos laborales de las personas, entre las que se encuentran la transferencia de un bono de USD \$300 a los hogares (sin mecanismo claro de focalización), que posteriormente se convirtió en la repartición periódica de cestas alimentarias; la disponibilidad de un fideicomiso para que las empresas pudieran mantener la

planilla de empleados formales, entre otros (Fuentes, Aguilar y Trillos, 2020).

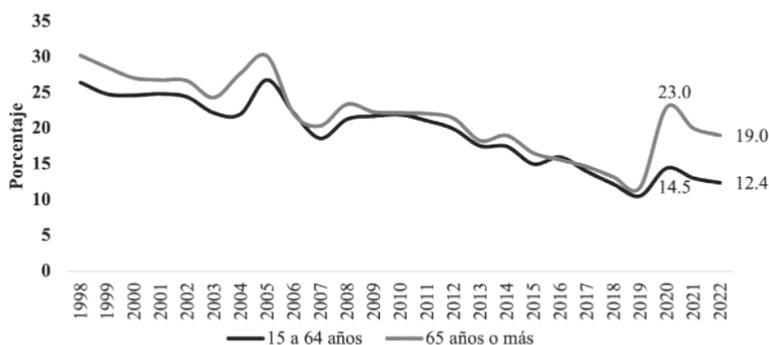
En cuanto al sistema de pensiones, las medidas puntuales más importantes de cara a la pandemia implicaron *a*) el incremento de la pensión mínima a inicios de 2021, que pasó de USD \$207.60 a USD \$304.17, y *b*) la flexibilización de las medidas de retiro de ahorros previsionales (mediante la figura denominada *anticipo de saldo*) para que un grupo de afiliados pudiera retirar hasta el 25% de sus fondos de pensiones, sin la necesidad de reintegrarlos al momento de retiro: “A diciembre de 2020, la Superintendencia del Sistema Financiero reportó que 23 492 personas recibieron un anticipo de saldos durante dicho año. El monto agregado de anticipos otorgados fue de \$149.8 millones, superior al otorgado en 2019 (de \$107.9 millones)” (Gil y Delgado, 2021: 4).

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL (2020: 127), de un grupo de 17 países latinoamericanos El Salvador es el país que reporta el mayor porcentaje de esfuerzo fiscal⁸ destinado a mitigar los impactos de la pandemia por covid-19 durante el primer año de la pandemia, con un 11.1%, seguido de Perú con 6%. Sin embargo, datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2022 muestran que la pobreza monetaria incrementó entre 2019 y 2022, pasando de 22.8% a 26.6%. En otras palabras, es posible que las medidas implementadas por el gobierno para mitigar los impactos económicos de la pandemia en los hogares salvadoreños hayan tenido un efecto parcial o temporal, pues la pobreza monetaria se ha mantenido en niveles superiores previos a la pandemia.

Lo anterior puede guardar una asociación importante con la debilidad de los pilares de seguridad social, como la falta de un seguro contra el desempleo, atención a personas en la informali-

⁸ El esfuerzo fiscal se define como el valor monetario respecto al PIB del conjunto de medidas de alivio tributario (ingresos no percibidos), de gasto público (extraordinario y producto de reorganizaciones presupuestarias) y de liquidez (excluidas las garantías estatales de créditos) en las que incurrieron los países para atender la pandemia.

Figura 3. El Salvador. Personas de personas en pobreza extrema, desagregado por grupo de edad, 1998-2022 (en porcentaje)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del bid (2023).

* La estimación de pobreza extrema del bid puede variar respecto a la cifra nacional oficial debido a la estandarización que hace la institución para asegurar la comparabilidad entre países.

dad o la baja protección que ofrece el sistema de pensiones salvadoreño (Gil y Delgado, 2021). En la figura 3 se observa que, entre 1998 y 2019, la tendencia a la baja de la pobreza extrema⁹ entre personas de 15 a 64 años (en edad productiva) y de 65 años o más (en edad potencialmente pasiva). Sin embargo, en 2020, si bien los porcentajes de pobreza monetaria en ambos grupos etarios incrementaron, la pobreza entre personas adultas mayores se duplicó (pasando de 11.7% en 2019 a 23% en 2020), mientras que el incremento entre personas en edad productiva fue menos marcado (pasando de 11.7% en 2019 a 14.5% en 2020). Al cierre de 2022, la brecha entre ambos grupos etarios se mantuvo amplia, si se compara con los niveles previos a la pandemia.

El sesgo contributivo y laborista del sistema de pensiones salvadoreño, aunado a los pocos esfuerzos para la ampliación de la

⁹ Personas con ingresos personales inferior al costo promedio de una canasta básica alimentaria, parámetro usado para fijar el umbral de pobreza extrema en El Salvador.

cobertura no contributiva, coadyuva a que muchas personas en la etapa de la vejez no puedan garantizar su seguridad económica y dependen de los núcleos familiares y continúen trabajando, muchas veces en la informalidad y lejos de los seguros de salud.

HACIA LA AMPLIACIÓN DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO EN EL SALVADOR

La pandemia por covid-19 develó e intensificó el carácter endeble de los sistemas de seguridad social en El Salvador, incluyendo el sistema de pensiones. El bajo nivel de empleo formal, la falta de seguros contra el desempleo y otros mecanismos formales de suavizamiento del consumo generaron que la población tuviera que acceder a sus ahorros previsionales, poniendo en riesgo su retiro en el futuro. Por otro lado, personas excluidas del régimen de pensiones tuvieron que acudir a apoyos temporales al ingreso impulsados por el gobierno de El Salvador o redes de apoyo familiares e informales.

Ante una realidad postpandemia, en la cual la emergencia internacional por el covid-19 fue finalizada (OMS, 2023), El Salvador —así como otros países latinoamericanos— debe transitar hacia el fortalecimiento de sus sistemas de seguridad social, de tal forma que se esté preparado para brindar protección a los grupos más vulnerables, especialmente en contextos nacionales e internacionales como el ocurrido en los últimos años.

Si bien la universalización de la seguridad social es un objetivo normativo vigente, en aquellos países donde los recursos fiscales son limitados y las instituciones deben ser fortalecidas, es necesario que se desarrollen los pilares no contributivos de manera paulatina para atender a los grupos más vulnerables, bajo criterios claros de focalización (CEPAL, 2020; Mesa-Lago, 2022). Por tal razón, a continuación se presenta una estimación de los costos que implicaría la extensión focalizada y paulatina del pilar no contributivo en El Salvador al cierre de 2022, a partir de la información disponible.

Para esto, se siguen tres pasos a partir de la metodología propuesta por la OIT (2020), a saber: *a*) la definición de la población objetivo, *b*) los criterios de focalización a utilizar y *c*) la estimación de escenarios del costo total de extender el pilar no contributivo, que incluya un monto periódico de monto de pensión y los costos administrativos.

Población objetivo preliminar

Para este ejercicio se definirá como población objetivo inicial a las personas de 65 años o más que no cuenten con un ingreso de pensión contributivo por vejez, invalidez (parcial o total) o sobrevivencia. Este primer criterio de focalización asociado a la edad radica en que, si bien la edad de retiro en El Salvador asciende a 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, a la fecha son las edades de retiro más bajas a nivel regional, por lo que parte de las reformas de cara al envejecimiento poblacional deben contemplar el ajuste paulatino de las edades de retiro, basadas en estudios actuariales y condiciones socioeconómicas particulares (Mesa-Lago, 2020 y 2022).

El segundo criterio se retoma de la propuesta de focalización hecha por la OIT (2020), donde el pilar no contributivo en contexto de recursos limitados debería enfocarse en personas que son excluidas del régimen contributivo en alguna de sus modalidades (pensión por vejez, invalidez o sobrevivencia), para evitar lagunas y duplicidades en beneficios.

Criterios de focalización particulares: una aproximación estadística

Diferentes estudios regionales muestran que el acceso a una pensión contributiva depende de factores exógenos y endógenos al mismo sistema (Bertranou, 2006; Barr y Diamond, 2006; Rofman y Lucchetti, 2007). En general, ciertos perfiles de personas

son más propensos a verse al margen de los beneficios de una pensión contributiva. La definición de variables de focalización debe responder tanto a la evidencia académica de los estudios técnicos, como a elementos normativos y de un enfoque de derechos humanos, que deben resultar a partir de debates abiertos, consultas ciudadanas y decisiones técnicas y políticas.¹⁰

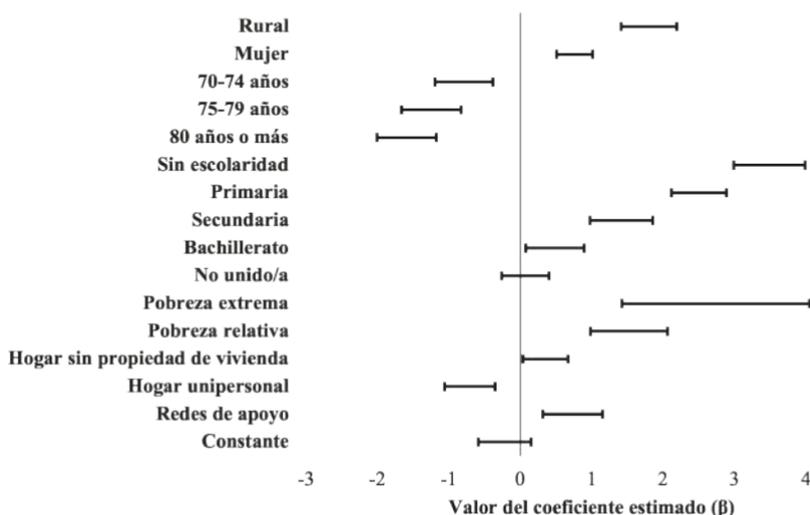
Existe evidencia académica que muestra las desventajas de ciertos grupos poblacionales para acceder a una pensión, tales como las mujeres (Rofman y Lucchetti, 2007; CEPAL, 2018), las personas con bajos niveles de escolaridad y trayectorias laborales interrumpidas (Nava, Ham-Chande y Ramírez, 2016; Argueta y De Paz, 2018, CEPAL, 2018), personas que residen en áreas rurales (Bertranou, 2006, CEPAL, 2018), la edad y el ciclo de vida de la persona (Argueta, Bolaños y Rivera, 2015; Ramírez, 2019) y las condiciones de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso (Bertranou, 2006; CEPAL, 2018).

Con el fin de identificar los factores individuales que explican la falta de acceso a una pensión contributiva en El Salvador, se procedió a desarrollar un modelo logístico binario (MLB en adelante) utilizando la EHPM 2022 (la encuesta más reciente disponible a la fecha), donde la variable dependiente es dicotómica y toma el valor de 1 si la persona de 65 años o más no cuenta con una pensión por vejez o sobrevivencia, y toma el valor de 0 si la persona sí reporta recibir alguno de estos dos tipos de pensión, es decir, que sí cuenta con cobertura contributiva. Las variables independientes del modelo se seleccionaron *a*) a partir de la revisión de la literatura y *b*) los reactivos disponibles en la EHPM 2022. La operacionalización de las variables puede consultarse en el anexo 1 de este capítulo.

Los resultados del MLB se presentan en la figura 4 (los resultados completos pueden consultarse en el anexo 2). Para cada variable independiente incluida en el modelo (indicadas a la

¹⁰ La discusión en torno a los criterios normativos está fuera del alcance de este capítulo. Sin embargo, como señalan Mesa-Lago y Rivera (2017, 2020), las reformas a un sistema de pensiones deben basarse en el diálogo social participativo e informativo, que involucre a todos los sectores involucrados.

Figura 4. El Salvador. Factores asociados a no tener acceso a una pensión contributiva entre personas de 65 años o más, 2022*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM (2022).

* Efecto diseño de la EHPM 2022 incorporado en los errores estándar de la regresión.

izquierda del eje), se presenta el valor puntual del estimador (β , al centro de cada intervalo) y su respectivo intervalo de confianza. Si un intervalo de confianza atraviesa el 0 del eje horizontal, la variable no incide en términos estadísticos al 5% de significancia. Los resultados muestran que personas de 65 años o más en el área rural, mujeres, con niveles bajos de escolaridad y en situación de pobreza¹¹ son las personas más propensas a carecer de una pensión contributiva.¹²

¹¹ Para evitar un posible sesgo por endogeneidad (que ocurre cuando la variable dependiente del modelo y una independiente se explican de manera simultánea entre una y otra, sin controlar este posible efecto), el indicador de pobreza monetaria del hogar no incorpora el ingreso por pensión contributiva de los miembros del hogar.

¹² Resulta relevante destacar que personas mayores y que viven en hogares unipersonales son menos propensas a carecer de una pensión. Esto posible-

Con estos criterios definidos, una alternativa para la propuesta del programa de extensión de cobertura no contributiva sería brindarles una pensión básica más alta a personas en el área rural y a mujeres. Sin embargo, para evitar posibles inequidades monetarias, otra alternativa es propiciar una estrategia territorial donde la extensión de este régimen no contributivo inicie con personas en áreas rurales y dando prioridad a mujeres, para posteriormente abarcar otros grupos poblacionales. Sin embargo, para efectos de la estimación del fortalecimiento del régimen no contributivo en El Salvador, en esta ocasión se incluirá a las personas independientemente de su sexo y área de residencia.

Por otro lado, debido a los vínculos entre los niveles educativos y de ingreso de las personas (Nava, Ham-Chande y Ramírez, 2016; Argueta y De Paz, 2018; CEPAL, 2018), se propone focalizar el programa en personas en situación de pobreza extrema, pues indirectamente se estaría atendiendo a personas con más bajos niveles de escolaridad.

Estimación del costo anual de la extensión focalizada del pilar no contributivo

De acuerdo con la EHPM 2022, al cierre de ese año El Salvador reportaba un total de 649 644 personas de 65 años o más, de las cuales el 41.7% son hombres y el 58.3% son mujeres. En cuanto a situación de pobreza monetaria, aproximadamente 3 de cada 10 personas de 65 años o más en El Salvador (28.6%) están en pobreza de ingresos: el 10.4% está en pobreza extrema y el 18.2% en pobreza relativa, mientras que el 71.4% en no pobreza.

mente esté asociado a que *a*) personas mayores han tenido más tiempo para cumplir con los 25 años de cotización requeridos por la ley y cuentan con menos habilidades físicas para continuar en el mercado laboral; asimismo *b*) personas que viven por su cuenta necesariamente deben contar con una fuente de ingreso, en contraposición de personas de 65 años o más en hogares pluripersonales, donde pueden depender de los ingresos laborales de otros individuos.

Tal como se vio anteriormente, existe una asociación estadística entre el sexo de la persona y su condición de pobreza monetaria con el acceso a una pensión contributiva, aunado al hecho de que la mayor parte de las personas adultas mayores carecen de una pensión del sistema contributivo en cualquiera de sus modalidades. Datos de la EHPM 2022 reflejan que, entre personas de 65 años o más sin cobertura contributiva, los niveles de pobreza extrema ascienden a 12.1% y de pobreza relativa a 20.5%; mientras que, entre personas con cobertura contributiva, la pobreza extrema abarca sólo al 2% y al 5.9 por ciento la pobreza relativa.

A continuación se presenta una estimación del costo anual de la ampliación del pilar no contributivo a las personas de 65 años o más en situación de pobreza y que no cuentan con una pensión contributiva. La pensión se entregaría de forma mensual; este pilar no contributivo debería estar integrado al sistema previsional contributivo (sólo como un mecanismo de seguridad social) y estar anclado a la información de programas sociales que cuentan con avances en estrategias de focalización. Los montos de pensión básica deberían estar indexados a un indicador de precios o al valor de la pensión mínima del sistema contributivo (de tal forma que no pierdan su valor en el tiempo).

Se contemplan dos escenarios para la estimación: el escenario 1 incorpora sólo a las personas de 65 años o más en pobreza extrema, mientras que el escenario 2 incluye a todas las personas de 65 años o más en pobreza total (es decir, tanto en pobreza extrema como en pobreza relativa).

Para definir el monto mensual de pensión no contributiva a considerar en la estimación, se tomaron en cuenta tres posibles valores monetarios: *a*) el valor per cápita de la canasta básica alimentaria a precios de 2022,¹³ indicador utilizado para fijar el umbral de la pobreza monetaria en El Salvador; *b*) se consideró el doble del valor actual de la pensión básica universal (al cierre de

¹³ Al cierre de 2022, el costo per cápita de la canasta básica alimentaria en el área urbana asciende a USD \$66 (umbral de la pobreza extrema).

2022 ascendía a USD \$50), es decir, USD \$100, que equivale a aproximadamente la tercera parte de la pensión mínima reflejada en la última ley de pensiones (USD \$304.60), y *c*) se considera el valor per cápita de la canasta básica ampliada (CBA),¹⁴ que equivalía a USD \$132 (umbral de la pobreza relativa). Si bien estos montos pueden ser debatidos desde un enfoque de suficiencia previsional, se fijan desde la idea de que la seguridad económica contribuye a prevenir el riesgo de la pobreza monetaria. (Huenchuan y Guzmán, 2007) y que una pensión no contributiva no debería sobrepasar una pensión mínima contributiva (Mesa-Lago, 2011).

Finalmente, se requiere estimar un costo de administración del programa. Para esto, en un contexto donde se realiza un programa de focalización para personas en situación de pobreza, la OIT (2020) se basa en estudios previos para definir un costo anual de 11% del valor total de las transferencias a realizar.

Los resultados de la estimación se presentan en el cuadro 1. Ante el primer escenario, donde se incluye sólo a las personas en pobreza extrema sin pensión contributiva, se beneficiaría a un total de 65 675 adultos mayores en El Salvador. Al brindarles un monto mensual de USD \$66, el costo del programa ascendería a USD \$57.7 millones; por otro lado, si el monto equivale al doble de la pensión básica vigente, el pilar no contributivo requeriría de USD \$87.5 millones anuales, mientras que brindarles un monto equivalente a USD \$136 mensuales implicaría una erogación anual de USD \$115.5 millones, los tres inferiores al 0.4% del PIB de 2022.

En el segundo escenario, la población beneficiaria incrementa en 170%, llegando a 177 390 adultos de 65 años o más en situación de pobreza que no cuentan con pensión contributiva. Esta población supera en 48% al total de personas pensionadas por vejez en el actual sistema contributivo. Brindar un monto de USD \$66 mensuales a estas personas implicaría una erogación

¹⁴ Equivale al doble del valor monetario de la CBA. Futuros esfuerzos deben profundizar en la actualización de una nueva línea de pobreza monetaria en El Salvador.

Cuadro 1. El Salvador. Estimación de costos de extensión de pilar no contributivo para personas de 65 años o más en situación de pobreza

	COSTO ANUAL DE PENSIÓN + COSTO ANUAL DE PENSIÓN + ADMINISTRACIÓN			COSTO ANUAL DE PENSIÓN + COSTO ANUAL DE PENSIÓN + ADMINISTRACIÓN			
	(MILLONES DE USD)			(PORCENTAJE DEL PIB)			
	POBLACIÓN BENEFICIARIA	MONTO 1 USD 66	MONTO 2 USD 100	MONTO 3 USD 132	MONTO 1 USD 66	MONTO 2 USD 100	MONTO 3 USD 132
ESCENARIO 1							
POBREZA							
EXTREMA SIN PENSIÓN CONTRIBUTIVA	65 675	USD 57.7	USD 87.5	USD 115.5	0.18%	0.27%	0.36%
ESCENARIO 2							
POBREZA							
TOTAL SIN PENSIÓN CONTRIBUTIVA	177 390	USD 156.0	USD 236.3	USD 311.9	0.48%	0.73%	0.96%

Fuente: Cálculos propios con base en EHPM 2022 y OIT (2020).

anual de USD \$156 millones; dar una pensión básica mensual de USD \$100 implicaría un gasto anual de USD \$236.3 millones, mientras que brindar un monto equivalente al doble del primer valor se traduce a contar con financiamiento anual de USD \$311.9 millones, los tres inferiores al 1% del PIB de 2022.

Una evaluación de impacto desarrollada por Martínez, Pérez y Tejerina (2015) mostró que la entrega de la PBU genera un incremento del ingreso no laboral promedio de los hogares con adultos mayores beneficiario en USD \$40.75. Dicho monto reduce en 12% la probabilidad de que un hogar con un miembro beneficiario de la PBU caiga en la línea de pobreza extrema; asimismo, reduce por la mitad la probabilidad de que las personas adultas mayores se desempeñen en actividades económicas.

Bajo el escenario 1, la cobertura previsional no contributiva en personas de 65 años o más podría llegar de 5.1% hasta a 10.1%, incrementando la cobertura total hasta 22.7%. Por otro lado, en el escenario 2, la cobertura no contributiva pasaría de 5.1% a 27.3%, lo que provocaría que la cobertura global ascendiera potencialmente hasta al 39.9% de la población de 65 años o más. Si bien no se alcanza la cobertura universal, estos mecanismos serían los primeros pasos para contribuir a la seguridad económica de las personas en la vejez bajo los principios de la seguridad social. Estas medidas deberán venir acompañadas de esfuerzos integrales en materia de política pública para incorporar a personas en la informalidad al sistema de pensiones (con mecanismos semicontributivos como el monotributo) y mejorar las condiciones laborales para ampliar el empleo formal con seguridad social en El Salvador.

REFLEXIONES FINALES: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA EL FORTALECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO

El propósito de este último apartado es reflexionar en torno a posibles espacios fiscales que permitan financiar parcial o totalmente alguno de los escenarios del pilar no contributivo, así como una aproximación a los desafíos políticos que pueden identificarse en el contexto salvadoreño vigente. Estas directrices tienen un alcance descriptivo, su profundización debe ser abordada por futuras investigaciones.

Posibles espacios fiscales

Dada su naturaleza solidaria, los pilares no contributivos suelen ser directamente financiado por el Estado, de preferencia mediante mecanismos progresivos que garanticen su sostenibilidad en el tiempo y con instituciones fuertes (CEPAL, 2018). El finan-

ciamiento de los pilares no contributivos demanda la discusión de una reforma fiscal integral y participativa, en donde se promueva la reducción de la regresividad fiscal y el combate a la evasión fiscal que afecta actualmente a El Salvador, así como una priorización del destino de los gastos gubernamentales.

En este sentido, algunas posibles fuentes de financiamiento para el pilar no contributivo son las siguientes:

Combate a la evasión fiscal. Estimaciones del Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (2016) muestran que, al calcular la evasión fiscal de personas jurídicas, el monto total asciende a aproximadamente USD \$800 millones anuales. Por otro lado, la misma fuente estima que, para 2015, la elusión fiscal en el país rondaba los USD \$400 millones anuales. La implementación de mecanismos para recuperar paulatinamente estos ingresos fiscales podría permitir tener espacios para financiar el pilar no contributivo de manera estable.

Revisión de prioridades en ejecución presupuestaria. Parte de las deficiencias en la cobertura previsional no contributiva, según Bertranou (2006), radica en la priorización de los Estados en asignar fondos públicos en detrimento de programas sociales. De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda (2019 y 2023), el presupuesto ejecutado (por el Gobierno Central) por el ramo de Defensa Nacional y ramo de Justicia y Seguridad Pública ha pasado de USD \$658.4 millones a USD \$974.2 millones entre 2018 y 2022. Esto implica un crecimiento absoluto de USD \$315.8 millones (un incremento acumulado de 48% en cuatro años), con lo que pudo financiarse el pilar no contributivo en el primer escenario por cinco años y medio. En 2023, la priorización del actual gobierno al componente de justicia y defensa nacional se ha intensificado aún, a tal punto que su presupuesto total en estos rubros es el más alto de Centroamérica en términos del PIB (BM, 2023). Así, es posible redireccionar parte de estos ingresos al fortalecimiento paulatino del pilar no contributivo.

El costo de oportunidad de la deuda pública. Al cierre de 2022, la deuda pública del sector público no financiero (SPNF) en

El Salvador ascendió a USD \$25 400 millones, equivalentes al 79% del PIB. Según datos del Ministerio de Hacienda (2023), el pago de intereses y amortización de deuda pública en 2022 ascendió a USD \$1 947.2 millones, equivalente al 21.8% del presupuesto general devengado en ese año. Estos pagos representan un costo de oportunidad para El Salvador, que podrían destinarse a programas sociales no contributivos. Los patrones continuos de endeudamiento se deben en gran medida al bajo crecimiento económico de El Salvador (Álvarez *et al.*, 2017), lo que exige, además de un pacto fiscal integral, planificación económica para impulsar un crecimiento económico inclusivo.

Desafíos políticos

La implementación de pilares no contributivos requiere no solamente de la identificación de espacios fiscales y fuentes estables de financiamiento, sino de voluntad política, en un contexto donde la seguridad social sea vista como un derecho humano. De acuerdo con Mesa-Lago (2020), los sistemas de pensiones deben adaptarse a la realidad de los mercados laborales para ampliar su cobertura. Esto implica el diseño de políticas públicas de corto y largo plazo, en un entorno de diálogo social participativo y con sustento técnico.

Sin embargo, los debates en torno a la cobertura del sistema de pensiones en El Salvador se han mantenido en un segundo plano, pues usualmente ha adquirido predominancia el vínculo previsional con las finanzas públicas, así como el debate ideológico sobre quién debería administrar los fondos: si una entidad pública o privada (Álvarez y Barrera, 2018). La baja cobertura también se ve mermada por la poca educación previsional (Argueta y De Paz, 2018, Fundaungo, 2023a), el poco diálogo social participativo que ha existido en las reformas (Mesa-Lago, 2011; Mesa-Lago y Rivera, 2017) y, para el caso de la reforma de 2022, la falta de acceso a los estudios actuariales (Portillo, 2023) y la premura con la que fue aprobada.

En El Salvador, durante los últimos cuatro años la situación política se ha caracterizado por un fuerte apoyo ciudadano hacia el actual mandatario Nayib Bukele,¹⁵ que se ha mantenido a lo largo del tiempo (Fundaungo, 2023b). Esta aprobación ciudadana se basa en buena medida en el descontento de la población hacia el sistema de partidos políticos tradicionales (Córdova, Argueta y Rodríguez, 2021) y la mejora en la percepción ciudadana en torno a los problemas de inseguridad y violencia (Fundaungo, 2023b). Sin embargo, este escenario coexiste con un deterioro en la institucionalidad y gobernabilidad del país, así como la implementación de medidas que afectan el ejercicio del Estado de derecho (Meléndez-Sánchez, 2021; Perelló y Navia, 2022).

Desde mayo de 2021, el partido Nuevas Ideas (donde milita el actual mandatario) cuenta con la aritmética legislativa suficiente en el primer órgano del Estado para aprobar leyes y decretos, sin necesidad de discutir o negociar con otros partidos políticos de oposición. La Ley Integral del Sistema de Pensiones (última reforma previsional a la fecha), por ejemplo, fue aprobada el 20 de diciembre de 2022 con 67 votos a favor, 2 en contra y 12 abstenciones (y con menos de un mes de discusión). El proyecto de ley, no obstante, no incorporó medidas para fortalecer los pilares no contributivos del sistema; estos temas tampoco fueron mencionados en el estudio expedito del anteproyecto. Esto puede reflejar el nivel de prioridad que tienen estos pilares no contributivos para la actual legislatura.

De cara a las próximas elecciones legislativas y presidenciales de 2024, el partido Nuevas Ideas lidera la intención de voto para todos los comicios (Fundaungo, 2023b), por lo que es posible que la configuración de partidos políticos dentro del órgano ejecutivo y legislativo se mantenga sin mayores cambios. Aun en el actual contexto de gobernanza en la toma de decisiones expedi-

¹⁵ De acuerdo con Fundaungo (2023b), al cierre del primer semestre de 2023 aproximadamente 9 de cada 10 salvadoreños catalogan como muy bueno o bueno el trabajo del actual presidente. La población brindó una calificación promedio de 8.4, valoración que se ha mantenido estable a lo largo del tiempo.

tas, a la fecha no se han tomado medidas para fortalecer los pilares no contributivos. Por el contrario, distintas coberturas periódicas (ver Flores e Ibarra, 2022; Monterrosa, Ramón y Rivera, 2023; Urquilla, 2023) han mostrado cómo el actual gobierno se ha retrasado en el pago de pensiones de los actuales beneficiarios del pilar no contributivo.

Desde esta perspectiva y a la fecha de cierre de este artículo, no es posible identificar señales concretas de que el gobierno retome como prioridad el fortalecimiento del pilar no contributivo. Sin embargo, para dar una conclusión más certera en torno a las oportunidades políticas, es necesario conocer en los próximos meses la plataforma de propuestas de los candidatos a los diversos puestos de elección pública que se disputarán en las próximas elecciones presidenciales, legislativas y municipales de 2024.

Anexo 1. Operacionalización de variables independientes del modelo logístico binario de factores asociados a no tener acceso a una pensión contributiva entre personas de 65 años o más, 2022

VARIABLE	DESCRIPCIÓN
RURAL	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona reside en área rural, 0 si reside en área urbana.
MUJER	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona es mujer, 0 si es hombre.
70-74 AÑOS	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona tiene entre 70 y 74 años y 0 en caso contrario. La categoría de referencia será personas entre 65 y 69 años.
75 A 79 AÑOS	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona tiene entre 75 y 79 años y 0 en caso contrario. La categoría de referencia será personas entre 65 y 69 años.
80 AÑOS O MÁS	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona tiene 80 años o más y 0 en caso contrario. La categoría de referencia será personas entre 65 y 69 años.
PRIMARIA	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona cursó hasta un grado dentro de primaria (1 a 6 años de escolaridad) y 0 en caso contrario. La categoría de referencia será personas con educación superior (13 años o más de escolaridad).
SECUNDARIA	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona cursó hasta un grado dentro de secundaria inicial (7 a 9 años de escolaridad) y 0 en caso contrario. La categoría de referencia será personas con educación superior (13 años o más de escolaridad).
BACHILLERATO	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona cursó hasta un grado dentro de bachillerato (10 a 12 años de escolaridad) y 0 en caso contrario. La categoría de referencia será personas con educación superior (13 años o más de escolaridad).
NO UNIDO/A	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona está soltera, divorciada, o viuda y 0 si guarda unión libre (acompañada) o está casada.

POBREZA EXTREMA	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona pertenece a un hogar en pobreza extrema y 0 en caso contrario. La categoría de referencia es no pobre.
POBREZA RELATIVA	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona pertenece a un hogar en pobreza relativa y 0 en caso contrario. La categoría de referencia es no pobre.
HOGAR SIN PROPIEDAD DE VIVIENDA	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona reside en un hogar que carece de la propiedad de su vivienda y 0 en caso de que sí sea propietario de su vivienda
HOGAR UNIPERSONAL	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona reside en un hogar unipersonal (ella sola) y 0 en caso de que la persona resida al menos con otro individuo más.
REDES DE APOYO	Variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona cuenta con redes de apoyo (haber recibido apoyo en efectivo de otras personas o familiares fuera del hogar pero al interior del país en los últimos 12 meses) y 0 en caso contrario.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Factores asociados a no tener acceso a una pensión contributiva entre personas de 65 años o más, 2022*

Variable dependiente: no tener pensión (1=no tiene pensión, 0= sí tiene pensión)

VARIABLE	β	ERROR ESTÁNDAR ROBUSTO
RURAL (A)	1.80 ***	0.1991809
MUJER (B)	0.76 ***	0.1295894
70-74 AÑOS (C)	-0.79 ***	0.2061045
75-79 AÑOS (C)	-1.24 ***	0.2125525
80 AÑOS O MÁS (C)	-1.59 ***	0.2114708
SIN ESCOLARIDAD (D)	3.49 ***	0.2533196
PRIMARIA (D)	2.50 ***	0.1963599
SECUNDARIA (D)	1.41 ***	0.2245030
BACHILLERATO (D)	0.48 **	0.2081057
NO ACOMPAÑADO/A (E)	0.07	0.1697138
POBREZA EXTREMA (F)	2.73 ***	0.6680555
POBREZA RELATIVA (F)	1.52 ***	0.2762745
HOGAR SIN PROPIEDAD DE VIVIENDA (G)	0.35 **	0.1609845
HOGAR UNIPERSONAL (H)	-0.71 ***	0.1815497
REDES DE APOYO (I)	0.73 ***	0.2130894
CONSTANTE	-0.22	0.1875603
OBSERVACIONES		6 179
PSEUDO R CUADRADO (0-1)		0.3378

Fuente: Cálculos propios con base en EHPM 2022.

* Categorías de referencia para cada variable: (a) área urbana, (b) hombre, (c) 65 a 69 años, (d) educación superior, (e) persona acompañada/casada, (f) no pobre, (g) hogar con propiedad de vivienda, (h) hogar pluripersonal, (i) no cuenta con redes de apoyo. Errores estándar calculados con base en efecto diseño de la EHPM 2022.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Armando y Saira Barrera (2018), *Socializar los costos: Las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador, 1996-2017*, Buenos Aires, CLACSO.
- , José Carlos Arévalo, Carlos Eduardo Argueta y Adriana Vides (2017), “Vínculos causales entre crecimiento económico, deuda pública y gasto gubernamental en El Salvador”, en Banco Central de Bolivia (ed.), *Balance del pensamiento económico latinoamericano. Compendio de documentos de investigación ganadores del II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano*, La Paz, Banco Central de Bolivia / APEL, pp. 113-170.
- Argueta, Carlos Eduardo y Adonay de Paz (2018), “Los determinantes laborales, educativos y socioeconómicos asociados a la cobertura efectiva del sistema previsional en El Salvador”, tesis de posgrado, UCA.
- Argueta, Nancy (2011), *Entre el individuo y el Estado: Condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador. Estudios sobre políticas públicas No. 2*, San Salvador, Fundaungo.
- , Francisco Bolaños y María Elena Rivera (2015), *Una nueva mirada a los desafíos de cobertura del sistema de pensiones en El Salvador: La densidad individual de cotizaciones. Estudios sobre políticas públicas No. 4*, San Salvador, Fundaungo.
- Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) (2023), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022*. Disponible en <https://onec.bcr.gob.sv/encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-ehpm/>, 5 de mayo de 2023.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2023), “Sistema de Indicadores de Mercado laboral y Seguridad Social (SIMS)”. Disponible en <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>, 6 de junio de 2023.
- Banco Mundial (BM) (2023), “BM: El Salvador invierte más en seguridad y justicia”. Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/05/23/El-Salvador-invierte-mas-en-seguridad-y-justicia>, 5 de junio de 2023.
- Barr, Nicholas y Peter Diamond (2006), “The Economics of Pensions”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, núm. 1, pp. 15-39. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj002>.

- Bertranou, Fabio (2006), “Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos”, *Bienestar y Política Social*, vol. 1, núm. 1, pp. 35-58.
- Bonilla, Alejandro y Jean-Víctor Gruat (2003), *Protección social: una inversión durante todo el ciclo de vida para propiciar la justicia social, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible*, Ginebra, OIT.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), *Panorama Social de América Latina, 2017*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2020), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Córdova, Ricardo, Carlos Eduardo Argueta y Luis Rodríguez (2021), *El Salvador 2019: La visión sobre el país, las actitudes democráticas y confianza institucional. Documento de Trabajo 03-2021*, San Salvador, Fundaungo.
- Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana José Siméon Cañas (UCA) (2016), *Análisis socioeconómico de El Salvador, segundo semestre de 2015*, San Salvador, UCA.
- Flores, Laura y Leonel Ibarra (2022), “Pensión básica universal no ha sido entregada a 58% de beneficiados”, *La Prensa Gráfica*, 3 de enero. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/economia/Pension-basica-universal-no-ha-sido-entregada-a-58-de-beneficiados-2022-0102-0049.html>, 28 de junio de 2023.
- Fuentes, Nelson, Gonzalo Aguilar y Camila Trillos (2022), *Impact of the COVID-19 Pandemic on the Formal Labor Market and the Pension System in El Salvador*, s. l., Inter-American Development Bank.
- Fundaungo (2023a), *Encuesta Coyuntural Marzo 2023. Boletín temático, marzo 2023*, San Salvador, Fundaungo.
- (2023b), *Evaluación de la gestión gubernamental y temas de actualidad del 2023. Boletín temático, junio 2023*, San Salvador, Fundaungo.
- Gil, Lyla y Manuel Delgado (2021), *El sistema de pensiones salvadoreño y el impacto del COVID-19. Aportes al Debate Sobre Políticas Públicas*, 9, San Salvador, Fundaungo.
- Ginneken, W. (2003), *Extending Social Security: Policies for Developing Countries. ess Paper*, 13, Ginebra, OIT.

- Ham Chande, Roberto, Berenice Ramírez y Alberto Valencia (2017), “¿Habrá pensiones?”, *Coyuntura Demográfica*, núm. 11, pp. 53-59.
- Huenchuan, Sandra y José Miguel Guzmán (2007), “Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas”, *Notas de Población de la CEPAL*, año XXXIII, núm. 83, pp. 99-126.
- Martínez, Sebastián, Michelle Pérez y Luis Tejerina (2015), *Atacando la vulnerabilidad en los adultos mayores: Evaluación de impacto de la pensión básica universal, programa nuestros mayores derechos en El Salvador*. Nota Técnica IDB-TN-883, Washington, DC, BID.
- Meléndez-Sánchez, M. (2021), “Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador”, *Journal of Democracy*, vol. 32, núm. 3, pp. 19—32. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0031>.
- Mesa-Lago, Carmelo (2011), *Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010)*. Estudios sobre políticas públicas No. 1, San Salvador, Fundaungo.
- (2020), *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades*, México, Fundación Friedrich Ebert.
- (2022), *Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política*. Colecciones de Políticas Sociales, Santiago de Chile, CEPAL.
- y M. E. Rivera (2017), *Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador. Evaluación comparativa y recomendaciones*. Documento de Trabajo 2017-1, San Salvador, Fundaungo.
- y M. E. Rivera (2020), *El sistema de pensiones en El Salvador: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 209 (LC/TS.2020/66). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Desarrollo Local (Mindel) (2021), *Memoria de Labores, junio 2020 - Mayo 2021*, San Salvador, Gobierno de El Salvador. Disponible en <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mindel/documents/memorias-de-labores>, 7 de julio de 2023.
- Ministerio de Hacienda (2019), *Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central 2018*, San Salvador, Dirección General del Presupuesto. Disponible en <https://www.trans->

parenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGP-IF-2018-21131.pdf, 6 de julio de 2023.

— (2023), *Informe de Seguimiento y Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Gobierno Central 2022*, San Salvador, Dirección General del Presupuesto. Disponible en <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGP-IF-2022-IS422.pdf>, 6 de julio de 2023.

Monterrosa, Wendy, Javier Ramón y Gerardo Rivera (2023), “Bukele abandona a los pobres”, *Voz Pública*, 9 de julio. Disponible en <https://vozpublica.net/2023/07/09/bukele-abandona-a-los-pobres/>, 10 de julio de 2023.

Nava, Isalia, Roberto Ham-Chande y Berenice Ramírez (2016), “Seguridad económica y vejez en México”, *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 10, núm. 19, pp. 169-190.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002), *Seguridad Social: un nuevo consenso. Informe de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, OIT. Disponible en <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/rep-vi.htm>, 7 de junio de 2023.

— (2020), *Universalización de las pensiones para las personas adultas mayores en El Salvador: Análisis de escenarios*, s. l., Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2023), “Se acaba la emergencia por la pandemia, pero la COVID-19 continúa”. Disponible en <https://www.paho.org/es/noticias/6-5-2023-se-acaba-emergencia-por-pandemia-pero-covid-19-continua>, 7 de mayo de 2023.

Perelló, Lucas y Patricio Navia (2022), “The Disruption of an Institutionalised and Polarised Party System: Discontent with Democracy and the Rise of Nayib Bukele in El Salvador”, *Political Studies Association*, vol. 42, núm. 3, pp. 1-21. DOI: <https://doi.org/10.1177/02633957221077181>.

Portillo, Denni (2023), “Superintendencia reserva información sobre ley de pensiones”, *La Prensa Gráfica*, 6 de enero. Disponible en <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Superintendencia-reserva-informacion-sobre-ley-de-pensiones-20230105-0115.html>, 5 de julio de 2023.

Ramírez, Berenice (2019), “La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana”, *El Trimestre Económico*, LXXXVI (4), 967-1001. DOI: <https://doi.org/10.20430/ete.v86i344.982>.

- Rivera, María Elena, Carlos Eduardo Argueta y Georgina Cisneros (2020), *Reforma del sistema de pensiones en El Salvador en el contexto de los convenios internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales*, San Salvador, Fundaungo / OIT.
- Rodríguez, Luis y Carlos Eduardo Argueta (2020), *El COVID-19 y su incidencia en la movilidad de la población salvadoreña. Documento de Trabajo 03-2020*, San Salvador, Fundaungo.
- Rofman, Rafael y Leonardo Lucchetti (2007), *Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura. Social Protection Discussion Paper No. 0616*, Washington, DC, BM.
- Urquilla, Katlen (2023), “Gobierno recorta fondos para pensión básica de adultos mayores en 2023”, *El Diario de Hoy*, 23 de enero. Disponible en <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/pensiones-impago-de-adultos-mayores-gobierno-nayib-bukele-presupuesto-2023-/1033967/2023/>, 20 de junio de 2023.

III. DESAFÍOS ACTUALES EN LA BÚSQUEDA DE UNA SOBERANÍA AUTÓNOMA

SOCIALISMO, DEMOCRACIA Y MERCADO, UNA MIRADA DESDE CUBA

JULIO CARRANZA VALDÉS

La caída del muro de Berlín en 1989 y la posterior desintegración y cambio de sistema en la URSS trajo como consecuencias no sólo una importante transformación en la geopolítica mundial, sino que también abrió una larga sucesión de interrogantes y debates sobre el socialismo como sistema socioeconómico alternativo al capitalismo.

La desaparición de países socialistas en todo el mundo occidental, con la única excepción de Cuba y las reformas exitosas en países socialistas de Asia, fundamentalmente en Vietnam y China, cambió de manera sustancial el debate sobre el socialismo, más allá de lo que aconteció en Europa del Este desde las fallidas reformas desarrolladas en países como Hungría y Checoslovaquia, incluyendo la autogestión yugoslava, etcétera.

Una de las consecuencias más importantes es que esta situación exige un debate más centrado en los problemas y los desafíos específicos de cada país y menos en las consideraciones más generales y abstractas del socialismo en general, por importante que éstas sean.

En el caso particular de Cuba, esta reflexión desde lo específico es, a nuestro juicio, fundamental, hecha a partir del conocimiento teórico e histórico general, pero también desde el conocimiento y los desafíos propios y concretos; de lo contrario, pocos aportes útiles se podrían hacer al respecto.

Se debe tener en cuenta que más allá de reflexiones académicas, Cuba está obligada a respuestas inmediatas. Hoy está en juego el futuro y los principios esenciales que han definido el proyecto de nación: soberanía nacional, justicia social y desarrollo económico y democrático.

Claro que, desde sus especificidades, la experiencia cubana también puede contribuir en algo a la reflexión más general sobre el futuro del socialismo, pero sin pretensiones de responder todo, por una razón: es imposible desde aquí y ahora. El socialismo es una teoría, pero también es una historia.

Hubo dos factores fundamentales que el socialismo histórico nunca solucionó: la cuestión del mercado y la de la democracia; sin una respuesta a estos dos factores no habría solución posible al tema del socialismo como alternativa histórica.

El mercado y la democracia en una propuesta socialista no son ni el mercado ni la democracia propios del capitalismo, pero han de partir de esa historia y de esa tradición, para llevarlos más allá y no para renegar a *tabula rasa* de ellos.

El socialismo no es ni podría ser la abolición total de la propiedad privada y la supresión del mercado, porque el socialismo es también una sociedad mercantil. Lo que distingue al socialismo es la abolición de la hegemonía del capital en las relaciones sociales esenciales.

La democracia, como todo, no debe ser estática, debe evolucionar, encontrar nuevas maneras de organizarse, sobre todo más formas de democracia participativa y directa. Las nuevas tecnologías permitirían hacerlo; imposible siglos atrás.

Se argumenta con razón que en aquellas democracias burguesas originales las representaciones del pueblo rápidamente se deformaron. Las deformó el capitalismo, no porque la forma de representación, las elecciones, los partidos políticos, la división de poderes, etc., fueran malas por definición; fueron las interferencias de los poderes económicos, o sea la hegemonía del capital, las que liquidaron su potencial democrático.

En un sistema que realmente acabe con la hegemonía del capital no tendría por qué suceder así. El problema estaba fundamentalmente en la esencia del sistema capitalista, en el predominio de la ley de la plusvalía, no en las formas políticas que este adoptaba. En estas últimas había muchas conquistas importantes de la humanidad y del propio movimiento obrero y popular; claro que deben evolucionar y encontrar alternativas superiores,

sólo señalé que en los procesos del socialismo histórico aquellas fueron prácticamente liquidadas sin otras alternativas superiores que las sustituyeran, siendo reemplazadas por el poder de la burocracia, a veces con aciertos y otras muchas con errores, autoritarismos, nepotismo, corruptelas, etcétera.

Es decir, en el socialismo histórico no ha sido la interferencia de los poderes económicos la que ha afectado a la democracia: ha sido el poder, a veces absoluto, de la burocracia y la extraordinaria concentración de ese poder y una mala o interesada lectura de la historia anterior. ¿Cuáles si no éstos fueron la esencia de los problemas del estalinismo? Esta consideración corresponde fundamentalmente a términos de mediano y largo plazo; no olvidar que durante los años de agresión y muchas veces de guerra, es necesario asumir determinadas restricciones y concentración de poder por necesidades de la defensa de la soberanía, pero eso responde a una necesidad específica y temporal. Insisto en que, en términos de mediano y largo plazo, la concentración excesiva del poder no favorece al objetivo socialista. Las necesidades que impuso la defensa con frecuencia se excedieron y se prologaron en el tiempo y hasta pasaron a formar parte de los “principios” y la “teoría” del sistema.

No he dicho que hay que volver a las formas de la democracia establecida por las revoluciones burguesas, como con acierto ha señalado un colega, el socialismo debe encontrar su propio diseño. Digo que el socialismo histórico, conjuntamente con sus grandes conquistas iniciales en el terreno del más justo reparto de la riqueza y la importante ampliación de los derechos sociales, liquidó las formas de representación real que deben emanar de las propuestas que soberanamente el pueblo y los trabajadores realizan. En el caso del socialismo en Europa del Este, esas limitaciones quedaron muy claramente evidenciadas.

El propio hecho de que el pueblo y los trabajadores no pudieran defender su sistema cuando, por las razones que fueran, la burocracia decidió liquidarlo es un ejemplo de esas insuficiencias. Creo que el balance de poderes (estoy hablando en términos generales) no debería descartarse por definición: todos los poderes en manos del pueblo, pero no necesariamente concentrados.

Una cosa es legislar, otra es gobernar y una más impartir justicia. Eso no tendría por qué restarle poder al pueblo si todos ellos están en sus manos, pero con los balances y las independencias que garanticen equilibrios e impidan los excesos. Eso no excluiría determinada preeminencia de un órgano supremo, por ejemplo, el parlamento, pero con prerrogativas muy definidas y acotadas por la constitución. Gobernar para el pueblo.

Como creo que es necesario entender, los primeros años de una revolución no son representativos de todo el proceso de construcción socialista, son años muy importantes y especiales por sus grandes transformaciones, en general acompañados de una mística muy particular. Se cambian grandes estructuras en procesos rápidos, es necesario vencer las viejas resistencias, hay liderazgos históricos de una gran y legítima autoridad. A este periodo corresponden formas de poder muy fuertes para poder mover la historia rápidamente hacia delante, para crear las bases del nuevo sistema.

Pasado cierto tiempo, no demasiado largo, las condiciones inevitablemente cambian, las tareas y los desafíos son otros, es preciso construir el consenso de otra manera, hay nuevas generaciones, una mayor diversidad de nuevos actores sociales y económicos. Es esa la etapa en la cual el socialismo debería consolidarse como sistema; para eso la institucionalización es imprescindible y a ésta deberían corresponder otras formas de ejercicio del poder democrático del pueblo, con otras maneras más plurales e inclusivas que den otras garantías, sin perder, repito, la soberanía y máxima autoridad popular. ¿Es eso lo que ha sucedido en la historia? Francamente, creo que no. El objetivo sería la unidad del sistema en la diversidad de actores, intereses y puntos de vista que inevitablemente lo acompañan, sin falsas unanimidades y con un debate sistemático y profundo, una sociedad civil activa de organizaciones populares autónomas.

Esto no excluye —al contrario— el importante rol político (no gubernamental ni necesariamente electoral) del partido revolucionario (tampoco forzosamente único ni único revolucionario) según la historia de cada caso.

Lo que sí creo que es esencial para la democracia socialista son las garantías que el sistema tenga para impedir, desde el poder político, la restauración de la hegemonía del capital, es por eso que se deben asegurar constitucionalmente el liderazgo y la preeminencia de la propiedad social (pública) en el sistema económico (eficiente y descentralizada, claro), que obviamente debe ser diverso, coexistiendo con diferentes actores y otras formas de propiedad cooperativa y privada, legalmente establecidas y aseguradas por las garantías correspondientes, pero con límites y regulaciones (legales y fiscales) muy claras que garanticen ese liderazgo social, popular, a partir de la propiedad no enajenable sobre los principales medios de producción y la regulación del sistema todo, donde operan la totalidad de los actores económicos.

Desde el control del Estado popular, nunca del capital, ahí hay, creo yo, una dimensión esencial e irrenunciable del socialismo. Por supuesto que esto sólo es posible en la medida en que se reproduzca el consenso a favor del sistema; sin este factor la reproducción y defensa misma del sistema primeramente se hace cuesta arriba y, finalmente, imposible.

El mercado operando, pero subordinado a la democracia, la economía dinámica y descentralizada, pero subordinada a la política y al interés individual reconocido y protegido en su legítima validez, pero subordinado al interés colectivo, sin mal entender estas subordinaciones ni la relativa autonomía de cada esfera.

El control democrático del sistema es esencial tanto para impedir la restitución de la hegemonía del capital, como para impedir que la burocracia se convierta en una “nueva clase” que enajene la esencia social del proceso revolucionario, como ha ocurrido en otras experiencias históricas. A eso contribuye, por ejemplo, procesos de privatización de ciertas actividades y/o la renta de locales sin las licitaciones y la transparencia adecuada como ya ha estado sucediendo.

Aclaro, antes de que se malentienda, que cuando digo la economía subordinada a la política no me refiero a hacer de la economía un manejo caprichoso y burocrático: la economía es una

ciencia y es un sistema complejo y como tal hay que tratarla y estudiarla. En el caso que nos ocupa, hay que hacerlo con arreglo a las leyes de producción y distribución propias del socialismo y del periodo de transición a éste —recordar, porque es muy útil, la *Crítica al Programa de Gotha* (Marx, 1938)—. Lo que digo es que esa regulación y planificación estratégica y eficiente de la economía debe estar conducida por el interés público y es precisamente el procesamiento del interés público la esencia de la política.

Esto es exactamente lo contrario de lo que pretende el capitalismo, más aún en su versión neoliberal, o sea, una marcha “autónoma” de la economía y los mercados en función esencialmente de los intereses del capital (por mucho que proclaman la protección de los intereses del individuo, son los intereses del capital la esencia misma del sistema), todo lo opuesto a lo que aspira y debe garantizar el socialismo.

Se trata de consideraciones generales, que creo importante debatir, pero que no operan de igual manera en cada experiencia histórica. El camino histórico al socialismo es diverso y las situaciones concretas, formas de acceso al poder político, correlaciones de fuerzas, niveles de desarrollo, culturas, ubicaciones geográficas, etc., determinan los cursos específicos en cada país, pero siempre es necesario pensar sin dogmas sobre los horizontes que se plantean.

Por supuesto que el mercado es parte importante e inevitable de la economía socialista en general y de cualquier opción socialista en particular. En el caso concreto de Cuba más aún: o se asume y se regula adecuadamente o se establece de la peor manera posible, es decir, a través del mercado negro y la corrupción, con las consecuencias económicas, políticas y sociales que todos conocemos.

La verdad es que el hecho de que todavía la necesidad del mercado en el socialismo (en el sentido filosófico del concepto *necesidad*) sea objeto de cuestionamiento preocupa y mucho, como también inquieta su contrario, o sea, en el caso de Cuba, la renuncia a la alternativa socialista: dos caras de una misma moneda.

El mercado es una relación social de producción, por tanto, objetiva, no se le puede subestimar ni eliminar por decreto; el mercado antecede al capitalismo y también lo sucede. El problema es que, en el capitalismo, sobre todo en su expresión neoliberal, el mercado da cuenta de todas las relaciones en todos los sectores con muy bajos niveles de regulación, esencialmente conducido por los intereses del capital. En el socialismo, dado el poder del Estado y el carácter del sistema, es posible una importante regulación del mercado e incluso sacar de éste a determinadas actividades que son fundamentales para los derechos de las personas y para la justicia social, como son la salud, la educación y la seguridad social, o sea, como venimos diciendo desde hace años en varios trabajos, a la economía socialista corresponde también una estructura de mercado. Insistimos en la idea de que el socialismo es también una sociedad mercantil, no es la supresión del mercado, tampoco la desaparición total de la propiedad privada sobre los medios de producción, es la eliminación de la hegemonía del capital y eso significa: la regulación del mercado con fundamentación económica (no una regulación caprichosa e improvisada) y el límite extraeconómico a la expansión de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción, que se deben mantener bajo propiedad pública, pero no la eliminación total o casi total de la propiedad privada sobre medios de producción, que es fundamental y un complemento y una parte imprescindible de la economía en muchos sectores y actividades económicas.

Por cierto, como he expresado en otros textos e insisto aquí, lo que es socialista o capitalista no es una empresa o un sector de empresas en particular —como con frecuencia se afirma en los medios oficiales de Cuba, donde a la empresa estatal se le llama socialista, no a las demás, lo cual por omisión podría indicar el carácter capitalista de éstas y por tanto se les coloca en una lógica anti sistémica con todos los peligros que eso implica—. Lo que es socialista o capitalista es el sistema que las contiene, las articula y las regula a todas.

Las economías capitalistas tienen empresas públicas en manos del Estado y no por eso son empresas socialistas: son las em-

presas públicas de un sistema capitalista. Así, el socialismo ha de tener empresas privadas (en las escalas y sectores que se definen) y no por eso son empresas capitalistas: son las empresas privadas de un sistema socialista. En mi opinión, esta distinción conceptual es esencial. Si pensamos el tema desde el caso muy particular de Cuba, el asunto es aún más evidente.

Como expresé previamente, el socialismo es una teoría, pero es también una historia. En la teoría del socialismo, Marx y Engels insistieron en que dos condiciones son esenciales para la construcción socialista: *a*) un alto nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y *b*) la necesidad de un sistema socialista internacional, es decir, en varios países a la vez, que permitiera las imprescindibles articulaciones económicas y políticas internacionales.

Eso dio lugar más tarde a la discusión de si se podía plantear una alternativa socialista en Rusia, considerado entonces el país más atrasado de Europa. Para determinar en esa discusión, Lenin redactó y publicó su riguroso estudio *El desarrollo del capitalismo en Rusia* (Lenin, 1950), cuya conclusión era que, a pesar de su condición de país relativamente más atrasado de Europa, el capitalismo había llegado allí a un nivel que permitía plantearse una alternativa socialista, además de apostar por la revolución en el resto de Europa, lo cual en aquel momento parecía posible.

Años después, cuando las alternativas revolucionarias en Europa fueron cerradas, entre otras cosas por la acción de la socialdemocracia internacional de la época, Stalin planteó e implementó la teoría del socialismo en un solo país; por cierto, en qué país: el más grande del mundo y con grandes riquezas naturales.

Si pensamos a la Cuba de hoy desde esta perspectiva, se hacen evidentes dos particularidades: *a*) se trata de un país económicamente atrasado y en crisis, y *b*) no cuenta con un campo socialista internacional que lo acompañe (como sí lo fue en décadas pasadas). A eso habría que añadir tres características más: *c*) es un país bloqueado y agredido, *d*) se encuentra en un lugar geopolítico muy difícil, y *e*) cuenta con muy escasos recursos naturales.

Es decir, es un país muy distante de las “condiciones necesarias” para el socialismo, según establecen tanto la teoría como la historia del sistema.

Se debe tener en cuenta además que las condiciones y tendencias internacionales que en la década de los sesenta y ochenta parecían indicar un cambio en el contexto internacional favorable al avance de la revolución cubana, fueron revirtiéndose una a una quedando Cuba en un mayor aislamiento económico, político e ideológico.

A saber: en los 1960 y 1970 la hegemonía estadounidense parecía declinar, había fuertes luchas internas por la conquista de derechos civiles, en contra de la discriminación racial, etc., lo cual se reforzó con las manifestaciones en contra de la guerra en Vietnam, parte importante de toda una generación expresándose en contra del *status quo* y creando una nueva contracultura. El ejército estadounidense fue a la postre derrotado en Vietnam, a lo que se sumó en 1971 la declaración de la inconvertibilidad del dólar en oro y, finalmente, el escándalo de Watergate con la renuncia del presidente Richard Nixon.

Contrariamente, los países socialistas de Europa Oriental, fundamentalmente la Unión Soviética, atravesaban en general un periodo de estabilidad y crecimiento, a pesar de acontecimientos negativos como la invasión de Checoslovaquia en 1968. La URSS había puesto el primer satélite en el espacio y había llevado al primer hombre y luego a la primera mujer al cosmos, o sea, la tendencia indicaba un notable potencial de crecimiento y mayor influencia internacional del campo socialista.

En parte de Europa Occidental también aparecían con mayor o menor intensidad movimientos contrahegemónicos como el de París en 1968, además de que se establecieron varios gobiernos socialdemócratas que buscaban la mayor independencia de Estados Unidos y programas de orientación social; tal fue el caso del Olof Palme en Suecia, François Mitterrand en Francia, Willy Brand en Alemania y Mario Soares en Portugal. Se llegó a hablar en Occidente de una geopolítica policéntrica, o sea multipolar.

En África se había generalizado el avance de los movimientos de liberación nacional, alcanzándose la descolonización en muchas partes con el surgimiento de nuevas repúblicas independientes. La tendencia indicaba que éstas desarrollarían una política soberana, rompiendo la influencia de sus viejas potencias coloniales.

En América Latina se fortalecían y combatían movimientos revolucionarios, muchos de ellos de inspiración cubana. La tendencia parecía indicar el posible triunfo, por una u otra vía, de revoluciones populares en varios países.

Todas esas tendencias parecían mover la situación internacional hacia un nuevo escenario favorable al desarrollo de la Revolución cubana, de hecho, si se revisa la política exterior del país durante esos años, se puede comprobar que el gobierno trabajó y actuó para favorecer el fortalecimiento de esas tendencias.

De otra parte, a partir de la primera mitad de los setenta Cuba reforzó su alianza con el bloque socialista de Europa y con la URSS en particular. En 1972 se decidió la integración de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Claro que se debe destacar que, a pesar de una notable dependencia económica, Cuba mantuvo importantes niveles de autonomía que se expresaban en su política de claro apoyo al movimiento revolucionario latinoamericano y africano, su exitosa intervención en importantes guerras en África, fundamentalmente en Angola y Etiopía.

Desde Cuba se apreciaba lo esencial de mantener la resistencia y la radicalidad del proceso a pesar del bloqueo y las agresiones, en espera de que todas estas tendencias cristalizaran en un contexto internacional mucho más favorable para el país.

Sin embargo, la historia fue bien diferente, todas esas tendencias se revirtieron en un sentido contrario al conveniente para la Revolución Cubana. Ya para mediados y finales de los ochenta la hegemonía estadounidense no sólo no declinó, sino que se fortaleció; mientras que el campo socialista no sólo no se fortaleció, sino que desapareció en toda Europa Oriental y la propia URSS se desintegró. Tras los gobiernos de Margaret Thatcher en

Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos, con sus políticas de globalización neoliberal y hegemónica, los gobiernos europeos abandonaron sus pretensiones de independencia y terminaron en una alta subordinación a los intereses de Estados Unidos, como ha quedado claramente evidenciado en la actual guerra de Ucrania y sus antecedentes a través de la OTAN. Por otro lado, los nuevos países africanos en general se convirtieron en dóciles clientes de sus viejas potencias coloniales y el movimiento revolucionario en América Latina (con la excepción de Nicaragua) fue derrotado militar, política e ideológicamente con directrices fuertemente represivas, apoyadas por Estados Unidos, Israel y Francia (Robin, 2004).

Cuba quedó aislada, sin alianzas internacionales y bajo mayores presiones de Estados Unidos, con un bloqueo económico, comercial y financiero, endurecido con leyes como la llamada Torricelli y la Helms Burton —a pesar de que se debe destacar la permanente condena de la casi totalidad de los países miembros de la ONU al bloqueo estadounidense con muy escasas excepciones, cuestión de gran importancia política, pero sin efectos prácticos sobre la política estadounidense—.

En estas complejas circunstancias sobrevino una etapa muy difícil calificada como Periodo Especial en Tiempos de Paz, en realidad una política de ajustes y resistencia para preservar la soberanía del país y la justicia social que duró casi una década.

Durante ese periodo se realizaron algunas reformas económicas, pero que no cambiaron esencialmente el carácter burocrático e hípercentralizado del modelo. En 1995 tres economistas nos juntamos para escribir una propuesta de profunda transformación económica que fue publicada bajo el título *Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate* (Carranza et al., 1995).

El planteamiento esencial era que la economía cubana había establecido un modelo económico muy similar al del socialismo europeo y que más allá de la discusión de si ésta había sido o no una decisión adecuada, lo que quedaba claro era que en las nuevas condiciones internacionales ese modelo era inviable para

solucionar los problemas de la economía nacional, de manera que se debía mover hacia un modelo B, lo cual exigía responder dos preguntas esenciales: a) ¿qué sería B?, y b) ¿cómo se iría de A a B? El libro se proponía responder a esas dos preguntas para poner la propuesta a debate. Se trataba de una propuesta concreta y técnicamente fundamentada que planteaba que, a través de un primer y corto periodo de estabilización macroeconómica, se debía pasar por tres etapas a través de nueve esferas de acción, para que, en el mediano plazo, se llegara a una economía socialista con mercado, descentralización y diversidad de propiedad y actores económicos. El libro motivó debates, tuvo varias ediciones en diversos países y cosechó reconocimientos, pero la política que se decidió no coincidió en casi nada con lo planteado.

Para finales de los 1990 y la primera década de los 2000, en América Latina se abrió un nuevo escenario con gobiernos progresistas en varios países, sobre todo la Revolución Bolivariana en Venezuela, que favorecieron a Cuba. El país podía colocar su colaboración en sectores como la medicina, la educación, el deporte, etc., y a cambio recibir importantes recursos como el petróleo. Hacia el interior, este nuevo horizonte revirtió las pocas reformas de los 1990 y se volvió hacia una mayor centralización con el Programa de la Batalla de Ideas, que en su esencia significaba un regreso a un periodo anterior a la crisis de 1986 a 1990, llamado “proceso de rectificación de errores y tendencias negativas”; a nuestro juicio, con impactos negativos sobre la economía y desfavorables para el aterrizaje en la crisis que sobrevino en los 1990 con la desaparición del campo socialista y que obligó a algunas reformas que se movían en otra dirección.

Unos años más tarde, avanzada la primera década del siglo XXI, se hacía obvio que esa opción se volvía a agotar, lo cual llevó, bajo el nuevo liderazgo de Raúl Castro, a la aprobación de importantes documentos en los Congresos del Partido que aceptaban y promovían la necesidad de una reforma económica, me atrevo a decir que, en lo esencial, en la misma dirección que habíamos propuesto en aquel libro que tenía ya casi dos décadas.

El principal de estos documentos es la llamada “Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista”, aprobado por el Congreso del Partido Comunista en 2017; también la nueva Constitución de la República, aprobada en 2019. Sin embargo, a pesar de los espacios abiertos, la tan necesaria reforma tardó años en comenzar y lo hizo de manera lenta, tímida y sin la integralidad necesaria. Así se llegó a la difícil etapa de pandemia del covid-19 en 2020, y a pesar del extraordinario éxito de haber creado con talento científico nacional vacunas muy eficaces que lograron controlar la situación, la economía cayó en una depresión y una notable inflación que no ha parado hasta hoy, con todas las consecuencias sociales y políticas que esto tiene.

LA COMBINACIÓN DE TRES CRISIS

En primer lugar, hay que tener en cuenta que se viene de un largo periodo de crisis con algunas intermitencias, pero insuficientes recuperaciones. Comenzó en la década de los noventa, cuando la caída del campo socialista y la desaparición de la URSS, sumada a la intensificación del bloqueo estadounidense, que dio lugar a la obsolescencia del modelo económico que, como expresé, fue esencialmente inspirado en las economías de los países socialistas de Europa del Este y que había sido establecido durante las primeras décadas de institucionalización de la revolución, sobre todo en las décadas de los setenta y los ochenta, después del fracaso de la zafra azucarera de 1970 que pretendió, sin lograrlo, producir 10 millones de toneladas de azúcar. A esa etapa (1975-1986) correspondió, por cierto, el periodo de mayor crecimiento y estabilidad de la economía nacional.

En otros textos hemos intentado hacer una periodización de esta larga etapa de crisis que se extiende ya por más de tres décadas, hasta llegar a este último segmento crítico que comenzó en 2020, cuando nuevamente los principales indicadores económicos volvieron a caer notablemente y el nivel de vida de la población se contrajo quizás como en ningún otro periodo anterior,

incluido el de los noventa. En este caso con una generación diferente y, desde 2018, bajo la conducción de un nuevo gobierno que, por razones lógicas, no tiene ni podría tener la influencia, la autoridad histórica y el liderazgo del de entonces.

FACTORES QUE INCIDEN SOBRE LA ACTUAL SITUACIÓN

Entre los factores que inciden sobre la actual situación se encuentran:

a) El mayor reforzamiento del bloqueo de Estados Unidos que, después del importante, pero muy breve momento de notable mejoría en las relaciones con ese país durante el final del gobierno de Barack Obama, ha llegado a extremos fortísimos bajo la delirante administración de Donald Trump.

b) El impacto de la pandemia global del covid-19, que ha significado por más de dos años la pérdida casi total de los ingresos del turismo (ahora en una relativa, pero aún insuficiente recuperación) y el compromiso de importantes y muy escasos recursos para enfrentar sus diversas consecuencias internas.

Como he señalado, es muy notable durante este periodo el extraordinario logro, quizás el único significativo en este contexto, alcanzado por la comunidad científica cubana al obtener de manera rápida y efectiva varias vacunas anti covid-19 para garantizar la cobertura total y muy efectiva de la población.

c) El peso de la deuda externa, una y otra vez parcialmente renegociada con los principales acreedores de Cuba (incluidos China y Rusia, con los que se logró suspender el pago de su servicio hasta 2027), pero que sigue limitando el acceso del país al crédito, al comercio y a la inversión internacional.

d) El deterioro de la situación internacional, impactada por la guerra de Ucrania, que, en términos económicos, se caracteriza por la volatilidad y

la incertidumbre de los mercados, así como por un fuerte proceso inflacionario a nivel mundial.

e) Por último, un factor esencial de carácter interno que es la tardía, lenta e insuficientemente articulada reforma económica que requiere la economía nacional.

Durante estos años se han tomado decisiones que, vistas en sí mismas, parecerían adecuadas, pero al ser mal diseñadas y peor implementadas, sin las condiciones necesarias y sin conexión con la reforma integral y profunda que la economía necesita, han provocado efectos recesivos e inflacionarios a la vez. Dos ejemplos: el llamado “ordenamiento monetario” en enero de 2021 y la llamada “bancarización” en agosto de 2023. Sobre estas medidas específicas y sus consecuencias he escrito en otros textos y en extenso mis apreciaciones críticas.

Si se tiene en cuenta la combinación de los factores anteriores, se podría afirmar que los retos y presiones han sido enormes y la respuesta no ha estado a la altura, ni con la certeza y agilidad demandan. Sin embargo, se debe reconocer la capacidad de resistencia que hasta ahora ha tenido el país ante las dificultades y la agresión, a pesar de momentos de aumento en la tensión social como ocurrió el 11 de julio de 2021 (Carranza *et al.*, 2021).

Tratando de diseccionar la actual situación, se podría decir que la economía nacional enfrenta al menos tres crisis que se superponen y refuerzan unas a las otras en el mismo tiempo y espacio, lo cual explica las especificidades y complejidad de la crisis general de la economía cubana en la actualidad.

LA CRISIS ESTRUCTURAL DEL MODELO ECONÓMICO

Como afirmamos antes, más allá de la discusión de si fue o no la mejor opción, la realidad es que durante años la economía cubana adoptó un modelo de organización inspirado en las econo-

mías socialistas de Europa Oriental y acompañado de un proceso de integración en el espacio económico que éstas conformaron con el CAME.

La desaparición de ese mundo y el cierre del espacio económico que había permitido a Cuba suplir en gran medida el aislamiento impuesto por el bloqueo estadounidense, hacía evidente desde muy temprano en la década de los noventa la necesidad de una reforma fundamental de la economía, no para abandonar su horizonte socialista, pero sí para adaptarla a las nuevas y difíciles condiciones internacionales. Como señalé antes, contribuir y debatir sobre ese cambio que apreciábamos como necesario fue lo que motivó nuestro libro publicado en La Habana en 1995 (Carranza *et al.*, 1995), sin embargo, más allá de cambios puntuales, algunos de ellos ciertamente muy importantes, como la autorización de MIPYMES privadas, cooperativas no agropecuarias, mayores libertades para la importación y la exportación, etc., el modelo de organización de la economía nacional no ha sido hasta el momento reestructurado en la medida y con la profundidad e integralidad necesaria.

Como hemos explicado antes, después de casi dos décadas de debates y sobre todo de acumulación de evidencias, los congresos del partido discutieron y aprobaron documentos que abrían el espacio político para avanzar en la reforma económica necesaria, como ya citamos, principalmente “La conceptualización del modelo económico”, los “Lineamientos económicos” y, finalmente, la nueva Constitución de la República, aprobada en 2019 por el voto mayoritario de la población.

Sin embargo, las medidas de cambio comenzaron a avanzar de manera tardía y sin suficiente integralidad, lo cual ha demorado y demora la articulación de la única solución estratégica que, en mi opinión, tiene la economía socialista cubana para plantearse la superación de los inmensos desafíos que enfrenta y las enormes presiones que se le oponen.

Integrar los diferentes actores económicos a partir de sus diversas formas de propiedad y gestión, reforma profunda de la empresa estatal (líder del sistema), reforma del subsistema de

producción agropecuaria, modificación de la relación entre planificación y mercado, movimiento del modelo económico hacia la mayor descentralización, construcción de los mercados —incluidos los de medios de producción y monetario—, con sus correspondientes regulaciones, una política monetaria, cambiaria y fiscal activa, económicamente fundamentada y rigurosamente implementada, una política social focalizada y efectiva, una política inversionista que responda a las prioridades nacionales, y todo en la secuencia adecuada es esencial para ese proceso.

La reforma de la empresa estatal es un punto clave (Gutiérrez y Carranza, 2022c): hacer los cambios tanto de su organización interna (para que expresen mejor los intereses de su dueño, que es el pueblo) como de las formas bajo las cuales se relacionan entre ellas y con el resto de los actores económicos, para crear las condiciones que permitan elevar su eficiencia, misma que hoy, en términos generales, se encuentra en niveles claramente bajos; una dinámica económica con mayor autonomía y en un contexto competitivo y de restricciones financieras recias. El liderazgo de la empresa estatal (pública) en la economía nacional no debe ni puede ser establecido por “decreto”, sino como resultado de su escala, eficiencia, competitividad y rentabilidad.

La adecuada operación de los mercados, con las regulaciones necesarias, incluido el muy importante mercado monetario, es un imposible sin una empresa estatal reformada que le permita asistirles sin provocar fuertes distorsiones (Gutiérrez y Carranza, 2022c).

Los mercados deben integrar a la totalidad de los actores económicos (estatal, cooperativo y privado, más las empresas de inversión extranjera), bajo el liderazgo de la empresa estatal, la cual además debe responder a una planificación más estratégica y financiera que a la tradicional planificación burocrática que ha afectado a las economías socialistas, la cubana incluida.

LA CRISIS MACROECONÓMICA

En segundo lugar, la crisis macroeconómica se vio precipitada después de 2020 con la llegada de la pandemia del covid-19. En dos años la economía se contrajo más de un 13%, con una muy ligera recuperación del 1.3% del PIB durante 2022. Las importaciones se redujeron de manera drástica y abrupta, con lo cual la escasez de prácticamente todo invadió los espacios de la economía nacional, con la generación de dificultades múltiples y malestares crecientes en la población.

Todos los espacios de comercialización se han caracterizado durante los últimos dos años y medio por una escasez sostenida y filas permanentes, más en los que ofertan en moneda nacional, pero también en los que ofertan en la llamada MLC (una moneda bancaria que se crea con el depósito de divisas a tasas establecidas por el banco, muy por debajo de las que trabajan en el mercado negro, para operar en establecimientos oficiales que funcionan en esa moneda, por lo general desabastecidos y con altos precios). Esto último es más difícil de comprender puesto que se trata de un segmento que puede autofinanciarse y sostener el flujo de divisas que favorezca a la economía.

En este sentido y como varios economistas venimos proponiendo desde hace tiempo, se ha decidido recientemente una mayor liberalización de los mercados mayoristas y minoristas, medida aún por implementar totalmente.

Durante los últimos meses los mayores abastecimientos han sido realizados esencialmente por pequeñas empresas privadas, fundamentalmente a través de importaciones, pero a precios inalcanzables para la inmensa mayoría de la población, expresión de una inflación galopante y aún sin control.

La inflación y el caos monetario son precisamente las expresiones más evidentes de esta dimensión de la crisis que permanecen y crecen en el país, resultado de la contracción de la economía y también de las insuficiencias e imprecisiones con las que se ha conducido la política económica durante los últimos tres años, incluida la manera en que se concibió e implementó

el llamado “ordenamiento monetario” comenzado en enero de 2021.

Las causas de la inflación no están solamente en la política económica y monetaria; sin duda también existen importantes factores externos, pero la política económica interna la ha alimentado notablemente, habida cuenta de la caída de la oferta debido a la contracción de la producción y las importaciones.

De una parte, la multiplicación de los costos empresariales con la devaluación de la moneda nacional desde enero de 2021 y luego, pretendiendo compensar la subida de precios, una expansión excesiva de la demanda con el incremento de los diversos ingresos y el reparto de “utilidades” sin los respaldos productivos y los cálculos precisos que permitan mantener los equilibrios macroeconómicos y mantener bajo control el déficit fiscal, factores indispensables para la estabilidad y el crecimiento de cualquier economía.

La fuerte expansión de la demanda en una economía como la cubana, donde la base industrial y productiva del país en general, la agricultura incluida —tan afectada, a la vez que atada aún por limitaciones a todas luces injustificadas (además de la tremenda presión del bloqueo estadounidense)—, hace que la respuesta a esa expansión monetaria no sea productiva sino inflacionaria. No existe, de manera que se pueda activar rápidamente, lo que las propuestas keynesianas llamaban “factor de multiplicación”.

De ahí la importancia de la subestimada secuencialidad e integralidad de la reforma. Antes de multiplicar los costos y expandir la demanda se deben crear las condiciones para la recuperación de la oferta vía la producción y las importaciones con el avance adecuado de la reforma económica integral, incluida la consolidación de los diferentes actores económicos, entre ellos el emergente sector privado de PYMES y cooperativas, así como —y de manera esencial—, la reforma de la empresa estatal, también con una parte de las divisas disponibles dedicadas a mantener importaciones fundamentales, sobre todo medicamentos, alimentos y determinados medios de producción, aun cuando

eso implique una reducción de la tasa de inversión en sectores como el turismo.

Es decir, por supuesto que el establecimiento de un mercado cambiario integrado y el ordenamiento monetario deben ser un componente muy importante de la reforma, pero no de cualquier manera, con cualquier orden ni en cualquier momento, porque su efecto, como demuestran las evidencias, puede ser exactamente contrario al que se pretende.

Al “ordenamiento” se suman las medidas relativamente recientes para el establecimiento de un mercado monetario de compra y venta, pero vuelve a realizarse de manera parcial, limitada y no integrada. Las empresas privadas y cooperativas no pueden obtener las divisas que necesitan para cerrar el círculo de sus operaciones, lo cual ha motivado una nueva espiral de crecimiento del precio de las divisas en el mercado paralelo con todas sus implicaciones, entre ellas el alimento de la inflación.

Finalmente, en agosto de 2023 la “bancarización” —en mi apreciación otro error (aunque de un efecto menor al del ordenamiento monetario), debido a la manera en que se ha planteado, pues limita muy fuertemente el uso de efectivo sin que existan las condiciones mínimas para que los bancos y las redes financieras funcionen adecuadamente, como hemos advertido varios economistas y como ya demuestran las evidencias—, esta nueva medida, desconectada, extrema y sin las condiciones necesarias, impactará negativamente sobre la economía, estimulando un mercado negro mayor y generando recesión, sobre todo en el sector no estatal emergente. La imposibilidad de obtener a través de la banca suficientes divisas para financiar las importaciones de bienes de consumo y medios de producción, obliga a los nuevos actores económicos a obtenerlas en el mercado monetario paralelo. Al limitarse el efectivo en sus manos por la “bancarización”, su actividad económica se frena y obviamente crece la tendencia a retener efectivo por cualquier vía, obviando la banca.

Después de estas últimas medidas, en el país operan al menos tres tasas de cambio: una para las empresas estatales de 1 USD

por 24 pesos cubanos (CUP), otra tasa oficial de 1 USD por 120 CUP para el sector privado y la población en general, y la tasa del mercado negro —la más activa—, que al redactar estas líneas ya iba por 1 USD por 250 CUP y continúa con una trayectoria incierta y de continuas alzas y bajas sin la más mínima regulación.

Es de notar que determinados precios oficiales (entre ellos el combustible y otros servicios y productos ofrecidos en la red estatal) han mantenido su nivel anclado en el cambio de 1 USD por 24 CUP, establecido en enero del 2021. Sin embargo, debido a la nueva tasa paralela oficial 1 USD por 120 CUP, más la informal que ya anda por 250 CUP (agosto 2023), resulta que para los tenedores de divisas (no para la mayor parte de la población que sólo recibe bajos ingresos en moneda nacional) estos productos y servicios tienen, vía tasa de cambio del mercado negro, un precio extremadamente bajo (la gasolina es un caso típico, cuando hay disponibilidad), lo cual ocasiona notables pérdidas al Estado, son la expresión de la gran distorsión del mercado monetario a que ha dado lugar este proceso.

La política monetaria es un instrumento fundamental de la política económica y también de la social, no se le puede tratar simplemente como un mecanismo de “recuperación” de divisas porque se generan estas distorsiones negativas. En un texto anterior avanzábamos incluso la idea de evaluar la posibilidad de invertir algunos millones de dólares para ampliar y poner bajo control el mercado monetario; claro que no hay suficientes divisas, pero esto no es un asunto menor, es un factor fundamental para contribuir a poner bajo mayor regulación y control el mercado cambiario y la inflación, y ésta es una prioridad social fundamental. Podría incluso considerarse la posible obtención de créditos internacionales con este objetivo. Es un tema tan complejo como esencial, por lo que sería muy conveniente una discusión al respecto con los especialistas correspondientes, calculando y revisando opciones y datos.

Por otra parte, continuar buscando y aplicando diversas formas para aliviar la presión de la deuda externa es también un factor de la mayor importancia, incluyendo el cambio de deuda

por inversión, emisión de bonos, etc. Sin garantías de pago no hay posibilidad de obtener los recursos que el país necesita a través del crédito y la inversión. Éste es un punto crítico.

Mucho han hablado los economistas del país —y con razón— de la necesidad de una política inversionista más balanceada y ajustada a las prioridades nacionales, donde destaca el sector agropecuario por su papel en la garantía de la seguridad alimentaria de la población, ahora notablemente afectada. No se puede entender por qué se ha mantenido un nivel de inversión en el sector turístico por encima del 30%, cuando en el estratégico sector agropecuario se ha conservado cercano al 3% (me refiero obviamente a la inversión nacional), aun cuando en la producción de ese sector no sólo hay implicado un problema económico, sino también un problema de seguridad nacional.

Según cálculos realizados por los economistas, serían necesarios entre 2 000 y 2 500 millones de dólares anuales de inversión para sostener una tasa de crecimiento del PIB superior al 5% anual, aunque el cálculo es discutible y puede ser mucho mayor tomando el estado actual de la economía y la infraestructura. El nivel actual aún dista mucho de esa cifra; alcanzarla supondría mayores incentivos y actualizaciones de la política para la inversión extranjera, incluyendo aspectos como el pago directo a los trabajadores contratados por esta, etcétera.

Para volver a nuestro punto esencial, también en esto es determinante un modelo económico que funcione de manera integrada y eficiente, incluida la existencia y funcionalidad de estructuras como servicios financieros, seguros, correos, conectividad, etc. ¿Existen estos? Sí. ¿Funcionan de manera efectiva? No.

LA CRISIS SECTORIAL

A las dos dimensiones anteriores de la crisis se suma la crisis específica de importantes sectores de la economía: principalmente el energético y el agropecuario.

El primero, afectado por los precios y las dificultades de acceso al combustible, así como, y de manera muy importante, por la falta de previsión en los ciclos de mantenimiento de las principales plantas generadoras del país, así como en los depósitos de combustible, motivo de constantes roturas y accidentes. ¿Causas o azares?

Por supuesto que la falta de divisas y el bloqueo limitan los debidos mantenimientos y reparaciones capitales de las plantas, afectadas además por un petróleo nacional de baja calidad que las corroe con mayor velocidad. Esto es un factor con el que la economía debe contar con suficiente tiempo y colocarlo en sus planes estratégicos.

Cabe aquí mencionar también el insuficiente avance de la instalación de fuentes de energías alternativas que contribuyan a cambiar la matriz energética nacional; aún dispone Cuba de un espacio inmenso y de condiciones para avanzar en este campo. Se debe reconocer que en los últimos meses se ha hecho un gran esfuerzo en este sector energético y las condiciones han tenido una relativa, pero importante mejoría.

Por su parte, a pesar de haber sido beneficiado con un conjunto de medidas liberalizadoras, el sector agropecuario aún no ha tenido la transformación estratégica que requiere. Lo que se necesita es un cambio profundo en el subsistema de producción agropecuaria como parte de la reforma general e integral de la economía, no basta “un grupo de medidas” por positivas que estas sean. Los incentivos, las articulaciones y las formas de gestión en todo el sector agropecuario, desde la producción y la distribución, hasta la comercialización y el consumo deben ser integralmente transformadas.

El país no se puede permitir tener fuertes limitaciones en la oferta de alimentos y a la vez tierras ociosas y otras con niveles de productividad muy por debajo de los que se pudieran obtener. Aun teniendo en consideración las fuertes limitaciones que impone el bloqueo y el deterioro de los suelos, insisto en que en ello no hay sólo un problema económico, sino también de seguridad nacional.

Aquí se debe mencionar también el deterioro del tradicional sector azucarero, cuyos niveles actuales de producción son insuficientes hasta para cubrir la demanda nacional. El tema del sector azucarero en Cuba y sus complejidades merecen mayor análisis; es el sector históricamente más importante y con notables encadenamientos productivos, y en estos momentos se encuentra en una profunda crisis.

Se podrían añadir otras dimensiones críticas como la tasa de crecimiento demográfico que en los últimos años ha marcado índices negativos, explicados por una baja tasa de natalidad y un considerable nivel de emigración, sobre todo de población joven, entre los que se incluyen muchos profesionales. Esto es de un impacto preocupante, pues en términos económicos significa un incremento de la población jubilada y un decrecimiento de la población en edad productiva. En particular la emigración de profesionales ha afectado a importantes sectores económicos, tanto de producción como de servicios.

Se debe señalar que además de la migración de profesionales al exterior, también hay una fuerte migración interna, pues dejan empresas e instituciones estatales, donde los salarios son muy limitados, para irse a las MIPYMES privadas y cooperativas o al turismo, que ofrecen mejores ingresos, muchas veces realizando actividades de menor complejidad relativa. Esta es otra de las distorsiones que afecta notablemente a la economía nacional.

Por otra parte, se encuentran muy afectadas importantes actividades que deben ser garantizadas por el Estado, con el fin de crear un "ecosistema" favorable a la inversión tanto nacional como extranjera, a la eficiencia empresarial y al crecimiento: infraestructura vial, transportes, correos, comunicaciones, banca, seguros, etcétera.

Toda esta situación ha dado lugar a dos problemas muy importantes, cuya solución implica plazos considerables: por un lado, un Estado que funcione bien para garantizar los servicios que cualquier economía y empresa necesita para operar eficientemente y, por otro lado, disciplina y cultura laboral, fundamentales para el crecimiento de la productividad, hoy día en un estado lamentable.

Vale la pena referirse aquí a un problema esencial que afecta fuertemente a la dinámica económica y la vida en general del país hoy, y sin cuya solución la reproducción del sistema está comprometida. Me refiero a la relación entre precios y salarios y entre precios y pensiones, absolutamente desproporcionadas. La implicación no es sólo económica, sino también social, política e incluso ideológica. En un sistema que supone que el principal atributo del ser humano es su condición de trabajador, resulta que el reconocimiento fundamental de su trabajo (salario y pensiones) está degradado y es insuficiente para una vida digna, a pesar de las políticas sociales, lo cual cuestiona la condición misma del trabajador y del trabajo. Esta situación tiene un impacto muy dañino en la conciencia social y es insostenible en el largo plazo; es a lo que la transformación necesaria debería dar respuesta.

Hemos insistido en la necesidad de una transformación profunda e integral con la secuencia adecuada, donde la reforma de la empresa estatal, en estos momentos notablemente ineficiente, es un componente esencial e imprescindible, no para que deje de ser estatal (pública) sino para que deje de ser ineficiente, lo cual supone su mayor descentralización, así como su articulación en los mercados que, bajo las regulaciones adecuadas, deben integrar a la diversidad de actores económicos que operan ya en la economía nacional. El liderazgo debe ser de las empresas públicas, pero no por decreto; esto hace imprescindible la recuperación de su eficiencia.

El actual carácter burocrático y centralizado de la planificación debe ser sustituido por uno más financiero y estratégico, que no afecte la autonomía en la gestión de las empresas estatales. Sobre esto hemos escrito en extenso en otros textos posteriores al libro de 1995. Un punto central de esa reforma es resolver el problema de cómo el legítimo dueño de esas empresas públicas, o sea el pueblo, puede ejercer el adecuado control sobre lo que le pertenece; de ahí la idea de la creación de las juntas de administración y de la obligación de la rendición de cuentas de las empresas públicas a los órganos de poder popular en los

diferentes territorios y cuando corresponda a nivel nacional, no para coartar su autonomía de gestión, pero sí para controlar su eficiencia, rentabilidad, resultados y uso de recursos.

CONCLUSIÓN

Es un imperativo que la estrategia y la política económica respondan a estas tres crisis al mismo tiempo, con la integralidad y la secuencia necesaria, sin que los remedios a las emergencias desarticulen o traben la solución estratégica que está en la transformación integral y profunda del modelo de organización de la economía, preservando su carácter de justicia e inclusión social. Complejo y difícil, sí; imposible, no. Está en juego el futuro del país.

La situación, el contexto y los desafíos son en extremo complejos y la hostilidad de la política estadounidense es un factor de presencia constante aún bajo escenarios diferentes. Ahora bien, ¿son estas realidades razón para renunciar al socialismo en Cuba luego de más de seis décadas de revolución?, ¡obviamente no! Ya la historia nos trajo hasta aquí, no hay que renunciar a nada, ni al socialismo ni a la soberanía nacional —que por cierto están íntimamente relacionadas en este caso—, pero sí obliga a preguntarse qué debemos identificar como socialismo en el caso concreto de Cuba y eso exige una respuesta muy rigurosa y alejada de cualquier parálisis ortodoxa, aquí y ahora.

En materia de economía, eso supone un sistema de gestión y propiedad diverso y descentralizado: propiedad estatal pública dominante, propiedad cooperativa y propiedad privada para el sector de PYMES, lo cual debe estar bien asegurado por las leyes, mismas que deben darle las garantías socialistas al sistema, donde las empresas estatales mantengan la mayoría de la propiedad y la gestión (no la totalidad), con el liderazgo necesario para conducir el desarrollo del país, pero una empresa estatal diferente: descentralizada, ágil y con incentivos, no con los lamentables niveles de ineficiencia que mantiene hoy. Además, se debe solucionar el problema de cómo el legítimo dueño de esas empresas

en manos del Estado, o sea el pueblo, pueda mantenerlas bajo su control e intereses y no bajo el mando de una burocracia ineficaz y en no pocos casos corrupta.

Supone también cambiar el subsistema de producción agropecuaria, a todas luces insuficiente en la actualidad; sustituir la actual planificación burocrática por una más indicativa y financiera; mayor descentralización y la construcción de mercados transparentes y con información, que funcionen bien bajo las imprescindibles regulaciones y garantías establecidas por el Estado.

En otras esferas, más allá de la economía, supone también mayores garantías democráticas y todas las libertades posibles, ni más ni menos (Valdés Paz, 2009).

Por otra parte, para acotar este debate sería absurdo pedirle a Cuba, dadas sus actuales condiciones y limitaciones, que dé respuesta a los tremendos problemas teóricos y prácticos que en general tiene el socialismo como sistema después del derrumbe del campo socialista. Eso escapa a las condiciones objetivas de la isla. Si estos planos se confunden, se entra en una espiral de especulaciones descontextualizadas que puede paralizar el avance de la reforma integral y profunda que la economía y la nación con urgencia necesitan.

Este tema es esencial, creo yo, y exige respuestas muy precisas para recuperar la viabilidad del país con su sistema socialista bien entendido, a partir de las condiciones, datos y determinaciones que impone la historia. Socialismo, sí, pero considerando y repensando qué debemos entender por *socialismo* hoy en las condiciones específicas de Cuba. Dejar esa discusión a nivel de una reflexión general y meramente teórica sobre el socialismo como sistema es, además de insuficiente, un absurdo; por cierto, un absurdo peligroso.

La presión del bloqueo estadounidense es enorme. Es parte de una política genocida, pero para el país no hay alternativa: se debe avanzar a pesar de esta difícil circunstancia. Concederle al bloqueo la capacidad de paralizar la reforma necesaria sería el mayor error.

El bloqueo está en todo, pero no es todo. Las insuficiencias internas son notables, pero deben y pueden ser superadas, hay mucho por transformar y cambiar a pesar del bloqueo.

Probablemente un cambio en la política estadounidense no sea posible sin una clara recuperación de la economía y ésta sólo es posible con la reforma.

No se descarta la posibilidad de relaciones más profundas y favorables con otras potencias, como China y Rusia, así como en nuevos espacios internacionales como los recientemente abiertos por los BRICS, pero aun en el mejor de los casos éstas no suplirían todas las necesidades del país. La solución es esencialmente interna, para lo cual hay que romper cualquier atisbo de parálisis paradigmática.

El mayor logro del proceso revolucionario cubano es haberse mantenido en el poder hasta el momento y por más de 64 años, a pesar de las más difíciles circunstancias y la persistencia de una política hostil, muy agresiva y genocida, sostenida y reforzada por el gobierno estadounidense, cuyo principal objetivo, por décadas y muy claramente durante los últimos años, ha sido convertir la crisis económica en una crisis política que cambie el actual gobierno por uno dócil y favorable a los intereses de Estados Unidos.

Seguramente la percepción que existe allí, de que en la situación actual es más probable que eso suceda, dada la profundidad de la crisis, la fatiga de la población, el nuevo liderazgo y la presencia de una generación con experiencias, influencias y compromisos diferentes a las que la antecedieron, explica por qué esta administración ha mantenido la política draconiana de la administración Trump (con las más de 243 medidas de presión que éste añadió) y no ha regresado a la excepción que significó la política de relativa apertura de la administración Obama durante sus últimos dos años. El desafío es enorme, está en juego el futuro, las conquistas sociales y la soberanía de la nación.

Es en este contexto y con la perspectiva de que una reforma económica profunda, creativa e integral, junto a otras transformaciones también necesarias en esferas más allá de la economía, tiene una importancia capital, sin solución a la crisis económica

no habría salida estratégica. Ésa es una realidad que debe poner todas las energías e inteligencias en tensión.

A Cuba hay que discutirla en concreto, también desde la teoría, pero no desde una ortodoxia trasnochada y paralizante, sino en una reflexión profunda, anclada en las realidades del país, en los datos, en las estadísticas y en sus desafíos específicos.

El tiempo corre rápido y es una variable crítica.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional del Poder Popular, *Constitución de la República de Cuba*, La Habana. Bunge, Mario y Carlos Gabetta (2004), *¿Tiene porvenir el socialismo?*, Buenos Aires, Eudeba.
- Carranza, Julio (2022), “Los mercados en divisas y la salida estratégica de la crisis”, *Cuba y la Economía* [blog], 12 de noviembre. Disponible en <https://cubayeconomia.blogspot.com/2022/11/los-mercados-en-divisas-y-la-salida.html>.
- y Luis Gutiérrez (2021a), “La inflación, una espada de Damocles”, *Cuba y la Economía* [blog], 7 de octubre. Disponible en https://cubayeconomia.blogspot.com/2021_10_07_archive.html.
- (2021b), “Cuba aquí y ahora, administración tributaria, política de precios y deuda pública”, *Cuba y la Economía* [blog], 22 de octubre. Disponible en <https://cubayeconomia.blogspot.com/2021/10/cubala-inflacion-aqui-y-ahora.html>.
- (2022), “De nuevo sobre la ‘inutilidad’ del reparto arbitrario de utilidades y la necesidad de una política integral”, *Cuba y la Economía* [blog], 27 de octubre. Disponible en <https://cubayeconomia.blogspot.com/search?q=De+nuevo+sobre+la+inutilidad+del+reparto+arbitrario+de+utilidades+y+la+necesidad+de+una+política+integral>.
- , Luis Gutiérrez y Pedro Monreal (1995), *Cuba: La reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- , Francisco López Segrera y Manuel Monereo (coord.) (2021), *Cuba 11J. Protestas y propuestas*, Buenos Aires, Editorial Página 12.

- Cohen, Gerald Allan (2009), *Why not Socialism?*, Princeton/Oxford, Princeton University Press.
- Congreso del Partido Comunista (2017), *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, Congreso del Partido Comunista, La Habana.
- Dalton, John y Andrew Logan (2019), "A Vision for a Dynamic World: Reading Capitalism, Socialism and Democracy for Today", *MPRA Paper 95012*, Munich, University Library of Munich.
- Gutiérrez, Luis y Julio Carranza (2022a), "Conjurar la inflación, la importancia de una política integral (la oferta, la demanda y la política monetaria)", *Cuba y la Economía* [blog], 20 de abril. Disponible en <https://cubayeconomia.blogspot.com/search?q=Conjurar+la+Inflaci3n%2C+la+importancia+de+una+pol3tica+integral+%28la+oferta%2C+la+demanda+y+la+pol3tica+monetaria%29>.
- (2022b), "El mercado de divisas y la reforma, no hay jardín sin flores", *Cuba y la Economía* [blog], 5 de agosto. Disponible en <https://cubayeconomia.blogspot.com/search?q=El+mercado+de+divisas+y+la+reforma%2C+no+hay+jard3n+sin+flores>.
- (2022c), "La reforma de la empresa estatal en Cuba, componente principal de la reestructuración de la economía", *Ekotemas. Revista cubana de ciencias económicas*, vol. 8, núm. 2, julio-diciembre.
- Judis, John B (2020), *The Socialist Awakening: What's Different Now About the Left*, s. l., Columbia Global Reports.
- Katz, Claudio (2004), *El porvenir del socialismo*, Buenos Aires, Imago Mundi / Herramienta.
- Lenin, Vladimir (1950 [1899]), *El desarrollo del capitalismo en Rusia*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Marx, Carlos (1938 [1875]), *Crítica al Programa de Gotha. Obras Escogidas, t. II*, Barcelona, Ediciones Europa América.
- Maucourant, Jérôme (2006), *Descubrir a Polanyi*, Barcelona, Edicions Bellaterra.
- Monreal, Pedro y Julio Carranza (2004), *Dilemas de la globalización en el Caribe: hacia una [nueva] agenda de desarrollo en Cuba*, México, Estado Libre y Soberano de Quintana Roo / Siglo XXI.
- Newman, Michael (2005), *Socialism. A Very Short Introduction*, Oxford / Nueva York, Oxford University Press.

Oficina Nacional de Estadísticas e información (s. a.), *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.

Phillips, Leigh y Michal Rozworski (2019), *People's Republic of Walmart. How the World's Biggest Corporations are Laying the Foundation for Socialism*, Estados Unidos, Verso Books.

Robin, Marie-Monique (2004), *Los escuadrones de la muerte, la escuela francesa*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Rodríguez, José Luis (2015), "Valoraciones externas sobre la Inversión Extranjera en Cuba", *Cuba Debate* [blog], 5 de noviembre. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/opinion/2015/11/05/valoraciones-externas-sobre-la-inversion-extranjera-en-cuba/>.

Sunkara, Bhaskar (2019), *The Socialist Manifesto. The Case for Radical Politics in an Era of Extreme Inequality*, Estados Unidos, Verso Books.

Valdés Paz, Juan (2009), *El espacio y el Límite. Estudio sobre el sistema político cubano*, La Habana, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello / Ruth Casa Editorial.

DEBATE ENTRE DESARROLLO Y ESTADO
DE BIENESTAR EN LA VENEZUELA
BOLIVARIANA DEL SIGLO XXI

ELIZABETH M. LEZAMA HERNÁNDEZ

INTRODUCCIÓN

El lento reflujo de la actual sociedad pospandémica trae consigo un importante debate político e intelectual a nivel nacional e internacional en América Latina, a causa del agravamiento de los problemas sociales, políticos y económicos a lo largo y ancho de la región. No obstante, este momento supone una gran oportunidad para lograr la aplicación de un conjunto de medidas y políticas públicas que no sólo beneficien directamente a los sectores de la sociedad más vulnerables, sino que también contribuyan al desarrollo humano, la protección de los derechos humanos y medioambientales en los contextos sociales de mayor o menor incertidumbre que viven actualmente los países de América Latina.

Por consiguiente, la nueva normalidad supone, en el campo político e intelectual debatir, reconceptualizar; por un lado, la idea de desarrollo que se estableció en América Latina a lo principios del siglo xx; y por otro, abrir espacios de diálogos para repensar el futuro del Estado de bienestar con el fin de avanzar hacia políticas sociales universales, integrales y sostenibles, tales como: la gratuidad y universalidad de los servicios de salud, educación, vivienda y las prestaciones sociales, entre otras. En tal sentido, la incertidumbre de los países latinoamericanos se refleja en la fragilidad de los sistemas democráticos, en las persistentes crisis económicas consecuencia del neoliberalismo y sus mecanismos implantados como vía para el despegue y crecimiento económico que conduciría a estos países al desarrollo y a la crítica a la intervención del Estado en la vida política, social y económica en estas sociedades. Este cuestionamiento al Estado keyne-

siano derivó a la adhesión al modelo económico neoliberal, cuyas consecuencias han ocasionado endeudamientos, descapitalización, flexibilidad e inestabilidad laboral, desempleo o subempleo y pobreza en los países de la región, situación que aún pervive.

En este contexto de evidente reflexividad social se inscribe la República Bolivariana de Venezuela, que al igual que el resto de los países de América Latina y del Caribe, desde del siglo pasado, pero con mayor fuerza en las últimas décadas del siglo xx y principios del xxi, ha vivido inéditos cambios sociales, político-institucionales y simbólico-culturales e importantes reestructuraciones socioeconómicas que trastocan los cimientos mismos del Estado de bienestar. Es por ello que la presente investigación tiene como objetivo central analizar el impacto socioeconómico, político y cultural de las principales transformaciones ocurridas en el Estado y la sociedad venezolana como consecuencia del proceso de desarrollo y modernización estatal desde mediados del siglo pasado e inicios del xxi en el marco de la Revolución Bolivariana.

Considerando todo lo anteriormente expuesto, en este trabajo se hace un abordaje sociohistórico de la realidad venezolana a partir de la teoría neoestructuralista, que sostiene que “el desarrollo ya no sería el principio organizador central de la vida social” (Escobar, 1991 y 2007), sino que se hace necesaria la construcción de nuevas alternativas a conceptos como: desarrollo, Estado de bienestar y sociedad, que permitan evidenciar que la estructura mundial y sus interrelaciones son elementos claves para comprender las transformaciones ocurridas a nivel socioeconómico, político y cultural en el país y los retos planteados para la construcción del Estado comunal en la Venezuela bolivariana.

DESARROLLO ALTERNATIVO O ALTERNATIVA AL DESARROLLO

Hoy en día continúa el debate sobre las posibles alternativas de desarrollo o el desarrollo alternativo para la región. Bajo estas premisas se encuentran una variedad de argumentos y posturas

teóricas que tratan de dar solución a problemas como: el crecimiento económico, la desigualdad, la pobreza y la protección del medioambiente, entre otros. Como sostiene Gudynas,

bajo la primera opción se discuten las variedades posibles dentro del discurso del desarrollo, enfocándose en reformas que en realidad son instrumentales, ya que todas ellas se mantienen dentro de las ideas vertebrales del desarrollo, como son la fe en el crecimiento económico o la apropiación de la Naturaleza. La segunda opción, en cambio, apunta a trascender la propia idea del desarrollo (2015: 68).

Autores como: Escobar, Borda, Esteva, entre otros, han venido formulando alternativas al desarrollo, sustentado en un discurso de la diferencia en el cual se otorga importancia a los movimientos de base popular y a la participación social para conformar un discurso de la diferencia, ya que estos han venido expresando la resistencia al desarrollo (Gudynas, 2015). Todo esto ha hecho que se produzca un debate regional sobre la situación actual y futura de los países latinoamericanos, haciendo hincapié en la reforma o transformación del Estado signada por las idas y venidas de gobiernos progresistas en el continente, las cuales se inician en América Latina precisamente con el triunfo de Hugo Chávez Frías en Venezuela en 1999 y continúan con la llegada al poder de “Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil; los Kirchner en Argentina; Evo Morales en Bolivia; Rafael Correa en Ecuador; Fernando Lugo en Paraguay y José Mujica en Uruguay, entre 2002 y 2011” (Castro, 2023).

Desde esos lejanos días, los latinoamericanos han vivido el repunte del neoliberalismo a nivel regional y sus consecuencias económicas, políticas y sobre todo sociales. Entre los países impactados por las políticas económicas impuestas por el sistema-mundo se encuentra la República Bolivariana de Venezuela. Este país, en los últimos 24 años ha tenido que enfrentar constantes ataques políticos y económicos internos y externos que han dejado como saldo: la devaluación de la moneda, el bloqueo unilateral de los Estados Unidos y sus aliados internacionales, y

un fuerte proceso migratorio que ha creado un persistente enfrentamiento político-social a lo interno del país.

Este escenario dificulta ver un horizonte claro para dar respuesta a la crisis estructural creada por el capitalismo decimonónico implantado en el país a través de las políticas económicas de *laissez-faire*, que terminó en la crisis económica mundial de 1929, lo cual hizo que el Estado nacional abrazara las políticas keynesianas como solución a la crisis. Pero estas políticas también se hundieron en la década de 1970, provocando endeudamiento y privatizaciones en todos los países de la región durante las décadas de 1980 y 1990, con el consabido malestar social. El nuevo siglo trajo consigo renovadas esperanzas para América Latina, a pesar del resurgimiento del capitalismo neoliberal. Es en este contexto que se posicionaron las nuevas izquierdas, cuyos estilos políticos tuvieron similitudes “con aspectos o dimensiones de los regímenes nacional-populares que protagonizaron importantes experiencias de democratización y transformación social” (Arellano, 2022).

No sin antes haber pasado entre 2010 a 2020, como señala Castro (2023), por una ola de gobiernos de derecha en la región, apoyados en diversas formas de “golpes de Estado en nombre de la ley”; muestra de ello fueron las operaciones como el desafuero contra Andrés Manuel López Obrador en México; en Brasil, el *Lava Jato* contra Lula y, en Argentina, contra Cristina Kirchner; en Ecuador, contra Rafael Correa, y consecuente la persecución contra el correísmo. Estas guerras judiciales de la derecha también se dieron en Honduras y Paraguay. También se reflejaron en la permanente agresión contra Cuba y Venezuela, y el golpe contra Evo Morales en 2019.

Durante este periodo, continúa Castro,

América Latina redujo en 5.26% su participación en la economía mundial, pues nuestros países pasaron de tener, en promedio, un crecimiento de 6.5% del PIB en 2010 a tan sólo 1% en 2019, de acuerdo con datos del Banco Mundial. Esto, aunado al reconocimiento del incremento de la desigualdad, lo que creó en países como México, Chile y Colombia el escenario

social para la emergencia de proyectos políticos adscritos a la visión de izquierda (2023).

Sin duda, la utopía socialista de “Nuestra América” en el último cuarto del siglo pasado y principios del XXI, no sólo ha venido enfrentando al neoliberalismo, sino que experimentó importantes transformaciones vinculadas a las realidades políticas, económicas, socioculturales y sanitarias nacionales. Ahora se discuten nuevos temas y a las agendas se integran a la visión programática de la izquierda gobernante en la región. Es una nueva etapa, donde el Estado bienestarista ha venido ganando terreno a las políticas neoliberales. Los gobiernos progresistas están intentando dar respuesta a un continente joven —la media de edad es de 31 años—. Es por ello que han venido ajustando sus agendas a los intereses y preocupaciones globales de esta importante masa de la población, cuyas luchas están dirigidas a los derechos humanos, la diversidad sexual, el feminismo y la conservación del medioambiente. Un ejemplo de ello es el triunfo de Gabriel Boric en Chile, donde el 63% de los votantes fueron mujeres y tres de cada cuatro votantes, jóvenes, por medio de una campaña basada en la defensa de la inclusión, la igualdad, la diversidad, la democracia y el medio ambiente.

También se debe tomar en cuenta que en el progresismo latinoamericano existe una gran pluralidad derivada de las distintas trayectorias históricas, ideológicas e institucionales presentes en los respectivos sistemas políticos, y que, *grosso modo*, se puede resumir en izquierdas autoritarias e izquierdas democráticas, o izquierdas “contestatarias” e izquierdas “moderadas”, según la clasificación de Braga y Fukushima (2020). Cabe destacar que estas tendencias pueden ser tomadas de forma superficial como una misma familia por sus diversos “vasos comunicantes” y acciones comunes (Petkoff, 2005). De igual manera, se puede evidenciar que los actuales gobiernos de izquierda también están mostrando apertura a la participación de iniciativas privadas, junto a la inversión pública. Atrás quedaron las concepciones ideológicas estatistas. También, estos gobiernos no apuestan

todo a la dependencia de las materias primas y son plenamente abiertos al capital extranjero, siempre y cuando éste no afecte la soberanía económica del país receptor.

A este reto se enfrenta el actual gobierno venezolano, liderado por Nicolás Maduro, quien se ha empeñado en profundizar la democracia participativa y protagónica mediante la transferencia del poder político-administrativo a los espacios comunales y estatales con el fin de mejorar la acción del Estado, lo cual ha venido exigiendo una necesaria reestructuración del territorio, un aumento de la participación de los consejos comunales y comunas en las políticas públicas y la acción política que llevaría a la profundización de la democracia participativa y protagónica en el país. Sin embargo, estas aspiraciones pasan por revertir las viejas formas de hacer política en el país y la demolición del imaginario desarrollista construido en el país durante el siglo xx.

EL IMAGINARIO DESARROLLISTA EN LA VENEZUELA PETROLERA DEL SIGLO XX

Está claro que la pandemia dejó al descubierto la fragilidad de los sistemas de protección social a nivel mundial y local. En América Latina, la emergencia sanitaria mundial abrió un intenso debate sobre temas como el desarrollo-Estado y sociedad, puesto que, además de desvelarla, profundizó la crisis estructural que han venido arrastrando los países denominados del Tercer Mundo. Sin duda, la pandemia ha tenido un impacto devastador en la región, que se manifiesta en la profundización de la crisis en el sistema de salud, en la economía y en el sistema político-social de estos países, dejando al descubierto las crecientes desigualdades estructurales, lo cual trastoca los cimientos mismos del Estado de bienestar implantado en el continente a principios del siglo pasado. Esto obliga, como señala Alberto Arenas de Mesa, director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, a plantear nuevos retos a los viejos males que enfrenta la América Latina pospandémica, puesto que:

la región enfrenta una estructura de riesgos que se amplía y reconfigura, que demanda una renovada arquitectura de protección social, resiliente y sostenible, con ejes estratégicos priorizados, con atención a los cambios tecnológicos y ambientales. Estos ejes incluyen: garantizar un nivel de bienestar y derechos, brindar protección social con enfoque de ciclo de vida, fortalecer y consolidar una institucionalidad de la protección social y articular políticas de protección social e inclusión laboral. La pandemia constituye una oportunidad histórica para debatir, impulsar e implementar reformas a los sistemas de protección social, por ejemplo, en pensiones y salud, que permitan avanzar hacia la universalidad, integralidad y sostenibilidad (2022: 1).

Cabe destacar que, a pesar de las propuestas de desarrollo hechas por los organismos multilaterales (OMS, CEPAL, FAO, FMI, BM, entre otros), no se ha logrado aliviar los graves problemas que viven los países del Tercer Mundo en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, entre otros, haciendo más grande la brecha entre países ricos y pobres. Como es sabido, desde la segunda mitad del siglo xx, los países latinoamericanos en menor o mayor cuantía han transitado por los siguientes periodos considerados hitos histórico para entender la realidad latinoamericana de 1960 a 1980, época que se caracterizó por la implantación del modelo de sustitución de importaciones, lo que significó el auge del capitalismo en su fase neoliberal de crecimiento económico acelerado e incremento de brecha tecnológica, que no sólo convirtió a los países de la región en exportadores de materia prima, sino que los hizo receptores de la revolución urbana, los movimientos sociales inmersos en las luchas reivindicativas por los derechos sociales, civiles, políticos y medioambientales, enmarcados en la contracultura del momento, y el auge de las nuevas tecnologías. La década de 1980, también conocida como “la década perdida de América Latina” se inició con la crisis económica y financiera, provocada por este

nuevo orden internacional [, presentando] un panorama de profunda recesión económica, con altos índices de desempleo y de inflación, y en el

espacio regional de nuestros países, un severo deterioro de las condiciones económicas y sociales. Si se considera a la región en su conjunto se comprueba que el producto interno bruto por habitante de 1981 no alcanza para mantener los niveles de 1980, que ha descendido el ingreso real por habitante y que son más desfavorables aún los resultados que se anticipan para 1982 (CEPAL, 1982).

La crisis de la década de 1980 se extendió hasta bien entrada la de 1990, muestra de ello son los conflictos y revueltas sociales en la región; en el caso particular de Venezuela se pueden destacar el “Caracazo” en 1989 y el intento golpe de Estado de 1992. Esta realidad adquiere características catastróficas en el sector rural latinoamericano, históricamente abandonado. Este sector es el que recibe con mayor impacto los efectos de la crisis global y local, situación que sigue estimulando la migración del campesinado hacia las grandes ciudades, agravando los problemas de producción de alimentos y engrosando los cordones de miseria y marginalidad de los centros urbanos, abonando a la crisis multiforme de la actual sociedad latinoamericana.

Como es sabido, Venezuela se incorporó a la dinámica económica internacional por medio de la explotación industrial petrolera, que ha sido —y sigue siendo— la principal fuente de ingresos y que dinamizó la economía y la sociedad venezolana a pesar de que era conocida la existencia de este mineral en el país desde hacía siglos. No obstante, fue con la llegada del siglo xx y con el presidente Cipriano Castro al frente del gobierno que se perforaron los primeros pozos de importancia en 1910, no sin antes haber aprobado el Código de Minas para la Nación el 23 de enero de 1904. Dicho código marcó la trayectoria de la industria petrolera hasta su nacionalización en 1976, puesto que el presidente de la República obtenía facultad plena para administrar y otorgar concesiones petroleras sin necesidad del consentimiento del Congreso.

Indudablemente, a principios del siglo xx la búsqueda de minerales se convirtió en una de las principales actividades económicas del país. En este sentido, Rodríguez y Bermúdez señalan que:

desde sus inicios la actividad petrolera introduce un modelo industrial desconocido en el país y unas técnicas de producción, almacenamiento y distribución especializadas que requerían personal calificado e implicaban grandes inversiones de capital, investigaciones químicas y geológicas, además de estricto control sobre la organización del trabajo en todas las fases del negocio, características que indudablemente no habían sido implementadas en Venezuela, al menos no en la dimensión que presentará esta nueva modalidad de operación capitalista (2012: 92).

La política de otorgamientos de concesiones continuó con Juan Vicente Gómez, quien tomó el poder derrocando a Cipriano Castro en 1908. Fue el 15 de abril de 1914 cuando comenzó la explotación del primer pozo petrolero, llamado Zumaque I (actualmente MG-I) en Mene Grande, descubierto por la Caribbean Petroleum Company, concesionaria extranjera integrada por el grupo Royal Dutch Shell. A pesar de la ola masiva de las compañías petroleras extranjeras perforando el territorio venezolano, entre 1914 a 1918, la Primera Guerra Mundial retrasó significativamente el desarrollo de la industria. No obstante, se concretaron las primeras exportaciones significativas de petróleo venezolano saliendo por la terminal Caribbean Petroleum en San Lorenzo. En 1918, el petróleo apareció por primera vez en Mene Grande, Zulia (Preceden, 2023).

El aprovechamiento de este hidrocarburo originó jugosos ingresos al erario nacional, consolidando un Estado rentista, subsidiario, paternalista y centralista. El desarrollo de la explotación petrolera hizo posible que el Estado venezolano se convirtiera en el principal inversor nacional, dispensador de servicios, ente promotor de la construcción, tanto urbana como de infraestructura, y de la actividad industrial. La nueva dinámica productiva petrolera significó la crisis del modelo agro-exportador venezolano. El Estado, en cuyas manos estaba el monopolio de las divisas y la paridad monetaria, aceptó las condiciones impuestas por intereses externos, propiciando el desmoronamiento de la economía agrícola interna.

El desplazamiento de la agricultura de su anterior papel dominante estimuló el auge de otros sectores económicos locales,

que, bajo el proceso de industrialización basado en el modelo de sustitución de importaciones, dinamizó las potencialidades económicas en las regiones de grandes riquezas minerales, como los estados Zulia y Bolívar, entidades autónomas territoriales en que se divide el territorio nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Los estados/región son entidades regionales iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir la constitución y las leyes de la república (Asamblea Nacional Constituyente 1999).

El abandono de la actividad agrícola nacional, hizo que los ingresos petroleros se dirigieran fundamentalmente hacia dos áreas: *a*) la urbanización de las ciudades, donde se concentra la administración pública, y *b*) a la conformación de nuevas ciudades alrededor de las zonas petroleras y/o industriales, excluyendo —a diferencia de los procesos de las economías capitalistas— la mano de obra agrícola en el nuevo proceso productivo. Por consiguiente, el imaginario desarrollista nacional se sustentó en la modernización del país vía urbanización e industrialización. Es por ello que, a partir de 1950, en Venezuela se produce un acelerado proceso de urbanización.

En este primer momento el proceso modernizador, apoyado principalmente en el modelo económico de sustitución de importaciones, dependía de los siguientes elementos: el valor de retorno de las exportaciones, el gasto público y la construcción pública y privada. Este proceso de urbanización provocó importantes cambios en el mapa espacial-demográfico venezolano, el cual se vio transformado sustancialmente bajo el influjo de la explotación petrolera y la industrialización sustitutiva; en este nuevo escenario se fueron conformando metrópolis urbanas en aquellas regiones convertidas en *hinterland* económico.

El proceso de modernización, industrialización y urbanización venezolano es producto del discurso desarrollista del momento, impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y sustentado en la teoría de la dependencia propuesta por Raúl Prebisch, a la cabeza, la CEPAL y otros intelecto-

tuales como: Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vázquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel y otros (Bielschowsky, 1998). La construcción del método Cepalino-Prebisch se basó en la oposición entre “periferia” y “centro”, lo cual sirvió para afirmar

que la estructura mencionada determinaba un patrón específico de inserción en la economía mundial como “periferia”, productora de bienes y servicios con una demanda internacional poco dinámica, importadora de bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para el centro pero con frecuencia inadecuadas para la disponibilidad de recursos y el nivel de ingreso de la periferia; Segundo, derivó en la idea de que la estructura socioeconómica periférica determina un modo singular de industrializar, introducir el progreso técnico y crecer, así como un modo peculiar de absorber la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso (Bielschowsky, 1998: 1).

Consiguientemente, para Prebisch,

la industrialización espontánea en curso tenía un significado especial en la historia de la humanidad, porque representaba la posibilidad de que la vasta región subdesarrollada latinoamericana captara los frutos del progreso técnico mundial, hasta entonces confinados esencialmente a los países industrializados (Bielschowsky, 1998: 1).

Tanto Prebisch como la CEPAL tuvieron una gran influencia en el imaginario desarrollista de los años cincuenta en América Latina. Su influjo se sintió en Venezuela cuando la concentración económica y demográfica rompió el equilibrio en favor de la gran ciudad y el gobierno central operó y tomó decisiones en función de las demandas de las nuevas urbes industriales. De tal manera que este proceso de modernización-urbanización venezolana debe entenderse como el vertiginoso tránsito de una sociedad rural a una urbana. Por consiguiente, las ciudades con mayor atractivo económico sufrieron un violento crecimiento poblacional en detrimento del vaciamiento de las áreas rurales.

En tal sentido, se debe aclarar que la tasa de urbanización es la relación entre la población urbana y la población total, por lo que no debe confundirse *urbanización* y *crecimiento urbano*, o *crecimiento de la población urbana*, ya que el concepto de *crecimiento urbano* se refiere al aumento en número de la población de las ciudades, sin que aumente la tasa nacional de urbanización (Polèse, 1998: 29-30).

El ingreso de Venezuela a la dinámica económica mundial hizo que el Estado neoliberal venezolano aplicara todas las leyes y medidas que permitieran un mejor desarrollo del modelo, eliminando los obstáculos y limitaciones internas, aprobando leyes proteccionistas e incluso procurando la estabilidad social y política interna que garantizaran las inversiones capitalistas. Como sostiene Sánchez, “la burguesía necesita para que sus negocios prosperen que se desarrollen en un clima social y político estable y predecible, y es el Estado el que mediante instituciones y políticas sociales [...], coactivas [...] e ideológicas [...] se encarga de asegurar esa estabilidad” (2007: 73).

La infraestructura requerida por el proceso industrial se estableció en las ciudades principales, incluyendo la capital del Estado, esto debido a la cercanía del aparato estatal, la disponibilidad de infraestructura, las redes comerciales y financieras, y la masa consumidora. La diversificación de la economía, la industrialización, la urbanización y la expansión del Estado determinaron importantes transformaciones en la estructura social urbana, en las políticas redistributivas y territorial. Sin embargo, el proceso se vio limitado por su localización, superficialidad y escasa incidencia en la estructura agraria tradicional, así como las discontinuidades del crecimiento en el ámbito general. Con este fenómeno se incrementó el número de la población urbana, constituida por asalariados ubicados en fábricas, aunque la mayoría pasó a formar parte de la economía informal y sólo una minoría, a realizar otras actividades de mayor especialización a nivel técnico o profesional.

La urbanización avanzó, no como consecuencia de un desarrollo autónomo industrializante, sino como respuesta al reque-

rimiento de materias primas solicitadas por los países desarrollados. Esto produjo que las industrias se localicen cerca de las fuentes de materias primas, que según la teoría clásica del capitalismo dependiente, se caracteriza por una región central en desarrollo y una serie de regiones periféricas. Esta teoría ortodoxa del desarrollo económico presupone, según Prado Junior, citado por González, que la

noción de “subdesarrollo” postula sin mayor indagación crítica la idea de una progresión, dentro del sistema capitalista, unilineal y homogénea, esto es, esencialmente idéntica, cualesquiera que sean el país o la situación considerados [...] que puede ser eventualmente nulo o hasta negativo; pero que cualitativamente siempre es el mismo, de naturaleza y carácter igual, consistiendo en aquello que se entiende más o menos ambiguamente por “progreso económico” (2006: 208).

En tal sentido, tanto González como Prado Junior y otros autores sostienen que la teoría clásica del desarrollo considera sólo el aspecto cuantitativo del desarrollo (la “cantidad” de progreso económico), sin dar mayor atención a las diferencias cualitativas del desarrollo, al tipo o categoría de la situación o de la evolución económica en que está cada país o grupo de países, haciendo hincapié en las diferencias de tiempo, cultura, organización política, etc., y señalando las falsas analogías entre el proceso de industrialización y desarrollo de la Europa del siglo XIX y de los países pobres de Asia, África y América Latina (González, 2006: 208). Partiendo de esta óptica económica, ya desde el inicio de la industrialización venezolana se manifestó con graves conflictos de una economía urbana de creciente informalización (economía informal, con una participación progresiva de la mujer y niños), cuyo impacto social se tradujo en un incremento de la pobreza y deterioro de la calidad de vida hasta para los sectores medios de la población.

Con la implementación de la teoría desarrollista en Venezuela, el centro económico financiero, industrial y político ha estado formado por las ciudades de Caracas (capital del país), Mara-

cay y Valencia y lo puertos de La Guaira y Puerto Cabello en la primera etapa; posteriormente se agregan el estado de Zulia, Anzoátegui, Monagas y la Región Guayana. Por lo tanto, el papel del Estado se fortaleció y, mediante la consolidación institucional, fue concentrando de manera vertical y ejecutiva la toma de decisiones, hasta que la crisis económica de la década de los ochenta propició una nueva relación de poder, a través de la Reforma del Estado. Por lo anterior, la ordenación del territorio mediante el proceso de descentralización se convirtió en una estrategia novedosa y modernizante para el momento.

Pero aun así y a pesar del esfuerzo gubernamental por lograr la conformación de un nuevo Estado (Estado comunal) y una nueva ordenación territorial (Nueva Geometría del Poder), a 24 años de la instauración de la Revolución Bolivariana, el proyecto sigue dependiendo del extractivismo, básicamente del ingreso de divisas petroleras, las cuales se emplean como políticas sociales compensatorias que, por supuesto, no resuelven las fallas estructurales que históricamente ha ocasionado el rentismo y el centralismo del Estado liberal implantado en el país desde el siglo pasado y que agudiza la crisis económica-política, debilitando la implantación de la democracia participativa y protagónica, debido a que la relación entre los actores sociales sigue estando mediada por los incentivos petroleros.

DOS ESTADOS, UN PAÍS: LA EVOLUCIÓN ESTATAL VENEZOLANA (SIGLOS XX Y XXI)

Analizar las transformaciones del Estado venezolano en los últimos 123 años en medio de los vaivenes y vicisitudes políticas-económicas y sociales mundiales y regionales, sumado al reciente tránsito de la humanidad por una pandemia de alcance global, no es tarea fácil. Sin embargo, en medio de este contexto nacional e internacional, en el país se mantiene un debate abierto entre Desarrollo (acumulación), Estado (planes de gobierno, políticas públicas) y Sociedad (sociedad civil organizada, democracia), en medio de un

persistente enfrentamiento por el poder político, aunado a una constante agitación social y a un implacable boqueo internacional.

Estado liberal centralista y extractivista

Con el desplome de los precios del petróleo a finales de 1981, la burbuja del “bienestar” socioeconómico venezolano saltó. La renta petrolera y la intervención estatal en la economía dejaron de ser factores de armonía social. Se inició la crisis de la economía venezolana, que arrastró consigo al desprestigiado sistema de partidos políticos y a un Estado paternalista socavado por constantes denuncias de corrupción. El modelo de sociedad instaurado desde el Pacto de Punto Fijo, documento firmado el 31 de octubre de 1958, dio inicio al bipartidismo en el país mediante la alternancia en el gobierno de los dos partidos mayoritarios: Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), también conocido como Partido Socialcristiano COPEI, empezó su derrumbe cuando quiso detener la crisis económica a través de un alto endeudamiento externo, que provocó el siempre recordado Viernes Negro de febrero de 1983, que significó la devaluación del bolívar frente al dólar estadounidense, situación que pervive hasta ahora.

Entre 1975 y 1980, la deuda pública externa de Venezuela aumentó de \$1 709 millones de dólares a \$29 344 millones de dólares. Igualmente, se duplicó la pobreza: la proporción de hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza se incrementó de 17.73% en 1981 a 34.64% en 1991. Disminuyeron los ingresos salariales y aumentó el desempleo a inicios de los ochenta (España, 1988: 15). La crisis de la deuda se ensañó con Venezuela, un país acostumbrado a la bonanza de los “petrodólares” de la década de los setenta. El descalabro económico impactó en el sistema de partidos, consecuencia de ello fue la elección de Carlos Andrés Pérez (Acción Democrática), en 1988, con un abstencionismo que alcanzó el 18.5%, el doble de la tasa promedio de los últimos 30 años.

Al mismo tiempo, entre 1981 y 1993, los ingresos petroleros per cápita disminuyeron de USD \$1 631 a USD \$529, es decir, a menos de la mitad. El *crash* de 1987 sorprendió al mundo provocando otra brusca disminución de la demanda y de los precios internacionales del crudo. En Venezuela, esta nueva situación se tradujo en un crecimiento vertiginoso de la deuda externa, una presión a la baja sobre el bolívar y graves desajustes de las cuentas nacionales, lo cual precipitó el agotamiento de las reservas nacionales y la quiebra del país, agudizando la penuria de las grandes masas en situación de pobreza (Kornblith, 1985: 234-237). Ante esta situación, pronto se develó un país vulnerable que además del derrumbe económico puso en evidencia otros dramas como la deuda externa; el encogimiento de la clase media, el crecimiento de la pobreza y las dificultades del sistema político se hicieron notorios y el Estado, el gran distribuidor y benefactor de la sociedad, no pudo cumplir con su papel (Cámara de Caracas, 2021).

El proceso de descentralización y la transformación democrática en Venezuela en el siglo xx

Los procesos de centralización y descentralización no son nuevos en América Latina, responden a la dinámica económica y a los factores de poder internos y externos existentes en cada país, que respondieron a las políticas de ajuste en la década de los ochenta. Para Venezuela, la reforma del Estado vía descentralización comenzó por la necesidad de adecuar el aparato del Estado a las nuevas exigencias de la modernidad, en el cual se busca la democratización política, la descentralización administrativa estatal y el reforzamiento de los gobiernos locales. Como señala Montesinos, el objetivo inicial de la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre ellos,

profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo “desde abajo”, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado

y hacer más Eficiente la gestión pública [pero,] independiente del objetivo inicial que se adjudique a la descentralización, existe consenso respecto de que se trata de un proceso político que ha apelado a una nueva forma de gobernar que —de la mano de la reconfiguración del Estado e inspirado en la idea de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas— se fortalecerá y consolidará un camino político más democrático y eficiente para la región (2005: 73).

Sin embargo, los recientes acontecimientos locales e internacionales (pandemia, guerras calientes y frías, bloqueos económicos, entre otros) involucra un creciente deterioro de las condiciones económicas, sociales, políticas y medioambientales de manera global, lo que ha venido creando un peligroso clima de inestabilidad mundial, regional y local, en cuyo contexto muchos países promueven cambios sustanciales en las políticas nacionales a fin de controlar al interior de sus países situaciones que se encuentran intervenidas por entes o poderes supranacionales dirigidos por una económica neoliberal. Por lo tanto, la consolidación de la democracia, la descentralización y la participación popular se convierten en los retos que deben superar el Estado y la democracia en los países latinoamericanos, en general, y en Venezuela en particular. En este sentido, Jesús Sánchez señala que,

planteado en tales términos, se puede entender que impulsar la descentralización significa comprometer al país con un proyecto de transformación global, gradual, progresivo y dirigido al fortalecimiento de las autonomías regionales, de los poderes locales y la participación ciudadana. Es una estrategia hacia la modernidad que reconoce las desigualdades territoriales y está dirigida al auto-impulso del desarrollo, porque a la descentralización del poder público se suman la correspondiente a las inversiones y la incorporación de la sociedad civil (2017: 13).

En el caso venezolano, el proceso de reforma se impulsó inmediatamente culminada la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), la cual se caracterizó por el manejo populista

de los ingentes ingresos petroleros, la estatalización de las industrias del hierro y los hidrocarburos (con la creación del monopolio PDVSA), la prosperidad consumista y la búsqueda de prestigio e influencia internacionales (Ortiz, 2022). Asimismo, el proceso de descentralización ha sido concebido como la redistribución política, administrativa y financiera de los poderes del poder público entre los tres niveles de la jerarquía territorial de gobierno: nacional, estatal o regional y municipal o local; por lo tanto, surge la necesidad de adecuar el aparato del Estado a las nuevas exigencias de la modernidad y en respuesta al legítimo reclamo de las regiones y localidades, por romper el centralismo y acceder a las decisiones de la administración nacional (Estaba, 1999: 1).

Tal como lo señalara el economista Carlos Blanco en la conferencia del 7 octubre de 2021, en la cual hizo un recuento histórico del nacimiento de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), ésta nació en el marco del proyecto político de la Gran Venezuela, impulsado durante el gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez en el marco de los supuestos de que el precio del petróleo seguiría creciendo por lo menos en un largo periodo de tiempo. Fue la época de las grandes inversiones, de pleno empleo, de las becas de Fundayacucho, del “ta’barato”, en general, una época de bienestar generalizado que simulaba que Venezuela podría entrar en el Primer Mundo de la mano de los ingentes recursos provenientes de la venta petrolera y de unas políticas expansionistas como las del primer gobierno del presidente Pérez.

Este optimismo duró poco, puesto que, con la llegada al poder del presidente Luis Herrera Campíns en 1981, se puso en evidencia la vulnerabilidad del país y la fragilidad del gobierno democrático. Fue la época de la debacle económica, del Viernes Negro, del endeudamiento, la devaluación de la moneda, la inflación, el control cambiario, desvaneciéndose la ilusión de la riqueza petrolera y la estabilidad social en Venezuela. El Estado, el gran distribuidor y benefactor de la sociedad, no pudo cumplir su papel y los partidos políticos, según Blanco, los usuarios de la renta política que la renta fiscal permitía, es decir administradores

de la renta del Estado y, por lo tanto, beneficiarios en muchos sentidos del prestigio, el reconocimiento de la militancia y el poder derivado del manejo de la renta

evidenció la debilidad de muchas de las instituciones, el Congreso no era tan autónomo, la Corte Suprema, los tribunales tampoco, el ejecutivo que se pensaba era una institución muy fuerte comenzó a manifestar sus debilidades [...] la imagen del presidente como un funcionario todo poderoso es una ilusión es en realidad un prisionero de, una administración pública bastante ineficiente, un estado de derecho débil y una función pública desorganizada y muy partidizada, y sobre todo, en el campo de las políticas públicas la ausencia de líneas estratégicas de largo plazo (Cámara de Caracas, 2022).

Todo esto unido al florecimiento de un proceso de corrupción generalizado que se imbricó en el funcionamiento del Estado. Es evidente que tal situación debía llevar, en el aspecto político, a un urgente proceso de reforma o transformación del Estado venezolano, el cual dio inicio a partir de 1985, cuando se creó la Copre. La comisión presidencial comenzó por diseñar los lineamientos para la reforma del Estado, el eje fundamental de sus propuestas fue la descentralización, la cual debía estar acompañada de la necesaria modernización y reforma del gobierno central. En este sentido, se procedió a la elección de los gobernadores de estado,¹ así como también a la elaboración de los instrumentos legales para iniciar la transferencia de competencias nacionales a los estados y municipios, con fundamento en el artículo 137 de la Constitución de la República.

La Copre puso énfasis en la creación de una nueva autonomía, la de los estados, que hasta ese momento funcionaban como apéndices del gobierno central, con una pérdida creciente

¹ El término *estado* debe entenderse como *estado/región*, entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y que quedan obligadas a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir la Constitución y las leyes de la República Bolivariana de Venezuela (Congreso de la República, 1983).

de importancia política y administrativa, en sustitución de la política parcialmente fallida de la regionalización administrativa iniciada en 1969 con el Reglamento de Regionalización Administrativa, que auspiciaba la inclusión de los estados dentro de unos ámbitos superiores —las regiones—, que servirían de instancia de coordinación de las entidades federales entre sí y con el poder central, y también como niveles óptimos para la planificación regional. Cabe destacar que la regionalización nunca llegó a encarnarse en instituciones jurídicas, políticas y económicas, pero contribuyó a formar cuadros técnicos importantes en las corporaciones regionales y en otros entes especializados en el desarrollo regional, muchos de los cuales eran anteriores a la política de regionalización administrativa.

La aprobación de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (13 de abril de 1989) y de la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (15 de junio de 1989) condujeron a la elección de alcaldes y gobernadores en diciembre de 1989, en actos previos a la aprobación del instrumento jurídico que normaría el proceso descentralizador (la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, LOD), el 28 de diciembre de 1989. Esto sugiere, como han afirmado varios autores, que antes que una operación técnica dirigida a introducir nuevos modos de gerencia de la cosa pública, la descentralización fue inicialmente impulsada como un hecho fundamentalmente político, orientado a resolver los problemas de gobernabilidad mediante la redistribución del poder (Rachadell, 1990: 17).

Por su parte, para Brewer Carías, el proceso de descentralización iniciado es una

forma de federalismo coordinado, compartido o cooperativo que da origen a relaciones intergubernamentales dinámicas, es quizás hoy el signo más característico de las Federaciones contemporánea luego de haber sufrido el proceso centralizador que les es común. En la consolidación de este sistema de cooperación es quizás donde está la clave para la nueva descentralización que se está tratando de lograr en las Federaciones, y así

lograrse el equilibrio deseado entre las fuerzas centrífugas y centrípetas en la organización del Estado (1982).

Posteriormente, al comentar la LOD, agrega: “estamos ante una descentralización negociada, que, sin lugar a dudas, tendrá que enfrentar muchos obstáculos, y que tendrá de por sí muchas limitaciones” (1982: 65).

Para Carlos Andrés Pérez,

el impulso del proceso de descentralización no se dio solamente por el asfixiante centralismo tradicional; sino que, se conjuraron otros desencadenantes como el ineficaz funcionamiento de la administración pública, la baja calidad en los servicios públicos, el abandono de la salud, la vivienda y la educación, elementos que sirvieron de aceleradores para un ambiente de debate y enfrentamientos sociales que generó un clima de ingobernabilidad, de desobediencia ante la concentración del poder del Estado y la cooptación ejercida por los partidos políticos sobre su militancia y los diversos grupos de organización social (asociaciones de vecinos y otros movimientos sociales), lo cual llevó a una cada vez más creciente exigencia de participación popular en los asuntos públicos que puso en vilo a la democracia misma venezolana (1985: 1).

En efecto, el debate se centró en la búsqueda de una sociedad que no sólo consagrara una democracia representativa, meramente formal, de simples alcances cívicos y políticos, sino una auténtica democracia participativa de contenido económico y social (Pérez, 1985: 1). En este sentido, el imperativo de los gobiernos de la región es la profundización de la democracia como orden colectivo y como imaginario global compartido mediante el logro de una mayor igualdad de oportunidades y derechos. Esto supone ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores de la sociedad que se han visto secularmente marginados, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales, lo cual apunta hacia la construcción de una ciudadanía que, como valor irreductible, significa avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acce-

so, sobre todo, en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social (CEPAL, 2010).

Ya es bastante situar la igualdad en el centro de la gestión pública dado que produce una ruptura con el paradigma económico que ha prevalecido en la región desde mediados del siglo xx. No obstante, este desafío requiere de un cambio estructural orientado a cerrar brechas sociales y productivas críticas en el que converjan lo económico, lo productivo, lo social y la defensa del medioambiente en aras de un desarrollo sostenible. Sin duda, la puesta en marcha de estrategias de protección social en el actual contexto mundial es clave y requerirá de sólidos esfuerzos de planificación, gestión y fortalecimiento institucional, tal como señala la CEPAL en su reunión del 8 de junio de 2022 en Brasilia,

la protección social contribuye así hacia la construcción de un Estado de bienestar adaptado para el futuro, que garantiza la ampliación del horizonte de derechos e integra las nuevas herramientas tecnológicas y digitales en su gestión, atendiendo de manera urgente a la injusta distribución de los ingresos, del trabajo remunerado y no remunerado, y el acceso a trabajo decente y a los cuidados. En otras palabras, persigue reducir la desigualdad económica y, al mismo tiempo, la desigualdad social (2022).

Evidentemente, existe un escenario de grandes desafíos; sobre todo, para los países de la periferia, el dilema es cómo recuperarse con igualdad frente a la pandemia. En esta senda, según la reunión de la CEPAL,

la protección social puede asegurar la solidaridad entre generaciones y al mismo tiempo garantizar una protección social adecuada para todas y todos, a partir de al menos cuatro ejes: 1) políticas tendientes a consolidar una garantía de ingresos adecuados a lo largo del ciclo de vida; 2) políticas orientadas a reestructurar ámbitos estratégicos del bienestar, [...] el acceso universal a la salud y las pensiones; 3) políticas de prestaciones familiares con un enfoque de ciclo de vida y políticas de cuidados; y, 4) un pacto social, que dé sustento [...] en una política de inversión estratégica

que combine políticas de inclusión laboral, formación de capacidades y prestaciones de la protección social para el tránsito hacia una economía ambientalmente sostenible (2022).

Esta demanda no es nueva para Venezuela, ya desde 1980 ha venido ensayando e instaurando reformas de índole social con el fin de mejorar la calidad de vida de los venezolanos quienes, en las últimas dos décadas del siglo xx, demostraron un rápido proceso de cambio social, que había comenzado con el proceso modernizador, impulsado por la explotación petrolera, lo cual causó transformaciones en los patrones de desplazamiento interno. El mapa espacial-demográfico de Venezuela cambió sustancialmente, pues de incipientes ciudades que se conformaron a partir de la década de 1950, se fueron convirtiendo en metrópolis urbanas aquellas regiones convertidas en *hinterland* económico. El crecimiento de las ciudades venezolanas sin la aplicación de una política de desarrollo y equipamiento territorial provocó la transformación de ciudad en metrópolis y en megalópolis, causando la desaparición de la ciudad intermedia y convirtiendo al territorio venezolano en una sociedad de hiper concentración poblacional urbana (Bello, 1998: 1).

Como se puede observar, la concentración económica y demográfica rompió el equilibrio a favor de la gran ciudad y el gobierno central operó y tomó decisiones en función de la demanda de las nuevas urbes industriales, estimulando la diversificación interna de la estructura socioeconómica urbana. La diversificación de la economía, la industrialización, la urbanización y la expansión del Estado determinaron importantes transformaciones en la estructura social, acarreado profundos cambios en la sociedad venezolana como consecuencia de las diversas necesidades y expectativas de la población, que por ser tantas y tan complejas, se reflejaron en un intenso proceso migratorio interno (campo/ciudad) y en el déficit en los servicios básicos (vivienda, transportes, electricidad, agua).

Este vertiginoso crecimiento urbano fraguó una potencial capacidad de organización y movilización política de los secto-

res populares convertidos en cordones de pobreza y marginalidad alrededor de las grandes ciudades. La mayoría de la población pasó a formar parte de la economía informal, y una minoría se abocó a otras actividades de mayor especialización y nivel técnico o profesional (Kaplan, 1986: 290-292), esto debido a que el proceso de desarrollo estuvo limitado por su localización, superficialidad, escasa incidencia en la estructura agraria tradicional y por las discontinuidades del crecimiento. Con este fenómeno se incrementó el número de la población urbana, constituida por asalariados en la producción fabril. En este sentido, cabe destacar que en Venezuela no ha existido una sobrepoblación que cause migraciones hacia lugares de menos densidad poblacional; es el mal uso de las tierras en el espacio rural el que ha creado una escasez artificial de éstas, produciendo el éxodo del campesinado hacia los centros urbanos.

Consiguientemente, hasta 1990, una alta tasa de crecimiento poblacional y el aumento de la esperanza de vida habían sido constantes demográficas que acompañaron la dinámica de la sociedad venezolana. La imagen de progreso socioeconómico que ofrecían las ciudades, aunada a la escasa atención que el Estado ponía en el desarrollo del campo, causó enormes zonas de pobreza y, por ende, de exclusión social, sin que existiera la capacidad de integrarles al mercado de trabajo, la educación, la salud y a la adquisición de terrenos urbanos para la adquisición de viviendas. Una de las consecuencias de la disparidad de distribución interna del gasto social fueron las grandes masas de población excluida que generó una fuerte demanda habitacional y de servicios básicos, por lo que los niveles de pobreza para el año 2000 eran de un 44%, según datos de la Oficina Central de Estadística e Informática para ese año (OCEI, 2000).

Según cálculos del Centro de Documentación y Análisis de los Trabajadores (Cenda), el 80% de los hogares estarían en esta condición, situación a la que acompaña el aumento en la tasa de desempleo de más del 14.6% en 2000, el incremento de las actividades informales de la economía (52.80% de la PEA en 2000), las explosiones sociales (El Caracazo de febrero de 1989), tres in-

tentos de golpes de Estado, en 1990, 1994 y 2002, y una disminución general del Índice de Desarrollo Humano, desde 0.8210 en 1990 a 0.7046 en 1997 que, según Cartaza (2001), raramente suele variar en el corto plazo.

Esta situación sufrió un agravamiento con la violenta caída de los precios del petróleo. Continuaron sucesivas devaluaciones que metieron al país en el círculo vicioso de devaluar —generar utilidades cambiarias—, alza del gasto público —inflación—, nueva devaluación. El impacto social fue importante, ya que la pobreza, que era apenas del 5% en 1973, llegó a casi 30% al final de ese periodo. Cundió el desempleo femenino y el de jóvenes y adolescentes. Los programas sociales se retrasaron y no funcionaron; el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), adonde iban las cotizaciones de los trabajadores y empleadores, se convirtió en una caja chica del gobierno y botija de depredación. En 1989 ascendió al poder nuevamente Carlos Andrés Pérez; su programa de gobierno, de neto corte neoliberal, era sólo conocido por jóvenes tecnócratas que ocuparon las carteras ministeriales (Silva, 2000: 161).

Semejante situación no podía tardar en trasladarse al plano político, lo que ocurrió a finales de 1980, cuando el tinglado burocrático-burgués erigido sobre la base económica petrolera empezó a tambalearse durante 10 años hasta venirse abajo. Ante la ausencia de una alternativa efectivamente innovadora, el primer acto de este derrumbe al interior del sistema capitalista impuesto por el Estado venezolano se manifestó en febrero de 1989, a poco de que el socialdemócrata Carlos Andrés Pérez asumiera su segunda presidencia y pusiera en práctica un programa de “ajuste duro” siguiendo las directivas del FMI (Bautista Urbaneja, 1992: 82). En este contexto de grandes cambios y contradicciones sociales internas impulsadas por los intereses nacionales e internacionales, ganó las elecciones Hugo Chávez Frías con un proyecto político que ha venido evolucionando hacia la construcción de un nuevo Estado comunal, con una nueva geometría del poder sustentada en una democracia participativa y protagónica, cuyo poder estaría detentado por una sinergia entre el Estado y el poder popular.

ESTADO COMUNAL Y NUEVA GEOMETRÍA
DEL PODER EN EL MARCO DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

Estado y democracia

Está claro que crear una alternativa al Estado liberal establecido en Venezuela y en América Latina en general representa un gran desafío. Estos intentos de independencia ideológica y política siguen reclamando la ruptura de los paradigmas tradicionales impuestos por los centros hegemónicos internacionales, lo que obliga a crear nuevas formas de producir y reconocer conocimientos ancestrales que han permitido mantener una resistencia desde hace 500 años. En medio de este histórico anhelo latinoamericano, Venezuela vive hoy importantes transformaciones sociales, políticas y económicas en pleno proceso de globalización, que se intensifican con el triunfo en las elecciones presidenciales de diciembre de 1999, con el 56.20% del voto popular. Desde ese momento y hasta el día de su muerte, Hugo Chávez definió la identidad cultural y política del país con su estilo personal carismático y el uso de los medios de comunicación social para la construcción del nuevo imaginario colectivo, que le ayudó a “construir nuevos conocimientos de resistencia y de producción de alternativas” (Bonaventura, 2009).

La nueva narrativa político-ideológica que se implantó en Venezuela hace referencia a la recuperación de los conceptos de *nación*, *república*, *democracia* y *defensa de la identidad nacional*, los cuales crean en el colectivo chavista un sentir patrio-nacionalista que aún pervive.

Como asegura Ramonet, la revolución Bolivariana y el pensamiento de Chávez estará

por largos decenios, instalado en el sentimiento de la población venezolana más humilde. Igual que el peronismo en Argentina. (...) Hugo Chávez inventa para Venezuela y América Latina lo que podríamos llamar una “política de la liberación”, como decimos que existe una “teología de la

liberación”. Con una opción preferencial por el pueblo, los pobres y los humildes. Con su capacidad de pedagogía política, Chávez impulsa una politización popular masiva, y conceptualiza una política de la liberación del pueblo en la que el pueblo, dotado de conciencia política, es autor de su propio destino (2017: 1-3).

La democracia y la participación popular en el contexto de la Revolución Bolivariana son herramientas para la construcción de una nueva geometría del poder que finalmente debe conducir a la instauración del Estado comunal, fundamentado en la organización social comunitaria, a través de los consejos comunales, comunas y ciudades comunales. Esto constituye no sólo un desafío al capitalismo globalizado, sino también hace frente a las campañas de desestabilización internas y externas y a la guerra de desgaste que lleva más de 20 años y que se ha recrudecido en los últimos ocho con las sanciones económicas unilaterales impuesta por los Estados Unidos a Venezuela.

Por ende, el gobierno venezolano ha venido construyendo un andamiaje político-ideológico y un marco normativo e institucional que impulsa el desarrollo de nuevas estructuras político-administrativas, con el objetivo de promover que las comunidades organizadas en consejos comunales y comunas amplíen su capacidad de proponer y decidir en las políticas públicas desde los espacios comunitarios, desde sus territorios. Con esto, en esencia se busca el empoderamiento del pueblo organizado en autogobierno con el fin de desmontar las estructuras de poder y gobierno del viejo Estado burgués aún vigente, y que muchas veces se convierten en obstáculos materiales para la consecución de los objetivos del nuevo Estado comunal que pugna por nacer. Ejemplo de ello son las divisiones político-administrativas (estados, municipios y parroquias) que todavía coexisten con las nuevas maneras de distribución. Desde esta perspectiva, el proyecto político bolivariano socialista del siglo XXI, según sus postulados político-ideológicos, sostiene que el ámbito público es el espacio intersubjetivo de interacción dialéctica entre el poder constituido y el poder constituyente.

En este sentido, la participación popular en Venezuela se puede definir como el conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa y protagónica, a través de la autogestión comunitaria en el ejercicio de las políticas públicas, apoyándose en mecanismos institucionales para que el pueblo tenga acceso a las decisiones del gobierno, de manera independiente, sin formar parte de la administración pública. Por lo tanto, la lucha por las reivindicaciones sociales se hace desde nuevas relaciones de poder, entre el poder constituyente originario detentado por el pueblo organizado y el poder constituido representado por el aparato y las funciones del Estado que deben ser vigiladas y controladas por el mismo poder popular.

En el caso particular venezolano, ¿quién es el sujeto político o el depositario del poder popular? Siguiendo a Dussel (2021), Hopkins (2021), Bonaventura (2009), Sanoja y Vargas (2018), entre otros: el actor es el pueblo. Pero el pueblo como categoría política no sociológica, fuente del poder político, bloque de los oprimidos; es el sujeto histórico que produce, que hace política en el mundo cooptado hegemónizado por la ideología liberal capitalista, dominante, que se centra en el sujeto individuo, en el individualismo, que ha quitado la capacidad de pensar desde lo colectivo. Es necesario trascender esa visión individualista hacia otra más allá de la postura marxista ortodoxa, en la cual el sujeto de liberación estaba centrado en la masa obrera. De tal manera que en América Latina históricamente economía periférica y dependiente, no debe tomarse solamente la clase obrera como actor del cambio social, dado que, desde los años setenta, el surgimiento de movimientos sociales (urbano, campesino, ambientalista, de género, entre otros) ha venido ocupando un espacio importante en la disputa por lo público que va más allá de la relación y contradicción del capital con el trabajo (Hopkins, 2021).

*El Estado comunal, aspectos legales
y su impacto en los espacios locales*

Con la llegada al poder de Hugo Chávez Frías en 1999 se inició en el país una nueva experiencia transformadora que se enfrentó al reto práctico de construir un nuevo tipo de Estado adecuado a las estrategias de implantación que se propone. El gobierno y la sociedad venezolana se enfrentan al desafío de la construcción de un nuevo proyecto de Estado, sin derribar el anterior. Por lo que el debate fundamental pasa por abordar este tema desde otra mirada, utilizando herramientas metodológicas que contribuyan a la construcción de un nuevo tejido sociopolítico, socioeconómico y cultural partiendo del conocimiento de lo local y regional, a fin de construir una visión de integralidad de lo nacional. Debido a que, como sostiene Britto-García,

los gobiernos pre-chavistas vivieron del pacto Estado-mercado en perjuicio de la fuerza laboral, ya que apadrinaron a las élites de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras) y la Confederación de Trabajadores Venezolanos (CTV), quienes exaltaron los intereses privados por encima de las reivindicaciones de la clase trabajadora (2003).

Por consiguiente, la élite política interna priorizó la búsqueda de ingresos por encima de las demandas sociales y ambientales; de allí la pertinencia de la crítica al modelo de desarrollo implantado en Venezuela. Es por ello que, a partir de la Revolución Bolivariana Socialista del siglo XXI, ha sido una constante la idea de

refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: preámbulo).

Entre estos y otros principios se inspira y fundamenta la construcción del nuevo modelo de Estado comunal venezolano. De hecho, se ha venido haciendo a pesar de los avances y retrocesos ocurridos por las presiones políticas internas y externas, intentos de golpe de Estado, de magnicidio y bloqueo de la economía nacional. Pero, aun así, no se ha perdido el objetivo de construir una nueva geopolítica del poder, tal como lo establece el fundamento constitucional: “la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo”. Es obvio que el Estado comunal está en construcción, en construcción colectiva, dentro del principio revolucionario de unidad pueblo-gobierno. En el proceso de transición al Estado comunal, ideológicamente sustentado en el socialismo del siglo XXI, se evidencian contradicciones que ineludiblemente deben ser superadas contemplando el contexto de desarrollo de las mismas. Por un lado, se presenta la contradicción Estado-pueblo, debido a que sobre la estructura del Estado burgués el gobierno revolucionario pretende la transformación política y social, a través de la generación de instancias de participación popular de base, como los consejos comunales y las comunas, o instancias de cogobierno con el pueblo, como lo es el Consejo Presidencial del Gobierno (Suárez, 2015).

En esta misma dirección apuntan los artículos 62 y 70 de la Carta Magna, que determinan la participación como derecho humano fundamental cuando se declara que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Siendo los mecanismos de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía:

En lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciuda-

danas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad (Asamblea Nacional Constituyente, 1999).

Esta propuesta político-territorial-administrativa viene a fortalecer la democracia participativa y protagónica, cuyo basamento se encuentra en los planes, programas y proyectos estratégicos nacionales que propician espacios para la articulación por parte de la comunidad organizada y los entes públicos en materia de gestión pública, e inducen hacia la responsabilidad compartida para la solución de las problemáticas, y, por ende, de su propio desarrollo. Entre los más resaltantes de tales lineamientos se destacan: las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007), el Proyecto Nacional Simón Bolívar (2007-2013), el Plan Patria (2013-2019) y el Plan de la Patria (2019-2025).

Además de los principios constitucionales, se han venido aprobando leyes que fortalecen otros mecanismos que le dan un sentido protagónico a la participación popular, éstas son: la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, la Ley Orgánica de las Comunas, las Leyes del Poder Popular y ahora el nuevo proyecto de Ley Orgánica de las Ciudades Comunales. Cabe destacar que los consejos comunales constituyen una estructura no representativa de participación. En tal sentido, siguiendo a Azzellini, “los consejos comunales son una estructura de la democracia directa y el mecanismo más avanzado de autoorganización a nivel local en Venezuela. En el año 2013, aproximadamente 44 000 consejos comunales se habían establecido por todo el país” (2013: 3).

Sin duda, en la República Bolivariana de Venezuela, en el marco de la revolución bolivariana del socialismo del siglo XXI, se han venido haciendo esfuerzos para promover la participación desde el aspecto político, social y legislativo a través de la aprobación de diversas normativas, entre ellas la Ley Orgánica de Administra-

ción Pública (2014), que busca transformar el hacer y la conciencia del venezolano, adecuando las normas para darle poder al pueblo, por lo que hay que mantener informado al ciudadano, a la sociedad civil, a las organizaciones de intereses diversos, para que se haga uso de estas vías de participación establecidas, exigiéndoles a los funcionarios del gobierno el cumplimiento y el respeto de este principio fundamental (Pinho, 2014).

Además de incentivar el “uso de las vías de participación”, también es importante entender el propósito y el alcance del andamiaje legal elaborado por el gobierno venezolano para implantar y promover la democracia participativa y protagónica sustentada en el poder popular. Para ello es necesario un acercamiento a su análisis, pero debido a lo extenso del tema, en este trabajo se hará una breve reseña de las leyes del Poder Popular, que permite demostrar la intención normativa de la Revolución Bolivariana para la construcción del Estado comunal.

De esta manera, se expondrán brevemente los aspectos legales que sustentan el planteamiento de la Revolución Bolivariana en torno a los conceptos del *poder popular* y *Estado comunal*, actualmente en desarrollo y en constante revisión. Para ello, se deben considerar algunos sucesos históricos como antecedentes del actual proceso revolucionario, lo cual permite establecer algunos referentes de comparación entre la Venezuela “saudita” decadente de finales del siglo xx y la de ahora. Concretamente, pueden reconocerse claramente algunos elementos sociohistóricos que sirven de línea divisoria entre una y otra Venezuela, tales como: la aplicación de medidas económicas neoliberales, el derrumbe de los ingresos petroleros, la devaluación monetaria desde 1983, la ola de privatizaciones, el aumento de los precios de los servicios básicos, el estancamiento de los salarios, el desempleo, entre otros. Ante esta situación, lo razonable era esperar una respuesta social violenta, lo cual ocurrió el 21 y 22 de febrero 1989 con el Caracazo, revuelta popular reprimida por el nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), de manera violenta con un saldo indeterminado de heridos, muertos e importantes pérdidas materiales. Otras manifestaciones de la crisis

sociopolítica de los 1990 en Venezuela fueron los levantamientos militares del 4 y 27 de febrero de 1992, encabezados por miembros del llamado Movimiento Bolivariano Revolucionario Bicentenario (MBR-200), que fueron frustrados en el momento y sus líderes puesto en prisión; así como las continuas movilizaciones de calle, debido a la situación económica y social del país y por el apoyo a los militares insurrectos detenidos.

Todos esos antecedentes son indicadores significativos del nivel y modo de participación de la población venezolana en respuesta a la situación sociopolítica y económica a finales del siglo xx. Sin duda, toda esta lucha reivindicativa llevó a considerar un cambio en la manera de hacer política en Venezuela: ahora no iba a ser la oligarquía vernácula la que detentaría el poder. El poder debía ser transferido al pueblo y esa transferencia se inició con la aprobación de la nueva Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999, cuando en sus postulados fundamentales perfiló el nuevo proyecto nacional actualmente en construcción, reconoció al pueblo venezolano su rol protagónico y, por tanto, que en el “ejercicio de sus poderes creadores” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999) decidió diseñar y desarrollar un nuevo modelo de democracia, en la cual el ciudadano participa amplia y esencialmente en la toma de decisiones en las políticas públicas y en los procesos de calidad de vida y bienestar social, es decir, de manera directa y protagónica.

Cabe destacar que, a pesar de que la misma Carta Magna instituye el nacimiento del llamado *poder popular* y de que se han venido dando pasos en el proceso de empoderamiento popular —como se ha mostrado en líneas anteriores, los signos del nivel “de conciencia popular” preexistente en el pueblo venezolano, cuya manifestación sirvió de base e impulso en la construcción y desarrollo del nuevo modelo de república contenido en la Constitución Bolivariana de Venezuela, impulsado por el gobierno nacional partiendo de la unidad Pueblo-Gobierno y la unidad Cívico Militar—, aún falta mucho por hacer en materia de desarrollo de la cultura de participación “directa y protagónica”. De hecho, ese nivel de actuación popular libérrima y proactiva, ya

evidente en diversos momentos de la historia contemporánea, ha sido de carácter más reactivo y defensivo que proactivo, abocados a enfrentar los duros ataques desestabilizadores internos como las guarimbas. Cabe destacar, que *guarimba* es un término popular venezolano que se utiliza para identificar una protesta organizada en zonas residenciales de clase media opositora al régimen cuya acción se dirige a cierre de calles, pero que no se enfrenta a los cuerpos de seguridad del Estado, y externos como la migración inducida, el bloqueo económico, entre otras, con significativas acciones de resistencia y hasta de contraataque pacífico, mostrando ya un cierto progreso hacia esa visión, grado y forma de manifestación del llamado Poder Popular.

Ante la situación de aparente descalabro nacional, el rol del pueblo organizado como Poder Popular ha venido avanzando conjuntamente con los órganos del Estado en la organización y funcionamiento de los Comité Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), así como la atención médica y la distribución de medicamentos, mediante el sistema de salud Barrio Adentro y el reforzamiento del sistema educativo nacional con las misiones: Rivas, Robinson y Sucre.

Con el firme propósito de avanzar hacia el Estado comunal, mediante el fortalecimiento del Poder Popular, el 17 de diciembre del 2010, la Asamblea Nacional sancionó la llamada Ley Habilitante (Asamblea Nacional, 2010f): mediante decreto ley se autorizó al presidente de la República, Hugo Chávez Frías, a dictar los siguientes decretos con rango, valor y fuerza de ley, en las siguientes materias, conforme al artículo 213 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a saber: Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular (LOPPP), Ley Orgánica de la Contraloría Social (LOCS), Ley Orgánica de las Comunas (LOC) y la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC).

Dada la importancia y trascendencia de este compendio de leyes, se exponen a continuación los principales aportes al tema de esta investigación de cada una, comenzando su análisis con la Ley Orgánica del Poder Popular, cuyo objeto, establecido en el artículo 1, es:

Desarrollar y consolidar el Poder Popular, generando condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder (Asamblea Nacional, 2010d).

Asimismo, en su artículo 3 se precisa la dimensión del Poder Popular fundamentada en el principio de soberanía y el sentido de progresividad de los derechos, el ejercicio y su desarrollo está determinado por los niveles de conciencia política y organización del pueblo. Por otra parte, en su artículo 4 establece que su función es:

Garantizar la vida y el bienestar social del pueblo, mediante la creación de mecanismos para su desarrollo social y espiritual, procurando la igualdad de condiciones para que todos y todas desarrollen libremente su personalidad, dirijan su destino, disfruten los derechos humanos y alcancen la suprema felicidad social sin discriminaciones por motivos de origen étnico, religioso, condición social, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, opinión política, nacionalidad u origen, edad, posición económica, condición de discapacidad o cualquier otra circunstancia personal, jurídica o social, que tenga por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y garantías constitucionales (Asamblea Nacional, 2010d).

Estos postulados se concretan en los artículos 6 y 7, donde especifica que el ámbito de aplicación del Poder Popular son todas las organizaciones, expresiones y ámbitos del PP, ejercidas directa o indirectamente por personas, comunidades, sectores sociales, la sociedad en general y las situaciones que afecten el interés colectivo, acatando el principio de legalidad. en la formación, ejecución y control de la gestión pública, con el fin de fortalecer la organización del pueblo y promover los valores y principios de la ética socialista: solidaridad, bien común, honestidad,

deber social, voluntariedad, protección del ambiente y derechos humano.

Por otra parte, la nueva Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, en sus artículos 1 y 3, precisa el desarrollo y fortalecimiento del poder popular mediante el establecimiento de los principios y normas que sobre la planificación rigen a las ramas del poder público y las instancias del poder popular, así como la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de las políticas públicas, a fin de garantizar un sistema de planificación que tenga como propósito el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos para la transformación del país. Adicionalmente se mencionan los principios y valores socialistas que rigen la planificación pública, popular y participativa en Venezuela, tales como: la democracia participativa y protagónica, el interés colectivo, la honestidad, la legalidad, la rendición de cuentas, el control social, la transparencia, integralidad, corresponsabilidad, cooperación, responsabilidad, deber social, sustentabilidad, defensa y protección ambiental, entre otros (Asamblea Nacional, 2010b).

Cabe destacar que esta LOPPP introduce algunas definiciones nuevas en el ámbito del Poder Popular como son las de: Consejo de Planificación Comunal, órgano destinado a la planificación integral dentro del área geográfica y poblacional que comprende a una comuna; equidad territorial, acción planificadora destinada a lograr un desarrollo geográfico y geohumano equilibrado con base en las necesidades y potencialidades de cada región, para superar las contradicciones de orden social y económico, apoyando especialmente a las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo; Sistema Nacional de Planificación, la coordinación y articulación de las instancias de planificación participativa de los distintos niveles de gobierno para definir, formular, priorizar, direccionar y armonizar las políticas públicas, en concordancia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, de conformidad con la Constitución de la República.

Como se observa, el modelo de Planificación Pública y Popular se articula estrechamente con la organización social, por lo cual los artículos 5 y 7 ordenan que los órganos y entes del Poder Público incorporen a sus discusiones a los ciudadanos y ciudadanas a través de los consejos comunales, comunas y sus sistemas de agregación durante la etapa de formulación, ejecución, seguimiento y control de los planes de desarrollo respectivos. Con relación a las instancias que integran en Sistema Nacional de Planificación, la ley específica, textualmente en los artículos 10, 11 y 12, que éste estará estructurado por: el Consejo Federal de Gobierno, encargado de las acciones del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder Nacional a los estados y municipios; el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas; el Consejo Local de Planificación Pública; el Consejo de Planificación Comunal, órgano encargado de la planificación integral que comprende el área geográfica y poblacional de una comuna, y el Consejo Comunal. Para coordinar estas distintas instancias del Sistema Nacional de Planificación, la LOPPP establece una Comisión Central de Planificación que “propicia el seguimiento y evaluación de los lineamientos estratégicos, políticas y planes, atendiendo a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación” (Asamblea Nacional, 2010b).

Por su parte, la Ley Orgánica de las Comunas convierte a la comuna en la célula fundamental del Estado comunal y, a fin de diferenciarla de los consejos comunales, establece en su artículo 1 que su objeto es:

Desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas que regulan la constitución, conformación organización y funcionamiento de la Comuna, como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del Estado Comunal, en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia (Asamblea Nacional, 2010c).

Lo anterior se reafirma en el artículo 6, cuando determina como propósito fundamental:

La edificación del Estado Comunal, mediante la promoción, impulso y desarrollo de la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas en la de políticas públicas, en la conformación y ejercicio del autogobierno por parte de las comunidades organizadas, a través de la planificación del desarrollo social y económico la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria [...], y la disposición de medios alternativos de justicia para la convivencia y la paz comunal, como tránsito hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social (Asamblea Nacional, 2010c).

Al igual que el resto de las leyes que conforman y regulan el Poder Popular, en la Ley Orgánica de las Comunas se observa la incorporación de nuevas instancias, sistemas de agregación e instrumentos de poder, tales como: el Banco de la Comuna, el Consejo de Economía Comunal, el Consejo de Contraloría Comunal, los diferentes sistemas de agregación comunal como: ciudades comunales, federaciones o confederaciones comunales, y otras “que se constituyan por iniciativa popular” (Asamblea Nacional, 2010c: art. 60). De igual manera, se encuentran instrumentos que caracterizan a la comuna, tales como: la Carta Fundacional y la Carta Comunal, herramientas que instituyen las normas aprobadas en el Parlamento Comunal, por los ciudadanos y ciudadanas para garantizar el orden, la convivencia y el interés público, la *Gaceta Comunal* como órgano informativo oficial de la comuna. Y son también de interés los llamados Distritos Motores de Desarrollo y los Ejes Estratégicos de Desarrollo Comunal.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Contraloría Social representa un importante mecanismo de participación popular porque permite a los ciudadanos y ciudadanas tener incidencia sobre los asuntos públicos y en particular con aquellos que están directamente relacionados con su comunidad. Es por ello que la ley tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular,

mediante el establecimiento de las normas, mecanismos y condiciones para la promoción, desarrollo y consolidación de la contraloría social como medio de participación y de corresponsabilidad de los ciudadanos, las ciudadanas y sus organizaciones sociales, mediante el ejercicio compartido, entre el Poder Público y el Poder Popular (Asamblea Nacional, 2010a).

Esta ley tiene como función la prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, así como de las actividades del sector privado que incidan en los intereses colectivos o sociales. Esta función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del Poder Popular, permite garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales. En tal sentido, la contraloría social se cimienta sobre la base del principio constitucional de la corresponsabilidad, cuyo propósito fundamental del control social es la prevención y corrección de comportamientos, actitudes y acciones que sean contrarios a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas (Asamblea Nacional, 2010a)

La Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal busca cimentar las bases de un sistema económico comunal, integrado por organizaciones socioproductivas bajo régimen de propiedad social comunal, impulsadas por las instancias del Poder Popular, del Poder Público o por acuerdo entre ambos, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en pro de satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir socialmente el excedente, mediante una planificación estratégica, democrática y participativa (Asamblea Nacional, 2010e: arts. 1-5).

El ámbito de aplicación de esta ley son las comunidades organizadas, consejos comunales, comunas y todas las instancias y expresiones del Poder Popular, en especial a las organizaciones socioproductivas que se constituyan dentro del sistema económico comunal y de igual manera a los órganos y entes públicos o

privado. Esta ley tiene por finalidad garantizar la participación popular en el proceso económico-productivo, impulsar el sistema económico comunal a través de un modelo de gestión sustentable y sostenible para el fortalecimiento del desarrollo endógeno y fomentar el sistema económico comunal en el marco del modelo productivo socialista, a través de diversas formas de organización socioproductiva, comunitaria y comunal en todo el territorio nacional, entre otras (Asamblea Nacional, 2010e).

Así pues, es posible sintetizar el compendio de leyes centrales que configuran todo un andamiaje filosófico, legal e institucional que persigue lograr la construcción del nuevo Estado Comunal, el cual se regirá por principios y valores socialistas, democráticos, de participación popular que conlleve a la atención sistematizada, eficiente, compartida de las necesidades humanas y medioambientales dentro de una visión de igualdad y equidad social.

La experiencia comunal en los espacios subnacionales

A la par del desarrollo de una nueva geometría del poder, debía construirse una nueva “cultura comunal”; así lo manifestaba Hugo Chávez, en el discurso del Golpe de Timón de 2012. Lo nuevo está representado por las relaciones intersubjetivas de carácter popular y orgánico y una nueva territorialidad conformada por los consejos comunales y comunas, que conviven con los municipios, los cuales representan a las viejas estructuras políticas-administrativas donde se puede observar el trazado territorial de las nuevas líneas del poder popular a nivel local.

Indudablemente, al comunalizar el poder municipal también se logra detectar muestras de diversas escalas de experiencias organizativas en los territorios comunales, en los cuales se plantean: el autogobierno, la autogestión territorial y el desarrollo socioproductivo local. Por consiguiente, la dimensión *comuna* representa un cambio en la lógica del poder local, un modo diferente de producir y reproducir la vida material y espiritual del sujeto, donde la comunidad se transforma en la base de la acción

sociopolítica y contradice la lógica del sistema capitalista heredado. Por otra parte, la dimensión *Poder Popular*, como concepto político funcional, implica el ejercicio efectivo del poder por el sujeto/pueblo organizado. Es una construcción teórica, por lo que no forma parte de ningún nivel político territorial. Por tal razón, la actuación del Poder Popular se limita a cinco competencias: la planificación de políticas públicas, la economía comunal, la contraloría social, la justicia comunal y la ordenación y gestión del territorio. Es en este punto donde el Poder Popular determina su dinámica territorial y genera un proceso de contradicciones, no sólo materiales —que se expresan territorialmente, mediante límites y zonificaciones geográficas que pueden solaparse o distanciarse, dependiendo de la voluntad popular y de los consensos y disensos dentro de la comunidad—, sino también de convivencia e identidad comunitaria.

Es por ello que, al realizar el estudio espacial en el área de ordenación territorial, es tarea primordial trabajar en la vinculación de los consejos comunales y las comunas como unidades de análisis. Los consejos comunales deben ser el espacio donde se discuta y se presenten las inquietudes y necesidades de las comunidades, puesto que es este nivel territorial la unidad más práctica para identificar, conocer y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos que viven dentro de ella, determinando sus problemas y potencialidades.

De igual manera, el nuevo proceso revolucionario venezolano, en transición, demanda que el sujeto/pueblo organizado, emprenda acciones en colectivo, incluyendo los movimientos sociales (movimientos de la juventud, movimientos de las mujeres y del feminismo, clase obrera, comunas y comuneros, entre otros), que también en este propósito forman parte del Poder Popular. Por consiguiente, el nuevo sujeto colectivo está llamado a impulsar la construcción de una sociedad de intereses compartidos y avanzar hacia el Estado comunal, mediante la intervención directa, no sólo en la organización social de base, sino también en la construcción de un nuevo desarrollo socio-productivo, basado en una economía comunal, fundada en la crea-

ción de redes socioproductivas en pequeña escala, con el fin de crear una economía social endógena y sustentable, que sustituya a mediano plazo la actual economía petro-rentística, que depende de las importaciones de bienes y servicios y de los vaivenes de la economía capitalista mundial.

A este respecto, tanto los consejos comunales, las comunas, las ciudades comunales, la federación comunal, la confederación comunal hasta llegar al Estado comunal son los mecanismos que ha venido instituyendo el gobierno revolucionario con el propósito de ir desdibujando la configuración territorial heredada. Ciertamente, la territorialidad es la primera forma que adopta el poder en el proceso de producción del territorio, lo que implica apropiarse, afectar e influenciar fenómenos y relaciones, a través de la delimitación y el control sobre un área geográfica.

En este sentido, para Porras *et al.*, la ordenación del territorio:

Constituye una práctica fundamental para el desarrollo de determinada comunidad, pero dicha práctica debe realizarse conjuntamente con la participación de quienes hacen que esas comunidades existan; es decir, sus protagonistas, sus pobladores, sus habitantes pues son éstos quienes conocen su realidad geográfica. La geografía sirve de apoyo, junto a otros grupos multidisciplinario de profesiones, para resolver determinadas situaciones presentes que favorecen o adversan el desarrollo de dichas comunidades (2014: 14).

Es por ello que, en la construcción del nuevo Estado Comunal Bolivariano y Socialista, la ciudad como espacio/territorio, sea urbano o rural, y el sujeto/pueblo juegan un papel importante, en tanto que las relaciones políticas, económicas y socioculturales se concretan en el territorio. Esto porque las ciudades o espacios locales son los que se convierten en receptáculos, en generadores de las transformaciones estructurales globales y locales de la sociedad actual, entendiendo la ciudad (lo local) como una construcción integral, multi y pluridimensional compleja, dialéctica, con procesos y dinámicas en las dimensiones geográfica, ecológica, económica, política, social, cultural; es decir, una

relación geo-eco-antrópica del territorio. En este complejo tejido de ecosistemas, en constante transformación entre el territorio y las interrelaciones Estado y sociedad, emerge la dimensión histórica de la transformación comunitaria en Venezuela.

Acercarse a la experiencia comunal desde el ámbito local se convierte en una posibilidad para entender el proceso revolucionario venezolano desde los territorios y sus liderazgos, y aunque el proceso comunal es concebido como un espacio de autogobierno legal, “van a ser las relaciones intersubjetivas, materiales, simbólicas las que van a definir el paso de la reproducción del sistema capitalista al socialismo” (Suárez, 2015: 9).

En este sentido, los municipios representan el último escalón en la estructura político-administrativa del viejo Estado burgués. Son los municipios, en este caso específico, los más cercanos a las comunidades, barrios o urbanizaciones, entendiéndose como “barrios” los extensos asentamientos humanos espontáneos, empobrecidos, que viven en viviendas precarias, en terrenos no urbanizados y con serias carencias de servicios básicos; generalmente, forman cordones de pobreza alrededor de las ciudades. En este sentido, un barrio sería lo que en Argentina se conoce como villa miseria o en Brasil las favelas. Por su parte, las “urbanizaciones” en este país se pueden definir como las zonas residenciales que cuentan con planificación urbana, repositorio de la clase media profesional y comercial, que las distingue de los sectores populares que crecen al margen de la planificación del Estado y de la ley (Lezama, 2022).

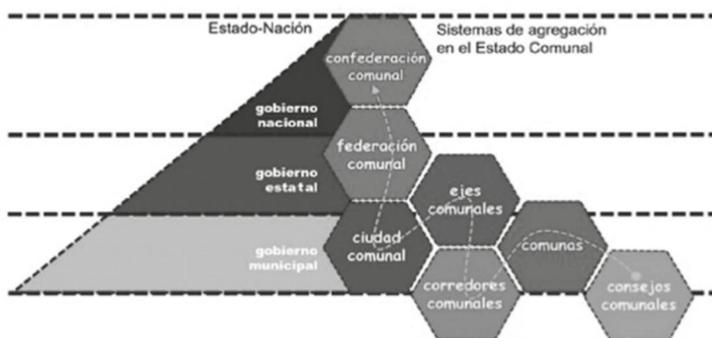
En consecuencia, los municipios, como entes gubernamentales más cercanos al ciudadano o al sujeto/pueblo, se constituyen en el: *a*) espacio político-territorial, con mayor posibilidad de intervención en la sociedad civil organizada y sus exigencias de mejores servicios públicos y calidad de vida, y *b*) en el promotor de la construcción de las nuevas institucionalidades propuestas por el Estado venezolano, las cuales están llamadas a convertirse en el soporte de la Revolución Bolivariana. Es aquí, entonces, que el proyecto político venezolano —la nueva geometría del poder— es una nueva forma de entender al sujeto/pueblo, suje-

to/ciudad, sujeto/comunidad como principal motor de la sociedad y donde su participación en los destinos de su comunidad se conjuga con su protagonización en los procesos de gestión, en todos los ámbitos del poder público (legislativo, ejecutivo, ciudadano, moral) y en cualquiera de los niveles del gobierno nacional, regional y local, con el objetivo de propiciar y promover la participación popular y fortalecer la democracia participativa y protagónica.

En este contexto de transformaciones socioculturales, socioeconómicas y territoriales no se puede obviar que son y seguirán siendo producto de las tensiones y las contradicciones entre el Estado burgués heredado y el nuevo Estado comunal que propugna por nacer. Se trata de un proceso en donde se superpone al territorio estatal heredado del Estado burgués, con sus divisiones político-administrativas (parroquias, municipios, estado y el Estado nación), y el nuevo con sus consejos comunal y comunas. Esto podría considerarse una contradicción dado que se solaparían dos delimitaciones territoriales y políticas, coexistentes en la realidad político territorial venezolana, situación que crea nudos críticos para la discusión. Sin embargo, este solapamiento no debe generar conflictos, pues no está planteada la desaparición por decreto de las unidades territoriales existentes, ni su función pública en lo político y administrativo, sino que se plantea una visión asociada, complementaria para la planificación del desarrollo nacional que permite la integración de espacios geográficos más allá de los estados (región).

Ciertamente, las comunidades organizadas deben tener definido su ámbito geográfico, pero el vínculo con el territorio y el sentido de comunidad, de lo colectivo, se crea a partir del establecimiento de las relaciones intersubjetivas sociales que se producen en ese espacio/territorio, de los usos y costumbres que se tengan; es decir, de una identidad colectiva del pueblo que hace vida en ese lugar. De allí que definir su ámbito implica la configuración del territorio comunal y el sentido de pertenencia de cada comunero, sobre el cual el Poder Popular ha de hacer el

Figura 1. Los dos modelos de división político territorial: Estado burgués/Estado comunal



Fuente: Bellino (2018).

ejercicio de soberanía y autogobierno, ejercido por el sujeto/comunero, consciente de su rol protagónico, curtido en el trabajo comunitario, organizador y movilizador social. El cambio de la lógica y el quehacer político comunero exige de los voceros y voceras del Poder Popular un proceso de aprendizaje en colectivo, que le permita manejar el poder que se le está transfiriendo, mediante una ética revolucionaria que subordina los intereses individuales ante los intereses colectivos y el bien común (Lezama, 2022).

La primera forma espacial que adopta el poder en el proceso de producción del territorio es la territorialidad, que implica el intento, por parte de un individuo o grupo, de afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones, a través de la delimitación y el establecimiento del control sobre un área geográfica (Bellino, 2018) (ver figura 1).

En la figura 1 se muestran los dos modelos de división político-territorial vigentes en Venezuela, esquematizados a través de escalas. Uno es el del Estado burgués constituido, jerárquico con sus diferentes escalas de gobierno, basado en una estructura cuyo poder es externo. La otra representa las nuevas instancias de participación y organización bajo un sistema agregativo, fundamenta-

do en el autogobierno y la autonomía (Asamblea Nacional, 2010c). Es por eso que la confederación comunal tiene relación a escala nacional con el gobierno nacional, la federación se relaciona con el gobierno estatal y las ciudades comunales se relacionan con el gobierno municipal (Bellino, 2018). La diferencia fundamental entre estos dos sistemas es que el sistema comunal se construye desde la base, a través de los consejos comunales y comunas, y la estructura de poder se hace de abajo hacia arriba, al contrario del Estado nacional que es verticalizado de arriba hacia abajo.

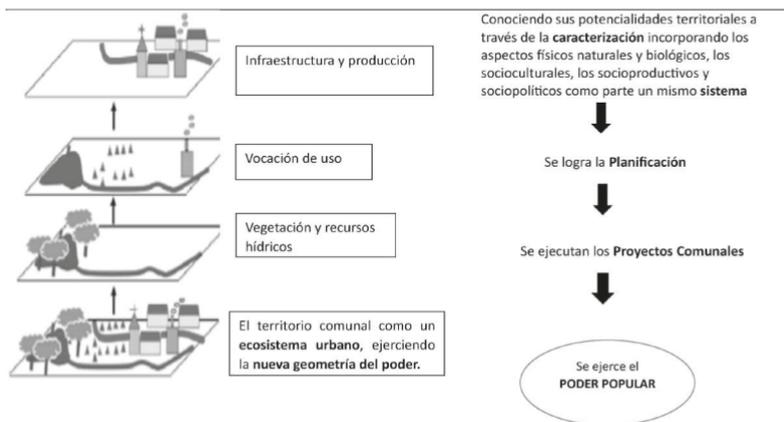
La delimitación espacial implica el inicio del proceso de configuración del territorio comunal, sobre el cual el Poder Popular va a ejercer la soberanía y el autogobierno, mediante la participación de las asambleas parlamentarias y la elección de los voceros y voceras por parte de la población que habita dicho ámbito. Así, se comienza a prefigurar la territorialidad comunal y con ella la prefiguración del socialismo del siglo XXI y, finalmente, el Estado comunal. Para lograr esto es necesario avanzar hacia la definición de un territorio que posea un “dominio políticamente estructurado (dimensión más concreta) y una apropiación simbólico-identitaria” producto de las relaciones y el desarrollo de la vida en comunidad.

De allí la necesidad de concretar acciones por un bienestar colectivo. El Poder Popular Comunal diseña, selecciona y articula ideas que se convierten en proyectos con el fin de transformar la realidad en la búsqueda de la suprema felicidad social y los recursos del territorio (ver figura 2).

En esta nueva estructura organizativa se requiere llegar a consumir lo que se produce, se mantiene y gestiona el espacio físico colectivo desde el Poder Popular en la escala que el objetivo lo amerite, pero siempre a partir de la comuna. Ésta crea el espacio comunal que va más allá del espacio “público” porque se encuentra impregnado del espíritu de la comuna, y no es objeto mercantil del valor de cambio explotado, sino que es pensado, construido y gestionado por la comuna. La ciudad comunal es contrahegemónica a la ciudad alienante; en ella no hay cabida para el desarrollo de las economías capitalistas, la ciudad comu-

Figura 2. Estructura organizativa del Poder Popular Comunal

Para lograr el verdadero **autogobierno** y transformar su realidad, el **Poder Popular Comunal** debe conocer e incidir sobre los sistemas que interactúan en su territorio: Sociopolíticos, económicos, ambientales y humanos, pues son los elementos que componen su espacio geográficamente delimitado.



Fuente: Elaboración propia.

nal es la ciudad socializante (Bellino, 2018).

El espacio comunal es el conjunto de elementos que coexisten en un lugar, sitio o territorio y que comúnmente se delimita por un obstáculo natural (ríos, montañas), radio de influencias de las escuelas, centros de salud, clientela de comercios, fronteras administrativas, entre otras. Además, la nueva forma de participación popular propone una dinamización en la organización de la cartografía comunal, interviniendo conjuntamente con los entes gubernamentales en el diagnóstico, planificación y ejecución de proyectos para las mejoras en las condiciones de sociales de su comuna.

Esta acción comunal se convierte en una forma de configurar el autogobierno desde la escala local teniendo al consejo comunal como la base organizativa que revierte la lógica tradicional del sistema de Estado/nación de abajo hacia arriba. Es necesario recalcar que el ámbito geográfico donde se han constituido las comunas puede coincidir o no con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales sin que se vea afectada o modificada la organización establecida en la constitución.

CONCLUSIONES

Está claro que crear una alternativa al Estado liberal establecido en Venezuela y en América Latina en general representa un gran desafío. Muchas han sido las luchas y los intentos de romper paradigmas impuestos desde el momento mismo de la conquista y colonización española. La bibliografía es amplia desde la epistemología del sur; mucho se ha escrito sobre la necesidad de lograr la independencia ideológica y política, romper con el pensamiento y las estructuras tradicionales heredadas, lo que obliga a crear nuevas formas de producir y reproducir esos conocimientos ancestrales que han permitido a los pueblos latinoamericanos mantener una férrea resistencia desde hace 500 años. No en vano hoy América Latina vuelve a estar en medio de una nueva ola de gobiernos progresistas en la región.

Evidentemente, Venezuela no escapa a esta realidad, y por esta razón es un país donde coexisten dos instancias llamadas Estados: uno de corte liberal que lucha por mantenerse y otro comunal que propugna por nacer. Por un lado, persiste un Estado liberal con sus presupuestos de libertad, derechos humanos, igualdad, democracia formal y libertad económica. Y por otro, un nuevo tipo de Estado denominado comunal que como proceso busca su propia identidad, autonomía e independencia. Es por ello que desde un primer momento se vio la necesidad urgente de iniciar con una constituyente que fundara el nuevo Estado: para ello se elaboró y aprobó una nueva Constitución (1999) con el fin de organizar el nuevo gobierno y dar legitimidad al ejercicio de la soberanía. Soberanía que se trasladaría al sujeto/pueblo, mediante la profundización de la democracia, transitando de una representativa hacia una directa, participativa y protagónica, transfiriendo el poder al sujeto/pueblo a través del Poder Popular. Por consiguiente, el Estado comunal en Venezuela es un Estado en transición, tal como lo señalan Micaela Ryan y Fernando Vicente Prieto: “En la actualidad, el Estado comunal no es más que un proyecto, un horizonte hacia el cual camina una gran mayoría de las clases populares venezolanas” (2015: 19).

El proyecto histórico-social-político bolivariano chavista del socialismo XXI venezolano no busca una reforma del Estado: sus acciones están dirigidas a transformar el Estado y la sociedad venezolana. Se fundamenta en cinco dimensiones: *a)* en lo social: visibilización y reconocimiento integral del sujeto/pueblo; *b)* en lo ético-cultural, mediante el reconocimiento de la identidad nacional, el pluralismo cultural y saberes ancestrales; *c)* en lo político: el fortalecimiento de la democracia participativa y protagónica mediante el fortalecimiento y reconocimiento del poder popular, y la presencia de un partido político con alcance nacional como el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), cuyo objetivo es la formación y trasmisión de las líneas políticas estratégicas del nuevo Estado; *d)* en lo ético-cultural, el reconocimiento como nación con identidad, enfrentando a los viejos y nuevos colonialismos hegemónicos y la arquitectura tecnológica e ideológica que los sustenta; *e)* en lo económico: la construcción de un “nuevo método económico en el país plenamente participativo y protagónico” (Menéndez, 2022). Modelo económico basado en una visión “humanista, autogestionario y competitivo”.

Cabe destacar que la organización económica es hoy el más grande dilema del proyecto chavista, hasta tanto no se resuelva el problema del ingreso y la recuperación del poder adquisitivo de la familia, la regularización, la inflación, el sistema financiero, entre otros. Como sostiene Blanco: “no hay sustento real económico en Venezuela, sólo elementos monetarios y además especulativos y la única vertiente productiva es el petróleo. Hace falta, entonces, para atacar la inflación, impulsar un modelo económico distinto, productivo” (1998: 626). Por ello, continúa,

la revolución bolivariana rechaza expresamente el objetivo de sustituir el capitalismo privado por el capitalismo de Estado, y se marca como objetivo la creación de medios de producción de propiedad social comunal. Su propósito es crear una economía comunal, “base del modelo productivo socialista” que trascienda a los medios de producción privados, porque la CRBV ampara y garantiza otros tipos de propiedad existentes como la pública o estatal y la privada (1998: 14).

Así como las nuevas democracias de la región no parecen estar gravemente amenazadas por el recrudecimiento de la estrategia de la “guerra total” en tiempos de globalización, la cual se ha venido aplicando en varios países de la región. Igualmente, la República Bolivariana de Venezuela en los últimos 10 años ha venido resistiendo la intervención internacional y sus tres niveles de agresiones: *a)* amenaza interna, mediante la desestabilización política y ataque a la soberanía por grupos políticos internos con apoyo internacional, intentos de golpe de Estado; *b)* golpe a la economía mediante la devaluación de la moneda nacional, y *c)* control del territorio mediante la inestabilidad social por la vía de la agitación política de los sectores medios de la población y grupos criminales organizados, con el fin de generar descontento y desmoralización en la población.

Ante este escenario político, económico y social, la pregunta sería: ¿por qué el proyecto político bolivariano venezolano todavía se mantiene en pie? Por tres elementos claves, como sostiene Molina (2023),

1) Un gobierno revolucionario con una dirección colectiva territorializada; 2) Un partido revolucionario igualmente territorializado con capacidad de ejecución, formación y trasmisión de las líneas políticas en todo el territorio, y 3) Una organización social de nuevo tipo asociados al territorio (Consejos Comunales y Comunas). De allí, que es vital para el nuevo Estado mantener el esquema organizativo y de trabajo sostenido en el carácter asambleario.

BIBLIOGRAFÍA

- Aponte Blank, Carlos (2012), “¿Estado social o Estado de bienestar en América Latina?”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XVIII, núm. 1, enero-julio, pp. 11-40. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36424414002>.
- Arellano, Ángel (2022), “¿América Latina? Aproximaciones conceptuales y coyunturales”, *Astrolabio. Revista Internacional de Filosofía*, núm. 25.

Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/Astrolabio/article/download/402879/496557>, 22 de mayo de 2023.

- Arenas, Alberto (2022), “El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina y el Caribe: la necesidad de avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles en el marco de Estados. CEPAL Reunión internacional de especialistas en protección social ‘Hacia la consolidación de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe: el futuro de la protección social en una era de incertidumbre.’ 8 y 9 de junio de 2022 (reunión virtual)”. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_magistral_alberto_arenas_de_mesa.pdf.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999), “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [CRBV]”, *Gaceta Oficial*, núm. 36860, 30 de diciembre. Disponible en https://mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2023/07/GO-36860_constitucion.pdf.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010a), “Ley Orgánica de la Contraloría Social [LOCS]”, *Gaceta Oficial*, núm. 6011 extraordinario, 21 de diciembre, pp. 28-30. Disponible en <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/gaceta-leyes-del-poder-popular-1.pdf>.
- (2010b), “Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular [LOPPP]”, *Gaceta Oficial*, núm. 6011 extraordinario, 21 de diciembre, pp. 5-11. Disponible en <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/gaceta-leyes-del-poder-popular-1.pdf>.
- (2010c), “Ley Orgánica de las Comunas [LOC]”, *Gaceta Oficial*, núm. 6011 extraordinario, 21 de diciembre, pp. 11-18. Disponible en <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/gaceta-leyes-del-poder-popular-1.pdf>.
- (2010d), “Ley Orgánica del Poder Popular [LOPP]”, *Gaceta Oficial*, núm. 6011 extraordinario, 21 de diciembre, pp. 1-5. Disponible en <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/gaceta-leyes-del-poder-popular-1.pdf>.
- (2010e), “Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal [LOSEC]”, *Gaceta Oficial*, núm. 6011 extraordinario, 21 de diciembre, pp. 18-27. Disponible en <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/gaceta-leyes-del-poder-popular-1.pdf>.

- (2010f), “Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan”, *Gaceta Oficial*, núm. 6009 extraordinario, 17 de diciembre.
- Azzellini, Darío (2013), “El Estado Comunal. Consejos comunales, comunas y la democracia en el lugar de trabajo”, *Kavilando*, vol. 5, núm. 1. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5632060>.
- Bautista Urbaneja, Diego (1992), *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX*, Caracas, CEPET.
- Bellino Sergio (2018), “Territorios comunales: Insurgencias y desafíos del Estado Comunal a partir de la experiencia de la Comuna Batalla Santa Inés de Maturín”, trabajo de conclusión de curso (Arquitectura y Urbanismo), Universidad Federal de la Integración Latinoamericana.
- Bello, Freddy (1998), *Socio Antropológica de la pobreza ante la enfermedad y sus mecanismos de acción*, Valencia, Ediciones Universidad de Carabobo.
- Bencomo César (2018) “Utilización de un modelo de red compleja en la representación y manejo de los flujos de materia y energía de un sistema metabólico social”, en Mario Sanoja e Iraida Vargas, *Hacia una teoría de la sociedad comunal*, Ministerio del Poder Popular de Planificación (Colección Actas Seminariales), Venezuela. Disponible en https://diwq-txts1x7le7.cloudfront.net/59842191/VARGAS_Y_SANOJA-HACIA_UNA_TEORIA_DE_LA_SOCIEDAD_COMUNAL20190623-8395-lygfaw-libre.pdf?
- Bielschowsky, Ricardo (1988), “Evolución de las ideas de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, núm. extraordinario, octubre. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37962/RVE1998-NE_es.pdf.
- Blanco, Carlos (1997), *El proceso de descentralización en Venezuela. Análisis crítico*, Caracas, BID.
- Braga, Maria do Socorro y Kátia Alves Fukushima (2020), “La calidad de la responsabilidad de gobiernos de izquierda en países de América Latina: la percepción de la ciudadanía”, *América Latina Hoy*, vol. 86, p. 57-77. Disponible en <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/alh.21462>. DOI: 10.14201/alh.21462.
- Brewer Carías, Allan (1982), “La reforma del sistema político venezolano. El centralismo del Estado y las exigencias de la descentralización política”, *Revista de Estudios Políticos*, núm 1.

- Cámara de Caracas (2021), “Reforma del Estado y creación de la CO-PRE-Carlos Blanco”, YouTube, 7 de octubre. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=hSo1RXXYxlk&t=1245s&ab_channel=C%C3%A1maradeCaracas.
- Cartaza, Vanessa (2001), “La pobreza: El reto del siglo XXI”, *Revista SIC*, núm. 633, abril.
- Castro, Imelda (2023), “La marea roja de América Latina”, *Excelsior Digital*, 22 de mayo. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/impreso>.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1982), “Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN). Sexto periodo de sesiones. Nueva York, 6 y 7 de diciembre de 1982”, CEPAL, 20 de octubre. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22595/S8200408_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- (1984), “Informe del noveno periodo de sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel, dedicado a la ciencia y la tecnología para el desarrollo. (Montevideo, Uruguay, 23 al 24 de enero de 1984)”, CEPAL, 7 de febrero. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22645/S8400202_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL. Síntesis <https://hdl.handle.net/11362/2951>.
- (2022), “Hacia la consolidación de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe: el futuro de la protección social en una era de incertidumbre”, CEPAL, 8 de junio. Disponible en <https://www.cepal.org/es/eventos/la-consolidacion-un-estado-bienestar-america-latina-caribe-futuro-la-proteccion-social-era>.
- Congreso de la República de Venezuela (1983), “Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio [LOOT]”, *Gaceta Oficial*, núm. 3238 extraordinario, 11 de agosto. Disponible en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/1983.%20Ley%20Org%C3%A1nica%2007%20Venezuela.pdf>.
- Dussel, Enrique, Karla Colmenares y Juan Bautista (2021), *Filosofía de la liberación: una antología*, México, Ediciones Akal.
- Escobar, Arturo (1991), “Imaginando un futuro: Pensamiento crítico, desarrollo y movimientos sociales”, en Margarita López Maya (ed.), *De-*

- sarrollo y democracia*, Caracas, Universidad Central de Venezuela / Unesco, pp. 135-170.
- (1996), *La invención del desarrollo*, Bogotá, Editorial Norma.
- (2005) “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”, en Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales - Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31. Disponible en https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1273163983.el_postdesarrollo_como_concepto.pdf.
- (2007), *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación Editorial El Perro y La Rana.
- España, Luis (1988), *Venezuela y su petróleo*, Caracas, Ed. Centro Gumilla.
- Estaba, Rosa (1999), “La descentralización y la ordenación del territorio en Venezuela: Estrategias hacia la modernidad”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 54, 15 de diciembre. Disponible en <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova>.
- González, Pablo (2006), *El desarrollo del capitalismo en los países coloniales y dependientes*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130909104915/desa.pdf>.
- Gudynas, Eduardo (2014), “El postdesarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa”, en Gian Carlo Delgado Ramos (coord.), *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*, CEIICH-UNAM, México, pp. 61-95. Disponible en <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasPostDesarrolloBuenVivir-Mx14.pdf>
- Kaplan, Marcos (1969), *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Kornblith, Miriam y Maingon Thais (1985), *Estado y gasto público en Venezuela, 1936-1980*, Caracas, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela.
- Lander, Edgardo (2000), “Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntrico”, en Edgardo Lander (comp.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/14090/1/3_land1.pdf.

- Lezama, Elizabeth (2022), *Comunas en Ciudad Guayana: El reto de la participación popular hacia la construcción del Estado Comunal en Venezuela, 2010-2021*, Buenos Aires, CLACSO.
- Menéndez, Ricardo (2022), “Menéndez: ‘En esta fase de la Revolución Bolivariana es imperativo un nuevo método económico’”, *Prensa Ministerio del Poder Popular*, 20 de enero. Disponible en <http://www.mppp.gob.ve/2022/01/20/menendezen-esta-nueva-fase-de-la-revolucion-bolivariana-es-imperativo-un-nuevo-metodo-economico/>.
- (2023), “Introducción. Curso: Resistencia y Avance en la Revolución Bolivariana. 5 años de reelección del presidente, Escuela Venezolana de Planificación-Venezuela”, YouTube, 25 de mayo. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=A6dDiLstyks&ab_channel=escuelavenezolanadeplanificacion.
- Molina, Ricardo (2023), “La Organización Popular Estrategia Secreta para vencer al Imperialismo. Curso: Resistencia y Avance en la Revolución Bolivariana. 5 años de reelección del presidente”, YouTube, Escuela Venezolana de Planificación-Venezuela, 25 de mayo. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=A6dDiLstyks&ab_channel=escuelavenezolanadeplanificacion.
- Monbiot, George (2016), “Neoliberalismo: la raíz ideológica de todos nuestros problemas”, *El Diario*, 1 de mayo. Disponible en https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/neoliberalismo-raiz-ideologica-problemas_1_4016189.html.
- Montesinos, Egon (2005), “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, *Revista EURE*, vol. 31, núm. 93, pp. 73-88. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300005>.
- Muñoz Martínez, Daniel (2018), “El Estado de bienestar en el auge neoliberal y en el chavismo”, trabajo escolar, Universidad Complutense de Madrid, enero. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/328890187>.
- NU-CEPAL (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL*, Brasilia, CEPAL. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/items/9e8f2391-bbf7-426c-9ef7-cb39f4510c94>.
- Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) (2000), *Estadísticas oficiales*, Caracas, Oficina Central de Estadísticas e Informática.

- Ortiz de Zárate, Roberto (ed.) (2022), “Carlos Andrés Pérez Rodríguez”, CIDOB. Disponible en https://www.cidob.org/es/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/venezuela/carlos_andres_perez_rodriguez.
- Pérez, Carlos Andrés (1985), “La reforma del estado”, *Nueva Sociedad*, núm. 79, septiembre-octubre. Disponible en <https://nuso.org/articulo/la-reforma-del-estado/>.
- Petkoff, Teodoro (2005), *Dos izquierdas*, Caracas, Alfadil Ediciones.
- Pinho de Oliveira, María (2014), “La participación social en Venezuela. Breve enfoque constitucional”, *Ciencia Administrativa*, núm. 1, pp. 108-117. Disponible en <https://www.uv.mx/iiesca/files/2014/09/11CA201401.pdf>, 6 de noviembre de 2021.
- Polèse, Mario (1998), *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Cartago, Libro Universitario Regional. Disponible en http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/work/sites/economia/resources/LocalContent/133/1/Economia%20urbana%20y%20regional.pdf.
- Ponce, María Gabriela y María Di Brienza (2014), “Configuración de los hogares en Venezuela y condición de pobreza 1995-2009”, *Temas de Coyuntura*, núm. 66. Disponible en <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/temasdecoyuntura/article/view/1336>.
- Porras, Fernando, Carmelina Ramírez, Rosalba Linares e Irma Guillén (2014), “Nuevas Unidades Espaciales para la ordenación territorial de las ciudades, los consejos comunales”, *Geoenseñanza*, vol. 19, núm. 1. Disponible en https://dlwqtxts1xzle7.cloudfront.net/50441740/Ord_territ_y_Con_comunales-libre.pdf?1479676834=&response-content.
- Preceden (2023), “Zulia Petrolera”. Disponible en <https://www.preceden.com/timelines/752919-zulia-petrolera#:~:text=La%20exportaci%C3%B3n%20de%20petr%C3%B3leo%20se,petr%C3%B3leo%20de%20todo%20el%20pa%C3%ADs>.
- Rachadell, Manuel (1990), “Federalismo, descentralización y reforma constitucional en Venezuela”, *Doctrina*, núm. 109.
- Ramonet, Ignacio (2017), “Chavismo y Venezuela Hoy”, *Le Monde Diplomatique en español*, núm. 260, pp. 1-3. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6018249>.
- Rodríguez, Marisol y Nilda Bermúdez (2012), “Las industrias azucarera y petrolera en el Zulia: formas de ocupación territorial (1913-1930)”.

Scielo-Diálogos. Revista Electrónica de Historia, vol. 13 núm. 1, agosto. Disponible en https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-469X2012000100004.

Ryan, Micaela y Fernando Vicente Prieto (2015), “La construcción del Estado comunal: transformaciones desde abajo en la Revolución Bolivariana”, en *XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Disponible en <https://cdsa.aacademica.org/000-061/353.pdf?view>.

Sánchez Rodríguez, Jesús (2017), “Sociedad de clases, poder político y Estado”, *Rebelión*, 10 de abril. Disponible en <https://rebellion.org/sociedad-de-clases-poder-politico-y-estado/>.

Sanoja, Mario e Iraida Vargas (2018), *La fragua del bravo pueblo*, Caracas, Venezuela: Alcaldía de Caracas, Fondo Editorial Fundarte.

Silva, Héctor (2000), *Venezuela. Memorias desde el subsuelo*, Caracas, Ediciones Paredes.

Silva, Karen (2018), “La comuna. Territorio político contra hegemónico: una acción transformadora”, en Mario Sanoja E Iraida Vargas, *Hacia una teoría de la sociedad comunal*, Ministerio del Poder Popular de Planificación (Colección Actas Seminariales), Venezuela. Disponible en https://D1wqtxtsixzle7.Cloudfront.Net/59842191/VARGAS_Y_SANOJA-HACIA_UNA_TEORIA_DE_LA_SOCIEDAD_COMUNAL20190623-8395-Lygfaw-Libre.Pdf.

Sousa Santos, Boaventura de (2009), *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*, Buenos Aires: Waldhuter Editores, CLACSO.

Suárez, Melisa (2015), “Una nueva geometría del poder: El Estado comunal como alternativa para el socialismo en Venezuela”, *Cardinalis. Publicación del Departamento de Geografía*, año 3, núm. 5, 2º semestre, pp. 205-219. Disponible en <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/index>.

Valdez-Sarabia, Magaly (2022), “La paradoja chavista: modelo de desarrollo, Estado y acción política”, *Revista Economía y Política*, núm. 35, pp. 76-95. Disponible en <https://www.redalyc.org/journal/5711/571169753005/html/>.

Leyes

- LOC (2010), Ley Orgánica de las Comunas. La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. http://www.cne.gob.ve/onpc/web/documentos/Leyes/Ley_Organica_de_las_Comunas.pdf.
- LOCS (2010), Ley Orgánica de la Contraloría Social. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela N° Gaceta 6.011 Ext. Fecha 21/12/2010. <https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/ley-organica-de-contraloria-social>
- LOPP (2010), Ley Orgánica del Poder Popular. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. N° Gaceta 6.011 Ext. Fecha 21/12/2010. Venezuela. <https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/ley-organica-del-poder-popular>
- LOPPP (2010), Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular. Presidencia de la República. Reformada en el 2014 según Decreto Nro. 1.406. Venezuela. <https://mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2023/07/LOPPP.pdf>.
- LOSEC (2010), Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal. La Asamblea Nacional De La República Bolivariana de Venezuela, Gaceta 39335. https://base.socioeco.org/docs/sistema_economico_comunal.pdf
- Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983). Gaceta Oficial N° 3.238 Extraordinario de fecha 11 de agosto de 1983. El Congreso De La República De Venezuela. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/1983.%20Ley%20Org%C3%A1nica%20OT%20Venezuela.pdf>
- Compendio de Leyes Orgánicas del poder popular. Gaceta Oficial N° 6.011 [Extraordinaria], Asamblea Nacional de la República Bolivariana. Caracas, 21 de diciembre.

IV. LA FUGA DE CAPITALES COMO REDUCTOR DEL BIENESTAR

TIPO DE CAMBIO, RIQUEZA Y FUGA DE CAPITALES EN AMÉRICA LATINA¹

KATIUSKA KING MANTILLA Y PABLO SAMANIEGO

INTRODUCCIÓN

El desarrollo humano necesita venir acompañado de políticas macroeconómicas que procuren la misma línea estructural de cambios productivos con generación de empleo y aumento de las capacidades humanas (Sen, 2000). Por lo general, en América Latina ha sucedido lo contrario, las políticas de desarrollo, incluidas la promoción de Estados de bienestar se supeditan a las voluntades de los mercados y, sobre todo, a la austeridad fiscal.

Un factor que dificulta cualquier proceso de desarrollo, así como la efectividad de la política económica, es la fuga de capitales, la que ha sido un fenómeno común en América Latina. Según Rúa y Wierzba (2023) la fuga de capitales por parte de las PAB, tiene varias motivaciones. Para los autores, la fuga es un modo de acumulación de capital asociado a las transformaciones estructurales iniciadas en los años setenta y profundizadas en las siguientes décadas con la introducción de políticas y mecanismos cada vez más expeditos para la movilidad de capitales. Desde la perspectiva teórica dominante, la fuga se realiza con el fin de conservar el valor de los activos, lo que incluye sortear las regulaciones de los estados nacionales. En cualquiera de los dos casos, la fuga puede conducir a que ciertas élites ejerzan un poder de veto, implícito o explícito, pues el movimiento de capitales que ellas realizan tiene consecuencias sobre el crecimiento, la distribución del ingreso e, inclusive, sobre la efectividad de la política económica.

¹ Este texto se basa en partes del capítulo cuarto de la tesis doctoral de King Mantilla (2021).

Los flujos financieros ilícitos son recursos que pertenecen a residentes de los países periféricos y forman parte de la posición transfronteriza, que se moverán entre naciones utilizando varios mecanismos, entre los que se puede resaltar a las operaciones de crédito simuladas, en la medida que los necesiten. Esto les resulta práctico porque, salvo que existan impuestos a los créditos del exterior, los residentes locales pueden repatriar estos recursos cuando quieran sin costo y, de esa forma, ejercer un poder sutil al decidir cuándo traerlos de vuelta.

Aquí se investiga la fuga desde un enfoque diferente, pues se analiza la evolución de la riqueza latinoamericana, se presenta información sobre la magnitud de la expatriación de activos y, además, se muestra cómo ha evolucionado el tipo de inversiones. En el marco de la intensificación de los flujos financieros internacionales, conocer el destino de la riqueza es importante porque permite conocer sus posibles efectos en la generación de empleo y, por ende, en el crecimiento y el desarrollo humano.

El sistema financiero juega un rol crucial tanto en la fuga como en el destino de las inversiones e incluso en operaciones ilícitas que se dejan pasar a vista y paciencia de las autoridades de control (King y Belikow, 2022). Por ejemplo, las remesas, que son recursos que alivian la restricción externa de los países de la región pueden ser utilizadas de forma que faciliten la fuga y la inversión de la riqueza fuera de las fronteras. Si una persona o entidad jurídica quiere sacar recursos del país de manera anónima, el banco no necesita hacer las dos operaciones al mismo tiempo, sólo requiere entregar los recursos de la persona o entidad jurídica que quiere sacar el dinero a los receptores de las remesas. De esta forma, si bien el registro de las remesas consta en la balanza de pagos, en la práctica no se modificó la cantidad de divisas porque se compensó lo que salió e ingresó hacia y desde el exterior con operaciones disfrazadas en el registro de remesas. Lo mismo sucede con cualquier valor, de una persona o empresa fantasma, que quiera sacar el dinero por supuesta desconfianza en el país, por razones políticas, porque fueron generadas en acti-

vidades criminales, se obtuvieron de actos de corrupción o porque el origen de los recursos es ilegal.

Este capítulo problematiza la relación entre el tipo de cambio asociado a cada régimen cambiario y las decisiones que las autoridades económicas toman para evitar la fuga, muchas veces a costa de aumentar las tasas de interés o las reservas, acciones que, al incidir sobre la inversión local, los ingresos fiscales y el consumo doméstico, afectan al ingreso individual y, de manera general, al crecimiento y las estrategias de desarrollo económico y humano.

Este capítulo comienza con un análisis teórico que relaciona el tipo de cambio, la riqueza y la fuga de capitales. Luego se revisan los datos de *stocks* de activos financieros que se mantienen en el exterior tanto en el mundo como en la región. Con las fuentes de información disponibles, se indaga sobre la evolución de los patrimonios y las inversiones realizadas con los mismos. Cabe indicar que, en la región, a diferencia de los países industrializados, esta información es escasa porque en la mayoría de los países no se grava el patrimonio; no obstante, hay fuentes que realizan estimaciones, pero éstas lamentablemente no son lo suficientemente largas como para compararlas con la evolución de otro tipo de variables, como el tipo de cambio (nominal y real). Con base en ese análisis se realizan algunas reflexiones, para luego finalizar con las conclusiones.

MARCO TEÓRICO

En términos teóricos, la fuga de capitales es un fenómeno poco estudiado y no existe una definición única. Lo más común es asociarla a incertidumbres políticas y económicas o como forma de acumulación de capital (Rua y Wierzba, 2023). También puede ser considerada como una forma de esconder la riqueza (Baker, Kar y Cartwright-Smith, 2008).

En el paradigma dominante, las cosas son aparentemente más simples en las economías de libre mercado. De esta manera, Pérez-Caldentey menciona que

la teoría permite determinar de manera simultánea las cantidades de bienes y servicios (y el producto) y los precios (precios relativos y nivel de precios). En otras palabras, la teoría que determina las cantidades y el producto es la misma que determina los precios relativos y el nivel de precios (2015: 37).

Para los economistas afines a este paradigma, la recuperación de la crisis de 2008-2009 en la región latinoamericana se debió a las políticas impulsadas bajo este esquema, las que se refieren en el ámbito fiscal a políticas de austeridad para reducir la deuda pública e impulsar el ahorro proveniente del aumento del precio de los *commodities*; el cambio de regímenes de tipo de cambio fijos a flexibles para evitar crisis cambiarias y amortiguar los efectos de choques externos; y el impulso a la independencia del Banco Central para supeditar la política fiscal a la política monetaria, pues suponen que de esta forma se da mayor credibilidad a la política monetaria y se logra el control de la inflación.

Una crítica fundamental a estos análisis del paradigma dominante se refiere a la no consideración del tipo de evolución que han tenido los sistemas financieros desde la liberalización de los flujos de capitales, pues ella supone una restricción y varias complejidades para los países periféricos, como se explicará luego. Tampoco se considera cómo estos cambios se relacionan con la fuga de capitales, ni con la capacidad de incidencia de las élites económicas en la definición de la política económica doméstica, la que en no pocos casos se constituye a partir de la información publicada por las calificadoras de riesgo. También, el supuesto de que los activos son perfectamente sustituibles no se cumple (Lavoie, 2014).

Como antecedente, también se debe anotar que el traslado de excedentes desde los países subdesarrollados a los desarrollados no es un tema nuevo. La teoría de la dependencia explicó ampliamente desde la década de 1940, en sus versiones estructuralista y marxista (Prebisch, 1980; Dos Santos, 2011), los mecanismos a través de los cuales el comercio internacional provoca esa transferencia por el deterioro de los términos de intercambio o

el intercambio desigual, entre otros factores. Una de las consecuencias de esta constatación es que las transacciones económicas internacionales por sí mismas acarrearán una merma de los recursos que requieren los países subdesarrollados, lo que vuelve al sector externo frágil.

Esta situación se volvió aún más compleja a partir de 1980 con la política del Fondo Monetario Internacional (FMI), el que, siguiendo los postulados del Consenso de Washington, incidió para que los países con acuerdos con ese organismo se concentraran en la producción y exportación de productos primarios, dado que había ventajas comparativas estáticas. Esto ocurrió principalmente con los países sudamericanos, en tanto que en México y parte de Centroamérica, debido a la proximidad con los Estados Unidos, se aprovecharon los bajos salarios para instalar industrias de ensamblaje (Ahumada, 2019) y maquilas. A esta reconfiguración institucional se debe agregar la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuyo principal papel se orientó a garantizar los derechos de propiedad, impulsar la inversión extranjera directa y estructurar la normativa para el comercio internacional que condujo a la eliminación de los mecanismos de protección de las industrias locales, siendo uno de los principales instrumentos los tratados de libre comercio (Palma, 2012; Ahumada, 2019).

Este cambio institucional llevó a la reprimarización de las economías, lo que se consolidó en la primera década del siglo XXI por el aumento substancial del precio de bienes primarios y materias primas, alentado por la creciente demanda que exigía la expansión de China (Cooney, 2016; Moreno-Brid y Garry, 2017). En definitiva, este conjunto de cambios produjo que el manejo del tipo de cambio sea clave tanto para enfrentar los desequilibrios en la balanza comercial, pero también, en principio, en las señales para que los flujos de capitales fuguen o retornen a los países en los que fueron generados.

En este contexto aparece uno de los primeros artículos críticos que analiza los efectos de la liberalización de la cuenta de capitales. En efecto, Pastor (1990) hace un análisis sobre las cau-

sas y consecuencias de la fuga de capitales. Señala que entre los orígenes están la aceleración de la inflación, el diferencial de tasas de interés internas y externas, el nivel del tipo de cambio, pues si este está apreciado podría suceder una devaluación; a pesar de que pueda existir un diferencial en los retornos de la inversión a favor de la economía doméstica, la inestabilidad o el riesgo percibido en los países subdesarrollados puede anular ese incentivo. Así mismo, señala que las consecuencias se observan en limitaciones al potencial de crecimiento especialmente por la escasez de divisas para la importación de bienes, por la merma en los recursos fiscales y porque con una disponibilidad limitada de gasto público se reducen los efectos redistributivos de éste. Además, como destaca Fitzgerald (2019), para evitar la fuga y atraer nuevos capitales, en el mundo existe una competencia por reducir las tasas impositivas dirigidas a las grandes corporaciones; es así como, en promedio, los denominados países emergentes las han disminuido de un promedio de 40% en 1990 a uno de 25% en 2015, lo que reduce aún más los ingresos públicos e influye en la política económica.

La fuga de capitales,² entendida como “un fenómeno intrínsecamente político que implica el papel del gobierno y las prerrogativas de quienes —por lo general, los ricos— tienen acceso a divisas” (Epstein, 2005: 4), se facilitó con esas decisiones y, posteriormente, se amplió e hizo más fácil con la incorporación en las transacciones internacionales de la revolución de las tecnologías de la comunicación e información. Es decir, se desarrollaron instrumentos más expeditos para la realización de giros

² Kulfas (2007: 15-16) hace un recuento de la literatura sobre fuga de capitales con el propósito de conocer las distintas definiciones que ella tiene. En primer lugar, señala la versión según la que toda salida de capitales es fuga, porque caso contrario hubiera generado riqueza en la economía doméstica. En segundo lugar, otros autores definen a la salida de capitales como los movimientos al exterior causados por inestabilidad económica y política; por tanto, hay salidas normales y fugas, siendo las segundas las que se producen para evadir impuestos, aprovechar diferenciales de rentabilidad o toman la forma de supuesta inversión extranjera directa.

hacia el exterior, lo que, si bien facilitó las transacciones internacionales de bienes y servicios, también trajo consigo la intensificación del movimiento de capitales a nivel mundial (Bryan y Rafferty, 2006). Una de las características de este proceso es que ocurre básicamente con aquellos instrumentos financieros que paulatinamente son desregulados y se dirigen a países con estructuras jurídicas opacas (Rua, 2018).

La fuga de capitales provoca escasez de divisas, lo que agudiza la restricción que ocurre, según la teoría de la dependencia, por la diferencia en la elasticidad del ingreso que tienen los bienes primarios (exportaciones) frente a los bienes industrializados (importaciones) y por el deterioro secular de los términos de intercambio (Prebisch, 1976). Debido a esa escasez, los retornos sociales de la inversión son mayores que los retornos privados (Epstein, 2005), lo que introduce una paradoja, pues la ampliación de la explotación de recursos naturales de la que proviene la riqueza que luego se fuga genera demandas sociales de distinto tipo y pasivos ambientales (Martínez-Alier, 2008; 2021), por lo que hay una doble afectación en el patrimonio que tienen los países, considerando que los sistemas ambientales forman parte de la riqueza y constituyen un activo al ser la base de la vida. Esta afectación al patrimonio, como se señaló, se manifiesta, entre otras variables, en el valor del tipo de cambio.

De esta manera, en los últimos tiempos la fuga de capitales se ha intensificado por las nuevas características del sistema financiero internacional que el paradigma dominante no considera. Ffrench-Davis y Griffith-Jones (2019) señalan la prociclicidad de los flujos de capitales y que existe un problema de asimetrías entre el comportamiento y los objetivos de los agentes económicos, siendo que ese comportamiento está básicamente determinado por los mercados financieros, es decir, por quienes actúan en el corto plazo para ampliar los retornos de las inversiones. Esto conduce a que se auto refuercen las tendencias de algunas variables como el precio de las acciones, el tipo de cambio, las calificaciones de riesgo o el precio de los inmuebles si los mercados perciben que van en la dirección “correcta”. De esa forma se

fortalecen los flujos, en este caso, de salida de divisas o el no ingreso de más inversión extranjera.

En tanto el tipo de cambio es una de las variables sobre las que la política económica del gobierno, en principio, puede incidir, a partir de la liberalización de la cuenta de capitales ha habido una preocupación teórica sobre la relación entre los movimientos del tipo de cambio y la fuga de capitales. Este debate, sin embargo, de acuerdo con la bibliografía sobre el tema, fue intenso hasta la crisis noratlántica de 2008 que tuvo efectos en 2009-2010 en América Latina y el Caribe, a través de una discusión de autores de la academia latinoamericana y estadounidense, mientras que actualmente la mayor producción académica sobre la fuga de capitales proviene del África, continente que, al parecer, está sufriendo una sustancial descapitalización pese a la bonanza de la exportación de productos primarios por parte de algunos países (Ndikumana y Boyce, 2011).

Un elemento fundamental que diferencia la anterior fuga de capitales de la actual se encuentra en la estrecha relación de la fuga de capitales con los flujos financieros ilícitos, a través de diversos mecanismos para sacar recursos al exterior. Estos flujos “plantean un problema mundial de salidas y entradas, mientras que la fuga remite a un tema de salidas netas no todas ilícitas y tiene como ámbito de acción el o los países de donde proviene este dinero” (King Mantilla, 2023). Es decir, no en todos los países el balance será del tipo de fuga y pueden incluirse entradas de flujos ilegales que compensen las salidas. Varios autores reconocen que el tipo de cambio debe ser competitivo, es decir, que tenga un valor que pueda ser un estímulo para las exportaciones y la inversión, especialmente en los sectores de alto contenido de valor agregado, pero también para evitar que la producción doméstica tenga una competencia que le impida desarrollarse y tener rendimientos apropiados; en la base de esa discusión está la dinámica de crecimiento, pues se asume que un tipo de cambio competitivo estimula la inversión global (Williamson, 2008). Para el paradigma dominante las variaciones del tipo de cambio se basan principalmente en varios fundamentales: diferenciales

de tasas de interés en el corto plazo, y saldos comerciales y de cuenta corriente en el mediano plazo, mientras que desde la perspectiva poskeynesiana, son los capitales a corto plazo los que definen su valor (Lavoie, 2014).

Sin embargo, las problemáticas que se relacionan con esta investigación son dos: *a*) en la práctica el tipo de cambio es extremadamente volátil, especialmente en los países periféricos, por una serie de condiciones que se explicarán luego y *b*) que quienes fugan capitales no necesariamente lo hacen cuando el tipo de cambio se aleja de ese valor competitivo para el comercio de bienes y más bien puede ser aprovechado para acumular capital. Entonces, existe una discrepancia entre lo que se podría esperar con distintos modelos teóricos y empíricos sobre las variables que determinan la gestión del tipo de cambio, y lo que sucede en realidad. Este hecho va a ser determinante al momento de analizar la fuga de capitales, pues “el valor del tipo de cambio que maximiza el crecimiento se caracteriza porque el mayor incentivo para invertir inducido por una depreciación real es igual en el margen a la mayor capacidad para invertir permitida por una apreciación real” (Williamson, 2008: 481). Aquí cabe indicar que tanto Harrod como Kaldor —citados en Lavoie (2014)— ponen énfasis en que la demanda mundial se basa en cambios en la producción y el ingreso, más no en los precios.

Estas implicaciones en el sector real se vuelven más complejas por la influencia que tienen los movimientos del tipo de cambio sobre la tasa de interés y el uso de las reservas internacionales: “Las grandes reservas cuestan dinero a los contribuyentes siempre que la tasa de rendimiento de esas reservas (incluido el probable cambio futuro en el tipo de cambio) sea menor que el costo de oportunidad de invertir una suma equivalente en la economía nacional” (Williamson, 2008: 484). Por otra parte, el valor del tipo de cambio tiene un amplio contenido de economía política, pues siempre habrá sectores que se benefician o afectan con él. En la misma línea, otra forma de analizar las variaciones del tipo de cambio es entre chartistas y fundamentalistas. Los primeros siguen las tendencias y esperan que lo

último que sucedió en el tipo de cambio se vuelva a repetir, mientras que los fundamentalistas ponen presión para que el tipo de cambio regrese a su valor fundamental definido exógenamente (Lavoie, 2014) por criterios determinados por las calificadoras de riesgo.

A fines de la última década del siglo pasado varios autores discutieron y discreparon sobre si los mecanismos de mercado puedan conducir a un tipo de cambio que tenga las características antes señaladas. No sólo porque no habría un alineamiento hacia un tipo de cambio competitivo, sino por las consecuencias del tipo de cambio “de mercado” en la efectividad de la política económica. Incluso se cuestionó la posibilidad de que las intervenciones de las autoridades económicas sobre el tipo de cambio pudieran conducir a resultados favorables tanto en términos de crecimiento como en relación con la fuga de divisas.

En este sentido, Stiglitz (2005) señala que el FMI manejaba una agenda propia, que posiblemente promovía intereses del sector financiero cuando la disciplina económica se encontraba discutiendo temas de economía política, como los procesos políticos. El autor incluye como ejes del debate a los problemas de información y el riesgo, poniendo en evidencia que los mercados de capitales son imperfectos y llevan a equilibrios que se alejan del paraíso neoclásico. Justamente en la misma línea de la incomprensión de cómo funciona actualmente el sistema financiero.

Y una de las variables sobre cuya evolución se requiere información y que, además, es portadora de riesgo e incertidumbre, es el tipo de cambio. Para su determinación van a pesar no solamente el resultado de la balanza comercial, sino también el de la cuenta de capitales, por lo que los movimientos de los capitales de inversión de corto plazo, así como la fuga de capitales, van a determinar también las variaciones en el tipo de cambio. Es por ello por lo que se considera cuáles son los regímenes cambiarios que podrían ser adecuados tanto para preservar una balanza comercial positiva, para atraer flujos de largo plazo, así como para evitar violentas afluencias o salidas de capitales. Damte Haile y Pozo (2006) recogen parte de estos temas y señalan que el tipo

de cambio fijo conduce a la especulación y compromete la propia estabilidad de ese régimen cambiario. En el mismo sentido, Combes, Minea y Sow mencionan que “varios estudios [...] afirman que los regímenes fijos son, por construcción, vulnerables a los ataques especulativos y particularmente sensibles a las crisis bancarias y monetarias” (2016: 4393).

Con el tipo de cambio fijo o si el gobierno decidió mantener una banda de variación del tipo de cambio, tendrá pocos instrumentos para conservar esa paridad cambiaria cuando hay afluencia de capitales. Si el escenario es de salida de divisas, entonces el mantenimiento del tipo de cambio dentro de esa banda será posible con un fortalecimiento de las reservas si éstas no son suficientes, es decir, con mayor endeudamiento, lo que tendrá efectos en el mediano y largo plazo; pero también puede implicar una reducción paulatina de éstas si es que se considera que las tenencias actuales pueden prevenir el desalineamiento del tipo de cambio respecto a la banda predefinida. Como señala Stiglitz en los dos casos se producen círculos viciosos que pueden “conducir fácilmente a distorsiones masivas en la asignación de recursos” (2002: 237). Es decir, la fuga de capitales se profundizará o moderará dependiendo de las expectativas sobre el sostenimiento del tipo de cambio fijo o de la banda y, en el caso de que se produzca una apreciación dentro de la banda, se evaluará si tal modificación es creíble o llevará a una mayor depreciación posterior.

Según los autores analizados, el tipo de cambio flexible es preferible, pero tiene otras consecuencias y, así mismo, enfrenta a quienes modifican sus posiciones en el mercado nacional o en el exterior, a un abanico más grande de opciones de política económica. El razonamiento no es muy diferente del que se presentó para el caso de las bandas, con la excepción —aunque esto también es aplicable para ellas— de que la reacción frente a un déficit o superávit externo puede ser la reducción o incremento de las tasas de interés domésticas con el propósito de contener ese déficit o superávit para no afectar el comercio internacional de bienes. Lo que importa, según Stiglitz, citado por Damte Hai-

le y Pozo, es que “la crisis cambiaria es ajena al régimen cambiario que se practica. Las políticas macroeconómicas inconsistentes, junto con los flujos de capital, son las que provocan las crisis” (2006: 566).

En este sentido, tanto Stiglitz (2002) como Ffrench-Davis (2015) y Sheng (2012) señalan que la apertura del mercado de capitales según sus defensores llevaría a disciplinar la política económica doméstica, señalando que la irracionalidad o los comportamientos especulativos, no motivados por cambios en los fundamentales (como señala Williamson (2008) parafraseando a Meese y Rogoff (1983)), serían corregidos sin necesidad de intervenir con medidas de política económica; es decir, se preveía que “los flujos de fondos de los mercados financieros determinarían niveles de liquidez, tasas de interés y tipos de cambio de equilibrio” (Ffrench Davis, 2015: 131). Sin embargo, a más de los problemas de información y riesgo, no contemplados en el argumento anterior, se debe añadir que existe endogeneidad en todas las variables, es decir, una reducción de los precios de las materias primas puede conducir a que, previendo una devaluación, los capitales fuguen con lo que el ciclo se acentúa, porque además se podría esperar una reducción de las tasas de interés. Así mismo, una apreciación del tipo de cambio podría conducir a que las autoridades decidan un incremento en las tasas, lo que eventualmente, suponiendo que los capitales fluyen en respuesta a ellas, conduciría a una mayor apreciación del tipo de cambio.

Sin embargo, la variación del tipo de cambio responde también a otro tipo de circunstancias. Como señala Stiglitz,

una salida de capitales, como resultado de los temores que suscitaba el resultado de una elección, forzó a Brasil no sólo a recurrir a la ayuda del FMI, sino también a elevar sus tasas de interés a niveles muy altos, que contribuyeron a precipitar una recesión económica que se tradujo en un gran aumento en el desempleo. Notemos que Brasil no había hecho absolutamente nada que justificar estos temores; y que el manejo de la economía luego de la elección mostró también cuán injustificados fueron. Por otra

parte, las altas tasas de interés que Brasil consideró necesarias para frenar la salida de fondos tuvieron el previsible efecto negativo sobre el ingreso y el empleo (2005: 6).

Todos estos juegos han llevado a que la tasa de cambio sea muy volátil en los países de América Latina a partir de la liberalización de la cuenta de capitales. El efecto de disciplinamiento no ha funcionado porque prevalecen expectativas de distinto tipo (económicas, políticas y sociales) que guían a los inversionistas a la colocación de sus fondos, gobernados por información asimétrica. En este sentido, Ffrench-Davis concluye lo siguiente:

La experiencia de la región muestra que el tipo de cambio real ha exhibido un comportamiento extremadamente procíclico: en la determinación del precio, se ha dado prioridad a la calidad del activo financiero; y el tipo de cambio real ha respondido con más intensidad a las variaciones de la balanza de pagos que a la cuenta corriente. Durante periodos prolongados, el tipo de cambio ha estado determinado por flujos de capitales de corto plazo, operados por especialistas en generar ganancias de capital, en vez de ganancias de productividad, o por variaciones reversibles de los términos de intercambio (2015: 142).

La inestabilidad cambiaria distorsiona las evaluaciones de proyectos destinadas a asignar recursos, promueve la inversión especulativa en vez de la inversión productiva, desplaza artificialmente la producción nacional de bienes transables importables (muchos de ellos producidos por PYMES) y desalienta que se añada valor agregado a las exportaciones (2015: 143).

En conclusión, como se ha podido mostrar en las reflexiones teóricas, no existe un régimen de tasas de cambio que evite la fuga de capitales, pero la variación en la cotización de las monedas está íntimamente ligada a ella por la endogeneidad que se produce entre esas dos variables. Como se señaló, la fuga de capitales y/o la pro cíclicidad del tipo de cambio dependerá del

contexto general, de las expectativas, la credibilidad que tengan las medidas de política económica adoptadas y, principalmente, de las decisiones irracionales de quienes mueven sus capitales al exterior en tanto la información con que cuentan es imperfecta y, en algunas circunstancias, hasta depende de quién gane las elecciones. El caso del Brasil es aleccionador en cuanto a que, en adición, los grupos económicos con capacidad de mover sus capitales pueden desestabilizar la economía si es que ellos perciben que la política económica no les será favorable.

MARCO EMPÍRICO

Inversiones de los patrimonios a nivel mundial

Para conocer lo que sucede con la riqueza mundial se puede recurrir a bases de datos especializadas en el manejo del patrimonio de las personas más ricas. En esta investigación se utilizan dos fuentes de información, una proveniente del Credit Suisse,³ ahora UBS, a partir de la metodología de Shorrocks *et al.* (2023), y la otra del *Reporte de Riqueza Mundial*⁴ de Capgemini (2017). Existe también la información recopilada por Chancel *et al.* (2017); sin embargo, sólo se reporta a Brasil.

La primera fuente es el *Reporte de Riqueza Global* del UBS (antiguo Credit Suisse), que publica riqueza neta individual, definida por el valor del mercado de los activos financieros más los activos no financieros (principalmente casa y tierra), menos deuda. La ventaja de esta fuente es que presenta el nivel total y promedio de riqueza para cada país con una calidad de la información variada entre países. Se utilizan las hojas de balance de hogares que son provistas por 51 países, de los cuales sólo 24 cubren activos financieros y deudas, lo que incluye al 64% de la población total y el 93% de la riqueza mundial (Shorrocks *et al.*,

³ *Global Wealth*, en inglés.

⁴ *World Wealth Report*, en inglés.

2023). Se emplean técnicas econométricas para estimar el nivel de riqueza en países que carecen de información directa para uno o más años. Luego se descomponen los patrones de riqueza al interior de los países. La información de la distribución de la riqueza está disponible para 40 naciones y a partir de ella se establece la relación con la distribución del ingreso, lo que permite realizar estimados de riqueza para 140 países donde hay información de la distribución del ingreso, pero no de la riqueza. Como último paso, y dado que las fuentes tradicionales de riqueza no proveen buena información en la parte alta de la distribución, se recurre a los listados Forbes y otros para ajustar la información de la parte más alta (Shorrocks *et al.*, 2023).

La segunda fuente, de Capgemini (2023), realiza encuestas a 3 203 personas que tienen un valor alto de patrimonio neto, alrededor de los 11 mercados de mayor riqueza en Norteamérica, Latinoamérica, Europa, África, Asia Pacífico y Medio Oriente. Para llegar a valores regionales y globales se utilizan ponderaciones de la población con un alto valor de patrimonio. La información disponible no permite tener datos desagregados por país, sino datos para América Latina en su conjunto.

Riqueza en el mundo

Piketty es el precursor en las estimaciones de patrimonio y ganancias de capital con datos reconstruidos a partir de información administrativa tributaria, que le han permitido obtener series de patrimonio para ciertos países centrales, para los que encuentra “una tendencia al alza de las desigualdades patrimoniales en todos los países ricos entre 1980 y 1990” (2015: 583). Sin embargo, no presenta información de riqueza para los países de la región.

Según el Informe anual del UBS-Credit Suisse (Shorrocks *et al.*, 2023), la riqueza en el mundo creció anualmente en 3.6% entre 2010 y 2016, en 6.8% entre 2016 y 2021, pasando de 256 billones de dólares en 2010 a 312 billones en 2016 y a 454 en 2022. Si

se considera un rango más amplio, se encuentra que la riqueza mundial por adulto entre el inicio del siglo y el año 2016 pasó de 31 651 dólares a 52 819 dólares, con un crecimiento anual del 3.3%; sin embargo, si se extiende la información hasta 2022, se tiene una importante aceleración, con un incremento de 6.6% desde principios de siglo.

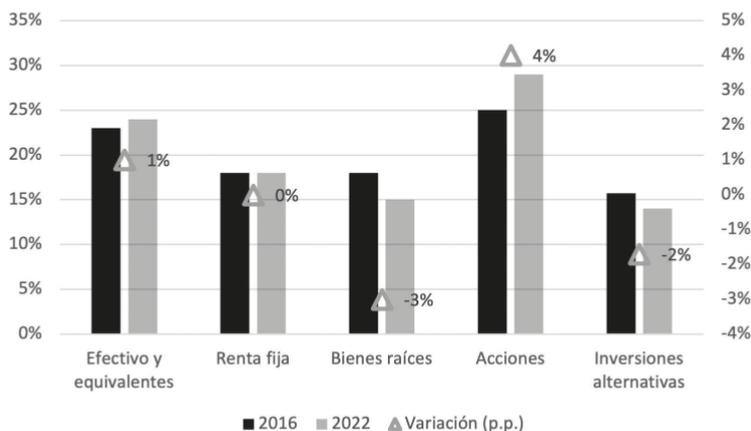
Mientras que en los informes *Reporte de Riqueza Mundial* de Capgemini (2017 y 2023), se constata también un aumento de la riqueza a nivel del mundo, con un crecimiento anual del 8.1% entre 2010 y 2016, y para este último año llegó a 63.5 billones dólares bajo la propiedad de 16.5 millones de personas, en tanto que en 2022 la riqueza global llegó a 83 billones de dólares con una reducción frente a 2021, pero una expansión de 4.6% promedio anual desde 2016, una tasa sustancialmente inferior a la observada en el periodo previo; sin embargo, el número de individuos que concentran esa riqueza siguió creciendo a un ritmo de 4.7% anual, por lo que en 2022 se reporta a 21.7 millones de personas. Este último reporte, si bien da cuenta de la quinta parte del valor mundial del informe del Credit Suisse al año 2022, nos sirve para comparar tendencias entre los dos reportes. Además, este segundo informe reporta otras desagregaciones que el primero no tiene como, por ejemplo, la descomposición de las inversiones. Tal y como se observa en la figura 1, para 2016 la riqueza global se componía de una cuarta parte de acciones,⁵ 23% de efectivo o equivalentes, 18% en bienes raíces,⁶ 18% en inversiones de renta fija y 16% en inversiones alternativas;⁷ en 2022 aumentaron las inversiones en acciones, y en efectivo y equivalentes, en tanto que cayeron las realizadas en bienes raíces e inversiones alternativas.

⁵ Al año 2017, las inversiones en acciones aumentan al 31.1% y las de efectivo y equivalente a 27.3 por ciento.

⁶ Se excluyen los bienes raíces en la residencia primaria.

⁷ Las inversiones alternativas incluyen productos estructurados, fondos de cobertura, derivados, monedas extranjeras, *commodities* y fondos de capital de riesgo.

Figura 1. Colocación de activos a nivel global 2016 y 2022 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de *World Wealth Report* (Capgemini, 2017 y 2023).

Según este informe, el patrimonio que más creció entre 2010 y 2016 fue el de los ricos de Asia Pacífico (excluyendo Japón), seguido por Norteamérica con crecimientos anuales de 9.7 y 7.5, respectivamente, y el que menos creció fue el de Latinoamérica con 1.7. En este reporte, la participación de Norteamérica en el total es del 28%, la de Asia Pacífico del 30%, la europea del 23% y la latinoamericana del 13%. En 2022 se observa también a Norteamérica en primer lugar con un incremento de 6%, el mismo que registra el Medio Este que desplaza a la región del Asia Pacífico al tercer lugar y, nuevamente, América Latina es la que muestra la menor expansión con 2.4%; por otro lado, África muestra un crecimiento del 4%. En cuanto a la distribución mundial, Norteamérica y el Asia Pacífico consolidan su posición con 30.8% y 29.8%, respectivamente, en tanto que Europa, América Latina y África pierden participación, especialmente la segunda subregión con 1.5 puntos porcentuales.

En cuanto a crecimientos trianuales se encuentra el siguiente panorama, como se observa en el cuadro 1, entre los años

2010 y 2022 la riqueza en el mundo creció a una tasa de 5%; en Norteamérica y China hubo incrementos anuales de 6.4% y 10.5%, mientras que Europa es la región con menor expansión, seguida de Asia Pacífico. América Latina muestra un aumento similar al mundial, mientras que resalta lo ocurrido en África e India.

Si bien en el *Informe de la riqueza mundial* no se encuentran las mismas variaciones, se observa que las regiones en las que menos crece el patrimonio son América Latina y Europa.

La información del Credit Suisse se puede desagregar por países, lo que permite conocer que para Sudamérica entre 2010 y 2022 existe un aumento anual de 3.7%, y para América Latina (sin considerar los países del Caribe) es de 5.5% por la importancia que tiene México, cuya evolución contrarresta la caída que experimenta Argentina.

Otro hecho relevante a nivel mundial, en función de la información del *Informe de la riqueza mundial*, es que todos invierten menos en su propia región en 2016 en comparación con 2013,⁸ salvo en el Medio Oriente y en Europa del Este, con leves incrementos en participación de 1.4 y 0.9, respectivamente.

De acuerdo con la información del Credit Suisse, Latinoamérica es la región que incrementó la riqueza financiera un 7.7% anual entre 2010 y 2022 más que el promedio mundial, con 5.7%, esto se produjo de forma importante en el periodo 2013-2016. China e India son los países que más aumentaron su riqueza financiera en 13.8% y 18.2%, respectivamente, en el periodo 2010-2022. Mientras que Europa y Asia Pacífico son las regiones que menos aumentos anuales tienen en la riqueza financiera, con 2.4% para el primer país y 3.8 el segundo, y el continente africano tuvo 5.6% en ese periodo. En lo que concierne a riqueza no financiera, estos dos territorios son los que más crecen también: China en 15.19% e India 12% entre 2010 y 2022. Luego siguen Norteamérica con 7.4% y África con 7.2%. Mientras que Latinoamérica es la región con menos incremento con 3.4%. En térmi-

⁸ Esta información no está disponible al 2022.

Cuadro 1. Riqueza total neta por regiones 2010-2022
(en billones de dólares y crecimientos porcentuales)

	ÁFRICA	ASIA PACÍFICO	CHINA	EUROPA	INDIA	AMÉRICA LATINA	NORTE- AMÉRICA	MUNDO
2010	2.8	56.3	25.5	80.2	6.8	8.7	71.5	251.9
2013	3.5	57.2	40.8	88.7	7.5	10.4	87.1	295.3
2016	3.8	58.7	52.0	76.9	9.9	9.6	100.8	311.7
2019	5.0	70.7	70.2	93.4	13.3	12.2	123.9	388.6
2022	5.9	78.0	84.5	104.4	15.4	15.1	151.2	454.4
2010- 2013	8.1%	0.5%	17.0%	3.4%	3.5%	5.9%	6.8%	5.4%
2013- 2016	2.5%	0.9%	8.4%	-4.7%	9.4%	-2.7%	5.0%	1.8%
2016- 2019	9.8%	6.4%	10.5%	6.7%	10.3%	8.4%	7.1%	7.6%
2019- 2022	5.7%	3.3%	6.4%	3.8%	5.0%	7.4%	6.9%	5.7%
2010- 2022	6.5%	2.7%	10.5%	2.2%	7.0%	4.7%	6.4%	5.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de *Global Wealth Report* (Capgemini, 2017 y 2023).

nos de deuda, se encuentra un comportamiento similar al de la riqueza financiera: los países que más aumentan son China e India con 24.3% y 18.9% de variación anual entre 2010 y 2022, seguidos por África con 4.1% y un valor mundial de 3.7%. América Latina incrementa su deuda en 2.1 por ciento.

Riqueza en América Latina

La región latinoamericana es “la más desigual del mundo junto con África Subsahariana” (Bértola y Ocampo, 2013: 307). Las

personas con alto patrimonio en la región, que pueden ser consideradas élites económicas, concentran según el *Informe de la Riqueza Mundial* (Capgemini, 2023) alrededor del 78% del patrimonio, tienen parte de su riqueza en el exterior cubierta en fideicomisos o *trusts* que se realizan con expresas planificaciones patrimoniales o de sucesiones en caso de muerte, divorcio o incapacidad de los titulares. Lo que se busca es asegurar la transferencia del patrimonio a los herederos con el menor pago de impuestos. Estos fideicomisos pueden tener estructuras de empresas *offshore* para impedir un seguimiento en el caso del cobro de impuestos a las herencias o al patrimonio, o en caso de que no se pueda justificar el origen de los recursos que permitieron la compra de estos activos.

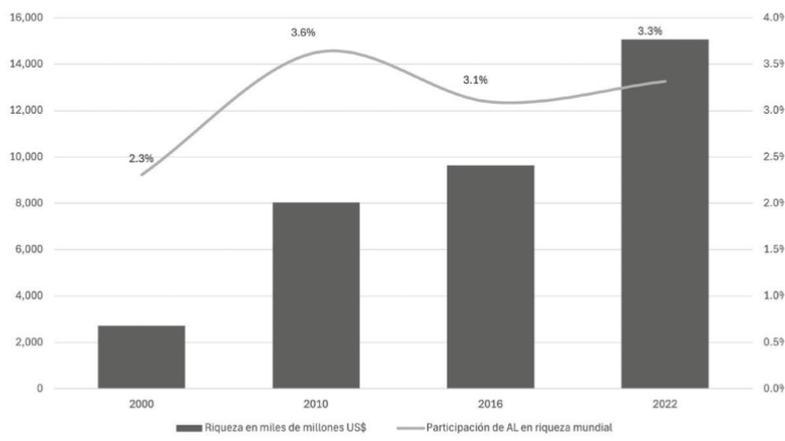
Cuando los países periféricos requieren capital se encuentran con la realidad de que las élites mantienen sus ahorros en el exterior, con el argumento de que esto les provee protección del patrimonio, seguridad y “tranquilidad”.⁹

Sin embargo, mantener los capitales afuera resulta conveniente en caso de crisis e incluso como mecanismo de chantaje o poder de veto sobre las decisiones de los gobernantes. Si las élites locales mantienen su capital afuera, la única posibilidad para realizar inversiones locales es recurrir al ahorro externo.

Así, los países se ven obligados a recurrir a la inversión extranjera directa y para atraer esas inversiones ofrecen tratamientos diferenciados en tributos y otras condiciones. Pero, además, se genera un círculo vicioso de sacrificios tributarios, condiciones privilegiadas a las empresas multinacionales y mayor dependencia de la inversión extranjera y la posibilidad de que sea el mismo capital nacional el que se aproveche de estas condiciones, algo que se denomina la cocacolonización del ahorro (King Mantilla, 2022).

⁹ Esto resultó falso en la crisis de 2008; José Antonio Ocampo la denomina *crisis del Atlántico Norte*, ya que fue ahí donde se originó, con repercusiones mucho menores en el resto de los países. En Latinoamérica, entre otras razones, esto se debió al hecho de que los países periféricos mantenían posiciones reducidas en los *swaps* de crédito.

Figura 2. Evolución de la riqueza de América Latina-Credit Suisse 2000-2022 (en miles de millones de dólares y en porcentaje de la riqueza del mundo)

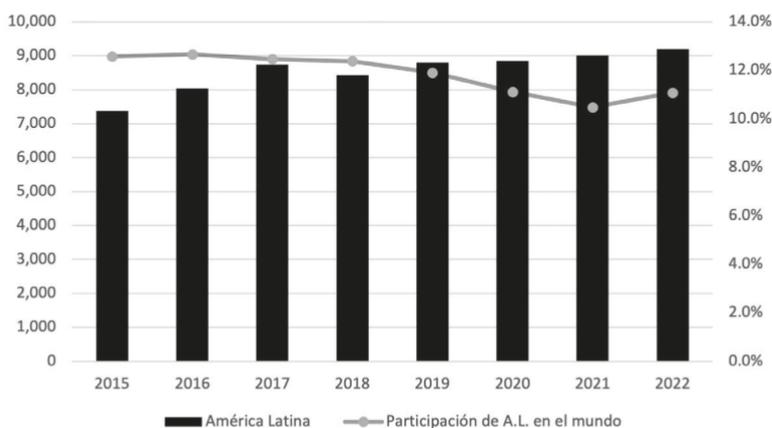


Fuente: Elaboración propia a partir de Davies, Llubezas y Shorrocks (2016).

De acuerdo con el informe del Credit Suisse (Davies, Llubezas y Shorrocks, 2016), América Latina contaba en el año 2000 con un patrimonio de 5.3 billones de dólares, 7.2 en 2010 y 7.1 en 2016, tal como se presenta en la figura 2.

Hasta el año 2022 el *stock* de la riqueza de los latinoamericanos aumentó vertiginosamente, llegando a casi 15 billones de dólares; sin embargo, su participación en la riqueza mundial se ha reducido desde el año 2010, cuando alcanzó su máximo, que representó 3.6%. El mayor crecimiento absoluto se produjo entre los años 2000 y 2010, coincidiendo con la fase de mayor expansión de los precios de los bienes primarios. Para aislar el efecto de la crisis de 2008 se considera la información a partir de 2010. Entre 2010 y 2016 se reduce la participación de la riqueza de América Latina en 0.5 puntos porcentuales, mientras que en 2022 aumenta levemente la participación de la región pese a que varios países sufren reveses en su patrimonio, especialmente la reducción del 15.6% en Venezuela y 14.4% en Argentina entre 2016 y 2019.

Figura 3. Evolución de la riqueza de América Latina - IRM 2015-2022 (en miles de millones de dólares y en porcentaje de la riqueza del mundo)



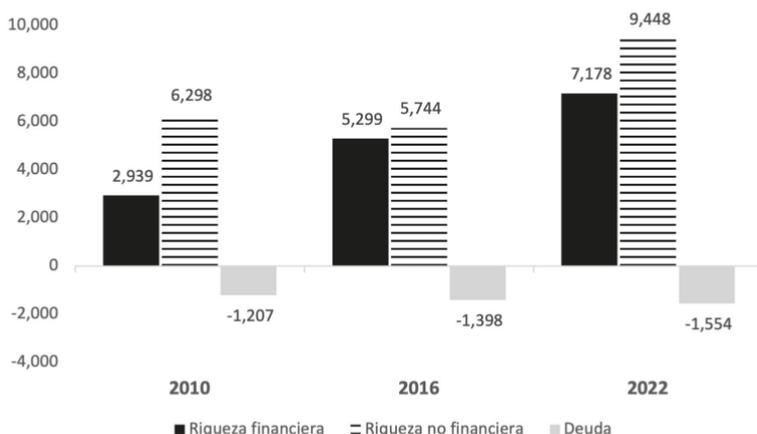
Fuente: Elaboración propia a partir de Capgemini (2023).

De acuerdo con el *Informe de Riqueza Mundial (IRM)* (Capgemini, 2017), la riqueza en América Latina se ubicaba en 8 billones de dólares en 2016, aunque no se puede saber exactamente qué países están incluidos. En la figura 3 se observa la evolución de la participación en el mundo de la riqueza de las personas con mayor patrimonio de acuerdo con esta fuente.

De acuerdo con el IRM, también se observa la tendencia decreciente de la participación en la riqueza mundial desde el año 2016, con un leve incremento en el año 2022. En términos de *stock* de riqueza de la región, ésta se reduce en 2018. La riqueza promedio, se mantiene en torno a los 14 millones de dólares corrientes. De acuerdo con esta fuente, la participación de América Latina en la riqueza total es más alta en comparación con el otro informe en más de cuatro veces, lo que se explica porque sólo se están comparando las mayores fortunas.

Para explorar estas evoluciones en el decrecimiento en la riqueza de la región, de acuerdo con la información del Credit Suis-

Figura 4. Composición de la riqueza neta de América Latina 2010-2022 (en miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de Davies, Lluberías y Shgorrocks (2016).

se (Davies, Lluberías y Shorrock, 2016), se van a analizar algunas desagregaciones. La primera tiene que ver con la composición de la riqueza neta de América Latina que se muestra en la figura 4.

Se puede observar que los montos de riqueza en América Latina se reducen principalmente en el componente no financiero en -1.5% anual entre 2010 y 2016, pero se recupera en el siguiente año, superando al primero en valores absolutos con una tasa de 3.4% en todo el periodo; la riqueza financiera mantiene una tendencia creciente con un ascenso paulatino a una tasa de 7.7% anual, mientras que la deuda crece a una tasa anual de 2.1 por ciento.

Esto es llamativo y tiene relación con el hecho de que esta investigación analiza flujos financieros. En ese sentido, la principal fuente de los cambios en el *stock* de riqueza proviene del patrimonio mantenido en instrumentos financieros.

Otro hecho interesante del IRM es la reducción de la colocación de la riqueza en la región a la que los individuos más ricos pertenecen. Latinoamérica, que era la segunda región que más invertía en su propia región luego de los estadounidenses, es la que más deja de invertir en activos de la misma región, con una reducción

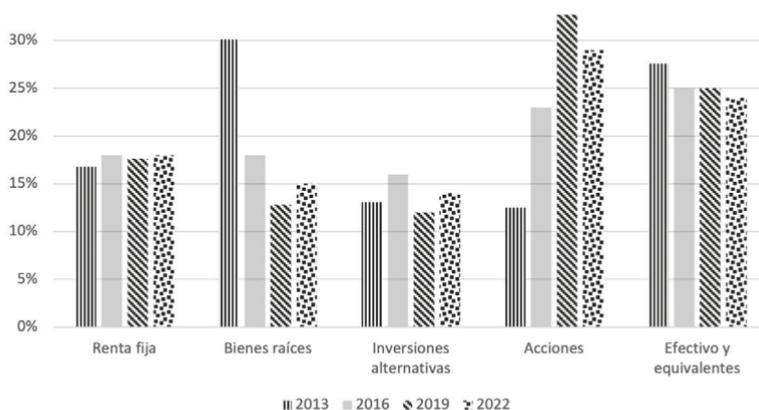
de 32 puntos porcentuales entre 2013 y 2016, pasando de 76% a 44%. Como otras regiones aumentan sus inversiones en América Latina, la colocación de patrimonio en la región no cae, sino que aumenta en 1.5 puntos porcentuales, pero, según esta información, no por parte de los ricos latinoamericanos (Capgemini, 2017). Según un estudio publicado por Gustavo Burachik (2022), el promedio de la fuga de capitales en Sudamérica fue del 2.4% del PIB, entre 1990 y 2019. Los países en los que más capitales fugan son Chile con 7.4%, Uruguay con 3.2% y Argentina con 2.7 por ciento.

Esto se podría explicar desde tres perspectivas. La primera, porque los más adinerados extraen la riqueza de sus países y la invierten en otras regiones en búsqueda de mayor rentabilidad y diversificación en sus inversiones. La segunda, porque quieren invisibilizarse para evitar su rastreo, ya que invertir en lugares diferentes al que pertenecen hace que sea más difícil su monitoreo o seguimiento. La tercera, porque salen y vuelven a entrar disfrazados, lo que ya se comentó y se refiere a una estrategia de *anonimización* de los capitales como un viaje de ida y vuelta, conocido como *round-tripping* en inglés o cocacolonización del ahorro. Esta estrategia permite que capitales nacionales salgan, se inviertan, por ejemplo, en empresas de papel a través de paraísos fiscales y regresen al país para aprovechar exenciones tributarias, encubrir conflictos de intereses o esconder patrimonio, al no reflejar el verdadero dueño de los capitales. Otra forma curiosa de realizarlo es a través de la asociación con capitales foráneos. Esta asociación puede ser verdadera en alguna medida y ser también una estrategia para sacar la propiedad fuera de las fronteras nacionales en enredados esquemas societarios y mantener el control del capital indirectamente.

Otro hecho llamativo es el cambio notorio en la composición de la riqueza de la región, tal como se observa en la figura 5.

Entre 2013 y 2016, la riqueza de los latinoamericanos con más altos patrimonios redujo sus colocaciones en bienes raíces en 12 puntos porcentuales, en efectivo y sus equivalentes 3 puntos porcentuales y, como contrapartida, aumentaron las tenencias en acciones en 11 puntos porcentuales. Ese comportamiento continuó en 2019 con el fortalecimiento de la riqueza denominada en accio-

Figura 5. Evolución anual de la colocación de activos en América Latina 2013-2022 (en porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia a partir de Capgemini (2023).

nes y la reducción de bienes raíces e inversiones alternativas. En 2022 perdieron peso las acciones, pero por los cambios antes señalados, ocuparon la primera opción con el 29% de preferencias.

En conclusión, si bien a nivel mundial se observó un aumento de la riqueza al año 2022, según el Informe del Credit Suisse esto no sucedió en América Latina, donde se encuentra menos riqueza y un menor crecimiento según el IRM; ésta crece a un ritmo menor en América Latina en comparación con los otros países, áreas o continentes considerados en los dos reportes.

Esta evolución está condicionada por la riqueza financiera, lo cual se vincula a un cambio en su composición según el IRM, con crecimientos en colocación, especialmente de acciones, menos en activos físicos fuera de su residencia habitual y menos colocación de la riqueza de latinoamericanos en América Latina. Mientras que, de acuerdo con el informe de Credit Suisse, esto se explicaría por un crecimiento mayor de la riqueza en instrumentos financieros, en detrimento de la riqueza no financiera más relacionada con actividades con el sector real.

Un desenlace de este tipo en la riqueza de las personas de más alto patrimonio podría para algunos ser considerado como

algo positivo en la distribución de la riqueza; sin embargo, teniendo esta información como cierta, no se puede dar una respuesta tan simple, es más, según Davies *et al.* (2022) América Latina exhibe un coeficiente de Gini de la riqueza del 85.8%, valor solamente superado por África y el Asia Pacífico. En ese sentido, detrás del cambio en la canasta de activos puede haber una estrategia de *anonimización* como reflejo de capitales latinoamericanos que aparentemente cambian su nacionalidad para beneficiarse de los incentivos que reciben capitales extranjeros. Otra explicación puede deberse a inversiones financieras inadecuadas o incluso al reflejo de personas adineradas con dificultades por diversas situaciones económicas en sus países: Venezuela, un país altamente dependiente del petróleo, que ha visto reducir su actividad económica significativamente; las denuncias de evasión y financiamiento de la política del grupo Penta en Chile; o el caso Lava Jato en Brasil sobre sobornos y corrupción de la empresa Odebrecht que atañen a toda la región.

A continuación, se analiza la variación entre riqueza, tipo de cambio y coberturas de tipo de cambio.

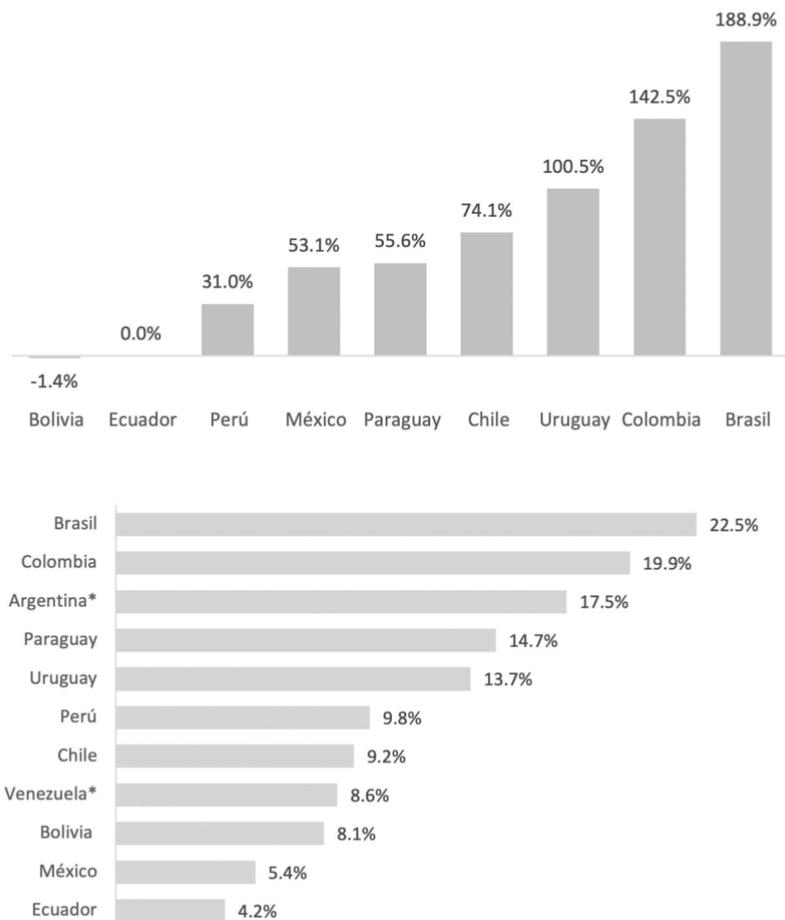
Relación entre variación de riqueza, variación del tipo de cambio y cobertura por tipo de cambio en América Latina

El informe del Credit Suisse señala que uno de los factores explicativos de la variación puede deberse a las modificaciones en el tipo de cambio, ya que algunos países de la región experimentaron depreciaciones nominales importantes entre 2010 y 2016, como se aprecia en la figura 6.

Argentina fue el país que experimentó la segunda mayor depreciación nominal con 3 249%, luego de Venezuela,¹⁰ seguida de Brasil con 188.9% y Colombia con 142.5%; estos países también

¹⁰ La tasa de devaluación nominal de Venezuela entre enero de 2010 y junio de 2018 fue de 3 692 207.7% según información del FMI.

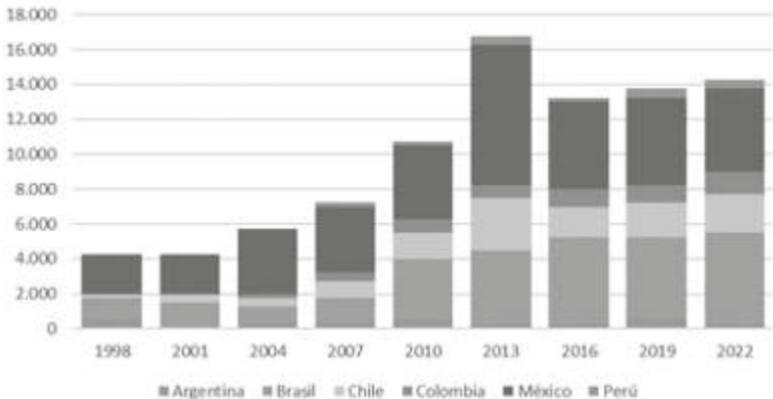
Figura 6. Variación del tipo de cambio nominal y coeficiente de variación del tipo de cambio real 2010-2022 (en porcentaje)*



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos cepalstat (se excluye a Argentina del gráfico de la variación del tipo de cambio nominal porque su valor no permite observar al resto de países; en el gráfico de la volatilidad del tipo de cambio, la información disponible en la fuente consultada comienza en enero de 2013 para Argentina y Venezuela). (CEPAL, 2023)

* Un aumento quiere decir que el valor del dólar requiere más moneda local, es decir, un aumento implica una depreciación de la moneda. Así mismo, una reducción implica una apreciación del tipo de cambio al abarataarse en moneda local el dólar.

Figura 7. Volumen anual negociado de derivados de tipo cambio extrabursátil 1998-2022 (en miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de BIS (2016 y 2022).

presentaron las más altas volatilidades en sus tipos de cambio real. Bolivia registró una apreciación del -1.4% y Ecuador no sufrió ninguna variación por estar dolarizado.¹¹

Estas depreciaciones se explican por la apreciación del dólar ante el debilitamiento temporal del euro por el Brexit, la reducción de precios de los *commodities*, de los cuales América Latina es fuertemente dependiente tanto en sus exportaciones como en sus cuentas fiscales y en 2020 por efectos de la pandemia del covid-19.

Es importante recordar que, para que las empresas y las personas se protejan de una variación en el tipo de cambio, pueden recurrir a instrumentos derivados del tipo de cambio que se consideran también instrumentos de inversión alternativos.

En la figura 7 se observa que los países que mantenían coberturas de tipo de cambios fueron los que más experimentaron devaluaciones de sus tipos de cambio, con la excepción de Uruguay;

¹¹ Si se evalúa el tipo de cambio real, la situación cambia ya que Brasil registró una depreciación de 90.4%; Perú, de 74.3%; Bolivia, de 29.8%, y Argentina una de 23.7%. En el otro extremo están Ecuador, con una apreciación de 17.2% en su tipo de cambio real, México con una de 11.8% y Uruguay, de 5.5 por ciento.

Cuadro 2. Variación de la riqueza financiera y no financiera y relación de la una frente a la otra 2010-2022 (en porcentaje y como relación)

	VARIACIÓN RIQUEZA FINANCIERA	VARIACIÓN RIQUEZA NO FINANCIERA	VARIACIÓN DEUDA	RELACIÓN RIQUEZA NO FINANCIERA / FINANCIERA
ARGENTINA	-1.6%	-4.4%	4.2%	1.4
BOLIVIA	22.5%	14.3%	17.3%	2.2
BRASIL	6.0%	0.0%	-0.2%	0.9
CHILE	5.1%	2.5%	6.0%	0.8
COLOMBIA	5.5%	-1.7%	2.8%	1.4
ECUADOR	20.2%	6.0%	11.9%	1.6
MÉXICO	11.2%	8.3%	2.2%	2.0
PARAGUAY	18.0%	5.9%	13.4%	2.2
PERÚ	10.3%	1.2%	5.7%	1.1
URUGUAY	14.0%	4.9%	3.9%	1.4
VENEZUELA	15.1%	2.8%	-3.3%	0.8

Fuente: Elaboración propia a partir de Davies, Lluberas y Shorrocks (2016).

evidentemente éste no es el único factor que explica las variaciones de sus monedas. Argentina es uno de los países que tiene muy poco volumen de derivados de tipo de cambio extrabursátil.

Los países con valores de derivados de tipo de cambio extrabursátil para el año 2022 contabilizaron un valor promedio anual de 14.3 mil millones de dólares. Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay y Chile tuvieron variaciones importantes del tipo de cambio. Brasil experimentó reducción en su riqueza financiera y no financiera, mientras que México sólo en su riqueza financiera y no en la no financiera, pese a la devaluación de su moneda. La protección en derivados de tipo de cambio fue insuficiente para Brasil.

En el cuadro 2 se hace una comparación de las variaciones de las riquezas financieras y no financieras para algunos países de la región.

Como se observa, la variación de la riqueza financiera aumentó en todos los países salvo en Argentina, donde hay una reducción anual del 1.6%, siendo éste el país que más depreciación nominal ha tenido (3 249%). Por otro lado, Bolivia, Ecuador y Paraguay presentaron las tasas de crecimiento anual más altas con 22.5%, 20.2% y 18%, respectivamente, el primero con una tasa de cambio apreciada de -1.4%, el segundo con un tipo de cambio nominal sin variación por estar dolarizado y el tercero con una depreciación nominal de 55.6 por ciento.

En términos de la riqueza no financiera, por un lado, se encuentran decrecimientos para Argentina y Colombia, esta última con una depreciación nominal de 142.5% y ambos con altos niveles de volatilidad en el tipo de cambio real; por el otro lado, Bolivia y México presentan los mayores crecimientos anuales para la riqueza no financiera con 14.3% y 8.3% con resultados nominales disímiles en sus tipos de cambio nominales, aunque México con mayor participación de coberturas de tipo de cambio, pero lo que les asemeja es que la volatilidad del tipo de cambio real es muy reducida. En términos de tipo de cambio real, México muestra una apreciación real de 11.8%, después de Ecuador con una apreciación real del 17.2% y Bolivia tiene una depreciación real del 29.8 por ciento.

Los países que presentaron un menor ritmo de crecimiento en sus riquezas no financieras son Perú y Chile con 1.2 y 2.4, mientras que Brasil mantiene el mismo valor, pese a ser el país que más cuenta con coberturas de derivados de tipo de cambio, pero presenta la más alta volatilidad del tipo de cambio real. Venezuela y Brasil muestran reducciones en los valores de la deuda de sus PAP con 3.3% y -0.2%, cada uno. Los países cuyas PAP aumentan más sus niveles de deuda son Bolivia con 17.3%, Ecuador con 11.9% y Paraguay con 13.4% lo que coincide con el mayor crecimiento en sus riquezas financieras.

Finalmente, llama la atención que Chile, Venezuela y Brasil, en ese orden, sean los países cuyas personas de alto patrimonio hayan reducido la participación de la riqueza no financiera frente a la financiera, en proporciones de 0.81 para Chile, 0.83 para

Venezuela y 0.88 para Brasil. Mientras que Bolivia y Paraguay tienen las proporciones más altas pese a sus importantes incrementos en la riqueza financiera.

REFLEXIONES

El objetivo principal de este capítulo es indagar si existe alguna política cambiaria que desincentive la fuga de capitales o si, por el contrario, ésta se produce de cualquier manera. Dada la estrecha relación que existe entre el sistema financiero y la fuga de capitales, como se ha expuesto desde la introducción, es preciso incluir la variable política que puede influir en la fuga de capitales. Se observa que el tipo de cambio no es la única variable fundamental que influye en la fuga.

De forma teórica se esperaría que un régimen cambiario con un tipo de cambio competitivo para el comercio de bienes repercuta negativamente en la fuga de capitales. También, a mayor volatilidad del tipo del cambio se esperaría mayor fuga de capitales. Si bien se considera el valor nominal del tipo de cambio como variable marcadora o de señalización entre aquellos agentes más informados, como las personas de alto patrimonio, el valor del tipo de cambio real esperado podría ser relevante, con lo que esos agentes deben superar problemas de información incompleta.

Si bien algunos países como Venezuela y Argentina tienen niveles de fuga de capitales del 4.9% y 2.7% con respecto al PIB, respectivamente (Burachik, 2022), y depreciaciones nominales importantes, para el resto de los países no existe una relación entre depreciación del tipo de cambio nominal y fuga de capitales.

Chile, según los cálculos de Burachik (2022), es el país que muestra más fuga de capitales con un 7.3% respecto del PIB, con una depreciación del tipo de cambio nominal del 74.1% entre 2010 y 2022, que no es de las más altas entre los países analizados. Y en términos reales, en el mismo periodo, sólo tiene una depreciación del 13.2 por ciento.

El primer punto por considerar es que las personas de alto patrimonio tienen su riqueza invertida en activos financieros y no financieros. Estos últimos son los determinantes para el crecimiento de las economías de origen de estas personas, pues ese tipo de capital determina nuevas inversiones y empleo. Recordemos que la fuga no es un fenómeno nuevo y, por tanto, estas personas, por varios motivos, mantienen una parte de sus recursos en el exterior.

En segundo lugar, es preciso indicar que al año 2022, en la mayoría de los países latinoamericanos analizados, salvo Brasil, Chile y Venezuela, con situaciones heterogéneas entre ellos, la proporción de la riqueza no financiera era superior a la riqueza financiera. En el año 2010, ninguno de los países tenía mayor participación de la riqueza financiera sobre la no financiera.

Dejando de lado Venezuela, que ha tenido varios problemas políticos y bloqueo económico en este periodo, Brasil es el país con la segunda mayor depreciación nominal (189%) y real (59.8%) entre 2010 y 2022. Una explicación es que las PAP decidieron protegerse de estas pérdidas de valor con mayores inversiones financieras, a lo que se suma el aumento de las tasas de interés a nivel mundial y las altas tasas de interés domésticas que tiene Brasil.¹² Sin embargo, aquí aparece un asunto importante, ya que este país es el que más derivados de tipo de cambio presenta y que no le sirven para protegerse de las variaciones de él. Por lo que se puede presumir la hipótesis contraria, a mayor exposición al sistema financiero mundial, a través de inversiones o de coberturas de tipo de cambio, mayores probabilidades de inversiones Financieras y desinversiones en el sector real. Es decir, a mayor exposición al sistema financiero, más posibilidades que este incremente la volatilidad del tipo de cambio aumente la incertidumbre, se aleje el tipo de cambio de los fundamentales y lo

¹² En promedio, entre 2010 y 2021 Brasil tuvo una tasa de interés activa de 43.4%, siendo mayor en 10 puntos porcentuales al valor que exhibe Argentina, que es el segundo país con un valor promedio más alto (Tasa de Interés Activa Nominal en CEPAL, 2023).

acerque a variables especulativas. Con lo cual la incidencia política de las calificadoras de riesgo aumenta, así como la posibilidad de veto de las élites.

En el caso de Chile, en cambio, dada su alto porcentaje de la fuga con relación al PIB, también es más probable que este país descuide sus inversiones no financieras y priorice las financieras, dando paso al mismo ciclo antes mencionado, aunque sin mucha participación en los derivados de tipo de cambio.

Para un país con tipo de cambio fijo extremo, se encuentra el segundo mayor incremento anual de la riqueza financiera (20.2%) en el mismo periodo sin superar a la no financiera. Bolivia, como único país con tipo de cambio nominal apreciado de 1.4%, presenta el aumento anual porcentual más importante de la riqueza financiera, de 22.5%, sin tampoco superar la riqueza no financiera. Bolivia según Burachik (2022) presenta una fuga de 2.1% del PIB y reservas por 1.4 del PIB.

En definitiva, no se encuentra una relación entre el régimen cambiario o la variación del tipo de cambio nominal y la presencia o no de fuga de capitales. Por el contrario, se encuentra una suerte de retroalimentación inversa: a mayor exposición de los patrimonios al sistema financiero mundial, mayores posibilidades de reducciones en la riqueza no financiera, que es la que puede generar mayor inversión, crecimiento y estabilidad macroeconómica. Esta exposición inducida por el sistema financiero mundial confirma lo mencionado por Falciani (2015), quien señala que una vez dentro del mundo de la evasión es difícil salirse. El autor explica cómo los derivados financieros permiten el registro de pérdidas ficticias y esas pérdidas son formas de transferir el dinero al mismo beneficiario con cuenta o registrado en otra jurisdicción. O como en el banco HSBC, “las transferencias de dinero por la vía de un préstamo falso estaban automatizadas” (Falciani, 2015, p. 109); se obtiene un crédito garantizado con dinero en el extranjero recibiendo además deducciones fiscales en los intereses.

Una hipótesis adicional, que es necesario investigar en otro ámbito de análisis, es el papel que jugó, en este contexto de libe-

ralización del mercado de capitales, el incremento sustancial en el precio de las materias primas que se observó en el primer decenio de la presente década. En vista de que, con excepción de México, todos los países analizados tuvieron procesos de reprimarización de sus economías (Ahumada, 2019), ese aumento en los precios de las materias primas podría explicar la expansión de la riqueza del 13.4% anual entre 2000 y 2010, mucho más alto del que se observa luego. Por tanto, además de los argumentos antes discutidos, la problemática de la fuga de capitales también se podría relacionar con las condiciones que impone la dependencia. Así mismo, como se había señalado, este proceso de formación de riqueza está ligado a la expansión de las zonas de explotación primaria, por lo que el tema requiere, además, ser tratado desde la perspectiva de la ecología política.

CONCLUSIONES

En este capítulo se han presentado las falencias del marco teórico de la corriente económica dominante y los cambios neoliberales de los últimos años, que suponen que el movimiento sin restricciones de los mercados de capitales y la aplicación de medidas de política económica limitadas son el marco propicio para la búsqueda del Estado de bienestar de los países latinoamericanos, cuando lo que se debe procurar es, entre otros aspectos, perseguir un tipo de cambio adecuado para una estrategia de desarrollo endógeno, pese a que, como se ha discutido antes, la cotización de las monedas depende y puede conducir a la fuga de capitales. El argumento está centrado en que, como en muchos otros mercados, la información que tienen tanto los operadores de los mercados como los hacedores de política económica es limitada e imperfecta y el sistema financiero tiene otras particularidades.

Si bien una de las propuestas al respecto apunta a gravar al patrimonio —medida con la que efectivamente se lograría mejorar la posición fiscal y disponer de información sobre el movi-

miento de la riqueza—, al existir una influencia concéntrica del sistema financiero mundial para atraer nuevos capitales y estimular la fuga de estos, se debería gravar o regular la riqueza financiera, si es que se acuerda que el principal reto de la política económica en este aspecto consiste en desincentivar la concentración de la riqueza no financiera, pues los activos no son perfectamente sustituibles, y evitar que capitales nacionales se hayan pasado por foráneos.

La opacidad, fragmentación, triangulación y laberintos existentes son esquemas que se buscan en los flujos financieros internacionales para ocultarse detrás de estas operaciones para impedir el cierre del círculo de información, no dejar rastro y no ser descubiertos. Esto mismo es lo que se utiliza para facilitar la fuga y la inversión de patrimonios en productos financieros.

Cuando se analiza la riqueza en el mundo con otras fuentes de información, se observa que se incrementa en términos absolutos, incluida la región latinoamericana. La riqueza neta entre 2000 y 2022 aumentó en todos los países sudamericanos. Se considera el año 2010 como punto de partida para aislar el efecto de la crisis de 2008. Entre 2010 y 2022, la riqueza neta cayó sólo para Argentina en 3.5%. Si se descompone por tipo de riqueza, se encuentra que la riqueza no financiera, la que se puede asumir como no transable, se redujo sólo en Argentina (4.4%) y Colombia (1.7%).

Para esos países, si se compara con la variación nominal del tipo de cambio en ese periodo y se encuentran las depreciaciones más altas en Argentina de 3 249% y en Colombia de 142.5%, en el primero había muy poca cobertura de tipo de cambio mientras que en el segundo hubo un incremento paulatino desde 2004.

Respondiendo a la hipótesis formulada en este capítulo, los resultados indican que no existe una relación clara ni unívoca de la fuga con el régimen cambiario. Los países como México, con mayor cobertura del tipo de cambio, experimentan una apreciación real del peso y presentan menores valores de fuga. Esto se traduce en un aumento de la riqueza no financiera, lo que podría estar asociado con las condiciones favorables que ha tenido

la relocalización de empresas estadounidenses y europeas en ese país, conocido como el *nearshoring*.

El aumento de la riqueza financiera pone en evidencia riesgos actuales de los mercados financieros y cómo esto abre las puertas para nuevas salidas; además del poder que representa mantener capital afuera, porque empodera a las élites en relación con las decisiones que pueden o podrían tomar quienes deciden la política pública. La fuga y el crecimiento de las inversiones financieras de la riqueza latinoamericana representan un problema para cualquier proceso de desarrollo endógeno y crecimiento de empleo.

A pesar de que no se puede establecer una relación directa y unidireccional entre fuga de capitales y tipo de cambio, sí se puede confirmar que ésta es una relación circular compleja que tiene efectos sobre las posibilidades de construir sociedades con un nivel de bienestar mayor. Al respecto, la relación más importante, que en parte es arbitrada por el tipo de cambio, es la que ocurre entre la política económica y la fuga de capitales. En efecto, esta última se realiza, entre otros, con el propósito de evadir obligaciones fiscales, con lo que se debilita la capacidad financiera de los gobiernos para atender adecuadamente los gastos asociados con el desarrollo endógeno que impulse las capacidades humanas y el bienestar social. Por su parte, los hacedores de política económica, conocedores de la existencia de la fuga, tratan de llevar al mínimo posible las tasas impositivas (lo que como se mostró ha ocurrido en el mundo), y contribuye a debilitar el espacio de acción del sector público, pero simultáneamente deben hacer frente a la administración del tipo de cambio, para lograr que las personas con alto patrimonio mantengan los recursos en el país en el que se originaron, más aún en un contexto mundial de aumento de tasas de interés.

Para perseguir el logro de ese doble objetivo, la política pública trata de establecer un equilibrio entre impuestos y tipos de cambio “atractivos”, haciendo uso de la política monetaria y fiscal, en un contexto de información imperfecta. Es así como se recurre, según sea el caso, a aumentos o reducciones de la tasa

de interés y a objetivos fiscales expansivos o contractivos, ambos en función de restituir las condiciones para que tanto la tasa impositiva y sus características, como el nivel del tipo de cambio, no incidan sobre las expectativas siempre volátiles de los sectores poseedores de alto patrimonio. En esta perspectiva, la política económica temporal o permanentemente, dependiendo de cuál sea la situación estructural de las finanzas públicas y del sector externo (en condiciones de intercambio desigual) privilegia calmar el ánimo de los PAP por sobre otros propósitos, entendiendo que de esa forma se podría mantener el crecimiento y, por tanto, estimular el empleo, siendo estos dos los objetivos que se cree implican desarrollo. Sin embargo, tanto la política de tasas de interés como la política fiscal pueden estar afectando, y de hecho lo hacen, a los pequeños productores (como señala Ffrench-Davis, 2015) y a la ejecución de un presupuesto público necesario para que la población reciba una atención adecuada en educación, salud, seguridad social, etc. De esa forma, la explícita o implícita, consciente o inconsciente posición que toman las PAP con respecto al lugar de la tenencia de su patrimonio, tiene importancia en las condiciones de vida de la población, es decir, en el desarrollo y bienestar humano.

En tanto se priorizan la creación de incentivos para un sector importante económicamente pero muy reducido en términos numéricos, queda en un segundo plano la creación, diseño y/o fortalecimiento de un sistema adecuado de protección o bienestar social. Esta situación estructural, con avances y retrocesos dependiendo de los ciclos económicos locales e internacionales, llevan a que, como sostiene la economía feminista (Rodríguez, 2012), la ausencia de servicios públicos o la carencia de ingresos para cubrir esos servicios no prestados, sea asumida principalmente por las mujeres mediante el uso de su tiempo en actividades de trabajo remunerado y del cuidado del hogar.

Finalmente, en los últimos años han aparecido instrumentos de coberturas de tipo de cambio a través de derivados que, si bien pueden servir como una forma de ancla cambiaria y reducir la volatilidad del tipo de cambio y su efecto en la riqueza de

los países, también pueden ser mal utilizados. Esto implica entrar en el análisis del rol de instrumentos financieros alternativos más sofisticados, que están relacionados con los flujos financieros internacionales. En ese sentido, es importante resaltar el rol de estos instrumentos no para fines de comercio legal de bienes sino para entradas de flujos ilegales y mayores inversiones financieras.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, José Miguel (2019), "Latin America Since the 1990s: Deindustrialization, Reprimaryzation and Policy Space Restrictions", en *The Political Economy of Peripheral Growth*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 49-72.
- Baker, Raymond W., Dev Kar y Davon Cartwright-Smith (2008), *Illicit Financial Flows from Developing Countries 2002-2006*, Washington, DC, Global Financial Integrity.
- Bank for International Settlements (BIS) (2016), *Statistical Release. OTC Derivatives Statistics at end-June 2016. Monetary and Economic Department*, Basel, BIS. Disponible en <http://www.bis.org/publ/otchy1611.pdf>, 29 de marzo de 2017.
- (2022), "Triennial Survey of FX and OTC Derivatives Trading". Disponible en <https://stats.bis.org/statx/srs/table/d11.2>, 18 de agosto 2023
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*, México, FCE.
- Bryan, Dick y Michael Rafferty (2006), *Capitalism with Derivatives: A Political Economy of Financial Derivatives, Capital and Class*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Burachik, Gustavo (2022), "The Role of Capital Movements in Latin American Balance of Payments in 1990-2019", *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 42, núm. 3, pp. 738-760. <https://doi.org/10.1590/0101-31572022-3355>.
- Capgemini Research Institute (2017), *World Wealth Report, 2017*, Capgemini Financial Services Analysis. Disponible en <https://www.worldwealthreport.com/designer/wealth>, 16 de octubre de 2017.

- (2023), *World Wealth Report, 2023*, Capgemini Financial Services Analysis. Disponible en <https://www.capgemini.com/insights/research-library/world-wealth-report/>, 20 de julio de 2023.
- Chancel, Lucas, Facundo Alvaredo, Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman (2017), *World Inequality Report 2018*, Berlín, World Inequality Lab.
- Combes, Jean-Luis, Alexandru Minea y Moussé Sow (2016), “Crises and Exchange Rate Regimes: Time to Break Down the Bipolar View?”, *Applied Economics*, vol. 48, pp. 4393-4409.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023), CEPALSTAT. *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Disponible en <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html>, 30 de julio de 2023
- Cooney, Paul (2016), “Reprimaryzation: Implications for the Environment and Development in Latin America: The Cases of Argentina and Brazil”, *Review of Radical Political Economics*, vol. 48, núm. 4, pp. 1-9.
- Damte Haile, Fasika y Susan Pozo (2006), “Exchange Rate Regimes and Currency Crises: an Evaluation using Extreme Value Theory”, *Review of International Economics*, vol. 14, núm. 4, p. 554-570.
- Davies, James, Rodrigo Lluberas y Anthony Shorrocks (2016), *Credit Suisse Global Wealth Databook 2016*, Zúrich, Credit Suisse. Disponible en <http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=AD783798-ED07-E8C2-4405996B5B02A32E>, 16 de octubre 2017.
- (2022), *Credit Suisse Global Wealth Report 2022*, Credit Suisse. Disponible en <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-report-2022-en.pdf>, consultado el 20 de julio 2023.
- Dos Santos, Theotonio (2011), *Imperialismo y dependência*, Caracas, Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Epstein, Gerald (2005), “Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries: An Introduction”, en *Capital Controls in Developing Countries*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 3-14.
- Falciani, Hervé (2015), *Séisme sur la planète finance: au cœur du scandale HSBC*, París, La Découverte.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2015), “Neoestructuralismo y macroeconomía para el desarrollo”, en *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en*

- América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, pp. 129-154.
- y Stephany Griffith-Jones (2019), “Financial Globalization and Its Implications for Development”, en *The Palgrave Handbook of Development Economics*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 697-726.
- Fitzgerald, Valpy (2019), “Development Economics and Public Economics: Emerging Analytical Interface and Practical Policy Implications”, en *The Palgrave Handbook of Development Economics*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 143-178.
- King Mantilla, Katiuska (2021), “Hacia una analítica de los flujos financieros ilícitos América Latina, 2000-2017”, tesis doctoral, Universidad del País Vasco. Disponible en <https://addi.ehu.es/handle/10810/51071>.
- (2022), “Foreign Direct Investment in Latin America from the Perspective of Illicit Financial Flows: ‘Cocacolonisation’ of Saving?”, *CEPAL Review*, núm. 136, pp. 25-43.
- (2023), “Fuga de capitales y flujos financieros ilícitos en América Latina”, en *Fuga de capitales*, Buenos Aires, Editorial de la Imprenta del Congreso de la Nación, pp. 75-93.
- y Juan Belikow (2022), “Flujos financieros ilícitos, lavado de dinero y política”, URVIO. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 33, pp. 8-18. <https://doi.org/10.17141/urvio.33.2022.5442>.
- Kulfas, Matías (2007), *Internalización financiera y fuga de capitales en América Latina: Argentina, Brasil, Chile y México en los años ‘90*, Buenos Aires, FLACSO.
- Lavoie, Marc (2014), *Post-Keynesian Economics: New Foundations*. Cheltenham/ Norothampton, Edward Elgar.
- Martínez-Alier, Joan (2001), “Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración”, *Ecología Política*, núm. 21, pp. 103-134.
- (2008), “Conflictos ecológicos y justicia ambiental”, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, núm. 103, pp. 11-28.
- Meese, Richard y Kenneth Rogoff (1983), “Empirical Exchange Rate Models of the Seventies: Do They Fit Out of Sample?”, *Journal of International Economics*, pp. 3-24, [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(83\)90017-X](https://doi.org/10.1016/0022-1996(83)90017-X)
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Stefanie Garry (2017), “Economic Performance in Latin America in the 2000s, Recession, Recovery, and Re-

silience?”, en *Why Latin American Nations Fail. Development Strategies in the Twenty-First Century*, Berkeley, University of California Press.

Ndikumana, Léonce y James K. Boyce (2011), *Odious Debts. How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent*, Londres, Zed Books.

Palma, José Gabriel (2012), “How the Full Opening of the Capital Account to Highly Liquid Financial Markets Led Latin America to Two and a Half Cycles of ‘Mania, Panic and Crash’”, *Cambridge Working Papers in Economics*, núm. 1201, pp. 1-37.

Pastor, Manuel (1990), “Capital Flight from Latin America”, *World Development*, vol. 18, núm. 1, pp. 1-18.

Pérez-Caldentey, Esteban (2015), “Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas”, en Alicia Bárcena y Antonio Prado (eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/379913co-es>.

Piketty, Thomas (2015), *El capital en el siglo XXI*, Barcelona, RBA.

Prebisch, Raúl (1976), “Crítica al capitalismo periférico”, *Revista de la CEPAL*, primer semestre, pp. 7-74.

— (1980), *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile, CEPAL.

Rodríguez, Corina (2012), “La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?”, *Revista de la CEPAL*, núm. 106, pp. 23-36.

Rua, Magdalena (2018), *La fuga de capitales como modo de acumulación de riqueza de las elites latinoamericanas*, en Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz Anchorena, *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*, pp. 257-276, Buenos Aires, Flacso.

— y Guillermo Wierzba (2023), “Neoliberalismo y fuga de capitales: perversa simbiosis que profundiza la dependencia”, en *Fuga de capitales*, Buenos Aires, Editorial de la Imprenta del Congreso de la Nación, pp. 123-170.

Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.

Sheng, Li (2012), “Dealing with Financial Risks of International Capital Flows: A Theoretical Framework”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol 25, pp. 463-474.

- Shorrocks, Anthony, James Davies, Rodrigo Lluberías y Daniel Waldenström (2023), *UBS Global Wealth Databook 2023*, Zúrich, Credit Suisse. Disponible en <https://www.ubs.com/global/en/family-office-uhnw/reports/global-wealth-report-2023.html>, 16 de julio 2023.
- Stiglitz, Joseph (2002), “Capital Market Liberalization and Exchange Rate Regimes Risk without Reward”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 579, Exchange Rate Regimes and Capital Flows, pp. 219-248, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/000271620257900114>
- (2005), “Liberalización de los mercados de capitales, globalización y el FMI”, *Desarrollo Económico*, vol. 45, núm. 177 (abril-junio, 2005), pp. 3-23, <https://doi.org/10.2307/3655889>
- Williamson, J. (2008). “Do Development Considerations Matter for Exchange Rate Policy?”, *Series on Central Banking, Analysis, and Economic Policies*, núm. 12, pp. 475-490.

SOBRE LOS AUTORES Y AUTORAS

Marcelo Álvares de Lima Depieri. Economista, magíster en Economía Política y doctor en Ciencias Sociales; profesor de Economía de la Universidad Paulista (Unip) e investigador del “Núcleo de Estudios e Investigaciones Urbanas” y del Grupo de “Políticas para el Desarrollo Humano” (GPDH). Ha publicado sobre los siguientes temas: políticas públicas, crisis del capitalismo, crisis del covid-19, racismo en Brasil, neoliberalismo y economía brasileña bajo el régimen militar.

Carlos Eduardo Argueta. Salvadoreño. Maestro en Economía (UNAM) y en Estadística Aplicada (UCA El Salvador). Se desempeña como coordinador de Estudios de Opinión Pública en la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo) y docente universitario del Departamento de Economía de la UCA. Entre sus últimas publicaciones resaltan: “Reforma del sistema de pensiones en El Salvador en el contexto de los convenios internacionales de seguridad social” (OIT) y “Los vínculos estructurales entre la deuda pública previsional y el crecimiento económico en El Salvador” (UCA El Salvador). <https://orcid.org/0000-0002-1312-4243>.

María José Azócar. PhD en Sociología por la Universidad de Wisconsin-Madison (Estados Unidos). Se desempeña como investigadora de la Fundación SOL (Santiago, Chile). Antes de incorporarse a dicha institución fue profesora asistente del College of the Sequoias (California, Estados Unidos) y de la Universidad Diego Portales (Santiago de Chile). Sus intereses de investigación se encuentran en el cruce entre la sociología económica, la

sociología de la experticia y la teoría sociológica. Entre sus últimas publicaciones académicas se encuentran: “Intersectionality at the Macro Level: Social Theory as Praxis”, en Kathy Davis y Helma Lutz (eds.), *The Routledge International Handbook of Intersectionality Studies* (junto a Myra Marx Ferree), Abingdon-Nueva York, Routledge, 2023; y “Gender and Economic Governance Expertise”, en Gil Eyal y Tom Medvetz (eds.), *Oxford Handbook of Expertise and Democratic Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2023.

Gabriel Badillo González. Es economista y demógrafo por la UNAM; se desempeña como académico en el IIEC de la UNAM. Entre sus líneas de investigación se encuentra el estudio de las políticas públicas relacionadas con la seguridad social, los sistemas de pensiones y el mercado de trabajo en México. Entre sus publicaciones se encuentran: “Condiciones laborales y actividades económicas en la vejez: un análisis a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”, *Coyuntura Demográfica*, núm. 13, 2018; con Berenice Patricia Ramírez López e Isalia Nava Bolaños, “Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño”, en *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO, 2018.

Solange Emilene Berwig. Asistente social. Magíster y doctora en Servicio Social. Profesora y coordinadora de grado de Servicio Social. Profesora del Programa de Posgrado en Política Públicas en la Universidad Federal de Pampa (Unipampa). Líder del grupo de investigación “Trabajo, formación profesional en servicio social y políticas sociales en la América Latina”; miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones.

Julio Carranza Valdés. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana y posgrado en Relaciones Económicas Internacionales por el CIDE (México). Exsubdirector del

Centro de Estudios sobre América en La Habana. Profesor, investigador y conferencista invitado en varias universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. Autor de varios libros, capítulos y artículos sobre problemas internacionales, economía y reforma económica en Cuba, cultura y desarrollo. Miembro del consejo editorial de varias publicaciones académicas. Actualmente es director de la Oficina de la Unesco en Quito y representante para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

Sergio Carpenter. Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente en la UBA y la Universidad Nacional Guillermo Brown (UNAB). Es secretario del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) y cocoordinador e investigador del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Sus publicaciones recientes: con Eduardo Chávez Molina (comps.), *Empleo y previsión social. Problemáticas en Argentina y en el mundo*, Buenos Aires, CLACSO 2022; con Berenice Ramírez (coords.), *Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2023; y “Consideraciones sobre la situación financiera de la previsión social argentina”, *Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Pós-Graduação em Economia Política*, vol. 34, núm. 1 (61).

Marisa Duarte. Doctora en Sociología. Se desempeña como docente de la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, y en la Universidad Nacional de Quilmes. Es presidenta del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) y directora de la revista *Realidad Económica*. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: “Para que el país crezca hay que achicar el estado”, en *Mitos impuestos. Una guía para disputar lo fiscal*, Buenos Aires, ACIJ/FES/UNSAM, 2023; “La economía política de la ‘Hidrovia’”, *Revista Transporte y Territorio*, núm. 26, enero-junio de 2022; “Empresas públicas y soberanía”, *Tramas. Revista de Política, Sociedad y Economía*, núm. 11, junio de 2020.

Juan Darío García-Londoño. Economista, con diploma de estudios avanzados. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. Entre sus investigaciones y publicaciones se encuentran: “Movilidad social y clases medias en Colombia y Antioquia”, y “Alcances y limitaciones teóricas y prácticas del capital social en salud: el caso del sistema de salud en Medellín”. Ha sido asesor en planeación estratégica y en políticas de desarrollo y derechos humanos, en entidades como la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Marcel Guedes Leite. Economista y técnico en Estadística; magíster y doctor en Economía de la Empresa. Profesor asistente del Departamento de Economía de la PUC-SP desde 1987, y del Programa de Posgrado en Política Económica en la misma institución, desde 2013. Líder del grupo de investigación “Aspectos Temáticos en Economía” y líder adjunto del grupo de investigación “Políticas para el Desarrollo Humano”.

Katuska King Mantilla. Es economista con un doctorado en Estudios sobre Desarrollo. Actualmente se desempeña como docente-investigadora en la Universidad Central del Ecuador y directora del proyecto de investigación “Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador”. Sus últimas publicaciones son: “Fuga de capitales y flujos financieros ilícitos en América Latina” y “La inversión extranjera directa en América Latina desde la perspectiva de los flujos financieros ilícitos: ¿cocacolonización’ del ahorro?”.

Marco Kremerman. Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas por la Pontificia Universidad Católica de Chile y máster en Políticas del Trabajo y Relaciones Laborales por Alma Mater Studiorum, Università de Bologna (Italia) y la Universidad Central (Chile). Ha realizado cursos de especialización en la Universidad Castilla de la Mancha (España) para Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales y en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (Italia) sobre conglome-

rados productivos (*clusters*). Investigador en la Fundación SOL en temas de desigualdad, salarios, seguridad social y educación. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: con Recaredo Gálvez y Venus Reyes, *Pensiones por la Fuerza. Resultados del sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden*, Santiago de Chile, Fundación SOL, 2023; y con María José Azócar, Francisca Barriga, Recaredo Gálvez, Venus Reyes y Santiago Rosselot, *¿Quién es quién en el negocio de las AFP y Compañías de Seguros? Análisis de los directorios y propiedad de AFP y Compañías de Seguros que operan en Chile*, Santiago de Chile, Fundación SOL, 2003.

Elizabeth M. Lezama Hernández. Doctora en Sociología por la Universidad de Granada, España. Docente e investigadora jubilada, categoría Titular de la Universidad Nacional Experimental Politécnica “Antonio José de Sucre” (Unexpo), Vicerrectorado Puerto Ordaz. Actualmente es facilitadora de la asignatura de Comunicación en el Programa de Formación Docente de la Unexpo (posgrado). Publicación más reciente: “Comunas en Ciudad Guayana El reto de la participación popular hacia la construcción del Estado Comunal en Venezuela (2010-2021)”, en *Bienestar social y disputas por lo público y lo común en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO, 2023.

Rosa María Marques. Economista, magíster y doctora en Economía, posdoctoral en la Facultad de Ciencias Económicas de la Université Pierre Mendès France de Grenoble y en la Universidad de Buenos Aires. Profesora titular de Economía de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), y coordinadora del Programa de Posgrado en Economía Política de misma. Líder del grupo de investigación “Políticas para el Desarrollo Humano”.

Pablo Mella Febles. Doctor en Filosofía por la Universidad de Lovaina (1999) y bachiller en Teología por el Instituto Santo Inácio, Belo Horizonte, Brasil (1993). Licenciado en Filosofía por la

Universidad Católica Madre y Maestra (1987). Profesor del Instituto Superior Pedro Francisco Bonó. Profesor invitado de la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma. Director de la revista *Estudios Sociales* y de la Editorial Universitaria Bonó. Coordinador del Equipo Jesuita Latinoamericano de Reflexión Filosófica. Sacerdote jesuita. Miembro de la asamblea directiva del Centro Montalvo. Columnista regular de la revista eclesial *Amigo del Hogar*. Premio Nacional de Literatura en ensayo político por su primer libro: *Los espejos de Duarte* (2013). Otros libros: *Ética del posdesarrollo* (2015) y *Derecho, soberanía, educación e interculturalidad. Reflexiones a partir del contexto dominicano* (2016).

Berenice P. Ramírez López. Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora y tutora de los programas de posgrados en Estudios Latinoamericanos y en Economía de la UNAM. Cooordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Socióloga, maestra en Estudios Latinoamericanos, con estudios de doctorado por la UNAM. Diploma en Desarrollo Económico, Planificación y Políticas Públicas en América Latina (ILPES-Chile). Sus líneas de investigación son el estudio y análisis de la política social, la seguridad social y los mercados laborales. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: Berenice Ramírez, Armando Sánchez e Isalia Nava (coords.), *Nuevos horizontes económicos. Propuestas para México*, México, IIEC-UNAM, 2022; Berenice Ramírez y Sergio Carpenter (coords.), *Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2023; y “Las recientes movilizaciones en Francia por la reforma de las jubilaciones”, *Seguridad Social Latinoamericana*, núm. 7, abril de 2022.

Jairo Restrepo-Zea. Economista con maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Se desempeña como profesor titular y coordinador del Grupo de Economía de la Salud (GES) en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, Mede-

llín, Colombia. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: “La transparencia y el derecho de acceso a la información pública: Garantías del derecho fundamental a la salud” y “Financiación de la seguridad social en salud: Colombia 1991-2021”, capítulos que forman parte de la obra colectiva *El derecho fundamental a la salud y la seguridad social a 30 años de la Constitución Política de 1991. Retos y aprendizajes*. Entre sus investigaciones recientes destacan: “Gasto en salud durante la pandemia por covid-19 en países de América Latina” y “Desafíos de la gobernanza en salud en Colombia: Una mirada con actores del sistema de salud” (www.gesudea.co).

Pablo Samaniego Ponce. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, y máster en Economía. Actualmente se desempeña como profesor en la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Entre las publicaciones relacionadas con el tema del capítulo de este volumen se encuentran: “La política fiscal en dolarización”, “Ecuador: Into the Abyss Thanks to the Structural Adjustment Policies of the Extended Fund Agreement with the IMF”, entre otras.

ÍNDICE

Presentación de Miradas Latinoamericanas	7
--	---

I. La cuestión del desarrollo y del bienestar

Desarrollo y bienestar en América Latina y el Caribe, una aproximación a sus problemas y debates BERENICE RAMÍREZ LÓPEZ Y SERGIO CARPENTER	11
--	----

La noción del posdesarrollo y la América Latina del siglo XXI PABLO MELLA FEBLES	27
--	----

II. Las dinámicas del bienestar en los espacios nacionales

Desarrollo y bienestar en Argentina, ¿esa superstición? SERGIO CARPENTER Y MARISA DUARTE	47
---	----

¿Hacia la construcción de un Estado de bienestar en México? BERENICE P. RAMÍREZ LÓPEZ Y GABRIEL BADILLO GONZÁLEZ	79
---	----

Estado social de derecho y bienestar en Colombia hacia 2030 JAIRO HUMBERTO RESTREPO-ZEA Y JUAN DARÍO GARCÍA-LONDOÑO	121
--	-----

Estado y mercado previsional en Chile MARÍA JOSÉ AZÓCAR Y MARCO KREMERMAN	155
--	-----

Desafíos de la protección social en Brasil ROSA MARÍA MARQUES, MARCELO ÁLVARES DE LIMA DEPIERI, MARCEL GUEDES LEITE Y SOLANGE EMILENE BERWIG	179
---	-----

Extensión de la cobertura previsional no contributiva en El Salvador: Desafíos y oportunidades en un contexto postpandemia CARLOS EDUARDO ARGUETA	201
--	-----

III. Desafíos actuales en la búsqueda de una soberanía autónoma

Socialismo, democracia y mercado, una mirada desde Cuba JULIO CARRANZA VALDÉS	239
---	-----

Debate entre desarrollo y Estado de bienestar en la Venezuela bolivariana del siglo XXI ELIZABETH M. LEZAMA HERNÁNDEZ	271
---	-----

IV. La fuga de capitales como reductor del bienestar

Tipo de cambio, riqueza y fuga de capitales en América Latina KATIUSKA KING MANTILLA Y PABLO SAMANIEGO	331
--	-----

Sobre los autores y autoras	375
-----------------------------	-----

¿Qué tipo de instituciones se necesitan para reencauzar la búsqueda de políticas públicas respetuosas de las diversas formas de vida que pueblan nuestro mundo cada vez más interconectado? Este volumen propone que las alternativas al desarrollo que profundicen vínculos con el bienestar deberían intentar dar respuesta a este interrogante. En sus páginas, diversos especialistas se preguntan si es posible, en las condiciones socioeconómicas y políticas de nuestros países, construir un contrato social que sea inclusivo y solidario para sostener Estados de bienestar o, en otras palabras, cómo se puede ir avanzando hacia la construcción de bienestar para las mayorías en sociedades con alta desigualdad, extrema concentración de la riqueza y diversidad social y cultural. Desde la óptica de la economía política, se analiza la evolución socioeconómica de algunos países de América Latina y el Caribe, la historia de la construcción institucional del Estado social en ellos y la larga trayectoria en los debates en torno al desarrollo y al bienestar. El resultado compone un mosaico que da cuenta de la diversidad de la región y de sus problemáticas a través de un conjunto heterogéneo de aportes y reflexiones.

La colección Miradas Latinoamericanas. Un Estado del Debate tiene como objetivo relevar las novedades teóricas, metodológicas y temáticas en diversos campos del saber, tanto a través de perspectivas trans e interdisciplinarias, como desde diferentes tradiciones intelectuales.

Los libros que integran esta colección reúnen trabajos que exponen las novedades y dan cuenta de las transformaciones en relación con las temáticas, abordajes, enfoques teóricos, preguntas y objetos de investigación en los campos de las ciencias sociales y las humanidades, para poner en valor la originalidad, la relevancia y el impacto del conocimiento producido desde la región.