

Sistemas de protección social:

*entre la volatilidad económica
y la vulnerabilidad social*



Pierre Salama
Jaime Marques-Pereira
Bruno Lautier

Yves Le Bonniec
Óscar Rodríguez Salazar
César Giraldo

Colección Estudios sobre protección social

TOMO

1

**Sistemas
de protección social:**

*entre la volatilidad económica
y la vulnerabilidad social*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Ramón Fayad Nafah

RECTOR GENERAL (E)

Alexis Hjalmar Alberto de Greiff Acevedo

VICERRECTOR GENERAL

Lisímaco Parra París

VICERRECTOR ACADÉMICO

Elizabeth López Rico

SECRETARIA GENERAL

Fernando Viviescas Monsalve

VICERRECTOR DE SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Luis Ignacio Aguilar Zambrano

DECANO

Édgar Bejarano Barrera

VICEDECANO ACADÉMICO

Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)

Jorge Iván González Borrero

DIRECTOR

Edna Cristina Bonilla Sebá

SUBDIRECTORA

Óscar Rodríguez Salazar

DIRECTOR DEL GRUPO DE PROTECCIÓN SOCIAL

Patricia Umaña Gaitán

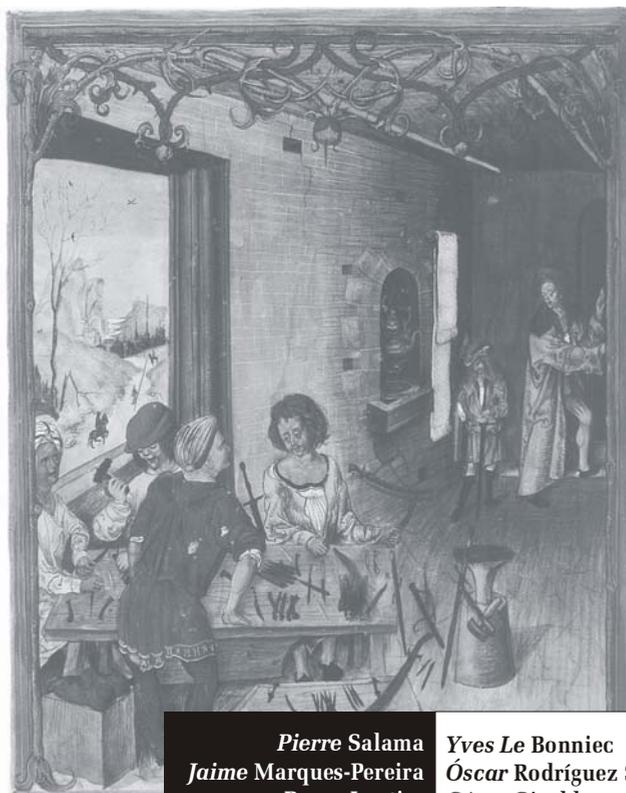
William Guartos Burgos

Luis Felipe Roncancio Forero

COORDINADORES ÁREA DE SOPORTE ACADÉMICO-ADMINISTRATIVO

Sistemas de protección social:

*entre la volatilidad económica
y la vulnerabilidad social*



*Pierre Salama
Jaime Marques-Pereira
Bruno Lautier*

*Yves Le Bonniec
Óscar Rodríguez Salazar
César Giraldo*

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Sistemas de protección social : entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social / [comp.] Oscar Rodríguez. - Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2005

283 p. : il., cuadros, gráficas

ISBN : 958-701-568-1

1. Asistencia pública 2. Política social 3. Economía del bienestar 4. Servicio social
I. Rodríguez Salazar, Oscar, 1947-- comp. - Universidad Nacional de Colombia (Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas

CDD-21 361.614 / 2005

© UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Facultad de Ciencias Económicas

Oficina de Comunicaciones

Ciudad Universitaria, edificio 310, oficina 115

Bogotá, Colombia

Teléfono (571) 316 5000, extensiones 18 698, 12 349, 12 308

Fax (571) 316 5000, extensiones 18 698, 12 313

Correo electrónico ofcomunicid_bog@unal.edu.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, septiembre de 2005

ISBN 958-701-568-1

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Vargas / Tiza Orión Editores

ILUSTRACIÓN DE LA CUBIERTA

L'atelier du fabricant de lames,

tomada de 1492 *L'Europe au temps de la découverte de l'Amérique*, Solar, 1990

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro,
sin autorización por escrito de la Oficina de Comunicaciones arriba mencionada.

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| Prólogo | |
| Repensando la seguridad social desde un horizonte amplio | 13 |
| <i>Jorge Iván González</i> | |
| Introducción | 25 |

SEGUNDA PARTE

| 33 |

RÉGIMEN DE CRECIMIENTO, VULNERABILIDAD FINANCIERA
Y PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA
CONDICIONES “MACRO” PARA LA EFICIENCIA DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Capítulo 1

Pobreza: la lucha contra las dos “v”, volatilidad y vulnerabilidad

Pierre Salama

| 35 |

| | |
|--|----|
| 1. Introducción | 35 |
| 2. Un régimen de crecimiento poco eficaz | 38 |
| 3. Un modo de inserción en la economía-mundo desfavorable para los pobres | 48 |
| 3.1. <i>La balanza comercial tiende a volverse superavitaria</i> | 48 |
| 3.2. <i>Necesidades y capacidades de financiación: una dupla cada vez más problemática</i> | 55 |
| 4. Conclusión | 59 |
| Anexos | 61 |

Capítulo 2

La credibilidad de la política anticíclica: imperfecciones del mercado financiero y desequilibrio externo estructural

Jaime Marques-Pereira

| 65 |

| | |
|--|----|
| 1. Introducción | 65 |
| 1.1 <i>Hegemonía de la microeconomía y papel del Estado</i> | 66 |
| 2. El debate sobre la política anticíclica | 73 |
| 3. Del estructuralismo al neo-estructuralismo | 78 |
| 4. De la regulación monetaria de la repartición a la vulnerabilidad financiera. | 83 |
| 5. La soberanía monetaria redefinida por el “riesgo moral” de la intervención del FMI | 90 |

Capítulo 3

Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza

Bruno Lautier

| 95 |

| | |
|---|-----|
| 1. Introducción | 95 |
| 2. El discurso convencional sobre la crisis de la protección social en América Latina | 98 |
| 2.1. <i>Un discurso paradójico</i> | 99 |
| 2.2. <i>Un discurso carente de rigor histórico y teórico</i> | 102 |
| 3. Las causas de la falta de aplicación y de la desaparición del principio mutualista en la protección social de América Latina | 105 |
| 3.1. <i>La importante y creciente jerarquía en la distribución de los salarios</i> | 107 |
| 3.2. <i>La muy desigual redistribución de las ganancias de productividad</i> | 108 |
| 3.3. <i>El hecho de que la extensión del sistema asalariado se realizara sin una extensión proporcional de la base contributiva</i> | 113 |
| 4. De los “estatutos de empleo” a los “circuitos de movilidad” | 116 |
| 4.1. <i>La inscripción de los asalariados precarizados en un sistema contributivo</i> | 129 |
| 4.2. <i>La inscripción de los no asalariados en el sistema contributivo</i> | 132 |
| 5. Las “políticas focalizadas” ¿pueden ser una etapa hacia el universalismo? | 134 |

| | |
|---|-----|
| 5.1. <i>Las evaluaciones recientes de las políticas “focalizadas”</i> | 135 |
| 5.2. <i>Más allá de la cuestión de la “focalización”: una breve tipología de las políticas sociales</i> | 138 |
| 6. Conclusión | 145 |
| Bibliografía | 146 |

SEGUNDA PARTE

| 155 |

LAS AMBIVALENCIAS DE LA EXPERIENCIA COLOMBIANA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Capítulo 4

Colombia: una apuesta aún incierta

Yves Le Bonniec

| 157 |

| | |
|--|-----|
| 1. De lo implícito a lo explícito: la nueva “apuesta mutualista-universalista” colombiana | 158 |
| 1.1. <i>El círculo vicioso a la antigua</i> | 159 |
| 1.2. <i>Una repolitización truncada de la protección social</i> | 161 |
| 2. ¿Cuál universalización de los nuevos derechos sociales? | 164 |
| 2.1 <i>Las ambigüedades del Sisben</i> | 165 |
| 2.2. <i>¿Un clientelismo atenuado?</i> | 167 |
| 3. Entre tropismo y voluntarismo | 169 |
| 4. Conclusión | 174 |
| Bibliografía | 176 |

Capítulo 5

Avatares de la reforma del sistema de seguridad social, Ley 100 de 1993

Óscar Rodríguez Salazar

| 177 |

| | |
|--|-----|
| Introducción | 177 |
| 1. Características de la reforma | 178 |

| | |
|---|-----|
| 1.1. <i>Legado institucional de la reforma</i> | 180 |
| 1.2. <i>Orientación de las modificaciones a la Ley 100 de 1993</i> | 182 |
| 2. Seguridad social y régimen de acumulación | 184 |
| 2.1. <i>El proceso de industrialización y la creación del sistema de seguridad social</i> | 184 |
| 2.2. <i>Cambio en el patrón de acumulación y reforma al sistema de seguridad social</i> | 187 |
| 3. Economía política de las reformas | 190 |
| 3.1. <i>La Ley 100 de 1993 como expresión de la negociación política</i> | 191 |
| 3.2. <i>Directrices de las nuevas reformas</i> | 194 |
| 4. Impacto de la Ley 100 de 1993 | 200 |
| 4.1. <i>La cobertura del sistema de seguridad social</i> | 200 |
| 4.2. <i>Mayores recursos para salud e incremento del déficit fiscal causado por el sistema de pensiones</i> | 219 |
| 4.3. <i>Una parte importante de los recursos del Sistema de Seguridad Social se destina a financiar el déficit fiscal</i> | 222 |
| 5. Conclusiones | 225 |
| Bibliografía | 227 |

Capítulo 6

Financiarización: un nuevo orden social y político

César Giraldo

| 233 |

| | |
|--|-----|
| 1. Financiarización | 233 |
| 2. Financiarización en América Latina | 250 |
| 3. Capital financiero es poder político | 257 |
| 3.1 <i>Cambio en la regulación público-estatal</i> | 262 |
| 4. Otros factores que inciden en las reformas | 268 |
| 5. Deterioro social de América Latina | 273 |
| 6. Breve conclusión | 279 |
| Bibliografía | 279 |

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Capítulo 1

| | | |
|-----------|---|----|
| Cuadro 1 | Evolución de la tasa de crecimiento del PIB en los principales países | 40 |
| Cuadro 2 | Pobreza e histéresis | 45 |
| Cuadro 3 | Exportaciones: dinámica comparada | 61 |
| Cuadro 4 | Evolución de la participación en el mercado (1990-1998) (por centiles) | 62 |
| Cuadro 5 | Inversión extranjera directa, (Millones de dólares) | 63 |
| Cuadro 6 | Indicadores de vulnerabilidad externa de países en desarrollo, (1990-2000, porcentajes) | 63 |
| Gráfica 1 | Desigualdades en América Latina en los años 1990 (Ciudades con crecimiento de las desigualdades y ciudades con desigualdades constantes) | 41 |
| Gráfica 2 | América Latina y Caribe: ahorro externo, inversión extranjera directa y crecimiento del PIB (en porcentaje del PIB y tasa de crecimiento) | 42 |
| Gráfica 3 | Evoluciones contrastadas del PIB (A) y de la amplitud de la pobreza (B) | 44 |
| Gráfica 4 | Comercio y producción en América latina (1870-1998) (billones de dólares) | 50 |
| Gráfica 5 | Exportaciones manufactureras de nueve países de América Latina por grupos de productos (millones de dólares) | 53 |

Capítulo 4

| | | |
|-----------|---|-----|
| Gráfica 1 | La “molécula” colombiana de protección social entre 1945 y 1993 | 169 |
| Gráfica 2 | Evoluciones posibles de la “molécula” después de 1993 | 172 |

Capítulo 5

| | | |
|----------|--|-----|
| Cuadro 1 | Población ocupada y afiliación al sistema de pensiones según quintiles de ingreso, 1997 y 2003 | 207 |
| Cuadro 2 | Síntesis del comportamiento de las AFP, 2005 | 208 |
| Cuadro 3 | Afiliados a salud según posición ocupacional y régimen, 2004 | 211 |
| Cuadro 4 | Porcentaje de no afiliación al SGSSS, por zona y condición de pobreza. Total nacional, 2003 | 213 |
| Cuadro 5 | Acceso a los servicios | 215 |
| Cuadro 6 | Distribución de la población por afiliación a una ARP, según categoría ocupacional. Total nacional, 2003 | 219 |
| Cuadro 7 | Año de fundación de las IPS según nivel de complejidad | 221 |

| | | |
|------------|--|-----|
| Gráfica 1 | Ahorro fiscal y pérdida de recursos para salud | 195 |
| Grafica 2 | Número de afiliados a pensiones según categoría ocupacional 2004 | 205 |
| Gráfica 3 | Cobertura de afiliación en pensiones según rama de actividad económica. 2004 | 206 |
| Gráfica 4 | Distribución de la población afiliada según régimen. Nacional | 212 |
| Gráfica 5 | Razones de no asistencia en salud- no asegurados ECV 2003 | 214 |
| Gráfica 6 | Calificación del servicio a los afiliados del régimen subsidiado, 2003 | 217 |
| Gráfica 7 | Evolución del gasto en salud (Pesos constantes de 2000) | 220 |
| Gráfica 8 | Composición del portafolio de las AFP, 2005 | 223 |
| Gráfica 9 | Participación porcentual del portafolio según entidad | 224 |
| Gráfica 10 | Composición del portafolio por plazos | 225 |

Capítulo 6

| | | |
|------------|--|-----|
| Cuadro 1 | Mercado de divisas diario de los principales países (Promedio diario, miles de millones de dólares) | 236 |
| Cuadro 2 | Financiamiento internacional (Miles de millones de dólares) | 237 |
| Cuadro 3 | Transferencias financieras netas del conjunto de países en desarrollo en 2001 | 240 |
| Cuadro 4 | Deuda externa de los países en desarrollo, 2001 (Miles de millones de dólares) | 255 |
| Cuadro 5 | América Latina: pobreza e indigenciaa 1980-2003 | 274 |
| Gráfica 1 | Composición de la deuda externa pública y/o con garantía pública a acreedores privados, 1970-2000 | 239 |
| Gráfica 2 | Saldos de deuda pública en economías emergentes 1996-2001 (miles de millones de dólares) | 240 |
| Gráfica 3 | Flujos netos de inversión a los aíses en desarrollo, millardos de US dolares | 251 |
| Gráfica 4 | América Latina y Caribe transferencia neta de recursos externos y crecimiento del PIB | 252 |
| Gráfica 5 | Deuda externa en América Latina como porcentaje del PIB | 255 |
| Gráfica 6 | Tasa de desempleo urbano y crecimiento del PIB en América Latina | 275 |
| Gráfica 7 | América Latina y El Caribe: indicadores de la evolución de la estructura del desempleo y la protección social, 1990-2002 | 276 |
| Gráfica 8 | Ingreso medio población económicamente activa, zonas urbanas | 278 |
| Gráfica 9 | Coefficiente GINI, 1980-2000 | 278 |
| Recuadro 1 | Regulación público-estatal en América Latina | 266 |

Prólogo

REPENSANDO LA SEGURIDAD SOCIAL DESDE UN HORIZONTE AMPLIO

*Jorge Iván González**

Los artículos de este libro amplían el horizonte de la discusión sobre la seguridad social en Colombia. Las aproximaciones al tema han estado muy cerradas. Los autores abren el debate porque muestran que: i) los aspectos macro, especialmente los financieros, son relevantes; ii) las interacciones derivadas de la globalización inciden en la autonomía de las políticas nacionales; iii) la reflexión sobre la financiación de la salud y de la seguridad social se liga a la ciudadanía.

1. Los aspectos macro, especialmente los financieros, son relevantes

Los artículos buscan hacer una reflexión sobre la seguridad social que va más allá de los temas administrativos y financieros, mirados exclusivamente desde la lógica de las organizaciones. El marco de análisis se amplía. Este enfoque global es especialmente interesante en Colombia porque la reflexión en el país tiende a encerrarse en los aspectos micro relacionados con las características de las instituciones. Las referencias a los temas estructurales apenas han sido marginales. En el afán por resolver los problemas urgentes, se han dejado de lado las preguntas centrales.

El análisis de la seguridad social debe considerar: la estabilidad macro, la especulación financiera, el mercado interno, y la distribución del ingreso y

* Profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

de la riqueza. Estas dimensiones ayudan a comprender mejor las potencialidades del sistema de seguridad social. En Colombia el Ministerio de la Protección Social no está participando activamente en las decisiones de la política monetaria que tocan directamente la financiación de la salud y de la seguridad social. La sociedad colombiana sí tiene los recursos necesarios para garantizar la cobertura universal. Para lograr este propósito es indispensable desestimular los incentivos privados que están llevando a los intermediarios de la salud y de la seguridad social a privilegiar el uso especulativo de los recursos. Y adicionalmente, es necesario que se reconozca de manera explícita que las contribuciones directas no son suficientes, y que la cobertura universal se garantiza únicamente si se recurre a la riqueza de la sociedad vía impuestos. No basta con el aseguramiento del modelo de Bismarck. Ni con la solidaridad de Beveridge. Es indispensable dar otro paso y avanzar hacia la equidad de Paine.

Giraldo, Marques-Pereira y Salama muestran que la especulación financiera es una de las causas de la inestabilidad macro. La predominancia de lo financiero ha tenido tres consecuencias muy negativas. La primera es la creciente autonomía de las transacciones financieras con respecto a las operaciones reales. La segunda es la absolutización de la búsqueda de la rentabilidad financiera. Y la tercera es la forma como lo financiero presiona el comportamiento del mundo real.

Giraldo ilustra muy bien la forma como las transacciones financieras han ido adquiriendo una creciente *autonomía* frente a los intercambios que se realizan en el sector real. La brecha se ha ido ampliando desde los años setenta. El ancla oro, que había sido la base del sistema de paridades fijas de Bretton Woods, pierde vigencia en 1971. Desde entonces los Estados Unidos comienzan a emitir dólares sin respaldo en oro. Posteriormente lo siguen Francia y Alemania. El rompimiento del ancla fue la primera causa de la especulación financiera. La abundancia de dinero y el desarrollo del mercado de capitales contribuyen a que el número de operaciones financieras y bursátiles se distancie cada vez más de la cantidad de transacciones reales.

La búsqueda de la rentabilidad financiera lo permea todo. Se ha convertido en un *absoluto*. Lo financiero ha llegado a ser el criterio último para determinar la bondad de los procesos económicos y sociales. Esta tendencia puede ilustrarse de muchas maneras: i) Los gerentes de las empresas son remunerados con acciones y, por tanto, su principal incentivo es la valorización bursátil más que los resultados operativos (producción, empleo, ampliación de mercado, etc.) de la firma. El principal interés de los gerentes termina siendo la especulación bursátil y no la dinámica de la empresa. El caso de Enron es suficientemente claro. ii) Las calificadoras de riesgo le otorgan triple A a los

gobiernos que tengan superávit en sus finanzas, independientemente de lo que suceda con la pobreza, el empleo y la calidad de vida de las personas. iii) En el campo de la seguridad social, los intermediarios (aseguradoras, administradoras, etc.) están más preocupados por la rentabilidad financiera de su portafolio que por la salud y el bien-estar de los usuarios. iv) Los hospitales se cierran por el argumento de que los recursos son escasos, pero en el mercado financiero se colocan enormes excedentes de tesorería. Por ejemplo, en Colombia una parte importante de los recursos de Fosyga se destinan a la especulación financiera. v) Los intermediarios de la seguridad social prefieren retener los dineros en el mercado financiero que pagarle a tiempo a los hospitales. vi) El ahorro financiero de los fondos de pensiones no se está utilizando para realizar proyectos de inversión de largo plazo (como la financiación de vivienda). En lugar de ello se destinan a la especulación financiera y bursátil.

Estos ejemplos, que apenas pretender ser ilustrativos, muestran que los incentivos privados pueden ir en contra del bien-estar colectivo. Y, sobre todo, ponen en evidencia que la rentabilidad especulativa es el criterio determinante del incentivo privado. La administración de la seguridad social, tal y como fue concebida por la ley 100, estimula la absolutización del espacio financiero. Estos análisis son muy claros en el texto de Rodríguez. Y preocupa de manera especial que las normas que se han expedido con posterioridad a la ley 100 consoliden esta tendencia perversa.

En el campo de las pensiones la capitalización individual, en lugar del reparto simple, es una manifestación de la prioridad que se le ha otorgado a lo financiero. Colombia ha debilitado el sistema de reparto simple a pesar de que continúa siendo el predominante en el mundo. Los países del norte no lo han abandonado, ni tienen la intención de reemplazarlo por la capitalización individual. Ambas modalidades son complementarias. De todas formas, el reparto simple continúa siendo predominante.

La intertemporalidad tiene alcances diferentes dependiendo de si las pensiones se financian mediante el reparto simple o la capitalización individual. La noción de futuro, desde la perspectiva del individuo, adquiere mayor relevancia en un sistema de capitalización individual que en uno de reparto simple. Suponemos que en ambos casos el Estado define una reglas mínimas que buscan proteger el poder adquisitivo de los pensionados. Bajo cualquiera de los dos regímenes, el joven de hoy no tiene certeza plena sobre cuál será el poder adquisitivo de su pensión el día de mañana. Aunque desde esta perspectiva ambos sistemas son similares, las diferencias aparecen cuando se considera: i) la forma de elegir, ii) el ahorro financiero de la economía y, iii) los mecanismos a través de los cuales se establece el vínculo entre el

poder adquisitivo del ingreso de hoy y el de mañana, cuando llegue el momento del retiro. La capitalización individual obliga a la persona a que haga explícito qué tanto bienestar presente está dispuesta a sacrificar en aras de un mayor bienestar futuro. El trabajador que decide aumentar los aportes al fondo pensional, reduce el consumo presente con la expectativa de mejorar el nivel de vida cuando llegue la edad del retiro. Este tipo de decisión no se presenta de manera tan explícita en el modelo de reparto simple. El sistema de capitalización individual tiene la ventaja de que estimula el ahorro, pero tiene la desventaja propia de la incertidumbre intertemporal. Nadie le puede garantizar al joven de hoy que dentro de 25 años su dinero no ha perdido capacidad adquisitiva. Entre tanto, el uso que se le de al ahorro pensional tiene enormes repercusiones en la actividad económica. El impacto es muy distinto dependiendo de si, por ejemplo, los dineros se destinan a la especulación financiera, o si contribuyen al desarrollo de la producción. En los ejercicios matemáticos y econométricos que se hacen para mostrar las bondades de la capitalización individual se supone que en 25 años los mercados de capitales no se modifican. Este supuesto es excesivamente fuerte. En los últimos cinco años los mercados han tenido convulsiones muy fuertes. Por ejemplo, los atentados del 11 de septiembre; la crisis de Enron, del City Group y de Nortel; la guerra de Irak; el huracán Katrina; el aumento del precio del barril de petróleo a US\$70 dólares.

En el régimen de reparto simple la transferencia entre jóvenes y viejos se realiza en el mismo momento del tiempo, así que ambas partes tienen una percepción similar del poder adquisitivo del monto transferido. En el sistema de capitalización individual el asunto es mucho más complejo, porque el joven espera que el sacrificio que hace hoy sea compensado en el futuro, por lo menos, con un nivel de bienestar equivalente. Y este balance únicamente podrá garantizarse si la capacidad de compra que tendrá la pensión en el futuro es similar al que tiene hoy. La incertidumbre aumenta si la economía es inflacionaria y si la moneda doméstica es débil. Y el riesgo se ha ido incrementando a medida que las economías nacionales se han visto más sometidas a las fluctuaciones de los capitales internacionales. No obstante las regulaciones de los gobiernos y los llamados a la prudencia, la rentabilidad de los fondos de pensiones sufre los vértigos causados por la montaña rusa de los mercados financieros internacionales.

La dinámica de lo financiero es relevante porque incide en el mundo real. La forma como la moneda interactúa con el mundo real ha sido uno de los puntos neurálgicos de la polémica entre keynesianos y no keynesianos. Mientras que los keynesianos insisten en que la moneda es endógena porque los procesos especulativos modifican las condiciones del mundo real, los no

keynesianos consideran que la moneda apenas es un reflejo neutro de lo que sucede en el mundo real. En los textos de Giraldo y Salama se pone en evidencia el carácter endógeno del dinero. Y los autores muestran de qué manera la búsqueda de excedentes financieros presiona los procesos reales. Si los accionista desean mayores dividendos obligan a los gerentes a reducir los costos y a flexibilizar el mercado laboral. Los inversionistas financieros, entre los que se destacan los fondos de pensiones, imponen condiciones que afectan de manera negativa la calidad de vida de las personas. El poder adquisitivo disminuye y la concentración del ingreso se amplía.

De manera más específica, y el campo de la salud, la relación entre el mundo monetario y el mundo real se expresa en la forma como la maximización de la ganancia de los intermediarios de la salud repercute en la cobertura y en la calidad del servicio. En Colombia las Entidades Promotoras de Salud (EPS), y las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), han puesto en primer lugar la obtención de excedentes financieros. La buena atención a los usuarios pasa a un segundo plano. En el sistema predominan los incentivos privados.

Marques-Pereira retoma la discusión de Keynes sobre la flexibilidad de los precios y los desequilibrios macroeconómicos. Aunque su énfasis es distinto al de Giraldo y Salama, pone al día la relevancia de las discusiones planteadas por los keynesianos. No sólo a propósito de la relación entre la moneda y el mundo real. También destaca la importancia que tiene la distribución del ingreso en la consolidación de la demanda. Recuerda la relevancia que tiene el tema distributivo en los autores de corte keynesiano-estructuralista como Kalecki y Robinson. Y en pensadores latinoamericanos como Furtado, Tavares, Celso Furtado y Prebisch.

La “financiarización” es la categoría que se ha utilizado para designar el conjunto de prácticas que colocan en primer plano la dimensión financiera y especulativa. La consecución de excedentes financieros se convierte en el objetivo último de los negocios, despreciando las implicaciones que podría tener esta dinámica en el mundo real. Keynes ya había establecido la diferencia entre, por un lado, las actividades productivas e industriales y, del otro, los procesos especulativos. Keynes acepta que aunque es imposible evitar la especulación porque tiene su raíz en la condición humana, sí es factible disminuirla. Por ejemplo, mediante impuestos a las operaciones bancarias. Se trata, concluye el autor, de incentivar el espíritu de empresa y de desestimular el espíritu especulativo.

La financiarización no favorece la protección social porque incrementa la volatilidad, y dificulta la puesta en práctica de políticas anticíclicas. Salama enmarca su análisis de la pobreza en las dos “v”: volatilidad y vulnerabilidad. Para combatir la vulnerabilidad es necesario llevar a cabo políticas anticíclicas.

Pero ello no es posible si la volatilidad coloca a las economías latinoamericanas al vaivén de las fluctuaciones de los capitales internacionales. Marques-Pereira examina el significado de las medidas antíciclicas. Y en este contexto retoma el pensamiento keynesiano. Mientras no se creen mecanismos que contrarresten la volatilidad no es posible reducir la vulnerabilidad.

Para Keynes la seguridad social tiene su razón de ser en la incertidumbre. No sabemos. Frente a numerosos acontecimientos futuros ni siquiera es posible precisar la función de probabilidad. Y como no sabemos, la incertidumbre debe ser contrarrestada a través de acuerdos y “convenciones” que obliguen a emprender acciones colectivas. El Estado tiene que presionar a los particulares para que tomen las medidas pertinentes (contribución regular, obligatoriedad, etc.). El sistema bismarckiano (1883) que ya operaba en la época de Keynes (1930s), refleja muy bien el tipo de mecanismos que la sociedad debe crear para protegerse frente a la incertidumbre del futuro. Keynes no propone un sistema de seguridad social específico. El propósito keynesiano es compatible con una propuesta como la de Bismarck. Pero también lo sería con un modelo como el de Beveridge (1948). La fórmula de Beveridge tiene unos alcances más amplios que la de Bismarck, porque introduce el principio de solidaridad. Keynes no precisa la forma particular que debe tomar la seguridad social. Simplemente recalca la necesidad de crear las condiciones adecuadas para amortiguar la incertidumbre.

El aseguramiento es más compatible con el mercado que con la solidaridad, pero el mercado y el aseguramiento no se implican mutuamente. Esta disfunción se debe a que el aseguramiento supone una noción de riesgo que no es constitutiva del intercambio mercantil. Entre el mercado y el aseguramiento obligatorio de tipo bismarckiano hay por lo menos dos niveles de percepción que van más allá de la transacción entre oferentes y demandantes: i) los vínculos intertemporales y ii) la objetivación bismarckiana del riesgo subjetivo. Ambas dimensiones, que no son inherentes al mercado, han sido desarrolladas a través de procesos institucionales complejos, que varían de sociedad a sociedad.

La reflexión keynesiana conjuga la especulación financiera, la demanda voluntaria de moneda y la incertidumbre. La percepción que las personas tienen del futuro se refleja en la demanda voluntaria de dinero, y en las decisiones que toman en los mercados financiero y bursátil. La volatilidad tiene su explicación última en el comportamiento impredecible de los “espíritus animales”. La volatilidad, que tiene sus raíces en la subjetividad individual, puede ser controlada. Pero la estructura financiera internacional va en la dirección contraria. En lugar de disminuir la volatilidad, la ha agudizado. Es importante disminuir la volatilidad porque la estabilidad favorece el cumplimiento de los

acuerdos, el éxito de las políticas anticíclicas, y el combate estructural a la vulnerabilidad.

2. La globalización y las autonomías nacionales

Los autores examinan las tendencias nacionales a la luz de procesos globales. La dinámica internacional se manifiesta en la forma de concebir la seguridad social y en las interacciones generadas por los flujos de capitales.

Los cambios que ha tenido la seguridad social en Colombia y en América Latina hacen parte de tendencias más generales. Sin duda, cada uno de los países tiene sus particularidades, pero los grandes cambios responden a patrones comunes. El texto de Lautier muestra que la seguridad social ya no busca, como hace veinte años, atacar las causas de la vulnerabilidad. Se contenta con paliativos, con medidas “curativas”. Y a pesar de que abundan las declaraciones a favor de un compromiso político por la universalización, en la práctica se presentan numerosos obstáculos. Le Bonniec dice que el resultado final ha sido ambiguo. A pesar de las buenas intenciones gubernamentales a favor de la universalización, en la práctica el sistema continúa siendo excluyente.

Las naciones que lograron consolidar el Estado de Bienestar trataron de romper la vulnerabilidad desde su raíz. En los países en desarrollo no se fue tan lejos. Pero, de todas maneras, sí se alcanzaron a diseñar políticas de empleo e ingreso que buscaban tocar las causas estructurales de la vulnerabilidad. Este fue el espíritu que inspiró los diagnósticos cepalinos y las políticas públicas en los sesenta y en la primera mitad de los setenta.

Le Bonniec y Rodríguez analizan la ley 100 teniendo como telón de fondo las transformaciones que han tenido las políticas de seguridad social a nivel internacional. No obstante las diferencias que existen entre los países, hay tendencias comunes. Señalo dos. La primera es el abandono de las soluciones estructurales. Y la segunda es la predominancia de lo monetario-financiero.

La falta de soluciones estructurales significa que la lucha contra la vulnerabilidad no busca tocar las raíces del mal. Los énfasis se han puesto en los aspectos remediales. El paso de lo estructural a lo curativo adquiere matices muy diversos. No creo que haya fórmulas homogéneas. Ni siquiera las propuestas del Consenso de Washington son uniformes. Tampoco son homogéneas las alternativas derivadas del post-Consenso. Marques-Pereira menciona ambos consensos. El autor no entra en los detalles de cada uno, sino que destaca la tendencia global. Por su forma de exposición a veces parecería que para Marques-Pereira el Consenso de Washington es un conjunto articulado y

ordenado de políticas. No creo que ello sea así. El Consenso está lleno de ambigüedades y de contradicciones. Por ejemplo, en el Consenso no es claro cuál es el significado práctico de la “tasa de cambio competitiva”. Los regímenes de cambio han sido, en un mismo momento del tiempo, radicalmente distintos (dolarización, paridad, bandas, flotación flexible, etc.). Es sorprendente que Washington haya bendecido regímenes cambiarios tan heterogéneos. La respuesta a esta inquietud es muy sencilla: la tecnocracia de Washington no sabía, y todavía no sabe, cuál régimen de cambios es el más adecuado para lograr una tasa de cambio “competitiva”.

En materia social, tributaria y de gasto público, también se observan diferencias notables entre los países. No obstante sus imprecisiones, el Consenso sí transmite un mensaje relativamente claro en el campo de la seguridad y de la protección social: no deben estimularse políticas estructurales de fomento del empleo, el ingreso y el mercado interno. Por esta razón, las líneas de acción que se desprenden del Consenso son de naturaleza compensatoria y curativa. Y en este contexto, los mecanismos de financiación más cercanos al mercado terminan imponiéndose frente a lógicas de financiación más cercanas a los impuestos y a la capacidad de pago. La seguridad y la protección social pierden espacio en la esfera de lo público. De hecho, la seguridad social no es aceptada como un bien público puro, porque continúa dejando por fuera una parte muy importante de la población.

La balanza se ha inclinado hacia las medidas curativas. Y esta tendencia ha sido clara en América Latina.. El proceso no es tan evidente en los países desarrollados que luchan por conservar los logros del Estado del Bienestar. Europa vive el conflicto entre dos tipos de política social. Por un lado, las inspiradas en la lógica de la elección racional y en el mercado. Y por otro lado, las que conservan los principios que animaron los sistemas de seguridad social de Bismarck y de Beveridge. El referendo francés sobre la constitución europea puso en el primer plano de la discusión las bondades de cada alternativa. Entre los franceses que votaron por el No, algunos piensan que la propuesta de constitución europea es una afirmación de los principios no intervencionistas. La Unión Europa vive el conflicto. Mientras que el banco central puede ser considerado como un triunfo del keynesianismo, otras medidas (disminución de los subsidios al desempleo, reducción de impuestos al capital, recortes a los programas sociales, etc.) parecen ir a favor del mercado. Estados Unidos también experimenta la tensión entre las políticas animadas por lógicas cercanas a las del mercado, y las diversas formas de regulación. Desde mediados de los noventa, en Estados Unidos el gasto federal en salud y educación ha aumentado de forma exponencial. El mayor gasto no significa que la lógica curativa haya desaparecido. Puede mantenerse. Pero independientemente de ello, el

aumento del gasto es la expresión de un conflicto entre las aproximaciones estructurales y las curativas.

La globalización también se manifiesta en el campo financiero. Los flujos de los capitales internacionales no sólo crean inestabilidad y volatilidad. Generan otra dificultad adicional: el condicionamiento de la política económica interna. Los gobiernos nacionales han perdido autonomía. Los capitales internacionales imponen condiciones, y reducen el margen de maniobra de las políticas monetaria y fiscal. Los factores externos afectan a todos los países, y no sólo a los de América Latina. China, por ejemplo, tiene que diseñar mecanismos agresivos para contrarrestar la afluencia de dólares. Ha tenido que comprar dólares de manera masiva con el fin de evitar que el yuan se revalúe. Pese a todas las dificultades, China ha logrado defenderse. Esta capacidad de respuesta es considerablemente más limitada en los países de América Latina. La primera condición para poder luchar contra los efectos perversos de los choques externos consiste en reconocer su influencia. No tiene sentido pretender negarla.

Los artículos del libro llaman la atención sobre la relevancia de la globalización financiera. Esta constatación es importante. Pero el aporte de los textos va más allá. Se trata de buscar la causalidad que se presenta entre los choques financieros externos y la seguridad social. Esta secuencia no ha sido estudiada con cuidado. Y los artículos invitan a pensar estas interacciones de manera ordenada. Los autores dan algunas pistas para comprender las interacciones. Propongo algunas secuencias posibles, que podrían estar respaldadas por las consideraciones generales formuladas en los artículos. La entrada de capitales externos conduce a la revaluación de la moneda nacional. La balanza comercial se vuelve deficitaria. El empleo y la producción caen. La capacidad tributaria disminuye y el déficit fiscal aumenta. La necesidad de recursos obliga a emitir títulos de deuda pública. Las tasas de interés suben y el costo fiscal de la deuda crece. Las necesidades de financiación lleva a que el gobierno eche mano de todo tipo de recursos, incluyendo los destinados a los gastos sociales. De esta manera, la financiación de la deuda termina quitándole recursos a la salud y a la educación. Clarifico esta afirmación. No se trata de rechazar la deuda por sí misma. La advertencia tiene que ver, sobre todo, con la deuda que se contrata para pagar créditos anteriores. Este proceso termina formando burbujas especulativas, características de la financiarización. Ya mencioné el caso de Fosyga. Los recursos de la salud se destinan a la compra de bonos de deuda interna. Y mientras tanto, los hospitales que tienen dificultades económicas se ven en la obligación de rechazar pacientes.

Decir que la financiación de la deuda le resta espacio a la educación y a la salud, no se contradice con el hecho de que el gasto social aumente. La frase

apenas indica que tales gastos podrían haber sido mayores si el costo de la deuda no hubiera sido tan oneroso. En la estructura del presupuesto, los compromisos financieros cada día ocupan un espacio mayor.

Las modalidades de financiación no son neutras. No es lo mismo recurrir al crédito interno que al externo. Los costos fiscales y el impacto macro son muy diferentes. Y en cualquier caso, el modo de gestión de la deuda incide de manera directa en la financiación de la seguridad social.

3. La seguridad social, la ciudadanía y la focalización

Desde ángulos distintos, Lautier, Le Bonniec y Rodríguez muestran que el derecho a la seguridad social es inherente al ejercicio efectivo de la ciudadanía. La seguridad social no es una concesión de los gobiernos sino un derecho. Y desde esta perspectiva, la protección contra la vulnerabilidad debe ser universal.

El vínculo entre seguridad social y ciudadanía implica la protección estructural contra la vulnerabilidad y la universalización. Ya me he referido al primer punto. En lugar de medidas paliativas, curativas, la política pública debe tratar de romper las raíces de la vulnerabilidad. Sin duda, siempre seremos vulnerables. Pero hay medidas que tocan el problema más de fondo que otras. La distribución del ingreso, de la riqueza y de la tierra permiten que un mayor número de personas pueda adquirir titularidades y avanzar en el ejercicio de la libertad. Las políticas de ingresos y empleo, de corte keynesiano, estimulan la demanda interna, y ayudan a romper la trampa de la pobreza. Estas medidas son exitosas si se realizan en un contexto de menor volatilidad financiera. Si el empleo mejora, las contribuciones a la seguridad social aumentan, y el sistema es más sólido. La estabilidad de la seguridad social no depende de la habilidad especulativa de los inversionistas, sino de la permanencia del empleo. Para Marshall y Keynes serían inconcebibles programas como “familias en acción”. No tiene mucho sentido darle a la familia subsidios monetarios condicionados. En lugar de ello el Estado debe estimular el empleo para que ninguna familia tenga que recibir el subsidio. El empleo y un ingreso adecuado protegen de manera estructural contra la vulnerabilidad. Vickrey, premio Nobel de economía en 1996, recuerda que las políticas de pleno empleo no son un sueño. Son posibles si los gobiernos toman las medidas adecuadas.

Todos los autores incluidos en el libro critican los programas focalizados. Primero, porque son curativos y, segundo, porque eximen a la sociedad del compromiso con la universalización del derecho a la seguridad social. En el mundo contemporáneo existen los recursos necesarios para que todos los

ciudadanos gocen de la protección social. Los mensajes apocalípticos de los ministros de hacienda apenas son una verdad a medias. La responsabilidad colectiva por la seguridad social obliga a destinar los dineros necesarios para tal propósito. Pero la fuente principal de financiación no deben ser las contribuciones directas, sino la riqueza de la sociedad. Y de nuevo el tema distributivo aparece en primer plano. Habrá cobertura universal únicamente si la financiación de la seguridad social combina contribuciones directas con impuestos. El principio de la capacidad de pago está al orden del día.

Introducción*

La toma de conciencia de la vulnerabilidad financiera, como perspectiva de largo plazo que se perdió de vista con el retorno de la estabilidad monetaria en los años 90, conduce hoy a abogar por una intervención del Estado que, como mínimo, evite que los pobres paguen el precio de las crisis financieras. En efecto, el Estado debería ser capaz de prevenir las consecuencias de las oscilaciones “exuberantes” de la opinión financiera acerca de la solvencia de las deudas. Es claro que este problema tiene que ver con la nueva arquitectura financiera internacional, tan esperada. Pero también con las políticas estatales: económica, monetaria, social. Este texto se propone mostrar la necesidad y la posibilidad de instaurar políticas que rompan con la herencia de la década de 1990, la cual se puede resumir en la sumisión (siempre demasiado tardía) a las fluctuaciones de las finanzas internacionales.

El déficit de democracia expresado en la falta de instancias de deliberación y de decisión públicas acerca de la regulación financiera internacional no es en adelante una cuestión exclusivamente teórica. Las consecuencias sociales del financiamiento externo y del servicio de la deuda del Estado están hoy en el centro de los debates políticos de importantes países de América Latina que compiten en el escenario internacional: Argentina, Brasil, Venezuela. Es cierto que la presión social que temen los mercados fue encuadrada, pero aún se mantiene.

El ejercicio académico de imaginar un modelo alternativo de crecimiento más distributivo y menos ávido de financiación en divisas no está desligado

* Este texto es el resultado de un informe elaborado para la CEPALC en el marco del proyecto “Macroeconomía y pobreza”, dirigido la Unidad de Estudios Especiales del Secretariado Ejecutivo con el apoyo financiero del Gobierno francés. Los autores agradecen a los miembros del GREITD (Grupo de Investigación sobre la Internacionalización de las Técnicas y el Desarrollo) cuyos debates han contribuido bastante a la formulación de las ideas aquí expuestas acerca de la relación entre los obstáculos financieros y sociales y la reactivación del desarrollo en América Latina

de los problemas inmediatos que dominan a América Latina, muy por el contrario. El debate de los expertos en torno al empleo y la pobreza atrae cada vez mayor audiencia en el debate público. A este respecto, optamos por situar el análisis de la dimensión macroeconómica de la reducción de la pobreza en un escenario más amplio y, más precisamente, por fundamentar teóricamente el objetivo de aplanar el ciclo financiero, y hacer posible así un gasto público anticíclico que reduzca la vulnerabilidad social. Además, evaluamos la factibilidad de la distribución de la riqueza impuesta por el predominio de su forma financiera. El aumento del gasto social no fue contemplado cuando amenaza la crisis financiera. La restricción se perpetúa ahora que se impone el imperativo de un excedente presupuestal a riesgo de que haya una negativa a refinanciar las deudas. Es necesario entonces preguntar cuáles son las razones para que los Estados hayan resultado ser incapaces de instaurar una protección eficaz de los pobres así como una política industrial y una política de empleo.

La constatación de los límites de la focalización de las políticas sociales lleva a concebir en adelante su eficacia en términos de creación de ingresos que tengan efectos de desarrollo local. En efecto, el desarrollo de una tecnología social de gestión de la pobreza tropieza con límites esencialmente políticos. Llevada a su conclusión lógica, la focalización instituye un derecho propio de los pobres que, por supuesto, se puede construir a partir de criterios de acceso a los servicios públicos, diferenciado según el nivel de ingresos. Esta cuestión remite al problema del clientelismo y a la capacidad de la “democracia participativa” para limitar sus efectos. Parece que, en este plano, se ha pasado a una segunda etapa: la modernización del clientelismo mediante la participación puede llevar a que la solidaridad degenera en clientelismo puro, como lo demuestran algunos trabajos antropológicos recientes sobre los barrios desheredados de Buenos Aires o de ciertas metrópolis brasileñas. La generalización de las políticas focalizadas, al hacer aparecer los subsidios públicos como un “maná” del Estado y no como derechos sociales, genera un fraccionamiento político que vuelve a situar el problema de la universalidad de los derechos como el problema central de la democracia.

La historia del capitalismo industrial de la segunda mitad del siglo muestra que la eliminación de la pobreza que existía en los suburbios del mundo desarrollado tiene sus orígenes en el registro del derecho. La redefinición de la ciudadanía como derecho a la cobertura contra el riesgo de pérdida del ingreso, que significaba una desaparición brutal del bienestar, fue una apuesta constitucional, que se elevó a un nivel superior en 1946 con la declaración universal de los derechos humanos por las Naciones Unidas. La apuesta tuvo éxito allí donde la financiación de los aumentos del salario y de la extensión

de la cobertura de riesgos se alimentó con los aumentos de la productividad una vez instuída la repartición salarios/ganancias que estabilizó la demanda y, por tanto, el horizonte de la rentabilidad de la inversión.

En la larga duración, la única experiencia de reducción continua de la pobreza, cualesquiera que fuesen los azares del crecimiento, fue la del “círculo virtuoso keynesiano” en Europa durante las tres décadas de la posguerra. No obstante, nada prueba que la liberalización, considerada desde el punto de vista de la recomposición de los sistemas productivos que ésta ha inducido, se oponga necesariamente al surgimiento de este tipo de círculos virtuosos en economías abiertas. El crecimiento norteamericano de los años noventa es un ejemplo; pero la versión financiarizada del círculo que allí se observa no se reproduce en ninguna otra parte. Únicamente los EE.UU. disponen de una moneda mundial que los dota de mercados financieros más líquidos y más profundos, lo que les permite contar para regular el ciclo, pese a sus déficit gemelos, con las tasas de interés más bajas del planeta si se hace abstracción del caso del Japón. La cotización del dólar no afecta ni la posibilidad de financiar los déficit gemelos ni la valorización de los activos mediante el endeudamiento que permite consumir o especular más. Este resorte financiero del crecimiento se combinó con una reducción de los costos que resultó tanto más fácil en cuanto que se favoreció la diversificación de los estatutos salariales mediante la regulación demográfica que hacía posible la entrada de inmigrantes. Un círculo virtuoso crecimiento/empleo basado en el aumento de la riqueza financiera no se observa en ninguna otra parte.

En el caso de Europa, a pesar del notable desempeño de las exportaciones, el crecimiento todavía depende del nivel de empleo y del volumen de ingresos que genera. El desempeño exportador no es suficiente para jalonar el crecimiento lo suficiente para que reabsorba el desempleo y la pobreza. Pero el mantenimiento del consumo –en gran parte deudor de la perdurabilidad de los derechos sociales– evita que Europa se hunda en la recesión.

En este cuadro general, la trayectoria de América Latina es decepcionante. Su desempeño exportador sólo tuvo efectos positivos muy limitados sobre el crecimiento en los años noventa. Además, las tasas de crecimiento positivas a mitad del período se explican por el efecto riqueza y el efecto demanda de los años de desinflación. La ilusión de una capacidad de financiación creciente al ritmo de las necesidades de financiación se esfumó. Éstas se redujeron, pero la capacidad de financiación se redujo aún más. Parece entonces que la liberalización financiera lleva a una evolución de la distribución de la riqueza que claramente genera pobreza. No obstante, en la historia América Latina ha habido períodos de “macroeconomía virtuosa” para el empleo y para la reducción de la desigualdad y de la pobreza. Y, también en

este caso, ésta ha sido la consecuencia de una apuesta política. Nadie conoce el curso del futuro, pero conviene recordar que la inclinación hacia el mundo del Estado de bienestar, a comienzos de la postguerra, fue el resultado, en primer lugar, de un imperativo de legitimidad política cuyo efecto sobre las instituciones tomó la forma del seguro para cubrir el riesgo económico de pérdida del ingreso, al que entonces se consideró como un nuevo derecho del ciudadano. El hecho de que esta experiencia haya sido “olvidada” o exorcizada por discursos que la estigmatizan con calificativos tales como “populista” o “corporativista” no exime de sacar sus enseñanzas. Una de las que sacó a luz día el análisis keynesiano es la importancia de la política monetaria para ganar en el nivel macroeconómico la apuesta política de promover la universalidad de los derechos sociales. Esta enseñanza se “olvidó” en el debate económico pero su importancia teórica para América Latina es decisiva.

Dicho análisis vuelve a plantear el problema de las determinaciones políticas de lo económico (distintas de la de la eliminación de la *búsqueda de rentas*). La actual situación de América Latina (su financiarización y su apertura) lleva a que, contrariamente a las décadas de 1940 y 1950, las políticas de reducción de la pobreza pasen de manera privilegiada por la política monetaria. Si el problema de la pobreza se plantea ante todo como un problema político, la principal cuestión que se plantea a la política monetaria se invierte: no es la de reducir las necesidades de financiación que, al disminuir su costo, daría al Estado los recursos fiscales para lograr que el crecimiento sea más distributivo, sino, al contrario, la de un reparto de la riqueza derivado de la restricción que hace recaer la necesidad de financiación externa sobre la política monetaria. Éste reparto redujo el potencial de crecimiento jalonado por la demanda doméstica sin permitir, no obstante, un crecimiento jalonado por las exportaciones. El peso de la política monetaria en la distribución desde los años setenta en América Latina, por el efecto de la tasa de interés y de la tasa de cambio sobre el sistema de precios y la asignación de los recursos, vuelve a plantear el problema de la pobreza como obstáculo para el crecimiento, lo que significa que su relación con los mercados financieros va más allá del problema de la sostenibilidad de la deuda.

La cuestión de la credibilidad de una política que busca aplanar el ciclo financiero se une, en este sentido, a la de su legitimidad. Evitar, en el futuro, que la erosión de la credibilidad de una de ellas alimente de nuevo a la otra supone asignar a la política monetaria un objetivo de gasto público que sostenga una política de oferta así como el objetivo de asegurar una financiación endógena de la economía. Esta visión keynesiana vuelve a poner a la distribución en el centro de la política macroeconómica y a poner en el orden

del día el cuestionamiento del vínculo entre el desequilibrio externo y la concentración del ingreso que nutrió el debate de los primeros estructuralistas. La evidencia empírica de la correlación entre uno y otra no ha sido desmentida desde entonces, muy por el contrario, lo que plantea la cuestión de saber en qué condiciones es posible frenar la euforia de los mercados y prevenir una nueva burbuja. Esta pregunta remite a la determinación política de lo económico, evidenciada en el impacto de la política monetaria sobre la distribución del ingreso y la atonía de la demanda doméstica resultante. La apuesta neoliberal de un crecimiento financiado con ahorro externo y jalonado por las exportaciones ha fracasado y llevado a la vulnerabilidad financiera. La pérdida de credibilidad de la política monetaria va de la mano con la ilegitimidad de sus efectos sobre la distribución del ingreso.

La posibilidad de una alternativa está inscrita en la crisis monetaria, latente o abierta, que indujeron los nuevos regímenes financieros y, por ello, la cuestión de la credibilidad de la política anticíclica, cualquiera que sea su magnitud, es ante todo financiera. La financiación de la acción pública se torna problemática por el costo del crédito que ocasiona la titularización de la deuda pública. La deuda negociada en el mercado “emergente” se impone como parámetro clave que fija el nivel de actividad y la convertibilidad de la unidad de cuenta nacional. Vista desde este ángulo, la macroeconomía de la pobreza existente aparece como resultado de una trayectoria de endeudamiento que termina privando a la unidad de cuenta de todo anclaje propio – aquel que representa la convertibilidad de los activos nacionales.

Cualquiera que sea la probabilidad de que en América Latina surja un régimen de crecimiento en el que la demanda doméstica y la demanda externa dejen de ser contradictorias, se debe profundizar el análisis del encadenamiento de la formación de los ingresos, de la demanda efectiva y de la decisión de invertir, así como el de los efectos macroeconómicos de los gastos sociales. Dicho programa de investigación debería desembocar en un conjunto de indicadores de financiación, de la producción de externalidades positivas para los bienes y servicios públicos y, finalmente, de la extensión de la cobertura de la vulnerabilidad social y de su carácter anticíclico. Estos indicadores deben ayudar a diferenciar el efecto del régimen macroeconómico sobre los sectores productores de divisas de los efectos que dinamizan el mercado interno. Y deben someterse a debate público.

La crisis monetaria lleva al círculo vicioso de un aumento de las tasas de interés que impide las ganancias de competitividad que podrían reducir el riesgo país. Una política de excedente presupuestal de larga duración no reducirá, por sí misma, las tasas de interés. Una vez pase el efecto de competitividad-precio de la depreciación, si no se genera una dinámica de

expansión del mercado interno que además favorezca las ganancias de competitividad, no se puede descartar el riesgo de recaer en el escenario recesivo impulsado por una restricción a las exportaciones que debe ser compensada por la depreciación de la moneda. En este sentido, concebir una macroeconomía que reduzca la pobreza va de la mano con la reducción de la vulnerabilidad financiera. Esta interacción no depende únicamente de una lógica de oferta y de productividad sino también de una lógica de demanda efectiva. Dar márgenes de maniobra presupuestales al Estado y evitar que el servicio de la deuda eleve el riesgo de falta de pagos exige más que una regulación de la cuenta de capital pues esta está restringida por la necesidad de financiación en divisas que el Estado debe tomar a su cargo para preservar la moneda. Reducir la necesidad de endeudamiento en divisas no sólo exige conseguir la mayor cantidad posible sino que supone además disponer de una moneda de crédito, garantizada por un crecimiento que permita saldarla. El circuito monetario debe tener una base endógena en las economías cuyo grado de apertura no determina el potencial de crecimiento.

La credibilidad de la política anticíclica no se puede asegurar si la necesidad de divisas para equilibrar la balanza de pagos tiende a depreciar la moneda nacional y a elevar el costo del crédito que puede suscribir. En este sentido, el problema de la financiación del Estado es ante todo una cuestión monetaria en cuanto determina la distribución de la riqueza que efectúa la convertibilidad al fijarse en el mercado de la deuda. A falta de vislumbrar la posibilidad de un crecimiento jalonado por la exportación sin sumergir al país en la recesión, en el peor de los casos, o en un estancamiento de la demanda doméstica, en el mejor de los casos, esta sobre exposición a la tasa de cambio no se puede detener excepto que la política monetaria deje de ser una política de distribución que no permite una regulación endógena del financiamiento de la economía.

No se puede descartar la hipótesis que esta apuesta financiera no venga a ser planteada el debate político ya que la cuestión distributiva debe ser, de todas maneras, objeto de un pacto fiscal para mantener el rumbo de la austeridad presupuestal. Cualquiera que sea el resultado de esta dinámica política, conviene precisar la apuesta económica. Su dimensión monetaria –la apuesta de una financiación endógena– significa una recuperación de la capacidad del poder público para ejercer su soberanía en este plano. Dicha apuesta se replica en el plano político, una vez que condiciona la apuesta de una soberanía del derecho en materia de protección social y de reglamentación del mercado de trabajo. La historia comparada de los Estado de bienestar enseña que esta apuesta no ha carecido de fundamento y que la apertura económica no necesariamente la pone en cuestión, como lo demuestra hoy en día la

convergencia social de España que acompaña a su integración en el mercado común europeo.

El hecho de hacer explícitas estas “apuestas” demuestra que las condiciones de eficacia de la lucha contra la pobreza son a la vez macroeconómicas, macro políticas y macrosociales. Puede parecer que estas “apuestas” (noción que, cabe recordar, está en el centro de la actividad económica para Keynes y para Schumpeter) constituyen un frágil fundamento para un conjunto de propuestas normativas que buscan –de hecho– alterar la relación entre economía y sociedad en el conjunto de América Latina. Nos podrían objetar que la “ruptura liberal” de finales de los años ochenta y comienzos de los noventa fue, también, una apuesta. Pero esta apuesta se perdió. La apuesta que hacemos –tema de las tres partes de este texto– es en adelante la única alternativa realista.

La primera parte: “Pobreza: la lucha contra los dos ‘v’, volatilidad y vulnerabilidad financiera”, fue escrita por Pierre Salama, Profesor de la Universidad de París XIII. La segunda: “La credibilidad de la política anticíclica: imperfecciones del mercado financiero y desequilibrio externo estructural” por Jaime Marques-Pereira, Profesor de la Universidad Pierre Mendès-France de Grenoble; y la tercera: “Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza” por Bruno Lautier, Profesor del IEDES, Universidad de París I–Panteón–Sorbona. Estas tres partes se deben ver como componentes de un texto único animado por una problemática común.

Primera parte

Régimen de crecimiento, vulnerabilidad financiera
y protección social en América Latina.

Condiciones “macro” para la eficiencia
de la lucha contra la pobreza

CAPÍTULO 1

POBREZA: LA LUCHA CONTRA LAS DOS “V”, VOLATILIDAD Y VULNERABILIDAD

Pierre Salama

1. Introducción

Muy a menudo, los estudios sobre la pobreza consisten en la enumeración de una serie de trivialidades: el aumento de los gastos en materia de salud permite combatir la pobreza; el desarrollo de la enseñanza, en particular de la enseñanza primaria, incrementa las oportunidades de las jóvenes generaciones al favorecer una mayor movilidad social; el aumento de los gastos en infraestructura puede permitir un acceso más simple y, se podría decir, menos costoso a fuentes de empleo¹. Cabe observar que frecuentemente estas enumeraciones no pasan de ser simples declaraciones de buenas intenciones.

Uno de los hechos más notorios de “la historia reciente de la pobreza” en América Latina, desde comienzos de los años noventa, es la dificultad para reducir de manera significativa su magnitud y profundidad. Sin embargo, el fin de las hiperinflaciones y la reactivación del crecimiento auguraban una reducción sustancial y sobre todo duradera de la pobreza. Si bien

¹ Con frecuencia, numerosos estudios analizan también el papel de la apertura comercial (la reducción de los aranceles, la eliminación de las cuotas y de las autorizaciones administrativas, la reducción de los subsidios a las exportaciones), de la estabilidad macroeconómica, de la flexibilidad del mercado de trabajo y, finalmente, de las políticas industriales, que podrían dar lugar a una asignación adecuada de los ingresos y a una entrada más sostenida de inversiones extranjeras directas. En general, estos estudios concluyen que la liberación de los mercados es la mejor manera de reducir la pobreza. Aquí no discutiremos directamente estos estudios, pues hemos optado por una investigación centrada en la vulnerabilidad. Para una presentación, ver Hoekman *et al.* (2002).

es cierto que, en un primer momento, el retorno a una estabilidad relativa de precios provocó una reducción significativa de la pobreza, la misma fue de corta duración y obedeció fundamentalmente a los efectos redistributivos de la estabilidad, favorables para las categorías sociales más pobres y más modestas.

Desde entonces, la pobreza se mantiene en niveles elevados, atenuándose ligeramente en períodos de alto crecimiento, aumentando fuertemente cuando sobreviene la crisis económica, para luego estancarse durante las primeras etapas de la recuperación. ¿A qué se debe esta incapacidad para reducir la pobreza de modo duradero? ¿A qué se debe la gran vulnerabilidad de los pobres frente a los ciclos económicos? ¿Por qué el crecimiento es tan inestable? El orden de las respuestas es importante. No se puede responder la primera pregunta ignorando la segunda, ni responder la segunda olvidando la tercera. A la inversa, responder primero la tercera pregunta permite responder la segunda y después la primera.

En ciencias sociales, suele ser interesante utilizar un razonamiento *a contrario*. Así, para avanzar en el estudio de la vulnerabilidad de las capas más modestas y pobres de la población, es necesario invertir la manera de plantear las preguntas. Por ejemplo, en vez de evaluar todo lo que habría que hacer –sin indagar las razones que hacen prácticamente imposible, o demasiado difícil, la ejecución de las medidas recomendadas–, es conveniente analizar los márgenes de maniobra existentes e interrogarse sobre las posibilidades de aumentarlos, ya sea modificando el “modo de crecimiento”², aceptando el retorno del Estado a lo económico, una inserción diferente en la economía-mundo y, por último, una redistribución del ingreso.

Si bien a veces se pueden observar mejoras marginales –por ejemplo, disminución de la desnutrición infantil, prolongación de la esperanza de vida e incremento de la escolarización–, la pobreza persiste. La realidad indica que las perturbaciones macroeconómicas deterioran de manera durable la situación de las capas modestas y pobres de la población, y que los efectos positivos que

2 Utilizamos aquí la expresión modo de crecimiento en el mismo sentido que régimen de crecimiento. Aquí definimos el régimen de crecimiento en su acepción más general: es conveniente periodizar el largo plazo distinguiendo los elementos motores del crecimiento período a período. Por ejemplo, las exportaciones, la especificidad de las instituciones, las particularidades de la relación salarial (salario directo e indirecto), el tipo de distribución de ingresos (más o menos igualitario). Cada uno de estos elementos constitutivos de un régimen de crecimiento pueden cambiar sustancialmente y especificar así el pasaje a un nuevo régimen de crecimiento. Nótese que los estudios econométricos del “mainstream” en sus análisis de panel ignoran en general las periodizaciones, mezclando alegremente períodos distintos.

podrían tener los “programas focalizados” de “lucha contra la pobreza” son aniquilados por la alta volatilidad del crecimiento. Por lo tanto, es conveniente investigar las razones de esta volatilidad, dado que la misma está en el origen de las dificultades para reducir significativamente la pobreza (ya sea que se la mida por el ingreso o se la estime de manera cualitativa mediante indicadores no monetarios).

De inicio, hay que señalar que el modo de salir de la crisis hiperinflacionaria de los años ochenta constituye el origen de la fuerte volatilidad del crecimiento. Se creía que la liberalización súbita y de gran amplitud –la expresión *big bang* se utilizó con frecuencia– debía conducir no sólo al fin de la hiperinflación –lo que se logró– sino también a una recuperación económica sólida y duradera, lo que no sucedió.

El razonamiento que sustentaba esta creencia se puede resumir en el siguiente encadenamiento: liberalización, crecimiento, reducción de la pobreza. Sin embargo, los efectos redistributivos de este encadenamiento fueron ignorados o subestimados. No se logró un crecimiento elevado, con raras excepciones y durante breves períodos. Al mismo tiempo, se subestimó profundamente la volatilidad del crecimiento.

La tasa de crecimiento es el resultado de diferentes factores, según los países y las épocas. Por esta razón, es importante analizar los diferentes “modos” de crecimiento e ir más allá de la simple medición macroeconómica. No se puede comparar el Chad con los Estados Unidos, ni Brasil con Francia, únicamente en base a sus tasas de crecimiento. Los sectores responsables de ese crecimiento –externos o internos–, el consumo de bienes durables o de bienes no durables o incluso de inversión y las correspondientes demandas que los valorizan (capas medias, altas o bajas, capas más modestas), difieren entre un país y otro. Esto significa que, para una misma tasa de crecimiento, los efectos sobre el empleo, la calidad del empleo y el nivel de vida de los pobres son diferentes. Entre otras cosas, las transferencias de un lado a otro de la “línea” la pobreza son más o menos importantes³ –habida cuenta de la profundidad de la pobreza– no sólo según sea la magnitud de la tasa de crecimiento y su regularidad, sino también según los efectos distributivos específicos de tal o cual modo de crecimiento.

3 Según Wodon (2000), los efectos conjuntos del crecimiento y de la reducción de las desigualdades sobre la profundidad de la pobreza y sobre las propias desigualdades entre los pobres, son más importantes que los efectos observados sobre la magnitud de la pobreza. Nótese que el crecimiento no fue en general muy elevado en los años noventa, excepto en muy raras ocasiones, y, con raras excepciones, estuvo acompañado y alimentado por una creciente desigualdad del ingreso.

¿Puede parecer sorprendente que resulte necesario recordar estas “trivialidades”? ¿Fueron relegadas al olvido, trituradas por la aplanadora del pensamiento dominante durante tantos años? Sin retroceder hasta nuestros grandes clásicos, estas relaciones fueron demostradas magistralmente por la corriente estructuralista de la CEPAL. ¿Quién no recuerda la concentración “horizontal” y luego “vertical” del ingreso, según que el modo de crecimiento fuera la substitución de importaciones livianas o pesadas? ¿Quién no recuerda los razonamientos de los “estancacionistas”, criticables pero cuán fecundos, acerca de la falta de correspondencia entre la dinámica de la oferta y la dinámica de la demanda, al momento de analizar la evolución de la rentabilidad del capital en los sectores dinámicos?⁴

En suma, cada modo de crecimiento conlleva una “fragilidad”, y la de las economías latinoamericanas es particularmente elevada y específica. El crecimiento puede entonces ser más o menos volátil, en función de la manera de “procesar” las restricciones internacionales, tanto en términos de competitividad como de circulación de los flujos de capitales, todo lo cual depende del modo de crecimiento adoptado.

2. Un régimen de crecimiento poco eficaz

Nora Lustig (1989) estimó, para el caso de México, cuántos años eran necesarios para eliminar la brecha entre el nivel de remuneración alcanzado por el 10% más pobre, luego por el 10% siguiente, etc., y el salario mínimo de 1977 (que estaba próximo a la línea de pobreza). La autora plantea dos hipótesis: el crecimiento es supuestamente *neutro* desde el punto de vista de la distribución del ingreso (lo que supone que el coeficiente de Gini se mantiene estable durante todo el período); y la tasa de crecimiento es constante (3% anual). Con estas hipótesis, la población del primer decil más pobre debía esperar 64 años para que su ingreso alcanzase la línea de la pobreza; la del segundo decil tendría que esperar 35 años y la del decil siguiente 21 años. Estas estimaciones muestran cuán vano es esperar que el crecimiento, por sí solo, brinde una solución rápida al problema de la pobreza.

En otro artículo, Paes de Barros y Mendonça (1997) realizaron algunas simulaciones interesantes para el caso de Brasil. La hipótesis consistía también

4 Ver CEPAL (1964) : *The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil* y especialmente, C.Furtado (1966) : *Développement et sous développement* eds PUF y más particularmente el capítulo 7: *Développement et stagnation en Amérique latine : une approche structurelle*.

en suponer constante la distribución del ingreso (la de 1993), y calcular el número de años de crecimiento continuo y regular necesarios para lograr una reducción de la pobreza. Los autores obtuvieron los siguientes resultados: i) 10 años de crecimiento a una tasa de 3% anual permiten reducir la pobreza en ocho puntos; ii) con un crecimiento de sólo 2%, la pobreza disminuye únicamente dos puntos en una década⁵.

Estos mismos autores analizaron luego el efecto de la distribución del ingreso sobre la magnitud de la pobreza, suponiendo que el ingreso promedio de Brasil se mantiene estable y atribuyendo al país una curva de Lorentz de otro país menos desigual. Así, concluyen que, si Brasil tuviese la misma curva de Lorentz que Colombia, la pobreza disminuiría ocho puntos, mientras que la disminución sería de seis puntos si la curva adoptada fuese la de México. Con esta lógica, se puede calcular también cuál debería ser la tasa de crecimiento durante diez años –manteniendo estable la distribución del ingreso y el ingreso promedio inicial– para conseguir una reducción equivalente a la que se obtendría adoptando la distribución del ingreso de otro país. Para conseguir el mismo grado de desigualdad que Colombia y México, sería necesario que el crecimiento en Brasil fuese del 2,8% y del 2,4% anual respectivamente.

Finalmente, de acuerdo con los trabajos de Wodon (2000, págs. 7 y 56), la elasticidad neta de la pobreza con respecto al crecimiento es de -0,94, lo que significa que para un crecimiento del 1%, la pobreza disminuye 0,94% si todo lo demás se mantiene constante (el mismo nivel de desigualdad)⁶. En otras palabras, si la magnitud de la pobreza era de 36,74 en 1996, la reducción correspondiente sería aproximadamente de un tercio de punto (0,34). Esta elasticidad es de -1,30 para la pobreza extrema. La elasticidad de la pobreza respecto de la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) sería de 0,74 para los pobres y de 1,46 para los indigentes.

Dadas estas comprobaciones, ¿qué pasa con el crecimiento en América Latina? Como puede verse en el Cuadro 1, el crecimiento económico es poco regular y no muy elevado. La tasa de crecimiento es baja durante diez años: para el conjunto de las economías de América Latina y el Caribe, ascendió a 3.2% en promedio entre 1991 y 2000; a 3.2% en Argentina, a 2.6% en Brasil, a 6.1% en Chile, a 2.5% en Colombia y a 3.6% en México.

5 En trabajos más recientes, Barros, Henriques y Mendonça (2000) muestran que para reducir en 12,5 puntos la pobreza en Brasil, se necesitaría un crecimiento del 4% anual durante diez años, a condición de que el perfil de las desigualdades no se vea afectado.

6 72 observaciones en 12 países, desde 1986 hasta 1996. Para una discusión de los efectos del crecimiento sobre la magnitud de la pobreza, ver Dollar et al. (2001), Wade (2002), Dhaneshwar *et al.* (2002).

Cuadro 1

Evolución de la tasa de crecimiento del PIB en los principales países

| | ARGENTINA | BRASIL | CHILE | COLOMBIA | MÉXICO |
|------|-----------|--------|-------|----------|--------|
| 1991 | 10.6 | 1 | 7.3 | 1.8 | 4.2 |
| 1992 | 9.6 | -0.3 | 10.9 | 3.6 | 3.7 |
| 1993 | 5.9 | 4.5 | 6.6 | 4.4 | 1.8 |
| 1994 | 5.8 | 6.2 | 5.1 | 5.9 | 4.4 |
| 1995 | -2.9 | 4.2 | 9 | 4.9 | -6.1 |
| 1996 | 5.5 | 2.5 | 6.9 | 1.9 | 5.4 |
| 1997 | 8 | 3.1 | 6.8 | 3.3 | 6.8 |
| 1998 | 3.8 | 0.1 | 3.6 | 0.8 | 5.1 |
| 1999 | -3.4 | 0.7 | -0.1 | -3.8 | 3.7 |
| 2000 | 0.8 | 4.4 | 4.4 | 2.7 | 6.6 |
| 2001 | -4.4 | 1.5 | 2.8 | 1.4 | -0.3 |
| 2002 | -16 | 1.5 | 2.2 | 1.2 | 1.5 |

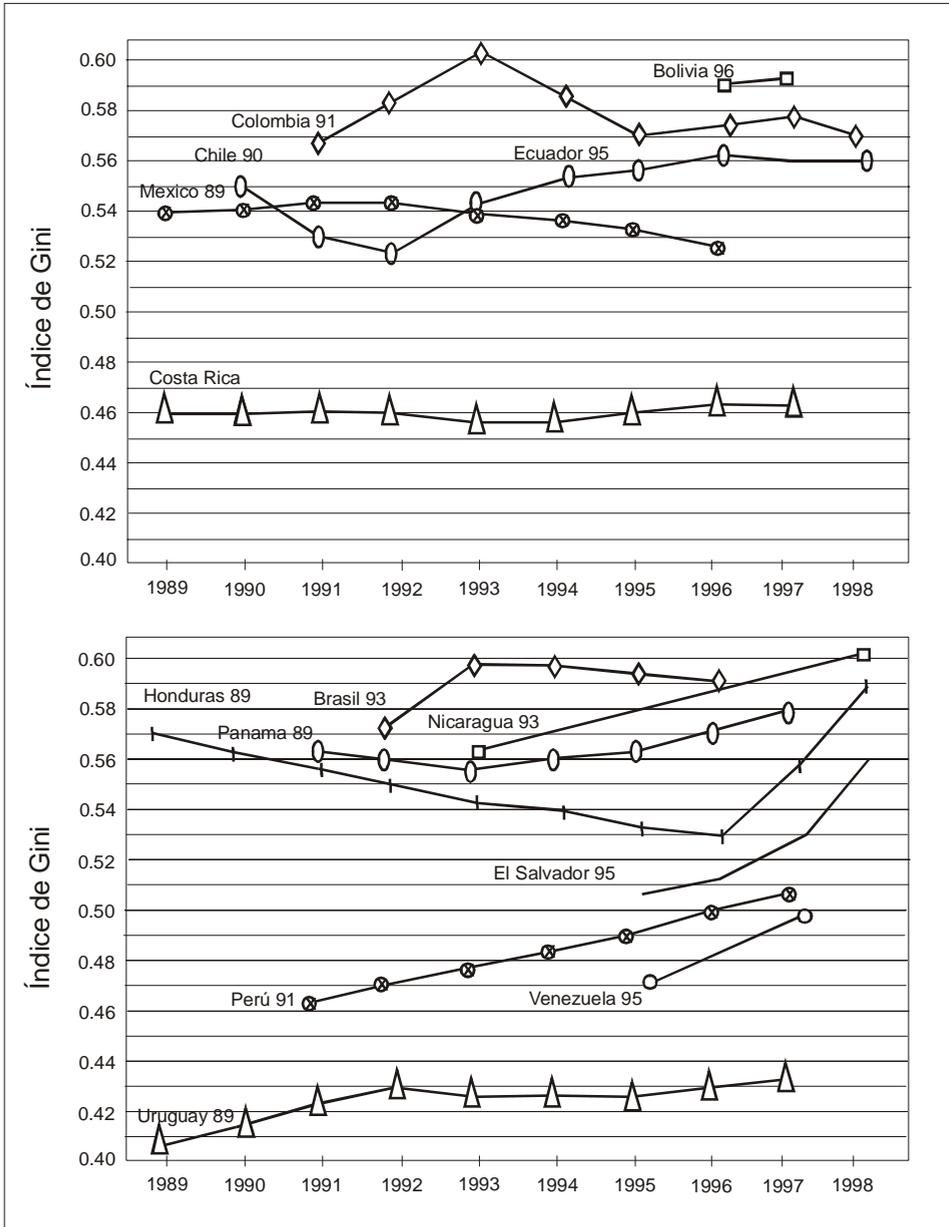
Fuente: Cepal (Estudios económicos 2000-2001) de 1991 a 1999, FMI, World Economic Outlook (septiembre 2002) de 2000 a 2002.

Por otra parte, se modifica el perfil de las desigualdades: la desigualdad entre el capital y el trabajo tiende a acentuarse y la desigualdad entre trabajo calificado y trabajo no calificado a aumentar. Según las investigaciones de Székely y Hilgert (1999), y conforme lo ilustra el Gráfico 1, la distribución del ingreso, limitada a los ingresos del trabajo, se tornó más desigual en once países sobre catorce durante la década de los noventa. En Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Uruguay y Venezuela, el aumento de la concentración del ingreso obedece, en lo esencial, al crecimiento de la desigualdad entre los primeros nueve deciles. Por su parte, en Brasil y en Perú obedece al aumento de la participación relativa en el ingreso de los percentiles 90 a 95; en Nicaragua y Panamá, de los percentiles 95 a 98; y en México y Paraguay del 2% más rico de la población (pág. 28).

Una tasa de crecimiento baja, asociada con una redistribución del ingreso cada vez más desigual no impide que muchos pobres franqueen la línea de pobreza. Los niveles que han alcanzado las tasas de crecimiento y la evolución de la distribución del ingreso no han tenido entonces casi ningún efecto favorable sobre la pobreza, excepto en los primeros años de estabilización económica. Un tercer factor interviene en la magnitud de la pobreza: la regularidad del crecimiento. Ahora bien, el crecimiento no ha sido regular, como se puede observar con la lectura del cuadro 1 y como lo ilustra el gráfico 2.

Gráfica 1

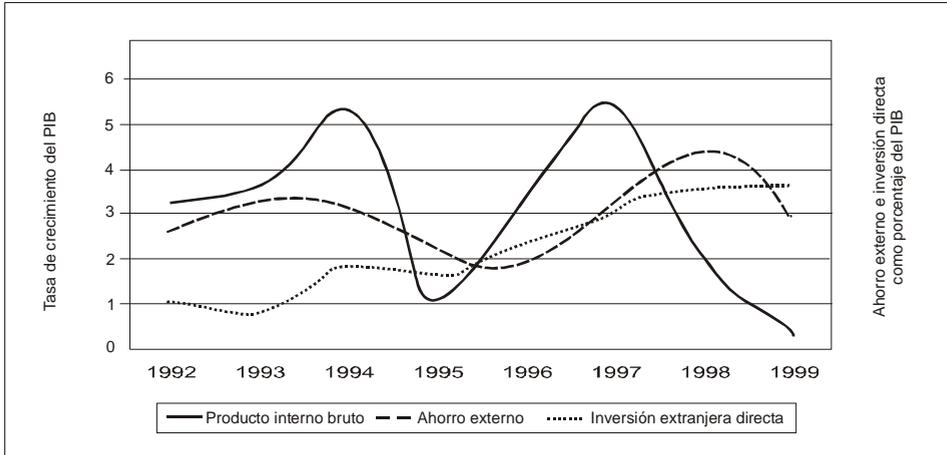
Desigualdades en América Latina en los años 1990 (Ciudades con crecimiento de las desigualdades y ciudades con desigualdades constantes)



Fuente: Székely M.y Hilgert M. (1999).

Gráfica 2

América Latina y Caribe: ahorro externo, inversión extranjera directa
y crecimiento del PIB
(en porcentaje del PIB y tasa de crecimiento)



Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

El crecimiento en la región también ha sido particularmente volátil: crisis del llamado “efecto tequila”, muy aguda en México y en la Argentina; nueva crisis en 1998 que afecta sobre todo a Brasil y a la Argentina; otra crisis, nuevamente en la Argentina, por la incapacidad de salir de manera ordenada del Plan de Convertibilidad que se abandonó “en caliente” a finales de 2001; grave desaceleración del crecimiento en México, en Brasil y en gran parte de las economías latinoamericanas en 2002. Sin embargo, según Rodrik (2001), la volatilidad de los años noventa es en promedio más baja que la de los ochenta y se inscribe en una tendencia ligeramente creciente, a diferencia de lo que sucedió durante la llamada “década perdida”, donde la tendencia era abiertamente decreciente⁷. El origen y la especificidad de la volatilidad son también diferentes. Durante la década de los ochenta, está vinculada al servicio de la deuda con recursos propios de estos países; en el segundo caso, se genera por la elevada dependencia financiera característica de los nuevos modos de crecimiento, instaurados con la salida de las crisis el hiperinflacionarias.

7 Ver A. Saludjian (2004) : “Traectorias de crecimiento e volatilidad macroeconomica no Mercosul: alguns elementos de analise empirica” in Revista da sociedade Brasileira de Economia Politica n°14.

No sólo son frecuentes los bruscos cambios de coyuntura sino que, en general, también son muy pronunciados, a tal punto que el perfil de evolución del PIB de los países latinoamericanos se asemeja más a los ciclos del siglo XIX europeo, con sus alzas y bajas absolutas, que a los del siglo XX, con sus aceleraciones y desaceleraciones. Más allá de la mediocridad del crecimiento, es esta última característica la que explica la vulnerabilidad particularmente elevada que sufren los pobres.

Se podría pensar que el único efecto de los períodos de crisis consiste en reducir el promedio de la tasa de crecimiento, de modo que la disminución de la pobreza es menor de la que se habría logrado con un crecimiento más elevado. Esto es un error. La fluctuación del PIB no induce una fluctuación inversa de la pobreza. Cuando el crecimiento disminuye, los pobres se ven afectados de manera más que proporcional por esta disminución; y cuando el crecimiento aumenta, el nivel de pobreza se mantiene estable, cuando no empeora, durante un período más o menos largo (en función de los efectos redistributivos en curso).

Este fenómeno de “histéresis” se explica esencialmente por la acentuación de las desigualdades durante la crisis, cuyos efectos se multiplican más que en los países desarrollados debido al bajo nivel de cobertura social de gran parte de la población. Los servicios públicos, entre ellos la educación y la salud, se ven particularmente afectados por la reducción del gasto que se decide con el fin de recuperar el equilibrio presupuestario. Así, la duración promedio de la escolarización disminuye y su calidad se deteriora, al tiempo que los niños pobres asisten menos a la escuela y trabajan más porque la crisis impone la búsqueda de actividades de supervivencia de corto plazo. Al mismo tiempo, la protección sanitaria se deteriora y la nutrición se vuelve aún más insuficiente. Todos estos factores disminuyen, en ciertos casos de manera irreversible, la capacidad de salir de la pobreza una vez iniciada la recuperación económica.

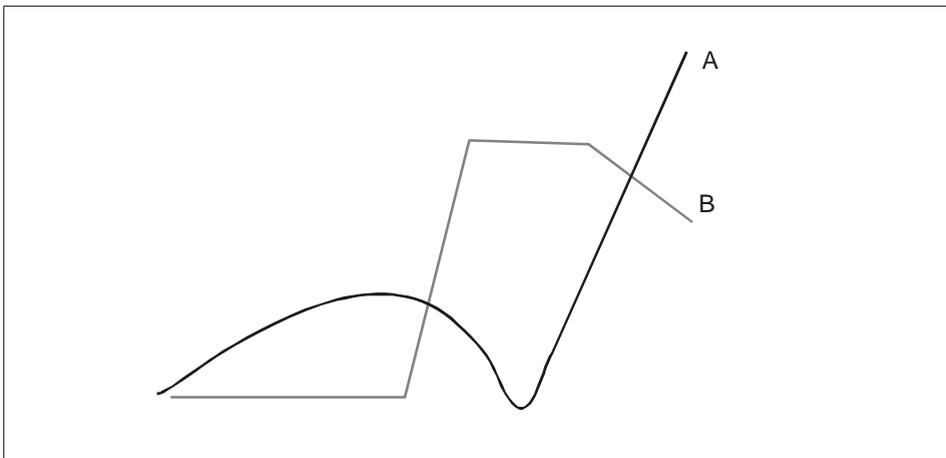
De manera más general, Hicks y Wodon (2001) muestran que la elasticidad de los gastos sociales respecto del PBI, y en particular de los programas focalizados, es mayor que 1 (tanto en las etapas de crecimiento y en las de recesión). De aquí concluyen que, si los gobiernos son en general “pro pobres” en las etapas de crecimiento⁸, esta actitud se modifica en las etapas de

8 En cierta medida, éste fue el caso de los gobiernos brasileños durante la presidencia de Fernando H. Cardoso (1994-2002). La ONU otorgó el premio Mahbud ul Haq al Presidente de la República por su acción en la esfera social: menor cantidad de pobres, que pasaron de 60 millones a 56 millones; menos niños trabajando, 4 millones en vez de 5 millones; reducción del analfabetismo, ☞

recesión. Así, los gastos sociales disminuyen cuando deberían aumentar, es decir, en el momento en que los pobres sufren la recesión más que las demás capas de la población. Por cada 1% de reducción del PIB per cápita, los programas focalizados bajan 2% por cada pobre; la mitad de este efecto proviene de la reducción del PIB, y la otra del aumento del número de pobres (pág. 109 y ss.).

Gráfica 3

Evoluciones contrastadas del PIB (A) y de la amplitud de la pobreza (B)



Autor: Pierre Salama

El aumento de la magnitud de la pobreza más que proporcional con respecto a la reducción del PIB, combinado con el efecto de histéresis una vez recuperado el crecimiento, dificultan entonces la reducción duradera de la

☞ mayor acceso al sistema de alcantarillado y al agua potable; un sistema de “salud para la mujer” más consecuente, en especial en lo que respecta al parto; reducción de la mortalidad infantil y un sistema de pensiones más eficaz para los campesinos. La miseria es, no obstante, tan profunda, que la revista *Veja* (segunda semana de octubre de 2002) evocó una famosa frase del dictador Medici, en alusión a la pobreza del Nordeste: “la economía va bien, pero al pueblo le va mal”. Esta constatación, que difiere de la del jurado de la onu –presidido por Joseph Stiglitz– pero compartida por la mayoría de la población, explica el éxito de la oposición en las elecciones. Señalemos finalmente que las cifras presentadas se refieren al período 1994-2002 y, por lo tanto, incluyen el final de la etapa hiperinflacionaria. Sin embargo, los ingresos de las categorías más pobres mejoraron sólo en los dos primeros años, debido a los efectos redistributivos de la fuerte reducción de la inflación. El período posterior no se caracteriza por una disminución significativa de la pobreza, que aumentó ligeramente (Destremau y Salama 2001) con la crisis de 1998-1999 y con la recesión de 2001-2002.

pobreza. El cuadro 2, tomado del estudio de Lustig (*op. cit.*), es revelador de este fenómeno.

Cuadro 2

Pobreza e histéresis

| País | AÑO DE LA CRISIS | ANTES DE LA CRISIS | | AÑO DE LA CRISIS | | DESPUÉS DE LA CRISIS | | | DESPUÉS DE LA CRISIS: PNB PER CAPITA | |
|------------------------|------------------|--------------------|------|------------------|----|----------------------|------|----|--------------------------------------|---------------------------------|
| | | | | | | | | | VERSUS AÑO DE LA CRISIS | VERSUS AÑO ANTERIOR A LA CRISIS |
| Argentina (GBA) | 1995 | 16.9 | 1993 | 24.8 | + | 26.3 | 1997 | + | + | + |
| Brasil (zonas urbanas) | 1990 | 27.9 | 1989 | 28.9 | + | Nd | Nd | Nd | Nd | Nd |
| México | 1995 | 36.0 | 1994 | Nd | Nd | 43 | 1996 | + | + | - |
| Venezuela | 1994 | 41.4 | 1993 | 53.6 | + | 48.2 | 1996 | + | - | - |

Fuente: N. Lustig (1989), p. 19.

Como puede observarse, la pobreza aumenta fuertemente con la crisis y no tiende a disminuir, aun después de uno o dos años de recuperación económica. Incluso en los primeros años de la recuperación, la pobreza tiende a aumentar y es necesario un período más largo y sostenido de crecimiento para que empiece a descender. Es esta acentuada volatilidad del crecimiento la que explica la incapacidad para reducir de manera significativa la magnitud y la profundidad de la pobreza.

No es suficiente, entonces, enumerar las medidas sociales deseables, que podrían aliviar los sufrimientos de los pobres, ya sea aumentando su nivel de vida (redistribución monetaria), ya sea mejorando sus capacidades para salir de la trampa de la pobreza (aumento de los gastos públicos en salud, educación, vivienda e infraestructura). Estas medidas, tomadas una a una, ciertamente pueden resultar eficaces, a condición de que sean también el fruto de una participación de los pobres en las decisiones y que no conduzcan a un acto de caridad que los reduzca a un estado de pasividad⁹. Es necesario preguntarse por qué no se les ha atribuido a estas políticas la importancia que deberían tener para compensar los efectos perniciosos de

9 La participación de los propios pobres en las políticas dirigidas a su la superación de su situación es esencial (democracia participativa); si no tiene lugar, la pasividad (¿buscada en forma deliberada?) será un obstáculo para el mejoramiento de su situación.

la volatilidad del crecimiento sobre el nivel de vida de los pobres y las capas humildes, y por qué estas medidas no se pueden aplicar, excepto algunas de ellas y sólo excepcional y ocasionalmente.

Más allá de la supuesta sinceridad de muchos discursos generosos, conviene recordar que según algunos estudios (Hicks y Wodon, 1999), realizados en algunos países latinoamericanos (Argentina, Chile, Bolivia, Costa Rica, México, Panamá y la República Dominicana), se observa una elasticidad del gasto social respecto del PIB mayor que la unidad durante las fases de crecimiento, pero ésta disminuye durante las fases de recesión. De nuevo, los gastos sociales son tomados en su generalidad¹⁰. Como subrayan estos autores, cuando el crecimiento del PIB per cápita disminuye un punto, los gastos asignados a cada persona pobre disminuyen dos puntos. Se puede estimar que la mitad de esta disminución obedece a la reducción del PIB per cápita y que la otra mitad es el resultado del aumento del número de pobres debido a la crisis.

La vulnerabilidad de los pobres a la crisis es entonces, tanto más elevada en cuanto que las políticas aplicadas por los gobiernos en períodos de recesión y de crisis suelen ir, muy a menudo, en contra de los pobres. Consideremos el gráfico 3 donde se destaca el fenómeno de histéresis: la curva A representa la evolución del PIB, la curva B la de la magnitud de la pobreza. La curva B presenta un segmento plano –en el mejor de los casos– durante un tiempo “t”, mientras que la curva A es de nuevo creciente. Lo ideal sería poder modificar la forma de estas curvas. La curva A debería ser creciente en vez de presentar este aspecto cíclico; este hecho anularía, por definición, los efectos de la volatilidad sobre la pobreza.

Pero no es fácil controlar el crecimiento para que sea regular. La volatilidad no depende de los gobiernos, o depende muy poco. Las políticas económicas están cercadas por restricciones vinculadas con el modo específico de inserción en la economía-mundo y, para ser más precisos, con hecho de que gran parte de los gobiernos han adoptado el paradigma llamado “liberal”. En realidad, estas restricciones son de orden financiero más que comercial. Tal como lo demostraremos, la volatilidad es el resultado de la liberalización súbita y brutal de los mercados, sin ninguna preparación. Para retomar un término de McKinnon, optar por una liberalización de tipo *big*

10 Estas evaluaciones parecen demasiado optimistas, en particular si se tiene en cuenta la diferencia que puede existir entre gastos presupuestados y gastos ejecutados, sobre todo cuando se ha convenido que una parte de estos gastos sea “desviada” hacia otras asignaciones, como se hace explícitamente en Brasil.

*bang*¹¹ en vez de una apertura gradual y secuencial, es “como caminar a través de un campo minado: el paso siguiente puede ser el último”.

De la misma manera, hoy parece cada vez más difícil suavizar el crecimiento sin cambiar el modo de crecimiento. Queda el “margen de maniobra” sobre la curva B. En este sentido, se pueden definir dos tipos de intervención complementarios. El primero consistiría en redistribuir el ingreso hacia los más pobres mediante una reforma fiscal. Esta parece deseable, por razones de equidad, pese a que se han subrayado con frecuencia sus potenciales efectos perversos. Hoy, se admite la necesidad de dicha reforma; lo que está en discusión son sus modalidades. Es claro que el obstáculo es sobre todo de orden político y que la perspectiva de dicha redistribución produce “agitación” en los mercados que, especulación sobre la tasa de cambios mediante, buscan impedir esta reforma.

El segundo tipo de intervención consistiría en mejorar las “capacidades” de los pobres para superar la pobreza, adoptando una política audaz de gastos sociales en materia de salud y educación. Es cierto que dicha medida tendría pocos efectos a corto plazo si la medición de la pobreza se limita a criterios monetarios (línea de pobreza), pero permitiría atenuar los efectos del crecimiento de la miseria sobre la salud de los pobres, evitando que se deteriore aún más. Sus efectos a mediano y a largo plazo son más importantes, ya que, al mejorar las “capacidades”, este tipo de medidas favorecen una mayor movilidad social e incrementan las probabilidades de salir de la pobreza, definida tanto mediante criterios monetarios como a través criterios más cualitativos (necesidades básicas insatisfechas o indicadores de desarrollo humano del PNUD).

En este orden de ideas, se podría decidir, por ejemplo, que los gastos sociales aumenten dos puntos cuando el crecimiento disminuya un punto. En los momentos de crisis, la variable de ajuste no debería ser entonces la tasa de interés ni la reducción del gasto público para obtener el apoyo de las instituciones internacionales sino, al contrario, el aumento de los gastos sociales para amortiguar los efectos negativos de la crisis sobre las capas más vulnerables y favorecer la movilidad social.

11 Sobre este punto, ver el capítulo 6: “Políticas secuenciales y terapias de choque” de nuestro libro (1994).

3. Un modo de inserción en la economía-mundo desfavorable para los pobres

Los modos de crecimiento de las grandes economías latinoamericanas tienen un punto en común: la dependencia financiera se ha vuelto exorbitante y se ha traducido en una aguda fragilidad desde comienzos de los años noventa¹². Este sería el origen de la crisis y de los bruscos cambios de coyuntura en el mediano plazo. Según Rodrik (*op. cit.*), la volatilidad de los movimientos de capitales explicaría el 50% de la volatilidad del PIB en los años noventa, contra el 20% en los años ochenta, década que, sin embargo, fue particularmente volátil.

Al respecto, se ha sugerido la imagen de un crecimiento tipo “montaña rusa”, caracterizado por una reducción de los ciclos y una amplitud creciente. A continuación, expondremos las razones que fundamentan esta caracterización del régimen de acumulación, para luego discutir, a la luz de la evolución reciente, la inestabilidad ligada al mismo.

3.1. La balanza comercial tiende a volverse superavitaria

La salida de las crisis hiperinflacionarias fue exitosa porque el tipo de cambio volvió a ser creíble. Esta credibilidad se logró gracias a las políticas liberales adoptadas. Sin embargo, la estabilidad relativa del tipo de cambio nominal y la rápida reducción de la inflación, se tradujeron en una fuerte apreciación de la moneda nacional en términos reales. Se generó entonces la paradoja siguiente: por una parte, la liberalización financiera, la entrada masiva de capitales, tiende a apreciar la tasa de cambio real, que ya estaba fuertemente apreciada por la reducción de la inflación paralela a la estabilidad de la tasa de cambio nominal; por otra parte, la apreciación del tipo de cambio real con respecto al dólar frena el impulso de las exportaciones y

12 La dependencia financiera no es nueva, pero anteriormente las economías latinoamericanas estaban mucho más cerradas a la economía-mundo. Los derechos de aduana disminuyeron considerablemente, el equilibrio de la balanza de pagos depende aún de la posibilidad de endeudarse en el exterior. Pero la gran diferencia respecto del período anterior a 1981 es que las entradas de capitales no se realizan, o lo hacen muy poco, en forma de créditos bancarios, sino en forma de emisión de bonos, de acceso a las bolsas locales y de inversiones directas masivas. Por esta razón, hoy en día el “equilibrio” entre entradas y salidas de la balanza de pagos pasa, por la manipulación de las tasas de interés, variable que se tornó clave en las políticas económicas, a expensas de los efectos negativos que ésta pueda tener, por ejemplo, sobre la inversión y el crecimiento. En este sentido, la dependencia financiera adquiere un aspecto cualitativamente nuevo.

estimula las importaciones. Esto último sucede con mayor fuerza allí donde el comercio está geográficamente diversificado (Brasil y Argentina, a diferencia de México cuyo comercio está concentrado en América del Norte) en tanto el dólar se aprecia respecto de las demás divisas claves.

Después de haber sido fuertemente positivo en los años ochenta, particularmente gracias a los subsidios a las exportaciones y a la protección de las importaciones, el saldo de la balanza comercial se tornó fuertemente negativo debido a la liberalización de los mercados y a la apreciación real del tipo de cambio. Este saldo tiende a invertirse, debido a las fuertes devaluaciones y al elevado aumento de la productividad del trabajo.

Esta situación contrasta, entonces, con la que experimentaron estos países en los primeros años de la liberalización súbita y general de sus economías. Sin querer deducir necesariamente una relación de causalidad, no deja de ser interesante señalar que la relación verificada entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del PIB no corrobora la que intentan establecer los organismos internacionales: a un bajo crecimiento del PIB, corresponde un alto crecimiento de las exportaciones, pero a un alto crecimiento del PIB corresponde un bajo crecimiento de las exportaciones (ver Gráfico 4).

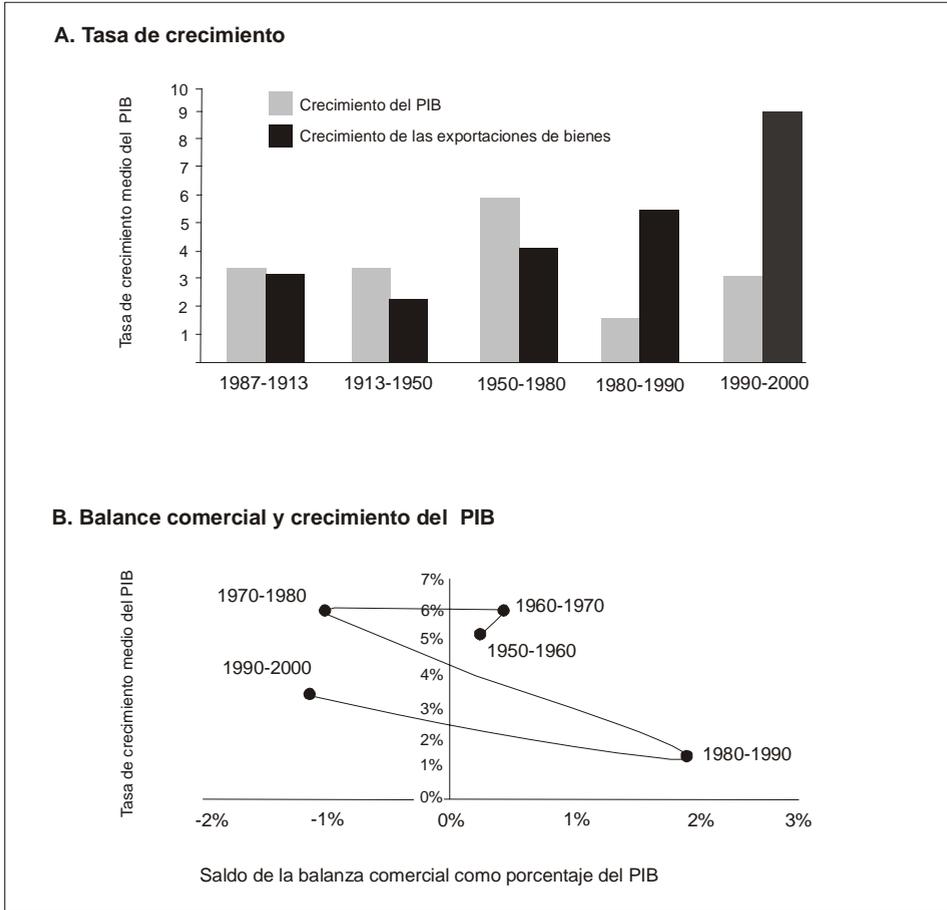
En los años 90, la apertura acelerada de las fronteras condujo a una destrucción-reestructuración, más o menos importante, de los sistemas de producción de las economías latinoamericanas. Algunas tendieron a “primarizarse” considerablemente; otras se especializaron en la exportación de productos manufacturados de ensamblaje, con muy poco valor agregado; otras buscaron una vía intermedia, caracterizada por una “desverticalización”¹³ de su línea de producción, pero sin sumar a su aparato productivo el esfuerzo en investigación y desarrollo correspondiente. En cualquier caso, todas experimentaron una apertura importante: entre 1985 y 2000, las exportaciones se quintuplicaron en México, se triplicaron en Argentina y se duplicaron en Brasil¹⁴. En aquellas economías que no siguieron la vía de la “reprimarización”, la rápida expansión de las exportaciones manufactureras, y algunas veces la transformación de su contenido, no son aún suficientes para compensar el aumento de las importaciones durante las etapas de alto crecimiento, pero la brecha tiende estructuralmente a reducirse.

13 La desverticalización se asemeja a la “de-substitución” de importaciones: segmentos de producción –bienes intermedios, bienes de capital– que antes se producían localmente son reemplazados por importaciones más eficaces porque incorporan tecnologías recientes.

14 Para relativizar, recordemos que las exportaciones de China se multiplicaron por 15 entre 1980 y 2000.

Gráfica 4

Comercio y producción en América Latina (1870-1998)
(billones de dólares)



Fuente: Maddison A., 2001, *The World Economy. A Millennial Perspective*, OCDE.

Aunque este movimiento hacia la apertura sea paralelo al que, en promedio, experimentó el conjunto de las economías del mundo, y que se traduzca en una modernización parcial de los equipos de producción, sería erróneo y apresurado concluir que las economías latinoamericanas han eliminado sus problemas de balanza comercial. Al respecto, es necesario hacer algunas salvedades. La transformación de un saldo negativo en uno positivo de la balanza comercial, aún depende considerablemente del nivel que alcance la

tasa de crecimiento. Por ejemplo, el elevado saldo positivo de Brasil en 2002 (cerca de 10 mil millones de dólares) se explica por la coyuntura recesiva de 2001 y 2002 (1,5% de crecimiento en promedio); el de Argentina roza la caricatura, ya que responde a una caída del PIB del 16%¹⁵.

Varios factores permiten explicar esta expansión real aunque modesta de las exportaciones: la debilidad de la tasa de formación bruta de capital fijo, las formas que adoptó la creciente influencia de la inversión extranjera, el escaso esfuerzo en materia de investigación y desarrollo y el grado de sofisticación, aún considerablemente bajo, de las exportaciones. Este conjunto de factores se inscribe en un contexto de abandono más o menos pronunciado de las políticas industriales. Examinemos brevemente cada uno de estos factores.

La tasa de formación bruta de capital fijo, entre dos y tres puntos más elevada que la de los años ochenta, sigue siendo baja y sólo representa casi tres quintas partes de la tasa de los principales países del Sudeste Asiático. La inversión extranjera experimentó un fuerte desarrollo en los últimos diez años, a tal punto que en un país como Brasil, la proporción del sector productivo que corresponde a la internacionalización del capital es aproximadamente dos veces mayor que en los Estados Unidos. Las empresas extranjeras del sector manufacturero son más exportadoras que las empresas nacionales, pero también son más importadoras.

Con la excepción de México, donde la mitad aproximadamente de la inversión extranjera directa se dirige a las industrias de ensamblaje (“maquiladoras”), la inversión extranjera directa privilegia, más que en el pasado, el sector de servicios frente al industrial. Ese sector no es exportador sino importador¹⁶.

El grado de sofisticación de los bienes industriales exportados sigue siendo bajo, pese a algunos avances evidentes. Si se descomponen los bienes exportados en cuatro categorías, según el grado de crecimiento (muy dinámicos, dinámicos, poco dinámicos y estacionarios) el comercio mundial creció, entre 1990 y 1998, 186% para la primera categoría, en la que se concentran los bienes de alta tecnología (computadores, telecomunicaciones, medicamentos, etc.,

15 La balanza comercial tendrá un superávit de 12 mil millones de dólares en 2002 debido esencialmente a una fuerte caída de las importaciones (-66%) y a un ligero retroceso de las exportaciones (-5%). Recordemos que en Argentina las importaciones son de naturaleza diferente de las exportaciones, centradas en la agroindustria y los productos energéticos.

16 En Brasil por ejemplo, 64,7% de la inversión se dirigió al sector industrial en 1995, 22,7% en 1996, 13,3% en 1997, 11,9% en 1998, 26,6 % en 1999 y 17% en 2000, para luego ascender en 2001, a 32,80% (sobeet, 2000). Recordemos sin embargo, que a partir de 2001 se observa una caída bastante pronunciada de la inversión extranjera directa.

aunque también otros bienes menos sofisticados, como los tejidos de interior), 96% para la segunda y 67% y 49% para las dos últimas. Cuando se comparan estas cifras con América Latina, el balance es preocupante: las exportaciones latinoamericanas hacia América Latina disminuyen el 8% con respecto al comercio mundial del grupo de bienes más dinámicos que se realiza en esa región. Las exportaciones latinoamericanas hacia los países industrializados aumentan el 93% con respecto al crecimiento del comercio mundial de esta categoría de bienes. Pero este último aumento obedece esencialmente a la alta participación de las industrias de ensamblaje de El Salvador, Honduras, Guatemala y México. En Brasil, donde este tipo de industrias tiene poca presencia, las cifras son elocuentes: -12% y -79% para los bienes del primer grupo dinámico.

Esta pérdida de “participación en el mercado” se produce en los países más industrializados de América Latina (Benavente, 2002; ver el anexo para el conjunto de datos). Estos resultados son consistentes con los que obtuvo la UNCTAD (2002). Cuando se examinan los 20 productos exportados más dinámicos entre 1980 y 1998, se observa que la participación de las exportaciones de los países “en vías de desarrollo” en el comercio mundial asciende de 14,1% a 28,7%, lo que parece positivo. Esta impresión parece verse confirmada cuando se advierte que de los 20 productos más exportados por este grupo de países, 8 pertenecen a los veinte productos más dinámicos a nivel mundial (la relación es de 15 a 20 para los países industrializados).

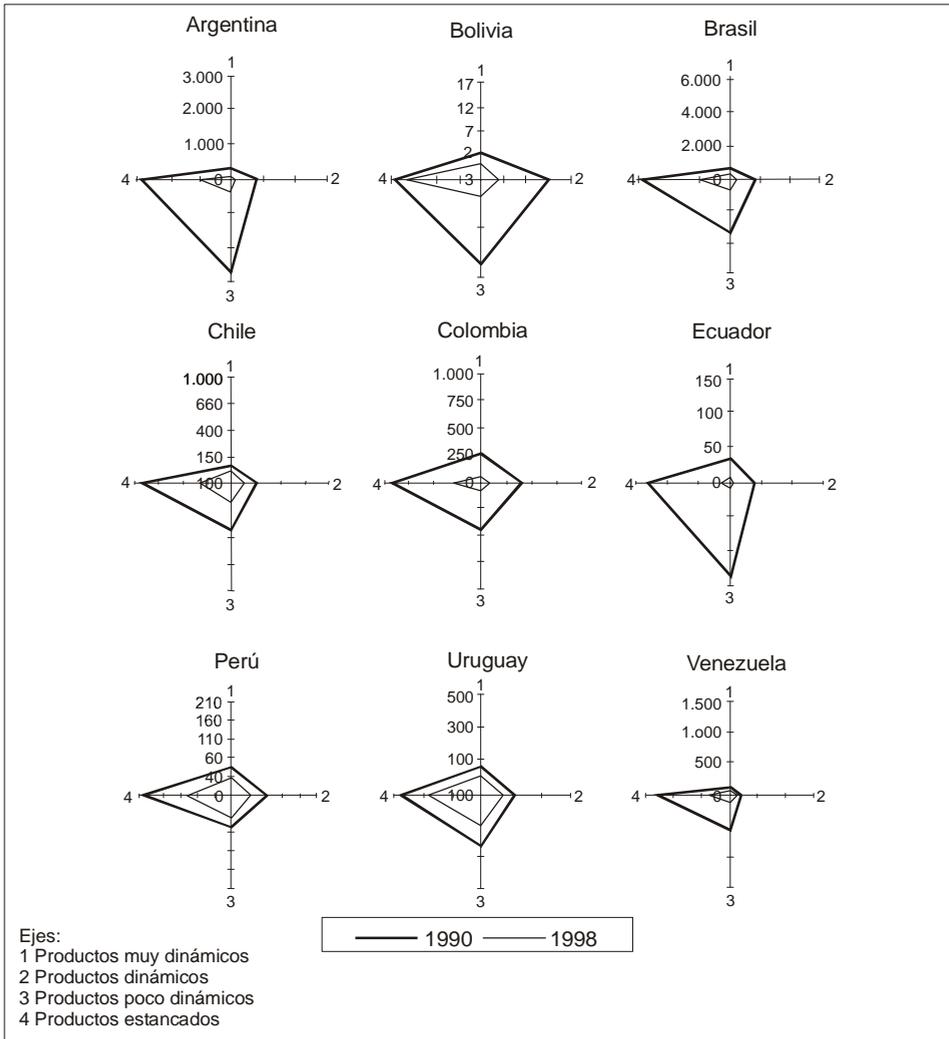
Sin embargo, cuando se analizan las cifras por grupos de países, los resultados son diferentes. Las economías de América del Sur (por definición, sin México ni América Central) sólo exportan dos de esos 20 productos. La constatación es aún más grave cuando se analiza más de cerca el caso de México. Si los productos se definen mediante una clasificación de “3 dígitos”, los bienes de “alta tecnología y elevada calificación de la mano de obra” (como computadoras, telecomunicaciones, productos farmacéuticos etc.), que se caracterizan por una fuerte expansión de las exportaciones en los países en desarrollo, en su mayor parte son bienes producidos en las industrias de ensamblaje. Más precisamente, se trata de segmentos cuya característica es que utilizan intensivamente mano de obra en líneas de producción de bienes de alta tecnología, cuestión que una descomposición más fina habría permitiría mostrar más nítidamente.

Es que muchos bienes supuestamente de alta tecnología, no lo son en realidad, y este aspecto engañoso muchas veces proviene de una clasificación poco precisa. Tal es el caso de México (con excepción de la industria automotriz) y de la mayoría de los países de la ASEAN. A diferencia de Corea del Sur, estos países se han orientado hacia este tipo de especialización, sin optar por una política industrial tendiente a integrar nacionalmente los segmentos

deslocalizados por las empresas de los países industrializados (Jomo, 2001), manteniendo un valor agregado localmente muy bajo, y abandonando el esfuerzo de investigación y desarrollo o relegándolo a las zonas especiales de alta tecnología.

Gráfica 5

Exportaciones manufactureras de nueve países de América Latina por grupos de productos (millones de dólares)



Fuente: Benavente J.M., 2002, “¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?” *Serie macroeconomía del desarrollo*, N°12, CEPALC, Santiago, Chile.

A partir de un análisis detallado de las experiencias de algunos países como Corea del Sur y Taiwán, se puede deducir que el debate no es entre librecomercio y proteccionismo o, aún peor, entre librecomercio y autarquía, como lo plantea la literatura dominante al presentar las ventajas del librecomercio en base a una teorización tipo Heckscher-Ohlin-Samuelson¹⁷, sino entre proteccionismo rentista (*rent seeking*), proteccionismo colbertista (política industrial) y librecomercio. Es cierto que el proteccionismo presenta siempre esta doble faceta, pero la faceta dominante varía según las épocas, las circunstancias y los gobiernos.

No se trata entonces de negar las ventajas de la apertura sino de subrayar hasta qué punto ésta debe ser controlada. Sólo si la apertura es controlada, las importaciones de bienes de equipo y de productos intermedios pueden contribuir a la eficiencia y a la modernización mediante la incorporación de nuevas tecnologías, al tiempo que las exportaciones pueden orientarse hacia bienes cada vez más sofisticados de alto valor agregado y con alta elasticidad de la demanda con respecto al ingreso. Si no se adoptan dichas medidas de política industrial, es lógico observar que, en América Latina, una fuerte expansión de las exportaciones está asociada con un bajo crecimiento del PIB y viceversa.

En suma, la expansión de las exportaciones en América Latina es paralela a un movimiento más general: el comercio mundial crece, en promedio, más rápidamente que el PIB en todo el mundo. Esta expansión se traduce en la modernización de gran parte de las economías latinoamericanas, pero a su vez revela el retraso acumulado durante varias décadas y la necesidad de una política industrial selectiva, que es la única capaz de dar un impulso consecuente a este movimiento (el cual se vuelve más necesario cuando la dependencia financiera se incrementa, como en los años noventa). De este modo, se podrá alcanzar un saldo positivo más duradero y sustentable en la balanza de pagos –fuera de las fases de recesión–, podrá atenuarse la vulnerabilidad financiera y sus efectos perniciosos sobre las capas más pobres de la población.

17 De acuerdo a esta tesis, conocida como teoría pura del comercio internacional y verdadera biblia de los fundamentalistas liberales en economía, la especialización internacional debería obedecer estrictamente a las dotaciones relativas de los factores. El libre cambio proveería ventajas de bienestar en la medida en que un país rico en trabajo por ejemplo, se especializara en la producción de bienes que requieran mucho trabajo, por ejemplo.

3.2. Necesidades y capacidades de financiación: una dupla cada vez más problemática

En América Latina, el déficit de la balanza de la cuenta corriente se mantiene en un nivel muy elevado: -2,2% del PIB, en promedio, entre 1990 y 1994, -2,6% entre 1995 y 1997, y -3,4% entre 1998 y 2000 (CEPAL, 2002). Las causas de esta tendencia ascendente se vinculan con la evolución comparada de los diferentes rubros de esta cuenta.

La evolución del saldo de la balanza comercial ya ha sido analizada –es primero fuertemente negativo, para mejorar sensiblemente en los últimos años– así como los límites de esta evolución. El saldo de la balanza de turismo se torna fuertemente negativo en el Cono Sur cuando la moneda se aprecia; los gastos ligados al retorno de dividendos de las empresas multinacionales (a los que convendría añadir los de las utilidades que figuran en otra línea de la balanza de pagos), se incrementan considerablemente a medida que aumenta la internacionalización del capital, así como los gastos vinculados con la compra de patentes extranjeras. Este aumento presenta aspectos paradójicos. Por una parte, las inversiones extranjeras directas afluyen (ver cuadro *infra*), Brasil es un caso impresionante puesto que estas inversiones se multiplicaron por diez en una década, gracias al establecimiento de zonas de integración (ALENA y MERCOSUR principalmente) y a un vasto programa de privatizaciones. Por otra parte, se observan importantes salidas de capitales, en concepto de dividendos y utilidades repatriadas. La Argentina es, por cierto, un caso extremo –principalmente a causa del régimen de cambio vigente desde 1991 hasta finales de 2001– pero cabe interrogarse sobre el sentido de estas evoluciones. Por último, aumentan los gastos ligados al servicio de la deuda externa en plena expansión: los intereses son relativamente estables como porcentaje de las exportaciones, que tienden a crecer fuertemente, mientras que la amortización (situada en otra línea de la balanza) aumenta y el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones se incrementa en algo más de diez puntos en los diez años que van de 1990 a 2000 (Cuadro 4).

Pese a la mejora del saldo de la balanza comercial, en América Latina el saldo de la cuenta corriente se mantiene fuertemente negativo, a excepción de la Argentina en 2002 (10,8% según las proyecciones del FMI). El déficit de la cuenta corriente expresa sólo una parte de la necesidad de financiación, puesto que a este último se debe añadir la amortización de la deuda.

Este déficit de la cuenta corriente, al que se suman las salidas cada vez mayores en concepto de amortización del capital adeudado y de las utilidades repatriadas, constituye una necesidad de financiación que sólo puede ser compensada con entradas masivas de capitales. Éstas han sido muy importantes y,

en ciertos momentos, han permitido aumentos de las reservas internacionales, cuando la “capacidad de financiación” superó las “necesidades de financiación”. Esta situación contrasta con la de los años ochenta, cuando, a partir de 1982, las economías latinoamericanas se mantuvieron alejadas de los mercados financieros internacionales y se vieron obligadas a financiar el servicio de su deuda externa con sus propios recursos internos. Los saldos de la balanza comercial, fuertemente positivos, permitieron financiar gran parte del servicio de esta deuda. En esa época, las transferencias netas de capitales se efectuaron en favor de los países desarrollados. Ese no es el caso hoy en día, fuera de los períodos de fuerte especulación sobre el tipo de cambio.

La variable de ajuste más importante, que puede influir en una parte de los movimientos de capitales y hacer corresponder las necesidades de financiación con la capacidad de financiación, es la tasa de interés. El aumento de las tasas de interés, o su mantenimiento en un nivel relativamente elevado –condición necesaria, aunque no suficiente, para atraer capitales– tiene varios efectos. Por una parte, incrementa la vulnerabilidad de los bancos al reducir el valor de sus activos, incitándolos a otorgar malos créditos y elevando el riesgo de incumplimiento de los deudores¹⁸. Por otra parte, eleva notablemente el costo de los préstamos y aumenta el déficit presupuestario, que no puede ser eliminado con una reducción del gasto público. También, incita a revisar a la baja los proyectos de inversión de las empresas, por dos razones: una, ligada al costo, la otra, a la posibilidad de arbitrar en favor de la compra de bonos públicos, más rentables que la inversión productiva.

El efecto del aumento de las tasas de interés genera un círculo vicioso: agrava las dificultades presupuestarias, conduce a una recesión, lleva a un nuevo aumento de la tasa de interés y a una devaluación/depreciación del tipo de cambio. Este movimiento autosostenido se vuelve muy difícil de detener y sus efectos en términos de vulnerabilidad social son considerables.

El funcionamiento de la economía se orienta así hacia lo que Keynes llamó una “economía casino”: las necesidades de financiación exigen entradas de capitales. Lo que es importante de analizar es la relación entre necesidad de financiación y capacidad de financiación, y no la necesidad ni la capacidad tomada por separado.

18 La vulnerabilidad de los bancos aumenta cuando los depósitos no crecen a un ritmo similar al de las tasas de interés y su capitalización se vuelve más apremiante cuando estalla la crisis. El costo de recapitalización de los bancos y de socialización de sus pérdidas alcanza entonces magnitudes considerables.

Las necesidades de financiación pueden disminuir, sobre todo si el saldo de la balanza comercial se torna fuertemente positivo, pero si la brecha con respecto a la capacidad de financiación se amplía, las tensiones que describimos más arriba aumentan. En Brasil, por ejemplo, las necesidades de financiación, excluyendo la amortización de los préstamos de corto plazo, pasaron de poco menos de 26.000 millones de dólares en agosto de 1996 a 80.500 millones en agosto de 1999, luego bajaron a 54.000 millones en agosto de 2000, se elevaron a 65.000 millones un año más tarde y disminuyeron nuevamente a 47.000 millones en agosto de 2002 (Fuente: Banco BBV 01.10.2002). El nivel de las necesidades de financiación, aunque más bajo que en el pasado, no encuentra, o difícilmente encuentra capacidades de financiación suficientes, debido sobre todo a la fuerte reducción de las entradas de capitales en concepto de inversiones extranjeras directas y al temor que esta situación genera en los inversores en bonos, (temor también está ligado al peligro que podría representar un cambio de gobierno). La conclusión es simple: las necesidades de financiación pueden disminuir, pero las tensiones sobre el mercado de cambio pueden aumentar. Se llega a esta situación, por ejemplo, cuando los mercados financieros desconfían de la llegada de un nuevo gobierno e intentan, de esta manera, presionar al equipo económico para que adopte una política conforme a sus intereses: también, cuando los países industrializados, de donde provienen los fondos, entran en recesión y sus bolsas en crisis (alta volatilidad, tendencia fuertemente decreciente).

De manera general, mientras el funcionamiento de la economía casino no suscita temores de insolvencia, los déficit son compensados por entradas de capitales. Así, los déficit y las entradas van en el mismo sentido, las reservas internacionales aumentan y la apreciación del tipo de cambio nominal es más o menos elevada. Esta apreciación dificulta las exportaciones – excepto las de materias primas, cuyos precios se expresan en divisa clave–, facilita las importaciones de bienes de equipo (lo que aumenta la eficiencia del capital invertido valuado en moneda doméstica), y sobre todo facilita las salidas de capitales en concepto de dividendos y utilidades repatriadas de las empresas multinacionales. Este último aspecto de la liberalización de los mercados adquiere un sentido particular porque, fuera de los períodos de crisis financiera, existe una tendencia general a la apreciación del tipo de cambio real mediante el tipo de cambio nominal¹⁹.

19 Se sabe que, en la Argentina, el Plan de Convertibilidad impedía la apreciación del tipo de cambio real por este medio, dado que la tasa de cambio nominal era jurídicamente fija. La apreciación de la tasa de cambio real fue el resultado de la absorción, en un período relativamente

Cuando los déficits siguen creciendo, pero las entradas de capitales cesan y salen del país, déficit y salidas de capitales se acumulan. En este caso, se puede recurrir a un “blindaje” financiero proporcionado por el FMI y un consorcio de bancos, a cambio de la aceptación de condiciones restrictivas sobre el nivel del gasto público. Sin embargo, no siempre se obtiene la credibilidad que se busca con esta entrada de capitales y con la ejecución de esas medidas recesivas –que conllevan un costo social elevado–, y sobrevienen entonces las “mega” devaluaciones. Si éstas devaluaciones se acompañan de medidas eficaces para recuperar la credibilidad de la política económica del gobierno ante los mercados financieros internacionales y los agentes principales de estas economías (empresas, particulares que poseen cuentas en el extranjero o que convierten parte de sus tenencias en divisas), se logra la estabilización del tipo de cambio, seguida a menudo por su apreciación en términos reales, que una política de esterilización monetaria puede llegar a frenar durante un tiempo.

La lógica financiera correspondiente al funcionamiento de una economía casino tiende a imponer una gran inestabilidad y, por tanto, fuertes fluctuaciones en la actividad económica. Se trata de un verdadero círculo vicioso. Pero sería erróneo atribuir la responsabilidad de la aparición de una crisis exclusivamente a la dimensión financiera. Si bien esta pesa estructuralmente, las crisis también pueden ser ocasionadas por una valorización insuficiente del capital (debida a una sobre inversión relativa), por un profundo deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios (que conduce a un crecimiento del déficit comercial), por un aumento de las tasas de interés adoptado por razones diferentes a las que se acaban de analizar²⁰ y, por último, por una recesión que afecte a los principales países industrializados. Éstos últimos frenan el envío de capitales, sobre todo de inversiones directas.

Las dificultades para lograr la correspondencia entre necesidad y capacidad de financiación incitan entonces a la prudencia: las primas de riesgo aumentan, a veces vertiginosamente, las inversiones en portafolio se hacen

☞ corto, del elevado diferencial de precios entre la Argentina y los Estados Unidos. Esta apreciación se mantuvo hasta que este régimen de cambios estalló, en diciembre de 2001, y es lícito suponer que facilitó las enormes salidas de capitales en concepto de dividendos y utilidades repatriadas.

20 Cuando los ingresos presupuestarios dependen de las exportaciones de productos primarios y se produce una caída de los términos de intercambio, el déficit público aumenta y esto puede llevar a una elevación de las tasas de interés para volver atractiva la emisión de obligaciones del tesoro. Esta política puede conducir a la recesión. México empleó este tipo de política durante algunos meses, a finales de los años noventa, cuando estalló la crisis financiera asiática, en un período en que los riesgos de contagio eran elevados. El aumento del precio del petróleo permitió interrumpir, indirectamente, la desaceleración de las actividades económicas conexas.

menos frecuentes y la incapacidad para resolver esta ecuación financiera influye sobre el tipo de cambio. La lógica financiera de estos modos de inserción en la economía-mundo imprime al crecimiento un perfil de “montaña rusa”. Este tipo de crecimiento se apoya en el “filo de la navaja”.

4. Conclusión

La enumeración de medidas sociales suele ser una manera, como mínimo hipócrita (*¿quién querría que la pobreza empeore?*) de eludir las verdaderas preguntas: *¿por qué se observa un fracaso global de la lucha contra la pobreza?* Desde nuestra perspectiva, la respuesta a esta pregunta está ligada al hecho de haber privilegiado las políticas focalizadas, así como al mantenimiento de la vía liberal adoptada para salir de la crisis de los años ochenta. En 2002, la crisis se manifiesta en toda América Latina, excepto en Chile. En algunos países fue más violenta que en otros. La pobreza aumentó y seguirá aumentando en todos los países en crisis, incluso durante los primeros años de la recuperación, porque la fuerte volatilidad hace particularmente vulnerables a los pobres frente a la recesión.

Esta crisis parece anunciar el final de la política liberal e indicar el agotamiento de estos modos de crecimiento, predominantemente financieros. Precipitada por la recesión de las economías industrializadas y desarrolladas, la crisis vuelve a plantear el tema de la dificultad para lograr que las necesidades de financiación se correspondan con la capacidad de financiación. Esta dificultad incrementa las primas de riesgo y agrava la recesión. Esto hace menos atractivas las inversiones extranjeras directas, ya limitadas por la crisis en su país de origen. La alta volatilidad de las bolsas de valores y su tendencia decreciente no ofrecen oportunidades para una entrada considerable de capitales en concepto de inversiones en portafolio (acciones), y la emisión de bonos, cada vez más costosa, se torna altamente especulativa.

El momento de los cambios está inscripto en el curso de estas dificultades. Ya parece dibujarse en algunos países. Sólo este cambio puede modificar el curso de la pobreza, siempre y cuando privilegie, como variable de ajuste, la reducción de la pobreza y no la tasa de interés. Una utopía, dirán algunos, aquellos que careciendo de imaginación por razones que no suelen admitir, piensan que existe un único camino de crecimiento. Pero la utopía moviliza y es por ello creativa.

Anexos

Cuadro 3

Exportaciones: dinámica comparada

| | BRASIL | | MÉXICO | | ARGENTINA | |
|---------------------|-------------|--------|----------------------|---------|---------------------|--------------------|
| | EXPORT. FOB | SALDO | EXPORT. FOB | SALDO | EXPORT. FOB | SALDO |
| 1985 | 25 634 | 12 466 | 26 758 | 8 399 | 8 396 | 4 378 |
| 1990 | 31 408 | 10 747 | 40 711 | -881 | 12 354 | 8 628 |
| 1994 | 44 102 | 10 861 | 60 882 | -18 463 | 16 023 | -4 139 |
| 1995 | 46 506 | -3 157 | 79 541 | 7 088 | 21 161 | 2 357 |
| 1996 | 47 852 | -5 452 | 95 999 | 6 530 | 24 043 | 1 760 |
| 1997 | 53 187 | -6 655 | 110 431 | 623 | 26 431 | -2 123 |
| 1998 | 51 135 | -6 604 | 117 559 | -7 913 | 26 434 | -3 014 |
| 1999 | 48 012 | -1 207 | 137 703 | -5 360 | 23 316 | -829 |
| 2000 ^a | 55 086 | -730 | 166 455 | -8 049 | 26 410 | 2 558 |
| 2001 ^{a/b} | 55 816 | +2 642 | 119 481 ^c | -7 740 | 20 504 ^c | 4 909 ^c |

Notas: ^a Fuente CEPAL (2001b)

^b Son datos preliminares

^c Datos del FMI para los tres primeros trimestres.

Fuente: FMI. Cabe recordar que en 1987, en México, en 1991, en Argentina, en 1994, en Brasil, se implementaron políticas drásticas de liberalización de los mercados (eliminación de las restricciones, de los subsidios y baja significativa de los aranceles). Por otra parte, excepto en Argentina, devaluaciones en situaciones de urgencia durante las dos grandes crisis financieras de los años noventa, minidevaluaciones programadas, manipulaciones “sucias” de las tasas de cambio han ocurrido después de la implementación de esos planes y han tenido impacto sobre amplitud y a veces el mismo signo del déficit. En fin, la coyuntura recesiva del año 1995 – producto de las políticas recesivas puestas en marcha para contrarrestar la crisis financiera (efecto “tequila”) – y la del fin de los años noventa han influido en las importaciones, reduciendo el saldo negativo.

Cuadro 4

Evolución de la participación en el mercado (1990-1998) (*por centiles*)

| DESDE / A | AMÉRICA LATINA | | | | PAÍSES INDUSTRIALIZADOS | | | |
|------------------|----------------|-----|-----|-----|-------------------------|------|------|-----|
| | I | II | III | IV | I | II | III | IV |
| Zona sur | | | | | | | | |
| América Llatina. | -8 | -7 | 21 | 10 | 93 | 95 | 88 | 31 |
| Argentina | -8 | 31 | 107 | 9 | -77 | 19 | -35 | -27 |
| Bolivia | -22 | 267 | 30 | -60 | -85 | 436 | 32 | 90 |
| Brasil | -12 | -11 | 4 | 9 | -79 | 1 | -2 | -23 |
| Chile | -11 | 34 | -7 | 25 | -44 | 23 | 25 | 45 |
| Colombia | 43 | 14 | 35 | 40 | -4 | 154 | -1 | -27 |
| Ecuador | 75 | 33 | 304 | 169 | 102 | 8 | 8 | 73 |
| Perú | 0 | -29 | -49 | -11 | -22 | 129 | 71 | -20 |
| Uruguay | -8 | -38 | -50 | -39 | -31 | -23 | -83 | -40 |
| Venezuela | 130 | -42 | 27 | 36 | -31 | 39 | 129 | 1 |
| Zona norte | | | | | | | | |
| Costa Rica | -38 | -27 | 17 | -16 | 100 | 67 | 13 | 100 |
| El Salvador | -50 | -30 | -2 | -8 | 2355 | 215 | 699 | 139 |
| Guatemala | -72 | -28 | 18 | -3 | 135 | 188 | 148 | 171 |
| Honduras | 49 | 131 | 53 | 95 | 638 | 375 | 711 | 139 |
| Jamaica | -90 | -83 | -73 | -59 | 33 | -17 | -23 | -23 |
| México | 82 | 60 | 74 | 62 | 105 | 119 | 118 | 118 |
| Nicaragua | -78 | -12 | -67 | -63 | 907 | 3571 | 5176 | 120 |

Notas: I Muy dinámicos

II Dinámicos

III Poco Dinámicos

IV Estancados

Fuente: Benavente (2002), p. 14.

Cuadro 5

Inversión extranjera directa, (Millones de dólares)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------|------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| Brasil | 89 | 1924 | 801 | 2035 | 3475 | 11666 | 18608 | 29192 | 28612 | 30498 | 24894 |
| México | 4742 | 4393 | 4389 | 10973 | 9526 | 9186 | 12830 | 11311 | 11568 | 13500 | 9131 ^a |
| Argentina | 2439 | 3218 | 2059 | 2480 | 3756 | 4937 | 4924 | 4175 | 21958 | 5000 | |

Notas: ^aPara México: los tres primeros trimestres.

Los datos de 2000 son estimaciones. La cifra de 1999 correspondiente a Argentina puede dar lugar a equívocos. Este aumento súbito de la IED resulta en gran parte de la compra, por la compañía española Repsol, de la compañía de aceite privatizada YPF. Esta compra, que se realizó mediante compra-intercambio de acciones en Nueva York y no dio lugar a una entrada neta de capitales, se tradujo en una cantidad equivalente, pero de signo negativa, en la línea de inversión en portafolio.

Fuente: CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina 2000 y FIDE.

Cuadro 6

Indicadores de vulnerabilidad externa de países en desarrollo, (1990-2000, porcentajes)

| AMÉRICA LATINA Y CARIBE | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|-------|-------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|
| Deuda externa de corto plazo / deuda externa total | 16.3 | 17.6 | 18.5 | 20.2 | 20.1 | 20.0 | 18.5 | 19.1 | 16.0 | 14.8 | 15.6 |
| Deuda externa de corto plazo / reservas internacionales | 131.8 | 116.4 | 97.5 | 93.7 | 103.2 | 93.6 | 75.7 | 77.7 | 76.6 | 79.0 | 82.4 |
| Servicio de la deuda externa / exportaciones | 24.4 | 24.1 | 26.1 | 27.7 | 25.3 | 26.4 | 31.3 | 35.6 | 32.5 | 41.6 | 35.7 |
| Total de intereses / exportaciones | 12.2 | 12.7 | 11.3 | 11.0 | 11.1 | 12.2 | 11.7 | 11.2 | 11.9 | 13.0 | 11.8 |
| Deuda externa total / Producto nacional bruto | 44.6 | 43.6 | 40.9 | 40.3 | 37.9 | 39.9 | 38.0 | 36.6 | 41.1 | 41.8 | 38.5 |
| Reservas internacionales / importaciones (meses) | 3.6 | 4.2 | 4.8 | 5.2 | 4.4 | 4.8 | 5.2 | 4.7 | 4.2 | 4.0 | 3.5 |
| Saldo de la cuenta corriente / PIB | 4.2 | -1.5 | -2.7 | -3.3 | -3.3 | -2.2 | -2.1 | -3.3 | -4.5 | -3.2 | -2.4 |

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance*, Washington, D.C., 2001.

CAPÍTULO 2

LA CREDIBILIDAD DE LA POLÍTICA ANTICÍCLICA: IMPERFECCIONES DEL MERCADO FINANCIERO Y DESEQUILIBRIO EXTERNO ESTRUCTURAL

Jaime Marques-Pereira

1. Introducción

Como lo demuestra Pierre Salama en este libro, la pobreza se profundizó en América Latina por razones macroeconómicas que tornan ilusoria la pretensión de resolver el problema mediante simples intervenciones focalizadas sobre grupos seleccionados. No obstante, los organismos internacionales continúan defendiendo la pertinencia de esas intervenciones, aunque hoy reconocen que es imposible reducir la pobreza sin contrarrestar los efectos procíclicos que genera la inestabilidad financiera sobre el crecimiento y la capacidad de gasto del Estado. Sin embargo, este objetivo de controlar la inestabilidad financiera reafirma al mercado como el modelo de coordinación económica por excelencia, dotándolo de una dimensión institucional. En esta perspectiva, las crisis financieras y sus efectos perversos, que gravan el potencial de crecimiento, resultarían de la carencia de instituciones que mejoren el funcionamiento de los mercados y les permitan realizar el máximo de bienestar colectivo asociado al modelo de competencia pura y perfecta. El papel del Estado, pues, debe ser solamente el de ofrecer incentivos, cualquiera que sea el mercado donde interviene. De este modo, incitar a mayor prudencia financiera y favorecer la capacidad de empleo se presentan como los dos resortes institucionales decisivos de ajuste de los mercados que evitarán la fuga de capitales o el desempleo estructural. Este reconocimiento del papel de las instituciones no cambia para nada la tesis de que la liberalización es portadora del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza.

Este planteo es ante todo teórico, pues traduce la importancia que se le atribuye a la llamada “nueva microeconomía” (ver recuadro siguiente). Esta permite prescribir para el Estado un rol compatible con el rechazo de la macroeconomía keynesiana y significa, por tanto, una renovación del pensamiento ortodoxo que completa la restauración neoclásica iniciada en los años 70 con la refundación de la macroeconomía en el concepto micro-económico de expectativa racional. La idea de incertidumbre económica que fundamenta, en Keynes, la necesidad de la intervención del Estado para conseguir el pleno empleo se reformula proponiendo un agente racional que prevé la inflación que suscita una política de reactivación, volviéndola, por tanto, desde ese momento incapaz de suscitar nuevas inversiones y la reducción de precios que ellas deben permitir (Sargent y Wallace, 1976). Entonces, saber por qué los gobiernos pueden ser complacientes con la inflación no sería más que una cuestión política. El llamado “Consenso de Washington”¹ consagra la tesis de una influencia perversa de la política en la gestión de la economía, de tal forma que esa influencia debe ser neutralizada mediante el rigor monetario y presupuestario. Actualmente, esta tesis se desdobra mediante la definición de una serie de reglas e instituciones que deben reforzar la competencia, dando así lugar a la idea de un “Consenso post-Washington”, que busca diferenciarse del anterior ahora criticado por su confianza ingenua en la capacidad de los mercados para promover el desarrollo.

1.1 Hegemonía de la microeconomía y papel del Estado

Los desarrollos contemporáneos de la microeconomía se consagran, por una parte, al análisis de los comportamientos de mercado que caracterizan la competencia imperfecta, y, por otra parte, al análisis de los comportamientos sociales y políticos, definiendo el bien público como el bienestar colectivo óptimo que permite la competencia pura y perfecta. Los primeros trabajos estudian un mundo de individuos supuestamente racionales donde la información tiene un costo (en lugar de estar inmediatamente disponible si la competencia fuera perfecta) y donde los intercambios no están coordinados

1 El Consenso de Washington establece las normas de liberalización de los mercados y de reorientación del gasto público sobre la infraestructura faltante para satisfacer las necesidades básicas. Ni la liberalización de la cuenta de capital, ni el régimen cambiario pueden ser fijados porque se opondrían los partidarios de una política llamada de choque y de una política gradualista. La lección de las crisis financieras de los años 90 llevó hoy a completar la prescripción de liberalización de los mercados con la gobernanza, es decir, de las “buenas” instituciones (Rodrik, 2003; Salama, 2005).

por un tasador virtual. Esta ficción del funcionamiento del mecanismo de ajuste de todos los mercados fundamenta desde Walras la idea de un equilibrio de competencia pura y perfecta.

El objeto de la nueva microeconomía no es ya el ajuste precio/cantidades por la competencia pura y perfecta sino las cláusulas de los contratos mercantiles- es decir, hechos de carácter institucional que enmarcan las interacciones estratégicas de los individuos (Simon, 1991). Este programa de investigación fue inaugurado por el análisis de la jerarquía como principio de asignación de los recursos propios de la empresa y se extiende ahora al análisis del conjunto de los costes de transacción. Esta problemática ha tomado una importancia central a consecuencia de la comprobación de que la hipótesis muy restrictiva de un mundo de competencia pura y perfecta limitaba la capacidad de la demostración del equilibrio general walrasiano como representación de la eficacia de las economías de mercado. Otra respuesta a esta comprobación, que constituye la segunda serie de trabajos, fue asimilar el funcionamiento real de la sociedad al modelo de equilibrio general walrasiano.

El eco de esta extensión del principio de racionalidad utilitarista a todo comportamiento social no se limita a la profesión de los economistas. Su importancia en la concepción y la puesta en marcha de la política pública consagra la hegemonía reductora de una visión del mundo (y de un enfoque) que ignora el momento propiamente colectivo de un fenómeno social. Se deshace así del problema no resuelto de la coordinación de los agentes que explicita los fundamentos microeconómicos del equilibrio general (Beaud et Dostaller, 1997. Esta reducción de las relaciones sociales a la racionalidad utilitarista se despliega en todos los campos, desde la teoría del capital humano a la del racismo. La hegemonía del razonamiento microeconómico se manifiesta particularmente por su aplicación al Estado y a la política. Es en este terreno que el neoliberalismo ha precisado su punto de vista normativo justificando la retirada del Estado en la idea de la ineficacia de las decisiones públicas. Arrow (1963) demuestra la imposibilidad de deducir los arbitrajes públicos a partir de la agregación de las preferencias individuales y Buchanan (1989) establece la ineficacia del mercado político de bienes públicos del hecho de que la oferta regulada por burócratas y políticos expresa su interés individual y, por consiguiente, la posibilidad de corrupción o de la trampa política. Esta doble evolución de la microeconomía se encuentra de nuevo a nivel macroeconómico.

El modelo de competencia perfecta que reescriben los de la nueva macroeconomía clásica demuestra, haciendo eco del análisis de la captura de rentas (*rent seeking*), qué implica la burocracia, la ineficacia del arbitraje

del Estado entre la inflación y el desempleo. Este modelo vuelve a poner en entredicho la síntesis neoclásica de Keynes que integra la hipótesis del desempleo involuntario que puede reabsorber el manejo público del tipo de interés y del déficit presupuestario. El modelo de competencia imperfecta de los nekeynesianos restablece, no obstante, la pertinencia de la intervención del Estado partiendo de los mismos supuestos microeconómicos de los nuevos macroeconomistas clásicos— la expectativa racional de la inflación y las elecciones económicas públicas. Así, más allá de estas diferencias, se desprende un consenso sobre el hecho de que las instituciones condicionan la eficacia de los mercados, muy particularmente en materia de política económica. La capacidad de alcanzar sus objetivos depende, para unos y otros, de la credibilidad de la política económica (para una exposición de este debate ver Mishkin, 2004). El concepto de expectativa racional refunda así la pertinencia normativa del equilibrio general walrasiano. Su realización depende del compromiso de las autoridades para garantizar la estabilidad de los precios.

En el debate latinoamericano, esta evolución de la ortodoxia explica que, en un primer momento, se denunciaran las políticas “desarrollistas” como una expresión de un “populismo económico” responsable de los desequilibrios económicos de los años ‘80 (Dornbusch y Edwards, 1991). La pertinencia de la tesis fue detallada para diversos países por los neoestructuralistas (Bresser Pereira, 1991). Los economistas formados para concebir y conducir la intervención económica del Estado —del proteccionismo a la planificación industrial— se convierten a la idea de la apertura comercial y financiera. Ellos retoman hoy de su cuenta la nueva microeconomía que les permite explicar los desequilibrios de los años 90 por las imperfecciones de los mercados y volver a fundar el Consenso Post-Washington sobre el papel de las instituciones. La heterodoxia anterior del pensamiento económico latinoamericano se disuelve en esta visión utilitarista de las instituciones, pero sería ingenuo creer que el poder de convicción de la ortodoxia en el debate latinoamericano obedece solamente a su capacidad para reformular las cuestiones que le planteaba la crítica heterodoxa con respecto a los límites de una explicación de la economía de mercado por la ley de la oferta y la demanda. Además, responde a la dificultad que manifiesta esta crítica heterodoxa para integrar el análisis monetario del rol de la demanda, en una teoría de la distribución.

El programa de investigación neoclásico es a la vez una reflexión sobre las instituciones cuya eficacia se define por homología con la del equilibrio general y un análisis de las fallas de mercado que definen la competencia imperfecta. Todo razonamiento macroeconómico no deducible de la elec-

ción individual puede entonces excluirse del análisis neoclásico del equilibrio general. La pertinencia normativa del concepto se basa de aquí en adelante en el realismo microeconómico². La unidad de la teoría es restablecida después del interludio de la síntesis Keynes/Walras mientras que su crítica heterodoxa se divide en dos problemáticas - acumulación y finanzas - cuya unidad no se establece. Esta cuestión apenas interesa a los historiadores del pensamiento económico, preocupados por realizar el balance de la teoría post-keynesiana³.

En el paisaje actual de las teorías económicas, la denominada “teoría de la regulación” aparece como una excepción por el hecho de plantear las instituciones como fenómenos colectivos. La agregación de comportamientos individuales es desde este punto de vista una ficción estadística y la emisión de normas y convenciones que controlan la interacción entre agregados macroeconómicos es una construcción social históricamente situada. Este enfoque es, en este sentido, el resultado de una síntesis entre Marx y Keynes a la luz de la sociología política e histórica, lo que la ha llevado a destacar la interacción entre la relación salarial y la gestión monetaria en la estabilidad del crecimiento de los países desarrollados durante la post-guerra⁴. Tal problemática se diferencia del resto del pensamiento heterodoxo en la medida en que trata de teorizar la dimensión política de la distribución

2 El poder de convicción que adquirió la ortodoxia remite al mayor realismo de su análisis de la competición. El realismo micro salva la teoría del equilibrio general cuando se llegaba a la conclusión que no se podía comprobar su estabilidad ni se podía explicar como se formaba un precio igualando oferta y demanda. Se salva, sin embargo, el poder normativo de la concepción walrasiana del equilibrio general una vez que continúa representando el mejor de los mundos en los términos del teorema de Pareto, esto es, como optimum de satisfacción de todos los participantes del mercado. La noción de equilibrio de mercado permanece la referencia y el Estado no tiene porque intervenir en su formación como lo pretenden los keynesianos. El Estado debe promover la competición y extender su imperio a los bienes públicos. Los neokeynesianos aceptaron este cuadro teórico para demostrar que las rigideces en los ajustes de precios justifican la intervención contra cíclica del Estado. (Para una explicación más detallada ver Beaud y Dostaller, 1997)

3 E. Amadeo et A.K. Dutt (2003) analizan el debate interno a los post-keynesianos recordando que el carácter complementario de la función del dinero como protección contra la incertidumbre con el mecanismo del multiplicador y, por tanto en la producción. El hecho que esta complementariedad no haya sido explicitada remite a la diferencia de estrategia teórica entre un análisis monetario y un análisis del valor que conduce respectivamente a intentar probar que el funcionamiento correcto de los mercados supone una política de ingresos o limitarse a comprobar la inconsistencia del mecanismo de ajuste neoclásico. Los autores destacan que si esta última estrategia revela la imposibilidad de concebir el equilibrio sin volver a la perspectiva ricardiana de una teoría de la repartición del excedente, los primeros parecen algo inocentes en relación a las realidades políticas y de los conflictos de clase.

4 Ver Boyer, 2004.

económica que opera a través de los precios relativos. La teoría de la regulación constituye, en este sentido, el único programa de investigación heterodoxo que propone una explicación de las instituciones económicas, alternativa al marco neoclásico. Su papel no es el que le asigna la nueva microeconomía. La cuestión de la frontera organizacional del crecimiento, definida por la calidad de las instituciones no se reduce a su capacidad para reducir los costos de transacción (North, 1999); ella se propone como resultado de una interacción, a la vez macroeconómica y política, entre las cinco formas institucionales estructurales de la regulación económica: la moneda, la renta salarial, la competencia, el Estado, la inserción internacional (Boyer, 2004).

La crítica que se desarrolla siguiendo la visión microeconómica de las instituciones, que conforma el consenso Post Washington en América Latina, exige, en este sentido, traer a la memoria cómo la heterodoxia de la escuela estructuralista teorizando la industrialización por sustitución de importaciones fue barrida por este renacimiento de la microeconomía que se acaba de recordar. Teniendo en cuenta estos antecedentes del debate teórico actual, en este capítulo retomamos la cuestión que preocupaba fundamentalmente a los estructuralistas: las condiciones para el crecimiento económico que remiten a la distribución de ingresos, pero vinculándola especialmente a la determinación política del régimen monetario. Tal interrogación lleva a plantear los hoy evidentes efectos perversos de la inestabilidad financiera sobre el crecimiento económico, como efectos macroeconómicos de la distribución de ingresos. Desde allí, se busca justificar la necesidad de establecer barreras políticas a la ley de la oferta y la demanda –de manera prioritaria en el mercado de trabajo, en la esfera de la protección social y en el mercado financiero-, admitiendo que es necesario, además, definir reglas que atenúen las disfunciones de mercado. En la actualidad, los neo-estructuralistas convergen con el análisis neo-keynesiano acerca de los requisitos institucionales de los equilibrios de mercado óptimos y destacan así los obstáculos financieros que existen para lograr un crecimiento sustentable y una mejora de la distribución del ingreso.

En la citada teoría de la regulación, el enfoque de las relaciones monetarias se basa en la idea, ya formulada por Marx y Keynes, que éstas no expresan simplemente las relaciones de mercado sino que, por el contrario, las instituyen. A este presupuesto le incorpora, además, la hipótesis que afirma que la dimensión institucional de la moneda es el terreno de formación de compromisos sociales que permiten establecer la fijación de las reglas de emisión y de convertibilidad externa en tanto sean creíbles y legítimas.

En un primer momento del desarrollo de la teoría de la regulación, el papel que juega el régimen monetario en la cohesión social apareció como una deducción lógica del siguiente hecho: la política monetaria adoptada después de la segunda guerra mundial en los países desarrollados, al favorecer a los deudores en detrimento de los acreedores, posibilitaba no sólo el desarrollo de la inversión sino también que el salario directo y las prestaciones sociales acompañaran las ganancias de productividad⁵.

Analizar la determinación social del régimen monetario permite entender los errores en materia de política económica que han puesto de manifiesto las críticas neo-estructuralista y post-keynesiana, lo que conlleva a explicar la tendencia al estancamiento (que muestra el crecimiento a largo plazo más allá de sus *stop and go*) por los factores políticos que inciden en la distribución de costos y beneficios sociales del financiamiento externo. Los efectos de esta distribución sobre la acumulación de capital explican, por último, la volatilidad que afecta el crecimiento económico.

Tal hecho no puede ser reducido, entonces, a un problema financiero. La alternancia entre la expansión y la restricción de la liquidez financiera amplifica el ciclo de la necesidad de financiamiento externo (hasta tornarla insostenible). La evolución de la cuenta corriente y de la cuenta de capital determinan las fluctuaciones de la tasa de interés. Por tanto, el carácter endógeno que asume la tasa de interés en este ciclo, concentra sobre la política monetaria los compromisos sociales de la distribución de ingresos. De este modo, esta dimensión sociológica de la moneda constituye una variable fundamental del nivel de financiamiento externo necesario para asegurar la cobertura en divisas de la función de “reserva de valor” que debe cumplir.

Este análisis ilustra una tesis más reciente de la teoría de la regulación, que explicita la manera en que el régimen monetario constituye el terreno de construcción de compromisos sociales. Según esta tesis, la moneda procede de la soberanía política y no es únicamente un bien económico, sino que sigue siendo -como lo ha sido históricamente⁶ simultáneamente un *medium* de cohesión y una cuestión de poder (Aglietta y Orléan, 2004).

5 Bruno Lautier explica en este libro que este modo de repartición implica considerar la universalización de los derechos sociales como un cambio político que determina la capacidad de la economía para reducir la pobreza. Por esto, las desigualdades sociales son obstáculos para el crecimiento debido al hecho de la ausencia de riesgos mutuos para el conjunto de la sociedad.

6 Esta tesis se basa tanto en el análisis de las sociedades primitivas o de la antigüedad, como en el estudio de la emergencia y desarrollo de la sociedad capitalista (Aglietta y Orléan ed., 1998).

En esta concepción de la aceptación de la moneda, caracterizada por Georg Simmel en el inicio del siglo xx⁷, tanto la moneda, como el derecho y la intelectualidad, se convierten en las mediaciones simbólicas fundamentales de una representación del todo social, considerado como una comunidad de mercaderes. La moneda y el derecho ponen en pie de igualdad a cada uno de ellos, cualquiera sea su riqueza. Pero, esto sólo es posible gracias a los conocimientos intelectuales que hacen de esas dos formas de objetivación de las relaciones de mercado, el fundamento de la sociedad moderna. Se comprende así no solamente la dimensión estratégica que revisten las reglas y las instituciones en la generación de confianza en la moneda, sino también la dimensión estratégica de una teoría económica que define hoy las condiciones jurídicas y monetarias que deben permitir que los mercados garanticen la cohesión social.

Desde esta perspectiva, es necesario concluir que la capacidad que tiene una política económica anticíclica para reducir la inestabilidad financiera, es limitada. Las reglas monetarias y las reglas salariales son el vector del sesgo *estancancionista* que impone la necesidad de financiamiento externo. De aquí se vuelven indiscutibles los alcances políticos de un debate que asimile los factores económicos de la acentuación de las desigualdades y la pobreza, a un problema de regulación financiera. Mientras la heterodoxia no destaque los resortes políticos de la vulnerabilidad financiera, es muy difícil que el consenso post-Washington sea discutido. Esto supone integrar al análisis heterodoxo la dimensión social de las formas institucionales de la economía de mercado, colocando en primer lugar a la moneda.

Por esta razón, iniciamos este texto recordando los fundamentos teóricos del consenso post-Washington, los cuales convierten a la regulación financiera en una condición de la estabilidad del crecimiento y de la reducción de la pobreza. A continuación, explicitando de qué manera esta problemática se impone en el debate latinoamericano, y cómo la evolución de la controversia entre ortodoxia y heterodoxia ha sustituido con el tema de la lucha contra la pobreza el análisis estructuralista del impacto de la distribución sobre el crecimiento. Luego, caracterizamos los compromisos sociales que involucran la política monetaria, lo que lleva a plantear la vulnerabilidad

7 En este libro, en la parte de Bruno Théret podemos encontrar un mayor desarrollo de la aplicación de esta conceptualización de la moneda como mediación social al análisis de la política económica. Para la aplicación al estudio de las trayectorias de desarrollo de Brasil y México, consideradas como tipos ideales de la inserción internacional de América Latina, ver Marques-Pereira y Theret, 2001

financiera como un problema de soberanía monetaria que se vincula, desde una perspectiva histórica, con la resistencia de las elites latinoamericanas al desarrollo de una sociedad salarial. Por último, subrayamos la importancia que revisten estos compromisos sociales en el argumento que sostiene el FMI acerca de la “condicionalidad” de sus intervenciones: esto es, presentándola como el único medio para contrarrestar el “riesgo moral” de las mismas. La noción de riesgo moral explica el desequilibrio del mercado financiero por el incentivo al préstamo, generado por la perspectiva que el FMI evite, en caso de crisis financiera, una pérdida superior a los intereses recibidos. Según el FMI, evitar la crisis supondría reducir éste riesgo moral realizando las reformas estructurales que condicionan la credibilidad de la política económica.

Plantear las reformas estructurales como una condición de la credibilidad de la política económica –justificándolas por las imperfecciones del mercado financiero que el Estado debe mitigar–, revela el sentido que el consenso de post-Washington le atribuye a la cohesión social. La renuncia a la soberanía monetaria de los países, que implica el financiamiento del déficit de la cuenta de capital y la obligación de obtener excedentes comerciales y presupuestarios, no sólo que limita el crecimiento sino que tiende a una redefinición de la soberanía política, que despoja a la noción de ciudadanía de toda dimensión social.

2. El debate sobre la política anticíclica

La evolución de la doctrina de los organismos internacionales es significativa en lo que se refiere al papel que debe jugar el Estado en la reducción de las desigualdades. Se pueden citar, por ejemplo, las declaraciones del vicepresidente del Banco Mundial, Vinod Thomas, director además de su sede en Brasil. Según él, la desigualdad social impide que ese país crezca a más de 4%, anual, pero los esfuerzos tanto para el reembolso de la deuda como en materia de políticas sociales llevados a cabo desde 1995, y que el gobierno de Lula pretende intensificar aún más, convertirían al modelo brasileño en el mejor modelo que se ha aplicado en los grandes países en desarrollo. Esto daría lugar a que un “Consenso de Brasilia” sustituya al antiguo Consenso de Washington, cuyo fracaso fue confirmado por la crisis argentina (Revista “Epoca”, n° 234, 2/8/2004).

El Consenso post-Washington reconoce las limitaciones de los mecanismos de mercado, en el sentido en que sus fallas deben ser mitigadas por una intervención pública que mejore su funcionamiento. Este papel “amigable con el mercado” [*market friendly*] del Estado, reviste un doble sentido (Stiglitz,

1999). Por una parte, implica reconocer los límites del sector privado para alcanzar amplios objetivos públicos (incluso suponiendo que las privatizaciones aumentan la eficacia productiva); por otra parte, postula la introducción en la administración pública de la lógica de mercado, mediante mecanismos de incitación contractuales (aún si no es posible precisar hasta qué punto estos mecanismos son un sustituto eficaz de un mercado de derechos de propiedad). El Estado debería, entonces, organizar la coordinación de los agentes de acuerdo con una lógica contractual y no administrativa. De este modo, el mercado no sólo sigue siendo la instancia de coordinación económica por excelencia, aún cuando deba ser completado por formas de coordinación no mercantiles, sino que además es promovido como el patrón de eficiencia del Estado.

Por lo tanto, no se abandona el antiguo consenso de Washington. A lo sumo, podría decirse que se lo enmienda a través de la idea de que la eficacia del librecambio depende de una buena “gestión económica”. Este diagnóstico es fundamentado en términos microeconómicos: problemas de economías externas, de acceso equitativo al capital humano, de asimetrías en materia de información de las relaciones de crédito y, de manera más general, de factores endógenos de crecimiento que el mercado no resuelve o resuelve mal, lo que explicaría las débiles elasticidades de la oferta exportable.

De aquí, el análisis se desdobra en el plano macroeconómico en la medida en que las fallas de mercado, en particular las del mercado financiero, limitan el crecimiento porque lo condenan al *stop and go*. La explicación de las crisis financieras que prevalece desde esta perspectiva es esencialmente financiera y microeconómica. Esto lleva a plantear, en una visión macroeconómica, la cuestión de la distribución del ingreso, justificando las medidas anticíclicas desde el punto de vista de la oferta.

Los análisis de los organismos internacionales mencionados a continuación han desarrollado esta tesis que precisa el costo social evitable (empleo, rentas, competencias) de las crisis financieras. Al inducir la pérdida de una parte del capital humano, las recesiones posteriores a las crisis financieras generan efectos de “histéresis”⁸ sobre el aprendizaje tecnológico y la formación de la mano de obra, reduciendo de esta manera la productividad del capital físico que se había generado durante el crecimiento previo (Hausman y Gavin, 1996). Esta situación tiende a restringir el potencial de crecimiento futuro y conduce entonces a prescribir una regulación de la cuenta de capital

8 Las consecuencias negativas de A (la crisis) sobre B (el empleo) persisten después que A deja de existir (vuelta de la expansión). El tema es discutido con más detalle en el análisis de la volatilidad económica de Pierre Salama en este libro.

que permita suavizar el ciclo. El análisis neo-estructuralista de los efectos perversos de la volatilidad macroeconómica sobre las ganancias de competitividad, conduce a prescribir no sólo una regulación de la cuenta de capital, sino también una política industrial que favorezca las exportaciones y la sustitución de importaciones (French-Davis, 1999).

La justificación social de una política anticíclica se vuelve un argumento de peso en el debate. Frente a la constatación de que la recesión posterior a las crisis financieras aumenta la pobreza más de lo que la reduce la reactivación del crecimiento, la disminución de la volatilidad financiera aparece como una necesidad imperativa. Más aún, cuando se tiene en cuenta que tanto los salarios o las remuneraciones del sector informal, como los gastos destinados a la lucha contra la pobreza, muestran un carácter procíclico.

La reducción de la volatilidad financiera debería, por una parte, posibilitar un incremento de los gastos destinados a cubrir el riesgo de pérdida de ingreso cuando sobreviene la recesión y, por otra parte, restringir la magnitud y la duración de esa recesión, evitando así que ésta anule los efectos distributivos del crecimiento. La política macroeconómica podría, entonces, reducir la pobreza en la medida en que le permita al Estado suavizar el ciclo financiero. De esta manera, podría mantener, o incluso aumentar, los gastos públicos destinados a contrarrestar la destrucción de capacidades de crecimiento, tanto humanas como físicas (Ocampo, 2000).

Gran parte de los análisis que alimentan este debate recuerdan que no está probada la relación entre desigualdad y crecimiento, pese a lo cual insisten señalar que la elasticidad que muestra la reducción de la pobreza frente al crecimiento económico, es más elevada cuando disminuyen las desigualdades o cuando su nivel inicial es menor. Las más fuertes elasticidades de la reducción de la pobreza al crecimiento se han constatado en los países donde el coeficiente de Gini es bajo. En esos casos, un leve cambio en la desigualdad disminuye considerablemente la pobreza. De aquí se concluye que sería posible una regulación macroeconómica que reduzca la pobreza y las desigualdades.

No obstante, el alegato es prudente. Los propios trabajos del FMI (Cashin, Mauro, Patillo y Sahay, 2000) reconocen que sus programas agravan las desigualdades durante los dos primeros años de su aplicación, en particular cuando el desequilibrio externo se vuelve crítico, pero se justifican afirmando que las desigualdades habrían aumentado aún más en ausencia de estos programas. En lo que se refiere a los efectos sociales de una política anticíclica, la cuestión sería saber si la respuesta macroeconómica “óptima” para los pobres, lo es también para la economía en su conjunto. Estaría así justificada la necesidad de una nueva generación de reformas que torne más

distributivo al crecimiento, aunque se trate de una solución de *second best*. Sin embargo, los resultados de las investigaciones sobre la “medida del sesgo distributivo” que debería tener la política macroeconómica son considerados insuficientemente robustos, dado que aún no se ha determinado la “optimalidad” de la redistribución respecto de la estructura de la pobreza.

Más allá de las incertidumbres teóricas, la evidencia empírica sugiere que el crecimiento económico, por sí solo, tardaría lustros en eliminar la pobreza. Al plantear la necesidad de impedir la exacerbación financiera del ciclo de la actividad, el debate sobre la política económica extiende el campo de intervención pública más allá de los sectores en los cuales su pertinencia era reconocida, como la salud, la educación y el impuesto negativo.

En primer lugar, esta ampliación del campo de la intervención pública tiene que ver con una regulación de la cuenta de capital, que atenúe la gravedad de la recesión que sobreviene cuando se invierten las expectativas en relación con la sustentabilidad de la deuda (Ocampo, 2000). En este caso, no se trata de un cuestionamiento de la política económica, sino de dotarse de los medios para disminuir los efectos procíclicos de la inestabilidad financiera, entendiendo que los mismos reducen los efectos de la apertura económica sobre el crecimiento y las oportunidades de ingresos de los más pobres. La filosofía de este tipo de intervención es, ante todo, de orden prudencial. Limitar las posibilidades del endeudamiento privado y público con títulos a plazos demasiado cortos supone evitar que, durante las fases de expansión, la degradación del déficit de la cuenta de capital lleve a un escenario, hoy bien conocido, de la “profecía auto-realizadora” que conduce al riesgo de *default* en el pago de la deuda.

El realismo de la hipótesis da pie a la discusión. Cuando la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones es muy elevada, la autoridad monetaria puede encontrarse frente a una suerte de “cuadratura del círculo”, tal y como lo muestra el caso de Brasil. Por un lado, se debe elevar la tasa de interés (pese al excedente del presupuesto y de la balanza comercial). Por otro lado, la expansión de las exportaciones reactiva el crecimiento y genera un riesgo de aumento de las importaciones y de la inflación. El aumento de la tasa de interés en este contexto arriesga a tornar nuevamente insostenible el servicio de la deuda (Belluzo y Carneiro, 2004).

A esta concepción del papel que puede jugar el Estado para contrarrestar los efectos procíclicos de la inestabilidad financiera, se opone la justificación keynesiana de la necesidad de una política anticíclica derivada de la determinación de la demanda anticipada sobre la inversión. En esta perspectiva, la regulación financiera se concibe como condición de un *policy mix*, que sustenta una recuperación de la inversión y de aquí un aumento del empleo y,

por tanto, el nivel de los salarios. Pero esto supone una reducción de las tasas de interés, que reactive la inversión privada y pública y que, de este modo, evite la fuga de capitales que podrían derivarse de las expectativas de restricción de los movimientos de capitales⁹. La posibilidad de una reactivación por este mecanismo se apoya en el diagnóstico que afirma que la presión inflacionaria que resulta de la devaluación posterior a las crisis financieras, puede ser combatida mediante el control de los movimientos de capital y una política industrial, antes que por una política monetaria restrictiva y por una disminución de los gastos públicos¹⁰.

Esta corriente de análisis demuestra que la primera alternativa permite evitar la recesión, pero por otra parte subraya que la posibilidad de llevarla a cabo depende de la construcción de un pacto social de control de la inflación, que evite que se utilice la tasa de interés como variable de ajuste. En este sentido, parece cuestionable concebir la credibilidad de una política anticíclica apoyándose en la definición de nuevos clásicos¹¹, que reducen todo a un problema de consistencia inter-temporal (Sicsú, 2001), sin tener en cuenta su vínculo con la legitimidad política¹². Ignorando este último punto, no se cuestiona la tesis dominante que hace de la imperfección del mercado

9 Para un desarrollo sistemático de esta concepción post-keynesiana, aplicada al caso de Brasil, ver Sicsú, J., Oreiro, J.L. y De Paula, L.F., eds, 2003.

10 Este diagnóstico del caso brasileño se sustenta en la comprobación de tasas actuales de utilización de capacidades de producción superiores a la media histórica, lo que indica que el alza de precios traduce, en el contexto recesivo prevaleciente, la búsqueda de recuperación y no de incremento de los márgenes de ganancias. El aumento de las tasas de interés que se llevó a cabo en Brasil para evitar las fugas de capitales, las presiones para devaluar y la inflación resultante, no lograron impedir las recurrentes crisis de cambio y sus efectos recesivos. El control de la inflación es efectivo mientras dura la recesión, toda reactivación se acompaña de presiones inflacionarias que recuperan los márgenes de ganancias perdidos, pero conducen así a nuevos incrementos de la tasa de interés. Cf. Sicsú y Oliveira, 2003.

11 La credibilidad se define así por la convicción de los agentes en el compromiso inflexible de las autoridades con la estabilidad de los precios. Vale recordar que la hipótesis de expectativas racionales explica que los agentes conocen la tasa natural de desempleo y que, por tanto, las autoridades no pueden tirar partido de la curva de Phillips, lo que vuelve inútil cualquier política contracíclica (Sargent and Wallace, 1976). Contestan así a Milton Friedman que concluía -partiendo de la hipótesis de expectativas adaptativas- a un efecto provisorio de una política de expansión durando hasta que los agentes perciben la disminución de sus ingresos reales. La apelación de “nuevos clásicos” marcaba la ruptura total con la hipótesis keynesiana de no neutralidad de la moneda mismo a corto plazo. De la hipótesis de anticipación racional, se ha deducido que los costos de una desinflación son nulos a menos que los agentes no sean convencidos de su efectividad, este problema de credibilidad siendo solucionado por un banco central independiente (Rogoff, 1985).

12 El autor argumenta que los nuevos clásicos apuntan un problema real y desconsiderado por la literatura post-keynesiana al destacar la relación entre credibilidad y realización de un objetivo ☞

financiero el principal obstáculo al crecimiento; simplemente, no se considera la política anticíclica como medida preventiva contra la inestabilidad financiera sino como un medio de estabilización.

Considerar los aspectos distributivos de un pacto social como una variable de la credibilidad, exige un análisis de la relación post-keynesiana entre tasas de salarios, beneficios e interés que la considera como una determinación política del régimen de acumulación. Esto es así, en tanto estas variables representan la repartición de los costos y beneficios del financiamiento externo, la cual está dirigida por la política monetaria. Esta revisión de los aspectos distributivos del crecimiento económico, que los estructuralistas analizaban en los términos clásicos de la ley de Say, lamentablemente no fue el camino seguido por el neo-estructuralismo.

3. Del estructuralismo al neo-estructuralismo

En los años 60, los estructuralistas se interrogaron sobre el rol de la distribución de ingresos en el crecimiento, subrayando los límites que tendría un crecimiento impulsado por los bienes durables. En efecto, la tesis era que este modo de crecimiento profundizaba las desigualdades, la marginalidad social y la dependencia externa, ya que este sector económico es más importador, menos demandante de mano de obra y dominado por firmas multinacionales.

Este diagnóstico, formulado principalmente por Furtado¹³, marcó el debate político de entonces. La tesis del estancamiento fue desmentida por el milagro brasileño que permitirá el endeudamiento externo en los años cruciales 1960/1970. El problema de una demanda doméstica contenida, a la vez por el creciente desequilibrio del comercio exterior y por la distribución

☞ de estabilidad de los precios que depende de la coordinación con otros objetivos de la política económica. Esta coordinación no se plantea, en una visión keynesiana, en términos únicamente monetarios (presupuesto público equilibrado y Banco Central independiente) pero según los tres principios que define una política keynesiana para Tobin (1987): sus objetivos se refieren de manera explícita a variables reales; acción sobre la demanda; coherencia entre medidas fiscales y monetarias, lo que supone flexibilidad de una coordinación que lleva las fuerzas del mercado en la dirección deseada. La “*workability*” de la política monetaria implica arreglos institucionales. La diferencia entre las dos concepciones es política y la cuestión es entonces de saber si los agentes van a dar crédito al objetivo de las autoridades de inducir una recomposición de las carteras en favor de activos que reducen el desempleo, esto es, si los agentes van a ser keynesianos. En este sentido, la credibilidad remite a la legitimidad.

13 La primera formulación de esta tesis se encuentra en el libro “Desarrollo y subdesarrollo” de 1964 que se ha convertido en texto de referencia del pensamiento estructuralista.

de las rentas, descansa sobre la base de los análisis del régimen de acumulación de Marx, Kalecki y Robinson. Se explicaba como los obstáculos para la expansión de los bienes durables se resolvieron gracias al endeudamiento internacional, el cual habría permitido una redistribución que favoreció a las clases medias en detrimento de los sectores populares (Salama et Valier, 1990, Tavares, 1986). Sin embargo, como lo muestra Lustig (1982), el hecho de que los años 70 hayan desmentido la hipótesis de un estancamiento causado por la concentración de ingresos, no refuta la hipótesis de Furtado que vincula esa concentración a una estructura productiva que, por sus necesidades de importación, limitaba el crecimiento e implicaba un círculo vicioso entre concentración de ingresos y desequilibrios de la balanza de pagos. Esto, aún cuando es sabido que una redistribución de ingresos puede también inducir a una demanda más importante de bienes finales, cuya composición importada es más elevada.

La hipótesis de un círculo vicioso entre la restricción externa y sus efectos distributivos fue olvidada, pese a que el problema de la balanza de pagos se agravó desde entonces, implicando una vulnerabilidad financiera creciente y una concentración de ingresos más acentuada en la mayoría de los países de América Latina. Desde el punto de vista teórico, no es fortuito el hecho de que esa concomitancia ya no aparezca como una causalidad cuyos determinantes deben ser estudiados.

La herencia estructuralista que reivindican los neo-estructuralistas se asemeja a los fundamentos clásicos de los neoclásicos, y explica su convergencia en el presente con los neo-keynesianos. En los años '80, la interrogación sobre el rol de la distribución de ingresos en el crecimiento económico es sustituida por un análisis monetario del desequilibrio externo y del conflicto distributivo. Se deja así de establecer un vínculo entre uno y otro, remitiéndose sus causas respectivas a una falta de rigor de la política económica. De esta forma, el rol del Estado se justifica únicamente en función de las imperfecciones del mercado y desde una perspectiva microeconómica.

La argumentación desarrollada por Celso Furtado acerca de los obstáculos al crecimiento que se derivan de una distribución del ingreso demasiado desigual, se apoyaba en la hipótesis, que retoma de Raúl Presbisch, de la presencia de un ahorro insuficiente en la economía. Esta insuficiencia del ahorro se atribuía a que el consumo de las elites seguía el modelo de los países desarrollados, lo cual desaceleraba la acumulación y perpetuaba la concentración de ingresos; por este mecanismo se reproducía el excedente de mano de obra y se impedía, por último, un crecimiento de la participación de los salarios en los ingresos (a la inversa de lo que sucedía que en los países desarrollados). Para el análisis estructuralista, la ley de Say explica los límites de la demanda doméstica y la

concentración de ingresos (Serrano y Medeiros, 2004), lo que implica además el paradigma de neutralidad de la moneda que va a la par de la ley de Say como lo ha mostrado Keynes.

Sin embargo, Furtado (1979) había deducido del intercambio desigual la hipótesis de que los salarios podían tener un efecto distributivo. ¿Por qué? Porque mostraban una resistencia más pronunciada a la baja en los momentos críticos del comercio exterior, cuando se producía un desfase entre la contracción de las exportaciones y la restricción de las importaciones (Bielchowsky, 1988). Aunque Furtado haya percibido que tal posibilidad distributiva es contrarrestada por la devaluación que socializa las pérdidas de los exportadores en el pago de las importaciones, esto no lo lleva a una concepción keynesiana o marxista de la moneda.

Cuando la inflación se convierte en un elemento determinante del salario real, la interrogación de los estructuralistas sobre la interacción entre la distribución y el crecimiento cede lugar a un análisis del conflicto distributivo. Al mostrar que el alza de los precios se reproduce por sí misma en el juego de anticipaciones inducidas por los mecanismos de indexación de los salarios, se sientan los fundamentos de una teoría de la inflación inercial. Por cierto, esto explica la ineficacia de las políticas monetarias restrictivas para combatir la hiperinflación, pero reduce la dimensión económica de la distribución a una cuestión de anclaje de los precios. El anclaje es afectado durante los años 80 por el juego de indicadores, regularmente redefinido por la congelación de precios y salarios, combinado con un cambio de la unidad de cuenta. Estas políticas fueron calificadas de “heterodoxas” porque consideraban el déficit público como un resultado y no como una causa de la inflación, dado que el aumento de precios disminuía el valor real de los ingresos más rápido de lo que era posible disminuir los gastos¹⁴.

María da Conceição Tavares señala que sólo después de la consagración de Milton Friedman a través del premio Nobel, los estructuralistas comienzan a

14 El análisis post-keynesiano relativiza esta interpretación, recordando que el peso del servicio de la deuda externa impone la emisión de títulos, cuya tasa de interés debe cubrir la anticipación de devaluación para recuperar las divisas de los exportadores que permitan saldar esos compromisos. Esta interpretación plantea el problema de la inflación como un problema de distribución desde el punto de vista de la preservación de márgenes de ganancia que permitan igualar el rendimiento de la inversión dirigida hacia el mercado interno con la que se dirige a la exportación (Belluzo y Almeida, 2002). Los aspectos distributivos de la inflación y sus efectos perversos sobre el crecimiento económico son claramente relevados recurriendo a la teoría kaleckiana de los precios, pero el núcleo del problema se sitúa entonces en la “financiarización” de la riqueza o en el carácter patrimonial que adquiere la acumulación de capital, sin plantear la distribución del excedente económico como una variable de primer orden.

tomar en cuenta la dimensión monetaria del financiamiento del crecimiento (Biderman *et al.*, 1996). La explicación de la inflación como un fenómeno monetario que permitía el concepto de anticipación representa una verdadera “conversión”, liberando a los herederos del estructuralismo de la concepción clásica de la moneda que condujo a explicar el carácter estructural de la inflación por la inelasticidad de la oferta que genera una demanda insatisfecha.

El economista brasileño Ignacio Rangel ya había subrayado que la insuficiencia crónica de la demanda (que demuestra la persistencia de capacidad ociosa en el sistema productivo) era ante todo el resultado de una mala distribución de ingresos, derivada de una tasa demasiado alta de explotación que conduce a que la inflación se convierta en un mecanismo que compensa los costos unitarios demasiado elevados. La emisión monetaria validaba este mecanismo y permitía que el gobierno cubriera, de este modo, su propio déficit. Ya en esa época, Rangel había identificado los riesgos de lo que denominaba una *receta inflacionaria*, donde la emisión ratifica el alza de los precios, sostiene la actividad y contrarresta así la tendencia a la depresión, implícita en la acumulación de capacidad ociosa de producción. Tal como lo temía Rangel, esta receta degeneró efectivamente en la hiperinflación, desembocando en la recesión¹⁵.

Bresser Pereira (2002), quien fuera uno de los principales defensores de la teoría de la inflación inercial, retoma este análisis para señalar que una estabilidad macroeconómica que a su vez permita una reactivación sustentable del crecimiento, exige una reducción de las tasas de interés a niveles que garanticen a la vez un grado adecuado de tensión entre la oferta y la demanda y un aumento sustancial de las exportaciones. Esto supone un nuevo equilibrio distributivo a nivel macroeconómico. En ausencia de un pacto social, para lograrlo no existiría otra alternativa que la política populista de aumentos nominales de salarios de los años 80 y las políticas de valorización del cambio de los años 90 que califica de neo-populistas. Si bien las privatizaciones y la reforma administrativa disminuyeron las cuasi-rentas de monopolio de los burócratas, no son una respuesta a la presión política que genera el conflicto distributivo. Más recientemente, la baja de las tasas de interés y la depreciación cambiaria se plantean como condiciones del equilibrio distributivo que debe encuadrar las “metas de inflación” en función de objetivos de recaudación de impuestos y de divisas. El anclaje del tipo de cambio, que se impuso como medio de estabilización en el proceso de apertura económica de Brasil,

15 Cf. Rangel, I, *A Inflação Brasileira, Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1963, citado por Campos, 1998, p. 100.

supone que el éxito de la estabilización debería manifestarse en la disminución de la necesidad de depreciación cambiaria; por lo tanto, de la caída de los salarios medios. Entonces, señala Bresser Pereira, alcanzar la estabilización por esta vía conlleva un costo salarial a futuro, pero para que el modelo de crecimiento sea sustentable, debería fundarse en una redistribución que se extienda más allá de la clase media.

Si bien este argumento tiene la virtud de recordar el aspecto distributivo del crecimiento, no impide que se haga eco de la tesis de la mala macroeconomía del populismo que implicaban las políticas expansivas y de sobrevaluación del tipo de cambio, ambas tendientes a favorecer el crecimiento y redistribuir ingresos (Dornbusch y Edwards, 1990). A un nivel más general, hay que subrayar que las críticas de la liberalización que reformulan la economía del desarrollo en un marco ortodoxo (como las de Dani Rodrik (1997), Paul Krugman (1992) o Joseph Stiglitz (1989) muestran que la intervención pública en la distribución de ingresos puede constituir un “óptimo de Pareto superior” (Serranno y Medeiros, 2004). Sin embargo, el problema institucional provocado por la tesis del populismo económico continúa planteando el problema de las condiciones políticas de la intervención pública que pueden garantizar la eficacia jurídica o administrativa capaz de impedir la creación de rentas. Desde luego, una inflexión de la trayectoria económica mediante una intervención selectiva del Estado, tendiente a suavizar el ciclo y promover la competitividad, exige una capacidad administrativa garantizada por la independencia del poder judicial, del mismo modo que la independencia del banco central debe evitar la eventualidad de una desviación populista en la política monetaria.

Este tipo de posiciones puede parecer políticamente ingenua (Fontaine y Lanzarotti, 2001). Creer que el problema del *rent seeking* remite a la calidad de las instituciones que posibilitan una macroeconomía adecuada, tiene por presupuesto teórico una visión del mercado como mecanismo puramente económico, equiparable a una ley física y por lo tanto desprovisto de toda dimensión social. Esto, aún si ciertos agentes tienen más poder que otros y si el mercado es encuadrado por reglas. De este modo, esta posición actualiza el individualismo metodológico, reduciendo las disfunciones macroeconómicas a problemas de asimetría de información. Es en estos términos que los neo-estructuralistas analizan hoy los efectos de histéresis de la profundización de la pobreza que acarrea la volatilidad del crecimiento atribuida a las imperfecciones de los mercados financieros.

En cambio, si uno se interroga sobre el papel de la moneda y de otras instituciones como expresión de compromisos sociales, la problemática clásica del impacto de la distribución del excedente económico sobre el crecimiento

conduce a explicar la vulnerabilidad financiera como resultado de una política monetaria que sustenta la acumulación de capital gracias al endeudamiento público. Este determina su valorización financiera, compensando así el desincentivo a la inversión que implican sus efectos distributivos. La búsqueda de rentas no es, entonces, más que un aspecto de la interacción entre la economía y la política, que la teoría de la regulación intenta poner de manifiesto.

4. De la regulación monetaria de la repartición a la vulnerabilidad financiera

La crítica ya comentada a la tesis estagnacionista de Furtado mostraba que los límites de la acumulación, derivados de la concentración de ingresos, habían sido superados gracias al endeudamiento externo. El efecto perverso de las desigualdades sobre la dinámica de la demanda deja de ser solamente, como pensaban los primeros estructuralistas y siguen pensando los neoestructuralistas, un resultado del retraso tecnológico (Fajnzylber, 1990) o del modelo de consumo de las elites (Sunkel, 1993). El reto distributivo, antes de ser una cuestión de oferta, remite al régimen de acumulación implicando lo que se llama hoy día de vulnerabilidad financiera. Considerar su economía política en esta perspectiva, por tanto mas allá de las asimetrías de información que revela, implica analizar el problema distributivo como resultado de la política monetaria que hace del endeudamiento público la variable determinante de la convertibilidad. Los límites al desarrollo del mercado interno, antes de manifestarse como problema de oferta (la heterogeneidad de las estructuras de producción frena la difusión de las alzas de productividad y de salarios), son el resultado de una política de ingresos implícita al endeudamiento, lo que continua verdadero en economía abierta. La demanda doméstica no puede, por tanto, apenas ser considerada como una variable dependiente de la oferta, y, por fin, como una función de la competitividad. Esta última cuenta pero es también determinada por la política monetaria.

En contraste, partiendo del principio keynesiano de la demanda efectiva y de una concepción de la moneda en línea con los trabajos de la teoría de la regulación, la concentración de ingresos y los límites del mercado interno se explican como una dinámica histórica que remite al siguiente hecho: ni la regulación del mercado de trabajo ni la política monetaria permitieron en América Latina, como sucedió en los países desarrollados, que el consumo popular se convirtiera en el principal factor de expansión de la demanda efectiva en tanto que la industrialización fue impulsada principalmente por

los bienes durables. Tal evolución demuestra que, en América Latina, nunca se establecieron la relación salarial y el régimen monetario, a la imagen de lo que la teoría de la regulación denominó “compromiso social fordista”. Más allá de las particularidades nacionales de las reglas salariales y de las reglas monetarias, la evidencia muestra que en América Latina, a la inversa del fordismo, las mismas tienden a reproducir la concentración de ingresos (Marques-Pereira y Théret, 2004).

En la región, la regulación del mercado de trabajo depende en parte de una aplicación discrecional de las leyes sociales. La importancia que reviste esta regulación, que discrimina entre los que eluden la ley y los que se ajustan a ella, determina el grado de informalidad del trabajo y de la presión que ésta ejerce sobre el nivel de los salarios en el sector formal¹⁶. Esta articulación entre formalidad e informalidad se concretiza en los “circuitos de movilidad” que se verifican entre “estatutos de actividad”, mediante la complementariedad de las fuentes de ingresos que les corresponden. De esta manera, los hogares pueden contar con la posibilidad de que al menos uno de sus miembros obtenga un contrato de trabajo que otorgue acceso a la seguridad social o a un programa de vivienda social. Bruno Lautier (2004) demostró que esta complementariedad se pudo verificar en tanto crecieron el empleo asalariado y la masa de salarios. Su progresión aseguraba la de la demanda de bienes y servicios y a la vez garantizaba las compras a las pequeñas empresas, pero también el ahorro permitía abrir nuevas empresas. Esta complementariedad se deshace desde los años 80 por las siguientes razones: la proporción de los salarios en la renta nacional disminuye; la transición demográfica engrosa el número de trabajadores autónomos (o pequeños propietarios) dependientes de una demanda de bienes-salario informales y este efecto es tanto más fuerte en tanto que disminuye el empleo formal.

La democratización de los años 80 no ha alterado en absoluto la restricción de la aplicación de la legislación laboral, pese a la organización de la sociedad civil y a la revitalización del sindicalismo. Paralelamente, el cambio de las

16 La hipótesis convencional de una segmentación del mercado de trabajo por sus características formales o informales no ha tenido en cuenta la repartición de ingresos que opera la regulación del mercado de trabajo. El problema no es que existan sectores económicos distintos, sino la repartición de la riqueza y la forma de valorización del capital que permite una regulación del precio del trabajo y de las oportunidades de ocupación que se realiza por medio del imaginario social (representaciones y procesos de identificación colectivos que vehiculan la estigmatización de los sectores populares), de las políticas públicas y de los ajustes de mercado. Tanto en las relaciones salariales como en las que no lo son, el sometimiento del trabajador sigue siendo una norma social (Lautier y Marques-Pereira, 1994).

relaciones monetarias tuvo un impacto social más decisivo. La liberalización económica refuerza hoy la informalidad del trabajo. Esta puede ser ahora percibida como condición de la estabilidad de precios bajo el argumento de que el incremento de la inflación anulaba todo avance de los salarios y, de manera más general, toda voluntad política de reducción de las desigualdades que presagiaba la democratización. Dada la inflación anterior, la estabilidad de precios que permitió la liberalización económica se volvió el medio para legitimar, durante los años 90, la desregulación del mercado de trabajo; o, por lo menos, la informalización de las relaciones de empleo, tal como lo ilustra la oposición en este plano que se observa entre los casos de Brasil y la Argentina (Lo Vuolo y Marques-Pereira, 1999).

El crecimiento de la deuda durante estas tres últimas décadas condujo a que la regulación del mercado de trabajo se realizara tanto a través de la complementariedad entre estatutos formales e informales de actividad, como a través del impacto de la política monetaria sobre la fijación de precios relativos. En principio, este impacto se ejerce de manera directa sobre la inflación, pero luego también de manera indirecta, en tanto la inflación es controlada a través de los determinantes macroeconómicos del empleo y de las nuevas formas de flexibilidad del trabajo sobre las que se basó la estabilización.

Esta evolución del régimen monetario, derivada de lo que parece ser una restricción política de reproducción de las desigualdades, implicó una redefinición de las reglas monetarias en función de las condiciones de financiamiento externo. Estas no son únicamente expresión de la coyuntura internacional, sino también de una trayectoria macroeconómica que vuelve, de manera recurrente, insostenible el servicio de la deuda. La crisis de la deuda de 1982 produce una primera redefinición del régimen monetario, en tanto instauro un sistema de precios que da lugar a un “impuesto inflacionario”, disimulando de este modo el impacto distributivo del servicio de la deuda externa acumulada durante los años 70. La segunda redefinición se deriva del restablecimiento del financiamiento externo a principios de los años 90; por este mecanismo, el anclaje nominal del valor, que hasta ese momento se limitaba a los activos financieros, se extiende al conjunto de precios mediante un anclaje cambiario que agudiza la competencia en el mercado de trabajo. Por último, una vez que el servicio de la deuda pública se volvió nuevamente insostenible, se trata de institucionalizar esta regulación del mercado de trabajo mediante “reformas estructurales” que exigen asentar la estabilización sobre un excedente comercial y presupuestario.

En los años 80, el pago de los servicios de la deuda externa debe ser considerado como la principal variable explicativa de la inflación. ¿Por qué? Porque indujo no sólo a la devaluación durante toda la década (para alcanzar

un excedente comercial), sino también a la emisión de títulos de la deuda pública, cuya tasa de interés se eleva en función de la “anticipación de la devaluación”, construyéndose así un círculo vicioso que se completa por la aceleración de la inflación. El impacto sobre los precios relativos de este proceso opera una transferencia de valor que hace pagar el servicio de la deuda a aquellos que no tenían el poder de fijarlos, o sea los asalariados y los empleados informales. Mientras tanto, otros podían no sólo ajustar sus ingresos al alza anticipada de los precios, sino además aumentar el rendimiento de su ahorro gracias al alza de la tasa de interés real, impulsada por los títulos de la deuda pública.

En este contexto, la política monetaria tuvo un impacto mucho mayor que el sindicalismo en la definición de los compromisos sociales que organizan la fijación de ingresos del trabajo en el sector formal. La negociación colectiva nunca logra obtener una indexación de los salarios nominales que recupere el poder adquisitivo que la inflación ha deteriorado. Este razonamiento es válido también para los ingresos del sector informal, por dos razones: por una parte, los salarios que allí se pagan se fijan en referencia a la norma legal y, por otra parte, los ingresos por los bienes y servicios que allí se producen son fuertemente dependientes de la masa salarial (Lautier, 1991). Además, la política monetaria neutraliza la voluntad política de universalización de los derechos sociales que, en los hechos, queda acotada al derecho a la asistencia, conforme a la reorientación liberal de la acción social del Estado sobre los grupos más vulnerables que analiza Lautier en este libro.

Cuando en la primera mitad de los años 90, se perfila nuevamente la posibilidad de financiamiento externo de un déficit comercial, la estabilización puede emprenderse a través de la intensificación de la competencia que implica la apertura. El anclaje cambiario jugó un papel importante para quebrar el carácter inercial de la inflación, pero al mismo tiempo fue un medio para intensificar la competencia en el mercado de bienes. De este modo, ejerció presión para reducir los costos del trabajo, no sólo a través del aumento de su productividad gracias a la renovación de equipamientos –favorecida por la liberalización comercial y la sobrevaluación cambiaria–, o por el establecimiento de nuevas formas de organización de la producción, sino también por la presión para la desregulación o la creación de nuevas formas de informalidad laboral (como la subcontratación de una parte de la producción hacia trabajadores independientes carentes de protección social).

La desconcentración de ingresos que permite el control de la inflación se interrumpe así rápidamente, porque se reduce el contenido en empleo del crecimiento económico, lo que aumenta aún más la presión hacia la precarización del empleo o la informalidad del trabajo (Cacciamali, 2001).

De este modo, la política monetaria hace del valor del trabajo que “señalan” los mercados la norma, o al menos el parámetro de la negociación social.

La distribución que ahora logra operar el mercado de empleo, siguiendo el impulso de la reestructuración productiva inducida por la apertura económica, prolonga la que en un primer momento se realizó a través de la inflación. Si la inflación reguló durante largo tiempo el valor real del trabajo y de los derechos sociales (desvalorizando las jubilaciones y los presupuestos de la salud pública), en lo sucesivo la desinflación obtenida con la apertura económica socava, a través de la desregulación y de la informalización del trabajo, la negociación en torno al precio del trabajo y a la organización productiva del mismo. Esto es lo que explica la ausencia de resistencia social o de rechazo electoral al plan Real en Brasil y al plan de Convertibilidad en Argentina que demostraron las reelecciones de Cardoso y Menem.

El pasaje a la flexibilidad del tipo de cambio, que se verifica cuando la sobrevaluación se vuelve insostenible, no atenúa la presión para la reducción de costos. Si bien la depreciación cambiaria permite contar con un excedente en la balanza comercial, y disminuir, de este modo la necesidad de financiamiento externo, la tasa de interés no disminuye de manera significativa. En ausencia de una perspectiva de crecimiento, esto estanca la inversión directa y aumenta las repatriaciones de beneficios de las empresas multinacionales. Por otra parte, una vez que finalizan las reestructuraciones patrimoniales de las grandes empresas públicas, la capacidad de financiamiento externo se reduce aún más que la necesidad de financiación como lo muestra Pierre Salama en este libro. Mientras el excedente de la balanza comercial no alcance a cubrir el déficit de la cuenta de capital, y aún cuando se logre superávit fiscal, el nivel de la tasa de interés debe ser lo suficientemente elevado como para asegurar entradas de divisas. Lo ilustra el contraste entre el *default* de Argentina que permite aumentar –sin entrada de capitales– sus reservas gracias a los dos superávits y Brasil que es mucho más dependiente de las entradas de capitales.

La desaceleración de las ganancias de productividad explica la importancia acordada a las reformas estructurales del mercado de trabajo y de la protección social. Desde que se logró la desinflación, la valorización del capital ha implicado una reducción del costo del trabajo que pasa por la flexibilidad de los estatutos del empleo y de su remuneración, directa o indirecta. Esta apuesta sobre el precio del trabajo extiende el terreno en donde se juega la credibilidad de la política monetaria para los acreedores: ahora también abarca a la “privatización” de los derechos sociales. Así, en este último período, luego de haber realizado la apertura del comercio y de la cuenta de capital, el conjunto del programa de liberalización se impone a

través de lo que los organismos internacionales llaman las reformas de “segunda generación”. Estas reformas están vinculadas más específicamente con las instituciones que deberían mitigar las imperfecciones del mercado y más específicamente con aquellas que deberían consolidar el excedente presupuestario, bajando al mismo tiempo los impuestos, en el entendimiento que su nivel demasiado elevado explicaría la reducción de la inversión en la misma medida que las “rigideces” del mercado laboral. A esto se suma una regulación prudencial del mercado financiero que permitiría atenuar los efectos procíclicos del próximo shock externo.

Esta simplificada historia de la política monetaria clarifica la importancia que la misma reviste en los compromisos sociales que rigen la distribución de los ingresos y la riqueza. En los años 70, el endeudamiento externo permitió eliminar las limitaciones de la acumulación de capital, transformando un “vicio” –la concentración excesiva de ingresos– en una “virtud”. Al acentuar esa concentración permitió ampliar aún más el mercado de bienes durables a través del aumento de los salarios de la clase media y de su acceso al crédito, incrementando los márgenes de ganancia bajando el costo del trabajo no calificado y contribuyendo, por otra parte, a bajar el costo financiero de la inversión. En los años 80, la política monetaria neutralizó los efectos que podría haber tenido la democratización sobre una distribución más progresiva de los ingresos. En los años 90, la desinflación legitimó la liberalización o, al menos, la desmovilización del movimiento sindical, perpetuando la concentración de ingresos en un contexto de estabilidad de precios; de este modo, continuó frenando la demanda doméstica, pero aseguró la valorización de los activos a través de la privatización de los servicios colectivos y la emisión de títulos de la deuda pública, lo cual permitió a su vez cubrir el crecimiento del déficit comercial. Por último, las más recientes crisis financieras parecen haber consolidado definitivamente la legitimidad de la liberalización, revisada por el consenso post-Washington, que bien podría llamarse ahora “consenso de Brasilia”, desde que el partido más crítico de la izquierda latinoamericana (el PT) lo instrumentaliza para llegar y mantenerse en el gobierno.

Desde esta perspectiva, la pérdida de autonomía de la política monetaria que ha implicado el endeudamiento externo se debe caracterizar por el carácter rentista de la valorización de capital. Del endeudamiento internacional de los años 70 hasta la estabilización obtenida con la liberalización económica de los últimos años, la política monetaria se va acomodando con este criterio. Primero, durante dos décadas, se acomoda a la inflación haciendo pagar la deuda a los empleados como tomadores de precios y luego quitándoles sus derechos sociales, mientras que las elites latinoamericanas

se beneficiaron gracias a la recomposición patrimonial que les permite realizar la globalización financiera.

En una perspectiva de largo plazo, ese hecho expresa su resistencia histórica al desarrollo de una sociedad salarial y su dependencia *vis-à-vis* de los mercados internacionales se asemeja a una “servidumbre voluntaria”. La pérdida de soberanía monetaria que implica una deuda pública indexada sobre el dólar (incluso implícitamente por el nivel de la tasa de interés que cubre el riesgo cambiario), no es el resultado inevitable de la globalización financiera, sino que debe entenderse como una renuncia al ejercicio de esa soberanía que permitió perpetuar, con nuevas formas, los compromisos sociales que organizan la distribución de ingresos.

En esta historia de la política monetaria, es necesario subrayar la importancia que reviste el debate económico en el compromiso social actual sobre la estabilidad de precios. El pensamiento hoy hegemónico justifica a la estabilidad de precios como “condición” de la reactivación del crecimiento y de la reducción del desempleo, en tanto la interacción entre la demanda doméstica y la competitividad dependería de las ganancias de productividad que el mercado de trabajo debería transformar “naturalmente” en una elevación de los salarios. El consenso que se ha establecido sobre esta interpretación oculta las verdaderas causas macroeconómicas de las crisis financieras: los efectos distributivos del endeudamiento externo que limitan el crecimiento al aumentar, en la distribución del excedente económico, la parte de la renta financiera en detrimento de los beneficios productivos y aún más de la del salario. De paso, esto es lo que explica la persistencia de los bajos niveles de inversiones productivas en los años 80.

El problema es ahora saber si los compromisos sociales que organizan esta distribución pueden mantenerse, en tanto la variable de ajuste elegida para preservar la estabilidad de precios (la tasa de interés) implica la necesidad de tener un excedente presupuestario con un horizonte indeterminado. Plantear la pregunta acerca de la solidez del compromiso social que supone esta radicalización de la política monetaria, significa esclarecer la paradoja de una pérdida la soberanía monetaria del Estado que resulta del papel que éste le atribuyó a su política monetaria en la distribución de ingresos. Entender de qué manera ésta puede ser legítima y creíble explica, por qué los gobiernos que se pretenden de izquierda pueden denunciar hoy como “irresponsable” todo *policy mix* de reactivación de la demanda y de la inversión.

5. La soberanía monetaria redefinida por el “riesgo moral” de la intervención del FMI

Desde hace 30 años, el Estado intenta manejar el conflicto distributivo a través del endeudamiento. Lo hace asegurando la función de “reserva de valor” de la unidad de cuenta nacional, gracias a la emisión de títulos de la deuda pública. Esto plantea las crisis financieras, tanto las de principios de los años 80 como las últimas, como un problema de soberanía monetaria.

En la actual ausencia de un anclaje cambiario, esta apuesta implica ahora no sólo la necesidad de un excedente comercial y presupuestario, para cubrir el déficit en la cuenta de capital que genera el servicio de la deuda, sino también proseguir con las reformas estructurales que supuestamente condicionan la confianza financiera en la moneda nacional. En otras palabras, consolidar los compromisos sociales que definen el ejercicio de la soberanía monetaria y política, implícitos en esta estrategia de estabilización que lleva ya décadas en la región. El debate público se vuelve decisivo. Los argumentos gubernamentales se construyen en la negociación de la autoridad monetaria con el FMI y con la clase política. Este diálogo es delimitado por la ideología que impone la teoría económica imperante. La perspectiva contractualista de la credibilidad y la legitimidad de la política económica justifica el traspaso de la soberanía monetaria a la autoridad del FMI, haciendo de las “condicionalidades” de sus préstamos el medio para reducir el riesgo moral que supuestamente los mismos implican (Mussa, 1999). El argumento busca reforzar la autoridad del FMI por las cláusulas de indemnización predefinidas en los títulos soberanos en caso de *default*.

Sin embargo, lo que está en duda en la norma monetaria, en tanto garantía de la liquidez financiera, no es únicamente el riesgo moral de un préstamo en última instancia, tendiente a cubrir créditos dudosos e incitando a financiamientos mal evaluados, si bien esto debería evitarse, en el futuro, mediante una mejor regulación prudencial. Hay otro riesgo, de naturaleza social, vinculado con la condicionalidad de la asistencia internacional: es la presión para asegurar una regulación del mercado laboral que reduzca el costo laboral gracias a las reformas estructurales.

Reducida a una lógica contractual, la “totalidad social” que instituye la moneda (bien público que requiere su expresión en tanto comunidad de pagos) se limita a la mentada “mano invisible del mercado”. De este modo, la teoría económica convencional formaliza, de un punto de vista antropológico, la aspiración del orden económico a “autonomizarse” para constituirse en un campo de acción autosuficiente y axiológicamente neutro (Orléan, 1998). La independencia del banco central se convierte en una

regla que despoja a la moneda de los atributos de la soberanía política y el carácter de bien público de la moneda es reducido a un mero principio de coherencia inter-temporal de la política monetaria. Su función se limita, entonces, a evitar riesgos sistémicos y preservar la estabilidad de los precios.

De este modo, la cotización de la moneda se vuelve autorreferencial, a la manera de un título financiero, pero su estabilidad no deja de depender de reglas jurídicas. Esto es lo que explicita el FMI haciendo de la condicionalidad de sus préstamos, y de lo que implican en materia de regulación social, el medio para reducir el riesgo moral de su intervención. En este contexto, mantener la confianza en la moneda implica dejar de considerar la decisión presupuestaria y las reglas del mercado de empleo como prerrogativas de la soberanía política.

El proyecto de una moneda neutra –mercancía pura, cuyo valor estaría regulado por la ley de la oferta y la demanda– constituye el fundamento teórico del anclaje de la tasa de cambio llevado a cabo en América Latina en los años 90. Su credibilidad terminó tropezando con un desequilibrio externo que no es para nada novedoso. Las crisis monetarias que este desequilibrio genera en el contexto de la liberalización financiera, no revelan sólo un problema de inconsistencia inter-temporal de la política económica, sino también un uso del poder monetario que es insostenible a largo plazo, esencialmente desde el punto de vista financiero, aunque también a nivel de la cohesión social que favorece. El hecho de que la teoría sea verdadera o falsa no impide que ésta oriente la acción de los Estados. Para algunos, esto sucede por elección; para otros, como una trampa que redefine la soberanía monetaria a tal punto que la agenda de reformas estructurales condiciona ahora el sostén del FMI que, supuestamente, evitaría el “descenso al infierno”. La crisis argentina mostró el contrario.

Lo que debería ser una metamorfosis de convicciones financieras en convicciones políticas (y lo fue efectivamente en el caso de la Argentina), en realidad nos remite a las palabras de Simmel sobre la interacción entre lo que él denominaba “provincias de la vida social” a moneda, el derecho, la intelectualidad¹⁷. En este enfoque, la moneda sólo constituye una mediación

17 Conviene señalar aquí que el análisis de Simmel no muestra solamente que ésas son las tres formas primarias del lazo social, sino además que las dos últimas desdoblan, desde el siglo XIX, la ancestral figura monetaria de la comunidad de pagos en una representación de la sociedad mediante los derechos del individuo, promovidos al rango de valor supremo. Por otra parte, se puede considerar que la institución de la garantía pública del prestamista de última instancia, que consagra el advenimiento de las finanzas capitalistas, hace que la moneda pierda su papel de representación primordial de la totalidad social, que tenía desde la época de las sociedades ☞

simbólica eficaz si está en consonancia con el derecho y la intelectualidad imperante. No debe extrañar, entonces, que la doctrina monetaria derivada de las innovaciones financieras busque, efectivamente, redefinir las reglas jurídicas.

Si bien el recorrido de esta conversión en América Latina no permite evaluar su fuerza doctrinaria, ilustra hasta qué punto la experiencia latinoamericana es una imagen exacerbada del funcionamiento de la legitimidad política, que, para bien o para mal, está íntimamente ligada al régimen monetario. La representación de la totalidad social que se forjó en el campo monetario, demuestra hasta qué punto la legitimidad política puede, en los hechos, establecerse menos en referencia a la figura del interés general que a la medida del valor de los bienes y las personas. De este modo, la estabilidad del patrón monetario se convierte en el valor primordial. En los hechos, esto explica por qué la liberalización, incluso la del mercado de empleo y de la protección social, pudo ser legitimada por el efecto riqueza de la desinflación.

La reducción del desequilibrio externo y de la credibilidad de la política monetaria a una microeconomía de la competencia imperfecta, hoy explica la transferencia de soberanía monetaria que está implícita en el arbitraje que realizan los mercados financieros, sea convirtiendo la reestructuración de la deuda pública en una simple cuestión de definición de contratos¹⁸, sea en la redefinición de los derechos sociales y de los contratos de trabajo. Más allá del

☞ simples. La garantía pública, en la medida en que garantiza la estabilidad de una moneda privada y funda el capitalismo sobre el sistema salarial y la moneda, hace que la moneda pierda importancia como signo de pertenencia nacional frente al derecho que legitima los contratos que ella permite establecer (Théret, 1998a). El advenimiento actual de una moneda auto referencial realizada con las creencias de agentes financieros (por la garantía política que les otorga la independencia de la banca central) la sublimación del mensaje keynesiano en la teoría económica. De este modo, el patrón monetario ha efectivamente retomado su lugar de rol primordial de simbolización del lazo social. Las metas de inflación que definen los márgenes de maniobra financiera de la política económica enterraron, en todo caso, lo que John Hicks había designado como “patrón trabajo”, al analizar el efecto de los acuerdos salariales del Estado de Bienestar sobre la demanda de la moneda (Boyer, 1993).

18 Lo que justifica hoy las proposiciones de procedimiento internacional en relación con las normas de incumplimiento de las deudas soberanas, ya sea por la inclusión de cláusulas de acción colectiva en los contratos de deuda soberana que recomienda el Tesoro de los Estados Unidos, como por el enfoque estatutario de una corte internacional de “quiebras” que propone Anne Krueger (2002) al FMI. El litigio entre acreedores y deudores abre la vía para una suspensión de pagos que amortice el shock de mercado. El problema es entonces el de la autoridad de arbitraje, que puede ser un tribunal del país del inversor, como se observó en el caso de los títulos peruanos, o una institución cuya autoridad procede de la soberanía de los Estados, lo que consagraría en el derecho internacional la transferencia de soberanía hacia el FMI que ya se operó de facto por la necesidad de liquidez internacional que sólo esta institución puede brindar y que, implica ejecutar una decisión que es en principio de la Reserva Federal (Sgard, 2002).

contexto internacional, desde un punto de vista doméstico, la perspectiva de una reactivación que perpetúe el ciclo, depende del poder de la doctrina para transformar las exigencias financieras en principios legítimos de derecho.

El debate sobre las reformas estructurales limita el papel del Estado a la regulación prudencial y a una política social que busca la “empleabilidad”; política que, en los hechos, se reduce a una asistencia focalizada. Se constituye así un conjunto de excluidos sin más derechos sociales, que engloba aquellos que pierden la seguridad social debido a la informalidad del mercado de trabajo, y aquellos que no tienen acceso a la asistencia porque no son los más pobres. Esta nueva “cuestión social” de que habla Lautier en este libro pone de manifiesto el déficit de legitimidad de la política monetaria, pero el debate sobre este tema no puede articularse en el terreno de la política económica mientras la esfera monetaria y la esfera real sean analizadas separadamente. Esto es así porque se deja fuera del debate, la herencia de una necesidad de financiamiento externo estructural y lo que éste implicó sobre la distribución de ingresos a través de la política monetaria.

Desde esta perspectiva, el problema de la credibilidad de toda política económica, no es sólo una cuestión subjetiva de expectativas de los agentes económicos, que se pueden reducir a expectativas racionales o a una convención percibida como un fenómeno esencialmente psicológico. La credibilidad de toda política económica es un conjunto de creencias sobre la capacidad de la misma para asegurar una combinación de intervenciones jurídicas, monetarias y discursivas (éstas últimas determinan la opinión pública y la deliberación política) cuya coherencia le permite producir los efectos buscados. Esta concepción alternativa de la efectividad de la política económica (Théret, 1998b) aclara por qué la credibilidad de la política económica, tal como la presenta el FMI, vincula la baja de las tasas de interés y la posibilidad de recuperar los márgenes de maniobra presupuestarios con la realización de reformas estructurales. Es decir, con la definición de reglas que, supuestamente, deberían asegurar el buen funcionamiento de los mercados con la aprobación parlamentaria de estas condicionalidades. No se desarrolló aquí el análisis que propone Bruno Théret acerca de las formas de compatibilidad entre los tres tipos de intervenciones mencionadas. Ese es un programa de investigación que permitiría evaluar si las crisis financieras anuncian o no el final de la era neoliberal en América Latina. Aquí, nos limitamos a mostrar que la eficacia de una política anticíclica parece poco probable, desde el punto de vista macroeconómico, sin la emergencia de una representación de la justicia social que obligue al Estado a imponer un avance de los salarios que acompañe las ganancias de productividad y la universalización de los derechos sociales ligados al trabajo. Este argumento, igualmente planteado como

condición de la efectividad de toda política social de lucha contra la pobreza en el capítulo de este libro escrito por Bruno Lautier, sugiere que, en América Latina, la ausencia de soberanía de la ley que expresa la informalidad creciente del mercado de trabajo desde hace dos décadas va a la par de la renuncia de soberanía monetaria del Estado.

En este sentido, la tesis que defiende hoy el FMI, haciendo de la condicionalidad de sus préstamos, y por lo tanto de su injerencia en esferas propias de la soberanía nacional como la protección social o la regulación del mercado de trabajo, el único medio para contrarrestar el riesgo moral de su rol de banquero central internacional, es una retórica que explicita la redefinición de la soberanía tanto monetaria como política. Incluso suponiendo que su credibilidad esté así asegurada, no es garantía de un crecimiento sustentable ni de una reducción de las desigualdades toda vez que se estima que la distribución de ingresos es un determinante del crecimiento y de su estabilidad.

CAPÍTULO 3

UNA PROTECCIÓN SOCIAL MUTUALISTA Y UNIVERSAL: CONDICIÓN PARA LA EFICACIA DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Bruno Lautier

1. Introducción

La estabilización macroeconómica, la reducción de la desigualdad del ingreso y la expansión de la demanda interna son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para la reducción de la pobreza en América Latina. Trazan el marco para la aparición de una verdadera seguridad (social), pero no definen su contenido. Es que la relación entre vulnerabilidad y pobreza continúa siendo el fundamento de las políticas sociales, que son diferentes de las políticas de lucha contra la pobreza.

En efecto, las políticas de lucha contra la pobreza pueden ser definidas como políticas de compensación parcial del fracaso de las políticas sociales; esto es, por no atacar las causas sociales de la pobreza¹, estas políticas reproducen permanentemente las condiciones que las generan. Esta distinción entre la lucha contra la pobreza y la lucha contra sus causas sociales (las que se pueden agrupar bajo el término de “vulnerabilidad”) constituye el fundamento de las políticas sociales modernas.

En realidad, la lucha contra la vulnerabilidad fue el origen de las políticas sociales en la Europa de finales del siglo XIX. El problema que se planteaba entonces no era principalmente el de la lucha contra la pobreza, sino un

¹ Aunque puedan ser, en algunos casos, eficaces en la lucha contra las causas individuales de la pobreza.

problema político: de qué manera la reducción de la vulnerabilidad y de los riesgos sociales, el establecimiento de una “seguridad social”, podía permitir el ejercicio real de la ciudadanía. La reducción de la pobreza se convertía de esta manera, en una consecuencia de la reducción de la vulnerabilidad y de la aparición de los derechos sociales y no en un resultado que debía surgir de políticas *ad hoc*.

Esta problemática fue también central en la creación de los sistemas latinoamericanos de protección social (muy tempranos: en la década de 1910 en Uruguay, de 1920 en Chile y de 1940 en la mayoría del resto de los países), que reprodujeron ampliamente los sistemas europeos (en particular el alemán). Es sabido que estos sistemas latinoamericanos entraron profundamente en crisis en la década de los ochenta, por múltiples razones, algunas de las cuales se mencionan más adelante (bloqueo de la salarización, evolución demográfica, peso del corporativismo, incapacidad de los Estados para hacer respetar sus propias leyes, etc.).

Esta situación de crisis generalizada, sumada a la reforma de los sistemas latinoamericanos de protección social durante la década de los noventa, convirtieron en una evidencia indiscutible una proposición que, sin embargo, es bastante paradójica: el mantenimiento de un sistema de protección social, con vocación universalista, iría en contra de los intereses de los pobres y en especial de los más pobres. Por lo tanto, para que las políticas sociales sean eficaces en materia de lucha contra la pobreza, deberían dirigirse directamente a los más pobres (deberían ser “focalizadas”); la seguridad de los “no pobres”, por razones de eficacia y de finanzas públicas, debería entonces dejar de ser “social” y someterse a los mecanismos de los seguros privados.

Desde nuestra perspectiva, esta aparente “evidencia” debería ser denunciada por muchas razones: se apoya en fundamentos teóricos e históricos inexactos; su aplicación produjo, globalmente, efectos inversos a los que se anunciaron, dado que aumentó la pobreza y la vulnerabilidad; su eficacia es (afortunadamente) limitada. Incluso quienes están a cargo de su aplicación admiten que la puesta en práctica integral de esta proposición es imposible, aunque, por razones tácticas o de interés profesional, atribuyan esta imposibilidad a los gobiernos, a los sindicatos, a los grupos de presión, y no a los vicios inherentes a la lógica que dicen querer poner en práctica. Más aún, esta “evidencia” da por sentada una confusión que debe ser denunciada: la confusión entre “políticas sociales” y “lucha contra la pobreza”. Desde luego, estas dos cuestiones no son independientes, pero son distintas.

El restablecimiento de verdaderas políticas sociales es una de las dos condiciones para una lucha eficaz contra la pobreza, aunque ésta no sea su objetivo explícito. La segunda condición es, como hemos visto, la estabilización

macroeconómica y monetaria. Estas dos condiciones conjugan sus efectos en la producción de una dinámica regulada de la demanda interna (ver artículos de Pierre Salama y Jaime Marques-Pereira en este libro). En cambio, la “lucha focalizada contra la pobreza” suele ser una coartada para justificar el desmantelamiento de las políticas sociales, tanto por razones de limitación de los recursos disponibles, como por razones políticas, a saber, que la asistencia no llega a los más pobres. De esta manera, este desmantelamiento incrementa rápidamente la vulnerabilidad, no solamente de los que no son el “blanco” de las políticas de asistencia, sino también de quienes sí lo son. Además, el carácter fuertemente procíclico de estas políticas “focalizadas” y su débil peso financiero, tienden a acentuar la inestabilidad de la demanda interna. Por esta razón (no se trata de un efecto perverso sino de una consecuencia lógica), la lucha contra la pobreza aumenta la vulnerabilidad y la pobreza.

El punto de partida de este capítulo planea una inversión de la problemática dominante en la década de los años noventa. En vez de considerar como dada la “quiebra” de los sistemas contributivos de protección social, intenta identificar sus condiciones de posibilidad (y ver por qué no se cumplieron plenamente estas condiciones en los años 1940-50, contrariamente a la retórica del “Estado de bienestar”).

Las notables diferencias entre la situación económica y social de la América Latina contemporánea y las de Europa y América Latina de mitad del siglo xx imponen una reconfiguración de las modalidades de protección social, pero no vuelven obsoleto su principio de base (que más adelante denominamos “principio mutualista”). Las condiciones esenciales para la instauración de estas políticas sociales “reconfiguradas” son, por una parte, la estabilización macroeconómica y monetaria analizada en los capítulos previos, y, por otra parte, ciertas condiciones políticas.

En efecto, toda implementación de un sistema de protección social se basa en una “apuesta” política y, por lo tanto, en una fuerte capacidad de “autonomía” de lo político. La protección social produjo, históricamente, un consenso político, pero ese consenso nunca fue “previo”, ya que en la espera de dicho consenso, se corre el riesgo de aguardar indefinidamente que todos los demás problemas (económicos y sociales) se resuelvan previamente.

Con esta convicción, lo que se esboza más adelante es un programa de investigación que conduce a una serie de proposiciones normativas, pero que no pretende indicar la vía de esta autonomización de lo político, que es sin embargo esencial. Sin duda, las recientes elecciones en Brasil, o la evolución, en un futuro cercano, de Venezuela y la Argentina, permitirán identificar algunas de sus características. Pero, en todo caso, es inaceptable calificar de utópica la propuesta del restablecimiento de “verdaderas”

políticas sociales, so pretexto de que este restablecimiento está sujeto a condiciones políticas.

Este capítulo se estructura alrededor de cuatro puntos: i) la exploración de los presupuestos teóricos e históricos del discurso convencional (liberal o neoliberal, poco importa) acerca de la crisis de la protección social; ii) el estudio de las causas por las que no se ha aplicado el principio mutualista-universalista en América Latina, que sin embargo está presente en los textos fundadores de la protección social; iii) la exposición de la necesidad de pasar de una interpretación de la protección social fundada en la posición (estatutaria y profesional) que se ocupa en la actividad, a una visión en términos de “circuitos de movilidad”; iv) el examen del fracaso de “las políticas sociales focalizadas”, para concluir con una exploración de las posibilidades de reinstaurar una seguridad social con vocación universalista y de los vínculos virtuosos que mantendría con la estabilidad macroeconómica². La argumentación se mantendrá en un alto nivel de generalidad, con muy pocas ilustraciones históricas o empíricas.

2. El discurso convencional sobre la crisis de la protección social en América Latina

El discurso convencional sobre la protección social en América Latina, que surgió en Chile en los años setenta y se retomó a mediados de los ochenta en todo el continente, puede resumirse de la siguiente manera: los sistemas de protección social, que se establecieron en los años cuarenta, imitando los de Alemania e Italia (para los asalariados) o del Reino Unido (para el conjunto de los ciudadanos), en los hechos serían una caricatura de los sistemas europeos. Su establecimiento sería expresión de un populismo irresponsable y su viabilidad financiera era muy limitada en el tiempo, dado que estaba ligada a la existencia de elevadas rentas estatales, a un rápido aumento del conjunto de asalariados y a altas tasas de crecimiento.

El agotamiento de estas condiciones y la perpetuación de las fuertes restricciones políticas (el compromiso corporativista) habrían no sólo precipitado la quiebra financiera, sino además concentrado los recursos disponibles en los menos pobres. Esta situación habría vuelto éticamente injustificable el mantenimiento del sistema.

2 Estos puntos se basan en algunos trabajos anteriores mencionados en la bibliografía (Lautier, B., 1993, 1995, 1998, 1999, 2000, 2002 a y 2002 b).

2.1. Un discurso paradójico

Desde los años ochenta, este esquema de pensamiento está presente en los textos del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial y de diversas instituciones, pero también de muchos críticos de izquierda (o de extrema izquierda) del corporativismo sindical de Estado. Pese a su aparente evidencia, este esquema de razonamiento es sumamente paradójico.

En efecto, históricamente, la primera condición de la eficacia de la lucha contra la pobreza, es decir de la eliminación de la pobreza masiva, fue la instauración, por medio de una decisión política, del principio de mutualización. Los principales medios de esta mutualización son dos: la cotización proporcional al salario y el impuesto de renta progresivo. Además de estos medios “básicos” (generalmente utilizados para caracterizar un sistema “bismarckiano” y un sistema “beveridgiano”), existe una multiplicidad de medios secundarios para la aplicación del principio de mutualización: fijación de topes superiores e inferiores a la base de las cotizaciones; creación de impuestos y tasas de destino específico (y, por lo tanto, independientes del presupuesto general del Estado); creación de condiciones particulares en función de situaciones particulares (por ejemplo, en materia de la edad de jubilación o de reembolso de los servicios de salud), etc. Por razones políticas o éticas, la utilización de estos medios “secundarios” implicó que todos los sistemas de protección social europeos evolucionaran, en la segunda mitad del siglo xx, hacia sistemas mixtos.

Pero todos conservaron dos componentes básicos del principio de mutualización. En primer lugar, la lucha contra la vulnerabilidad (o por la seguridad) ante todo se basa en la socialización de una parte de los ingresos de toda una población, que se destinan a paliar las consecuencias de los riesgos sociales. Más precisamente: no se trata de “dar” recursos a los pobres y a los desdichados, sino de socializar parte de los recursos de toda una población y destinar esa suma a la cobertura de riesgos³. *A priori*, un sistema

3 Así definido, el principio mutualista-universalista no orientó únicamente los sistemas europeos de protección social ya que es el fundamento explícito de la sección de la constitución brasileña de 1988 referente a la protección social. Sonia Draibe (2002, págs. 7-8) la resume de la siguiente manera: *una ampliación y extensión de los derechos sociales; una visión de la seguridad social como la forma más protectora de protección; un cierto aflojamiento del vínculo contributivo como principio estructurante del sistema; una universalización del acceso y extensión de la cobertura; una recuperación y redefinición de niveles mínimos de los beneficios sociales; un mayor compromiso del Estado con el sistema, implicando un mayor grado de provisión estatal pública de bienes y servicios sociales. Más adelante se mostrará que la principal ambigüedad reside en el “aflojamiento” o no del “vínculo contributivo”.*

“mutualista” de protección social puede no tener alcances redistributivos de ingresos en el mediano o en el largo plazo⁴; pero, aún en este caso, su objetivo principal es luchar contra la vulnerabilidad y puede ser eficaz en ese sentido. Dicho de otro modo, no se puede exigir a un sistema de protección social que cumpla un objetivo que no es el suyo –distribuir los ingresos en forma secundaria– y juzgarlo sobre esta base. La vocación de los sistemas de protección social es, como su nombre lo indica, “proteger”, es decir, reducir la vulnerabilidad. La distribución secundaria del ingreso puede ser un medio para esta protección, pero nunca es lo principal. El problema político principal no es saber si se debe redistribuir o no, sino definir la “población” cubierta por los mecanismos de protección: ¿los asalariados?, ¿únicamente los asalariados formales?, ¿todos los ciudadanos?

Este punto nos lleva al segundo componente básico del principio de mutualización. Todo sistema de protección mutualista evoluciona, de manera continua e irreversible, hacia el universalismo o desaparece rápidamente. En efecto, cuando la extensión del principio de mutualización se “bloquea”, el sistema de protección tiende a excluir a las categorías “de alto riesgo” (ancianos, enfermos crónicos, etc.) y a las que tienen baja capacidad contributiva (no sólo a los pobres, sino a aquellos que tienen baja capacidad contributiva institucional, aunque no sean pobres, que son esencialmente los no asalariados). Este “bloqueo” puede llevar al desarrollo del seguro privado individual o al de seguros colectivos por categorías, que pueden ser establecidos por iniciativa del Estado (los Estados Unidos difieren de la mayoría de los países de América Latina en este punto).

El carácter paradójico de las propuestas y las medidas liberales de protección social proviene, ante todo, de acusar a los sistemas mutualistas de protección social de generar pobreza, particularmente en América Latina, cuando es justamente el hecho de que no hayan sido sistemas mutualistas (respecto de los dos criterios antes enunciados) el que generó el desarrollo de la pobreza. Parece intelectualmente inconsistente impugnar al sistema mutualista de protección en su generalidad, para luego afirmar que el mismo contribuye a

4 Los ingresos elevados pagan evidentemente contribuciones más elevadas (a través de la cotización o del impuesto), pero reciben prestaciones también más elevadas, aún sin tener en cuenta el hecho de que las prestaciones son, en sí mismas, proporcionales al salario (excepto en el caso del sistema “beveridgiano” puro). Por ejemplo, si los asalariados de ingresos bajos viven menos tiempo –y, por lo tanto, el tiempo que dura su jubilación es menor– que los trabajadores de ingresos elevados o si consumen servicios hospitalarios menos costosos, etc. Esto es lo que lleva a Esping-Andersen a calificar de “corporativista” al sistema bismarckiano, en forma un poco apresurada.

reducir la pobreza en Francia o en Suecia, mientras que la aumenta en Brasil o en Perú. Más riguroso es preguntarse, desde el principio, si se está hablando del mismo sistema (más allá de las técnicas utilizadas: cotizaciones, tipos de impuestos), y muy rápidamente se llega a la conclusión de que no.

La pregunta es entonces doble. Por una parte, se vincula con la exégesis histórica, que aquí no examinaremos: ¿cuáles fueron las razones para que “abortara” el Estado de bienestar que estaba en germen en las décadas de 1940 y 1950 en América Latina⁵? Y, más precisamente, ¿hubo una diferencia radical en el punto de partida que impidió *a priori*, pese a la similitud del montaje institucional y fiscal, que los países de América Latina iniciaran el círculo “virtuoso” del Estado de bienestar que experimentó Europa occidental⁶? Por otra parte, se impone una pregunta de programa y de prospectiva: a partir de este carácter “abortado” del Estado de bienestar y del largo bloqueo (muy a menudo tres décadas) del desarrollo del principio mutualista⁷, ¿se debe concluir que éste perdió toda pertinencia y que es necesario hacer “tabla rasa” para dejar el campo a la dupla: seguro privado-asistencia? El propósito de este trabajo es el de sentar las premisas de una respuesta negativa a esta última pregunta.

Esto nos lleva a una *primera proposición normativa*: el primer criterio para juzgar la eficacia potencial de una medida de política social en materia de lucha contra la pobreza es saber si constituye o no un avance en la aplicación del principio de mutualización. Desde este punto de vista, se advierte rápidamente que la mayoría de las políticas “focalizadas” de ayuda a los pobres son regresivas y que favorecen el desarrollo de la pobreza. Esta proposición es paradójica sólo para quienes no consideran paradójico el discurso liberal convencional.

En efecto, las políticas “focalizadas” se dirigen esencialmente, si no exclusivamente, a los inactivos (más o menos “inempleables”). Además, el número y el monto de las ayudas disminuyen en general en los períodos de

5 Ver Mesa-Lago (1986), Lautier (1993), Edward (1985, capítulo 8).

6 Desde luego, la gran diversidad de América Latina impide abordar extensamente esta pregunta. Pero el simple recordatorio de la situación económica y social de España en la década de los cincuenta, si se la compara con la de Argentina, y de la velocidad con la que se acercó al resto de Europa occidental en materia de protección social después de 1976 (y a pesar de una tasa de desempleo muy elevada) debe llevar a matizar las respuestas.

7 Aquí también es necesario matizar. Por ejemplo, las tasas de cobertura del IMSS y el ISSTE en México aumentaron de manera continua durante estas tres décadas, aunque también fuese creciente la parte de la población asegurada que no tenía la posibilidad de hacer valer eficazmente sus derechos sociales, que supera, actualmente, el tercio.

recesión. A la inversa, el número de personas aseguradas (tanto a través de mecanismos estrictamente comerciales e individuales como mediante seguros colectivos para “privilegiados”) se reduce. Se crea entonces una zona gris (un *no man’s land*⁸), de población ni asegurada ni asistida, donde dominan no los inactivos sino los “trabajadores pobres” [*working poor*] (cuya protección fue, históricamente, el origen de la política social).

2.2. Un discurso carente de rigor histórico y teórico

El esquema analítico convencional que fuera enunciado anteriormente, me refiero a que el *main stream* en materia de protección social excede ampliamente el marco del neoliberalismo, presenta una serie de problemas históricos y teóricos. En principio, el vínculo mecánico entre aparición de la protección social y existencia de grandes rentas no resiste el más mínimo análisis. Esto equivale a afirmar que la protección social en América Latina se apoyó en una especie de “conversión” de las rentas naturales en “rentas de monopolio” corporativistas, destinadas a los asalariados protegidos.

Sin dudas, este esquema contribuye a explicar la precocidad de los primeros sistemas de protección (Uruguay, Chile). Pero las rentas juegan un papel secundario en el establecimiento de dichos sistemas en la mayoría de los países más poblados del continente (México, Brasil y Colombia por ejemplo), donde el financiamiento inicial de la protección social derivó mucho más del vigor de la salarización y la juventud de la población asalariada, que de la redistribución de rentas. Sugerir que, en la década de los cuarenta, los gobiernos latinoamericanos cedieron muy fácilmente a las reivindicaciones corporativistas, con el pretexto de que “se lo podían permitir”, sin tener en cuenta el carácter efímero de las rentas, forma parte de un discurso sumamente condescendiente⁹ e inexacto.

De hecho, los gobiernos latinoamericanos de los años 1940-50 se basaron en un esquema teórico muy cercano al que orientó a los gobiernos alemán y sueco, y luego a los del resto de Europa occidental. Este esquema se puede

8 Ver, sobre este punto, Lautier B., 2000.

9 Una de las características del pensamiento liberal consiste en declarar que los políticos (en particular los de los países del sur) son incapaces de entender un razonamiento “científico” y que manifiestan cierta falta de madurez. En particular, el esquema de razonamiento del FMI es muy cercano al que prescribe la necesidad de “poner bajo tutela” a los niños y a los enfermos mentales. Recalquemos de paso que este esquema mental no se aplica para reducir “la exuberancia irracional del mercado financiero”.

resumir someramente (las condiciones para su puesta en práctica se exponen más adelante): i) los recursos que permiten la cobertura mutua de los riesgos sociales forman parte del salario y el problema financiero de la protección social es, entonces, ante todo un problema de decisión política: el de imponer esta socialización parcial del salario; ii) tres variables determinan el nivel de estos recursos y su evolución: la evolución del número de asalariados, la evolución del nivel de los salarios, y la parte del salario que se socializa; iii) la evolución relativa más probable de las tres variables es la siguiente: el número de asalariados aumenta rápidamente en un primer momento y luego con menor rapidez, el crecimiento de los salarios es regular y autosostenido, y la parte socializada del salario crece regularmente.

Por supuesto, este esquema se basa en una apuesta implícita en la expresión “autosostenido”, a saber, que existe un círculo virtuoso: protección social-productividad-salario-protección social. Esta apuesta es a la vez económica y política. En su componente económico, equivale a afirmar que la protección no es únicamente un costo, sino que genera aumentos de productividad que –incluso sin redistribución entre salarios y beneficios– permiten aumentos de salarios donde la parte individual crece menos rápidamente que la parte socializada. En su componente político, equivale a decir que se puede establecer un compromiso político sobre este modo de distribución de las ganancias de productividad (que se traduce en una estabilidad de la distribución entre salarios y beneficios y en un aumento de la participación del salario indirecto en el salario total). La cuestión política esencial es saber, entonces, si este compromiso puede ser posterior a la instauración autoritaria de los mecanismos de protección social (como sucedió, por ejemplo, en el caso de Alemania) o si, en las condiciones contemporáneas, el compromiso debe ser necesariamente previo.

Esta “apuesta” (que excede ampliamente el llamado “compromiso keynesiano”), contrariamente de lo que proclaman los liberales desde hace veinte años, no tiene nada de utopía ni de ilusión teórica. La historia europea demuestra su pertinencia, no sólo durante los “treinta gloriosos” sino también en el último cuarto del siglo *xx*¹⁰. La confrontación con la historia latinoamericana no

10 Muchos “derechos sociales” nuevos aparecieron en Europa occidental durante los últimos veinte años: derecho a la seguridad-dependencia (Alemania, Luxemburgo, Francia), Cobertura Universal de Enfermedades (Francia, Países Bajos), etc.; y la duración del trabajo se redujo considerablemente en todas partes. Es cierto que la distribución entre salarios y beneficios evolucionó a favor de los beneficios, en un contexto de bajo crecimiento, en todos los países. Sin embargo, los salarios directos aumentaron en todas partes y el salario socializado aún más. El antiguo “compromiso”, que era de hecho un modo de organización de la relación economía-sociedad, sigue en pie.

invalida, en sí misma, este esquema, pero permite reconsiderar la importancia que se debe atribuir al factor político.

El pensamiento liberal atribuye una importancia determinante a este factor político. Basándose en obras que no son de inspiración liberal¹¹, identifica dos “vicios” de los sistemas latinoamericanos: el corporativismo y el populismo. El corporativismo, más allá de la visión simplista que lo reduce a un *lobby* sindical (los sindicatos de la función pública y de los sectores claves de la industria utilizarían su posición privilegiada para obtener ventajas sociales “excesivas”), se caracteriza por sus efectos regresivos (los asalariados más favorecidos en términos de nivel de salario y estabilidad en el empleo, son los que obtienen, además, ventajas en materia de salud y de jubilación). El corporativismo es entonces denunciado como antidemocrático y éticamente condenable. El complemento del corporativismo es el populismo que, más allá de sus otros aspectos (nacionalismo, referencia al líder carismático, negación de los antagonismos de clase, etc.), es denunciado por las características de sus políticas sociales: una distribución irresponsable de los recursos (subsidios a los productos básicos, libre acceso a la atención médica, etc.) que, en nombre del igualitarismo, no se dirigen de manera preferencial a los más pobres y contribuyen a la construcción de un régimen fundado en el favoritismo y la dependencia política (y no en los derechos sociales).

No se trata de negar la importancia del corporativismo y del populismo en la historia latinoamericana y particularmente en la historia de la protección social, sino de desplazar el eje del análisis. Quizá la especificidad histórica latinoamericana no esté allí donde se la busca más a menudo, en el tipo de alianzas políticas que llevaron al establecimiento de los sistemas de protección social. En efecto, en la historia europea, no hay un “compromiso político tipo”¹², los sistemas de alianzas políticas que contribuyeron a la creación de la protección social en los diferentes países europeos fueron muy diversos y no existe “coyuntura política media” europea, favorable a la aparición del Estado de bienestar. El corporativismo-populismo latinoamericano (también muy diversificado) no se diferencia más, por ejemplo, de la alianza

11 Por ejemplo los trabajos de Schmitter sobre Brasil, los de Mesa-Lago y su equipo sobre diversos países, los de los sociólogos del peronismo –Portantiero, Murmis, etc.– en Argentina, los del “corporativismo de Estado” de la usp, que continúan los de Martin Rodrigues.

12 Como lo mostraron las cuatro obras publicadas por la mire (*Mission Recherche*) y la drees (*Direction de Recherche, des Etudes et des Statistiques, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité*) entre 1994 y 1999, dedicadas a comparar el sistemas de protección social de Francia con los de Gran Bretaña, Alemania, Europa del Sur y Europa del Norte.

“rojos-verdes” en Suecia en la década de 1930, que la alianza gaullistas-comunistas en Francia en 1944-47.

Dicho de otro modo, no existe una “especificidad política latinoamericana” con respecto a un “modelo europeo”, que sería el origen de una protección social incapaz de adquirir las características de mutualismo y universalismo. La razón es –para responder parcialmente a una pregunta formulada anteriormente– que, en general, la “apuesta” política que dio inicio a la protección social fue previa al establecimiento del compromiso político. El hecho de que en América Latina esta “apuesta” haya sido, en general, formulada por regímenes populistas constituye, desde luego, una especificidad. Pero no por ello la apuesta es *a priori* más “irrealista” que las que se formularon en Europa (a menudo en países devastados por la guerra).

En cambio, el corporativismo y el populismo jugaron, históricamente, un papel importante en el desarrollo de las causas reales de la degradación y la desaparición de las dos características, mutualismo y universalismo, que sin embargo, estuvieron presentes en las leyes fundadoras de la protección social en prácticamente todos los países de América Latina, a mediados de los años cuarenta. Dicho de otra manera, en los sistemas latinoamericanos de protección social no existe un “vicio constitutivo”, que imposibilitaría, *a priori*, el surgimiento de sistemas análogos a los que se establecieron en Europa occidental. Existen, en cambio, historias muy diferentes de la de Europa, que condujeron al “bloqueo” del avance hacia la generalización de la aplicación del principio mutualista.

3. Las causas de la falta de aplicación y de la desaparición del principio mutualista en la protección social de América Latina

Estas causas son muy numerosas y difieren de un país a otro. La naturaleza y el peso de la coyuntura política son particularmente desiguales y diversos (alternancia democracia / dictadura; grado de corporativización de los sindicatos y sus vínculos con los partidos políticos; peso del populismo, tanto en términos “reales” como de estructuración del imaginario político, etc.). Pero, en todo el continente, existen tendencias marcadas, que se sitúan en la articulación entre lo económico y lo social, y que son a la vez los síntomas evidentes y las principales causas del bloqueo del desarrollo de la aplicación del principio mutualista.

En general, la causa que se evoca más a menudo, para explicar esta falta de aplicación es el desarrollo de la “informalidad”, entendida en el sentido clásico (sector informal, etc.); es decir, la importancia del empleo independiente o del

empleo en microempresas (pequeños patrones, trabajadores familiares no remunerados, aprendices y asalariados no declarados). Esta tesis no será discutida aquí¹³. Señalemos simplemente que esta argumentación se convierte rápidamente en una tautología: el “sector informal” se define, precisamente, por el hecho de que escapa a las “deducciones fiscales y sociales”, lo que quiere decir que escapa al principio contributivo del mutualismo.

Dos explicaciones se utilizan frecuentemente para fundamentar la imposibilidad de integrar a los “informales” en un sistema contributivo de protección social. La primera es “técnica”: falta de equipamiento de la administración, dificultad para identificar y perseguir a los evasores. Esta explicación tiene cierto grado de pertinencia; pero el problema técnico siempre ha encontrado soluciones técnicas cuando existe voluntad política¹⁴.

La segunda es política e ideológica: es muy difícil imponer el pago de impuestos y cotizaciones a los trabajadores independientes y a pequeños patrones de bajos ingresos, cuando los beneficios que obtendrían no son claramente perceptibles. Este argumento también es pertinente. Pero entonces no se trata de un rechazo *a priori* de la protección social, sino del rechazo de un sistema que los “informales” percibirían como regresivo. Esto remite precisamente, al hecho de que el principio mutualista no se aplicó y que la protección social es percibida como un asunto de privilegiados (se trataría de hacer pagar a los pobres por los privilegiados).

El debate se desplaza, entonces, a las razones macro-sociales de la falta de aplicación del principio mutualista. En otros términos, la posición de los “informales” se basaría en la enorme discrepancia entre la retórica política inicial (de un Perón o de un Vargas, por ejemplo) y la realidad de la aplicación de los principios de la protección social. Las explicaciones que privilegian los factores políticos (en particular el peso del corporativismo y del populismo) explican esta discrepancia fundamentalmente por el contenido de esta retórica. Aunque ésta cumple un papel nada desdeñable¹⁵, las interpretaciones pura-

13 Se la ha discutido extensamente en trabajos anteriores; ver la bibliografía, particularmente Lautier (1999).

14 Así, cuando el FMI decretó, a comienzos de la década de los noventa, que “la ciudad debía pagar por la ciudad” y que el financiamiento de la infraestructura urbana debía hacerse en base a los impuestos recaudados entre los comerciantes y artesanos “informales”, países como Nigeria (menos equipados, en términos administrativos, que cualquier país de América Latina) lograron muy rápidamente recaudar estos impuestos.

15 Lo que explica, por ejemplo que la única tentativa real de aplicar el principio de universalidad en Brasil haya sido la del régimen militar de finales de la década de los sesenta, un régimen muy alejado de esta retórica.

mente políticas pasan por alto otros factores, económicos y sociales, que nos parecen más fundamentales: a) la importante y creciente jerarquía de los salarios; b) la muy desigual redistribución de las ganancias de productividad; c) el hecho de que la extensión del sistema salarial se haya realizado sin una extensión proporcional de la base contributiva.

3.1. La importante y creciente jerarquía en la distribución de los salarios

Los elevados niveles iniciales del salario mínimo de la década de 1940 (Brasil y Argentina son casos típicos de esto) habrían podido, al iniciar un movimiento de reducción de la jerarquía de los salarios, permitir que todos los salarios participaran en la financiación mutualista de la protección social. Desde mediados de los años cincuenta, esto parece imposible y el corporativismo sindical juega, ciertamente, un papel importante en esa imposibilidad. No obstante, es necesario señalar que los analistas liberales atribuyen, algo apresuradamente, todos los males al corporativismo. En rigor, los períodos de dictadura militar (las dos dictaduras argentinas, la del Brasil, la de Pinochet, la de Uruguay o la cuasi dictadura mexicana de finales de los años sesenta, etc.), son períodos en los que la jerarquía de los salarios se hizo más pronunciada (al contrario, por supuesto, de los regímenes de Perón, Vargas, Cárdenas, etc.), mientras que el peso político de los sindicatos corporativistas disminuyó, sin desaparecer.

Más allá de los indicadores macroeconómicos de distribución del ingreso (coeficiente de Gini, etc.), el hecho de que en la industria del Gran São Paulo (que no es la región menos desarrollada de América Latina) haya un rango una jerarquía de salarios de 1 a 100 entre las categorías profesionales (peones y cuadros dirigentes)¹⁶ tiene incidencia inmediata en el desarrollo del principio mutualista. Todo sistema basado en la cotización (sin tope superior, o incluso con tasas diferenciadas y progresivas) tropieza con el hecho de que la financiación mutua parece de entrada fuertemente redistributiva. Es, por lo tanto, rechazado inmediatamente por las capas altas de asalariados¹⁷, cuyo interés económico es, evidentemente, exigir sus propias cajas de seguro de salud (es muy poco probable que su asistencia médica tenga un costo cien veces superior a la de los peones). Y, en lo que respecta a las

16 Ver Lautier (1996).

17 Observemos que el empleo inmoderado de la expresión “clases medias”, que mezcla asalariados y no asalariados, oscurece el análisis.

jubilaciones, las capas “superiores” de asalariados tienen el sentimiento –justificado– de que una parte de sus contribuciones servirá para alimentar el régimen básico general; son por ello favorables a la existencia de cajas separadas (aunque la reciente caída de las bolsas las llevó a cuestionar la capitalización como el mejor modo de gestión de estas cajas¹⁸).

Se perciben aquí los límites de las propuestas “técnicas” de reforma de los sistemas de seguridad social. Todas estas propuestas sólo merecen ser discutidas bajo la hipótesis de una fuerte reducción de la jerarquía de los salarios. Pero, al mismo tiempo, esto relativiza el discurso liberal común acerca de la crisis de la protección social: el principal problema no es “la defensa corporativa de los privilegios de los obreros sindicalizados”; es, más bien, la jerarquía de los salarios en su conjunto y, sobre todo, la que existe entre los salarios de los obreros y los de los que no lo son.

De ahí surge una *segunda proposición normativa*: el desarrollo del principio mutualista supone, ante todo, una fuerte reducción de la jerarquía de los salarios (incluso antes de atacar el problema de la contribución de los no asalariados). Esto es más importante en tanto los *working poor* son los principales excluidos de la protección social: son excluidos del “mutualismo corporativista restringido” y son excluidos de “las políticas de asistencia focalizadas”. La primera consecuencia de una fuerte reducción de la jerarquía de los salarios sería la de desestructurar (o al menos debilitar) el sistema de alianzas políticas entre los niveles superiores de los asalariados y “las capas medias no asalariadas”¹⁹. La cuestión de la protección social parece estar en el centro de un cambio político y es totalmente irreducible a un catálogo de medidas técnicas.

3.2. La muy desigual redistribución de las ganancias de productividad

La aplicación del principio mutualista fue el principal determinante de la distribución de las ganancias de productividad en Europa occidental desde

18 Las dos cuestiones: capitalización/reparto cajas separadas/mutualización completa (en materia de jubilaciones y pensiones) son de naturaleza totalmente diferente. No obstante, por lo general se las confunde en el discurso político común, aunque también en el de muchos “expertos”.

19 Este sistema de alianzas no tenía como único objetivo y resultado asegurar un mínimo de legitimidad a los regímenes políticos autoritarios; también estaba en la base de un modelo de crecimiento económico relativamente duradero. Ese fue el caso de Brasil, donde los altos salarios– y únicamente su parte individual, no la parte socializada– fueron explícitamente privilegiados desde comienzos de los años setenta en nombre de la alimentación de la “tercera demanda”, de bienes durables y de bienes de lujo.

hace seis décadas, tanto en los períodos de alto crecimiento como en los de bajo crecimiento. A pesar de las apariencias, es la economía la que fue sometida a lo social (hasta tal punto que, aunque los gastos en salud se incrementaron al asombroso ritmo del 6% anual en Francia y del 10% en Suiza, y esto pese a las lamentaciones de los dirigentes liberales, su financiación está asegurada *in fine* por la redistribución de las ganancias de productividad). Y esto ha sido posible gracias a una doble serie de mecanismos: por una parte, a un aumento de la participación del salario indirecto en el salario total (que, técnicamente, pasa por aumentos de la tasa de cotización); por otra parte, a una transferencia masiva de una parte del salario indirecto a los no asalariados o a las categorías de asalariados víctimas de situaciones desfavorables (fuertes pérdidas de empleo en ciertos sectores o envejecimiento superior al promedio en ciertas categorías).

Esta problemática excede entonces la simple cuestión del compromiso político, para situarse en el nivel del compromiso ideológico fundador: ¿por qué, en ciertas naciones, ningún gobierno (pese a algunas declaraciones oportunistas) puede asumir duraderamente el riesgo de una reducción brutal de los gastos sociales (o incluso de una reducción de su ritmo de crecimiento), mientras que en casi todos los países de América Latina esto parece políticamente posible (a excepción, por supuesto, de breves períodos preelectorales)? Más allá de los problemas clásicos de macroeconomía ligados a la cuestión de la distribución de las ganancias de productividad (en particular, el problema de la relación entre distribución, nivel de inversión y tasa de crecimiento), en este tema cabe subrayar tres puntos.

El primero se refiere al carácter residual de la asignación de las ganancias de productividad al financiamiento de la protección social. Es cierto que, cuando estas ganancias fueron elevadas, en casi todos los países de América Latina se destinaron a la protección social, pero de manera precaria y reversible. Así lo demuestra, por ejemplo, el hecho de que cuando las cajas de seguridad social fueron superavitarias, en las décadas de los sesenta y los setenta, los gobiernos las utilizaron para atenuar las dificultades presupuestarias; esta práctica se reanudó en la situación de escasez de los años noventa, particularmente en Brasil. De esta manera, los gastos sociales adoptan un carácter fuertemente procíclico²⁰ y no cumplen su función pri-

20 Un documento reciente (apec, 2001), redactado por un core team del bm, del fmi, del bid y del bad, destinado a los Ministros de finanzas de la apec, parece tomar conciencia de este problema, aunque lo plantea únicamente a propósito de las llamadas *social safety nets* (políticas asistencialistas focalizadas). En este documento, se insiste extensamente en la necesidad de ☞

maria: la reducción de la vulnerabilidad o el desarrollo de la seguridad. Sin duda, este es el punto en que los sistemas latinoamericanos más se alejan de los sistemas “bismarckianos” europeos, pese a la aparente similitud del marco institucional.

El segundo punto se refiere a la utilización de las variables monetarias para modificar *ex post* la distribución del valor agregado. Que la parte socializada del salario financie la protección social²¹, no tiene, en sí, nada de específico, pero está vinculado a esta cuestión. Por una parte, en la mayoría de los países del continente, muchas prestaciones y cotizaciones no son proporcionales al salario total sino al salario mínimo. El hecho de utilizar la manipulación monetaria para reducir el salario mínimo –que está imperfectamente indexado por la inflación– suele tener como consecuencia (aunque quizá también como objetivo inconfesable) una reducción de las cotizaciones y de las prestaciones sociales básicas. El discurso que afirma que los pobres sufren la inflación más que los demás, sirve en general para legitimar la aplicación de políticas de estabilización, con gran eficacia en términos de legitimación política (como en los casos argentino en 1991 y brasileño en 1994).

Este discurso es pertinente, incluso en términos del nivel real de las prestaciones sociales. Pero sirve inevitablemente para garantizar, a muy corto plazo (algunos meses), políticas de restricción del gasto social público. Esto respalda una *tercera proposición normativa*: un punto clave de toda política de reducción de la vulnerabilidad consiste en establecer una separación real entre el “presupuesto social de la Nación”²² y “el presupuesto general de la Nación”, instituyendo, para el primero, mecanismos monetarios específicos de indexación.

El tercer punto se refiere a la difusión desigual de las ganancias de productividad entre sectores, en particular hacia aquellos donde predominan los no asalariados. Las distintas evoluciones del valor agregado per cápita

☞ aumentar y no de reducir los gastos sociales en períodos de crisis y, por lo tanto, de aplicar, previamente a la crisis, instrumentos institucionales anti-cíclicos. Pero los raros ejemplos de tales políticas (como el seguro de desempleo coreano) se asemejan mucho más a la protección social mutual que a las *social safety nets*.

21 Sobre este punto, ver la contribución de Jaime Marques-Pereira en este libro.

22 Esta propuesta puede parecer poco realista para los países de América Latina, aunque se haya aplicado en varios países europeos. Se puede señalar que algunos países latinoamericanos procedieron exactamente de esta manera, no en el caso de los gastos sociales sino en el del reembolso de la deuda. Este es en particular el caso de México que, mediante el uso de la noción de “presupuesto programable”, plantea desde el comienzo que el reembolso de la deuda no es susceptible de ningún margen de libertad, a diferencia de los “gastos programables”, entre ellos los gastos sociales.

entre ramas industriales, pero también entre sectores de la agricultura y sobre todo entre la industria (considerada globalmente) y los servicios, es un lugar común de la historia económica. Una consecuencia muy conocida es la distorsión de los precios relativos (un aumento de los precios relativos de los servicios). Pero rara vez se mencionan sus consecuencias en materia de financiación de la protección social.

En efecto, en los países de Europa occidental, esta distorsión de los precios relativos fue relativamente “indolora” desde el punto de vista de la protección social, porque el principio mutualista se impuso políticamente y se internalizó ideológicamente desde muy temprano, antes de que se produjera lo esencial de esta distorsión. Dicho de otra manera, la tasa de cotización de los asalariados del sector de servicios mostró la misma evolución que la tasa correspondiente a los asalariados de la industria, similar también a la evolución de las tasas de cotización de los no asalariados (artesanos, comerciantes, agricultores). En cambio, en la mayoría de los países de América Latina, la proporción más alta de asalariados no declarados²³ y de no asalariados²⁴ se encuentra en el sector de servicios.

Detrás del argumento “técnico” (el control de la recaudación de las cotizaciones) que explica la dificultad de integrar los trabajadores no asalariados o asalariados no declarados de los servicios a un sistema de protección social de tipo mutualista, existen además razones vinculadas a la política económica²⁵. El aumento de los costos relativos ocasionado por el cobro de cotizaciones elevadas provocaría la desaparición de muchos empleos: disminución del número de vendedores independientes (sometidos a una creciente competencia del comercio formal), de empleadas domésticas, de operarios de reparación, etc.

23 Un ejemplo típico es el de las empleadas domésticas, primera forma de empleo asalariado femenino (que supera ampliamente la categoría de obreras de la industria) en todos los países de América Latina. Generalmente se las califica de “informales”, lo que demuestra que es incoherente equiparar informalidad y trabajo no asalariado. Es cierto que las empleadas domésticas son las más “informalizadas” entre los asalariados, pero siguen siendo asalariadas. La extrema tolerancia que muestran los poderes públicos frente a la ausencia de pago de las cotizaciones sociales (Brasil tiene la tasa más alta de declaración de empleadas domésticas por parte de sus empleadores, aunque apenas llegue al 25%) obedece, entre otras razones, al efecto negativo sobre el empleo que tendría un aumento del costo de contratar una empleada doméstica.

24 Del 45% al 75% según los países, con un promedio de 54,5%, según la APEC (2001).

25 También existen razones estrictamente políticas, en particular, la eficacia en términos de control social del mantenimiento de estos trabajadores en un estatuto extra legal.

En lo que se refiere a la historia europea, este tipo de argumento no tiene pertinencia general, sino que es aplicable en ciertos casos: las empleadas domésticas “con cama adentro” (que residen en la casa del empleador) han prácticamente desaparecido en Europa del norte y fueron parcialmente remplazadas por empleadas domésticas que trabajan por día o por horas; el número de pequeños comerciantes se redujo a la mitad en treinta años, y esa desaparición fue sólo en parte compensada por la creación de empleos asalariados en el comercio de gran escala. Pero, por otra parte, el oficio de mecánico de automóviles subsiste, incluso a un costo muy elevado²⁶ y se crearon muchas profesiones en los servicios durante este período.

No hay, *a priori*, una estructura “natural” de precios relativos a la que sería necesario ajustarse, sobre todo porque las actividades de comercio y servicios involucradas (que en particular no incluyen el comercio internacional ni los servicios financieros) no están sometidas a la competencia internacional. Y sobre todo en Europa occidental, la idea de que los trabajadores, por la naturaleza de su actividad o de su estatuto, deberían ser “naturalmente” excluidos del sistema mutualista de protección carece de sentido. Es entonces evidente que la percepción común en América Latina de que ciertos tipos de empleo están “naturalmente” condenados a la informalidad tampoco tiene ningún sentido; pero señalar estas premisas permite develar los presupuestos ideológicos que, más que los argumentos técnicos y financieros, determinan las formas de la política social.

En otras palabras, el problema es ante todo ideológico y político. Es decir, la primera cuestión es definir la pertenencia al sistema mutualista no como una “caridad” o un “favor”, ni siquiera como un “derecho” que es legítimo reivindicar, sino como un elemento que constituye y define la ciudadanía. Sólo entonces se puede conjeturar acerca del carácter “bueno” o “malo” de una estructura dada de precios relativos, en un nivel más detallado, para sustraerse al carácter ideológico del debate²⁷.

26 US\$ 70 por hora en París.

27 Para dar un ejemplo ilustrativo: si una pequeña radio (importada de China) vale U\$S 20 en Francia, y la hora de reparación U\$S 50, es probable que las radios ya no se repararen y que esa profesión desaparezca. En cambio, este razonamiento no es válido para los pintores de la construcción (cuya actividad, al contrario, se desarrolla, pese a su costo, en razón de los modos de valorización de los bienes raíces). El argumento general: “mantener a los servicios de reparación en la informalidad” no es entonces pertinente.

3.3. El hecho de que la extensión del sistema asalariado se realizara sin una extensión proporcional de la base contributiva

La “desconexión” entre expansión del sistema salarial y crecimiento de las contribuciones sociales es evidente en la fase reciente de precarización/flexibilización (en general, los años noventa), aunque buena parte de los análisis actuales de la protección social manifiesten un interés muy moderado respecto de este importante fenómeno²⁸. La informalización del sistema salarial es un fenómeno no sólo masivo sino también antiguo²⁹. No es entonces únicamente una reacción “técnica” frente a los choques coyunturales o a las fases brutales de ajuste, sino una tendencia larga y pesada³⁰ (aunque esta informalización tiene períodos de aceleración en las fases de crisis aguda, como en Argentina entre 1995 y 1997). Esta tendencia está fuertemente correlacionada con el debilitamiento político de los sindicatos y la denuncia de su corporativismo, aunque también se manifiesta en los países donde los sindicatos han sido más resistentes (Brasil en particular).

Esta “informalización de lo formal” oculta dos fenómenos muy distintos desde un punto de vista jurídico. Por una parte, la no declaración (y no pago las contribuciones sociales) de una parte de los trabajadores (a menudo dedicados a tareas “periféricas”: mantenimiento, vigilancia, etc.) o una parte de las horas de trabajo (horas suplementarias), de las primas, etc. –este último punto, muy frecuente, no impide que los trabajadores “semi-formales” aparezcan como formales en las estadísticas, lo que ocasiona una gran subestimación del fenómeno. Por otra parte, la invención y la generalización de estatutos derogatorios: trabajadores “temporales” en Argentina y en Colombia, que no pagan cotizaciones pero no tienen derechos sociales, trabajado-

28 Por ejemplo, en un documento de trabajo del programa Extension of Social Security de la OIT, el autor presenta un cuadro (pág. 28) (*“Estimation of coverage of labour force: methodological exercise”*) que comenta así: *“considering that only salaried workers are eligible for insurance, then, out of 57 per cent salaried, 46 per cent are insured, and, therefore 11 per cent evade (...) There are many employees who are in casual and short-term contracts, and thus belong to the informal sector”*. Estas son las únicas líneas que abordan el problema en las 36 páginas del documento.

29 Por ejemplo, el empleo asalariado “no declarado” representaba el 29,9% del empleo en las empresas “formales” del Gran Buenos Aires en 1988; asimismo, el “empleo temporal”, en una proporción del 66,2% no declarado a la Seguridad Social, representaba el 28,9% del empleo asalariado en la industria de las cuatro principales ciudades colombianas en 1985. Desde 1991 he tratado de atraer la atención sobre la importancia de este movimiento de “informalización rampante” y sus consecuencias sobre la protección social.

30 Esta cuestión se desarrolla en diversos trabajos de María Cristina Cacciamali, particularmente en Cacciamali (2001).

res de las “cooperativas obreras” brasileñas, exoneradas de aplicar el derecho social³¹.

En el primer caso, existe claramente una situación de no respeto de las leyes y, por consiguiente, el análisis se traslada a la cuestión de la capacidad política de los empleadores para lograr que el Estado tolere el incumplimiento de las leyes (análisis donde la corrupción es sólo uno de los componentes). En el segundo caso, la capacidad de negociación de los empleadores es un factor determinante no del incumplimiento de las leyes sino de la modificación del derecho. Aquí coincidimos con los excelentes análisis de Hannah Arendt, para quien la ciudadanía no se define únicamente por la igualdad de derechos, sino por la capacidad de todos los ciudadanos para garantizar la efectividad de sus derechos; e, inversamente, el acceso desigual a la ciudadanía deriva de la capacidad que sólo tienen algunos para lograr que el derecho se modifique en su beneficio.

Una de las paradojas políticas suscitadas por el pensamiento liberal es que presenta la democracia económica como fundada en el derecho (y se quiere intransigente en este punto, al contrario del “populismo”): derechos de propiedad y derecho de contratos; pero “olvida” por ello, lo esencial: ¿quién produce o tiene poder para modificar el derecho? Otra paradoja, que se deriva de este último punto, es que la aplicación de los preceptos liberales en materia de derecho laboral disminuye, en efecto, la informalidad, entendida en el sentido jurídico, al encuadrar en un marco reglamentario, que le imprime un carácter conforme a la ley, toda situación laboral que hace diez años se calificaba como “informal”. Pero esto vuelve más explícito nuestro punto de partida: la cuestión del financiamiento de la seguridad social (pago de cotizaciones, determinación de la base de cotización) no es una cuestión jurídica, en el sentido de que los años noventa mostraron una flexibilidad asombrosa del derecho que se acomodó a los hechos, aun a los más indignantes éticamente. La cuestión es efectivamente ideológica y política, lo que se denominó anteriormente: el problema de la aplicación del principio mutualista.

La consecuencia más inmediata de esta “informalización de lo formal” es de carácter financiero. A primera vista, esta consecuencia financiera debería ser leve: es cierto que los trabajadores asalariados “informalizados” no cotizan (o, mejor, que sus empleadores no cotizan, no pagan la parte socializada del salario), pero no reciben tampoco prestaciones (la diferencia es grande

31 Aunque suministran, mediante mecanismos de subcontratación, la mayor parte de la producción de grandes firmas como Volkswagen de Resende en Brasil.

respecto de Europa occidental, donde los trabajadores “precarios” y los desempleados conservan sus derechos sociales, a excepción de los trabajadores “en negro”³². Pero esta neutralidad financiera es en parte ilusoria: pese a la baja calidad de los servicios que brindan los sistemas de salud básicos y pese al bajo nivel de las jubilaciones mínimas, los asalariados “informalizados” tienen acceso a esas prestaciones.

La informalización de lo formal genera entonces un traslado (incluso a un costo mínimo) del sistema mutualista de protección hacia el presupuesto general del Estado. De este modo, contribuye a su crisis financiera, aún más cuando el costo de los sistemas de seguro privados (considerados, a comienzos de los noventa, como la solución a este problema) es tan prohibitivo³³ que –en materia de salud y sobre todo de jubilaciones– el número de afiliados entre los asalariados no estables disminuye rápidamente³⁴.

De aquí se puede deducir una *cuarta proposición normativa*: la desconexión entre las medidas reglamentarias que facilitan la flexibilización del uso del trabajo y las que autorizan la exoneración del pago de cotizaciones de las cargas sociales. No se trata aquí, por cierto, de hacer una apología de las medidas de flexibilización, sino de señalar únicamente que forman parte de un debate distinto al de las cargas sociales, aunque estas dos cuestiones se suelen confundir en América Latina. Y, aunque por razones de restablecimiento de la competitividad a nivel local (“zonas francas”, etc.) puede haber una desgravación de las cargas patronales, es posible compensarla

32 Se estiman, en general, según los países, entre el 1% y el 4% del número total de asalariados, que no obstante reciben muy a menudo –como en Francia– servicios de atención médica gratuita. Nota del editor: Trabajo “en negro” puede entenderse como trabajo contratado sin cumplir con la normatividad laboral.

33 En un trabajo reciente, Carmelo Mesa-Lago (2002) confirma, para el caso de América Latina, los análisis de Orszag y Stiglitz (2001) acerca del carácter “mítico” de las supuestas ventajas del sistema de jubilaciones basado en la capitalización. En particular (el “séptimo mito”), muestra que el paso a la capitalización no redujo sino que en general aumentó, la participación de costos administrativos en el total”, que se elevan en 1999-2000 a 17% en Uruguay, 29% en México, 31% en Argentina y 32% en Perú, debido en particular a los gastos asociados con la competencia (publicidad, etc.). Según él, incluso los promotores de esta reforma (Holzmann, Valdés-Prieto) se vieron obligados a reconocer que “*la competencia por sí sola (si funciona correctamente) no garantiza bajos costos administrativos en cuentas individuales*” (pág. 1315).

34 De manera general, el balance de Mesa-Lago es muy crítico, en particular porque la diferencia entre los “afiliados” a los sistemas de jubilación por capitalización y los “contribuyentes activos” es muy grande (en promedio de 2 a 1 en los ocho países del estudio); y esta diferencia tiende además a aumentar. Entre las explicaciones de esta diferencia, Mesa-Lago menciona el hecho de que “*parte de los afiliados son trabajadores temporales quienes no cotizan sino ocasionalmente o han dejado de participar en la fuerza de trabajo*” (pág. 1313); pero no existe una medida exacta del peso de este factor.

estrictamente mediante una dotación presupuestal, manteniendo, por supuesto, los derechos sociales de los asalariados³⁵.

Durante los años noventa, la combinación de precarización y falta de pago de las cotizaciones fue la causa principal de la crisis financiera de la protección social, particularmente allí donde la precariedad era inicialmente más baja (como en Argentina). El problema de la crisis de la protección social depende, entonces, primordialmente del problema del derecho laboral.

4. De los “estatutos de empleo” a los “circuitos de movilidad”

La evolución de las políticas sociales en América Latina durante la década de los noventa condujo a que no cumplieran con lo que fue, históricamente, su primer objetivo: reducir la vulnerabilidad y la pobreza de los trabajadores. Dicho de otra manera, “la cuestión social” surgió, hacia 1848, del hecho de que era la inserción en el trabajo la que producía pobreza y no la exclusión.

Este “olvido” de los fundamentos de la cuestión social ha sido reforzado por la generalización de las “políticas focalizadas” dirigidas a los pobres. Las poblaciones objetivo no son casi nunca los trabajadores asalariados, sino los inactivos (ancianos, madres solteras inactivas, niños), campesinos que no pueden acceder al mercado, entre otros trabajadores “informales”, que figuran como los subempleados o, a veces, desempleados. De todas maneras, estas poblaciones objetivo se definen (más allá del criterio del ingreso), en función de criterios demográficos o de criterios topográficos (habitantes de tal distrito, de tal zona rural) y no en función de lo que antes se denominaba “relaciones sociales de producción”.

Sin embargo, en sus comienzos (en los años cuarenta), la protección social instaurada en la mayoría de los países de América Latina estaba efectivamente organizada en función de las características de la población, derivadas de la estructura del mercado de trabajo. Así, la protección social se apoyó en la combinación de los sistemas de protección social contributivos inspirados de Alemania o de Italia (y en menor medida de Francia) con el sistema

35 De hecho, cuando se examinan las dos regiones de Europa que más recurren a estas políticas (Irlanda y el Este de Alemania) se observa una combinación de “mutualismo contributivo redistributivo” –las cotizaciones recaudadas en otras regiones financian a las zonas francas– y de “mutualismo fiscal”, el presupuesto de la Nación alimenta las cajas de seguros.

“beveridgiano” (“de solidaridad nacional”), dirigido en particular a la población no asalariada. En teoría, la protección social cuenta con características universalistas desde finales de los años cuarenta, en tanto la totalidad de la población asalariada debe ser integrada en un sistema de seguros, similar al alemán (a menudo con ventajas superiores a las de los asalariados alemanes o franceses, sobre todo en materia de jubilaciones) y, al mismo tiempo, el resto de la población debe disponer de salud básica gratuita, de una asignación de vejez mínima y de diversas prestaciones en especie (que, en las concepciones europeas, conciernen más a la política urbana o a la política educativa).

Cuando se busca explicar las razones de la falta de aplicación del principio mutualista antes mencionado, se evoca una multiplicidad de argumentos, algunos de los cuales ya se comentaron: velocidad insuficiente (con respecto a las expectativas) del desarrollo de la salarización de la población activa; crecimiento del empleo “informal” (en el sentido clásico: actividades poco productivas y no asalariadas); incapacidad administrativa y política para recaudar las cotizaciones sociales y los impuestos destinados a la protección social, etc. Pero existe una razón más fundamental (que se añade a las que se expusieron previamente): el hecho de que los sistemas mutualistas de protección social latinoamericanos se fundaron, en su origen, con una perspectiva cercana a la que anticiparon³⁶ los “creadores” europeos del principio mutualista. Ahora bien, esta anticipación se confirmó en el caso de los sistemas europeos (caracterizados por la tendencia a la integración vitalicia de toda la población en el sistema salarial) pero no se cumplió en América Latina. Y la razón no fue principalmente el estancamiento (y a veces la reducción) de las tasas de salarización, sino la evolución de las formas de salarización y de las formas de movilidad entre estatutos profesionales.

Por ejemplo, cuando se instauraron los sistemas de protección social en Francia, donde entre 1945 y 1974 cerca del 55% de los activos (asalariados

36 Esta palabra no carece de importancia. En los años cuarenta, en Francia y en Gran Bretaña, y *a fortiori* en la década de 1880 en Alemania, la proporción de no asalariados superaba el 40% y la movilidad asalariado-no asalariado era comparable a la que existe actualmente en América Latina; asimismo, el trabajo asalariado precarizado era más importante que el trabajo asalariado formal donde primaban relaciones sociales cercanas al paternalismo. Dicho de otra manera, los creadores de los sistemas de protección social europeos “anticiparon” la situación futura de las relaciones sociales, así como el hecho de que la protección social contribuiría notablemente a modificar la configuración de esas relaciones sociales. Es inconsecuente denunciar el carácter “utópico” de las políticas sociales de América Latina del mismo período porque fueron igualmente anticipadoras.

formales) “pagaban”³⁷ con sus cotizaciones más el 80% de los gastos sociales³⁸, se estaba frente a una “apuesta mutualista”. Es decir que, en el plazo de una generación, parecía evidente que la mayoría e incluso casi la totalidad de los agricultores, los artesanos y los pequeños comerciantes iba a ser “absorbida” por el sistema salarial (ellos o sus hijos).

En otras palabras, la aplicación (a menudo coercitiva) del principio mutualista permitió que, por anticipado, los agricultores, comerciantes, artesanos, asalariados precarios, etc., se proyectaran hacia un “futuro asalariado”, no en términos de “contrato” sino de “estatuto”: acumular años de antigüedad para la jubilación o el derecho de acceder a los servicios de salud, dependía no del momento presente (y de la cotización actual) sino de una perspectiva vitalicia que encuadrara política, ideológica y por lo tanto económicamente la actividad económica en un momento dado.

En América Latina, el problema es, por supuesto, el carácter poco realista e incluso “utópico” de la transposición de este esquema. Si la probabilidad de que el hijo de un agricultor bretón (en Francia, en los años cincuenta) se convirtiera en obrero de la industria automotriz era relativamente alta, éste no era el caso del hijo de un campesino de Chiapas o de un vendedor ambulante de Río. El problema es entonces un problema de las formas de movilidad social más que un problema “interno” a la cuestión de la protección social. En efecto, la apuesta de la generalización de la protección mutualista fue posible en Europa, porque la movilidad intra y sobre todo intergeneracional fue muy alta durante las cuatro décadas posteriores a 1945.

Era efectivamente posible inscribir a los no asalariados en un sistema generalizado de protección social y financiar esta inscripción mediante transferencias entre categorías, porque era muy probable que la mayoría de los no asalariados se integraran, en el lapso de una generación, al sistema salarial. Además, el hecho de que la movilidad social individual (dentro de los asalariados) fuese globalmente ascendente, organizó “naturalmente” las transferencias intergeneracionales. Así, los “más viejos” que percibían ingresos superiores a la media, cotizaban más que los más jóvenes; el hecho de que los gastos sociales asociados con la vejez fuesen también superiores al promedio

37 Las comillas indican que no eran los asalariados los que pagaban, sino que se trata más bien de una parte socializada –mutualizada– del salario (“pagada” entonces por los empleadores), aunque el marco de la mutualización vaya más allá de los asalariados.

38 Había, en este caso, una importante contribución del Estado para financiar las prestaciones de los pequeños agricultores, que representaban cerca del 30% de la población activa en 1950 y menos del 5% en la actualidad.

no parecía en ese momento ilegítimo. La precariedad que se desarrolla en Europa a partir de los años ochenta afecta muy poco el principio mutualista³⁹ y la movilidad social, aunque tiende a ser cada vez más “horizontal”, no es una movilidad entre “trabajo con derechos sociales” y “trabajo sin derechos sociales”.

La situación de gran parte de los países de América Latina es totalmente diferente y ésta es la principal dificultad para establecer un nuevo tipo de sistema mutualista. Esta diferencia entre la América Latina del año 2000 y la Europa de las décadas de 1950-60 no invalida el proyecto de establecer un sistema mutualista (contributivo y universalista), pero impone nuevas formas, no graduales sino “brutales” de establecimiento de dicho “sistema mutualista de nuevo tipo”. Un corolario de esta proposición es que la instauración de este sistema debe ir acompañada de una financiación, así sea muy parcial, de la protección social de los no asalariados y de los asalariados precarios a cargo de ellos mismos.

En efecto, las formas de salarización y de movilidad entre estatutos profesionales se han transformado profundamente en América Latina, desde mediados de los años ochenta. Las situaciones “precarias”, tanto salariales como no salariales, ya no son situaciones de “espera”. Numerosos estudios mostraban, a comienzos de la década de los noventa (en particular sobre los casos de México y Colombia)⁴⁰ que, a finales de los ochenta, los asalariados precarios (trabajadores en período de prueba, contratos temporales) eran verdaderos desclasados, en relación con sus niveles educativos y sus expectativas. Pero, por otro lado, esas situaciones “precarias” eran el “precio que hay que pagar” para conseguir empleos estables e iniciar una carrera ascendente. Aunque la lista de espera se prolongue, hacia 1988-90, desemboca en una movilidad real, en la mayoría de los casos. El mismo fenómeno se constata para algunas categorías de no asalariados: diversos tipos de aprendices en microempresas, vendedores independientes (a menudo con una formación de secundaria completa e incluso universitaria) que se negaron durante algunos meses o algunos años al desclasamiento, para retornar finalmente a trayectorias ascendentes, pero a un nivel más bajo del que esperaban. En todos estos casos, no hay un encierro en una informalidad no elegida, sino

39 Aunque la afecta a pesar de todo, puesto que en todos los países, primero en el Reino Unido, se intenta condicionar el acceso a la protección social, inspirándose en el *workfare*. Pero cabe señalar que si en ciertos casos esto llevó a una reducción de las prestaciones, ésta se limitó al seguro de desempleo y fue compensada por la aplicación de ingresos mínimos, a veces muy cercanos al salario mínimo (como en el caso de los Países Bajos).

40 Ver Roubaud (1994) y Huyette (1997).

una especie de “esclusa informal” que retarda la entrada de estos jóvenes a un sistema (debilitado pero real) de empleo protegido y de derechos sociales. Esto sólo podía generar problemas a largo plazo (años de cotización para la jubilación, etc.); pero este largo plazo se volvió rápidamente obsoleto.

Desde los años 1992-96 el “bloqueo” de esta movilidad⁴¹ –incluso diferida– se confirma. No es que los asalariados “informales” (precarios y sin derechos sociales) o los no asalariados sin capital inicial (vendedores y prestatarios de servicios) permanezcan de manera duradera en su empleo; por el contrario, “rotan” cada vez más rápido entre empleos asalariados precarios o no asalariados precarios y entre estos dos tipos de empleo. Pero las “fugas hacia arriba”, la movilidad ascendente hacia el empleo asalariado estable y con derechos, o hacia el empleo de microempresario, se vuelve menos frecuente. La esperanza de integrarse en un sistema de derechos sociales contributivos se aleja a medida que las perspectivas de empleo estable disminuyen.

Por otra parte, el número de asalariados “no precarios” disminuyó, como consecuencia de diversos fenómenos. En principio, las privatizaciones, cuya violencia ha sido intensa en todas partes, aunque la Argentina representa, sin dudas, un caso extremo: disminución de los efectivos totales de las empresas; incremento considerable la proporción de mano de obra “jurídicamente exteriorizada” (subcontratación de actividades “periféricas” y, luego, a partir de mediados de los años noventa, del núcleo de la producción, lo que en Brasil se denomina *terceirização*); sustitución –aparentemente neutral desde el punto de vista de los efectivos– de los “viejos” trabajadores (por lo general sindicalizados) por “jóvenes” (no sindicalizados), etc. Esos mismos fenómenos se repiten (aunque con menor visibilidad porque son más escalonados en el tiempo) en las grandes empresas que ya eran privadas: las empresas automotrices brasileñas (Fiat y Volkswagen en particular), las grandes firmas del Norte de México. Además (con la notable excepción de Brasil), los efectivos de la función pública “protegida” disminuyen considerablemente en todas partes, aunque a menudo se trata de un artificio destinado a satisfacer a los acreedores internacionales (gracias a la “descarga”⁴² de ciertas funciones del Estado central sobre los Estados federales o los municipios, o de la subcontratación de servicios públicos a empresas privadas).

La posición política de los asalariados estables restantes se modifica: si antes era concebible que estos asalariados aceptaran el principio de mutualización y

41 Ver Robert (2002).

42 En el sentido de Max Weber, desarrollado por Hibou B. (1999).

redistribución hacia los “precarios” no cotizantes, en virtud de que éstos últimos llegarían a cotizar después de algunos años de precariedad⁴³, esto se dificulta frente a la nueva coyuntura y a las presiones neocorporativistas⁴⁴ para que los asalariados estables dispongan de “sus propias cajas” de jubilación y salud. El encierro en “circuitos de movilidad entre empleos precarios”, por una parte, y “empleos estables”, por la otra, parece anunciar el final del principio mutualista.

Se pueden identificar otros circuitos intermedios de movilidad, más o menos específicos. Uno, por ejemplo, concierne exclusivamente a las empleadas domésticas, con un “encierro” muy fuerte y al mismo tiempo con una alta rotación (las raras salidas del empleo doméstico conducen sobre todo a empleos asalariados en servicios de limpieza)⁴⁵. Otro ejemplo es el de las grandes empresas donde los técnicos se reclutan mediante la promoción interna de obreros calificados. Esta movilidad ascendente se redujo desde comienzos de los años noventa⁴⁶, y los obreros calificados se perciben a sí mismos cada vez más como “peones”, aunque no lo sean objetivamente. Se observa entonces la aparición de un circuito de movilidad puramente “horizontal” de obreros calificados, mientras que esta posición era antes la base privilegiada de una fuerte movilidad ascendente.

De acuerdo con las especificidades nacionales, se pueden identificar varios (quizá hasta diez) “circuitos de movilidad”, cuya característica común es la de ser cada vez más “herméticos”, al menos hacia arriba (lo que no impide la multiplicación de trayectorias de movilidad descendente). Este fenómeno tiene importantes consecuencias sociales.

En principio, es llamativo que las instituciones internacionales sólo hayan abordado este fenómeno en forma muy indirecta, a través de las políticas de “microcrédito”. Estas últimas son, de hecho, un intento de restablecer la movilidad social de ciertos miembros del “rango inferior del sector informal” (microempresas o trabajo independiente) hacia un “rango medio”, permitiendo

43 Este fue un argumento que se presentó en la época de las propuestas de reforma de la protección social en Colombia entre 1991 y 1993.

44 Empleo aquí este término en un sentido muy diferente del que le dieron los “neoinstitucionalistas” de los años ochenta (Schmitter, Lehbruch, Cawson); la palabra significa aquí un nuevo tipo de corporativismo de los asalariados que están en una posición relativamente favorable, que desarrollan una solidaridad restringida a su propia categoría, a través de mecanismos (de seguro) puramente privados.

45 Ver Anderfuhren (2002).

46 Este fenómeno fue identificado a mediados de los años noventa en el polo petroquímico de Camaçari (Brasil) por Guimarães (1996).

que lleven a cabo proyectos de inversión mínima, prolongando así el horizonte temporal de los interesados. Pero las políticas sociales basadas en el microcrédito ignoran, por lo general, las formas de la movilidad “horizontal” en las que están inscriptos aquellos a los que se quiere “ayudar”, y les ofrecen una única estrategia (convertirse en pequeños empresarios) que carece de sentido desde el punto de vista de la movilidad (puesto que se trata de una estrategia defensiva, de repliegue, más que de un verdadero proyecto empresarial). Y, sobre todo, porque estas políticas no tienen en cuenta sus propios efectos sobre los demás circuitos de movilidad y, más generalmente, sus eventuales consecuencias perversas (el éxito de un microempresario al que se ha “ayudado” puede ir en detrimento de sus numerosos competidores).

Sin embargo, y quizá paradójicamente, este fraccionamiento de los mecanismos de movilidad en un conjunto de circuitos de movilidad cada vez más horizontales o descendentes (pero cada vez menos ascendentes) puede tener consecuencias positivas en materia de protección social, al menos porque impone la necesidad de descartar algunas soluciones falsas. En efecto, todo intento de atacar la cuestión de la protección social “caso por caso”, categoría por categoría, parece condenado al fracaso. Esto es evidente cuando se plantea el problema en función de la posición instantánea de los activos: ¿qué sentido tiene establecer un sistema de protección social para una categoría específica de vendedores ambulantes, por ejemplo, si existe una alta probabilidad de que tres meses después estén realizando actividades no declaradas en el área de la construcción, y tres meses más tarde se desempeñen como obreros de una pequeña empresa de subcontratación, etc.? Esto es válido también para los intentos de establecer sistemas de protección específicos para cada uno de los “circuitos de movilidad”. Hay una enorme disimetría entre las maneras de tratar los diferentes “circuitos”.

Como ya hemos señalado, en el polo superior, el problema no es técnico sino político: los asalariados calificados y estables, con capacidad de contribución, pueden ingresar a sistemas de mutualización restringida, administrados por empresas privadas de seguros (de jubilaciones y de salud); y ya lo hacen. Para ellos, el problema es esencialmente el de los límites de su estabilidad; si las empresas generalizan prácticas como la de expulsar a los asalariados calificados mayores de 45 años (que ya no tienen perspectivas de mantenerse en el “circuito”) so pretexto de que su productividad y su adaptabilidad disminuyen, el problema de las jubilaciones y de los servicios de salud de las personas ancianas no se resuelve en absoluto.

En el polo inferior, resulta imposible establecer un sistema de protección social específico para un circuito. Por una parte, la capacidad de contribución es baja; por otra parte, es poco lo que se sabe sobre los “circuitos”,

que son a menudo “abiertos hacia abajo”, es decir, que los fenómenos de desclasamiento social se multiplican (¿qué sucedería con las cotizaciones ya realizadas de los que dejan un circuito de movilidad⁴⁷?, ¿cómo compensar las cotizaciones no abonadas de aquellos que llegan a un circuito de movilidad por desclasamiento? Perdieron sus cotizaciones anteriores y no tienen la capacidad contributiva que les permitiría poner al día las cotizaciones correspondientes a su nuevo estatuto social).

En otros términos, no son únicamente los excluidos, los “inempleables”, los que son expulsados hacia los sistemas de protección social “básicos”, que sólo son en apariencia Beveridgianos dada la baja calidad de las prestaciones. Es la mayor parte de las personas activas y sus familias la que está en una situación incierta: no participan en un sistema mutualista puesto que no contribuyen o contribuyen muy poco a la financiación de la protección social, no son “asistidos” ya que están excluidos de las políticas “focalizadas”. Dependen, entonces, de una “solidaridad nacional” muy ineficaz: las prestaciones son muy bajas, la financiación está sometida a los azares presupuestales y es, de hecho, residual.

Es cierto que algunos países escapan en parte a este cuadro sombrío. Es el caso de México, donde las estadísticas muestran una progresión creciente del número de afiliados a un régimen general de protección (IMSS-ISSSTE) durante la década de 1990. Pero en este país, por un lado, las estadísticas son engañosas⁴⁸, y por el otro, la calidad de las prestaciones se deteriora para aquellos que no constituyen la “población objetivo” de programas específicos. También es el caso de Brasil, donde los programas de salud básica (el *Programa de Saúde da Família*, basado en el método Beveridgiano de “médico referente” – *adscrição territorial da clientela*) posibilitaron un elevado crecimiento de la población cubierta por los programas de salud básica⁴⁹, aunque no existan elementos

47 Por ejemplo, algunos de los “nuevos pobres” argentinos –miembros de las “clases medias bajas”, por lo general asalariados, que luego de perder su empleo fueron expulsados hacia actividades informales o hacia el desempleo– tienen la impresión, justificada, de que perdieron definitivamente sus cotizaciones anteriores (a veces más de veinte años de contribuciones).

48 Puesto que cerca de un tercio de los afiliados no está en situación de hacer valer sus derechos, en particular porque la gratuidad es cada vez más parcial. Por ejemplo, cuando logran recibir algunos servicios de salud gratuitos (al precio de muchas horas de espera), los “afiliados” son considerados automáticamente como “protegidos”, aunque deban pagar exámenes médicos o medicamentos cuyo costo puede ser mayor a un salario mensual. Por supuesto, este tipo de pacientes no puede efectivamente hacer valer su “derecho a la salud”; pero el Inegi tiene la honestidad de publicar los datos correspondientes a este tipo de población. Ver, a este respecto, Lautier (2000).

49 De 22 millones a 60 millones de personas cubiertas entre 1996 y 2000, según Draibe (2002, pág. 41).

que permitan juzgar la efectividad de este aumento sorprendente de la “cobertura”.

El cuadro global de la evolución de la movilidad y de sus consecuencias sobre la protección social parece reforzar la proposición que constituye nuestro punto de partida, que se puede resumir en la alternativa: *todo o nada*. En otros términos, la restauración de un sistema mutualista generalizado es la única manera de volver a edificar una política social eficaz (en materia de lucha contra la pobreza, aunque no únicamente). Evidentemente, esto no significa que el problema se reduzca simplemente a afirmar los derechos sociales universales y los principios de solidaridad obligatorios. La historia nos ha enseñado que esta retórica no sólo puede quedar en letra muerta, sino que además puede contribuir a ocultar prácticas restrictivas corporativistas, que han caracterizado particularmente al Cono Sur del continente.

Se trata entonces, ante todo, de fijar un objetivo global relativamente claro, y de evaluar las etapas intermedias para su realización. Por ejemplo, la creación de mutuales de seguros de salud que cubran a los trabajadores independientes “informales” no es buena o mala en sí misma. Puede ser restrictiva y corporativa⁵⁰, o, por el contrario, desembocar en un verdadero seguro de salud universal⁵¹. Lo que importa, entonces, no es tanto la forma administrativa de las modalidades de cobertura de riesgos sociales, como el hecho de que éstas sean –o no– una etapa que conduzca a la aplicación del principio de solidaridad mutualista. El debate es entonces, también en este caso, de carácter esencialmente político, aunque se parece eclipsarse detrás de una argumentación técnica.

Esto nos lleva a la *quinta proposición normativa*: la restauración de un sistema de protección social de tipo mutualista contributivo debe ser inmediatamente “universal”, es decir, debe cubrir a todos los activos, asalariados o no, en un momento dado, cualquiera que sea el circuito de movilidad en el que se ubiquen. Esto no significa que las tasas de cotización tengan que ser idénticas para todos, muy por el contrario; sino que todos los afiliados al sistema deben cotizar y que todos poseen derechos sociales. También significa que los derechos sociales adquiridos son inmediatamente acumulativos y transferibles.

50 Como en el caso de ciertas mutuales de salud de África Occidental que, por una parte, excluyen a quienes no cuentan con un empleo estable y, por la otra, no permiten la adhesión a los enfermos de sida.

51 Como en el caso de la cooperativa mutual sewa, en India Central, que cuenta con más de dos millones de adherentes.

Esta condición no plantea un problema técnico, dadas las posibilidades de centralización informática (plantea, en cambio, problemas políticos de control de la utilización de los instrumentos informáticos). Esta condición es esencial en el plano ideológico: es la condición de trabajador la que brinda derechos sociales, no el estatuto (que por lo general ellos no eligen) del trabajador en un momento dado. La posibilidad de transferir los derechos es a la vez una condición de la movilidad de los trabajadores (dentro de los asalariados y entre asalariados y no asalariados) y una medida de equidad social, que permitiría subsanar la pérdida de confianza de los trabajadores latinoamericanos en los sistemas de protección social.

Estos derechos sociales son de tres clases:

- i) *Derechos 1*: Derecho al acceso a servicios colectivos, ya sean totalmente gratuitos (bajo la condición de afiliación y por lo tanto de cotización) o asociados a una contribución parcial⁵² (a semejanza de los servicios de salud no vitales en la mayoría de los países europeos). Este podría ser el caso de la salud y de otros bienes y servicios (ligados en particular con la niñez).
- ii) *Derechos 2*: Derecho a un ingreso sustitutivo (enfermedad, maternidad, jubilación) proporcional a la base de contribución y no a la contribución efectiva.
- iii) *Derechos 3*: Derecho a bienes o servicios suministrados en función de los recursos (es decir, que se otorgan a bajo precio o en forma gratuita, por debajo de un tope de recursos) e igualmente derecho a asignaciones particulares, en función de los recursos (por ejemplo, becas escolares, asignaciones familiares).

Estas tres clases de derechos implican indirectamente una redistribución del ingreso. Los “Derechos 1”, porque aunque el consumo de estos bienes y servicios no es estrictamente el mismo en todas las categorías de la población⁵³, crece menos que proporcionalmente respecto de los ingresos. Los “Derechos 2”, porque las cotizaciones son proporcionalmente más bajas para los ingresos bajos. Los “Derechos 3”, porque su vocación redistributiva es inmediata y excluyen directamente los ingresos elevados.

52 Se supone que la ausencia de un reembolso integral de la prestación impediría el exceso de consumo de estos servicios.

53 Aunque más no sea porque la esperanza de vida crece con el ingreso y porque el consumo de servicios de salud aumenta con la edad.

El objetivo de este texto no es precisar en detalle la lista de derechos y su clasificación en las categorías 1, 2 y 3. No porque sea técnicamente imposible (sería incluso fácil inspirarse directamente en tal o cual ejemplo europeo) sino porque ése es un punto esencial del debate político. Aquí sólo se trata de plantear los términos del debate, no de sustituirlo. Además, la noción de “derechos sociales” tiene un contenido muy diferente según los países, por razones a la vez políticas e históricas. Por ejemplo, el debate sobre las “becas escolares” (vinculado al debate sobre el trabajo infantil) tiene más importancia en Brasil que en otros países de América Latina. Otro ejemplo: la cuestión de las jubilaciones tiene mayor peso político en Argentina que en Perú (en particular, porque la estrategia de crear una microempresa para “asegurar la vejez” está mucho menos desarrollada).

No obstante, conviene insistir sobre un punto central, que constituye la *sexta proposición normativa*: un “derecho social” existe únicamente cuando hay una contrapartida identificable. En otras palabras, los derechos sociales no se “otorgan”, no son un favor y, por lo tanto, no se pueden distribuir en forma clientelista.

De aquí surge una pregunta política fundamental: ¿cómo garantizar la emergencia y la legitimidad de los derechos sociales, aunque parezca evidente que estos derechos son desproporcionados respecto de la contribución individual a la financiación? La experiencia de la reforma colombiana del seguro contra enfermedades de 1993 es un contraejemplo interesante⁵⁴: en apariencia, se trata de un sistema mutualista generalizado, basado en la auto-financiación mediante cotizaciones proporcionales a los ingresos. Pero los estratos de ingresos más bajos fueron eximidos de las cotizaciones (los estratos más altos –del 4 al 6– financian entonces, el seguro de los dos estratos inferiores). Rápidamente surgieron dos problemas: por una parte, numerosas tensiones políticas y la oposición de las “clases medias”. Por la otra, el hecho de ser clasificado como “pobre” se convirtió en una cuestión individual de importancia (la de ser eximido de la cotización); de allí los fenómenos de favoritismo clientelista, acentuados por el hecho de que las autoridades locales son las que confieren el estatuto de “pobre”⁵⁵.

Este ejemplo indica que todo sistema mutualista que establezca transferencias de los estratos de ingresos altos o medios hacia los más bajos, sin ninguna contrapartida, coloca a la población de bajos recursos en una posición

54 Ver a este respecto Le Bonniec (2002).

55 El texto citado de Le Bonniec estima en cerca de un tercio la proporción de eximidos de la cotización que no debería serlo.

de asistidos y genera fenómenos perversos (clientelismo, etc.), aunque la retórica de los derechos sociales esté presente. Es necesario entonces, que toda persona asegurada cotice, aunque las contribuciones de algunas categorías sean muy inferiores a las prestaciones que reciben⁵⁶.

Por otro lado, es necesario que los organismos de protección social estén centralizados, para que se puedan organizar las transferencias entre categorías (que corresponden a los “circuitos de movilidad”). Esta centralización aparentemente ya se efectuó en la mayoría de los países de América Latina, a menudo hace varias décadas (desde los años setenta). Pero sólo abarca los organismos públicos de protección relativos a la situación de los asalariados⁵⁷ y únicamente en relación con las prestaciones “básicas”.

Las restricciones políticas son, entonces, muy fuertes. Por un lado, se trata de reducir las “fugas” de las categorías altas hacia los sistemas privados. Sería necesario un examen detallado de estos sistemas, que no se puede resumir en unas pocas líneas. Pero parece evidente, por ejemplo, que los sistemas privados de jubilaciones por capitalización han sido sumamente costosos, no sólo en términos de gastos de administración sino también en subsidios públicos⁵⁸. La supresión de estos últimos, combinada a la crisis de la bolsa, mostraría sin duda que la restauración de un sistema mutualista controlado por los poderes públicos, pero financieramente independiente, podría resultar ventajoso, incluso para las capas más altas de los asalariados.

Por otra parte, la reforma del seguro de salud no es tanto un problema de acceso a la atención médica como un problema de ingreso sustitutivo: los asalariado precarios, los independientes “informales”, sólo pueden ser incitados eficazmente a cotizar si, además del acceso a los servicios de salud, esta cotización les permite obtener un ingreso sustitutivo. Aquí también se manifiestan los límites del principio mutualista si se lo concibe como una “máquina” para redistribuir ingresos y no como un medio para reducir la vulnerabilidad, puesto que cuando los ingresos sustitutivos son estrictamente proporcionales a las cotizaciones (como sucedía en Alemania en los comienzos de la protección social) el efecto redistributivo es nulo.

56 Durante medio siglo, las cotizaciones de los agricultores franceses a la protección social representaron cerca del 20% de las prestaciones que recibían, por una serie de razones que sería demasiado extenso detallar aquí (estructura demográfica, sobre-representación política, disparidad interna de ingresos...). Esto no impedía que se los percibiera como titulares de derechos sociales y no como “asistidos”.

57 Y muy a menudo los sistemas son de hecho duales: empleados del sector público por un lado, y del sector privado por el otro.

58 El texto ya citado de Mesa-Lago (2002) lo demuestra de manera contundente.

La historia europea muestra que, en la fase inicial, el problema es esencialmente político. Se trata de “poner la máquina en funcionamiento” y construir un compromiso político fundador, que ciertamente no se puede establecer sobre la idea de que aquellos que contribuyen mucho tendrán idénticas prestaciones que aquellos que contribuyen muy poco. Pero, una vez superada esta fase inicial, que tiene el nada despreciable efecto de una fuerte reducción de la vulnerabilidad, las transferencias entre categorías se organizan de manera relativamente automática: transferencias entre grupos de edad primero, y luego entre tipos de empleo.

Se puede entonces volver a la expresión “Derecho a un ingreso sustitutivo” (enfermedad, maternidad, jubilación), que sería proporcional a la base de la contribución y no a la contribución efectiva (que define los aquí llamados “Derechos 2”). En América Latina, todos los intentos tendientes a que los trabajadores independientes o los microempresarios contribuyan a la protección social (para sí mismos o para sus asalariados), han fracasado. Se atribuye, en general, la causa de este fracaso, al hecho de que las tasas de cotización (porcentaje de las cotizaciones sociales respecto del salario) son demasiado altas (entre el 40% y el 65% según el país)⁵⁹. Este argumento no justifica, en sí mismo, complacerse por la falta de recaudación de las cotizaciones sobre los salarios de los “informalizados” o sobre los ingresos de los no asalariados. Esto equivale a excluirlos del sistema mutualista. En cambio, este argumento reafirma que la cuestión del principio de cotización (un principio político) es más importante que la cuestión del nivel de la cotización.

En otras palabras, es absolutamente necesario que los no cotizantes se conviertan en aportantes, so pena de recaer en las viejas prácticas de asistencia concebida como un favor y la denegación de la ciudadanía. Pero en el caso de los no asalariados, es imposible, por una parte, estimar con exactitud los ingresos de la mayoría de estos cotizantes potenciales (falta de contabilidad, de recibo de sueldo, etc.) y, por otra parte, es inconcebible, económica, social y políticamente aplicarles niveles de cotización comparables a los de las grandes y medianas empresas o a los de la función pública. En el caso de los asalariados, la cuestión no es tanto la de determinar la base de las cotizaciones como la de imponer políticamente su recaudación.

59 Según Tokman V. (dir.) (2001, pág. 66 y ss.). En una lógica microeconómica, se advierte cierta circularidad en el razonamiento, puesto que cuanto más altas sean las tasas de cotización, mayor es el incentivo para evadir las deducciones y más alta es la carga financiera que recae sobre los trabajadores declarados restantes.

Existen soluciones técnicas para los dos aspectos del problema: los asalariados “informales” y los no asalariados. Éstas fueron aplicadas en Europa (en el período de reconstrucción posterior a 1945), en condiciones que, aunque muy diferentes, no eran necesariamente más favorables que las que existen hoy en América Latina. Pero la aplicación de estas soluciones técnicas supone, a su vez, dos condiciones de gran importancia política. La primera se refiere a los asalariados “informalizados”, generalmente precarios en términos de su estatuto jurídico. La segunda concierne a los no asalariados, independientes o pequeños patrones.

4.1. La inscripción de los asalariados precarizados en un sistema contributivo

El primer desafío político relacionado con la inscripción de trabajadores en un sistema universalista de protección social no es que los “asalariados precarios coticen”, sino que sus empleadores lo hagan, es decir, que aporten efectivamente lo que no es un impuesto sino la parte socializada del salario. Este no es únicamente un problema de control sino también de derecho. Se pueden definir tres casos típicos, cuyos ejemplos paradigmáticos están representados por la Argentina, Brasil y las maquilas centroamericanas.

En el primer caso, el de Argentina, la proporción de asalariados “informales” (en el sentido de que no son declarados por sus patrones que, ilegalmente, no pagan cotizaciones) prácticamente no aumentó durante la década de los noventa. En cambio, la proporción de asalariados que no cotizan aumentó considerablemente (sobre todo entre 1994 y 1997, fecha en la que superó el tercio de los asalariados “formales”), esencialmente porque se crearon regímenes derogatorios que exoneran de la gran mayoría de las cotizaciones (asalariados “en período de prueba”, con contratos precarios, interinos, etc.). Estos estatutos no fueron concebidos para asalariados permanentes, pero, de hecho, se usaron para este tipo de mano de obra, con el aval de la administración estatal.

En Brasil, la situación es diferente, porque el derecho laboral (reafirmado por la Constitución de 1988) no sufrió grandes modificaciones. En cambio, la informalidad (en el sentido de falta de expedición de la *carteira assinada* y de pago de las cotizaciones) crece durante los años noventa⁶⁰: del 40,9 al 50% entre 1991 y 2001. Esto obedece a un doble fenómeno: la caída relativa del

60 Para más detalles, ver Lautier (2003).

empleo en las actividades más formalizadas (particularmente en la industria de transformación)⁶¹ y “la informalización” del empleo industrial (el grado de informalidad pasó aquí del 16,5% en 1991 al 28,1% a finales de 2002, con un pico del 32% a comienzos de 2000). Contrariamente a lo que se suele creer, la informalidad en los servicios disminuye ligeramente (55,9% en 1991, 54,3% en 2001). Lo más inquietante es que la informalidad crece sobre todo en las empresas formales: según la OIT, entre 1990 y 1999 la proporción de asalariados que contribuyen a la seguridad social pasó del 74% al 67% en las empresas de más de diez asalariados, contra el 45% y el 41% en las empresas de menos de 10 asalariados. Lo que llevó a que, entre 1995 y 1999, el empleo asalariado formal disminuyera en términos absolutos, para crecer de nuevo (+ 600.000 empleos por año) en 2001 y 2002. En resumen, se constata una “informalización rampante” del empleo asalariado, en particular del empleo industrial, cuyo origen principal parece ser la capacidad de los empleadores para hacer valer el argumento del peso de las cargas sociales sobre la competitividad externa, cuando menos del 10% del empleo “formal” enfrenta directamente la presión de dichos imperativos de competitividad.

El tercer modelo podría denominarse “modelo de maquilas”. Bastante conocido a partir del primer caso histórico, el de las maquilas del norte de México, sobre el que se ha escrito abundantemente⁶². Curiosamente, no existe ninguna evaluación de los recursos que se pierden en materia de protección social por este régimen de maquila (precisamente porque la “desgravación de las cotizaciones” –de hecho muy parcial– no constituye el aspecto esencial de las ventajas de competitividad existentes en esas zonas). En cambio, en los países de América Central, donde la maquila representa –desde mediados de los años noventa– la gran mayoría del empleo en la industria manufacturera y la competitividad se basa esencialmente en el bajo costo del salario (el verdadero competidor es China), el pago de las cotizaciones sociales es muy raro (sin hablar del incumplimiento del derecho laboral en el sentido clásico). No sólo los gobiernos se niegan a exigir que se apliquen sus propias

61 Que pasó del 22,2% en 1991 al 16,1% en 2001 en las regiones metropolitanas, según Ramos (2002). El mismo autor señala que el 26,7% del crecimiento de la informalidad se debe al desplazamiento del empleo de la industria hacia el sector terciario, desplazamiento debido, en parte, a la exteriorización jurídica de ciertas actividades de servicios que antes se contabilizaban como industriales (teciarización).

62 Entre estos trabajos, sólo recordaré los del Colegio de la Frontera Norte, y en particular los de Santiago Carillo.

leyes, sino también a aplicar las convenciones internacionales que no obstante firmaron⁶³.

A partir del simple resumen de estas tres situaciones, se observa que la aplicación de soluciones “técnicas” aparentemente semejantes (fortalecimiento de los controles y de la administración a cargo, establecimiento de fuertes sanciones) plantea problemas políticos muy diferentes. En el caso argentino, sería necesario revertir las modificaciones legislativas introducidas en el período de Menem. Esto supondría una mayoría parlamentaria poderosa, sustentada por una fuerte presión sindical y un debilitamiento considerable de los grupos de interés patronales (los comienzos del gobierno de Kirchner, para sorpresa de la mayoría de los observadores, dejan relativamente abiertas las posibilidades en esta materia).

En el caso brasileño, se trata de una coyuntura política más que de una coyuntura parlamentaria, ya que el problema no es tanto modificar el derecho sino aplicarlo. Aquí, el problema principal parece ser la capacidad del gobierno para lograr que se admita, más allá de los pactos parlamentarios, un compromiso político global sobre la ilegitimidad del fraude en materia de falta de pago de las cotizaciones sociales (en nombre de la “ciudadanía”, por cierto; pero este discurso contribuye poderosamente a lograr que se conciba como un delito, e incluso como un crimen, la evasión de las cotizaciones, lo que no logró, por ejemplo, el gobierno mexicano en 2002-2003). El debate, iniciado por el gobierno de Lula en marzo-abril de 2003⁶⁴, tiende, por lo menos, a llevar la cuestión del pago de las cotizaciones sociales por parte de los empleadores, del registro exclusivo de la competitividad al registro del derecho: la falta de pago (más allá de sus consecuencias sobre la financiación de la seguridad social) aparece como una denegación de la ciudadanía por parte de los empleadores. El debate se juega –por fin– directamente en el terreno político.

En el caso de países como Honduras o Nicaragua, la solución es mucho más lejana. A pesar de la adhesión puramente formal a las normas internacionales (a las de la OIT en particular), es claro que el rigor gubernamental en la observación del cumplimiento de la obligación del pago de las cotizaciones haría “huir” a los inversores extranjeros (esencialmente asiáticos); es muy

63 Es el caso, por ejemplo, de Nicaragua: el 16 de noviembre de 1999, el gobierno promulgó un decreto (20-24) que, para ajustarse a las resoluciones de la OIT, establecía que las maquilas debían someterse a la obligación de cotizaciones sociales. Pero inmediatamente el Presidente de Alemania hizo uso de su derecho de veto. Ver, a este respecto, Borgeaud Garciandia (2003, segunda parte).

64 Que insistía, en particular, en que la falta de pago de las cotizaciones sociales se constata, ante todo, en las grandes empresas (Petrobras, Transbrasil, etc.).

probable que, durante largos años, la financiación de la protección social sólo pueda sustentarse en una base fiscal (un aumento gradual de las tasas de imposición, explícitamente ligadas a fines sociales, según el modelo de “impuestos de destinación específica”).

En definitiva, en lo que concierne a la protección social de los asalariados, es necesario subrayar que el problema principal no es el de los gastos sino el de los ingresos. En el conjunto de América Latina y del Caribe, no hay *ningún*⁶⁵ país cuyo sistema de seguridad social estaría en déficit si se respetara el derecho social. La responsabilidad política de los gobiernos, pero sobre todo de las instituciones y los acreedores internacionales (Banco Mundial, FMI, pero también PNUD, BID, CEPAL, OEA) es enorme a este respecto: estas instituciones han escrito y publicado miles de páginas sobre el exceso de los gastos sociales y mucho menos sobre la falta de recaudación de los ingresos. Postular que el derecho es “poco realista” ha contribuido no sólo a generar las crisis financieras de las instituciones de protección social, sino también a deslegitimar la noción misma de derecho, del derecho social sin dudas, pero también del derecho en general. No parece abusivo, entonces, hablar de complicidad *de facto* entre estas instituciones y los diversos poderes mafiosos y corruptos; lo que –desafortunadamente– le confiere un carácter irrisorio a la retórica acerca de la “buena gobernabilidad”.

4.2. La inscripción de los no asalariados en el sistema contributivo

La segunda condición, referida a los no asalariados, consiste en que se puedan fijar “bases” de cotización concertadas⁶⁶ relativamente bajas (para evitar las “fugas”), pero reales, para que se pueda afirmar políticamente la existencia de “derechos sociales con contrapartida”, como una incitación a cotizar, aunque sea poco. Lo que se dijo antes acerca de los “circuitos de movilidad” puede contribuir a ello. Es decir que, para un trabajador independiente, vendedor ambulante por ejemplo, no tiene ningún sentido cotizar en una “caja de vendedores ambulantes”, si sabe que seis meses después se convertirá en obrero de la construcción o en obrero no declarado de una empresa de subcontratación. En cambio, si se lo persuade –con razones objetivas– de que mediante la cotización acumula derechos transferibles, la proposición puede ser menos utópica de lo que parece.

65 Excepto, quizá, Haití y uno o dos países de las Antillas Menores.

66 Esto implica, evidentemente, establecer un cuerpo de funcionarios especializados en la evaluación de esta “base” y en la aplicación de mecanismos de revaluación periódica.

Se podría decir que estas propuestas se asemejan a algunas propuestas de las instituciones de Bretton Woods, tendientes a “hacer pagar a los informales”. Pero este no es el caso en absoluto.

Por una parte, el objetivo de estas últimas es esencialmente el de paliar las crisis fiscales (en particular, a nivel local), con el argumento de transformar a los usuarios (gratuitos) de servicios colectivos en “clientes” que los pagan. En nuestra propuesta, no se trata de crear “clientes” sobre una base pseudo contractual, sino de lograr que una parte importante (a veces la mayoría) de la población, excluida de la protección social, ingrese en un sistema simbólico y político de solidaridad basado en la contrapartida y no en la equivalencia. Por otra parte, el objetivo es aquí, esencialmente político: se trata, repitámoslo, de crear derechos y de escapar a la lógica del favoritismo y la dependencia que las políticas “focalizadas” han reforzado desde hace dos décadas. Por último, estas propuestas se inscriben en un marco macroeconómico, uno de cuyos componentes es un importante aumento de los salarios bajos. Los efectos de dicho aumento de los ingresos del comercio independiente y de los servicios personales “informales” son rápidamente positivos y muy significativos⁶⁷. Esto obedece al notable incremento de la demanda de los estratos de ingresos más bajos (mientras que se mantienen las barreras para entrar en las actividades informales) y al hecho de que los ingresos de las actividades informales “de bajo rango” se alinean en el nivel de los salarios bajos debido a la existencia de los “circuitos de movilidad” que describimos anteriormente (la variable de ajuste es entonces la tasa de margen en estas actividades). La capacidad contributiva de los no asalariados “informales” no debe ser considerada, entonces, cómo un factor exógeno; por el contrario, depende fuertemente de la dinámica de los salarios y, en particular, de los salarios bajos.

Esta propuesta sólo se puede poner en práctica eficazmente, si los contribuyentes de bajos ingresos tienen ventajas evidentes (por ejemplo, si sus contribuciones son dos o tres veces más bajas que las prestaciones que reciben). El hecho de poner en evidencia esta “ventaja” puede brindar la capacidad política para integrar muy rápidamente a la mayoría de los actuales “no protegidos” en dicho sistema. La dificultad política se sitúa en otra parte, en el otro extremo de la escala y está ligada a la necesidad de convencer o de obligar a las capas superiores de los asalariados a integrarse en un sistema mutualista único (y redistributivo a sus expensas).

67 Como se demostró en Brasil durante el Plan Cruzado de 1986 y luego durante el Plan Real de 1994.

Se trata, por consiguiente, de mostrar, por una parte, que un sistema mutualista generalizado es más eficaz que un conjunto fragmentado de sistemas de seguros privados⁶⁸; por otra parte, de mostrar a las categorías “perdedoras” a corto plazo que también pueden beneficiarse a largo plazo por el establecimiento del principio mutualista universal, en virtud de sus efectos productivos (siempre y cuando conserven la posibilidad de acudir a un sistema privado complementario, en particular en materia de salud).

Retornamos, entonces, al problema de “la autonomía de lo político” que evocamos anteriormente. Es ilusorio esperar un consenso previo del conjunto de la población para poner en marcha estas propuestas, así como el desmantelamiento de las políticas sociales y la evolución de la distribución del ingreso que han hecho de América Latina el continente con mayor desigualdad del mundo, no se basaron tampoco en un consenso. Es evidente que este conjunto de propuestas sólo se pueden ser aplicadas en circunstancias políticas particulares. El fracaso de las políticas neoliberales, que ya ha comenzado en América Latina, crea en parte esas condiciones; así como algunos acontecimientos electorales recientes. Es entonces el momento de abrir el debate.

5. Las “políticas focalizadas” ¿pueden ser una etapa hacia el universalismo?

Las políticas “focalizadas” en favor de los más pobres son presentadas como una preocupación ética, en un contexto de escasez de recursos. Pero también están fuertemente determinadas por una concepción de la pobreza, cercana a la que tenían los “filántropos” de mediados del siglo XIX: evitar, tanto como sea posible, las ayudas en efectivo para impedir el derroche (de los pobres o de los funcionarios corruptos); no encerrar a los pobres en la asistencia (excepto aquellos que son radicalmente “inempleables”) sino ayudarlos a reposicionarse en el mercado; favorecer la autoorganización de los pobres.

La literatura sobre las políticas “focalizadas” es inmensa y los balances recientes muestran cierto desencanto. A continuación resumimos y comentamos brevemente las grandes líneas de estos balances, para luego presentar una tipología de las políticas sociales que supere la dicotomía simplista “focalizadas/no focalizadas”. En efecto, esta dicotomía está basada en criterios de selección y

68 Esto es evidente, en razón de lo que se dijo antes, al menos en materia de jubilaciones.

atribución (de ingresos o de acceso a los servicios públicos) mientras que – desde el punto de vista de la evolución hacia un sistema mutualista universal– el criterio de discriminación debe ser diferente y debe estar ligado a un tipo de solidaridad introducido por un modo de financiación dado, por una parte, y a la capacidad de difusión de los mecanismos de protección, por la otra. Una política muy “focalizada” (como la *bolsa escola* en Brasil) puede tener una gran capacidad de difusión, a diferencia de políticas aparentemente más “amplias” (como las que se adoptaron en el inicio del PROGRESA en México), pero que, por la manera en que se han construido, sólo puede llegar a ciertas categorías de “pobres”⁶⁹. El problema es entonces pasar de una perspectiva de “tecnología de la lucha contra la pobreza” a una óptica de (re)construcción del sistema protección social⁷⁰.

5.1. Las evaluaciones recientes de las políticas “focalizadas”

Las políticas “focalizadas” no pueden ni deben ser eliminadas completamente, puesto que el restablecimiento de los sistemas mutualistas generalizados toma necesariamente varios años y la constitución de derechos individuales “vitalicios” tarda más tiempo aún. El problema es subordinar las políticas focalizadas a una lógica general y lograr que vuelvan a ser “residuales”. En otras palabras, las políticas focalizadas no son buenas ni malas en sí mismas (los debates sobre sus efectos y su eficacia son, en general, detrás de la apariencia de tecnicismo, puramente ideológicos). Estas se deben juzgar de acuerdo con el criterio de saber si contribuyen a instituir políticas mutualistas universalistas o si, por lo menos, no frenan esa instauración (en caso de que se concentren sobre problemas que las políticas universalistas no pueden resolver).

Las políticas focalizadas, concebidas como políticas “curativas”, llegan siempre demasiado tarde. Si la vulnerabilidad se define como la probabilidad de ser víctima de “riesgos”, las políticas focalizadas sólo reducen la vulnerabilidad si se dirigen a toda la población antes de que se haga efectivo el riesgo (si son “preventivas”). Dicho de otro modo, el problema es el de identificar la vulnerabilidad *ex ante*. Pero se entra entonces en un dilema sin salida: i) o se

69 En particular porque la identificación de la “población objetivo” se hace en base al “Índice de marginalidad” que presentan los municipios; lo que excluye de entrada la ayuda a los pobres que residen en zonas de “baja marginalidad”.

70 La única institución que pone el acento en esta distinción es la OIT, después de la resolución que fue aprobada unánimemente en 2000. Muchos trabajos, como los textos presentados en el Simposio organizado por la oit y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia en Turín (22-25 de abril de 2003), se basan en esta problemática.

define una categoría muy amplia de población y se la inscribe en mecanismos de seguro (cuasi) gratuitos (o se le hace una transferencia continua de ingresos); ii) o se definen condiciones más precisas para tratar de limitar los efectos perversos de la “focalización”.

Si se opta por lo primero, se reduce efectivamente la vulnerabilidad, pero a un costo elevado y saliéndose de hecho de la lógica ideológica de la “focalización”, porque no se alienta el esfuerzo para reinsertarse en el mercado y se corre el riesgo de ayudar a individuos que no son necesitados, etc.. El tipo de política que se basó en este criterio es la duplicación de las jubilaciones rurales en 1993 en Brasil, que tuvo efectos muy positivos no sólo sobre los pequeños agricultores ancianos más pobres⁷¹, sino también sobre el conjunto de la pequeña agricultura familiar (mediante la redistribución del ingreso dentro de la familia)⁷². Pero no se trataba de una política “focalizada” en sentido estricto, puesto que éstas incluyen en general un tipo de condicionalidad que no existió en ese caso: el hecho de que las transferencias de recursos dependan de “esfuerzos” para reintegrarse al mercado.

Más allá de su costo, el vicio de este tipo de políticas “semi-universalistas”, es su modo de financiación: en general, se financian con el presupuesto general de la Nación y se vuelven, por lo tanto, precarias en caso de crisis fiscal grave. Se vuelve entonces a lo que se dijo anteriormente sobre principio mutualista: para que estas políticas sean continuas y eficaces deben depender de la socialización extrapresupuestal de los recursos destinados a ellas, y estar ligadas, al menos indirectamente, a la actividad laboral. Si la capacidad contributiva de los activos ancianos y pauperizados (como los pequeños agricultores brasileños) es demasiado baja para asegurar el equilibrio del sistema⁷³, una solución intermedia puede ser la que se adoptó en Brasil: financiar las jubilaciones mínimas mediante un impuesto a la comercialización de productos agrícolas. La cuestión esencial es, también aquí, la creación de una independencia real de las cuentas de la protección social⁷⁴ (que pueden ser

71 El porcentaje de personas mayores de 60 años que disponen de una jubilación al menos igual al salario mínimo en Brasil pasó del 68,8% en 1992 al 76,0% en 1995, pero alcanzó en 1999 su punto máximo con 77,3% (Rocha y Schwarzer, 2002, p. 31). El aumento de los años 1991-1994 obedeció esencialmente a la aplicación del artículo de la Constitución que generaliza las pensiones rurales (se pasó de 3,6 millones a 5,8 millones de jubilados rurales en 3 años) y a la duplicación del “piso” de las pensiones (de medio a un salario mínimo).

72 Ver Dias (2001).

73 Como afirman, por ejemplo, Rocha y Schwarzer, texto citado.

74 Lo que no sucede en Brasil, debido a la opacidad de las cuentas del organismo que administra las transferencias del Presupuesto general a la protección social, el COFINS.

alimentadas a la vez mediante impuestos parafiscales y cotizaciones provenientes de los activos que tengan ingresos superiores al salario mínimo) y la afirmación del objetivo del aumento gradual de la participación de las cotizaciones.

En el segundo caso, si se definen condiciones más precisas para tratar de limitar los efectos perversos de la “focalización”, el ejemplo más interesante es el del PROGRESA en México⁷⁵. Más allá del hecho de que sean las mujeres las que reciben la mayor parte de los subsidios (es difícil precisar en qué medida mantienen el control ulterior de estos recursos), vale la pena señalar dos puntos: por una parte, la “focalización” en los municipios que fueron integrados en el PROGRESA, pese a la aparente objetividad de los “indicadores de marginalidad”, no estuvo exenta de los juegos políticos y del clientelismo. Por otra parte, no se resolvió la cuestión del poder de los intermediarios, encargados de identificar a los pobres que pueden ser elegidos. Las “promotoras” que se encargan de esta tarea, aunque sean elegidas, no están en una posición de simples árbitros o de intermediarias técnicas. Tienen sus propios intereses, su clientela, etc. El programa produce entonces, como toda política de este tipo, “excluidos de la asistencia” y se enfrenta de nuevo la opción clásica (que se planteó con motivo de su transformación en el programa “Oportunidades”⁷⁶): o se elimina la condicionalidad (extensión a las zonas urbanas y peri-urbanas o a toda la población pobre, incluso la de las zonas de bajo “índice de marginalidad”), perdiendo entonces las supuestas ventajas de la focalización (un costo relativamente bajo y una posibilidad de control preciso del uso de los fondos), o se reproduce el sistema a medida que se lo extiende, y se acentúan sus efectos perversos.

Se llega a la conclusión paradójica de que las *safety nets* más eficaces son de hecho muy poco “focalizadas” y que los mecanismos más eficaces de reducción de la vulnerabilidad se acercan bastante a los mecanismos de seguro mutualista “clásicos”, que predominan en Europa occidental. Esta visión se ve reforzada por la crítica que empieza a surgir dentro de las instituciones internacionales, a saber, que las únicas *safety nets* eficaces son aquellas que actúan de manera anticíclica.

Ahora bien, en general, los recursos disponibles para este tipo de políticas se reducen brutalmente en caso de crisis grave y estas políticas focalizadas

75 Ver Escobar (2002).

76 “Oportunidades” es una extensión del programa Progres a zonas urbanas y no está focalizado en poblaciones indígenas.

disponen de menos recursos en el período en que sería necesario incrementarlos; además, no pueden contribuir a la estabilización macroeconómica mediante la reactivación de la demanda. Se vuelve entonces a recomendar la aplicación, previa a la crisis, de mecanismos cuya crítica es precisamente el origen de la teoría de la “focalización”⁷⁷.

Decretar *ex abrupto* que existe un “derecho a la asistencia” (limitado a ancianos e inválidos), como se hizo en Brasil en diciembre de 1993, carece de sentido, si no se afirma la idea de que todo ciudadano que tenía o tiene una actividad económica posee derechos sociales. Dicho de otra manera, las políticas “focalizadas” se deben integrar en los intersticios de un sistema de protección mutualista, en vez de oponérsele y aparecer como si fuesen opciones contrarias. Otorgar becas escolares a los niños cuyos padres –de bajos ingresos y con bajas cotizaciones es cierto– adquirieron derechos sociales, no es lo mismo que conceder becas escolares “para ayudar a los pobres”. Otro ejemplo: distribuir alimentos o subsidios a los ancianos que cotizaron en cajas de jubilaciones que quebraron, no reviste el mismo sentido si la distribución está ligada explícitamente a la quiebra (se trata de restablecer los derechos de esos ancianos, al menos parcialmente) que si se la presenta como caridad del Estado.

En definitiva, no es tanto la técnica de focalización o la pertinencia de los instrumentos que se utilizan, lo que constituye el problema principal. Es más bien la problemática que la rodea: el “pobre al que hay que ayudar” debe merecerlo, debe ser un “verdadero” pobre, etc. Esta cuestión no tiene solución en sí misma, pero puede tenerla si las políticas focalizadas se integran a un cuerpo unificado de políticas sociales mutualistas.

5.2. Más allá de la cuestión de la “focalización”: una breve tipología de las políticas sociales

La aplicación de las tesis que se expusieron más atrás y de las “proposiciones normativas” que las acompañan, exige previamente hacer un balance y elaborar una tipología detallada de las políticas sociales llevadas a cabo en

77 Comparando las experiencias asiáticas y latinoamericanas, el documento que se mencionó anteriormente (APEC, 2001), presenta, en definitiva, como caso ejemplar, el seguro de desempleo que sólo se instauró en Corea (entre el conjunto de países estudiados), que pudo actuar como “amortiguador” en la crisis de 1997 porque se habían podido acumular grandes excedentes durante el período anterior, en cajas independientes del presupuesto general. El autor (colectivo) parece no darse cuenta de que aboga por una rehabilitación del Estado de Bienestar.

todos los países de América Latina, desde hace quince años. Ésta tipología se debe organizar no en función de las características institucionales de tal o cual dispositivo, o de la población definida *a priori* como “objetivo”, sino en función de la relación que estas políticas establecen con la perspectiva de avanzar hacia un verdadero sistema de protección social basado en la mutualización parcial de los ingresos del trabajo.

A título indicativo, dicha tipología podría incluir las siguientes categorías:

- a) *Las políticas semi-universalistas no condicionales de aumento de los ingresos bajos:*

Por ejemplo, la duplicación de las pensiones rurales en Brasil. Estas políticas tienen efectos muy importantes en materia de recuperación de la demanda interna y efectos multiplicadores igualmente positivos⁷⁸. Los aspectos negativos son: i) la financiación proviene del presupuesto general del Estado, lo que brinda argumentos al poder político para bloquear su incremento⁷⁹; ii) las asignaciones sólo son sólo parcialmente percibidas como derechos que se basan en contrapartidas (no es lo mismo decir “es un derecho que se basa en el hecho de que trabajó toda su vida” que decir “es un derecho que se basa en el hecho de que cotizó treinta años, a tal tasa”).

- b) *Las políticas universalistas de cobertura de riesgos, pero con contribución de sólo una parte de la población:*

Por ejemplo, la reforma del seguro de salud en Colombia en 1993). La ventaja de estas políticas es doble: i) la cobertura es realmente universal; ii) el mecanismo de financiación es en principio autónomo del presupuesto del Estado. Los inconvenientes ya se mencionaron anteriormente: i) el acceso subsidiado al sistema puede aparecer como un favor y no como un derecho; ii) la aprobación de la exoneración de las cotizaciones está a cargo del poder político local, lo que aumenta el riesgo de que el sistema se transforme en un instrumento del clientelismo.

78 En el caso de las pensiones rurales en Brasil, se identificaron efectos positivos sobre la inversión en las pequeñas explotaciones campesinas (Días, 2001); el aumento del ingreso de los jubilados permitió que el conjunto del grupo familiar obtuviera un excedente.

79 En el mismo ejemplo, la oposición continua del Presidente Cardoso a un fuerte aumento del salario mínimo no se basaba en las consecuencias directas de dicho aumento sino en las consecuencias indirectas. Las jubilaciones básicas (dentro de las cuales las jubilaciones rurales están sobrerrepresentadas con respecto a las jubilaciones de los asalariados urbanos) están indexadas en base al salario mínimo.

c) *Las políticas condicionales de aumento del ingreso, focalizadas por categorías y no por individuos:*

Por ejemplo, PROGRESA y Oportunidades en México. Las ventajas del sistema son conocidas: i) en esos programas, la focalización es relativamente precisa, en las mujeres y en las zonas más pobres; ii) la decisión de asignar los subsidios no está a cargo del poder político o de la administración, sino de una parte de la población “objetivo” (las “promotoras”). Los inconvenientes del sistema están directamente vinculados con sus ventajas: i) una parte importante de la población queda excluida de la lista de beneficiarios (los hombres solteros o los pobres que viven en zonas no pobres, en el caso de PROGRESA); ii) los intermediarios (las “promotoras” en México) se pueden convertir rápidamente en una “elite de pobres”, o pueden ser personas que están vinculadas directamente al poder político; el sistema se desvía así de su finalidad.

El problema esencial que suscita este último tipo de políticas es el de su eficacia⁸⁰. Las numerosas evaluaciones de PROGRESA sólo coinciden en un punto: la asistencia escolar de los niños y el número de visitas a los centros de salud se incrementan notablemente en las zonas donde el PROGRESA se ha puesto en marcha, lo que está ligado evidentemente al hecho de que éstas son las dos condiciones para tener acceso a los subsidios⁸¹. Pero, en materia de pobreza, los resultados son menos concluyentes, al menos en el corto plazo y, en todo caso, limitados estrictamente al gasto del ingreso suplementario. En otras palabras, por una parte, el mejoramiento de la situación escolar y sanitaria no tiene (y no tendrá durante varios años) ningún efecto mensurable sobre la pobreza⁸²; por otra parte, el carácter geográficamente muy “focalizado” de estas políticas ha llevado a que, la mayor parte del tiempo, el gasto del ingreso adicional no genere ningún efecto de arrastre sobre la economía local⁸³. Se vuelve a

80 Cabe señalar que estas políticas cuentan con el aval de instituciones como el Banco Mundial (con el nombre de *cash transfer policies*). François Burguignon, quien se convirtió en director de investigaciones del Banco Mundial en mayo de 2003, es el promotor más activo de este tipo de políticas.

81 Se puede hacer el mismo comentario (sobre la ayuda escolar) a propósito del programa de *bolsa scola* en Brasil, que entrega becas escolares equivalentes a medio salario mínimo por cada niño si el ingreso per cápita de su familia es inferior a medio salario mínimo y cubre a 10,7 millones de niños en 2002.

82 Lo que no invalida de ningún modo la pertinencia de estas políticas en cuanto políticas sociales, puesto que la educación y la salud forman parte de ellas. El error político es más bien confundir las políticas sociales con las políticas de lucha contra la pobreza.

83 Ver Escobar (2002), que se basa en un estudio detallado de 12 comunidades indígenas del sur, seleccionadas para que formasen parte de los primeros beneficiarios de PROGRESA.

plantear la cuestión de las posibilidades de generalización de este tipo de políticas, incluso fuera de las zonas “con alto índice de marginalidad”. En este sentido, la puesta en marcha del plan “Oportunidades” será la prueba clave de la hipótesis que afirma que estas políticas constituyen un avance importante hacia el universalismo, aunque la base de la financiación no sea contributiva.

Los dos últimos tipos de políticas (b y c), ilustrados por el seguro de salud en Colombia y el *PROGRESA* en México, muestran la importancia del papel de la “democracia local” en el éxito o el fracaso de estas iniciativas. En efecto, no hay ninguna correlación obligatoria entre “universalismo” y “centralismo”. Es totalmente posible (técnicamente) y deseable (políticamente) establecer una administración descentralizada de estas políticas orientadas hacia el universalismo. Se trata aquí de un caso tipo diferente del de los “presupuestos participativos” llevados a cabo en ciertas metrópolis brasileñas, como Porto Alegre y Fortaleza. Estos últimos sólo abarcan una parte (los gastos en equipo) de un presupuesto municipal, financiado en su mayor parte mediante impuestos locales.

La democratización interviene en este caso, en la formulación de la jerarquía de las necesidades, la inclusión de las necesidades de los habitantes de los barrios marginados y los arbitrajes en un contexto de restricción financiera. En el caso de políticas sociales como el seguro de salud colombiano o *PROGRESA*, los procedimientos democráticos que deberían adoptarse no tienen que ver con las necesidades de equipo sino directamente con la elección de los beneficiarios. La pregunta es entonces la de saber si un control “democrático” (por ejemplo, de asambleas de beneficiarios que controlen a las “promotoras”, como en el caso de *PROGRESA*) es más o menos eficaz, y está más o menos sujeto al riesgo de desviación clientelista que un control administrativo. Las evaluaciones recientes de estos dos casos, aún siendo relativamente contradictorias, parecen más bien positivas en dos planos. Por una parte, las desviaciones clientelistas se reducen efectivamente cuando existe un control colectivo “en la base”. Por otra parte, las políticas sociales parecen un terreno privilegiado para la formación una “cultura ciudadana”; mucho más, sin duda, que las asambleas anuales ritualizadas de voto de los “presupuestos participativos”⁸⁴.

84 Para un resumen de estos últimos, ver Guerra (2003).

d) *Las políticas fuertemente focalizadas, orientadas a aumentar la capacidad de acceso al mercado:*

Por ejemplo, las políticas de microcrédito en Perú. Las políticas de microcrédito no son políticas sociales, en el sentido de conferir derechos sociales vinculados a contrapartidas (lo que no impide que sean políticas económicas que tienen efectos sobre el ingreso). Sólo se convierten en políticas sociales cuando: i) se basan en un sistema de cotizaciones previas (como en el caso de los créditos rotativos cooperativos); ii) incluyen un sistema fianzas solidarias. Muchos ejemplos, particularmente en Perú y en Bolivia, muestran la eficacia relativa de estas políticas. Los inconvenientes son conocidos: i) los que entran en este sistema no son los independientes y microempresarios más pobres; ii) el desarrollo de estas políticas compite con las políticas tendientes a integrar a los no asalariados en el sistema mutualista y sirven de coartada a la falta de desarrollo de los sistemas universalistas; iii) la fragilidad financiera es muy grande y estas políticas son fuertemente procíclicas; los sistemas de fianzas solidarias pueden ayudar a paliar los incumplimientos individuales, pero no los incumplimientos múltiples en caso de crisis grave.

Pero ciertas experiencias, particularmente fuera del continente latinoamericano⁸⁵, muestran que las cooperativas de microcrédito pueden llevar a la aparición de sistemas de protección social de mutualismo restringido para los “informales”. La evaluación de estas mutuales es en general muy positiva, en el sentido de que millones de personas, hasta entonces radicalmente excluidas, pueden acceder a un seguro de salud y que parecen tener efectos de encadenamiento virtuosos entre reembolso de los créditos, mejora de la salud y consolidación del empleo. Sin embargo, la generalización de estas políticas plantea algunos inconvenientes, en la medida en que excluye a los “más pobres entre los pobres” y en que el carácter restringido del mutualismo puede llevar a prácticas restrictivas y excluyentes por parte de los mismos afiliados⁸⁶.

85 La más conocida, sin duda porque su divulgación ha sido garantizada por la oit, es la de la cooperativa sewa en el valle medio del Ganges, en la India. En un comienzo era una cooperativa de microcrédito formada por mujeres del “sector informal”, diez años después extendió sus actividades a mutuales de salud. Sus dos millones de miembros cotizan voluntariamente (hay tres niveles de cotizaciones y tres niveles de cobertura de riesgos; las cotizaciones mínimas equivalen a US\$ 1 por mes) y, hasta ahora, no se han constatado fenómenos de exclusión (por ejemplo, con respecto a los enfermos de sida), ni casos de corrupción o de malversación. Recordemos que en la India, solamente 7% de la población está cubierta por un seguro de salud basado en cotizaciones deducidas del salario.

86 A la inversa del caso indio mencionado, en Costa de Marfil existen muchas mutuales que excluyen inmediatamente los miembros afectados de sida.

En suma, en ciertos países, como los países andinos o los de América Central, la generalización de este tipo de experiencias sería un avance notable hacia la adopción de una política universalista. Pero a condición de que la unificación de las mutuales bajo la tutela del Estado se reafirme continuamente como objetivo de largo plazo. Sin esa reafirmación se corre el riesgo de que el sistema estalle y haya un repliegue corporativo.

- e) *Las políticas fuertemente focalizadas, que buscan disminuir la vulnerabilidad y la pobreza*: por ejemplo, la ley de asistencia de diciembre de 1993 en Brasil). Estas políticas buscan proporcionar un ingreso mínimo a las personas radicalmente “inempleables”⁸⁷. En la retórica política, se trata de la creación de un “derecho a la asistencia”, pero este derecho no tiene contrapartida⁸⁸. Las ventajas son evidentemente las de atenuar los peores efectos del desmantelamiento de las políticas sociales y del debilitamiento de la solidaridad familiar. Los inconvenientes (más allá del bajo nivel de las asignaciones) son esencialmente “externos”⁸⁹: al crear este “derecho a la asistencia”, con una definición muy restrictiva de los titulares de este “derecho”, se legitima la exclusión de los derechos sociales de todo un sector de la población (la mayoría de la población activa), empleable y empleada, pero en una situación de fuerte precariedad y vulnerabilidad (los *working poor*).
- f) *Las políticas que combinan aspectos “sociales” y aspectos de “desarrollo local”*: por ejemplo, el PRONASOL en México. También en este caso, las políticas “focalizadas” se presentan como políticas de desarrollo económico y como políticas sociales. El carácter muy heteróclito del PRONASOL hace muy difícil, aun hoy en día, una evaluación precisa⁹⁰. No obstante, es cierto que los efectos en términos de desarrollo local fueron a menudo positivos. Los inconvenientes se ha identificado claramente: 1. La elección de las “zonas objetivo” está fuertemente determinada por consideraciones políticas y

87 "Las personas inválidas y las de más de 70 años que demuestran que carecen de medios para garantizar su propia subsistencia y que no pueden recurrir a su familia", según el artículo 20 de esta ley. Ver, sobre estos puntos, Boschetti (1998). Esta edad piso se redujo a 67 años en 1996.

88 Señalemos que, en 1974, cuando se planteó el problema de la integración de los inválidos al sistema de seguridad social francés, no se aceptó que se los integrara sin cotización. En cambio, se adoptó el principio de una asignación estrictamente igual a la cotización exigida (pero financiada por el presupuesto del Estado). Es cierto que todo esto puede parecer el resultado de una atención excesiva al aspecto simbólico de las cosas, pero aquí los símbolos son políticamente importantes.

89 Ver Lautier (2000).

90 Ver Lautier (1998).

clientelistas. 2. Son, en general, los “menos pobres entre los pobres” los que más se han beneficiado de estas políticas. 3. Las posibilidades de control y evaluación son muy bajas. 4. De estas políticas no se deriva ningún derecho social.

- g) *Las políticas que favorecen el desarrollo de mecanismos de protección con alto grado de “mutualismo restringido, corporativista y privado”*: por ejemplo, los planes de jubilaciones por categorías o planes de salud vinculados a seguros privados. Se trata de políticas focalizadas no en los pobres, sino en los no pobres. El desarrollo de los planes de jubilaciones por capitalización ya ha sido comentado más atrás y la constatación de que han fracasado es dominante, tanto en el plano de la eficacia interna como en el plano del fraccionamiento de la ciudadanía. Las políticas tendientes a promover planes de salud privados, dirigidos a las capas estables de asalariados parecen mucho más eficaces y han tenido un éxito real (en México y Brasil en particular) frente a la degradación del sistema público de salud. Se estima en 40 millones el número de brasileños cubierto (incluidos los que tienen derecho) por estos planes.

El problema es, evidentemente, evitar la profundización de la brecha, en materia de acceso a la atención médica, entre esta parte de la población y el resto. La integración progresiva de estos planes de salud en el sistema general puede lograrse mediante un sistema de “convenios”⁹¹, que implique una transferencia de una parte progresivamente creciente de las cotizaciones del sistema “restringido” hacia el sistema general. Es evidente que esto generará fuertes reticencias en los beneficiarios de estos planes, que perciben los recursos de estos seguros de salud como si fueran de “su” propiedad, aunque no lo sean, ni más ni menos que los de la seguridad social obligatoria (y aunque las cotizaciones suelen ser, también, pagadas por los empleadores). Como se dijo antes, esta es la mayor dificultad política para poner en marcha un nuevo tipo de políticas sociales en América Latina.

Esta tipología debería ser perfeccionada; en cada caso, conviene tratar de poner en evidencia los riesgos de disfuncionalidad (clientelismo, imposibilidad de llegar a los más pobres y vulnerables, etc.) así como los efectos no esperados pero favorables (efectos de arrastre local debido al gasto

91 Brasil, en particular, puso en marcha (mediante una ley votada en 1998) un intento de regulación estatal del sector privado de la salud; en ese caso, el objetivo era evitar que el sector privado descargue sistemáticamente sobre el sector público las enfermedades “crónicas degenerativas”, y particularmente el sida (ver, a este respecto, Draibe, 2002, pág. 41).

del ingreso adicional, etc.). Pero, repitámoslo, las políticas sociales no se deben evaluar según su mayor o menor grado de “focalización”, sino en función de su compatibilidad con una reforma del conjunto del sistema de protección social. El hecho de que el largo plazo predomine sobre el corto plazo es la primera condición de la reducción de la vulnerabilidad, tanto en la esfera de la protección social como en la de la estabilización macroeconómica.

6. Conclusión

Esta evaluación muy general de las políticas sociales en América Latina puede ser objeto de críticas ocasionadas por su grado de generalidad (el argumento que aquí se ha desarrollado se refiere a países muy diferentes, en términos de tamaño, de estructura productiva, de historia económica y política, de organización de la protección social, etc.). No obstante, se pueden extraer algunas conclusiones, que son estímulos para la reflexión y para la creación de un programa de investigación que se abandonó desde hace quince años, durante los cuales se excluyó *a priori* la idea de una protección social generalizada, basada en el principio mutualista. Hoy, las políticas que los gobiernos liberales aplicaron en la década de los noventa no sólo muestran, en la práctica, signos de fracaso (la pobreza aumenta, así como la desigualdad frente a la vulnerabilidad), sino también su incoherencia teórica, sin contar el bajo nivel de conocimiento empírico y de la falta de sentido común de los discursos que las han organizado.

Dicho esto, lo que se anuncia es un trabajo de reconstrucción total. En todo caso, las propuestas anteriores no deberían descartarse so pretexto de que son “utópicas”. Son la única forma posible de realismo, a condición de que se precisen las condiciones que requieren. Son más bien las tesis en boga desde diez años, que afirmaban que para luchar eficazmente contra la pobreza era suficiente convertir a los pobres en microempresarios, las que aparecen retrospectivamente como utópicas y aun risibles (si las consecuencias no hubieran sido tan desastrosas).

No se trata entonces de proponer “la” buena política social sino de proporcionar medios de evaluación que puedan llevar a propuestas caso por caso, bajo una restricción esencialmente política. El criterio de evaluación principal se debe formular a partir de la idea de que se deben privilegiar las políticas que puedan ir acompañadas de la aplicación del principio mutualista, es decir, ya sea para compensar los efectos perversos que aparecerán inevitablemente cuando se pongan en marcha estas políticas, ya sea para atenuar

los efectos de los aspectos “corporativistas” transitorios, de dichas políticas. No se trata, repitámoslo, de proponer una política del tipo “todo, inmediatamente”, sino de proponer la evaluación del conjunto inconexo de experiencias de políticas sociales adoptadas desde comienzos de los años noventa, en función del criterio que consiste en saber si son compatibles con la aplicación de políticas universalistas y si constituyen avances hacia esta aplicación.

Es claro que todo lo anterior depende de una coyuntura política aún incierta: la quiebra ideológica y práctica del neoliberalismo es indiscutible. Pero eso no quiere decir que surjan proyectos alternativos. Quizá este texto pueda contribuir a mostrar que la cuestión de la protección social debe estar en el centro de dichos proyectos alternativos. Dejar esta cuestión para “después de”, para “cuando se hayan resuelto los demás problemas” (desde la balanza de pagos hasta la violencia urbana) constituye la verdadera utopía. La historia ha demostrado al menos una cosa, en Europa y en América Latina: cuando la protección social está en el centro de un proyecto político, sus efectos tanto en términos de reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad, como en términos productivos, son rápidos y masivos.

Bibliografía

- AGLIETTA, M. Y ORLÉAN, A. (eds.), (1998), *La monnaie souveraine*, Odile Jacob, París.
- , (2004), *La monnaie entre violence et confiance*, Odile Jacob, París
- AMADEO, E. Y DUTT, A.K., (2003), “Keynesianos, Neoricardianos y Póskeynesianos”, in : Sicsú, J. y Tadeu Lima, G.L., *Macroeconomia do Emprego e da Renda, Keynes e o Keynesianismo*, Editôra Manole, São Paulo.
- ANDERFUHREN M., (2002), “Vœux et construction de stratégies de mobilité professionnelle chez les employés domestiques brésiliennes: une logique peu banale”, in *Revue Tiers-Monde*, t. XLIII, n° 170, París, PUF-IEDES.
- ARROW, K.J., (1951), *Social choices and Individual Values*, Wiley, New York.
- APEC, (2001), “*Social safety nets in response to crisis: lessons and guidelines from Asia and Latin America*”, submitted to the APEC Finance Ministers, february, p. 48.
- BEAUD, M. Y DOSTALLER (1997),. *Economic Thought since Keynes A History and Dictionary of Major Economists*, Routledge.
- BELLUZO, L.G. Y CARNEIRO, (2004) “Bloqueios ao crescimento”, *Política Econômica em foco*, Boletim quadrimestral do Centro de Estudos da Conjuntura e Política Econômica, IE/Unicamp.

- BELLUZO, L.G. Y ALMEIDA, J.G., (2002), *Depois da queda, A Economia Brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- BENAVENTE J.M., (2002), “¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?” Cepal, Série macro économie du développement, n° 12, Santiago du Chili.
- BORGEAUD GARCIANDIA N., (2003), “Travail et autonomie des ouvriers et ouvrières des maquiladoras du Nicaragua”, mémoire de DEA, IEDES-París I, sept.
- BOSCHETTI-FERREIRA, I. S., (1998), “La sécurité sociale au Brésil après la Constitution de 1988: entre l’assurance et l’assistance”, Thèse de doctorat de sociologie, EHESS, Paris.
- BOYER, R. (2004), *La théorie de la régulation, vol I - Les fondamentaux*, La découverte, col. Repères, Paris
- , (1993), “D’une série de “National Labour Standarts” à un “European Monetary Standart”?” *Recherches Economiques de Louvain*, v. 59, N° 1-2, pp. 119-152.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (2002), “Incompatibilidade distributiva e desenvolvimento auto-sustentado”, in: Bielschowsky, R. y Mussi, C., *Políticas para a retomada do desenvolvimento, Reflexões de economistas brasileiros*, Ipea, Escritório da Cepal no Brasil, Brasilia/Rio de Janeiro.
- , ed., (1991), *Populismo Econômico. Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*, Nobel São Paulo.
- BUCHANAN, J., (1954), Individual Choice in Voting and the Marky, *Journal of Political Economy*, Vol. 62.
- CACCIAMALI M.C., (2001), “Processo de informalidade, flexibilização das relações de trabalho e proteção social na América Latina”, *Cadernos PUC de Economia*, n° 11, São Paulo.
- CAMPOS, D., (1998), “O Pensamento Econômico, Social e Político de Ignácio Rangel”, in : Mamigonian, A. y Rego J. M., *O pensamento de Ignácio Rangel*, editôra 34, São Paulo.
- CASHIN, P., MAURO, P. PATILLO, C. Y SAHAY, R., (2000), “Macroeconomic Policies and Poverty Reduction: Stylized Facts and an Overview of Research”, IMF, working paper 01/135.
- CEPAL (1964), *The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil*, Santiago de Chile.
- CEPALC (2001a), *Una década de luces y sombras, América Latina y el Caribe en los años noventa*, Ed. CEPALC (Santiago de Chile) y Alfaomega (Bogota);
- , (2000) y (2001b), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

- CEPALC, (2002), *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile.
- COUTINHO, L. Y BELLUZO, L.G.M., *Desenvolvimento e Estabilização sob Finanças Globalizadas, Economia e Sociedade*, n° 7, Campinas, dez 1996.
- CRUZ-SACO M.A., (2002), “Labour markets and social security coverage: the Latin American experience”, ESS paper N°2, *Social Security Policy and Development Branch*, ILO, Genève.
- DAMILL M. Y KEMPEL D., (2000), “Análisis del balance de pagos de la Argentina: cambios metodológicos y desempeño reciente”, Doc. CEDES, Buenos Aires.
- DESTREMAU B. Y SALAMA P., (2001), “Brasil: Paradojas de la pobreza. ¿Nuevos pretextos para mantenerla?”, *Trayectorias*, Universidad Autónoma de Nuevo Leon n° 6, Monterrey.
- DHANESHWAR G., LEITE C., CHARALAMBOS T., (2002), “Is growth enough? Macroeconomic policy and poverty reduction”, Working papers FMI, Washington.
- DIAS DAVID M., (2001), “Dynamique et permanence des exclusions sociales au Brésil. L'économie des pauvres, des inégalités et de l'accumulation des richesses dans le Brésil contemporain”, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris XIII.
- DOLLAR D. Y KRAAY A., (2001), “Growth is good for the Poor”, working paper del Banco Mundial, Washington.
- DORNBUSCH, R. Y EDWARDS, S., (1992), *La Macroeconomía del Populismo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- DRAIBE S., (2002), “Brasil: a proteção social após vinte anos de experimentação reformista”, Taller Inter-Regional “*Protección social en una era insegura: un intercambio Sur-Sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización*”, PNUD, Santiago, mayo 14-16.
- EDWARDS S., (1995), *Crisis and reform in Latin America - From despair to hope*, A World Bank Book, Oxford University Press.
- ESCOBAR LATAPÍ A., (2002), “The PROGRESA program and social change in rural Mexico”, CIESAS OCCIDENTE, Guadalajara, feb.
- FAJNZYLBER, F., (1990), “Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío”, *Cuadernos de la Cepal*, 60.
- FRENCH-DAVIS, R., (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Mc Graw-Hill Interamericana, Santiago.
- FONTAINE, J.M. Y LANZAROTTI, M., (2001), “Le néo-structuralisme: de la critique du consensus de Washington à l'émergence d'un nouveau paradigme”, texte de recherche n° 42, IEDES – Universidad París 1.

- FURTADO, C., (1979), *“Formação econômica do Brasil”*, Companhia Editora Nacional, São Paulo.
- , (1964), *Desarrollo y subdesarrollo*, Editorial Universitaria, Buenos-Aires.
- GUERRA E., (2003), “Le budget municipal participatif au Brésil, genèse d’un mode de gestion urbaine démocratique”, in Goldblum Ch. y Osmont A., *Villes y citadins dans la mondialisation*, Karthala, Paris.
- GUIMARÃES A.S., (1996), “Réorganisation de la production y des rapports industriels dans la pétrochimie brésilienne - les années 90” in Cabanes R. y Lautier B., *Profils d’entreprises au Sud - Les politiques de gestion face aux cultures y aux statuts*, ed. Karthala, pp. 209-230.
- HAUSMANN, R., (1999), “International Initiatives to Bring Stability to Financial Integration”, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- HAUSMANN, R. Y GAVIN, M., (1996), “Securing Stability and Growth in a Shock-Prone Region: The Policy Challenge for Latin America” in Hausmann, R. y Reisen, R. (éds), “Securing Stability and Growth in Latin America”, OCDE, Paris.
- HIBOU B., (1999), *La privatisation des États*, ed. Karthala, Paris.
- HICKS N. Y WODON Q., (2001), “Protección social para los pobres en América Latina”, *Revista de la Cepal*, n° 73.
- HOEKMAN B., MICHALOPOULOS C., SCHIFF M. Y TARR D., (2002), “Trade policy reform and poverty alleviation”, working papers Banco Mundial, Washington.
- HUYETE P., (1997), “Mobilité y informalité: des nouvelles formes aux régulations modernes de l’emploi en Colombie”, *Revue Tiers-Monde*, n° 152, oct.-dec.
- JOMO K.S., (2001), “Growth after the Asian crisis: what remains of the east asian model?” UNCTAD, G-24, Discussion paper n° 10, Genève.
- KYDLAND, F. Y PRESCOTT, E. (1977), “Rules rather Discretion : The inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Polical Economy*, n° 85.
- KRUEGGER, A. O., (2002), “A New Approach to Sovereign Debt Restructuring”, International Monetary Fund, Washington.
- KRUGMAN, P., (1992) “Toward a counterrevolution in development theory”, *World Bank Economic Review Supplement*.
- LAUTIER, B., (2004), *L’économie informelle dans le Tiers-Monde*, Repères, La Découverte.
- , (2003), “La protection sociale dans le Brésil de Lula: trop de dépenses, ou trop peu de recettes”, in *Revue Tiers Monde*, n° 176, Paris, PUF-IEDES.

- LAUTIER, B., (2002a), “Le léopard y la panthère écossaise. Mondialisation, éclatement spatial y fractionnement social dans les métropoles latino-américaines”, in : Goldblum Ch. y Osmond A., *Villes y citadins dans la mondialisation*, Karthala, París, 2003.
- , (2002b), “Pourquoi faut-il aider les pauvres? Une étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté”, *Revue Tiers Monde*, n° 169, París, PUF-IEDES, janv.mars, p.30.
- , (2000), “Les politiques sociales au Mexique et au Brésil: l’assurance, l’assistance, l’absence”, présenté au colloque GREITD-CRI-IEDES: Mondialisation économique et gouvernement des sociétés: l’Amérique latine, un laboratoire ? París, 7-8 juin. En castellano, (2000), Foro Internacional, n° 2, El Colegio de Mexico, Mexico.
- , (1999), “Les politiques sociales en Amérique latine: propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours”, *Cahiers d’Amérique latine*, ed. IHEAL, n° 30, p. 1- 25. En castellano, (2001), Espiral, *Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol.VIII, sept.-dec. 2001, Universidad de Guadalajara, Mexique.
- , (1998), “Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique”, in : Poulin R. y Salama P. (dir.), *L’insoutenable misère du monde - économie y sociologie de la pauvreté*, ed. Vents d’Ouest, Hull, Québec.
- , (1996), “L’entreprise brésilienne: une dépolitisation impossible” in Cabanes, R., y Lautier, B., (eds), *Profils d’entreprise au sud*, éditions Karthala, París.
- , (1995), “Les malheureux sont les puissants de la terre... représentations y régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine”, *Revue Tiers-Monde*, n° 142, PUF. En portugés, (1998), *Sociedade e Estado*, vol. XIII, N°1, Universidad de Brasilia.
- , (1993), “L’État-providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement ?” in : B. Marques Pereira (ed), *L’Amérique latine: vers la démocratie?*, éditions Complexe, Bruxelles.
- , (1991), “Les travailleurs n’ont pas la forme: informalité des relations de travail y citoyenneté en Amérique latine”, in B. Lautier, A. Morice y C. de Miras, *L’État et l’informel*, L’Harmattan, dec., p. 214. Traducción en portugés (1993), *Cadernos do Centro de Recursos Humanos*, Univ. Federal de Bahia, n° 18.
- LAUTIER B. Y MARQUES-PEREIRA, J., (1994), “Représentations sociales y constitution du marché du travail, le cas des employées domestiques y des ouvriers de la construction en Amérique latine”, *Les Cahiers des*

- Sciences Humaines, 30 (1-2) ORSTOM. En portugués, (1996), *Revista do Centro de Recursos Humanos*, n° 21, Universidade Federal da Bahía.
- LAUTIER, B. Y MARQUES-PEREIRA, J., (2004), *Brésil Mexique : deux trajectoires dans la mondialisation*, Karthala, París.
- LE BONNIEC Y., (2003), “Colombie, un pari encore incertain”, *Revue Tiers Monde*, t. LIV, n°175, PUF, París.
- LEMBRUCH, G., (2001), “Corporatism”, *in* : Smelser/Blates, *International Encyclopedia of Social Behavioral Science*, vol. 4, Elsevier, Amsterdam.
- LO VUOLO, R. Y MARQUES-PEREIRA, J., “Stabilisation, protection sociale et marché du travail en Argentine et au Brésil”, dossier des *Cahiers des Amériques Latines*, n° 31, IHEAL, París, 1999.
- LUSTIG, N., (1982), *Distribución del Ingreso y Crecimiento en México*, El colegio de México, México.
- , (1989), “La desigualdad en México”, *Economía de América Latina: las dimensiones sociales de la crisis*, N°18/19, CET, Mexico.
- MARQUES-PEREIRA, J., (2003), “L’aléa moral de la souveraineté monétaire en Amérique latine, ou le voile du conflit distributif”, *Cadernos do Prolam*, v.2, n° 4, São Paulo.
- , (2000), “Crises financières y régulation politique” in Couffignal, G., (ed) *Amérique latine 2000*, IHEAL/La Documentation française. En castellano, (2001), *Comercio Exterior*, vol. 51, n° 9, sept.
- , (2001), “Inégalités, croissance économique y souveraineté monétaire au Brésil”, *Revue Tiers-Monde*, n° 167.
- MARQUES-PEREIRA, J. Y THÉRET, B., (1999), “Regimes políticos mediações sociais e bifurcação das trajetórias econômicas do México e do Brasil desde os anos sessenta”, *Ensaio Fundação de Economia e Estatística*, Porto Alegre, ano 18, N°1. En castellano, (1999), *Estudios Sociológicos*, XVII, 50, México.
- , (2001-2002), “Régimes politiques, médiations sociales de la régulation y dynamiques macroéconomiques, quelques enseignements pour la théorie du développement d’une comparaison des caractères nationaux distinctifs du Brésil y du Mexique à l’époque des régimes d’industrialisation par substitution des importations”, *L’année de la régulation*, n° 5, Presses de Sciences Po.
- MENDONÇA R., (1997), “Pobreza e desigualdade no Brazil, panorama geral e principais questões”, *Working papers IPEA*, Rio de Janeiro.
- MESA-LAGO C. (org.), (1986), *La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud*, Fondo de cultura económica, Mexico.

- MESA-LAGO C., (2002), “*Myth and Reality of Pension Reform: the Latin American Evidence*”, in *World Development*, vol. 30, n° 8.
- MISHKIN, F.C., (2004), *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, Pearson Ed Inc/ Addison-Wesley.
- MUSSA, M., (1999), “Reforming the International Architecture : Limiting Moral Hazard and Containing real Hazard”, Reserve Bank of Australia, RBA Annual Conference Volume, 1999-17, <http://www.rba.gov.au/>.
- NORTH, D. 1999, *Institutions, institutional and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- OCAMPO, J.A., (2000), “Developing Anti-Cyclical Policies in a Globalized World”, *Temas de conjuntura*, n° 13, Santiago, Chile, CEPAL, octubre.
- OIT, (2000), “Informa”, América Latina y el Caribe, Panorama laboral 99, Ginebra.
- OREIRO, J.L. (por publicar), Accumulation Regimes, Endogeneous Desired rate of Capacity Utilization and Income Distribution, *Investigación Económica*, <http://www.ie.ufrj.br/moeda/>
- ORLÉAN, A., (1998), “La monnaie autoréférentielle: réflexions sur les évolutions monétaires contemporaines ”, in : Aglietta, M. et Orléan, A., *op. cit.*
- ORSZAG P.T. Y STIGLITZ J.E., (2001), “Rethinking pension reform : ten myths about social security systems”, in Holtzmann R. y Stiglitz J.E. (eds), *New ideas about social security: towards sustainable pension systems in the 21st century*, The World Bank, Washington DC.
- PAES DE BARROS R. Y MENDONÇA R., (1997), “O impacto do crescimento económico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza”, texto para discussão n° 528 IPEA.
- PAES DE BARROS R. Y ALLI, (2000), “Poverty, Inequality and Macroeconomic Instability”, Texto para discussão n° 750, IPEA.
- RAMOS L., (2002), “A evolução da informalidade no Brasil Myropolitano: 1991-2001”, Texto para Discussão n° 914, IPEA, Rio de Janeiro, nov., resúme in Mercado de Trabalho, IPEA, Brasília, n° 19, 2002.
- RANGEL, I., (1963), *A Inflação Brasileira*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
- ROBERT I., (2002), “Régimes d’accumulation y systèmes d’emploi: une étude comparative du Mexique y de la Colombie”, thèse de doctorat de Sciences Economiques, Université de Paris I, 813 p.
- ROCHA, S., (2000), “Pobreza no Brazil : O que ha de novo no limiar do século XXI”, mimeo.
- ROCHA DA SILVA E. Y SCHWARZER H., (2002), Proteção social, aposentadorias, pensões e gênero no Brasil”, Texto para Discussão N° 934, Brasília, dec.

- RODRIG D., (2001), “Por que hay tanta inseguridad económica en América Latina”, *Revista de la Cepal*, N°73.
- RODRICK (1997), “Has Globalization gone too far?”, *Institute for International Economics*, Washington.
- STIGLITZ Y ALL., (1989), *The Economic Role of the State*, Oxford Basil Blackwell, Oxford.
- ROGOFF, K., (1985), “The optimal degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target”, *Quarterly Journal of Economics*, n° 100.
- ROUBAUD F., (1994), *L'économie informelle au Mexique*, ed. Karthala, París.
- SALAMA, P., (2005), “Ouverture économique et pauvreté: quelle ouverture”, *miméo*, Universidad de París13.
- , (2004), *Ralentissement économique : la thèse de la tendance à la stagnation revisitée*, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 52.
- , (2002), “La pauvreté prise dans les turbulences macroéconomiques en Amérique latine”, *Problèmes d'Amérique latine*, N°45, París. En castellano (versión más larga), in : Salama, P. y Destremau B., *Medidas de la pobreza desmedida* (2002), ed LOM, Santiago du Chili.
- , (2001), “Las paradojas de la liberalización de America Latina”, *Comercio Exterior*, vol 52, n°9, Mexico.
- , (2000), “Du productif au financier et du financier au productif en Asie y en Amérique latine”, in *Conseil d'Analyse Economique, Développement*, La documentation française, París.
- , (1972), *Un Procès de “sous-développement”*, Maspero, París.
- SALAMA, P. Y VALIER, J., (1990), *L'économie gangrenée. Essai sur l'hyper-inflation*, La Découverte, trad. en castellano (1992), *La economía gangrenada, Ensayo sobre la hiperinflación*, ed. Siglo Veintiuno, México.
- , (1994), *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo*, ed. Miño e Dávila, Buenos Aires.
- SALUDJIAN, A., (2004) : “Traectorias de crecimiento e volatilidad macroeconomica no Mercosul : alguns elementos de analise empirica” in : *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política* n° 14.
- SARGENT, T. Y WALLACE, N.,(1976), “Rational expectations and the theory of Economic Policy”, *Journal of Monetary Economics*, abril.
- SGARD, J., *L'économie de la panique, faire face aux crises financières*, La Découverte, París 2002.
- SICSÚ, J.C., (2001), “Credible Monetary Policy : a Post Keynesian Approach”, *Journal do Post Keynesian Economics*, 23(4).

- SICSÚ, J.C. y OLIVEIRA, S. C., (2003), “Taxa de Juros e Controle da Inflação no Brasil”, in : Sicsú, J., Oreiro, J.L. y De Paula, L.F., eds., *Agenda Brasil*, Ed. Manole & Konrad Adenauer, São Paulo.
- SIMMEL, G., (1987), *La philosophie de l'argent*, Presses universitaires de France, París.
- SOBEET (Sociedade Brasileira de Estudos das Sociedades Transnacionais e da Globalização, (2000), Carta da Sobeet, A Industria nos Anos 90: Fontes de Transformação e Questões de Política Industrial.
- STIGLITZ, J.E., (1999), “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward Post-Washington Consensus”, *REP*, vol 19, n° 1 (73), enero-marzo.
- SUNKEL, O., (1993), *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Lynne Rienner, Boulder y Londres.
- TAVARES, M. DA CONCEIÇÃO, (1986), *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*, Editora Unicamp Campinas.
- TAVARES, M. C., y SERRA, J., (1970), “Além da estagnação”, in : Tavares, M. C., *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Zahar.
- TAVARES, y BELLUZO L.G. DE MELO, (2002), “Desenvolvimento no Brasil - Relembrando um velho tema” in: Bielschowsky, R. y Mussi, C., op. cit.
- THÉRET, B., (1998a) “De la dualité de la dette et de la monnaie dans les sociétés salariales”, in : Aglietta, M. et Orléan, A., op. cit.
- , (1998b) Política econômica e regulação: uma abordagem topológica e autopoietica, in :Théret, B. y Braga, J.C.S., *Regulação econômica e globalização*, IE- Unicamp/Fundap, Campinas. En francés (1999), *L'Année de la régulation*, Vol. 3, Presses de Sciences Po.
- , (1993), “Hyperinflation de producteurs et hyperinflation des rentiers: le cas du Brésil”, *Revue Tiers Monde*, n° 133.
- TOBIN, J. (1987), *Policies for Prosperity*, Brighthon, Sussex UK, Wheatsheaf Books.
- TOKMAN V.E. (dir), (2001), “De la informalidad a la modernidad”, OIT, Santiago.
- UNCTAD, (2002), *Trade and development report*.
- VALIER J., (2000), “Pauvretés, inégalités et politiques sociales dans les Tiers-mondes depuis la fin des années quatre-vingt”, Conseil d'Analyse Economique, n° 25, La Documentation Française, París.
- WADE R.H., (2002), “Globalization, poverty and income distribution: does the liberal argument hold?”, Working paper LSE, Londres.
- WODON Q.T., (2000), *Poverty and Policy in Latin America and the Carabean*, Banco Mundial, Washington.



Segunda parte

Las ambivalencias de la experiencia colombiana
en el sistema de seguridad social



CAPÍTULO 4

COLOMBIA: UNA APUESTA AÚN INCIERTA

*Yves Le Bonniec**

En este ensayo se analizan dos problemas que permiten precisar la especificidad del nuevo sistema de protección social colombiano con respecto a la mayoría de las reformas que se han adoptado en los países latinoamericanos desde hace una década. Primero se intenta explicar el origen de una apuesta política bastante inesperada: la de la universalización de la seguridad social. Inesperada, porque nada predisponía a intentarla en Colombia, y sobre todo no su pasado en materia de protección social. A continuación se examinan las condiciones para el cumplimiento de los nuevos derechos sociales que se reconocieron en la reforma de 1993. En tercer lugar, examinamos algunas hipótesis sobre la posible evolución de este sistema, en términos de un análisis estructural.

De conformidad con los principios adoptados en la nueva Constitución de 1991, la Ley 100 de 1993 ratifica la universalización de la *seguridad* social (salud y pensiones); en el largo plazo, la *asistencia* social tiende entonces a desaparecer. En materia del seguro de salud, se crean dos regímenes (uno contributivo, y otro subsidiado para la población exenta del pago de cotizaciones) cuyas prestaciones, siempre en el largo plazo, tienden a ser idénticas. Se establece el principio de solidaridad entre ambos regímenes: de una tercera parte a la mitad de los recursos del régimen subsidiado provienen de una deducción a los aportes al régimen contributivo, centralizados en un fondo de solidaridad (el Fosyga) que luego distribuye el recaudo entre los organismos (privados o públicos) de seguridad social en proporción al número de afiliados subsidiados. El presupuesto del Estado constituye la segunda fuente

* Doctorando del IHEAL_Paris III. Correo electrónico: ylb@laposte.net

principal de financiación del régimen subsidiado, por medio de las transferencias a las colectividades locales y los gastos asignados, unas y otros definidos previamente como porcentaje de la masa presupuestal.¹

Por otra parte, el nuevo sistema organiza una doble combinación. Permite que subsista el organismo público del seguro de salud anterior (el ISS), despojado de su monopolio, que entra en competencia con los nuevos aseguradores –del sector privado– en un marco bastante regulado, basado en la unidad de pago por capitación (UPC, valor promedio anual de las prestaciones de salud por afiliado). También se mantiene el sistema de pensiones de reparto, junto a los nuevos fondos de pensiones (régimenes de capitalización individual).

Precisemos desde el comienzo que aquí se tratará esencialmente el problema del seguro de salud pues el principio de universalidad, que también se ratifica para los demás seguros sociales, pierde aquí su carácter imperativo. En el caso del seguro de vejez e invalidez, porque la obligación de afiliarse al sistema se mantiene atada a la condición de asalariado: la afiliación de los trabajadores independientes sigue siendo voluntaria. En cuanto a los accidentes de trabajo, si bien el seguro patronal constituye una obligación legal, sigue siendo teórica para más de la mitad de la mano de obra, la de los empleados “informales”².

1. De lo implícito a lo explícito: la nueva “apuesta mutualista-universalista” colombiana

Se presenta entonces el nuevo sistema colombiano como universal, solidario y basado en aseguramiento; en eso, se destaca claramente contra el telón de fondo latinoamericano, donde prevalecen tanto la focalización asistencial excluyente como el recorte y la fragmentación del campo de los seguros sociales. La reforma colombiana podría pretender inspirarse en “el principio mutualista-universalista”, expresión que tomamos de un trabajo reciente de

1 En 2000, los aportes respectivos fueron aproximadamente los siguientes: Fosyga, 35% (a la baja: 51% en 1998); presupuesto nacional, 52% (al alza: 38%); contribución de las cajas de compensación familiar, 5% (sin cambios); otros, 4% (7% en 1998). Fuente: Dirección General de la Seguridad Social, Ministerio de Salud.

2 Cabe señalar, sin embargo, una evolución reciente relacionada con la tentativa, encabezada por las autoridades administrativas de Bogotá, de introducir una “cultura tributaria” en el país. En un programa que inició el distrito se prevé hacer un censo de las “empresas informales” en algunos barrios de la capital.

Bruno Lautier [2002], y que designa el proceso por el cual “se trata de reunir en común una parte de los recursos de toda la población, y destinar esta masa a la cobertura de riesgos”. En su origen, este doble principio inspiró *a priori* tanto a los sistemas europeos como a los latinoamericanos. Pero Lautier precisa que la extensión de la mutualización debe “evolucionar de manera continua e irreversible hacia el universalismo”, proceso sin el cual no se puede “engranar la espiral ‘virtuosa’ del Estado de bienestar”. Se sabe que en la mayoría de los países de América Latina, esa espiral quedó bloqueada, sin duda, por la falta de sinergia entre el régimen de acumulación y el régimen de reproducción de la fuerza de trabajo. Pero, en muchos casos, también por la falta de lo que se podría denominar una politización adecuada de la cuestión social.

“La creación de todo sistema de protección social se basa en una ‘apuesta política’ y, por tanto, en una fuerte capacidad de autonomía de lo político”, escribe Bruno Lautier [2002]. En un artículo anterior [2000], que hace un paralelo entre la evolución reciente de las políticas sociales brasileñas y mexicanas, este mismo autor observó “que a través de una historia muy diferente y de caminos distintos, [tenían] al menos un punto en común: la despolitización de la cuestión social”. Nos parece que la originalidad de la experiencia colombiana podría consistir precisamente en la “repolitización” que marcó los orígenes de la apuesta universalista que se hizo hace diez años. Más exactamente, querríamos mostrar rápidamente que la trayectoria histórica de la protección social en Colombia ilustra la idea de que, habida cuenta de que no se habría podido tener un sistema de protección social sin politización, el déficit de politización contribuye a la esclerosis del sistema antiguo (de 1945 a 1993), mientras que el tipo de politización que preside la aparición del nuevo (desde 1994) determina su alcance y sus limitaciones.

1.1. El círculo vicioso a la antigua

En Colombia, la invención de lo social (en el sentido de Jacques Donzelot) fue tardía (durante los años treinta del siglo pasado). La aparición histórica de la cuestión social fue –y sigue siendo– agravada por un conflicto armado endémico que los dirigentes políticos o los patrones pueden utilizar fácilmente como pretexto para descalificar cualquier reivindicación social. Colombia es un país donde son escasos los actores para el diálogo social. Un país donde la interpenetración entre el Estado y el poder económico, y la muy débil institucionalización de la sociedad civil han “socavado en realidad la posibilidad misma de una institución de lo social”, según la expresión de Daniel Pécaut. El populismo, que presidió el establecimiento de la protección social en

muchos países de la región, es un fenómeno que jamás se apoderó de la sociedad colombiana. Teniendo en cuenta estos rasgos estructurales de Colombia, la primera apuesta por una protección social mutualista –la de los años cincuenta– no podía descansar en una gran base social. Es verdad, como señaló Lautier [2002], que “históricamente, la protección social produce un consenso político, pero nunca se rebasa en un consenso previo”. Además, en el caso colombiano había pocas posibilidades de que se llegara a un consenso sostenible.

En contraste con el proceso de adopción de la reforma de 1993 –ver más adelante–, el establecimiento de los primeros seguros sociales (1945-46: creación de Cajanal y del ISS), fue una iniciativa desde arriba con una concertación *mínima* con los actores sociales, los cuales estaban además poco inclinados a compartir este compromiso. Aunque correspondía a las reivindicaciones obreras y tuvo la aceptación de los patronos, Óscar Rodríguez [1993] mostró muy bien que la aparición de un embrión de Estado de bienestar, luego de su resurgimiento en la segunda mitad de los años sesenta, no fue más que una respuesta puntual a crisis de legitimidad muy rápidamente circunscritas. Desde el punto de vista del mantenimiento de la legitimidad en el largo plazo, lo que se instauró en Colombia fue un círculo vicioso opuesto a la mutualización de la protección social. A partir del momento en que la progresión automática de la tasa de cobertura del seguro se dejó de beneficiar del impulso inicial³, se volvió políticamente más rentable favorecer los gastos en asistencia, que para el clientelismo tienen una tasa de retorno de la inversión muy superior; lo que debilitó aún más la voluntad necesaria para ampliar los seguros.

En la historia del sistema colombiano, se pueden identificar al menos dos momentos en los que el Estado eligió deliberadamente sacrificar las oportunidades de ampliación de la seguridad social. Cuando se negó a respaldar el esfuerzo de extender la cobertura social al campo (1959). Y, de nuevo, en 1971, cuando decidió que los aportes a la seguridad social se destinaran a gastos corrientes de asistencia pública de ahí en adelante. Además, el incumplimiento de las obligaciones financieras del Estado es una constante en la historia del Instituto del Seguro Social. Entre 1958 y 1966, el Estado sólo pagó, en promedio, el 36% de la contribución que estaba legalmente obligado a desembolsar a los seguros de salud y de maternidad. Por otra parte, y quizá por encima de

3 La tasa de crecimiento promedio anual del número de afiliados cayó a menos del 5% desde finales de los años cincuenta; sólo se recuperó transitoriamente a comienzos de los setenta. Después de cuarenta años de existencia, a mitad de los años ochenta, el seguro social (salud) sólo cubría cerca del 30% de la población activa o el 16% de la población total.

todo, la fuerza pública ha evadido constantemente el cumplimiento de los compromisos acordados y programados para incrementar las tasas de las cotizaciones sociales: un reajuste previsto desde finales de los años sesenta sólo se efectuó en 1985, a una tasa más baja de la que se había acordado. En otras palabras, los políticos no asumieron su parte del contrato en el compromiso institucional de la protección social, puesto que es necesariamente a estos a quienes incumbe la responsabilidad del aumento de la parte indirecta del salario. Para no hablar de su complicidad objetiva en el incumplimiento de la norma, vector de desarrollo del empleo informal.

1.2. Una repolitización truncada de la protección social

En conflicto abierto con una clase emergente indeseable (los traficantes de cocaína), sometidos a la fuerte presión de Estados Unidos, el Estado y el régimen político colombianos se sumieron en una grave crisis de legitimidad a finales de los años ochenta. Se buscó una salida con la convocatoria a una asamblea constituyente (1990). Se emprendió entonces un proceso de refundación constitucional (1991) en la que tomaron parte activa –esto era nuevo en Colombia– representantes de muchos sectores de la sociedad civil, incluidos los de la guerrilla socialdemócrata (el M19) que se había desmovilizado con los acuerdos de paz de 1990. Antes de fagocitarlos, según una mecánica utilizada en el pasado, las elites políticas tradicionales –en el mando de los dos partidos políticos hegemónicos– se vieron forzadas a abrirles un espacio. Esas fueron las condiciones en las que la política recuperó cierta autonomía, en un contexto de invocación a la cohesión nacional que resultaría propicio para un compromiso universalista en materia de protección social.

Para el gobierno de la época (el del presidente Gaviria, 1990 -1994), la única prioridad en materia de protección social era la reforma de las pensiones. Se trataba, sin duda, de enfrentar una crisis financiera anunciada –cuya magnitud real sigue sujeta a discusión– y liberar a las finanzas públicas de una hipoteca. Se trataba también, y sobre todo, en concordancia con las teorías neoliberales, de favorecer el ahorro mediante la privatización y, se supone, de estimular la inversión y el crecimiento adoptando la fórmula de la capitalización. Desde antes de la convocatoria a la asamblea constituyente, en la época de la reforma para flexibilizar la legislación laboral (1990), el gobierno ya había intentado hacer aprobar un proyecto de reforma del sistema de pensiones; los poderes extraordinarios que había pedido para tal fin, le fueron negados por los parlamentarios, preocupados por dejar en manos de los tecnócratas de la nueva administración un asunto tan sensible: temían el alto costo electoral de la privatización que se anunciaba.

En la segunda etapa, el tema se constitucionalizó. En la Constituyente, los debates sobre el futuro de la seguridad social giraron en torno de la definición de los dominios respectivos del Estado y del mercado, de la legitimidad y el alcance de la intervención del primero sobre el segundo, y de “la finalidad social del Estado”. Según H. Vélez [2001] allí se expresaron cuatro tendencias doctrinarias: el “neoliberalismo radical” (el mercado es la realidad “‘ontológicamente’ fundamental”), el “neoliberalismo moderado” (la competencia es la regla, la intervención del Estado un mal necesario), los nostálgicos del “intervencionismo discrecional a la antigua” y, por último, los partidarios del “dualismo Estado y mercado” (con “lógicas y racionalidades cualitativamente distintas y legítimas”: la finalidad del Estado es “la eficiencia social”; la del mercado, la rentabilidad económica). Esta última tendencia estuvo representada por un grupo de diecinueve constituyentes provenientes del partido liberal⁴, que firmaron un manifiesto titulado “El Estado y la economía”, inspirado en las tesis de la Internacional Socialista, es decir, de la socialdemocracia parlamentaria. En esta declaración no se avanzó hasta “asignar al Estado, de acuerdo con los principios de la solidaridad social, un papel determinante en la distribución y redistribución de los excedentes generados por la economía de mercado”; pues el principio rector era “tanto mercado como sea posible, tanta intervención como sea necesaria”. Los representantes de esta tendencia fueron, en asocio con los liberales moderados, los artífices del compromiso fundador de la nueva protección social. En general, los primeros consiguieron la universalización de los nuevos derechos sociales en un marco normativo cuya responsabilidad incumbía al Estado, mientras que los segundos lograron que se aceptara la legitimidad de la iniciativa privada y de la libre competencia en esta materia.

Una vez adoptados los principios generales, faltaba construir un sistema coherente que no los traicionara. Esta habría de ser la tarea de una comisión constitucional transitoria que el gobierno estaba obligado a reunir –respetando el pluralismo de la Constituyente– y que tenía cuatro meses para elaborar un proyecto. Esta comisión se disolvió a finales de enero de 1992, reconociendo su fracaso. Se abrió entonces un período de dos años en el que se sucedieron proyectos, contraproyectos, debates parlamentarios y deliberaciones extraparlamentarias antes de llegar al compromiso final de la ley de diciembre de 1993. Es indudable que el debate fue abierto y público. En este

4 Nos referimos al partido político: el partido liberal y el partido conservador son las dos formaciones políticas que se han alternado tradicionalmente en el poder, sin que en esa alternación se observe una oposición entre “izquierda” y “derecha”.

sentido, H. Vélez tiene razón en sostener que “en materia de creación social de instituciones, los procesos de producción de la Ley 100 de 1993 han sido una de las experiencias históricas más importantes que en las últimas décadas ha tenido la sociedad colombiana. [...] Como una construcción social institucional, embrionaria por cierto, enhebrada entre 1990 y 1993 alrededor de una importante red socioinstitucional, pública y privada, y no como el simple producto normativo expedido con automaticidad por un cuerpo de legisladores aislados, siguiendo códigos y procedimientos altamente formalizados”. Pero caracterizar así este proceso, es subrayar también sus limitaciones: esta tercera y última etapa fue la de un debate “limitadamente técnico”, para no decir confisgado. Además del gobierno, los únicos actores realmente activos fueron los sindicatos de empleados de los organismos de seguridad social –opuestos a la reforma–, un grupo pequeño de parlamentarios, la cajas de compensación familiar –en defensa de sus intereses– y agrupaciones de expertos en seguridad social. Entre los grandes ausentes –menos hostiles de lo que se esperaba– cabe mencionar a los patronos, los partidos políticos, las confederaciones sindicales y lo que se ha convenido en llamar la sociedad civil. Significa que el compromiso final no resultó ser la refundación de una gran alianza entre socios de la protección social.

El antiguo sistema colombiano de protección social (1945-1993) se podía calificar de bismarckiano. Su universalización progresiva descansaba en la apuesta implícita de que la generalización del empleo asalariado, que iría a la par del desarrollo, sería su mecanismo privilegiado. Con el nuevo sistema, la apuesta de la universalización se torna explícita, es decir, voluntarista. Pero ya no se atreve a aducir una salarización generalizada. La pregunta que surge entonces es la de saber si esa “repolitización truncada” está en capacidad de mantener una apuesta de esa amplitud en el largo plazo. ¿Cuál puede ser el principio activo de la ampliación continua de la mutualización (en el sentido de Bruno Lautier), capaz de dar inicio al círculo virtuoso del Estado de bienestar? No parece que la exigencia de la legitimación de lo político lo pueda dinamizar. “Dicho de otra manera –escribe B. Lautier [2002]– el problema es ante todo ideológico y político. Es decir, que la cuestión fundamental es la definición de la pertenencia al sistema mutualista no como una ‘caridad’ o un ‘favor’ que se hace, ni siquiera como un ‘derecho’ que es legítimo exigir, sino como un elemento que define y constituye a la ciudadanía”. Nos parece, justamente, que la nueva apuesta colombiana evita franquear esta última etapa y se mantiene en “el derecho que es legítimo reivindicar”. De hecho, comparte la “confusión entre políticas sociales y lucha contra la pobreza” que denunció el mismo autor en la discusión de la focalización de la política social. Esto es lo que intentaremos ilustrar sucintamente recordando las condiciones para el

otorgamiento de los nuevos derechos sociales y cómo éstas siguen dando pie al sistema clientelista.

2. ¿Cuál universalización de los nuevos derechos sociales?

Es indiscutible que la transición a un nuevo modelo de protección social en Colombia se tradujo en la aparición de nuevos derechos sociales. Allí donde la reforma constitucional de 1936 sólo había enunciado un derecho a la asistencia pública sujeto a condiciones⁵, la nueva Constitución de 1991 proclama: “Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social” (art. 48). Se sabe muy bien –el precedente brasileño de 1988 da fe de ello– que este tipo de declaración solemne no garantiza la cabal implementación de un tal derecho; de hecho, la constitución remitió a la ley para organizar la seguridad social como un “servicio público de carácter obligatorio [...] en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”. No obstante, la ley se aprobó dos años después (Ley 100 del 21 de diciembre de 1993). Pregonando una definición más amplia de la seguridad social⁶ que englobaba todos los dispositivos de protección, tanto contra los riesgos que afectan la salud como los que afectan la condición económica de los individuos, reorganizó el conjunto del sistema de seguros sociales relacionados con las tres categorías de riesgo tradicionales: enfermedad, vejez e invalidez, y riesgos profesionales.

La tentativa brasileña de universalización también correspondió a una exigencia de legitimación del régimen político. De una amplitud muy diferente a la de Colombia, pues fue el resultado de un proceso de transición a la democracia al final de casi veinte años de dictadura. Fue impulsada por un poderoso movimiento social y un rico debate político que no tuvieron equivalentes en Colombia. Pero en Brasil, tropezó con obstáculos que no se presentaron en la experiencia colombiana, como el movimiento de “contrarreforma” que tuvo

5 “La asistencia pública es una función del Estado. Se concederá a aquellos que, desprovistos de medios de subsistencia y de recursos para exigirlos a otros, estén en incapacidad física para trabajar”.

6 Preámbulo de la Ley 100: “La Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”.

apoyo dentro de la misma administración pública, o las políticas de ajuste que comprometieron inmediatamente el financiamiento de la reforma y sumieron al sistema en la crisis. Las leyes orgánicas de aplicación fueron tardías (entre 1990 y 1993) y no se volvió a poner en cuestión la coexistencia del seguro y de la asistencia. De hecho, como concluyó Sônia Draibe [2002] en su resumen de veinte años de reformas, se asistió a un proceso “de deterioro gradual del antiguo sistema de protección social” más que a una refundación del sistema con miras a su universalización. Y aunque el principio constitucional de 1988 parecía anunciar una seguridad social ampliada y derechos sociales universales, la ley creó un “derecho social a la asistencia” (1993) con criterios de focalización de los beneficiarios.

En contraste, la versión colombiana de la universalización parece resolver *a priori* la pregunta de cuál es el modo que más se ajusta a la idea de un derecho social atado a la ciudadanía. Primero, recordemósllo, porque la dupla seguro-asistencia desaparece con la eliminación, por principio, de la segunda. Segundo, porque la universalización del seguro obedece teóricamente a un principio muy simple: cualquiera que, por falta de suficiente “capacidad de pago”, no esté afiliado al régimen contributivo del seguro de salud debe ser admitido *ipso facto* como beneficiario del régimen subsidiado. Con el principio complementario de la afiliación familiar.

Principios que, desde el comienzo, tuvieron que acomodarse a una limitación que siempre se presenta como evidente: los recursos previsibles para el régimen subsidiado no alcanzarían para asegurar a todos los beneficiarios potenciales. Se trata obviamente de una opción política implícita que por lo general se disimula detrás de una argumentación técnica. Se invoca el imperativo de la lucha contra los déficit públicos e incluso la imposibilidad de un país administrativamente subdesarrollado para conocer los ingresos de los hogares de una manera directa. Por eso, la condición de acceso al régimen subsidiado no es el ingreso monetario. Sino que se han definido prioridades que se convierten en criterios fundamentales de selección: la vulnerabilidad y, sobre todo, la pobreza, que se mide a través de un índice (el Sisben).

2.1 Las ambigüedades del Sisben

El Sisben –o “sistema de identificación de los beneficiarios de programa sociales”– constituye también el principal instrumento de la universalización del seguro de salud. Este consiste en un conjunto de indicadores que supuestamente reflejan la condición socioeconómica de los hogares y permiten clasificarlos en una escala de uno a seis; los beneficiarios potenciales del régimen del seguro subsidiado –los “pobres”– deben pertenecer a los niveles 1 y 2. El

Sisben no fue concebido expresamente para este efecto⁷, sino para ser utilizado en la “focalización” –término que hizo su aparición en una ley de descentralización de 1993– de los gastos sociales en general.

No es evidente que un instrumento encaminado a elaborar un índice general del nivel de vida resulte adecuado para identificar, dentro de una población dada –los pobres– a los individuos más “necesitados” en materia de salud individual. Primero que todo, explica Óscar Fresneda [2002], porque el Sisben no ofrece más que una evaluación indirecta de la pobreza; para definir a los beneficiarios de los programas sociales, es necesario, de hecho, definir, cada vez, una línea de distribución mediante los métodos clásicos: necesidades básicas insatisfechas y línea de pobreza. “La línea de demarcación entre aquellos que tienen una necesidad y los demás es trazada por la administración o el organismo competente, de acuerdo con sus objetivos y sus medios. Se cae así en una concepción ‘política’ de la pobreza y la cuestión de la selección de los beneficiarios queda en la indeterminación”.⁸

Además de estas críticas de orden teórico, se advierten graves fallas en los resultados obtenidos después de cinco a seis años de experiencia. Aunque se carece de instrumentos de medición exactos en este campo, las encuestas de hogares permiten hacer una evaluación aproximada de los errores de exclusión y de inclusión que resultan de la aplicación del Sisben⁹. En lo que se refiere a los errores de exclusión (proporción de pobres¹⁰ no identificados por el sistema), se sospecha que pueden llegar al 53% en las actuales condiciones de aplicación (niveles 1 y 2); no serían más del 15% años si se tuvieran en cuenta los niveles 1 a 3. En cuanto a los errores de inclusión (la proporción de no pobres admitidos indebidamente como beneficiarios del régimen subsidiado), se los estima en el 15% (llegarían al 25% si se incluyeran los niveles 1 a 3). En la realidad, los errores de inclusión parecen ser

7 Elaborado desde 1994 por la Misión Social del DNP (Dirección Nacional de Planeación) siguiendo un estudio del mismo DNP que mostraba que los gastos públicos no beneficiaban más que del 10 al 20% más pobre de la población. El Sisben no toma más que uno de los indicadores clásicos de la pobreza; se trata de un “índice sintético de la calidad de vida a partir de la valoración econométrica de 150 variables obtenidas mediante una encuesta a los hogares. Estas variables [...] se ponderan de acuerdo con su capacidad para predecir la pobreza de una familia dada. Sobre esta base se identifican de manera empírica los indicadores que mejor pueden predecir la calidad de vida que se pueden obtener de la información que se recibe de los individuos”. [Ministerio de Salud (1994), La reforma a la seguridad social en Salud, antecedentes y resultados, Ministerio de Salud, Bogotá].

8 Ó. Fresneda [2002] que cita a Sarmiento *et al.* *Coyuntura Social*, no. 21, Fedesarrollo, 1999.

9 Los datos siguientes provienen de Fresneda, Ó. y Martínez, P. [2002].

10 Los “pobres” se definen aquí de acuerdo con la línea de pobreza.

mucho más importantes y están aumentando (eran del orden del 27% en 1997 y llegaron al 39% en 2000). Lo que se puede explicar por el hecho de que se aplicaron otros mecanismos de identificación además del Sisben, sobre todo en los primeros años. Óscar Fresneda llega a la conclusión de que el punto débil del Sisben es su capacidad para identificar correctamente a los pobres (una selección al azar daría resultados equivalentes); el punto fuerte, es su relativa confiabilidad para eliminar a los no pobres en la selección. Se ve, en todo caso, hasta qué punto la problemática suscitada por el Sisben está lejos de corresponder a una pregunta sobre el cumplimiento de un derecho inscrito en la ciudadanía.

2.2. ¿Un clientelismo atenuado?

Es evidente que el clientelismo estaba muy presente en el antiguo sistema. La versión colombiana, bastante cercana al modelo brasileño, es de arraigo local y no nacional, como ocurre en México. Todo funcionario elegido quería tener “su” dispensario y “su” caja de previsión para los empleados públicos locales (de allí la extrema dispersión: el número era mayor de mil); el ISS (organismo público de afiliación de los asalariados del sector privado) era, por otra parte, una reserva de puestos y cargos a disposición de los políticos.

En el nuevo sistema, el censo de beneficiarios del régimen subsidiado del seguro de salud –a través del Sisben– es el que da la mejor oportunidad para la clientelización, porque las operaciones de *sisbenización* son descentralizadas: operan en el marco administrativo y bajo la responsabilidad de los municipios. Las injerencias políticas son identificables; algunas campañas de afiliación (de *carnetización*) coinciden notablemente con los períodos electorales. La encuesta realizada por el CID¹¹ –con una muestra representativa de cien municipios de todo el país– permitió hacer una evaluación aproximada. En el 45% de las ciudades grandes (el 17% de las localidades pequeñas), los funcionarios encargados de las encuestas del Sisben declararon haber sido testigos de “la injerencia de intereses políticos”. En el 39% de los municipios (incluidos todos los tamaños), se registraron manipulaciones “arbitrarias” en la clasificación en los niveles 1 y 2 del Sisben (los que dan acceso al régimen subsidiado). El 10% de los hogares interrogados en la misma encuesta declaró haber tenido co-

11 La encuesta se llevó a cabo durante el año 2000 en el marco del programa de evaluación del régimen subsidiado, financiado por el ministerio de Salud (ver Fresneda, Ó y Martínez, P., 2002). El CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo) depende la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional.

nocimiento “de irregularidades” en las afiliaciones, la mitad de las cuales relacionadas con el compromiso de votar por un candidato. Otro fenómeno que da lugar a sospechas: la débil burocratización (en sentido weberiano) de los servicios competentes. La encuesta del CID ya citada reveló una alta tasa de rotación de las funciones de administrador del Sisben: en un lapso de dos años, este cargo cambió de titular al menos una vez en más de la mitad de los municipios (más de dos veces en el 30%). Más preocupante aún es el hecho de que se puede evadir la norma de la afiliación familiar para multiplicar las oportunidades de otorgar el carnet de afiliado.

Sería abusivo, entonces, pretender que la reforma de 1993 liberó a la seguridad social del dominio del clientelismo. Pero es posible que haya contribuido a aliviarlo. En primer lugar, tal como vimos, porque sustituyó la asistencia social por el principio del seguro generalizado: los derechos a la asistencia son más vulnerables cuando prevalece “la ley del favor”. En segundo lugar, y aunque no sean aún muy operativos, es necesario señalar el papel de algunos mecanismos preventivos: la publicidad del Sisben y de sus datos, la existencia de mecanismos de petición individual, la existencia de organismos “comunitarios” locales de control. Además, la norma exige que las afiliaciones al régimen subsidiado –así fuesen injustificadas– no sean cuestionadas; este principio, que va en detrimento de las nuevas afiliaciones, confiere un estatuto: la carnetización se percibe como un derecho adquirido. Mencionemos un último factor que contribuye a frenar la injerencia de los políticos, en particular en el acceso a la atención: la contractualización de las relaciones entre los organismos de seguridad social y los prestatarios de servicios (medicamentos, hospitales, etc.). Estos últimos quedan sujetos a normas de gestión –normas contables, de presupuesto, de inversiones y de contratación– que les confieren cierta autonomía, pero los hacen responsables de sus resultados.

Si bien son innegables algunos avances, aún se está lejos de haber ganado la apuesta de la universalización¹². Parece que se ha llegado a un descanso. La cuestión es saber si esta pausa pondrá de nuevo en cuestión la especificidad del modelo colombiano.

12 Según las investigaciones disponibles (*Calidad de vida* (ECV), 1997 y ENHS 2000), la tasa de afiliación al seguro de salud tiende a disminuir; para el conjunto de la población, pasó del 57,2% en 1997 al 52,3% en 2000 (del 17,7% al 16,9% para el régimen subsidiado, y del 39,5% al 35,4% para el régimen contributivo). La tasa de afiliación de la población pobre descendió del 47,5% al 44,7%.

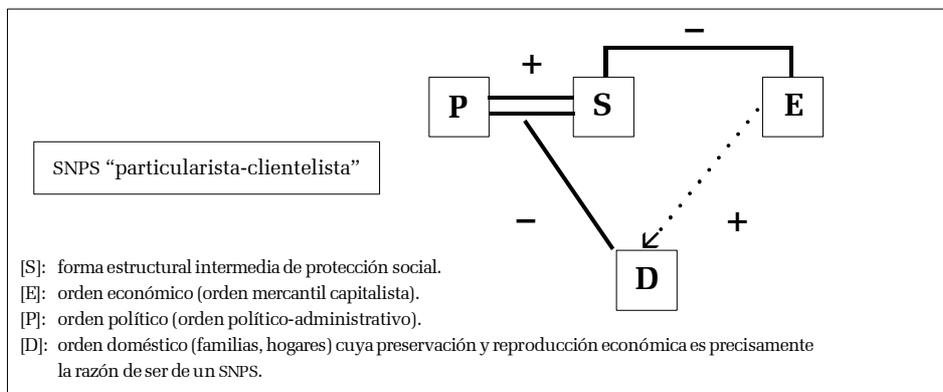
3. Entre tropismo y voluntarismo

Aquí deseamos esbozar un modelo del sistema colombiano de protección social mediante algunos instrumentos conceptuales tomados de Bruno Théret [1995]. Nos parece que este enfoque permite plantear algunas conjeturas acerca del posible futuro del sistema.

El análisis estructural y topológico desarrollado por B. Théret lo lleva a identificar algunos tipos ideales de sistemas nacionales de protección social (SNPS)¹³ a los que representa en forma gráfica. Retomemos la breve descripción de la “molécula” de la protección social, considerándolo, como primero caso de aplicación, el antiguo SNPS colombiano (1945-1993, ver la gráfica 1). Para tal efecto precisemos que a cada una de estas cuatro relaciones se le puede atribuir un signo (+) o (-), de acuerdo con ciertos indicadores –eventualmente cuantificados–: un “+” indica “una proximidad entre los términos de la relación o su intensidad–; el “-” expresa “una relación lejana y poco intensa”.

Gráfica 1

La “molécula” colombiana de protección social entre 1945 y 1993



Fuente: elaborado a partir de Bruno Théret (1995).

13 Para B. Théret [1995, 63], todo sistema de protección social se puede analizar como un sistema de mediación –entre otros– entre los tres órdenes de prácticas sociales definidas a partir de la lógica de reproducción y del tipo de racionalidad que los anima: el orden mercantil capitalista, el orden político-administrativo (el Estado) y el orden doméstico (el de la familia y de los individuos). Un sistema de protección social es entonces una red de relaciones y de instituciones cuya finalidad es “el control social de la población y de su reproducción vía a través de su consumo”.

La relación de “cobertura a través del mercado” (cobertura de las necesidades ligadas a la reproducción del orden doméstico a través del mercado, [---- →] en la gráfica, está orientada de [E] hacia [D]). Esta orientación es un dato resultante del “contexto histórico-social e histórico-cultural” propio de cada sociedad. En el caso de la sociedad colombiana, su carácter netamente individualista (por oposición a las sociedades de carácter más “holista”) privilegia una “lógica del mérito individual” que da prioridad a los “requisitos económicos sobre los de la reproducción doméstica” (una orientación inversa simbolizaría el predominio de una “lógica universalista de la necesidad”). Esta relación constituye el “principio organizador central de la protección social salarial”; y “determina el conjunto de la estructura *ex ante* y el cierre *ex post* que permite su reproducción”.

La relación de protección del orden doméstico [---] tiene un carácter doblemente híbrido. Conectando a los hogares con el Estado de bienestar (la alianza [P]===[S]), representa ante todo una “combinación político-económica indisoluble”. Por otra parte, es compuesta en cuanto a su “contenido económico”, puesto que incluye “indisolublemente a los seguros sociales y a la asistencia pública”. Esta relación de protección debe entonces entenderse “a través del concepto unitario de medios colectivos de consumo”: “el conjunto de formas individuales y familiares socializadas de acceso a los bienes de consumo necesarios para una reproducción del orden doméstico conforme al compromiso entre lo económico y lo político que instituye el Estado de bienestar”. Las muy bajas tasas de cobertura de la población por los seguros sociales, el acceso limitado –y “clientelizado”– a los derechos asistenciales, la magnitud alcanzada por el empleo informal, así como la precariedad y la menor importancia del salario indirecto en los ingresos de los hogares –excepto para algunas categorías de asalariados privilegiados–, y otros indicadores justifican que se asigne un signo “–” (menos) a la relación de protección doméstica. La relación co-adyacente –de cobertura de las necesidades a través del mercado– es, por consecuente¹⁴, calificada con un (+): mercado de trabajo de tipo competitivo, débil corporativismo, débil desmercantilización de los bienes y servicios necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo (la parte de los gastos de los hogares en el total de gastos de salud, por ejemplo).

Las dos últimas relaciones –de naturaleza distinta– determinan la configuración del conjunto [S] de instituciones que participan en la protección social. La primera (que une a [E] con [S]) es de “consustancialidad” al orden

14 Por construcción, se tiene un equilibrio de derechos y obligaciones en el nivel de [D] y de [S], los cuales “no puede ser simultáneamente cercanos a los polos contrarios que los determinan (indiferenciación de lo social) o lejanos (pérdida de su función mediadora y explosión de lo social)”.

económico y a la relación salarial; históricamente anterior, está constituida por instituciones no mercantiles –pero generadas por el orden económico– de protección, con una “función de complementación del mercado”. La segunda es una relación “de alianza” entre el Estado [P] y las instituciones de protección [S], que son “de alguna manera, “puestas a disposición” por el orden económico de acuerdo con los términos de un contrato de alianza mediante el cual el Estado aporta a cambio su monopolio de la coacción y su capacidad jurídica de control de la población” [Théret, 1995]. Con el antiguo SNPS colombiano, se asigna un “+” (plus) a esta relación por la fuerte proximidad entre el Estado y las instituciones de protección: el alto grado de penetración del uno en las otras.

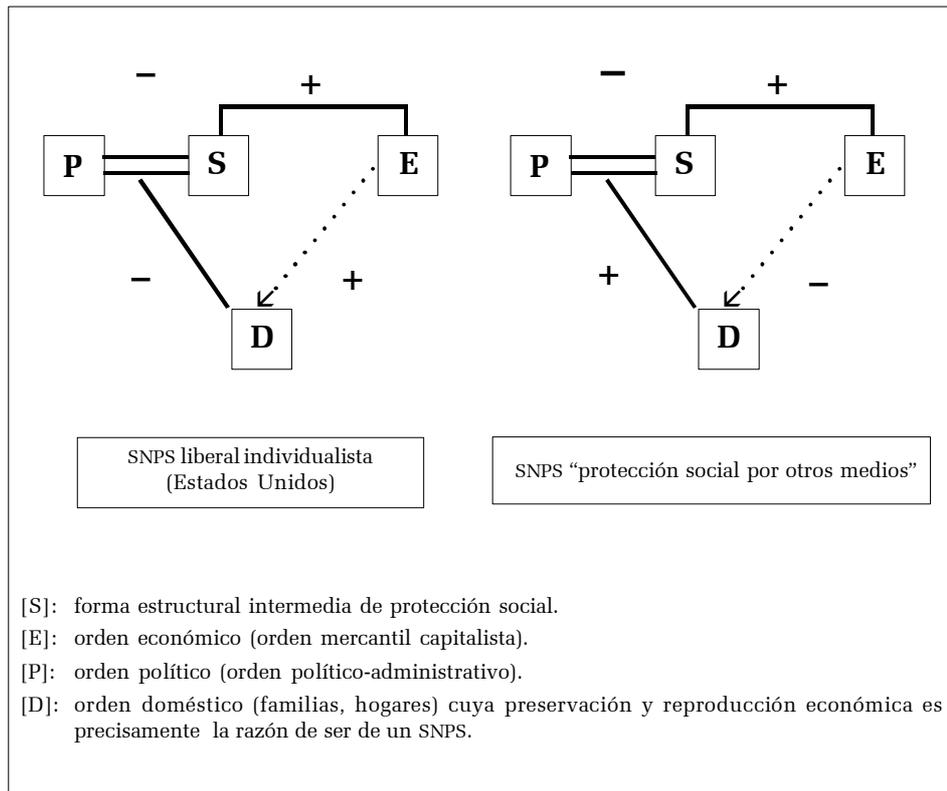
Así esbozado, el modelo correspondiente al antiguo sistema (1945-1993) resulta parecido al que Bruno Théret designa como “particularista-clientelista” y que es ilustrado por el caso italiano. Como en este último, se tenía un SNPS *a priori* generoso, pero “donde el Estado de bienestar es débil a causa de la fuerza de los clientelismos” y de la informalización de los asalariados; de ahí se sigue la débil capacidad del Estado para poner en funcionamiento una relación de protección del orden doméstico de tipo administrativo.

Este recorrido de tipo estructuralista no tiene como única ventaja la de permitir comparaciones internacionales sincrónicas. También se puede recurrir a él, en diacronía, para trazar las líneas de fuerza de la evolución de un SNPS dado. Insistimos en que sólo se trata de las posibles tendencias de evolución. En lo que respecta al SNPS colombiano, nos parece que la alternativa es la que aparece en la gráfica 2.

El carácter social, histórica y culturalmente determinado, de la orientación de la relación de cobertura a través del mercado excluye que se trate de una variable alterable en el mediano plazo; la flecha no cambia de orientación. La reforma de 1993 y las reestructuraciones institucionales que ésta indujo no llevan solamente a la configuración institucional propia de la forma estructural “protección social” [S]. También inciden en la intensidad de dos relaciones que conectan esta forma estructural con los dos órdenes que la determinan, a saber, el económico y el político. La evolución se puede representar como una inversión tendencial de sus intensidades respectivas. Lo político, el Estado, lo administrativo pierden su injerencia directa sobre los antiguos organismos de seguridad social (ISS, cajas del sector público), los cuales son reformateados dentro del derecho común competitivo de los aseguradores públicos y privados. La relación de consustancialidad con lo económico se ve reforzada. Así se puede resumir la evolución en la “cúspide” de la molécula. Queda por saber si los cambios pueden intervenir a nivel de las dos relaciones que unen a [D] con [E] y [P==S].

Gráfica 2

Evoluciones posibles de la “molécula” después de 1993



Fuente: Bruno Théret (1995)

Si no se modifican las relaciones, el modelo colombiano cederá al tropismo propio de los tipos ideales intermedios, “atraído lógicamente por las estructuras estables más cercanas” [Théret, 1995]. Caerá en la zona de atracción del tipo ideal más cercano y más estable, es decir, el SNPS residual, “liberal-individualista”, ilustrado por el caso de Estados Unidos. En cierto modo, este es el objetivo al que apuntaban, a comienzos de los años ochenta, aquellos reformadores –dentro de los cuales el gobierno de la época– que preconizaban una “chilenización” pura y simple de la protección social. Pero como se ha visto, la reforma de 1993 se apartó nítidamente de ella. Por tratarse de una apuesta universalista-mutualista, puede tener incidencia en la relación de protección doméstica. La instauración del régimen del seguro de salud subsidiado tiende a un enriquecimiento –y a una “desclientelización” relativa– del contenido de la relación de protección

doméstica, lo que debería llevar lógicamente al aumento de la intensidad (+) de la relación, y a debilitar (-, “menos”) la primacía de la relación de cobertura a través del mercado.

En el caso de la gráfica, se acercaría a otro tipo ideal, representado por el caso australiano¹⁵, denominado “SNPS a través de otros medios”. La expresión “a través de otros medios” es de Francis G. Castles,¹⁶ y designa un sistema de “estrategias de protección social basadas en las necesidades”. Con frecuencia presentado –erróneamente, según este autor– como el sistema más “atrasado” del mundo occidental, condiciona el otorgamiento de todas las prestaciones sociales a una evaluación cuasi sistemática de los recursos de los beneficiarios. Pero los “otros medios” remiten sobre todo a una política bastante metódica de alto salario promedio garantizado –que proscribía los salarios bajos– con un estrechamiento de la jerarquía de las remuneraciones, todo lo que fue durante largo tiempo un contexto de pleno empleo y de mercado de trabajo estrecho. Junto a una fuerte preferencia por el impuesto de renta progresivo frente a los impuestos indirectos o las cotizaciones sociales. Estos “otros medios” remiten igualmente a la constitución de un fuerte ahorro salarial durante toda la vida activa –con un acceso generalizado a la propiedad de la vivienda– con el fin de reducir la necesidad de un ingreso de sustitución a la edad de la jubilación.

Todas estas características son, evidentemente, absolutamente ajenas al contexto colombiano. La denominación “a través de otros medios” permite, no obstante, entender por sí misma que este tipo ideal, obtenido mediante la pura deducción lógica, puede abarcar hipótesis bastantes diversas acerca del ordenamiento de los dispositivos de protección. Cabe recordar aquí un componente bastante original del sistema nacional colombiano; el dispositivo institucional de las cajas de compensación familiar. Creadas en 1954 por los patronos para distribuir los subsidios familiares obligatorios, son organismos de derecho privado sin ánimo de lucro que manejan la cotización patronal obligatoria sobre la nómina de las empresas afiliadas (a una tasa del 4%, que no se ha modificado desde su origen). Durante mucho tiempo, su función ha

15 Dicho modelo, comenta B. Théret [1995], no tiene un estatuto total de tipo ideal: “se ejemplifica de manera impresionista mediante un caso que no se ajuste”. “La estructura molecular es menos estable” que en los tipos ideales coherentes; esta a priori más propensa entonces, a la inestabilidad; presenta una “tendencia probable a la evolución hacia los modelos de ‘Estado de bienestar’ más cercanos”.

16 En un artículo de 1989. Ver, también, Castles, F. G. [1996]; la breve descripción que aquí se presenta corresponde a “la edad de oro” del sistema, pero la evolución reciente no parece haber puesto en cuestión su armazón.

sobrepasado a la de la simple redistribución de los subsidios financieros. El único sector de la protección social realmente dinámico entre los años cincuenta y ochenta, las cajas han jugado un papel clave papel de complemento de la protección para los asalariados del sector privado: hasta 1993, por ejemplo, sólo ellas ofrecían una cobertura familiar sistemática en seguro de salud a sus afiliados. Con la realización de numerosas actividades de carácter social (desde la recreación hasta la educación, pasando por la prestación de atención médica), también han cumplido el papel de precursoras en la aparición del comercio de distribución a gran escala (super mercados). Y tuvieron suma importancia en la aparición de la clase media colombiana y en la difusión de las normas de consumo modernas.

Estas cajas se convirtieron, por consiguiente, en polos de desarrollo de una economía “social” que, manteniendo las proporciones, resiste la comparación con el sector mutualista francés. Las cincuenta cajas que hoy existen –media docena de ellas muy poderosas– agrupan 170.000 empresas vinculadas y 3,3 millones de afiliados (más de 9 millones si se incluyen los derechohabientes). Hasta ahora, su dinamismo les ha permitido resistir eficazmente las repetidas ofensivas que buscan reducir o suprimir la cotización patronal que las alimenta, con el pretexto de reducir los costos del trabajo. Hace poco, tomaron incluso la iniciativa de poner en funcionamiento una novedad radical para el país: la creación en 2003 del primer sistema –restringido– de subsidio de desempleo.

Se podría entonces imaginar que alrededor de estos polos de atracción se cristaliza una protección a través “de otros medios”, que afirma los rasgos mutualistas-solidaristas de un posible nuevo sistema colombiano. Lo que parecería por demás coherente con el reforzamiento de la relación consustancial [S]–[E], puesto que las cajas de compensación, por su historia, son eminentemente consustanciales a lo económico.

4. Conclusión

Se puede mantener el escepticismo acerca de la capacidad del sistema colombiano para lograr los objetivos de la apuesta mutualista universalista. Para hablar únicamente del seguro de salud, la dinámica de la universalización ha perdido aliento; es indudable que ésta no avanzará mucho más mientras no se den respuestas al problema de la afiliación de la población de la *no man's land* (de la zona gris) –aquella que no participa en el régimen contributivo pero tampoco queda incluida en el subsidiado. Se puede mencionar también la nivelación de los beneficios entre los planes de salud de estos dos

regímenes; esta meta, inscrita en la ley de 1993, parece haber quedado aplazada hasta las calendas griegas. Si no se superan estos obstáculos, se puede presentir que el sistema colombiano no constituirá en el futuro más que una variante del modelo liberal-individualista de protección social, el cual no es más que un sistema de protección social sin Estado de bienestar. La eliminación del sistema de pensiones por reparto, la privatización del ISS o el desmantelamiento de las cajas de compensación familiar podrían acelerar notablemente dicha evolución. Se sabe que en ciertos medios neoliberales del poder siempre se acarician proyectos de este índole. Por otra parte, la economía financiera del sistema actual es frágil porque depende demasiado de las finanzas públicas –más de la mitad de sus recursos– y, por consiguiente, está a merced de los recortes de los gastos sociales con el pretexto de la lucha contra los déficit públicos.

En cambio, si se mantiene la apuesta de un Estado de bienestar “a la colombiana”, el esfuerzo debería dirigirse hacia la doble relación de “cobertura a través del mercado” y de “protección doméstica”. Se debería intensificar la segunda para que la primera pierda preeminencia. Sería necesario pensar en la distribución de los ingresos de los hogares para que la parte de sus ingresos indirectos (desmercantilizados) se incremente en detrimento de los ingresos definidos directamente por la relación salarial (el mercado de trabajo). Nos parece que Bruno Lautier [2002] no dice otra cosa cuando plantea cierto número de proposiciones normativas relacionadas con las “condiciones de posibilidad” de una mutualización de la protección social. Una fuerte contracción de la jerarquía de salarios, la asignación de los avances de productividad al aumento del salario indirecto, la imposición de una contribución modulada de los asalariados y no asalariados “informales” (incluidos los “pobres”) a la financiación de la protección son condiciones necesarias para la aparición del círculo virtuoso del Estado de bienestar. Condiciones que supondrían una repolitización activa de la cuestión social, lo que parece difícil en Colombia, como hemos visto. Es necesario que primero se levante la hipoteca de la guerra, que un proceso de paz reconstruya el contexto favorable que hizo posible la Constituyente de 1991. Pero por ahora, la política social no está en el centro de la legitimación de los gobernantes colombianos. Ésta se define, por encima de todo, en función del conflicto armado interno, al que una vez tras otra se enfrenta en términos de orden público más que de reconciliación nacional. Y, en segundo lugar, en función de su capacidad para preservar los equilibrios macro –económicos y financieros– de acuerdo con las líneas directrices del Consenso de Washington.

Bibliografía

- CASTLES, FRANCIS G. 1996. "Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand", en Esping_Andersen, G. ed., 1996, *Welfare States in Transition*, UNRISD, Sage Publications, Londres, p. 88 115.
- DRAIBE, SÓNIA MIRIAM. 2002. "Brasil 1980_2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis", Taller Inter-Regional "Protección social en una era insegura: un intercambio Sur-Sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización", Santiago, Chile, 14_16 de mayo de 2002, PNUD, 57 p.
- FRESNEDA B., ÓSCAR; MARTÍNEZ B., PATRICIA. 2002. "¿Identifica el Sisben a los pobres? El proceso de focalización en salud", en Arévalo, D.; Martínez, F, ed., Rodríguez, Ó., dir., 2002, *¿Ha mejorado el acceso en salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado*, Ministerio de Salud, CID-Universidad Nacional, Bogotá, p. 63 130.
- LAUTIER, BRUNO. 2000, "Les politiques sociales au Mexique et au Brésil: l'assurance, l'assistance, l'absence", Colloque GREITD, IRD, París, 7 8 de junio de 2000, mimeo, 24 p.
- , 2002. "Une protection sociale mutualiste et universelle en Amérique Latine: la condition de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté", informe para la Cepal *Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine*, GREITD, París, mimeo, 31 p.
- RODRÍGUEZ S., ÓSCAR; ARÉVALO H., DECSI, ed., s.d. 1993. *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946_1992*, Bogotá, CID, Universidad Nacional, 288 p.
- THÉRET, BRUNO. 1995. "De la comparabilité des systèmes nationaux de protection sociale dans les sociétés salariales. Essai d'analyse structurale", coloquio "Comparer les systèmes de protection sociale en Europe", Berlín, 27 29 de abril de 1995, mimeo, 100 p.
- VÉLEZ R., HUMBERTO. 2001. "La Ley 100 como experiencia histórica de construcción social de instituciones", Proyecto Evaluación del Régimen Subsidiado, Ministerio de Salud, CID-Universidad Nacional, Bogotá, mimeo, 43 p.

CAPÍTULO 5

AVATARES DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, LEY 100 DE 1993

*Óscar Rodríguez Salazar**

Introducción

La complejidad que ha adquirido el sistema de seguridad social después de doce años de funcionamiento impone la necesidad de evaluar su desempeño. Este imperativo proviene de las críticas acerca de procesos de corrupción (en el régimen subsidiado, por ejemplo), de su responsabilidad en la crisis fiscal (pensiones) y de su bajo nivel de eficiencia, pues a pesar de los cuantiosos recursos aún se está lejos de alcanzar la cobertura universal de la afiliación en salud.

La actual administración reconoce los logros alcanzados por el sistema de aseguramiento, y pretende relanzar y profundizar la reforma, siguiendo de cerca el modelo establecido por la Ley 100 de 1993. En esta tarea la acompañan los grupos de presión que surgieron con la privatización del sistema, las fuerzas parlamentarias que se nutren electoralmente de una política social apalancada en el clientelismo y la banca multilateral, pues los ajustes deben garantizar el equilibrio fiscal.

Como carta de navegación para evaluar el impacto de la Ley 100 en el sistema de aseguramiento he adoptado una concepción holista. Desde esta perspectiva, la protección social (que incluye el aseguramiento) es el resultado de la

* Profesor titular de las Universidades Nacional y Externado de Colombia. Director del Grupo de Protección Social.

formación de un conjunto de instituciones mediante el cual la sociedad se protege de los elementos que amenazan su cohesión y ampara a los individuos contra los riesgos derivados de su existencia en sociedad. El programa de investigación que considera el sistema de protección social como un sistema de mediación social¹ parte de una visión estructuralista que se apoya en los desarrollos del análisis institucional elaborados en el campo de la sociología económica [Bourdieu 2000, Granovetter 1994].

Los sistemas de protección social se definen como el conjunto de normas e instituciones que contribuyen a la conservación del orden doméstico, y a la reproducción y protección de la población (esfera de lo doméstico), recurso primario en el doble proceso de acumulación de capital (económico) y de acumulación de poder (político)². Estos sistemas están determinados históricamente por los compromisos entre las exigencias propias del régimen de acumulación de capital vigente y las necesidades que surgen en el proceso de legitimación del Estado y del régimen político [LeBonniec 2002].

Así, los resultados del sistema de seguridad social no dependen exclusivamente del modelo elegido, sino también del ambiente económico y político en el que opera. En este artículo se examinan cuatro temas: los cambios en el sistema de seguridad en respuesta a la transformación del régimen de acumulación; la dinámica de la economía-mundo, que determina la manera como la economía colombiana se vincula al mercado mundial; la economía política de la reforma, es decir, las transacciones entre los grupos sociales que participaron en la expedición de la Ley 100 de 1993; y la influencia de las nuevas instituciones y grupos de interés creados por esta norma en el desarrollo del sistema.

1. Características de la reforma

Mas allá de los acuerdos o controversias alrededor de la Ley 100 de 1993, la reforma a la seguridad social modificó radicalmente el funcionamiento del sistema de protección social en Colombia. Esa norma estableció que este servicio público operaría bajo la modalidad de aseguramiento y sería administrado con participación del sector privado.

1 Sobre este tópico, ver Théret [1995] y Lautier [2003].

2 Para una presentación del programa de investigación del sistema de protección social, ver el artículo de Yves LeBonniec que se publica en este libro. Para una exposición relacionada con el caso colombiano, ver Rodríguez [2002].

El esquema de protección que se eligió fue resultado de la conjunción de la inserción de Colombia en la tercera fase de la globalización y de la economía política interna que determinó la reforma.

La articulación entre el aseguramiento y el proceso de internacionalización tiene cuatro características: 1) los valores internacionales acerca de las estrategias de desarrollo y de la orientación de la política social influyen en las autoridades económicas; 2) las formas de aseguramiento social administradas por el sector privado son parte de las “recomendaciones” y acuerdos que el gobierno suscribe con el Fondo Monetario Internacional (FMI); 3) el capital internacional regula las finanzas: para obtener una buena calificación de las firmas evaluadoras de riesgo, en el diseño de la política social prevalecen los criterios de viabilidad o sostenibilidad financiera y reducción del gasto fiscal; 4) la privatización permite que los capitales internacionales se beneficien del lucrativo negocio del sistema de seguridad social.

Las dos primeras precedieron a la reforma del sistema. Antes de la transformación de la seguridad social hubo una serie de reformas orientadas al mercado, inspiradas en un liberalismo radical cuyo punto de referencia eran las directrices de la banca multilateral, en particular del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, auspiciadas por la tecnocracia colombiana³ [Rodríguez 2002]. Las cuatro, en su conjunto, ayudan a entender por qué la transformación del sistema se considera como la segunda fase de la reforma financiera que apalanca los procesos de financiarización de la economía colombiana.

Por otra parte, la forma que adoptó esta reforma obedeció a la opción que tomó la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 con respecto a la relación Estado-Mercado. Se trató de la confluencia de intereses

entre los viejos intervencionistas, partidarios de una regulación estatal discrecionalmente manejada por el ejecutivo y, por tanto, muy atada a los intereses rentísticos de poderes constituidos ya en el nivel del capital ya en el nivel del trabajo; una emergente masa de neoliberales, conscientes unos, espontáneos los otros, que oscilaba entre la sociedad de mercado (línea neoliberal dura dispuesta a manejar la colectividad como un gran supermercado) y la economía de mercado (línea blanda para la que la regulación era necesaria para la operación y el funcionamiento del mercado); y, finalmente, un grupo de constituyentes que, al desbordar los lineamientos partidistas, defendían posiciones socialdemócratas cercanas al planteamiento “todo el mercado posible con toda la intervención necesaria” [Vélez 2002].

3 A finales de la década de los ochenta “la presión de los organismos financieros (FMI, Banco Mundial) para restaurar el equilibrio fiscal llevó a identificar a la seguridad social como causa del déficit, pero también como una fuente potencial de financiamiento y desarrollo del mercado de capitales” [Mesa-Lago 1996, 78].

El resultado final, como señala Vélez, fue que la Constitución optó por una situación intermedia entre un Estado regulador del mercado y un mercado regulador del Estado. La definición última de los proyectos de Ley quedaría a merced de las relaciones de fuerza imperantes en los niveles legislativo y ejecutivo.

1.1. Legado institucional de la reforma

El sistema se ha vuelto más complejo debido a la aparición de nuevos actores. En el aseguramiento en salud las empresas promotoras de salud (EPS) están encargadas del régimen contributivo, mientras que las administradoras del régimen subsidiado (ARS) son responsables de garantizar la afiliación, el acceso y el control social a la población pobre. En el campo de pensiones se crearon las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las administradoras de riesgos profesionales (ARP), que se han organizado gremialmente en entidades como Acemi, Gestar Salud, Asofondos y se han convertido en grupos de presión representados en los órganos dirección del sistema.

Además, la reforma ha tenido fuerte impacto en el sistema hospitalario. La ampliación de la demanda del servicio de salud favorece la creación de nuevas instituciones prestadoras de salud (IPS), de baja y mediana complejidad, administradas por el capital privado, con o sin ánimo de lucro. Las instituciones públicas no escapan a esta presión, aunque los problemas financieros y de ineficiencia han llevado a cerrar hospitales con alta tradición en la prestación de servicios. Igual que en el caso del aseguramiento, este sector presenta un alto nivel de organización gremial: aquí se destacan la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC) y la Asociación de ESES (Empresas sociales del Estado) y Hospitales Públicos (Acesi).

Los cambios en la seguridad social han creado nuevos escenarios para la política colombiana que han contribuido a la gobernabilidad del país. Se puede pensar que se está efectuando una modernización de las prácticas políticas: la compra de votos, el regalo de camisetas o el uso de bebidas alcohólicas como elementos de convocatoria a los electores han sido remplazados por el carné del Sisben o afiliación al régimen subsidiado, o del Fondo de Solidaridad Pensional Prosperar.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) hoy tiene gran desprestigio por la alta militancia del régimen subsidiado, bien sea a favor de la guerrilla o de los paramilitares, el desvío de recursos, las prácticas clientelistas o las barreras de acceso que imponen las EPS y que los afiliados deben superar mediante tutelas.

Este comportamiento está relacionado con las concepciones sobre los derechos sociales en que se basan las políticas públicas. Una de las principales

diferencias entre los procesos de desregulación de los mercados en los países desarrollados y las políticas de privatización en América Latina es la forma como se configuró el Estado y se dio poder a la sociedad civil. En los primeros, en los que había un Estado de Bienestar con instituciones maduras, la ciudadanía, asentada en el ejercicio de los derechos sociales e inclinada a ejercer un fuerte control social organizado, podía enfrentar la retirada del Estado de ciertos mercados. Mientras que en los segundos, con Estados clientelistas, donde el ejercicio de los derechos sociales se concibe como una contraparte de los favores políticos, se produce un debilitamiento o una falta de procesos de inspección, vigilancia y control por parte de las entidades gubernamentales y de los individuos.

En el caso colombiano las deficiencias son palpables. Para subsanarlas se requiere crear mecanismos de regulación, por cuanto la seguridad social es un servicio público cuya prestación ha sido delegada por el Estado en entidades públicas y privadas. El establecimiento de controles eficaces es aún más imperativo porque la reforma estuvo acompañada de un proceso de descentralización que transfirió recursos financieros de la nación a los niveles territoriales, fortaleció políticamente los niveles subnacionales del gobierno y trasladó a los niveles locales la administración de los servicios. Así, la injerencia del clientelismo y las presiones políticas locales impiden conseguir los objetivos de la reforma.

Además de la debilidad del control, que favorece el desvío de recursos y los altos niveles de corrupción, la falta de sistemas de información limita el acceso, la calidad y la oportunidad del servicio. No obstante, la reforma ha auspiciado una mayor cultura de la ciudadanía en seguridad social. El carné del régimen subsidiado da sentido de pertenencia a la población vulnerable y cualquier intento de suprimir la afiliación enfrenta un férreo rechazo de los afectados.

Por último la reforma a la seguridad social ha forjado un complejo sistema de redistribución del ingreso que da lugar a continuos conflictos redistributivos entre los agentes sociales comprometidos en su operación.

Los incrementos de los aportes de trabajadores y empresarios, sumados a los nuevos recursos presupuestales destinados a financiar el sistema, han contribuido a ampliar la cobertura de la afiliación, particularmente en salud, pero también han llevado a que las instituciones privadas encargadas del aseguramiento en salud, pensiones y riesgos profesionales, hagan un excelente negocio con la privatización del sistema.

Por otra parte, el costo de la transición de un sistema basado en el régimen de prima media a uno de carácter mixto que compite con los fondos privados de pensiones ha generado una “bomba pensional” que se refleja en

el incremento del déficit fiscal. La afiliación al sistema de pensiones tiene coberturas similares a las de hace quince años y sólo una quinta parte de la población de la tercera edad goza de pensión. De modo que se percibe que este derecho es un “privilegio” que se debe recortar.

Quizá uno de los mayores desaciertos de la reforma en riesgos profesionales fue excluir de la afiliación a los trabajadores por cuenta propia, con lo que se violó el principio de universalidad establecido en la Constitución de 1991. Además, la separación entre salud y accidentes de trabajo afecta de manera negativa el presupuesto de los primeros y favorece la alta rentabilidad de las ARP.

1.2. Orientación de las modificaciones a la Ley 100 de 1993

Cuando se expidió la Ley 100 de 1993 el gobierno de César Gaviria afirmó que los problemas de cobertura, acceso, equidad, calidad del servicio y dificultades fiscales imponían una profunda transformación del sistema de seguridad social heredado de la Ley 5 del 1945 y de la Ley 90 de 1946. La privatización del sistema, la mayor participación de capital privado, la competencia, el fortalecimiento del mercado de capitales y los mayores recursos harían posible un sistema que cumpliera los preceptos de la Constitución de 1991.

Las metas que se fijaron al sistema aun están muy distantes: la cobertura universal se aleja cada vez, al menos en pensiones y en riesgos profesionales, los problemas financieros amenazan la estabilidad del sistema, el aseguramiento tiene graves dificultades para garantizar el acceso, el Estado tiene una débil o casi nula capacidad reguladora, la clientelización se ha anidado en el régimen subsidiado así como la corrupción en el manejo de los recursos públicos.

Esta situación ha suscitado diversas propuestas de reforma a la Ley 100 de 1993, aunque motivadas por razones de índole fiscal. La Ley 100 de 1993 ya fue modificada: la Ley 715 de 2002 cambió el sistema de transferencias, que a su vez alteró las formas de financiamiento del sistema general de seguridad social en salud (SGSSS), y la Ley 797 de 2002 transformó el régimen de pensiones. Esta última, junto con la reforma laboral, elaborada por el ministro Juan Luis Londoño, fue presentada como parte del sistema de protección social⁴; justamente, a nombre de esta nueva política el Ministerio de Trabajo se fusionó

4 El Gobierno tramitó la reforma de las pensiones ante el Congreso como parte de la protección social, definida por el Ministro de Trabajo Juan Luis Londoño como “El sistema de protección y seguridad social articula las políticas de Estado para enfrentar los efectos de la pobreza y”

con el de Salud para crear el Ministerio de la Protección Social. En 22 de julio se aprobó el acto Legislativo 01 del 2005 mediante el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política lo que se tradujo en una nueva reforma al sistema pensional.

A diferencia de lo que ocurrió en 1992-1993, en la discusión actual no hay una visión de conjunto del sistema, como evidencia el anteproyecto de Ley 052 del 2005, que contempla ajustes al régimen subsidiado en salud. Las modificaciones al sistema de pensiones se tramitaron como reforma constitucional y existe una gran falta de interés para transformar el sistema de riesgos profesionales.

Las reformas se presentan en nombre de los pobres y como medios para luchar contra la corrupción, frenar el desvío de dineros y lograr el equilibrio de las finanzas públicas para garantizar el pago futuro de las pensiones. Sólo se mencionan tangencialmente problemas como la cobertura de afiliación, la calidad del servicio, la protección a la tercera edad, la disminución de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

Estas transformaciones, igual que la que se avecina en salud, tienen tres particularidades. Primera, el énfasis en los problemas fiscales más que en la seguridad social como parte de la política social; segunda, el abandono del enfoque de protección social, en momentos en los que la pobreza afecta a más de la mitad de la población y el país es catalogado como uno de los más inequitativos del continente; y tercera, el mantenimiento de las diferencias de protección entre segmentos de la sociedad.

Las propuestas de reforma mantienen el modelo de aseguramiento basado en el contrato laboral y el subsidio a la población pobre previamente focalizada o sisbenizada, de modo que abandonan la meta de universalización. Además, la continuación de la diferencia entre el POS subsidiado y el régimen contributivo discrimina y estigmatiza a más de la mitad de los colombianos⁵.

☞ vulnerabilidad ante el riesgo y promover el crecimiento económico a favor de los más desprotegidos, con fundamento en los principios de equidad, solidaridad y justicia redistributiva” [Presidencia de la República 2002]. Esta concepción sigue de cerca las elaboraciones teóricas de la División de Protección Social del Banco Mundial y, en especial, las de su director Robert Holzman [2003], quien concibe el sistema de protección social como gestión del riesgo social.

5 Los subsidios parciales del régimen subsidiado han fraccionado aún más el acceso de la población al SGSSS y han dando lugar a tres POS: uno para el sector formal; otro, que representa la mitad del anterior, orientado a la población pobre, y el tercero que equivale más o menos al 25% del contributivo.

El debate actual soslaya la incoherencia entre el modelo de aseguramiento que se quiere mantener y las características del régimen de acumulación. Una economía de predominio financiero, en la que la liberalización del comercio y de los flujos de capital facilita el financiamiento de pasivos en moneda extranjera (lo que a su vez crea nuevas necesidades y mayores costos de crédito externo), lleva a una alta vulnerabilidad del sistema financiero doméstico frente a los movimientos internacionales. La deuda pública, a cuyo servicio se destina más del 40% del presupuesto nacional del 2004-2005, es también una fuente de fragilidad de la economía colombiana.

2. Seguridad social y régimen de acumulación

El sistema de aseguramiento social forma parte de las políticas de protección social que diseñan los Estados. La definición de la protección y la manera de atender los riesgos sociales dependen de un conjunto de características ligadas al régimen de acumulación, y de los compromisos institucionales y políticos.

2.1. El proceso de industrialización y la creación del sistema de seguridad social

Cuando las sociedades latinoamericanas optaron por la seguridad social, ya se habían consolidado los procesos de industrialización y de monetarización de la fuerza de trabajo. Junto a estos procesos, la experiencia mutualista de los trabajadores, las presiones del movimiento obrero, la firma de tratados internacionales como la Carta del Atlántico, y los compromisos auspiciados por la OIT llevaron a expedir y a crear normas e instituciones que respondieran al nuevo modelo de protección social.

En Colombia, las leyes 6 de 1945 y 90 de 1946, que crearon a Cajanal y al ICSS respectivamente, siguieron de cerca el modelo bismarckiano, que se sustenta en el contrato laboral e instaura un esquema corporativo, es decir, cada grupo de interés crea su propia institución o caja de previsión⁶. Estas

6 Al momento de expedirse la Constitución de 1991 existían 1.042 cajas de previsión en el país. Esta situación refleja las diferenciales salariales existentes en la economía colombiana; y como lo expresa Lautier [2003] “en lo que respecta a las jubilaciones, las capas superiores de asalariados tiene el sentimiento –justificado– de que una parte de sus contribuciones servirá para alimentar el régimen básico general; son por ello favorable a la existencia de cajas separadas”. De acuerdo con la presión política o corporativa, se establecían instituciones de seguridad social con diferentes prerrogativas en pensiones y servicios de salud; este sistema era bastante inequitativo [Rodríguez y Arévalo 1994].

normas respondían a un modelo económico de economía cerrada y a un Estado muy alejado de las premisas del Estado de Bienestar que se instauró en Europa occidental.

La base de la acumulación era la agroexportación (café) y la industrialización basada en la sustitución de importaciones. Esta economía semi-industrializada tenía muchas limitaciones que no permitieron extender la relación salarial. La más significativa era la falta de solución a la cuestión agraria; el poder terrateniente que se consolidó en el siglo anterior y su poder político local y nacional sometieron a relaciones precapitalistas a un buen sector de la población, en actividades de baja productividad y escaso poder de compra. La industrialización por sustitución de importaciones encontró sus límites por causas externas (restricciones productivas por la baja capacidad de importación) e internas (ligadas a la distribución de los ingresos que induce la baja capacidad de compra de la población) [Salama 2005].

Otra restricción fue la formación temprana de grupos empresariales que no reinvertían la plusvalía, sino que recurrían al crédito subsidiado del Estado para sostener la producción y que, además, estaban fuertemente protegidos merced al cierre del mercado. Las ganancias permitían concentrar la actividad económica e invertir en tierras que no se explotaban pero que se valorizaban mediante las obras de infraestructura que realizaba el Estado. Este comportamiento de búsqueda de rentas, como lo denomina la economía convencional, llevó a configurar un mercado estrecho que bloqueó la extensión de la relación salarial [Misas 2002].

El sistema de aseguramiento colombiano nació fragmentado: la Caja de Previsión Social para atender a los trabajadores públicos, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales para los trabajadores del sector privado y el Ministerio de Salud como responsable del servicio para el resto de la población [Hernández 2003]. Esta organización selló un compromiso institucional entre grupos sociales obligados a cumplir los pactos suscritos en la Carta de San Francisco (1945) y en los convenios con la OIT, en un período de violencia partidista y de fuerte represión y división sindical auspiciada por el gobierno.

Además del tipo de modelo, que rompía con el principio de mutualización, la crisis del sistema tuvo como una de sus causas haber iniciado el sistema por los riesgos de reparto (enfermedad general y maternidad) postergando el aseguramiento en los llamados seguros económicos (invalidez, vejez y muerte). Otro factor que incidió en la crisis fue el incumplimiento estatal en los aportes. Dado que la financiación del sistema radicaba en la cotización tripartita (trabajadores, empleadores y Estado), el retiro de la contribución del Estado, pocos años después de que el sistema entrara en funcionamiento, sumió en una profunda crisis a las instituciones de seguridad social.

A la falta de compromiso financiero del Estado se sumó la clientelización de las instituciones aseguradoras y la corrupción de los grupos involucrados. Este comportamiento político fue más crítico cuando se creó el Frente Nacional, período en el que se excluyó a otras fuerzas políticas y se abandonó la fiscalización o el control a los organismos encargados del aseguramiento⁷. Así, la clientelización del sistema le hizo perder legitimidad y la corrupción campeó en esas instituciones.

Más tarde, en 1965-1967, cuando se intentó avanzar hacia los seguros económicos (ATEP y pensiones) de tipo bismarckiano, el objetivo era articular el sistema de aseguramiento social a un modelo de crecimiento económico sustentado en la industria interna y en la agroexportación.

La opción por los seguros económicos respondía a la nueva mentalidad económica de la primera generación de economistas del desarrollo, que concebían a la seguridad social como un elemento clave para aumentar la productividad laboral y financiar proyectos de inversión que contribuyeran a la sustitución de importaciones estableciendo nuevas plantas industriales.

Durante la administración de Lleras Restrepo (1966-1970) se crearon los bonos de valor constante para la seguridad social, que mediante un contrato de fidecomiso trasladaban los recursos del ICSS al Banco de la República, y éste los prestaba al Instituto de Fomento Industrial (IFI), al Banco Central Hipotecario (BCH), a la Financiera Eléctrica Nacional (FEN) y al Fondo Nacional Hospitalario.

Para no extender la cobertura y crear un sistema universal se esgrimieron razones administrativas, y el resultado fue que la cobertura se limitó al sector formal de la economía, se dejó por fuera al resto de la población ocupada y el amparo en el sector rural fue mínimo.

En esta fase, los compromisos institucionales llevaron a que una parte de los empleados públicos no aportara al sistema de pensiones y que los niveles de cotización de los trabajadores privados llevaran a instaurar un sistema de reparto.

Cuando se dio el paso a los seguros económicos (pensiones y riesgos profesionales), los agentes sociales vinculados a este plan (burocracias sindicales, gremios patronales, organizaciones médicas y Estado) sellaron un compromiso político en el que se optó por un proyecto sin viabilidad financiera que entraría en dificultades.

7 Para un recuento del proceso histórico de formación del sistema de aseguramiento, ver Rodríguez [2004].

2.2. Cambio en el patrón de acumulación y reforma al sistema de seguridad social

Las dificultades del aseguramiento se hicieron públicas cuando el sistema entró en dificultades financieras. Para reformarlo, se adujeron problemas reales: baja cobertura, inequidad, deficiencia en la prestación de los servicios, baja calidad y, sobre todo, problemas de sostenibilidad financiera.

Lo que impulsó a los neoliberales a reformarlo no fue el interés por la seguridad social ni la necesidad de luchar contra la exclusión social. Su preocupación era el desequilibrio de las finanzas públicas en una época en que se sentía el coletazo de la deuda externa en América Latina y las políticas de ajuste de primera generación empezaban a imponer la disciplina fiscal.

Aunque se argumentaba que el sistema de aseguramiento era muy costoso y tenía poco impacto social, lo que estaba implícito era que el modelo adoptado desde mediados de los años cuarenta resultaba inadecuado a la nueva modalidad de acumulación o, más exactamente, a la tercera fase de la globalización⁸. Es decir, la reforma buscaba ajustar el sistema al régimen de acumulación de dominación financiera y a la mayor articulación al mercado mundial en el marco de la globalización.

Los cambios estructurales contemplados en las reformas de primera y segunda generación buscaban ampliar la desregulación de los mercados y avanzar en el movimiento privatizador. La reforma del sistema de protección social formó parte de la segunda fase de la reforma financiera, y fue auspiciada por los conglomerados económicos nacionales que vislumbraban un buen negocio en el aseguramiento social [Salama y Valier 1994].

Entre las justificaciones para modificar el modelo económico se enfatizaba el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y, además, se lo responsabilizaba del déficit fiscal, de la caída del ritmo de crecimiento económico, de la inflación y, en últimas, de los niveles de exclusión de la sociedad colombiana.

8 Según la Cepal [2002], Maddison [2002] y el Banco Mundial [2002], en la historia de la globalización se distinguen tres períodos: el primero va de 1870 a 1910, y se caracteriza por la libre movilidad de mercancías y de mano de obra; en el segundo, de 1945 a 1975, el rasgo central es la creación de un marco institucional de regulación macroeconómica internacional mediante la firma del pacto de Bretton Woods, y de organismos como el BIRF y el FMI; la tercera se inició con la crisis de mediados de los setenta, y se caracteriza por el libre movimiento de capitales y mercancías, pero con grandes restricciones al flujo de la fuerza de trabajo. En esta fase se firman acuerdos sobre derechos humanos y sistemas de protección social, agenciados por la ONU y sus instituciones. Los grandes beneficiarios de este proceso son las compañías multinacionales.

La concepción que se impuso, promover reformas a favor del mercado, subrayaba que el objetivo de la política económica era garantizar los equilibrios macroeconómicos, en especial el equilibrio fiscal. Para ello era esencial reformar el esquema de aseguramiento, pues la falta de reservas del sistema de pensiones llevaba a garantizarlas con el presupuesto corriente de la nación, y se esperaba que la privatización redujera la presión de la seguridad social sobre el sistema fiscal.

Aunque en la modificación del sistema de seguridad social incidieron las presiones de los organismos internacionales, la modalidad de aseguramiento que se instauró en el país fue el resultado de un proceso político interno en el que se manifestaron diferentes intereses sociales. Es decir, la reforma fue de índole política, un encuentro de dos lógicas: por una parte, la de la tecnocracia neoliberal, interesada en mostrar que era posible emprender políticas sociales y de distribución del ingreso confiando en las leyes del mercado y retirando al Estado la función de prestar servicios públicos, y por otra parte, la de los políticos, que vieron en este sistema una forma más moderna de reproducir su clientela: subsidiar la demanda.

Los reformadores del sistema de seguridad social tuvieron en cuenta las recomendaciones del Banco Mundial para ajustar los sistemas de seguridad social a los patrones económicos del consenso de Washington. Así, los principios rectores de este cambio fueron la competencia para reducir los costos y garantizar la calidad, la autofinanciación, la descentralización, la separación de las funciones de aseguramiento y las de provisión.

La financiarización de la economía colombiana también se reflejó en el nuevo sistema⁹; el desvío de recursos, las ganancias financieras y la influencia de los grandes grupos económicos llevaron a que el negocio del aseguramiento social se convirtiera en una barrera contra quienes desean tener acceso al sistema. Los grupos económicos vieron que las inversiones en las EPS, ARP y los fondos privados de pensiones eran muy promisorios y las incluyeron en su portafolio, acentuando la concentración de capital.

9 La financiarización es el proceso mediante el cual las empresas industriales destinan una porción cada vez mayor de sus recursos a las actividades financieras, un proceso que ha sido favorecido por la libre movilidad de capitales, que se acentuó en la tercera fase de la globalización con la desregulación financiera interna [Chenais 1996, Salama 1996]. La extensión de este proceso a las finanzas públicas significa mayores recaudos tributarios para pagar al sector financiero los intereses de la deuda pública. Como se verá más adelante, en la seguridad esto se manifiesta en la inversión de los fondos del sistema en títulos de tesorería, que congela recursos que se podrían destinar a la ampliación de la cobertura.

El régimen de dominación financiera instaurado en Colombia en la década de los noventa y la forma de inserción en el mercado mundial crearon una economía con altos niveles de volatilidad y de vulnerabilidad [CID–Contraloría General de la República 2003]. La relativa estabilidad de la economía hasta la época en que América Latina enfrentó el problema de la deuda se quebró con las reformas de segunda generación, cuando empezó a mostrar mayores variaciones en la tasa de crecimiento. La crisis del período 1998-2002, cuando se registraron tasas inferiores al crecimiento de la población, llevó a un empobrecimiento de la población que, acompañado de una mayor concentración del ingreso, condujo a una sociedad más desigual y excluyente.

El régimen de acumulación de capital en el país, apoyado en varias reformas laborales, ha inducido una flexibilización del mercado de trabajo que ha generado una pobreza “laboriosa”: reducción de los ingresos salariales, informalidad y trabajo precario. En el contexto de la globalización financiera, la preocupación por disminuir los costos, ante la imposibilidad de reducir los costos financieros, ha llevado a una creciente sustitución de empleos estables por ocupaciones precarias y sin protección social. Además, el aumento y la profundización de la pobreza son catalizados por el incremento de la tasa de desempleo o del empleo precario.

Cuando el sistema de seguridad social se observa desde el punto de vista económico, se aprecia el siguiente panorama general: grupos económicos que invierten en riesgos profesionales y fondos privados de pensiones, financiación del déficit fiscal mediante el ahorro de trabajadores y empresarios, poco impacto en el mercado de capitales, incertidumbre de los afiliados acerca de la tasa de reemplazo del salario por pensiones. En suma, un sistema que sirve de pilar a la financiarización.

Como ya mencionamos, las transformaciones de la seguridad y de la protección social buscaban resolver los problemas fiscales. Esta línea directriz se adoptó con la firma del Consenso de Washington, luego de las reformas que se aplicaron para enfrentar la crisis de la deuda externa que enfrentó la mayor parte de los países latinoamericanos. El principio rector de ese convenio sigue de cerca lo que Polanyi [1997] denominó “mercado autorregulador”, que en el caso de los sistemas de protección social significa que la lógica “de los precios y de mercado debe permear todos los espacios de la vida social (la educación, la salud, los servicios médicos, la justicia, la política entre otras)” [González 2003, 89].

En este acuerdo se “sugerían” diversas recomendaciones sobre políticas públicas: mayor disciplina fiscal, reorientar el gasto público hacia los sectores que ofrecen “altos rendimientos económicos y el potencial para mejorar la distribución del ingreso, como la atención básica en salud, la educación

primaria, y la infraestructura”, reformar la tributación para reducir la tasa marginal y aumentar la base, liberar la tasa de interés, buscar una tasa de cambio competitiva, liberar los flujos de inversión extranjera directa, privatizar las empresas públicas, desregular la entrada y la salida de agentes a los mercados y asegurar el respeto de los derechos de propiedad.

Entre las alternativas para reducir el déficit del sector público se destacaban el aumento de los impuestos, la reducción de los intereses netos de la deuda externa y la disminución del gasto público corriente; sin embargo, en opinión de quienes impulsaban el Consenso, los aspectos dinámicos e intertemporales del programa de ajuste fiscal descartaban la reducción de la inversión pública y del gasto orientado a la formación de capital humano, y sugerían modificar el nivel, la estructura y la eficiencia del gasto.

Esto llevó a impulsar reformas tributarias que reconocieran que “los grados de libertad (para el diseño de la reforma) son menores porque la movilidad del capital es muy alta; además, existe la fuga de capital físico y del factor trabajo con las migraciones; todo lo cual lleva a la unificación de los sistemas impositivos mundiales” [Díaz-Bonilla 1991, 12]. Las modificaciones fiscales incluían el funcionamiento de las empresas públicas, que debían producir de manera eficiente y ser competitivas, para lo cual se debía cambiar su marco legal, establecer mecanismos de transparencia financiera y adoptar una política de precios similar a la del sector privado.

De acuerdo con Williamson [2000] –uno de los economistas que inspiró el Consenso– estas recomendaciones se podían catalogar como reformas promercado, que cobijaban incluso a los asuntos sociales, de modo que también se recomendó privatizar el sistema de seguridad social, una modificación que correspondía a la segunda fase de la reforma financiera¹⁰, en particular, en el caso de la transformación de los sistemas de pensiones y riesgos profesionales, por cuanto facilitaba la inversión de capital extranjero, sobre todo en los fondos privados de pensiones y, en menor medida, en las Administradoras de Riesgos Profesionales y en las Empresas Promotoras de Salud.

3. Economía política de las reformas

En los doce años de vigencia de la Ley 100 de 1993 se han aprobado dos reformas al sistema de pensiones (la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01

¹⁰ Esta idea se desarrolla en Nokonoff [2000] y Rodríguez [2002].

de 2005) y una al sistema de salud, la Ley 715 del 2001, que modificó el sistema de transferencias y tuvo gran impacto sobre el SGSSSS. En estas tres últimas modificaciones también han prevalecido los criterios fiscales, ligados al principio de estabilidad macroeconómica.

Para las autoridades económicas, el sistema de aseguramiento social hace parte de la política de equilibrio macroeconómico más que del sistema de protección social. Esta visión tecnocrática no se opone a los intereses económicos y políticos que llevaron a implementar la Ley 100 de 1993.

Al estudiar la economía política de la expedición de la reforma, y de las tres transformaciones posteriores del sistema, se debe tener en cuenta el papel que han cumplido los nuevos actores del sistema, las EPS, las ARP, los fondos privados de pensiones y sus organizaciones gremiales. Estos actores, ligados a los grupos económicos y con estrechas relaciones con algunos congresistas o con las redes clientelistas del Congreso, como las ARS, han logrado mediante el cabildeo que la legislación no afecte substancialmente sus intereses. Además, siempre están atentos a poner en cintura la actividad reguladora del Estado sobre el sistema de seguridad social.

3.1. La Ley 100 de 1993 como expresión de la negociación política

Aquí cabe resaltar la economía política de la situación fundacional del sistema¹¹, es decir, el comportamiento de los diferentes sectores sociales en el estudio, análisis y posterior expedición de la Ley 100 de 1993.

Como ya se mencionó, esta Ley fue resultado del encuentro de dos lógicas, la de los economistas de la corriente principal, para quienes el funcionamiento del mercado es la panacea a todos los problemas económicos y sociales, y la de los “sectores dirigentes” que, en un país con altos niveles de pobreza y sin una cultura de la seguridad social, ven la posibilidad de una mayor gobernabilidad en la canalización de los subsidios a la demanda a través del clientelismo.

Para lograr una correlación de fuerzas favorable, los reformadores pusieron a circular su teoría de la “governabilidad”. Un elemento central de la estrategia política fue argumentar que “el poder de los grupos de cambio no proviene del mandato de la sociedad, ya que no son elegidos por mandato popular, sino del apoyo sistemático de funcionarios de alto nivel del gobierno” [González y Mogollón 2000, 42]. Esta estrategia no era precisamente un

11 Para un análisis ortodoxo de la economía política de la reforma, ver Plaza y Barona [1997].

ejemplo de garantías democráticas; los “tecnócratas” neoliberales ambientan la reforma y guardan prudente distancia de sus maestros, para quienes la libertad económica va aparejada al ejercicio de la democracia.

El grupo que lideró el proceso de reforma de la seguridad social no tenía su epicentro en los ministerios correspondientes (Salud y Trabajo y Seguridad Social) sino que provenía del DNP, como Juan Luis Londoño, y se apoyaba en funcionarios de alto nivel del Ministerio de Hacienda. Ese liderazgo estuvo acompañado de elementos de concertación. En el marco de las reformas de ajuste estructural, el gobierno había propuesto, junto a la reforma laboral, un cambio del sistema de pensiones. Pero esta propuesta no cursó en el Congreso.

Más adelante, los artículos 48 y 49 de la Constitución de 1991 establecieron los lineamientos del sistema de seguridad social (servicio público de carácter obligatorio regido por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia). Con base en esta norma, los constituyentes introdujeron el Artículo Transitorio No. 57 que contemplaba la formación de una comisión integrada por representantes del gobierno, sindicatos, gremios económicos, movimientos políticos y sociales, campesinos y trabajadores informales, para que en un plazo de 180 días adelantaran la reforma al sistema de seguridad social. En la comisión no hubo concertación alguna porque el gobierno no logró una correlación de fuerzas favorable para aprobar intacta su propuesta, que se refería exclusivamente al tema de pensiones.

Los cambios que propuso el Ministro de Trabajo, Luis Fernando Ramírez, asesorado por Ulpiano Ayala y Mauricio Perfetti, seguían de cerca el modelo chileno implementado durante la dictadura de Pinochet. Entre las modificaciones más sobresalientes estaban la privatización del sistema y la instauración del modelo de fondos de pensiones con la consiguiente liquidación del ISS, el aumento de la edad para obtener el derecho a pensión y la reducción de la tasa de reemplazo.

La propuesta del Gobierno, conocida como la *Propuesta de Hato Grande*, no fue la única. Diversos individuos e instituciones presentaron sus iniciativas de reforma: Asmedas, Fedecajas, Acemi, el Instituto FES de liderazgo y las centrales obreras (que elaboraron el proyecto de Ley 248).

La variedad de opiniones propició el ambiente para que dos años más tarde se expidiera la Ley 100 de 1993. Esta norma expresó la negociación entre las diferentes fuerzas políticas y sociales, y reflejó la mezcla de un liberalismo radical que se moderó en la negociación y una visión mesurada de la regulación estatal.

El nuevo sistema de seguridad social tenía varias características básicas: a) en materia de pensiones, puso a competir a los fondos privados con el sistema de prima media; b) en salud, se acogió el modelo de pluralismo

estructurado¹², que combina el aseguramiento basado en la relación salarial (régimen contributivo), los subsidios a la demanda para la población pobre (régimen subsidiado) y una franja de población, los vinculados, que está por fuera del aseguramiento y es financiada con los recursos de oferta; c) los riesgos profesionales dejaron de ser administrados por las EPS –diseñadas para salud– y se trasladaron a las ARP, lo que anuló la obligación de cotizar al ISS por este concepto y rompió la unidad de los seguros económicos.

Los grupos económicos colombianos estaban interesados en que se privatizara el sistema de seguridad social. Y, una vez que el Estado permitió la creación de los Fondos Privados de Pensiones, de las ARP y las Empresas Promotoras de Salud, el capital monopólico invirtió grandes sumas en estos negocios¹³.

En julio de 2003, el portafolio de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ascendía a 18,4 billones de pesos. Los movimientos de capital financiero internacional propiciaron la consolidación de cuatro grandes grupos de inversionistas en el mercado colombiano de pensiones: 1) el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), que fusionó las AFP Horizonte y Colpatria y posee el 18,5% del valor total de los fondos; 2) el Grupo Santander, que fusionó las AFP Davivir y Colmena, con el 12,7%; 3) el grupo colombiano Aval que controla la AFP Porvenir, con el 27,2%; y 4) el Grupo empresarial antioqueño, que controla la AFP Protección, con el 23,2%. La AFP Colfondos, con el 15,4%, está bajo el control del grupo estadounidense Citybank, que posee el 80% de este fondo privado [Cárdenas 2004, 156].

La Ley 100 de 1993 indujo la aparición de nuevos intereses económicos, apalancados en el sistema político. Favoreció la inversión de los grupos económicos en el negocio del aseguramiento, el mayor protagonismo de las Cajas de Compensación y la posibilidad de que los capitales pequeños y medianos intervinieran en el SGSSS. También mostró la debilidad del Estado frente a los capitales privados. Finalmente, puso de presente la poca efectividad de los sistemas de inspección, vigilancia y control, que favorece la corrupción, la generación de utilidades perversas en el sistema de salud y la falta de trans-

12 Este modelo se presenta en Londoño y Frenk [1997].

13 Un ejemplo es el Sindicato Antioqueño, que tiene inversiones en fábricas de alimentos, cementos, textiles, comercio, sector financiero, y pasa a invertir en seguridad social; las utilidades que reportó en 1997 fueron de US\$756 millones. En el ámbito de la seguridad social, es propietario del Fondo de Pensiones Protección, el de mayor número de afiliados; de Suratep, dedicada a riesgos profesionales; en salud, de la EPS Susalud y tres IPS: Dinámica IPS, Punto de Salud IPS, Centro de Salud para trabajadores. En 1998 reportó utilidades de \$12.0000 millones de pesos en el negocio del aseguramiento social, con una rentabilidad del 28%. Datos tomados de Semana, 10 de mayo de 1997

parencia política, fenómenos que contribuyen a la reproducción del clientelismo moderno.

3.2. Directrices de las nuevas reformas

El escenario de las tres modificaciones posteriores es diferente. Los acuerdos que el gobierno colombiano ha suscrito con el FMI¹⁴, en especial los que firmó en 1999 y en 2003, constituyen el elemento determinante de las nuevas reformas. Como directriz para alcanzar el equilibrio de la balanza de pagos esta institución recomienda la austeridad fiscal y monetaria; los desajustes fiscales se asocian con aumentos de la demanda agregada y, por consiguiente, con desequilibrios en la balanza de pagos.

Luego de que la administración de Andrés Pastrana suscribió, el 3 de diciembre de 1999, un acuerdo extendido con el FMI, el gobierno se comprometió a presentar al Congreso varias reformas estructurales. Entre ellas estaban profundizar los cambios en la seguridad social que modificaría la Ley 100 de 1993, una propuesta para crear los fondos de pensiones de los gobiernos locales y una reforma constitucional que desvincularía las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos corrientes del Gobierno Central [Ministerio de Hacienda y Crédito Público 1999, 32].

El primer acuerdo con el FMI obligaba a reducir el déficit fiscal del 5,9% del PIB en 1999 al 1,3% en 2002. El ajuste requería una reforma tributaria que ampliara la base, combatiera la evasión y redujera el gasto del gobierno; la pieza central de esta política era la disminución de las transferencias del gobierno central a las regiones. Para cumplir esta meta, el gobierno tramitó y logró que el Congreso aprobara el Acto Legislativo 01 del 30 de julio del 2001 y luego la Ley 715 de 2001 que estableció el Sistema General de Participaciones¹⁵. Esta reforma constitucional modificó el artículo 357 y reglamentó la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.

14 La meta fundamental de este organismo internacional “es el equilibrio de la balanza de pagos, con el fin de garantizar la viabilidad de los pagos externos.....Determinar la solidez de la balanza de pagos no es otra cosa que establecer la disposición de la economía de un país para mantenerse dentro de la restricción presupuestaria a la que está sujeta frente al resto del mundo” [Economía Colombiana 2003, 84]. Además, el FMI ha cumplido un papel importante en la integración de las economías al proceso de globalización financiera; la liberación del movimiento de capitales es una de las reformas que esta institución preconiza con mayor énfasis. El llamado a usar el ahorro extranjero permitiría sostener altos niveles de inversión interna que, junto a la apertura comercial y el anclaje nominal de la tasa de cambio, se traduciría en aumentos de productividad [Aglietta y Motti 2000].

15 Esta reforma tuvo el apoyo de los alcaldes y de su organismo “gremial”, la Federación Colombiana de Municipios. A la vez que se tramitaba el Acto Legislativo, el gobierno expedía el Decreto

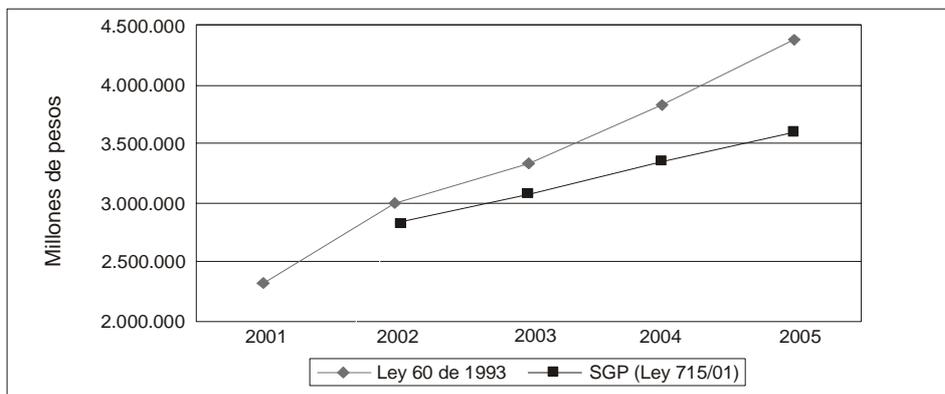
Los artículos 21 y 22 de la Ley 60 de 1993 estipulaban que los municipios debían destinar el 25% de su participación al ramo de la salud. Y el artículo 241 de la Ley 100 de ese mismo año determinó que de los 25 puntos de los ingresos corrientes de la nación, 15 (como mínimo) se destinarían a financiar el régimen subsidiado.

La Ley 715 del 2001 modificó sustancialmente la forma de cálculo. La distribución dejó de basarse en los ingresos nacionales del año correspondiente, y se estableció una base fija de 10,9 billones de pesos con incrementos anuales del 2% real entre 2002 y 2005 y del 2,5% entre el 2006 y 2008. Esas sumas se debían repartir en las siguientes proporciones: 58,5% para educación, 24,5% para salud, 17% para propósitos generales y 4% para asignaciones especiales (fundamentalmente resguardos indígenas y alimentación escolar).

Cuando se calcula la diferencia entre lo que estipuló la Ley 715 de 2001 y lo que se habría recibido de continuar la Ley 60 de 1993 (gráfica 1) se encuentra que entre 2002 y 2005 el “ahorro fiscal” del gobierno nacional significó para el régimen subsidiado una pérdida de \$489.081 millones en 2004 y de \$794.644 millones en 2005, lo que equivale a 6,9 millones de UPC.

Gráfica 1

Ahorro fiscal y pérdida de recursos para salud



Fuente: DDT-DNP, Ministerio de Hacienda.

1472 del 19 de 2001, que aumentó notablemente los sueldos de los alcaldes (el artículo 6 les asigna una bonificación de dirección equivalente a tres veces el monto mensual que perciban por asignación básica más gastos de representación). Más tarde, el Decreto 694 del 10 de abril 2002 les volvió a elevar el salario.

En enero de 2003 el gobierno colombiano firmó un acuerdo *stand by* por dos años con el FMI, prorrogado en 2005, para facilitarle el acceso a créditos por US\$2.000 millones ante eventuales desajustes de la balanza de pagos. Este compromiso garantiza a la comunidad financiera internacional que se están adoptando reformas institucionales y políticas económicas para ajustar las finanzas públicas, prerequisite para acceder a los mercados de deuda. Entre los componentes del programa se pueden mencionar:

reformas estructurales en los siguientes aspectos: reforma pensional que busca equilibrar contribuciones y beneficios, reforma para flexibilizar el mercado laboral; reestructuración del Estado, que contempla, entre otros, los siguientes aspectos: disminuir su tamaño, modificar el manejo de los activos físicos del Gobierno, reformas al Estatuto de Contratación Pública y el Estatuto General de Presupuesto, fortalecer los servicios de defensa legal del Estado y expedir una Ley de responsabilidad fiscal [*Economía Colombiana* 2003, 84].

Estas condiciones encontraron eco en la tecnocracia colombiana. Los ministros de Trabajo y Hacienda afirmaban que la falta de sostenibilidad financiera del sistema, originada en el desequilibrio entre cotizaciones y beneficios, había ocasionado pagos con cargo al presupuesto nacional no respaldados con reservas equivalentes al 2,3% del PIB en 2000, y estimaban que llegarían al 6% del PIB en 2019. Las obligaciones fiscales, internas y externa, de la nación se calculaban en US \$28,3 billones para 2002, y cerca del 40% del presupuesto de 2003, estimado en US \$20,6 billones, se destinó a pagar esas obligaciones, mientras que menos del 10% se orientó a la inversión; para pagar las pensiones sólo se apropió el 3% de los ingresos tributarios.

Con base en este diagnóstico se presentó al Congreso un proyecto de ley, al que aprobó como Ley 797 de 2002, aunque fue sancionada en 2003. De acuerdo con Cárdenas [2004], esta Ley se empezó a tramitar después del “Acuerdo Tripartito para la Concertación Social”, suscrito el 14 de agosto de 2000.

Las medidas que se adoptaron no contemplaban ningún efecto sobre el esquema institucional sino que, sin estudios actuariales suficientes, pretendían cerrar la brecha entre cotizaciones y beneficios, introduciendo las características del modelo de ahorro individual. Además, aumentaron la responsabilidad del aseguramiento en el sistema de asistencia social y redujeron las del Estado.

Como parte de la prórroga del acuerdo con el FMI durante el segundo semestre de 2004 y el primer semestre del 2005, los miembros del equipo ministerial y el presidente de la República tramitaron ante el Congreso una nueva reforma del sistema de pensiones, pues consideraban que la Ley 797 de 2002 no daba viabilidad financiera al sistema.

Los argumentos que esgrimieron se referían a la situación fiscal y a los problemas de equidad. En relación con la primera, el gobierno consideraba imposible que el presupuesto nacional asumiera los costos de la ruptura del principio de equivalencia global del sistema y del agotamiento de las reservas del ISS. En cuanto a la inequidad del sistema, Juan Luis Londoño sostenía que una pensión de 20 salarios mínimos le costaba al fisco diez veces más que una pensión de dos salarios mínimos, y proponía reducir el subsidio injusto al 25% más rico de la población.

Los ministros de Hacienda y de Protección Social lograron que el Congreso tramitara un Acto Legislativo (01 del 22 de julio del 2005) que añadía al artículo 48 de la Constitución el principio de sostenibilidad financiera de la seguridad social. Además, en el sistema de prima media se suprimió la mesada 14 (exceptuando de esta disposición, hasta el 31 de julio del 2011, a quienes perciban una pensión igual o inferior a tres smlv), se fijó un límite superior a las pensiones (25 smlv a partir de 2010) y se determinó que el régimen de transición, establecido en la Ley 100 de 1993, no se podía extender más allá del 31 de julio del 2010. En un párrafo transitorio quedó establecida la supresión de los regímenes exceptuados a partir de 2010, medida de la que fueron excluidas las fuerzas armadas. Entre los aspectos preocupantes de esta reforma pensional está dejar abierta la posibilidad de otorgar pensiones inferiores al smlv¹⁶.

Los paquetes crediticios que otorga la banca multilateral siempre van acompañados de “sugerencias” para modificar el sistema de aseguramiento social. Entre las nuevas formas de financiamiento de estas instituciones se encuentran los programas sectoriales o de ajuste¹⁷. Para el período 2003-2006, el gobierno colombiano prevé un endeudamiento de US\$5.265 millones con las

16 “Ninguna pensión podrá ser inferior al smlv. Sin embargo, la Ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económico periódicos inferiores al salario mínimo a personas de escaso recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión” (Acto Legislativo 01 del 2005). Al amparo de esta norma el Gobierno presentará un tercer sistema pensional, mediante el cual se puede cotizar por debajo de un smlv y obtener una pensión equivalente al 75% del smlv. (La República 25 de julio del 2005). Esta política debilita el Fondo de Solidaridad Pensional PROSPERAR, creado precisamente para subsidiar las cotizaciones de quienes no logran cotizar por un sml, este Fondo se financia con aportes de los asalariados que devengan más de 4 smlv. Hay que recordar que el gobierno a través de la Ley 797 del 2003 disminuyó significativamente los recursos públicos destinados a este régimen de solidaridad pensional.

17 Para obtener un préstamo sectorial, de ajuste o de libre destinación se requiere un acuerdo sobre medidas de reforma institucional y políticas que se puedan fiscalizar, y una gestión macroeconómica satisfactoria. Los recursos se liberan una vez el prestatario ha cumplido las condiciones estipuladas para cada desembolso, como la promulgación de leyes de reforma, el logro de una meta de desempeño u otros indicadores de avance hacia el establecimiento de un marco macroeconómico satisfactorio [DNP 2004].

agencias multilaterales, correspondientes a 18 programas de crédito. De esa suma, el BID otorgará US\$400 millones para el programa de reforma de la salud y la seguridad social y el Banco Mundial prestará US\$350 para la reforma laboral y el ajuste al sector social [DNP 2004].

Las dos últimas modificaciones al sistema de pensiones no han encontrado mayor oposición en el trámite parlamentario, pues la tecnocracia neoliberal ha hecho aparecer como “privilegiados” a quienes reciben subsidios, y la reducción de sus beneficios y de los subsidios que aporta el Estado como parte de una política de equidad.

Otro aspecto que se debe considerar es el ambiente académico internacional. Las reformas que se han adoptado en América Latina se basan en la experiencia chilena y en los análisis de los economistas agrupados en torno al Banco Mundial, quienes consignaron sus investigaciones en un informe titulado *Envejecimiento sin crisis*. Este documento recomienda construir el sistema de seguridad social sobre tres pilares¹⁸ que garantizarían tres objetivos: incrementar el ahorro, redistribuir el ingreso y brindar seguro a la vejez.

La propuesta de cotizaciones definidas del Banco Mundial ha sido duramente criticada por la OIT y la Asociación Internacional de Seguridad Social porque hay un alto grado de incertidumbre acerca de la pensión que recibirá el afiliado, que depende en buena medida de la rentabilidad, y esta variable se desconoce en el largo plazo. En cambio, el sistema de prima media es caracterizado por la OIT como un sistema de prestaciones definidas porque la pensión responde a una relación contractual en la que el afiliado conoce de antemano cuál será su tasa de reemplazo entre salario y pensión cuando cumpla los requisitos de edad y tiempo de cotización [Beattie y McGillivray 1995].

En este debate participó el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, quien junto con Orszag [1999], en una conferencia sobre “Nuevas ideas sobre la seguridad en la vejez” que dictó en Washington en septiembre, centró su exposición en los diez mitos sobre los sistemas de seguridad social¹⁹, e

18 Un sistema público financiado con impuestos, cuya finalidad sería aliviar la pobreza durante a la vejez, un sistema obligatorio financiado con aportes y administrado por el sector privado, y un sistema voluntario constituido con ahorros adicionales.

19 A los que clasifican en macroeconómicos, microeconómicos y de economía política, estos últimos imbricados en la relación Estado-mercado. Los autores cuestionan tres mitos: los gobiernos ineficientes justifican los planes de cotizaciones definidas; las políticas de ayuda estatal son peores en los planes de prestaciones definidas que en los planes privados; las inversiones del régimen de reparto se realizan sin el debido cuidado, y su gestión es deficiente. Si, en el régimen de reparto, las inversiones se centran en pocos títulos, sobre todo en bonos del Estado, es fácil controlarlas y se reducen las oportunidades de un manejo no transparente de los fondos, a diferencia de la diversificación de inversiones de los fondos privados [Rodríguez 2002].

hizo una acérrima crítica a la posición del Banco Mundial expresada en el documento *Envejecimiento sin crisis*.

En la crítica al sistema de prima media hay que destacar que el neoliberalismo reivindica el individualismo metodológico y enfila sus baterías contra todo lo que signifique colectividad y entorpezca las leyes del mercado. La ideología de la Ley 100 de 1993 se refleja en el anteproyecto de Ley 152 de 1991, que en su exposición de motivos declaraba que si se adoptara el modelo chileno estaríamos en el mejor de los mundos: mayores tasas de ahorro por el incremento de los aportes, fortalecimiento del mercado de capitales, mayores niveles de inversión, transparencia del sistema sin injerencia del mundo político y un crecimiento económico que garantizaría el aumento de la cobertura y la protección de la tercera edad.

Las críticas de la academia y de instituciones como la OIT y la Asociación Internacional de Seguridad Social repercutieron en el Banco Mundial, que sin variar sustancialmente las recomendaciones, se volvió más flexible a la hora de evaluar las propuestas de nuevas reformas. Además, la quiebra de los fondos privados de pensiones en Argentina –derivada de la crisis económica de 1999-2001– llevó a que los afiliados perdieran gran parte de sus ahorros y puso en riesgo la protección a su vejez. Estas nuevas condiciones, junto con las dificultades del ISS por la desafiliación, explican por qué no se profundizó la reforma del sistema de pensiones heredado de la Ley 100 de 1993, es decir, por qué no se privatizó el sistema de prima media.

En cuanto al Proyecto de Ley 054 que cursa en el Congreso para modificar el régimen subsidiado, cabe comentar que el sistema de salud para los pobres ha sido funcional para la gobernabilidad del país, entendida como reproducción del sistema clientelista. Gracias a la privatización del sistema de salud aumentó la influencia del mundo político; antes, la relación entre el cacique político y los gobiernos locales se manifestaba en el nombramiento de funcionarios en los servicios de salud, ahora, con la existencia de las ARS, se dispone de mayor financiación para las campañas políticas, además del nombramiento de funcionarios por recomendación política.

Esta afirmación es corroborada por la percepción de los actores acerca de las influencias políticas [Martínez 2002] y por el número de congresistas que se declararon impedidos, cuando se discutía el proyecto, por haber recibido financiación de las ARS²⁰. Otro elemento que cabe destacar es la debilidad

20 En el debate al proyecto 054, los congresistas Óscar Zuluaga y Bernardo Guerra se declararon impedidos por tener intereses económicos en algunas ARS.

del Estado para vigilar y controlar el SGSSS, la cual está ligada a la alta rotación de los trabajadores del sector salud²¹. Es frecuente que quienes en un momento de su vida laboral controlan y vigilan a las instituciones del sistema de seguridad social, luego busquen empleo en las entidades a las cuales regularon cuando son despedidos de sus cargos. Esta rotación laboral debilita las funciones de control estatal.

4. Impacto de la Ley 100 de 1993

En la evaluación del funcionamiento del sistema de seguridad social se pueden utilizar cuatro indicadores: cobertura de sus tres componentes, acceso y calidad de los servicios de salud, flujos de recursos e impacto sobre el mercado de capitales.

4.1. La cobertura del sistema de seguridad social

Los registros de cobertura del sistema de seguridad social muestran una dualidad, mientras que la del SGSSS se ha incrementado, las del sistema de pensiones y de riesgos profesionales permanecen relativamente estancadas. Buena parte de la expansión de la cobertura, particularmente en salud, se presenta en el régimen subsidiado.

4.1.1. Identificación de la población sujeto de subsidio – Sisben

La creación del régimen subsidiado en salud y del Fondo de Solidaridad Pensional forma parte de la política de lucha contra la pobreza impulsada por la corriente dominante, que propone focalizar el gasto social y subsidiar la demanda. Además de abandonar la perspectiva universalista, esa estrategia discrimina entre los pobres que merecen ser beneficiarios de los programas de ayuda social y quienes, según la tecnocracia, no cumplen los requisitos para recibir subsidios estatales²².

21 El estudio sobre el Sisben realizado por el CID muestra que entre 1998 y junio de 2000 ha habido más de un administrador del Sisben en el 52,4% de los municipios y más de dos en el 30,3% [Fresneda 2002. 118]. En las direcciones locales de salud sucede algo similar, en la misma investigación se detectó la antigüedad promedio de los funcionarios era de uno a dos años [Martínez 2002].

22 El Banco Mundial entiende la protección social como un conjunto de dispositivos públicos que dan una garantía de ingresos a la población [Holzman et al. 2003].

Según el Banco Mundial, la política económica generaría pobreza durante el ajuste estructural, pero disminuiría una vez la economía se encaminara por el sendero del crecimiento económico; mientras tanto había que identificar a la población pobre para que una parte de ella “mereciera” subsidios a la demanda. Los subsidios a la demanda se presentaron como un requerimiento para superar las dificultades transitorias que se presentaran con la implantación de las políticas de ajuste económico, de modo que no se entorpecieran las condiciones de mercado y se avanzara en el logro de la equidad²³.

El Estado debía reasignar el gasto social para aumentar su eficiencia social y técnica. Para ello los recursos se debían focalizar o concentrar en quienes más los necesitaban, es decir, en ciertos estratos de ingresos, zonas geográficas, grupos de edad o género, privilegiando los servicios sociales que se consideraban más necesarios, como la medicina y la educación básicas, y la vivienda popular. Los recursos públicos sociales se debían destinar a los más pobres; los menos pobres debían pagar los servicios que demandaran, fueran públicos o privados.

En general, se pensaba que se identificaría como pobres a un pequeño porcentaje de la población, pero, por efectos de la crisis económica y de la volatilidad de la economía colombiana, el número de pobres –de acuerdo con la ECV del 2003– alcanza el 60%, de modo que siguiendo una lógica de costo-efectividad sería menos costoso identificar a la población de altos ingresos para que el resto de los habitantes pueda recibir subsidios sociales.

La focalización del gasto se presenta como una alternativa a la universalización de los servicios sociales. Se critica a la universalización porque no es posible debido a los cuantiosos recursos que exigiría, porque es injusta en cuanto trata por igual a personas que tienen necesidades y recursos diferentes, porque no estimula la productividad ni el esfuerzo de la gente y porque no se ajusta a los cambios de la demanda [Gurrieri 1993].

La confianza ciega del radicalismo liberal en la focalización supone que la política social llega a los más pobres, resuelve los problemas de equidad horizontal y vertical, incrementa la autonomía y la responsabilidad de los agentes, permite evaluar y premiar en función del rendimiento, estimula las fuentes de aprovisionamiento, evita que se dejen de usar los servicios públicos, responde más fácilmente a las necesidades de los usuarios, mejora la sostenibilidad del servicio y reduce los niveles de corrupción [Rodríguez 2003a].

23 Esta complementariedad entre las instituciones sociales y el clientelismo en la que se funda la legitimidad del Estado se modificó con la reestructuración del modelo instaurado por las reformas inspiradas en la lógica neoliberal de los noventa, ver Marques-Pereira [1993].

El instrumento que se utiliza para identificar a “quienes tienen derecho” a recibir subsidios es el Sistema de Identificación de Beneficiarios de programas públicos (Sisben), y se ha empleado en la afiliación al régimen subsidiado del sistema de seguridad social, en el funcionamiento del régimen subsidiado de pensiones y para focalizar los subsidios a la población indigente de la tercera edad²⁴. Si este instrumento no logra discriminar de manera adecuada a los beneficiarios de los subsidios, la eficiencia y la equidad de la política social quedan en entredicho.

Aún no existe información suficiente para valorar los resultados de la “focalización” en la afiliación del régimen subsidiado; la más completa es la que presentó el CID de la Universidad Nacional, que evaluó los procesos del régimen subsidiado. Los datos de las encuestas nacionales dan una idea de los errores de inclusión para el conjunto de mecanismos de selección, es decir, de las personas con capacidad de pago que son identificadas como pobres. Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) la proporción de no pobres afiliados al régimen subsidiado era del 27,4% (1.920.000 “colados”) en 1997 y del 39,2% (2.780.000 “colados”) en 2001.

Estas cifras indican una tendencia a un deterioro rápido y progresivo de los niveles de precisión de la “focalización”, a pesar de que el uso del Sisben se ha generalizado en los últimos años [Fresneda 2002]. En cuanto a los errores de exclusión, hay indicios de que las tasas de afiliación de pobres al régimen subsidiado han disminuido, mientras que ha aumentado la proporción de no pobres afiliados.

La utilización del Sisben genera errores de exclusión muy elevados (después de controlar los sesgos de información): del 53% en 1997 (ECV), tomando como punto de referencia los niveles 1 y 2 actuales, que son los que se aplican en forma general para el régimen subsidiado (más de 10 millones de pobres); y del 15% si se toman los niveles 1 a 3 (2.780.000 de pobres). Por otra

24 El índice Sisben ha sido utilizado como medida de pobreza, como índice de bienestar y como medida del estándar de vida. La primera, para la que se construyó este indicador, ha sido abandonada paulatinamente por los responsables de la política económica; la segunda estima que el Sisben es un índice de utilidad y una medida de bienestar; puesto que incluye un conjunto de variables demográficas y relacionadas con el consumo de bienes durables, dotación de capital humano e ingreso corriente, por su contenido y forma de construcción cumple las condiciones de este tipo de índices. La tercera, siguiendo a Sen, interpreta el índice Sisben como una medida del estándar de vida en términos de capacidades. A diferencia del enfoque anterior, más que expresar recursos o ingresos “se aproxima a las realizaciones y capacidades.” y tiene la ventaja de que evalúa la satisfacción de necesidades y no las preferencias. “Más que un índice de pobreza, el I-Sisben (índice Sisben) es un índice de estándar de vida, porque informa, de manera directa, sobre las realizaciones y las capacidades” [Sarmiento y otros, 1999, 108].

parte, su uso implica errores de inclusión del 15% para los niveles 1 y 2, y del 25% para los niveles 1 a 3 [Fresneda 2002].

Además de las distorsiones de información, la aplicación del Sisben ha dado espacio al juego de intereses de sectores políticos o grupos de presión, que promueven su interés particular y no el de la colectividad en el manejo de “bienes públicos”, como lo son los recursos del sistema de seguridad social en salud. Es decir, de comportamientos que se pueden calificar de corrupción.

Así, al fallar los sistemas de identificación de la población pobre, las políticas de protección social construidas sobre el aseguramiento –producto de la relación salarial o el aseguramiento garantizado por subsidios a la demanda–, y la política asistencialista, ponen en duda la efectividad de muchos de estos programas.

4.1.2. Evolución de la cobertura en el sistema de pensiones

El objetivo del sistema de pensiones es amparar a la población (al trabajador y a su familia) contra el riesgo de que su situación desmejore seriamente cuando el perceptor de ingresos abandone el mundo laboral por invalidez, vejez o muerte. La pensión no es una dádiva, es un derecho adquirido por quienes cumplen los requisitos para jubilarse y como subraya Cárdenas [2004, 205]:

Tampoco la razón de ser de la pensión es el ahorro, este es uno de sus elementos. El derecho a la pensión es el reconocimiento de una vida al servicio de la conformación de una sociedad y una nación, es el respeto a la ancianidad o a la invalidez que impiden laborar, es la erosión del estado físico psíquico de las personas, que obliga al retiro y al derecho al descanso y es el derecho que toda persona tiene a una digna finalización de la vida. Como señala la sentencia de la Corte Constitucional C-247 del 2001, Magistrado Ponente Carlos Gaviria: “La pensión constituye un salario diferido del trabajador, fruto del ahorro forzoso que realizó durante toda una vida de trabajo, que le debe ser devuelto cuando ya ha perdido o ve disminuida su capacidad laboral como efecto del envejecimiento natural. En otras palabras, el pago de la pensión no es una dádiva de la nación ni del empleador; sino el simple reintegro que del ahorro constante de largos años, es debido al trabajador.

Para lograr la universalidad en la protección contra ese riesgo se requiere que el modelo elegido contribuya a superar las deficiencias de la reproducción que sobre el orden doméstico genera el orden económico. Es decir ante las eventuales o estructurales fallas de la actividad económica en la provisión de los ingresos suficientes para que los hogares satisfagan decorosamente la totalidad de sus necesidades la sociedad debe contar con mecanismos de protección capaces de compensar los efectos de tales fallas.

El esquema que se eligió para brindar protección por medio de pensiones quedó sujeto al comportamiento económico, de allí que la universalización sólo se podría conseguir mediante un cambio estructural en las formas de percepción de ingresos de los hogares, alimentado por un crecimiento económico persistente²⁵. Y el nivel de afiliación a la seguridad social estaría determinado por la estructura del mercado laboral y la dinámica macroeconómica.

Con las reformas promercado, y en particular con la expedición de la Ley 50 de 1990, se flexibilizó la contratación individual con el fin de reducir los costos laborales. Para profundizar la reforma laboral, en diciembre de 2002 se promulgó la Ley 789, cuyos aspectos centrales son la indemnización por despido sin justa causa, la modificación de la jornada de trabajo, la disminución de la remuneración en domingos y festivos, los cambios en la modalidad de contratación, la derogatoria de la unidad de empresa, la negociación colectiva y las empresas de servicio temporal²⁶.

Los indicadores del comportamiento del mercado laboral después de la aprobación de la Ley 50 de 1990 muestran un crecimiento persistente de la población en edad de trabajar y de la que se vincula al mercado laboral. Como efecto de la crisis económica, el PIB se redujo en un 4,3% en 1999, mientras que la población creció a una tasa del 1,8%, y la tasa de desempleo llegó al 19,7%; la tasa de inflación sólo fue del 9,2% debido a la caída de la demanda.

De acuerdo con la Contraloría y el CID [2003], el incremento de las tasas de desempleo y su persistencia en niveles elevados durante los últimos años es consecuencia de un doble fenómeno: la incapacidad de la economía para generar mayores oportunidades de trabajo y el aumento de la tasa de participación. Cuando el perceptor principal pierde el empleo, los miembros del hogar se lanzan al mercado laboral para compensar la caída del ingreso, aumenta el número de personas en el mercado laboral y se incrementa la población económicamente activa (PEA).

En los últimos años, la tasa global de participación (TGP) ha continuado en ascenso, del 62,1% en 2003, con una PEA de 20,4 millones de personas. Además, ha aumentado la participación femenina, especialmente en las cohortes menores de 40 años, lo que ha elevado su TGP al 50,6%, mientras

25 La Ley 100 de 1993, en su título preliminar, que establece los principios generales del sistema de seguridad social integral, menciona la universalidad, a la que define como “la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las épocas de la vida”.

26 Para la banca multilateral, la reforma laboral buscaba reducir los costos laborales, elevar la productividad y mejorar la capacitación laboral [DNP 2004].

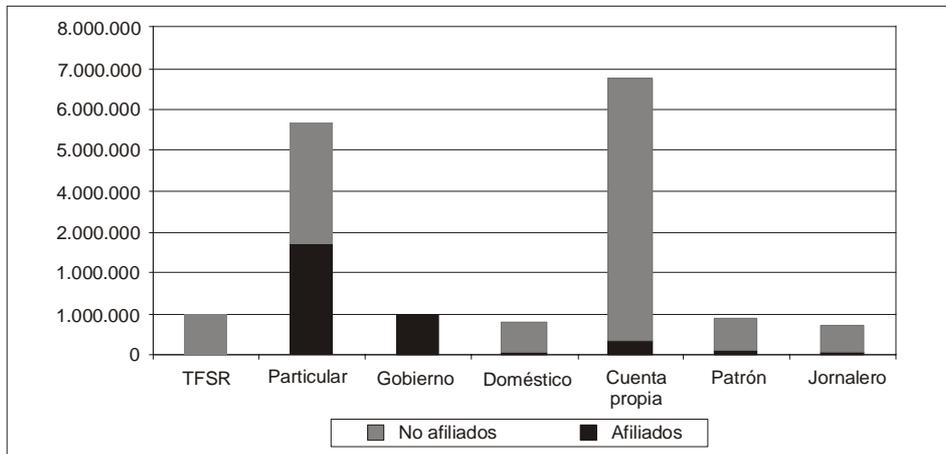
que la de los hombres se mantiene alrededor del 75%, y los jóvenes que se van incorporando cumplen el ritual del relevo generacional. No obstante, como ya vimos el empleo ha crecido sobre todo en los sectores de alta informalidad.

De acuerdo con cálculos realizados por el CID, en una década se perdieron 900.000 contratos de trabajo asalariado, mientras que los independientes o por “cuenta propia” aumentaron en dos y medio millones. Los más afectados por esta reducción de la nómina fueron los jefes de hogar, y su falta de ingresos precipitó al mercado a los cónyuges e hijos solteros. En la ENH del segundo trimestre de 2004 se reportó que de un total de 17.344.928 ocupados, el 39,8% correspondía a trabajadores por cuenta propia.

Este comportamiento laboral, con un extensión de la relación salarial bastante limitada y acompañada de un régimen de bajos salarios, repercute en la cobertura de afiliación al sistema de pensiones. Como ilustra la gráfica 2, la mayor afiliación se encuentra en el sector gobierno (97,6%), seguido de los trabajadores particulares con el (46,6%) y los patronos (14,9%); las demás categorías ocupacionales tienen coberturas ínfimas.

Grafica 2

Número de afiliados a pensiones según categoría ocupacional 2004



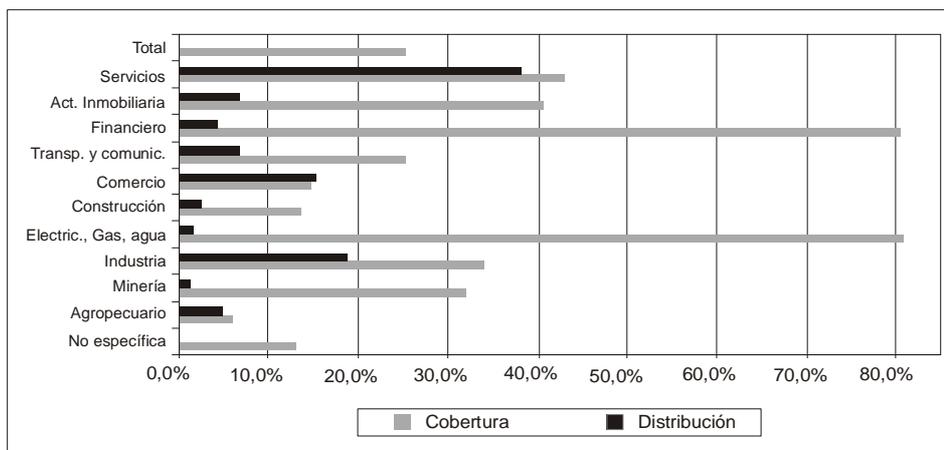
Fuente: Dane, Encuesta Continua de Hogares 2004.

Por ramas de actividad económica, las mayores coberturas se presentan en electricidad, gas y agua: 80,8%, y en el sector financiero: 80,4% (gráfica 3). En el sector servicios (donde se incluye al gobierno), la afiliación cubre al 43%. Cabe destacar el comportamiento del sector comercio, que participa con el 15,1% del empleo total y donde apenas el 14,8% cotiza al sistema de pensiones, y el de la industria manufacturera, que participa con el 18,9% del empleo total y sólo tiene afiliado al 34% de sus trabajadores.

El sistema de pensiones es eminente urbano; en el sector agropecuario, donde se genera el 4,7% del empleo total, sólo está afiliado el 6,1% de la población, lo que lleva a preguntar si no es necesario diseñar un sistema particular para los trabajadores rurales que reconozca la estacionalidad del empleo y subsidie la cotización.

Gráfica 3

Cobertura de afiliación en pensiones según rama de actividad económica. 2004



Fuente: Dane, Encuesta Continua de Hogares 2004.

El régimen de bajos salarios –que se contraponen a la afiliación en el sistema de pensiones– ya había sido subrayado por la Misión de Empleo dirigida por el profesor Chenery [1986]; esta situación obedece a que las ganancias de productividad no se traducen en incrementos de salarios (salvo en empresas con alto componente tecnológico), y así se afectan los recursos del sistema general de pensiones porque las cotizaciones hacen parte del salario indirecto [Lautier 2003].

Desde comienzos de los ochenta, el salario mínimo ha sido muy estable en términos reales debido a que las variables de referencia son la inflación pasada y la meta de inflación de cada año. La concentración de la remuneración alrededor del mínimo es muy alta para los trabajadores no calificados, cerca del 80% de la fuerza laboral; entre el 40% y el 50% de los trabajadores por cuenta propia tienen un ingreso inferior al salario mínimo.

En el cuadro 1 se observa que más del 50% de la población ocupada entre 1997 y 2003 se concentra en los quintiles cuarto y quinto. Igual sucede con la afiliación a pensiones, el último quintil presenta la mayor cobertura, y si se añade el cuarto más del 80% de la cobertura se concentra en los grupos de altos ingresos. La indigencia y la pobreza influyen en este comportamiento, pues los pobres no están ocupados (quintil 1) y están por fuera del aseguramiento²⁷.

Cuadro 1

Población ocupada y afiliación al sistema de pensiones según quintiles de ingreso, 1997 y 2003

| QUINTILE DE INGRESO | 1997 | | 2003 | |
|---------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| | DISTRIBUCIÓN | COBERTURA IVM | DISTRIBUCIÓN | COBERTURA IVM |
| Quintil 1 | 13,3% | 1,7% | 16,6% | 2,3% |
| Quintil 2 | 16,7% | 7,5% | 19,9% | 6,1% |
| Quintil 3 | 19,9% | 17,0% | 20,0% | 17,0% |
| Quintil 4 | 23,5% | 33,3% | 22,9% | 30,0% |
| Quintil 5 | 26,6% | 48,6% | 26,6% | 49,1% |
| Quintil 6 | 100,0% | 25,6% | 100,0% | 24,7% |

Fuente: DANE.ECV, 1997 y 2003

En 2003, la cobertura total de la población ocupada ascendía al 25,3%, similar a la que se registraba cuando se expidió la Ley 100 de 1993. De los afiliados activos, el 47,3% corresponde a las AFP y el 31,5% al ISS, el resto pertenece a regímenes exceptuados (500.000), con una cifra semejante en el sector público disperso [CID 2005].

²⁷ Cuando se observan los intervalos mínimos, promedio y máximo fijados para construir cada quintil, se aprecia que a partir del quintil dos los hogares perciben un SMLV.

La afiliación por rango de ingreso en el sistema de pensiones basado en el ahorro individual corrobora la existencia del régimen de bajos salarios. Entre septiembre de 2001 y marzo de 2004 más del 80% de los afiliados aportaban sobre dos salarios mínimos; en 2001, el 12% aportaba sobre dos a cuatro, mientras que en 2003 la participación de este rango de ingresos se redujo al 11,2% y en marzo de 2004 al 9,1%. En los reportes de la Superintendencia Bancaria de febrero de 2005, el 85,6% de los afiliados estaban en el rango de uno a dos salarios mínimos legales vigentes.

En sus orígenes las AFP crecieron gracias al traslado de afiliados del sistema público al de ahorro individual, después de doce años de vigencia de la Ley 100 los traslados representan el 42,4% de la afiliación (cuadro 2). En los fondos privados, los cotizantes regulares –en los tres últimos meses– representan el 49,7% del total de los afiliados. Los trabajadores que no tienen contrato de trabajo están por fuera del aseguramiento; en las AFP, el 96,5% depende de un patrón y apenas el 3,5% corresponde al grupo de trabajadores por cuenta propia.

Cuadro 2

Síntesis del comportamiento de las AFP, 2005

| | AFILIADOS |
|-----------------------------------|-----------|
| Afiliados activos | 49,7% |
| Afiliados cotizantes | 37,7% |
| Afiliados dependientes | 96,5% |
| Nuevos afiliados en el sistema | 57,6% |
| Afiliados con ingresos < = 2 smlv | 85,6% |
| Mujeres afiliadas | 41,0% |
| Número total de afiliados | 5.847.205 |

Fuente: Superintendencia bancaria.

En cuanto a la cobertura de protección, el número de personas mayores de 61 años que disfrutan de una pensión es de 927.680. De acuerdo con la ECV de 2003, la población de ese rango de edad asciende a 6.049.375 colombianos, es decir, la protección sólo cubre al 15%. Esto significa que el 85% de los colombianos que llega a la tercera edad sin acumular activos tiene alto riesgo de ser pobre.

Un aspecto del sistema de pensiones que se ha discutido repetidamente es el de los efectos del subsidio de quienes adquirieron el derecho a recibir

una mesada pensional²⁸. Los analistas sostienen que la mejor manera de organizar las pensiones es el monopolio de las AFP, donde el monto de la jubilación corresponde a los ahorros realizados durante el ciclo de vida de los trabajadores²⁹. Algunos tildan de inequitativo al sistema actual porque “la mayor parte de las personas en edad de pensionarse no reciben pensión y quienes la reciben no son los más pobres” [Montenegro y Rivas 2005, 226].

Esta afirmación olvida que esa inequidad es el resultado del funcionamiento del mercado de trabajo, pues la duración y la rotación del empleo no permiten alcanzar las semanas requeridas para tener derecho a pensión. No deja de ser irónico que uno de quienes sostiene esta tesis auspicio fue responsables de las reformas a favor del mercado.

La solución que se sugiere en forma recurrente es extender el número de semanas de cotización para adquirir el derecho a la pensión y disminuir los beneficios³⁰. Esta política está choca con la realidad del mercado de trabajo; en una situación de altos niveles de desempleo y precariedad del empleo, la obligación de que el adulto mayor siga en el mercado de trabajo afecta los niveles de empleo de los jóvenes.

4.1.3. Dinámica de la afiliación en salud

A pesar del importante crecimiento de la afiliación al SGSSS, que se hizo posible con la Ley 100 de 1993, aún está lejana la meta de cobertura universal

28 Es difícil determinar el monto del subsidio que los trabajadores reciben en el sistema de prima media. Este se concibió como un sistema de solidaridad intergeneracional similar al de los hogares, donde los padres asumen el sostenimiento de los hijos hasta que se incorporan al mercado de trabajo, y estos sostiene a sus progenitores cuando dejan de trabajar. Para hacer el cálculo se deben individualizar los aportes, y aquí se presenta la primera dificultad porque la rentabilidad se estima sobre la masa de ahorros y no sobre uno en particular. La segunda es que los análisis actuariales deben retomar los tiempos de cotización y los aportes de cada trabajador, por tanto para determinar la existencia de subsidios es necesario individualizar el cálculo de ahí que no se pueda afirmar que todos los afiliados a un régimen son subsidiados. Esta es una de las limitaciones de las cifras que presentan Montenegro y Rivas [2005, 227], que estiman que entre el 78% y el 90% de una pensión típica del ISS es un subsidio.

29 Esta manera de analizar el problema de las pensiones es parte de la discusión entre el Banco Mundial, la OIT y la Asociación Internacional de Seguridad Social, en la que participan Stiglitz y Orzag. Para un análisis de las diferentes posiciones teóricas, ver Rodríguez [2002].

30 En el Congreso de la Andi realizado en Cartagena el pasado 12 y 14 de Julio, Asofondos propuso las directrices de lo que sería una nueva reforma pensional. Aumentar la edad (65 años para hombres y 63 para mujeres) y disminuir el número de semanas para poder tener derecho la pensión; es de interés de la agremiación de los Fondos Privados, mantener durante más tiempo el ahorro de los trabajadores y empresarios colombianos. La propuesta de Asofondo es rechazada por las centrales sindicales CUT y CTC [El Tiempo 22 de Agosto del 2005].

prevista en dicha norma. Según la Encuesta Casen de 1993, la cobertura sólo llegaba al 23% de la población; de acuerdo con las encuestas de calidad de vida, aumentó al 57% y al 61,8% en 1997 y 2003, respectivamente. Es decir, en los últimos seis años se incrementó un 5%, mientras que entre 1993 y 1997 el aumento fue del 33%.

En este comportamiento inciden tres factores. En primer lugar, la informalidad del mercado de trabajo, cuyo primer efecto es la falta de extensión de la relación salarial y, en consecuencia, del régimen contributivo; en segundo lugar, la elusión y la evasión; y en tercer lugar, las desigualdades regionales en la afiliación.

En el cuadro 3 se observa que el funcionamiento del régimen subsidiado favoreció la afiliación de los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, el 37,1% de estos y el 26% de los patrones están por fuera de este mecanismo de protección³¹.

Como ya mencionamos, una de las dificultades del SGSSS es la evasión y la elusión, el 19,2% de los trabajadores particulares están excluidos del aseguramiento (cuadro 3)³². Los cálculos elaborados por Econometría con base en la encuesta de hogares etapa 107 (año 2000) –en la que se calcula la afiliación por niveles del Sisben– dan indicios de esta problemática. Los niveles 3 a 6 del Sisben representan el 65,7% de la afiliación, es decir, 26.036.000 colombianos; pero 3.117.000 tienen capacidad de pago y se encuentran afiliados al régimen subsidiado. De los que no son pobres coyunturalmente (4.768.000 personas), el 21,4% debería pertenecer al régimen contributivo pero no está afiliado.

Otra manera de estimar la evasión y la elusión es la relación entre ingresos y afiliación. Como se observa en la gráfica 4, la participación del régimen contributivo aumenta cuando se incrementa el nivel de ingreso; no obstante, en el 20% más rico de la población hay un pequeño grupo, entre el 2% y el 5,7%, afiliado al régimen subsidiado, lo que se puede considerar un error típico de inclusión, pues se presume que tiene capacidad de pago. Así mismo, hay otro grupo, entre el 13% y el 21,6%, de vinculados o no afiliados al sistema, que pueden pagar.

31 Los datos de la ECV de 2003 indican que sólo el 20% de los trabajadores por cuenta propia afiliados son cotizantes, el 30,9% son beneficiarios y el 49,1% entran al sistema por el régimen subsidiado; es decir, sólo cotiza la quinta parte. El 46,8% de los empleadores afiliados cotiza al sistema; el 24,1% está afiliado al régimen subsidiado y el 29,1% corresponde a beneficiarios. De los profesionales independientes afiliados el 63,5% lo hace como cotizante, el 3,4% está afiliado al régimen subsidiado y el 33,1% participa como beneficiario.

32 Estas dificultades han sido señaladas desde tiempo atrás. El informe de la Universidad de Harvard [1966] mencionó a la evasión y la elusión entre los problemas que había que solucionar.

Cuadro 3
Afiliados a salud según posición ocupacional y régimen, 2004

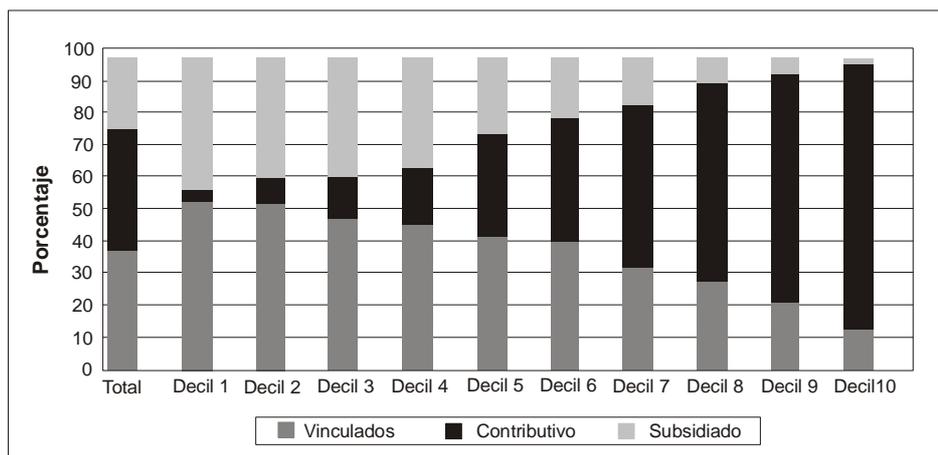
| | CUENTA PROPIA | | PATRÓN | | PARTICULAR | | PÚBLICO | |
|----------------------|---------------|------------|---------|------------|------------|------------|-----------|------------|
| | NÚMERO | PORCENTAJE | NÚMERO | PORCENTAJE | NÚMERO | PORCENTAJE | NÚMERO | PORCENTAJE |
| Total afiliados | 4.318.210 | 62,47 | 687.153 | 73,58 | 4.739.927 | 80,35 | 998.178 | 99,61 |
| No afiliados a salud | 2.566.603 | 37,13 | 243.618 | 26,09 | 1.132.001 | 19,19 | 3.947 | 0,39 |
| NS/NR | 27.613 | 0,40 | 3.114 | 0,33 | 27.097 | 0,46 | | |
| Total | 6.912.426 | 100,00 | 933.885 | 100,00 | 5.899.024 | 100,00 | 1.002.125 | 100,00 |
| Total régimen | 4.318.210 | 100,00 | 687.152 | 100,00 | 4.739.926 | 100,00 | 998.178 | 100,00 |
| Contributivo | 1.786.640 | 41,33 | 548.158 | 79,77 | 3.839.852 | 81,01 | 993.943 | 99,58 |
| Subsidiado | 2.532.487 | 58,65 | 138.538 | 20,16 | 895.502 | 18,89 | 4.059 | 0,41 |
| NS/NR | 1.083 | 0,03 | 457 | 0,07 | 4.472 | 0,09 | 175 | 0,02 |

Total Nacional- Segundo Trimestre-Ocupados.

Fuente: DANE-ECH, cálculos CID.

Gráfica 4

Distribución de la población afiliada según régimen. Nacional



Fuente: DANE, ECV 2003, cálculos CID.

Los servicios se pueden obtener sin cumplir la legislación mediante la figura del beneficiario o declarando un ingreso menor. Para el Consejo Nacional de Seguridad Social (informe al Congreso 2002), los sectores informales – independientes, microempresarios, jornaleros, peones y trabajadores por cuenta propia– demandan servicios de salud como beneficiarios de otro cotizante, o simulan una relación laboral con cooperativas o empresas de trabajo asociado, agrupadoras o empresas unipersonales, y disminuyen ficticiamente el ingreso base de cotización, e incluso cotizan por fracciones del mes para acceder al POS parcialmente (servicio de urgencias), cancelando un aporte mínimo.

La evasión de las empresas también es alta, de un total de 180.494, el 34% eludía el sistema. El porcentaje de elusión más alto corresponde a los establecimientos que tienen entre 3 y 4 trabajadores (43.855 eluden el sistema) y a las que tienen entre 5 y 9 trabajadores, 14.049 empresas que representan el 24,5%.

En reciente informe del Ministerio de Hacienda calculó que más de 3.2 millones de personas y empresas no pagaron los aportes para la seguridad social, esta evasión asciende a 4.3 millones de pesos, esta suma equivale a tres reformas tributarias. La Viceministra de Hacienda, Gloria Inés Cortés, destacó que muchas empresas, a pesar de que les descuentan a sus trabajadores no hace los traslados a las instituciones de seguridad social y otras ni

siquiera hacen los descuentos. En el Régimen Contributivo de salud, la evasión fue calculada, en 1.3 billones de pesos y es efectuada por 1.2 millones de trabajadores que en su gran mayoría aportan para pensiones y no para salud. La forma como el Ministerio de Hacienda pretende combatir este fenómeno es poner en funcionamiento el Registro Único de Aportantes (RUA)³³.

Una manera de identificar la desigualdad en la afiliación es examinarla de acuerdo con la zona y las condiciones de pobreza (cuadro 4). El porcentaje de pobres e indigentes no afiliados es más del doble del porcentaje de no pobres. En cuanto a la zona de residencia, la no afiliación es menor en las cabeceras.

Cuadro 4
Porcentaje de no afiliación al SGSSS, por zona y condición de pobreza
Total nacional, 2003

| ZONA | TOTAL | INDIGENCIA | POBRE | NO POBRE |
|----------|-------|------------|-------|----------|
| Total | 38,17 | 52,32 | 46,82 | 22,55 |
| Cabecera | 34,51 | 52,34 | 44,92 | 20,84 |
| Resto | 48,30 | 52,28 | 50,34 | 36,47 |

Fuente: CGR (2004), cálculos con base en la ECV 2003.

El incremento de la afiliación al SGSSS ha sido impulsado por el régimen subsidiado, en 2004 su participación en el total de afiliados llegó al 43,7%. La cobertura de este régimen con respecto a la población que tiene necesidades básicas insatisfechas (NBI) ha aumentado en el último quinquenio, entre abril de 2000 y marzo de 2004 pasó del 59,9% al 72,6%.

La distribución de la afiliación es favorable para las zonas urbanas, debido a la ubicación de las ARS, que reportan el mayor número de afiliados en las zonas urbanas, sobre todo en las grandes ciudades.

4.1.4 Acceso a los servicios de salud

La afiliación al SGSSS se ha convertido en una garantía para acceder a los servicios de salud. Diversos estudios muestran que las diferencias en el acceso a los

³³ Ver *El Tiempo* junio 27 del 2005.

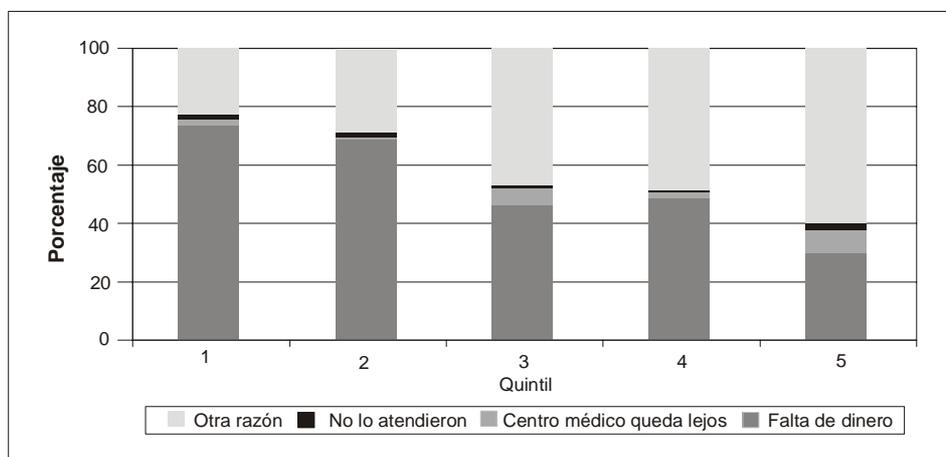
servicios se han acentuado, y que depende de que se esté afiliado o no y del tipo de régimen al que se está afiliado.

Diversas encuestas, como la de equidad en la gestión fiscal (Contraloría General de la República, Cenac, 1994), la calidad de vida (Dane, DNP, 1997) y la que hizo el CID a los estratos 1, 2 y 3 en 2000, indican que del total de personas entrevistadas se sintieron enfermas el 17,3%, el 16,4% y el 16,7% en cada uno de esos años y cerca del 77% de ellas consultó a profesionales de la salud. Quienes no asistieron a consulta adujeron falta de recursos económicos y no estar afiliados a ninguno de los regímenes del SGSSS (el 47% en 1994, el 51,7% en 1997 y el 70,5% en 2000).

En la ECV de 2003, quienes estaban por fuera del aseguramiento dieron razones ligadas a la falta de recursos económicos para no solicitar servicios de salud. La gráfica 5 muestra que el 73% de las personas que integran el primer quintil manifestó que dejó de demandar servicios de salud por falta de dinero, mientras que en el quintil de ingresos más altos esta proporción fue del 30%.

Gráfica 5

Razones de no asistencia en salud- no asegurados ECV 2003



Fuente: DANE, ECV 2003.

En una investigación realizada por la Universidad Javeriana en 2003 se encontró que las frecuencias de uso eran mayores si la persona estaba asegurada. El cuadro 5 muestra que los afiliados al régimen contributivo usan los servicios de salud con más frecuencia. De acuerdo con esa investigación, más de trece millones de personas afiliadas a este régimen reciben en promedio

cuatro atenciones al año, mientras que las personas no afiliadas reciben apenas 1,45 atenciones.

Cuadro 5

Acceso a los servicios

| RÉGIMEN | POBLACIÓN AFILIADA | FRECUENCIA DE USO | GASTO POR AFILIADO |
|-----------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Contributivo | 13.165.463 | 4.00 | 331.345 |
| Subsidiado | 11.444.000 | 3.42 | 186.735 |
| Vinculados | 17.685.243 | 1.45 | 179.729 |
| Especiales | 2.215.000 | 5.45 | N.D |
| Población total | 44.300.000 | | |

Fuente: Cendex. Universidad Javeriana, 2001.

Por último, es necesario mencionar que la tutela se ha convertido en un medio para acceder al servicio. El SGSSS contempla la posibilidad de recurrir a tutelas y recobros para garantizar el acceso a actividades, medicamentos y procedimientos no contemplados en el POS³⁴.

Según los datos de la Defensoría del Pueblo [2004], entre 1999 y el primer semestre del 2003 la Corte Constitucional resolvió más de medio millón de tutelas interpuestas por colombianos que consideraban vulnerados sus derechos fundamentales a la educación, la seguridad alimentaria y la protección de la vida. Una de cada cuatro fue interpuesta por ciudadanos a quienes se les negaron servicios de salud básicos o vitales. Alrededor de 145.360 personas (25,7% de las tutelas) recurrieron a ese mecanismo judicial porque las EPS, las entidades territoriales y las ARS se negaron a hacerles exámenes y cirugías o a proporcionales medicamentos a los que tenían derecho.

La negación de exámenes clínicos es la causa más frecuente de tutelas por salud (20%), la segunda causa es la renuencia de las aseguradoras a aprobar cirugías cardiovasculares, oftalmológicas (incluidas las de cataratas), de ortopedia y traumatología (transplante de rodilla e implantes de cadera) (17%). Las EPS más afectadas fueron las públicas, a las ARS agrupadas en Gestar Salud se les entabló el 7,5% de las tutelas.

34 Reglamentados en las resoluciones 6061 de 1997 y 2312 de 1998, subrogados por las resoluciones 2948 y 2949 de 2003. Pinto y Castellanos [2004] estimaron un aumento del 64% y del 62% en pesos constantes, en los recobros y tutelas de los regímenes contributivo y subsidiado, respectivamente, entre 2002 y 2003.

Según la investigación de Cubillos [2004], entre 2000 y 2004 se presentaron 12.655 tutelas (10.540 por medicamentos y 2.066 por procedimientos, 12.458 recayeron sobre el régimen contributivo y 197 sobre el régimen subsidiado. Las tutelas que fueron favorables a los demandantes llegaron al 63,6% y sumaron \$8.884.140.261.

El hecho de que las personas tengan que recurrir a este mecanismo para exigir el cumplimiento del contrato entre la aseguradora y el asegurado evidencia la casi total inexistencia de sistemas de inspección, vigilancia y control, y la débil regulación del Estado.

Existe un conjunto de investigaciones que aportan datos sobre la valoración de la calidad del servicio por parte de los usuarios³⁵. En el capítulo de salud, las encuestas de calidad de vida de 1997 y 2003 introdujeron un módulo sobre la percepción de la calidad del servicio. En ambas disminuyó el porcentaje de quienes la calificaron como “buena”, en 1997 era del 82,5% y en 2003 del 78%. El porcentaje de quienes la calificaron como “mala” sigue siendo bajo, aunque tiende a aumentar, del 3,5% al 6%, respectivamente.

4.1.5. Calificación de la calidad de la prestación de servicios

La ECV de 2003 indica que los afiliados al régimen subsidiado dan una alta calificación a la calidad de los servicios (ver gráfica 6).

No obstante los datos de percepción del servicio, no se puede dejar de lado la condición de pobreza de la población colombiana. Los indicadores de percepción no miden la calidad del servicio, sino la manera de apreciar el servicio. La exclusión social lleva a que quien recibe algún servicio, así sea mínimo, le de una alta valoración por el simple hecho de tener acceso.

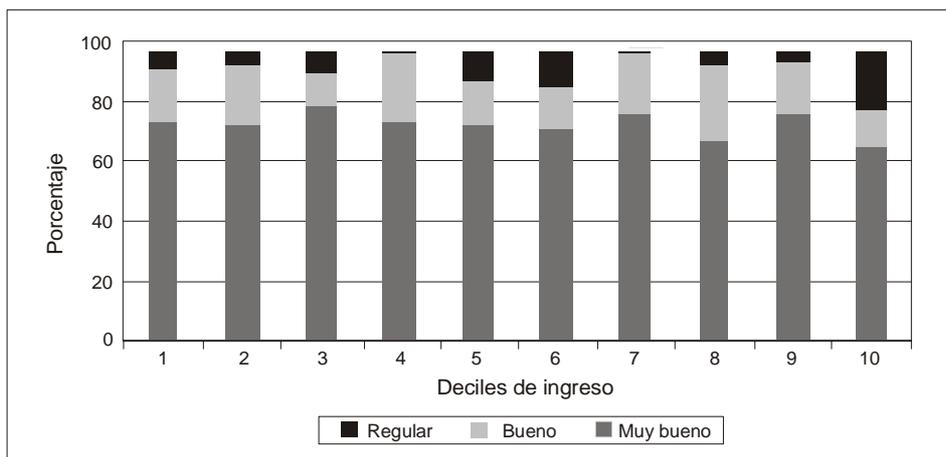
Por último hay que mencionar la encuesta de la Defensoría del Pueblo [2005], que evalúa los servicios de salud que brindan las empresas promotoras de salud³⁶. En esta investigación estadística se calculó un índice de satisfacción de los usuarios de 67,7% sobre 100, ligeramente superior para el régimen subsidiado (68,9%) que para el régimen contributivo (67,3%); y que indica una mejoría de 6,8% puntos con respecto a la encuesta de 2003.

35 De acuerdo con la encuesta del CID, el 83% de la población urbana de los estratos 1 a 3 consideró oportunos los servicios de salud que le habían prestado en los últimos 30 días [Fresneda 2000].

36 Esta segunda encuesta de satisfacción de usuarios de EPS y ARS recolectó información entre el 3 de septiembre de 2004 y el 15 de enero de 2005 mediante entrevistas a personas mayores de 18 años en los centros de autorización de las entidades aseguradoras.

Gráfica 6

Calificación del servicio a los afiliados del régimen subsidiado, 2003



Fuente: DANE, ECV 2003.

Uno de los principales hallazgos de esta medición es que no hay mucho margen para la libre elección, que tanto exaltaron los gestores de la reforma. Además, el 40% de los afiliados expresaron que su entidad no les da información sobre la red de prestadores que tiene contratada, la cual es imprescindible para la libre elección.

Dos problemas adicionales son el incumplimiento de los programas de promoción y prevención de la salud y de entrega de medicamentos. Una de las mayores justificaciones de la existencia del servicio de salud es que previene los quebrantos de salud, es decir, que las políticas de prevención de enfermedades cumplen un papel de primer orden. En la encuesta, el 60% de los usuarios manifestó que no habían sido invitados a participar en programas de esa índole. La entrega de medicamentos es el talón de Aquiles del sistema, sólo el 51,5% de los usuarios a quienes se entregaron medicamentos manifestó haberlos recibido el mismo día, los demás tuvieron problemas: entrega en diferentes días, entregas parciales o simplemente falta de entrega.

4.1.6. Exclusión de los trabajadores por cuenta propia del sistema de riesgos profesionales

El proceso de aseguramiento social se inició en el país con la protección contra el riesgo de accidentes de trabajo, pero estos no fueron incluidos en la

Ley 90 de 1946. El gran avance en este aspecto fueron los seguros económicos que incluyen accidentes de trabajo y enfermedad profesional (ATEP), reglamentados por el Decreto 3170 de 1964. La particularidad de esa ley es que asumía que este riesgo es integral, es decir, que se vincula al aseguramiento en salud por las consecuencias del accidente y al de pensiones por las que sean causadas por invalidez; con esa concepción, era lógica su unificación institucional en el organismo encargado del aseguramiento social: el ICSS.

Por recomendación del Banco Mundial y con la aprobación de la Ley 100 de 1993, esta articulación se rompió y aparecieron las administradoras de riesgos profesionales. Quizá una de las mayores restricciones de esta Ley sea la de haber excluido a los trabajadores por cuenta propia del sistema de seguridad social en materia de riesgos profesionales. En efecto, la afiliación a las ARP está a cargo del patrón, de modo que las empresas de hogares informales y los trabajadores por cuenta propia quedan por fuera del sistema.

Debido a la alta rotación laboral, los trabajadores informales están expuestos a un gran número de accidentes de trabajo y, puesto que no están inscritos en una ARP, la atención del siniestro corre por cuenta del sistema de salud, en especial, del régimen subsidiado. Algo similar sucede con las enfermedades profesionales; cuando desempeña varios oficios en su vida laboral, el trabajador adquiere diversas enfermedades cuya atención afecta la estructura financiera del sistema de salud, y deberían estar aseguradas por el sistema de riesgos profesionales.

La consecuencia de la privatización en este campo es el traslado de los costos. Cuando se contrae una enfermedad profesional existe un incentivo perverso para hacerla pasar como quebranto de salud y, en consecuencia, para que sea asumida por el sistema de seguridad social en salud, lo que merma los recursos del sistema que se podrían destinar a ampliar la cobertura del régimen subsidiado.

Las ARP, en su mayoría controladas por grupos económicos colombianos, han crecido a costa del Seguro Social. En 1994, el sistema público concentraba el 100% de la afiliación (3.622.402) y en julio de 2000 sólo estaban afiliados 3.710.769 trabajadores y 219.158 empresas a las ARP, lo que corresponde a una cobertura del 57,7% de la población ocupada. En 2001, estaban afiliadas 3.148.802 personas, 2.359.073 en las ARP privadas, es decir, el 74,9%, cifras que indican una redistribución de la afiliación del sector público hacia el privado, sin un impacto favorable en la cobertura. La contracción de la cobertura está asociada al tipo de empleo que crea la economía y al alto nivel de evasión y elusión en este sistema.

Como se aprecia en el cuadro 6, la cobertura sólo alcanza al 41% de la población que tiene contrato de trabajo. El total de afiliados al sistema de

riesgos profesionales ascendía a 3.253.231 trabajadores en 2003, lo que equivale a una cobertura del 21,2%, aunque debería cubrir a la totalidad de los trabajadores, sin excluir a los que trabajan por cuenta propia (que según la ECV de 2003 llegan a 8.604.767).

Cuadro 6

Distribución de la población por afiliación a una ARP, según categoría ocupacional. Total nacional, 2003

| POSICIÓN OCUPACIONAL O CATEGORÍA | SI AFILIADO | | NO AFILIADO | | NO SABE | | TOTAL |
|-------------------------------------|-------------|------|-------------|-------|---------|------|-----------|
| | TOTAL | % | TOTAL | % | TOTAL | % | |
| Obrero o empleado particular | 2.720.903 | 46,6 | 3.013.456 | 51,7 | 99.890 | 1,7 | 5.834.347 |
| Obrero o empleado gobierno | 710.492 | 65,0 | 333.007 | 30,5 | 48.770 | 4,5 | 1.092.273 |
| Jornalero o peón | 41.682 | 4,6 | 853.992 | 94,6 | 7.009 | 0,8 | 906.676 |
| Empleado doméstico | 53.154 | 6,9 | 719.026 | 92,7 | 3.291 | 0,4 | 775.471 |
| Total | 3.526.231 | 40,9 | 4.919.571 | 57,17 | 158.950 | 1,85 | 8.604.767 |

Fuente: DANE. Encuesta de calidad de vida, 2003.

La evasión al sistema llega al 57,2% de la población con contrato laboral. Es preocupante que entre los evasores se encuentren las empresas estatales, que dejan de afiliar al 30,5% de sus empleados.

4.2 Mayores recursos para salud e incremento del déficit fiscal causado por el sistema de pensiones

Como se mencionó en una sección anterior, la reforma al sistema de seguridad social evidencia un contrasentido; por una parte, incrementa el gasto en salud con alta participación de recursos públicos, y, por otra, aumenta el déficit fiscal, por hacer explícita la deuda pensional y por efectos de la transición, que agudizó la competencia entre el sistema de prima media y los fondos privados de pensiones.

Diversas investigaciones indican aumentos del gasto social³⁷. Los recursos que el Estado destina al sector de la salud se incrementaron en un 39,1%,

37 Lasso [2004] calculó que el gasto en salud, que representaba el 1% del PIB en 1990-1991, pasó al 4,3% del PIB en 2000-2001.

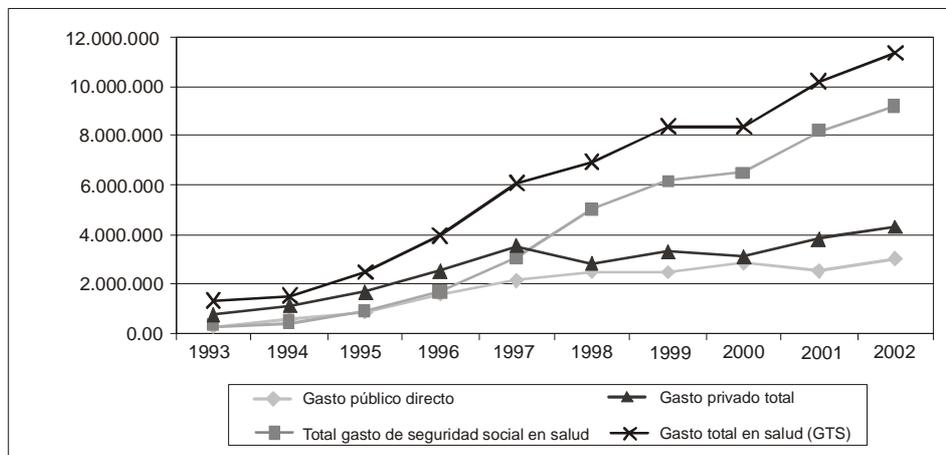
del 63,3% del PIB en 1994 al 8,2% en 2000 [Conpes 2002]. Esto llevó a que la cobertura de afiliación al SGSSS se incrementara: en 1993 había 7,9 millones de afiliados que representaban el 23,7% de la afiliación, en 1997 había 22,8 millones de afiliados, para una cobertura del 56,2%. En 2003 se cubría al 61,8% de la población: 27 millones de afiliados [Montenegro y Rivas 2005].

Entre los resultados positivos de la Ley 100 de 1993 se puede mencionar el aumento de los recursos destinados a la salud. Según el Programa de Apoyo a la Reforma del Ministerio de Protección Social, el gasto en salud como proporción del PIB era del 2,2% en 1993, en 1997 pasó al 7,3% y en 2002 llegó al 8,4%.

La gráfica 7 muestra la evolución de los gastos reales en salud, que desde 1997 son jalonados por el gasto en seguridad social, que contrarrestan el descenso del gasto público directo.

Gráfica 7

Evolución del gasto en salud
(Pesos constantes de 2000)



Fuente: cálculos Programa de apoyo a la reforma en salud, Ministerio de la Protección Social.

Se habría dispuesto de mayores recursos si los gobiernos hubieran cumplido el artículo 221 de la Ley 100 de 1993, que en el apartado dedicado a la “Financiación de la subcuenta de solidaridad” estipula que para cofinanciar, junto con los entes territoriales, los subsidios a los usuarios afiliados según las normas del régimen subsidiado, el Estado girará una suma igual al punto de cotización de quienes devengan más de cuatro SMLV. El Estado ha girado

menos de lo que la Ley estipuló, pese a los fallos reiterados de la Corte Constitucional.

Esta nueva situación financiera del SGSSS ha llevado a un aumento de la demanda que ha tenido repercusiones en las IPS. De acuerdo con la base de datos suministrados por el proceso de habilitación de las IPS, se ha creado un número significativo de nuevas instituciones (cuadro 7), principalmente IPS privadas de baja y mediana complejidad. Después de que entró en vigencia la Ley 100 de 1993 se establecieron 2.791 IPS, el 69% de capital privado, 54,8% de las cuales son de baja complejidad. Gran parte de las nuevas IPS se establecieron en Bogotá: 929.

Cuadro 7

Año de fundación de las IPS según nivel de complejidad

| AÑOS | IPS PRIVADAS CON ANIMO DE LUCRO | | | | IPS PÚBLICAS | | | |
|-----------|---------------------------------|---------|------|-------|--------------|---------|------|-------|
| | BAJA | MEDIANA | ALTA | TOTAL | BAJA | MEDIANA | ALTA | TOTAL |
| 1930-80 | 16 | 42 | 12 | 70 | 22 | 14 | 4 | 40 |
| 1981-93 | 129 | 184 | 67 | 380 | 48 | 19 | 1 | 68 |
| 1994-00 | 272 | 319 | 98 | 689 | 425 | 196 | 42 | 673 |
| 2001-04 | 589 | 457 | 76 | 1.131 | 144 | 23 | 8 | 175 |
| Sin fecha | 77 | 33 | 3 | 113 | 6 | 4 | - | 10 |
| Total | 1.092 | 1.035 | 256 | 2.383 | 655 | 256 | 55 | 966 |

Fuente: Ministerio de Protección Social, Base de datos de Habilidadación.

Este efecto no puede soslayar la crisis hospitalaria, provocada por el incumplimiento de los pagos del gobierno y la cartera morosa de las IPS. Cabe mencionar el caso del Hospital de Caldas –el más grande del eje cafetero– con una deuda de \$20.000 millones; la parálisis y el cierre posterior del Ramón González Valencia de Bucaramanga, el más importante del nororiente del país, que atendía a unos 4 millones de personas de siete departamentos, con acreencias de \$53.000 millones. Meses atrás, la red pública de Cartagena vio desaparecer el Hospital Universitario, que adeudaba \$25.859 millones de pesos a sus empleados, y la Clínica Club de Leones, con obligaciones superiores a \$15.000 millones. Para el representante de la Asociación de Hospitales y Clínicas (Ahc), la “falta de pago oportuno y suficiente de los servicios prestados a los vinculados, corresponde a un 60 o 70 por ciento de las causas de la actual crisis hospitalaria” [*El Tiempo*, 28 de julio de 2004].

Por último, hay que mencionar que con el argumento de que el sistema de pensiones es responsable del desequilibrio de las finanzas públicas se han

justificado las dos nuevas reformas. En el presupuesto presentado al Congreso en Julio del 2005-2006 a pensiones se le asignó el 14%, mientras que para el servicio de la deuda el 35%. Según Montenegro y Rivas [2005], “a menos que se tomen medidas drásticas, durante los próximos 20 años los pagos del presupuesto nacional a los pensionados serán de alrededor del 5% del PIB por año, y entre los años 2010 y 2020 superiores al 6% del PIB”. Aún con la aprobación de la Ley 797, los pagos representarán el 4,5% del PIB. Los costos de la transición, reflejados en los bonos pensionales³⁸, han incrementado el déficit fiscal. Para el 31 de agosto de 2004, la nación había emitido 150.650 bonos de tipo A, no redimidos, por un valor de \$5.502.495.517.000.

4.3. Una parte importante de los recursos del Sistema de Seguridad Social se destina a financiar el déficit fiscal

Entre las justificaciones para modificar el sistema de pensiones se invocó el fortalecimiento del mercado de capitales. Se argumentaba que los mayores aportes incrementarían el ahorro y, gracias a la flexibilización –lo que implicaba romper el monopolio del ISS– habría mayores niveles de inversión, se extendería la relación salarial y se alcanzaría una mayor cobertura.

Este panorama ha sido controvertido por la experiencia en América Latina; y en el caso colombiano, no sólo los recursos destinados a pensiones se dedican a financiar el déficit fiscal sino que algunos recursos del sistema de salud, que se habrían podido orientar a ampliar la cobertura del régimen subsidiado, se emplean para financiar la deuda pública interna.

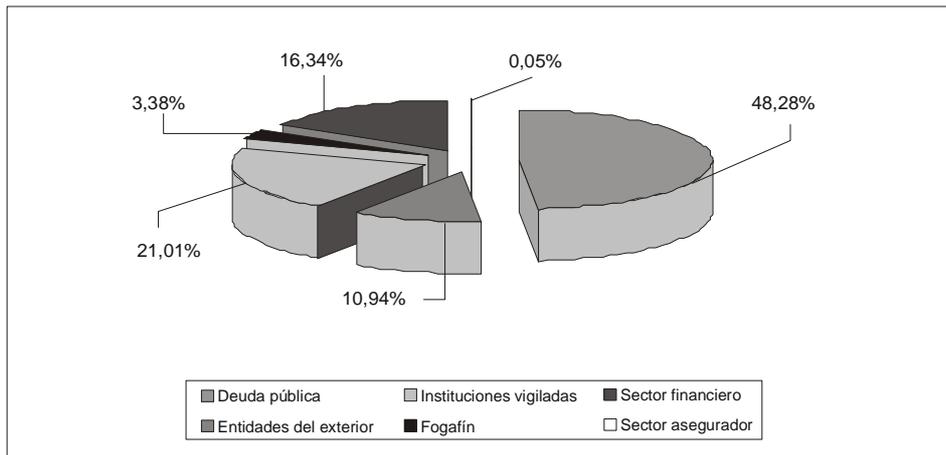
En febrero de 2005, los recursos de las AFP ascendían a \$24,4 billones. El 48,3% de ellos en títulos de deuda pública interna y el 10,9% en títulos de entidades extranjeras, lo que significa una salida de ahorro nacional (gráfica 8). Al sector real de la economía apenas se dedicaba el 21%, el 16,3% era captado por el sector financiero y un 3,4% estaba depositado en el Fogafin.

El mercado de pensiones está monopolizado por seis entidades. Porvenir y Protección concentran la mitad de los recursos captados por el conjunto de las AFP. Horizonte controla el 18%, Colfondos el 16%, Santander el 12% y Skandia el 3%.

³⁸ El bono pensional, reglamentado por los artículos 113 y 115 de la Ley 100 de 1993, tuvo origen en el traslado de los afiliados del régimen de prima media a las AFP. Así se hace explícita y se privatiza una deuda que era generacional.

Gráfica 8

Composición del portafolio de las AFP, 2005



Fuente: cálculos con base en Superintendencia Bancaria, febrero de 2005.

Una situación similar se presenta en el sistema de riesgos profesionales, el negocio más rentable del sistema de aseguramiento instaurado por la Ley 100 de 1993 con un alto índice de rendimiento financiero. Los grupos económicos controlan este mercado: tres ARP se reparten el 58,1% de las cotizaciones. El sindicato antioqueño, propietario de Suratep, la ARP más grande, capta el 25,8% de las cotizaciones; el Grupo Social, a través de Colmena capta el 19,8%, y Colpatría (de la familia Pacheco) el 13,5%.

Entre los recursos nuevos ordenados por la Ley 100 para el financiamiento del SGSSS, el Fosyga ha contribuido de manera significativa. Esta es una cuenta adscrita al Ministerio de Protección Social manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal adscrita al ministerio. El Consejo Nacional de Seguridad Social es el órgano encargado de manejar esta cuenta, y la Superintendencia Nacional de Salud de ejercer la inspección, vigilancia y control.

Entre las subcuentas del Fosyga, la de solidaridad es la más importante en la financiación del régimen subsidiado³⁹; entre octubre de 2000 y marzo de

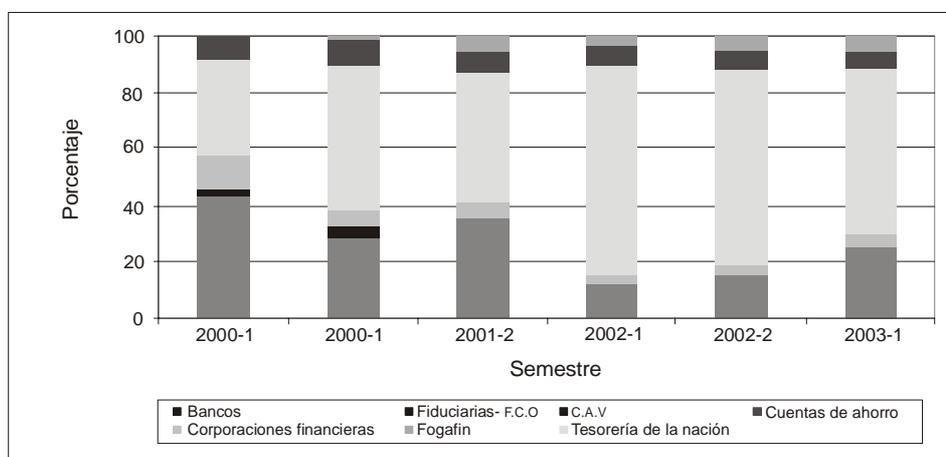
39 A esta subcuenta llega el recaudo de un punto porcentual de la cotización de solidaridad del régimen contributivo, un aporte del presupuesto nacional que ha sido variable desde la expedición de la reforma, los recursos provenientes del impuesto a las remesas de utilidades de las empresas petroleras de Cusiana y Cupiaga, y otros recursos.

2001 aportó cerca del 74% de la financiación. Pero esta fuente ha venido perdiendo importancia; para la afiliación de la población pobre, el Fosyga aportó el 29,4%, entre 2002 y 2003, mientras que el Sistema General de Participaciones aportó el 68%. Esta pérdida de participación obedece a la disminución del número de cotizantes y al bajo ingreso base de cotización del régimen contributivo.

Vale la pena mencionar cómo se distribuyen los recursos de esta cuenta. En 2000, el portafolio total sumaba \$993.620 millones y en mayo de 2001 ascendió a \$1.045.118 millones; en el primer año, los bancos participaban con el 46,7% del portafolio, la dirección del Tesoro Nacional con el 36,9% y las corporaciones financieras con el 12,4%; las inversiones a 60 días tenían una participación del 26,9%. En el año siguiente aumentaron las inversiones a más de 360 días, y el 54,1% del portafolio correspondía a la Dirección del Tesoro Nacional, seguida por los establecimientos bancarios con el 30,1% (gráfica 9).

Gráfica 9

Participación porcentual del portafolio según entidad

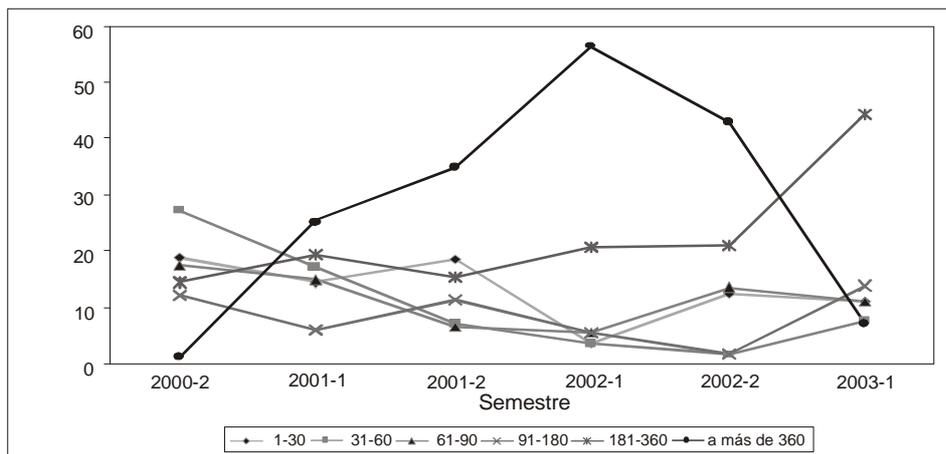


Fuente: Informes del Fosyga.

Desde el segundo semestre de 2002, la Tesorería de la Nación capta un volumen significativo de los recursos del Fosyga, y a cambio expide TES. Como se observa en el Gráfico No 10 ese comportamiento coincide con la composición del portafolio por plazos, que se concentra en el rango de seis a doce meses.

Gráfica 10

Composición del portafolio por plazos



Fuente: Informes del Fosyga.

Además de la retención de estos recursos, que afectan la afiliación de la población pobre, el gobierno ha dejado de cumplir con el *pari passu*. Con estos recursos y con el presupuesto del sector salud, el sistema podría alcanzar la universalización, es decir, una cobertura de afiliación para la totalidad de la población; y se podría avanzar en la igualación de los POS del régimen contributivo y del régimen subsidiado, para suprimir de una vez por toda la odiosa discriminación entre la salud para “privilegiados” y el régimen de salud para pobres⁴⁰.

5. Conclusiones

Cuando el sistema de protección social se considera como una institución que hace posible la mediación entre los órdenes doméstico, económico y político se impone otra lectura de la política social condensada en la Ley 100 de 1993. Una respuesta a la pregunta ¿por qué no se ha alcanzado la cobertura universal del aseguramiento? es la falta de concordancia entre el modelo

40 Los recursos totales del SGSSS ascendían a \$11,1 billones en 2004, que divididos por la población total (43,7 millones) dan \$254.845 por persona, mientras que el valor de la UPC subsidiada era de \$191.821 [DNP 2005].

institucional que se adoptó en la ley 100 y el régimen de acumulación que informaliza el mercado de trabajo, crea empleos precarios e instaura un régimen de bajos salarios.

Las dificultades para extender la relación salarial impiden el crecimiento del régimen contributivo en salud, limitan la afiliación al sistema de pensiones y restringen la cobertura de riesgos profesionales. Esta limitación del modelo de aseguramiento se podría superar si el Estado se comprometiera con el sistema de protección social, lo que significaría mayores recursos presupuestales, pero los condicionamientos externos y la falta de decisión política entorpecen el compromiso de la universalización.

El sistema de aseguramiento que se creó con la reforma a la seguridad social puso en marcha un conjunto de instituciones, actores y recursos que modificaron substancialmente el sistema de protección social en Colombia. Gran parte de la administración del sistema de seguridad social, en sus tres componentes, recayó sobre el capital privado. La delegación de la prestación de este servicio público en esos agentes suponía la configuración de mecanismos eficaces de regulación, pero la debilidad en el cumplimiento de esta función, característica de los Estados clientelistas y empresarios buscadores de rentas, ha favorecido el desvío de recursos y prácticas políticas no transparentes, que se ajustan a las formas de gobernabilidad que se han instaurado en el país.

El sistema experimentó un temprano proceso de monopolización. Sólo hay seis AFP, tres EPS controlan el 52% de la afiliación, cuatro ARS el 30%, y tres ARP absorben el 59% de los ingresos. Hay una fuerte imbricación entre el negocio del aseguramiento y los grupos económicos, y entre la representación política de los barones electorales, los grupos armados y el régimen subsidiado. La globalización financiera se manifiesta en el sistema de pensiones a través de las inversiones de capital extranjero en varias AFP. Estos nuevos actores, creados por la reforma, tienen un alto grado de organización gremial e impulsan políticas audaces de cabildeo ante los órganos del poder público, especialmente el Congreso y el Ejecutivo.

La cobertura de la afiliación en el sistema de seguridad social ha evolucionado en forma disímil: muestra un aumento importante en salud y un estancamiento en pensiones y en riesgos profesionales. A pesar de que se intenta desligar la afiliación del contrato de trabajo, el sistema de aseguramiento aún se basa en los asalariados; los trabajadores por cuenta propia tienen acceso como beneficiarios del régimen contributivo o afiliados al régimen subsidiado, en pensiones su afiliación es ínfima y están excluidos normativamente de la afiliación a riesgos profesionales.

En comparación con el sistema anterior, el SGSS ha permitido que la población pobre se afilie y acceda al servicio. El régimen subsidiado goza del favor de los afiliados por cuanto se ha convertido en una puerta de entrada a los servicios, y ha influido provechosamente en la cultura de la seguridad social. Sin embargo, la permanencia, más allá de lo previsto, de un sistema diseñado para atender a la población pobre y de otro para los “privilegiados” que tienen contrato de trabajo estigmatiza a la mitad de los colombianos, y es un pésimo augurio para la construcción de una cultura democrática. Las tutelas y los recobros se han convertido en un camino expedito para acceder al servicio de salud.

En la reforma y en los ajustes del sistema han sido determinantes los criterios de índole fiscal. Los compromisos de los diferentes gobiernos con la instituciones internacionales y la banca multilateral imponen el equilibrio fiscal como línea directriz de la política económica, lo que suele llevar al incumplimiento de las metas de aseguramiento. No obstante, los nuevos recursos generados por el sistema de seguridad social, sobre todo en pensiones, se dedican a financiar el déficit fiscal.

Bibliografía

- AGLIETTA, MICHEL Y MOATTI SANDRA. 2000. *Le FMI de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Economica, Paris.
- ARROW, KENNETH. 1981 “La incertidumbre y el análisis del bienestar de las prestaciones médicas”, *Economía y Salud*, Medellín.
- AYALA, ULPIANO Y LOREDANA, HELMSDORFF. 1996. “Papel y viabilidad del régimen de prima media”, *Asobancaria, Crisis política, sector financiero y manejo fiscal*, Contraloría General de la República, Bogotá.
- BANCO MUNDIAL 2002. *Globalización, crecimiento y pobreza*, Alfaomega, Bogotá.
- BEATTIE, ROGER Y WARREN, MCGILLIVRAY. 1995. “Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado “Envejecimiento sin crisis””, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 28, 3-4.
- BOURDIEU, PIERRE. 2000. *Les structures sociales de l'économie*, Seuil, Paris.
- CÁRDENAS, MIGUEL E. 2004. *Justicia pensional y neoliberalismo. Un estudio de caso sobre la relación derecho y economía*, ILSA, Bogotá.
- CEPAL. 2002. *Globalización y desarrollo*, Alfaomega, Bogotá.
- CID. 2005. *Boletín No 18*, Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, Bogotá.

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA—CID. 2003. *Bien-estar y macroeconomía. Informe de coyuntura*, CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- , 2003. “El FMI y los acuerdos en Colombia”, *Economía Colombiana*, Contranal Bogotá.
- CUBILLOS T., LEONARDO. 2004. *Caracterización de un grupo de recobros y tutelas en el sistema general de seguridad social en salud*, Programa de apoyo a la reforma, Ministerio de Protección Social, Bogotá.
- CHENAIS, FRANÇOIS. 1996. *La mondialisation financière, Genèse, coût et enjeux*, Syros, Paris.
- CHENERY, HOLLIS. Director. 1986. *Misión de Empleo, Informe final*, DNP, Bogotá.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2005. *Evaluación de los servicios de salud que brindan las empresas promotoras de salud*, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2005. “Laberinto de recursos en el sistema de salud, según proyecto 052”, *Archivos de Economía*, Documento 287, Bogotá.
- , 2002. “Política de prestación de servicios para el sistema de seguridad social en salud, Documento Conpes 3204, Bogotá.
- , 2004. *Programas sectoriales y de ajuste con la banca multilateral*, Bogotá.
- DÍAZ-BONILLA, EUGENIO. 1991. *Ajuste con crecimiento y finanzas públicas en América Latina*, Banco Mundial, Washington.
- FAMA, EUGENE. 1980. “Agency Problems and Residual Claims”, *Journal of Law and Economics*, vol. 88, pp. 288-307.
- FRESNEDA, ÓSCAR. 2002a. “¿Identifica el Sisben a los pobres?. El proceso de focalización en Salud”, Rodríguez, Óscar. *¿Ha mejorado el acceso en salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado en Salud*, Colección *La seguridad Social en la encrucijada*, tomo I, CID, Universidad Nacional—Ministerio de Salud, Bogotá.
- , 2002b. “La visión de la población sobre el sistema de salud: resultados de la encuesta a la población de los estratos 1, 2, y 3 de las principales ciudades”, Rodríguez, Óscar, *Colección La seguridad Social en la encrucijada*, tomo I, CID, Universidad Nacional—Ministerio de Salud, Bogotá.
- GONZÁLEZ, JORGE IVÁN. 2003. *Calidad de vida y empleo*, Informe final, Bien-Estar y Macroeconomía, CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- GONZÁLEZ, ROSSETTI Y MOGOLLÓN, O. 2000 *La reforma de salud y su componente político Análisis de factibilidad*, London School of Higiene, Londres, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

- GRANOVETTER, MARK. 1994. “Les institutions économiques”, *Analyse économique des conventions*, PUF, Paris.
- HERNÁNDEZ, MARIO. 2003. *La salud fragmentada en Colombia, 1910-1946*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- HOLZMANN, ROBERT, et al. 2003. “Gestion du risque social: La banque mondiale et la protection sociale dans un monde en voie de mondialisation”, *Prévoyance ou Providence : la protection sociale*, *Revue Tiers Monde* 175, julio-septiembre.
- LASSO, FRANCISCO J. 2004. “Incidencia del gasto público social y acceso a los servicios sociales básicos: Un balance de una década”, Policopiado
- LAUTIER, BRUNO. 2003. “Une protection sociale mutualiste et universelle: la condition de l’efficacité de la lutte contre la pauvreté”, Bruno Lautier, Jaime Marques-Pereira et Pierre Salama, eds., *Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique Latine*, IEDES, Paris.
- LEBONNIEC, YVES. 2002. “Sistemas de protección social comparados: Colombia, Brasil y México”, Rodríguez, Óscar, *Colección La seguridad social en la encrucijada*, tomo II, pp. 133-166, Universidad Nacional de Colombia, Ministerio de Salud, Bogotá.
- LONDOÑO, JUAN LUIS Y FRENK, JULIO. 1997. “Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para las reformas de los sistemas de salud en América Latina”, Documento de trabajo No 353, Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe.
- MARQUES-PEREIRA, JAIME. 1993. “Citoyenneté, intervention sociale et croissance économique”, *Cahiers des Amériques Latines* 15, Paris.
- MARTÍNEZ, FÉLIX. 2002. “Análisis de la contratación en el régimen subsidiado”, Rodríguez, Óscar, *Colección la Seguridad Social en la encrucijada*, tomo I, Ministerio de Salud, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MARTÍNEZ, FÉLIX; ROBAYO, GABRIEL Y VALENCIA, ÓSCAR. 2002. *¿Porqué no se logra la cobertura universal de la seguridad social en salud?*, Fedesalud, Bogotá.
- MESA-LAGO, CARMELO. 1999. “La privatización de los sistemas de pensiones de la seguridad social en América Latina: un balance al final del siglo”, *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 1998*, año 2, pp. 136-148, FLACSO–Nueva Sociedad, Caracas.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 1999. *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, Editorial Banco de la República, Bogotá.
- MISAS, GABRIEL. 2002. *La ruptura de los noventa. Del gradualismo al colapso*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- MONTENEGRO, ARMANDO Y RIVAS, RAFAEL. 2005. *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, Editorial Taurus, Bogotá.
- NICONOFF, JACQUES 2000. *La comédie des fonds de pension*, Arlea, Paris.
- ORZAG, F. Y STIGLITZ, JOSEPH. 1999. *Diez mitos sobre los sistemas de seguridad social*, Banco Mundial, Washington DC.
- PINTO, D., CASTELLANOS M. 2004. *Caracterización de los recobros por tutelas y medicamentos no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud en el Sistema General de Seguridad Social Colombiano*, Documento Interno, Ministerio de la Protección Social-Programa de Apoyo a la Reforma de Salud, Bogotá.
- PLAZA, BEATRIZ Y BARONA, ANA B. 1997. *Afiliación de la población pobre al sistema de salud. El caso colombiano*, Fedesarrollo, Fundación Corona y Naadir, Bogotá.
- POLANYI, KARL. 1997. *La gran transformación. Crítica al liberalismo económico*, La Piqueta, Madrid.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2002. *Proyectos para un Sistema de Protección Social en Colombia*, Bogotá.
- RODRÍGUEZ SALAZAR, ÓSCAR. 2002a. "El programa de investigación del Régimen Subsidiado", Rodríguez, Óscar, editor, *Colección La seguridad Social en la Encrucijada*, tomo 2, pp. 15-87, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- , 2002b. "Reformas promercado y seguridad social", Rodríguez, Óscar, editor, "¿Hacia una reforma del sistema de Seguridad Social: Salud, pensiones y riesgos profesionales?", *Colección La seguridad Social en la Encrucijada*, tomo 3, pp. 13-122, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- , 2004. *La protection sociale et le régime de croissance en Colombie*, tesis de doctorado en Ciencias Económicas, Paris XIII.
- RODRÍGUEZ SALAZAR, ÓSCAR Y ARÉVALO, DECSI. 1994. *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1976-1992*, CID, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- SALAMA, PIERRE. 1996. "La financiarisation excluante: les leçons des économies latino-américaines", Chenais, François. *La mondialisation financière, genèse, coût et enjeux*, Syros, Paris.
- , 2005. "Pourquoi une telle incapacité d'atteindre une croissance élevée et régulière en Amérique Latine? Actualité de la pensée de Celso Furtado", <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>
- SALAMA, PIERRE Y VALIER, JACQUES. 1994. *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde*. La Découverte, Paris.

- THÉRET, BRUNO. 1995. *De la comparabilité des systèmes nationaux de protection social dans les sociétés salariales. Essai d'analyse structurale*. Coloque franco-allemand "Comparer les systèmes de protection sociales en Europe", MIRE, Berlín.
- UNIVERSIDAD DE HARVARD. 1996. *La reforma en salud en Colombia y el plan maestro de implementación*, Informe presentado al Ministerio de Salud. Bogotá
- VÉLEZ, HUMBERTO. 2002. "Economía neoinstitucional construcción-deconstrucción de instituciones y Ley 100 de 1993", Rodríguez, Óscar, editor, *La seguridad social en la encrucijada*, tomo 2, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- WILLIAMSON, JOHN. 2000. "The Washington Consensus revisited", Emmerij L, ed., *Economic and social development into the XXI Century*, Inter American Development Bank–Johns Hopkins, University Press Washington D.C.



CAPÍTULO 6

FINANCIARIZACIÓN: UN NUEVO ORDEN SOCIAL Y POLÍTICO¹

César Giraldo

1. Finanziarización

El término “financiarización” indica que la lógica financiera se sobrepone a la lógica productiva en el proceso económico. Desde el punto de vista cuantitativo, este fenómeno se aprecia en el aumento sin precedentes de las transacciones financieras, y del cualitativo porque, por un lado, el comportamiento de las empresas y los inversionistas se dirige más a buscar rentas financieras que ganancias en el proceso productivo, y por el otro, porque la política económica privilegia la consecución de equilibrios macrofinancieros, mediante programas de ajuste que buscan crear un excedente en la balanza comercial que permita generar las divisas para hacer las transferencias a los acreedores financieros, sacrificando otros objetivos, como el crecimiento económico. Paradójicamente, el mismo capital financiero que reclama los equilibrios macrofinancieros es el que propicia los desequilibrios macroeconómicos, generando burbujas especulativas que golpean a los países, y producen efectos sociales y económicos negativos, como ha sucedido en América Latina durante las dos últimas décadas.

El ascenso del capital financiero como poder económico y político es paralelo a la pérdida de soberanía económica y política de los Estados nacionales. Este ascenso se materializa en una serie de reformas institucionales que se promueven con un discurso aparentemente tecnocrático que encubre

¹ Este artículo hace parte del trabajo de tesis doctoral del autor bajo la dirección de Pierre Salama.

el carácter político del proceso presentando las reformas como un asunto técnico. En este trabajo destacamos las reformas relacionadas con la regulación público-estatal, que debilitan los Estados Nacionales privatizando una parte de sus funciones, erosionando su control sobre la emisión monetaria, y fortaleciendo los poderes locales en detrimento del poder nacional. Como veremos al final, el resultado de este proceso ha sido el deterioro de las condiciones sociales y económicas de América Latina.

Los aspectos cuantitativos del auge del mercado financiero han sido reseñados en diversos trabajos, entre los que se destacan los de Chesnais (1994, 1996), Guttman (1994, 1996), Salama (1996, 1998), Serfati (1996, 2000) y Plihon (2003). Aquí no se presentan en detalle estos aspectos y remitimos al lector a las fuentes citadas u a los materiales de ATTAC que se consiguen por internet², pero sí destacamos lo que interesa para nuestro propósito. La dominación del capital financiero está ligada a la gran masa de recursos que circula en los mercados financieros en busca afanosa de obtener rentas. Para entender mejor el proceso, antes de pasar a las cifras es conveniente sintetizar el origen del fenómeno.

El origen de esa masa financiera tiene raíces en el abandono del régimen de paridades fijas en 1971, también llamado “patrón oro-dólar”. En dicho régimen, que prevaleció desde el acuerdo de Bretton Woods de 1944, la divisa clave era el dólar y la autoridad monetaria estadounidense se obligaba a mantener un tipo de cambio fijo equivalente a 35 dólares la onza de oro, mientras que las demás monedas mantenían un tipo de cambio fijo respecto al dólar. De allí el nombre de paridades fijas. Así presenta Aglietta dicho régimen:

Únicamente el dólar podía convertirse en oro. Las demás divisas declaraban su paridad en oro o en dólares, pero era necesario defenderlas contra el dólar en los mercados de cambios. En el sistema de Bretton-Woods, el dólar era directamente la unidad de cuenta internacional (Aglietta 1986, 85).

Tal sistema otorgaba a Estados Unidos el poder de compra universal: su divisa era aceptada como moneda de compra en cualquier lugar del mundo, y ese país tenía una capacidad de gasto ilimitada (o más bien limitada por la capacidad de absorción del resto del mundo) porque no tenía una restricción monetaria explícita, sólo la convertibilidad del dólar en oro cuando se la exigiera un banco central de otro país. La capacidad de gasto de dicho país se

² <http://france.attac.org/>

fue expandiendo, y durante los años sesenta surgió un déficit comercial creciente, que al final de la década se aceleró por las erogaciones de la guerra del Vietnam. De acuerdo con Aglietta (p. 92), la salida de divisas fue en promedio de tres mil millones de dólares anuales durante esa década, con una tendencia ascendente al final. En los primeros años, cuando había superávit (aunque decreciente), la salida de divisas era un resultado de la exportación de capitales.

Como consecuencia de la salida de divisas de Estados Unidos, los bancos centrales de los países desarrollados acumularon *stocks* de divisas en dólares, y exigieron la conversión de los dólares en oro, lo que redujo las reservas en metálico de la nación del norte. Pero en 1971 la administración Nixon decidió romper el compromiso de Bretton Woods de hacer efectivo el respaldo en oro, y el sistema colapsó (Cooper 1988, 93). Según Aglietta, esta “decisión norteamericana colocó la historia monetaria sobre tierras vírgenes, al cortar las últimas raíces que unían la moneda al oro, y al extirpar el último papel activo que el oro conservaba en los bancos centrales” (p. 114).

Con la eliminación del patrón oro-dólar, los Estados Unidos perdieron el monopolio de la emisión de divisas internacionales y terminó el régimen de paridades fijas, pasando a uno de paridades flexibles. Si bien el dólar continuó siendo la divisa internacional que concentraba la mayor parte de las transacciones financieras, surgieron otras monedas divisas, como el yen, la libra esterlina y el marco alemán. Un efecto adicional fue que la instauración del régimen de paridades flexibles, al suscitar incertidumbre acerca del valor entre las diferentes monedas, llevó a que el sistema financiero internacional creara productos financieros para administrar el riesgo. Se crearon productos sofisticados indexados a la inflación o la tasa de cambio. Esto produjo una proliferación de nuevas formas monetarias emitidas por los agentes financieros, más allá del control del Estado (derivados, futuros, opciones, *swaps*, etc.), formas que a la postre terminan por convertirse en instrumentos especulativos (Salama 1988, 37; 1996, 224-225)³.

Con el rompimiento de las paridades fijas, la creación de productos financieros y la emisión de moneda divisa (dos cosas que no son independientes) produjo un crecimiento extraordinario de los medios de pago que llevó a

3 Cuando el patrón oro-dólar funcionaba con el sistema de paridades fijas, llevaba a que el manejo de la tasa de cambio de los países dependiera en mayor grado del nivel de reservas del banco central, con ajustes en las regulaciones cambiarias y en los principales agregados macroeconómicos. El esquema posterior, aún vigente, que funciona con paridades flexibles, lleva a que los desajustes se corrijan preferentemente con financiamiento internacional.

que la circulación financiera alcanzara un valor desproporcionado frente a la circulación de bienes y servicios. Este crecimiento se puede detectar en el mercado internacional de divisas, en el que se intercambian entre ellas, y en el mercado internacional de capitales, en el que las diferentes monedas son objeto de operaciones de crédito.

El mercado de divisas es en principio un mercado interbancario, porque los bancos realizan las operaciones, el 80% por 40 establecimientos de las ocho principales plazas financieras del mundo (Plihon, 70). El volumen diario de transacciones financieras casi se triplicó entre 1989 y 1998, de US \$0,6 billones a US \$1,5 billones (equivalentes al PIB anual de Francia). En 2000 se observó una caída del 25% como resultado de la creación del euro y la desaparición de once monedas en Europa (cuadro 1). El 75% de las transacciones se hacen dólares.

Cuadro 1

Mercado de divisas diario de los principales países
(Promedio diario, miles de millones de dólares)

| CATEGORÍA DE INSTRUMENTO | ABRIL 1989 | ABRIL 1992 | ABRIL 1995 | ABRIL 1998 | ABRIL 2000 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Transacciones de contado ¹ | 350 | 400 | 520 | 600 | 450 |
| Transacciones a término ¹ | 240 | 420 | 670 | 900 | 650 |
| Total | 590 | 820 | 1.190 | 1500 | 1.100 |

¹ Comprende vacíos estimados en las declaraciones.

Fuente: BRI. 1989-1998, tomado de ATTAC (2000); 2000, tomado de Plihon (2003).

Con todo, hay una tendencia general al aumento del volumen de transacciones de divisas, y se estima que en 2002 su valor era 60 veces mayor que el intercambio internacional de bienes y servicios. Así, por cada US \$60 que se transan en el mercado de divisas, US \$59 financian operaciones financieras y sólo uno operaciones reales. La mayoría de las transacciones en divisas tiene un horizonte muy corto, más del 80% dan lugar a una operación en sentido inverso en menos de una semana. Es claro el carácter especulativo de este mercado (Plihon, 71).

También se observa un elevado crecimiento del mercado internacional de capitales, que tiene tres componentes: los préstamos bancarios internacionales, las obligaciones internacionales (títulos) y los instrumentos monetarios. Entre 1985 y 2002 los préstamos se multiplicaron por diez, de US \$1,2 billones a US \$12,7 billones, y las obligaciones por 15, US \$0,6 billones a US

\$8,8 billones (cuadro 2) (Plihon, 71). El desarrollo más del mercado de títulos es más rápido que el del mercado bancario. Los principales prestatarios son las empresas, los bancos multinacionales y los Estados. Estos tienen un papel muy activo en el mercado de títulos para financiar el déficit público. En cuanto a los prestamistas, el papel más importante es el de los bancos y los inversionistas institucionales, entre los que sobresalen los Fondos de Pensiones, cuya presencia se destaca en el mercado de títulos. Los activos financieros que administran los inversionistas son cuantiosos, se calcula que en 1998 el monto ascendía a US \$30 billones, suma superior al PIB de los principales países industrializados (Plihon, 72-73).

Cuadro 2

Financiamiento internacional
(Miles de millones de dólares)^a

| | 1985 | 1990 | 2002 |
|--|-------|-------|--------|
| Activos bancarios internacionales ^b (préstamos) | 1 181 | 6 298 | 12 694 |
| Obligaciones internacionales (títulos) | 572 | 1 489 | 8 781 |
| Instrumentos monetarios | — | 89 | 438 |

a: Netos de reembolsos.

b: De los países declarantes al BRI, netos de operaciones interbancarias.

Fuente: Banque des Règlements Internationaux. Tomado de Plihon (2003, 72).

La enorme oferta de recursos financieros impone la necesidad de colocarlos. En 1986, Aglietta señalaba a este respecto que “el financiamiento por parte del sistema bancario de los déficit de todo el mundo y toda fuga de capitales en cualquier país, se convierte en un factor de expansión de la liquidez internacional que viene a concentrarse en las manos de algunos acreedores” (pp. 117-118). En los años setenta y comienzos de los ochenta, los recursos fluyeron en forma de créditos bancarios, una parte de los cuales fue a parar a los países menos desarrollados, hasta que se produjo la crisis de la deuda externa en 1982. Después, los inversionistas de los países del centro (Fondos de Pensiones, aseguradoras, *trusts* de inversiones y tesorerías de las empresas) fueron sustituyendo a los bancos en la colocación de fondos (Martínez 1996, 85, 87). El crecimiento de los inversionistas institucionales estuvo ligado también al desarrollo de los mercados de capital, que crearon una profusión de instrumentos financieros para asegurar los riesgos cambiarios y financieros y que luego se convirtieron en fuente de especulación financiera, como había señalado Salama en 1988 (p. 36-38).

De acuerdo con Aglietta (2000), en el esquema anterior a 1971 de paridades fijas, los gobiernos manejaban las reservas en divisas con reglas estrictas, control de los movimientos de capitales y financiación de los déficit con reservas oficiales del Banco Central a una tasa de cambio fija. Con el desmonte del control de cambios y la adopción de las tasas de cambio flexibles, desde 1971 se liberó el flujo internacional de capitales y el movimiento de divisas pasó a ser regulado por los mercados financieros. Los déficit gemelos (fiscal y de cuenta corriente) pasaron a ser financiados por el crédito internacional de los bancos y los mercados de títulos. La financiación de las economías nacionales pasó a depender de la inestable opinión de los inversionistas financieros acerca de la sostenibilidad de las obligaciones financieras externas. Dice Lordon (1997, 20-22) que los mercados financieros son la figura más poderosa de la opinión global, hasta el punto de pueden desestabilizar una economía. Si las finanzas opinan que una política “no es buena”, expresan su desacuerdo mediante la tasa de interés y la tasa de cambio, que la llevan al fracaso y validan la opinión inicial. Debido a esta autovalidación la política económica queda prisionera de la opinión incierta de los mercados financieros y sujeta a la indeterminación.

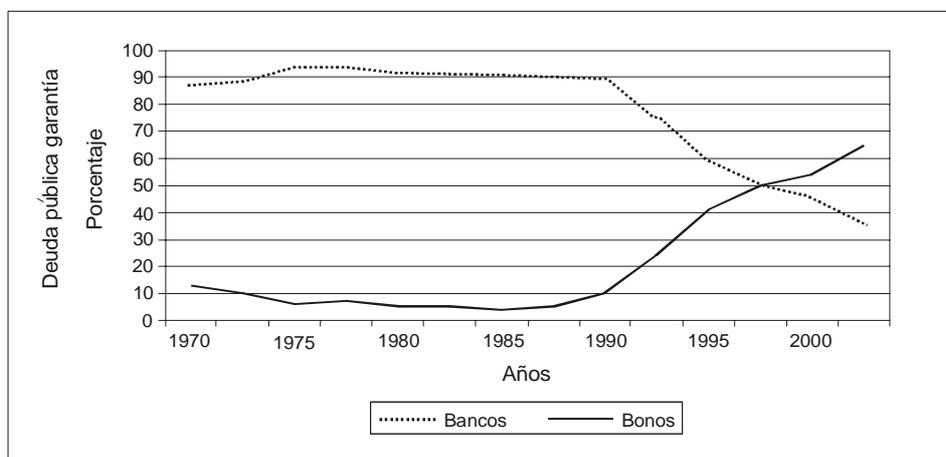
Conviene destacar tres elementos del proceso que son útiles para nuestro análisis. Primero, el control de los mercados financieros es manejado cada vez menos por un sistema jerarquizado de bancos, y cada vez más por un sistema descentralizado administrado por operadores financieros (Aglietta y Cartelier 2002, 244-245); segundo, hay una proliferación de monedas de origen privado; y tercero, los bonos de deuda pública juegan un papel creciente en los mercados de capitales. Estos tres elementos incidieron en el financiamiento de los Estados. Estos tuvieron que emitir bonos de deuda pública para financiar sus déficit, ya que los agentes prefirieron poner sus ahorros en títulos más rentables que los depósitos en bancos y cajas de ahorro. En el caso de las economías emergentes, los papeles del Estado se emitieron con tasas de interés indexadas para competir con la rentabilidad de los demás papeles financieros (Salama 1996, 224-225). Los Fondos de Pensiones se convirtieron en el principal comprador de esos bonos, que se convirtieron en el principal instrumento individual de especulación en los mercados y, de acuerdo con Chesnais (1996), constituyen la “espina dorsal” de los mercados financieros: en 1994 cerca del 30% de los activos financieros mundiales estaban depositados en estos papeles. Las cifras más recientes indican que ha aumentado la importancia de los bonos públicos en los mercados de capitales. Como se aprecia en la gráfica 1, en lo que corresponde a deuda pública o con garantía pública, los bonos pasaron de menos del 10% de los activos de los acreedores privados externos entre 1972 y 1989 a cerca del 65% en 2002. En cuanto a los bonos de deuda pública interna, la gráfica 2 muestra, para el caso de las economías emergentes, un crecimiento acelerado de la deuda pública interna (casi en su totalidad expresada en bonos) a partir de 1999; en 2001 esta deuda

representaba el 60% del total de su deuda pública, mayor que la deuda externa, pese a que esta última es elevada en ese tipo de economías. Las cifras evidencian que los bonos de deuda pública juegan un rol muy importante en el desarrollo de los mercados financieros.

Un elemento final que se debe tener en cuenta es que el proceso ha generado una relación asimétrica entre los países desarrollados y los demás. El balance entre los dos grupos es una transferencia neta de recursos financieros de los segundos a los primeros, que en 2001 llegó a US \$333 miles de millones (cuadro 3). Esta asimetría ha acentuado la desigualdad entre los países más pobres y los más desarrollados. Mientras que en 1980 los 1.300 millones de habitantes de los países más pobres eran 22 veces menos ricos que los de Estados Unidos, en el 2000 lo eran 86 veces. Haciendo el PIB por habitante en el mundo igual a 100 en 1980, y comparando dicho año con 1999, mientras Estados Unidos ha crecido de 482 a 637, y los países de renta alta de 406 a 526, los países de renta baja han disminuido de 13 a 8, y los renta media de 83 a 40⁴ (Torres 2003, 323).

Gráfica 1

Composición de la deuda externa pública y/o con garantía pública a acreedores privados, 1970-2000



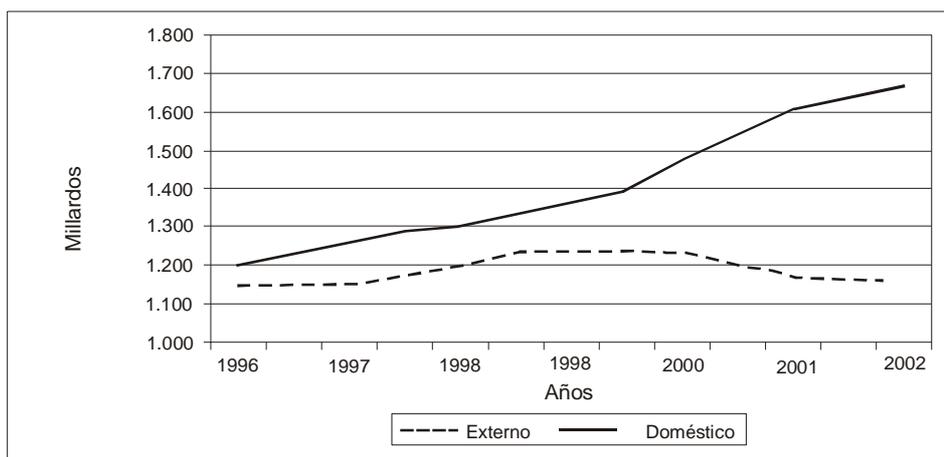
Fuente: Banco Mundial (2003) p. 58.

Tomado de http://www.worldbank.org/prospects/gdf2003/GDF_vol_1_web.pdf

4 De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial

Gráfica 2

Saldos de deuda pública en economías emergentes, 1996-2001
(miles de millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial (2003) p. 54

Tomado de: http://www.worldbank.org/prospects/gdf2003/GDF_vol_1_web.pdf

Cuadro 3

Transferencias financieras netas del conjunto de países en desarrollo en 2001

| CONCEPTOS | MILES DE MILLONES DE DÓLARES |
|---|------------------------------|
| Ayuda pública para el desarrollo | +51 |
| Transferencias de los emigrantes | +53 |
| Ganancias repatriadas por las multinacionales | -55 |
| Servicio de la deuda | -382 |
| Total | -333 |

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance 2002*; PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*. Tomado de Millet y Toussaint (2002, 102).

Las cifras anteriores permiten afirmar que hay un auge de la actividad financiera, cuyo valor supera varias veces el de la economía real. Los inversionistas institucionales reciben dinero para comprar otro dinero y obtener un rendimiento financiero, como por arte de magia. Los recursos financieros se reinvierten en actividades financieras, como si las finanzas produjeran beneficios en sí mismas. “El dinero parece entonces engendrar dinero”, dice

Salama (1998, 70). Esos inversionistas cumplen cada vez menos la tarea tradicional de recibir recursos para financiar inversiones reales. “Ya no operan cambiando el papel por mercancías sino papel por papel” (Torres, 310). Para ellos, el negocio consiste en vender cuanto antes los títulos que reciben y obtener la ganancia más alta posible. Los títulos son activos financieros de los inversionistas institucionales y, por otro lado, pasivos financieros de las empresas, los gobiernos y las familias, cuyo comportamiento afectan. A continuación nos referimos a las empresas y los gobiernos; luego mostramos que la concentración de recursos en las actividades financieras los desvía de las inversiones productivas, y que ello debería deteriorar la productividad, pero que ese deterioro no se ha observado por las razones que indicamos.

Para las empresas, los inversionistas son acreedores, como de propietarios de las acciones o títulos que emiten o como prestamistas, que les exigen el mayor beneficio inmediato posible. Crean así especie de *Corporate Governance* que ejerce una presión “impersonal” para aumentar la rentabilidad financiera. Para ello se elabora un cuerpo de reglas y se celebran contratos (implícitos o explícitos) que orientan el comportamiento de la dirección empresarial a ese fin. Se puede hablar entonces de una financiarización de las empresas, en el sentido de que su organización interna se ajusta a las demandas de la rentabilidad bursátil. Los Fondos de Pensiones estadounidenses son los que más presionan a las empresas para exigirles rentabilidad financiera (Torres, 310-311; Orléan 1999, 216-220).

Para garantizar la rentabilidad que se les exige, las empresas, deben aplicar políticas de *downsizing*, cuyo fin es reducir costos mediante la contracción de la empresa (simplificación de la estructura, reducción de niveles), el licenciamiento de trabajadores y la baja de los salarios, y también con la intensificación del trabajo, la flexibilización del estatus, la reorganización productiva, la deslocalización, etc. El poder financiero (accionistas, poseedores de títulos, acreedores) reclama una especie de ingreso mínimo garantizado del capital, y ello despoja a los asalariados de una parte del valor agregado (Lordon, 10-11). Las empresas se ven presionadas a generar ganancias: la norma actual que exigen los administradores de los Fondos es una rentabilidad mínima del 15% sobre fondos propios. Esto lleva a que las empresas adopten prácticas financieras particulares para garantizar esa rentabilidad, como el *efecto palanca*, que consiste en aumentar el endeudamiento para subir el capital propio⁵ (Lordon 2000, 10-11, 39-54). Los inversionistas financieros también las obligan a suspender sus políticas

5 Capital propio: capital total menos pasivos. Así, en la relación beneficios sobre capital propio, la relación aumenta al disminuir el denominador porque un aumento de la deuda disminuye el valor del capital propio.

de diversificación (por ejemplo, integrar el negocio farmacéutico con la química) porque dificultan el traslado y la liquidez de los portafolios financieros y accionarios, por cuanto en este caso la lógica industrial entraba la lógica financiera, a lo que se denomina *efecto spin-off*. Otro consecuencia es la *thésaurisation* de las empresas, que consiste en que los directores financieros prefieren colocar sus excedentes de tesorería en los mercados financieros en vez de reinvertir en modernización y reposición de la capacidad productiva. Lo que se busca es participar en el reparto de las rentas, más que una ganancia en el proceso productivo (Guttmann 1996, 61, 75-76).

En el caso de los gobiernos, los acreedores les exigen aumentar los impuestos y recortar los gastos para garantizar el pago de las acreencias. Se les exige modificar la legislación fiscal-financiera para forzarlos a endeudarse en los mercados de capitales en vez de emplear los recursos del Banco Central⁶. Así, los gobiernos se endeudan emitiendo bonos de deuda pública, que se convierten en el principal papel de los mercados de capital, en los que existe un gran apetito por este tipo de títulos por su supuesto bajo riesgo⁷. También se les exige pasar a la intermediación financiera la provisión de los bienes sociales que tradicionalmente proveían. La principal reforma es la privatización de la seguridad social mediante regímenes de pensiones basados en la capitalización individual (Fondos Privados de Pensiones) y los seguros privados de salud. Los Fondos de Pensiones se convierten en el principal inversionista en títulos financieros y comprador de bonos de deuda pública, como es el caso de los Fondos estadounidenses. Los aseguradores de salud también se convierten en un importante intermediario financiero.

Los mercados financieros, en los que se negocia la deuda pública, prestan estricta atención al manejo fiscal de los países, porque de ello depende gran parte de sus rentas. No sólo imponen la disciplina fiscal para garantizar el pago de la deuda pública, sino que además se inscribe el ajuste fiscal en una política que debilita la demanda interna y aumenta el excedente exportable y, con él,

6 Al no existir la posibilidad de crear base monetaria a través del crédito del Banco Central, la base monetaria que existe se genera mediante la monetización de las reservas en divisas. De manera que existe un respaldo en reservas internacionales de la masa monetaria existente. Esto es lo que se llama el ancla cambiaria de la moneda. El régimen monetario corresponde a un patrón divisa, que es una especie de patrón oro. El caso más extremo fue el Plan de Convertibilidad argentino, el cual supone una paridad peso-dólar. Pero existe un paso adicional, que es el de la dolarización, que consiste en eliminar completamente de la circulación la moneda nacional y instaurar oficialmente el dólar como moneda nacional, como se ha dado en varios países de América Latina.

7 Supuesto, porque los bonos del gobierno se deprecian cuando las economías emergentes sufren crisis financieras, como sucedió en Argentina a comienzos del siglo XXI.

las divisas para pagar las rentas financieras, con esa política se eliminan todos los subsidios que se dirigen al sector privado, se aumentan las cargas al consumo, como el IVA, y se flexibiliza el régimen salarial para reducir los ingresos del trabajo. En suma, se busca un superávit de la cuenta comercial, mediante la contracción de la demanda interna, para acopiar las divisas requeridas para pagar las rentas financieras (Lordon 1997, 124), lo que tiene un efecto depresivo sobre la economía (Salama 2001, 1).

A los mercados financieros se les asigna la función de vigilar la política económica. Se establece así un compromiso entre la política y las finanzas. Pero, puesto que el Estado es el deudor y los mercados financieros los acreedores, esto implica una subordinación de las autoridades gubernamentales a los dictados de los mercados financieros. Y estos mercados, en los que actúan los poseedores de activos financieros, se vuelven guardianes de las políticas antiinflacionarias (Lordon, 122).

Estas políticas favorecen a los poseedores de títulos financieros porque una menor inflación aumenta el valor real de los activos financieros y de sus rentas financieras, y porque las políticas antiinflacionarias suelen elevar los tipos de interés reales. Por ello, para dicho capital es institucionalmente clave que se mantenga la equivalencia monetaria, que la moneda conserve su capacidad de compra, y que el sistema de activos y pasivos financieros no tenga dificultades para ser saldado (Algietta y Cartelier 1998, 138-139), aunque paradójicamente, el comportamiento de ese capital atenta contra estos principios.

Las políticas antiinflacionarias combinan la reducción de la demanda agregada, para reducir la inflación, con la apertura de los mercados financieros, para facilitar la consecución de rentas financieras. Estas políticas deprimen la inversión productiva y el crédito destinado a financiar la economía real, e imponen reducciones de salarios (Torres, 315, 317). De acuerdo con Théret (1992) se crea un régimen “liberal-rentista”, similar al que predominó en siglo XIX, en el que los que financian al Estado (rentistas) sólo aceptan financiar la deuda pública a cambio de un compromiso de estabilidad macroeconómica (Lordon, 123).

A este tipo de políticas se lo denomina “desinflación competitiva”. La proclamación de la lucha contra la inflación como objetivo central de la política económica y la satanización del financiamiento monetario del déficit público llevan al crecimiento de los préstamos al sector público. Al privilegiar el financiamiento no monetario del Estado se necesita crear mercados financieros profundos y líquidos que proporcionen negociabilidad y liquidez a los títulos de deuda pública, de modo que se puedan negociar en las mejores condiciones de reversibilidad para los inversionistas (Lordon, 93, 122).

Como dice Lordon (p. 123) la titularización y la negociabilidad de los mercados financieros profundos y líquidos permite una reacción rápida (casi instantánea) de los tenedores de activos que pone en entredicho la credibilidad de los gobiernos para cumplir sus compromisos de estabilidad nominal, preservar la solvencia pública y restaurar la rentabilidad. La magnitud de las sumas financieras que se pueden movilizar contra la confianza de un gobierno no puede ser contrarrestada por ningún banco central, y esto expone a los gobiernos a fuertes sanciones, en términos de prima de riesgo sobre la tasa de interés en los mercados internacionales, o de devaluación. Lordon añade que el interés de los rentistas es “entonces [someter a los gobiernos] a la vigilancia de los agentes financieros que utilizan a fondo la asimetría del poder que les confiere el período actual” (p. 123).

Los Estados Nacionales quedan maniatados y obligados a conseguir los equilibrios macroeconómicos. Mientras que se da existe libertad absoluta a los movimientos de capitales, se resta capacidad a los gobiernos para escapar a la voluntad de los capitales que se desplazan a escala internacional, salvo parcialmente al de Estados Unidos (Torres, 326). Se crea una “dictadura de los acreedores” (Aglietta y Cartelier, 244). Esta dictadura no sólo se ejerce mediante la ingerencia en las decisiones de las empresas privadas y de los gobiernos sino que también se utiliza para inducir cambios en la regulación financiera y fiscal, para hacerla más favorable a los intereses de los rentistas financieros, tal como se acaba de exponer. Para la escuela francesa de la regulación esto re presenta un cambio en la relación dominante, en el que la relación salarial es sustituida por la monetario-financiera (Boyer 1999, 37). Para esta escuela, el papel dominante de la relación monetario financiera viene acompañado de nuevos principios de regulación. Boyer (p. 54-55) expone esos principios, a los que añadimos nuestra interpretación:

- ❖ La propiedad pública de alguna empresas debe pasar someterse a contratos de “principal-agente” para que queden bajo control directo de la autoridad fiscal (ministro de hacienda, de finanzas o su equivalente) y se administren en función de los resultados financieros, desligándolas del proceso político tradicional que implica la intervención de diferentes actores sociales, económicos y políticos, a través de los ministerios sectoriales o los gobiernos locales.
- ❖ La política monetaria debe perder todo carácter discrecional y cumplir reglas preestablecidas para que las autoridades monetarias no interfieran la libre circulación de los flujos financieros y la correspondiente extracción de rentas, aunque en casos de crisis las autoridades deben emprender operaciones de salvamento para socializar las pérdidas.

- ❖ Privatizar los servicios públicos o exponerlos a la competencia para que los ciudadanos puedan revelar sus preferencias y los precios expresen la justicia social, porque recompensan “a cada uno según su contribución”. Esto justifica la prestación privada de los servicios públicos y de servicios sociales en general, y hace parte de un discurso ideológico que busca neutralizar la reacción de los asalariados al desmonte de los derechos sociales (Boyer, p. 38).
- ❖ A los principios que enumera Boyer⁸, agregamos otro que señala Aglietta (2000): los gobiernos se deben financiar con medios no inflacionarios para proteger el valor de los activos financieros, y para propiciar la emisión de títulos de deuda pública, muy atractivos para los ahorradores.

Quienes defienden la liberación financiera basan estos principios en el argumento de que los mercados financieros canalizan el ahorro hacia las empresas y gobiernos que necesitan financiación. Argumentan que las finanzas del mercado permiten distribuir los riesgos entre una multitud de actores, y así garantizan la evaluación confiable de la rentabilidad de los proyectos económicos y el financiamiento de la innovación, claves para el crecimiento (Amiech 2003, 32). En opinión de sus promotores, la liberación financiera debería favorecer la inversión productiva, repartir el riesgo a través de los mercados de derivados, y propiciar la estabilidad del crecimiento gracias a la especulación (Boyer, 5).

En el discurso de la globalización estos argumentos se extienden a escala mundial. Por un lado, los movimientos de capital financiero llevarían a una redistribución del ahorro a escala mundial. Por el otro, esta forma de financiar la economía mundial sería óptima para distribuir los capitales en el mundo. Estos irían allí donde las utilidades descontadas sean las más elevadas, a los países en donde las inversiones creen el máximo de nueva riqueza. Por ello, para los defensores del modelo, como el FMI y el Banco Mundial⁹, las reglamentaciones nacionales a los movimientos de capital frenan la inversión y el crecimiento (Kremp 2003, 93).

No obstante, los resultados han sido exactamente los opuestos. La posibilidad de riesgo sistémico se ha acentuado y el poder de la especulación ha subvertido la capacidad de crecimiento, tal como se observó en sudeste

8 Otro principio que menciona Boyer (p. 55) es el de sustituir los institutos de investigación pública por subvenciones a la I&D privada.

9 Hoy en día aceptan ciertos controles a los movimientos de capital financiero, aunque de todas maneras esos mercados deben permanecer abiertos.

asiático en 1997. Lo que se aprecia es un aumento del consumo de los grupos más favorecidos en vez de un fortalecimiento de la inversión, fenómeno que se ha presentado claramente en América Latina (Boyer, 55).

Es necesario precisar que los protagonistas de los mercados financieros no son una multitud de pequeños ahorradores en busca de depósitos seguros remunerados razonablemente, sino inversionistas institucionales que compiten entre por obtener el mayor rendimiento posible: Fondos de Pensiones, fondos comunes de depósitos (como las compañías de seguros de vida), fondos de *performance*. Su poder sobre los mercados obedece a que concentran el ahorro de los hogares (Amiech, 36)

Los actores de las finanzas no están en el mercado para evaluar las perspectivas objetivas de ganancia de las diferentes empresas y seleccionar prudentemente los proyectos económicos más prometedores. Están para exigir una rentabilidad financiera elevada a las empresas en las que tienen capital, cualesquiera que sean las consecuencias sobre las demás variables económicas. Esta obsesión por la rentabilidad desconecta la esfera financiera de las necesidades de la economía real (Amiech, 36-37). Así, la financiarización implica en teoría una reducción de los recursos destinados a inversión porque el ahorro se destina a la especulación financiera (Salama 1996). En consecuencia, se desacelera el crecimiento de la productividad, de modo que el aumento de la ganancia que se puede trasladar a la renta financiera se debe conseguir mediante una reducción de los salarios o un aumento de la jornada de trabajo, para aumentar el trabajo no remunerado, lo que propicia un aumento de la plusvalía absoluta.

Aunque esta argumentación sea válida, y más adelante veremos que hay un deterioro de los ingresos del trabajo, el proceso es más complejo, porque también se observan aumentos de la productividad que han permitido que la renta financiera aumente sin cesar y sea soportada por el aparato productivo. En estos aumentos inciden varios factores, entre los que destacamos tres: 1) cambios microeconómicos en el corazón de las empresas: cambios organizacionales y, por tanto, en las relaciones políticas que permiten introducir tales cambios (Chesnais 2001, 57). En particular, cambios en la organización del trabajo que permiten obtener ganancias mediante reducción de tiempos muertos, producción *justo a tiempo* (cero inventarios), mayor flexibilidad e intensificación del ritmo; 2) el cambio tecnológico en la informática y las telecomunicaciones, que ha permitido aumentar la productividad automatizando y descentralizando los procesos productivos (Chesnais, 54), y 3) la financiación de la inversión mediante la emisión de crédito, que en los hechos invalida el argumento de que se debe aumentar el ahorro para financiar la inversión (Salama 1996, 218-220). Este argumento, que utiliza para justificar el

ajuste fiscal y crear los Fondos privados de pensiones (porque canalizarían el ahorro de los trabajadores), no sólo no pasa la prueba empírica, sino que, además, invierte la causalidad real (pues la inversión es la que jalona el ahorro), como mostraron los trabajos keynesianos iniciales (Amiech, 33). Como dice Salama “La inversión no está entonces limitada por el ahorro existente, sino por la insuficiencia del crédito (...) los créditos crean los depósitos, de tal suerte que cuando un banco financia un proyecto de inversión participa en la creación de un nuevo depósito” (p. 220), y así se encadenan los planes de financiación que anticipan el ahorro futuro.

En lo que hemos dicho hasta ahora, existen dos elementos institucionales que se deben tener en cuenta por sus implicaciones para nuestro análisis. El primero es el papel de los Fondos de Pensiones, que por jugar un rol activo en la financiarización y ser, a la vez, instituciones centrales en la política social, adquieren importancia en el debate político en América Latina. El segundo elemento son los grupos económicos, por cuanto se constituyen en la principal forma de organización del capital y se convierten en el principal eslabón interno de las reformas en la región.

Como ya señalamos, los Fondos Privados de Pensiones han llegado a ser uno de los actores institucionales más importantes en los mercados de capitales, por cuanto son los principales inversionistas financieros. Ese proceso ha sido jalonado por los Fondos estadounidenses. El origen de esos Fondos son los planes de jubilación de las empresas creados antes de la segunda guerra mundial, y que entraron en crisis a comienzos de los setenta. Lordon señala que esos planes tenían prestaciones definidas y eran manejados por los empleadores (2000, 34-35). Su diseño inicial respondía a la necesidad de asegurar la fidelidad del trabajador hacia la empresa; pero, además, se convirtieron en un mecanismo de descuentos tributarios. La reestructuración de las empresas en los setenta llevó al licenciamiento de trabajadores y al abandono de las tareas de protección social. La empresa perdió su carácter de “empresa providencia”, y las pensiones se empezaron a manejar en forma individualizada, registrando la cotizaciones en una cuenta personal de cada asalariado que es transferible de un empleador a otro. Así se formaron los Fondos de Pensiones y los fondos mutuales, que se reglamentaron en 1974¹⁰ definiendo a los asalariados y pensionados como cotizantes individuales cuyos beneficios pasaban a depender de una buena gestión financiera. En 1981, un nuevo régimen incitó a trasladar los antiguos planes de prestaciones definidas de las empresas a planes individualizados completamente separados de

10 Employees' Retirement Security Act (ERISA).

ellas. Se abonó así el terreno para los intermediarios financieros, a los que se delegó la gestión de planes y Fondos, los cuales quedaron concentrados en un pequeño grupo de agentes que armaban portafolios a medida que se desreglamentaban los mercados financieros. Esto se tradujo en una modificación del carácter económico de los Fondos, que de ser instituciones que manejaban ahorros modestos pasaron a ser instituciones centrales del capital financiero, de propiedad privada, y a tomar el primer lugar en la categoría de “capital especulativo” (Chesnais 1996, 27).

La ubicación de los Fondos de Pensiones en el corazón de la economía estadounidense permitió que los propietarios del capital (inversionistas financieros, accionistas o acreedores) reconquistaran el control de las empresas, después de haber sido largamente relegados por los administradores. Por ello, Lordon afirma que la economía de Estados Unidos “ofrece ya el aspecto de un régimen financiarizado maduro, y el tipo de efectos que allí producen los grandes organismos administradores del ahorro colectivo son visibles de manera casi cotidiana” (p. 9).

La caracterización económica de los Fondos de Pensiones es compleja. Por un lado, son el resultado de la acumulación de cotizaciones con base en los salarios, que garantiza al cotizante una pensión regular y estable en el futuro. Son entonces arreglos institucionales que centralizan los recursos en forma de regímenes privados obligatorios, cuya base inicial es el salario. Por otro lado, el monto del ahorro y de las cotizaciones acumuladas les permite actuar como instituciones financieras no bancarias, cuyo objetivo es maximizar el rendimiento del capital invertido. Esto contrapone los intereses de los asalariados – que desean salarios altos, más empleo, bajos intereses– y de los pensionados –que desean intereses y ganancias altas– y deteriora el pacto social entre generaciones (Laguérodie 2003, 178-179). También crea un conflicto de intereses entre los trabajadores, que esperan la estabilidad de su ahorro en el largo plazo, y los inversionistas, que esperan beneficios en el corto plazo (Lo Vuolo 2001, 95-96). Y cuando se privilegia la rentabilidad financiera en el corto plazo, los Fondos se pueden manejar en beneficio de sus administradores (integrados a grupos financieros) y no necesariamente de los trabajadores. Hay que advertir que los trabajadores no tienen incidencia en el manejo de esos Fondos.

Boyer (2000, 53-56) documenta la enorme presión para que se establezcan Fondos de Pensiones. Destaca el papel del Banco Mundial y de la OCDE, y examina el efecto demostración de Fondos de Pensiones estadounidenses sobre los mercados financieros¹¹. Nos recuerda que el Conseil d'Analyse

11 El artículo de Boyer se refiere al caso de Francia, pero sus conclusiones se pueden generalizar.

Économique de Francia ofreció la posibilidad de una jubilación flexible y voluntaria *à la carte*, con la condición de una total neutralidad actuarial, que facilitaría la absorción del choque demográfico. A esto se suma la opinión de algunos “expertos” acerca de la falta de sostenibilidad del sistema vigente (de reparto) por los desbalances demográficos y financieros; el hecho que la rentabilidad de los sistemas de capitalización es superior al aumento de la productividad del trabajo, y que algunos izquierdistas opinan que los Fondos pueden ser un mecanismo para dar poder a los trabajadores (una especie de transición suave del capitalismo financiero al socialismo). Frente a esta opinión hay que tener en cuenta que los Fondos luchan por aumentar la rentabilidad reduciendo la participación de los salarios en el valor agregado, y por la vigencia de la economía de mercado, en especial en los mercados financieros. Por último, los mismos expertos indican que la pensión debe depender del ahorro de cada individuo durante su vida laboral, el cual debe delegar a especialistas financieros (para eso son los Fondos) para que pueda construir su propia pensión mediante el uso adecuado de los mercados financieros (Boyer, 55-56).

Aquí no se discuten esos argumentos. Basta resaltar que los Fondos tienen efectos macroeconómicos adicionales (a los de la lógica especulativa) por su influencia en el comportamiento de las familias. Han modificado el comportamiento de las familias estadounidenses, y ese comportamiento se ha generalizado en otras regiones a medida que se han extendido los sistemas de capitalización individual. El envejecimiento de la población ha llevado a que los hogares acumulen una riqueza financiera creciente en proporción a su ingreso disponible (Aglietta y Cartelier, 244). Hoy en día, la propiedad salarial toma un carácter financiero que nada tiene que ver con el contrato social de asistencia recíproca entre ciudadanos. Y entre los trabajadores se crea un efecto riqueza que lo lleva a apoyar las reformas (Friot 1998, 25-26).

Lordon indica que, en 1999, el 25% del ingreso de las familias estadounidenses correspondía a ingresos financieros, que sustituían a los aumentos del salario directo que recibirían en una situación normal de tensión del mercado de trabajo (2000, 69-72). El encadenamiento de los hogares a los activos financieros crea un efecto riqueza que se refleja en un aumento del consumo, pero que se puede revertir en una situación de deterioro financiero, y afectar la economía real mediante la contracción de la demanda final. De modo que una crisis financiera no afectaría solamente a los profesionales de las finanzas sino también a los hogares. Los profesionales se encontrarían en incapacidad de pagar las deudas adquiridas para especular. La degradación financiera llevaría a una contracción de los créditos bancarios que puede ser severa (*credit crunch*), en una situación en que los agentes tienen la mayor necesidad de liquidez,

pues los créditos evitan la liquidación de sus portafolios a menor valor. La creciente implicación financiera de los hogares, cuya demanda se ve afectada por la suerte de los mercados financieros, hace que un *crack* financiero tenga grandes efectos multiplicadores en la esfera real.

Si bien los Fondos de Pensiones han llegado a ser un agente institucional de gran peso en los mercados de capitales, desde el punto de vista de la organización de la propiedad del capital, los Grupos Económicos se han constituido en la principal forma de organización. Aún los Fondos son propiedad de un Grupo, lo que no quiere decir que los recursos que manejan sean de su propiedad, porque en teoría son de los trabajadores, aunque los criterios de manejo respondan en últimas a los intereses del Grupo propietario. Un grupo es un conglomerado de empresas cuya cabeza es por lo general una sociedad *holding*, que centraliza los activos productivos y financieros y es el centro de decisión financiera. A partir de 1980 los grupos también se han financiarizado, lo cual significa una multiplicación de circuitos directos de valorización del dinero ($D' > D$) que no pasan por el ciclo de producción. La búsqueda de ingresos financieros rápidos ha encontrado terreno propicio en el mercado de cambios, que les impone una gestión centralizada de su tesorería, lo que ha sido facilitado por la desreglamentación de los mercados financieros (Serfati, 144-146, 168).

Chesnais (2001, 51) señala que este fenómeno se debe entender como una fuerte compenetración entre las finanzas y la industria, que exige que los Grupos disfruten de una libertad total en la localización de sitios de aprovisionamiento, producción y comercialización. Aunque esta afirmación es válida, y es preciso recordar que muchos Grupos han surgido alrededor de una industria particular, el peso de las finanzas en su comportamiento de los grupos es cada vez es mayor, hasta el punto de ser la lógica dominante.

La importancia de la configuración de los Grupos en nuestro análisis consiste en que este tipo de organizaciones son los principales eslabones internos de apoyo a las reformas en América Latina. La relación entre la cabeza de los principales Grupos de un país de la región y el poder ejecutivo sustituye la relación tradicional entre los gremios económicos y el poder. Esos Grupos, que además controlan los medios de comunicación, defienden reformas favorables a sus intereses.

2. Financiarización en América Latina

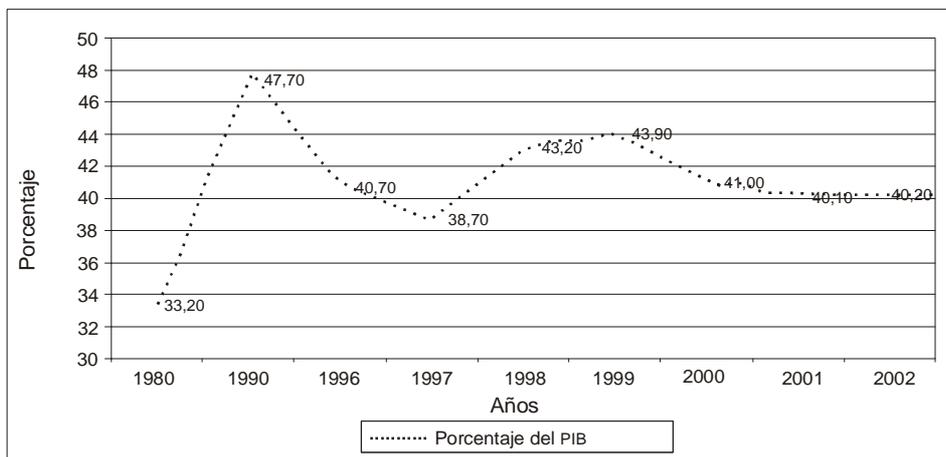
La dinámica de la financiarización que hemos expuesto tuvo consecuencias en todos los países, e indujo cambios cualitativos en los procesos económicos e institucionales, como veremos más adelante. Es preciso diferenciar entre

países desarrollados y los demás. Para el segundo grupo de países, la gráfica 3 muestra que los allí llamados países en desarrollo recibieron recursos externos en forma de préstamos durante los años setenta y comienzos de los ochenta, y que esos recursos externos volvieron en forma de inversiones de portafolio y privatizaciones desde finales de los ochenta hasta finales de los noventa. Este flujo de recursos no sólo produjo ciclos de auge y crisis en muchos países (en especial de América Latina, África y Asia, y en el último período en el Sudeste Asiático y en Europa del Este) sino que en este proceso se produjeron las reformas que afectaron la política social, como también veremos más adelante.

La lógica financiera tiene un efecto considerable en la dinámica de las economías de América Latina (Marques-Pereira 2003, 33). Esto se puede evidenciar en los dos grandes ciclos económicos que se han presentado en la región desde los setenta, y que coinciden con el proceso de financiarización de la economía mundial. Estos ciclos se caracterizan por una entrada de capitales externos, acompañada de una aceleración del crecimiento económico, que desemboca en una crisis, seguida de una etapa de deterioro económico y fuga de capitales. El primer ciclo va de la segunda mitad de los setenta hasta

Gráfica 3

Flujos netos de inversión a los Países en desarrollo, millardos de US dólares



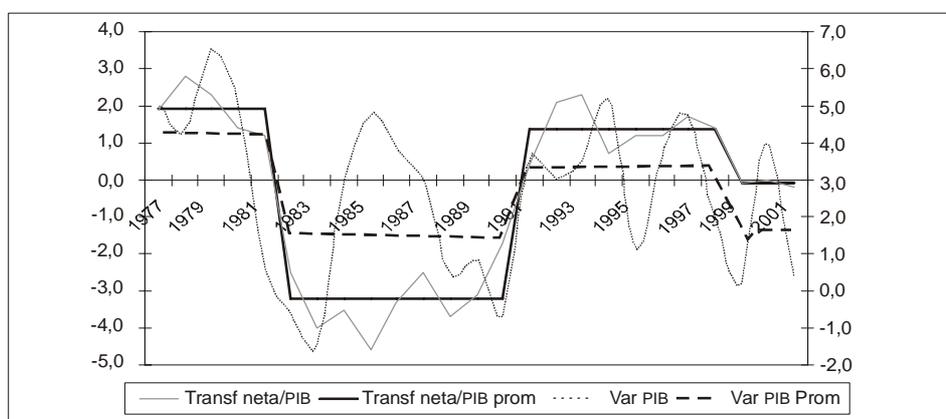
Fuente: MUSSA, Michael (2000) (Economic Counselor and Director of Research IMF) Factors driving global economic integration. Presented in Jackson Hole, Wyoming at a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City on "Global Opportunities and Challenges," August 25. Tomada la gráfica el 20 Octubre de 2003 de <http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/082500.htm#intro>

comienzos de los noventa¹², y el segundo, desde entonces hasta nuestros días (2004), sin que la etapa del deterioro económico haya terminado hasta el momento. A nuestro juicio se trata de dos burbujas especulativas, aunque la sustentación de esta afirmación está fuera de los alcances del artículo. Durante el primer ciclo los recursos llegaron principalmente en forma de endeudamiento y en el segundo, en forma de inversiones de portafolio y privatizaciones. El cambio de naturaleza de los recursos que llegaron durante el segundo ciclo fue posible gracias a las reformas que desregularon los mercados de capitales de los países latinoamericanos, que también dinamizaron a los grupos financieros domésticos, y se convirtieron en fuentes adicionales de liquidez a través del crédito.

En la gráfica 4 se aprecia lo que acabamos de afirmar. El comportamiento del primer ciclo es el siguiente: desde la segunda mitad de los setenta¹³ hasta

Gráfica 4

América Latina y Caribe transferencia neta de recursos externos* y crecimiento del PIB



Fuente: CEPAL (2002), gráfico 5.3. Cálculo promedios realizados por el autor.

* La transferencia neta de recursos equivale al ingreso neto de capitales (incluidos los no autónomos y errores y omisiones), menos el saldo en la cuenta de renta (utilidades e intereses netos). Para el tipo de cambio real efectivo de las importaciones, se tomó la mediana para América Latina, que corresponde al promedio de los índices del tipo de cambio (oficial principal) real de la moneda de cada país con respecto a las monedas de los principales países con que cada país tiene intercambio comercial, ponderados por la importancia relativa de las importaciones hacia esos países. Las ponderaciones corresponden al promedio del período 1994-1998.

12 A este ciclo hacen referencia Salama y Valier (1991, cap. 6).

13 Los datos del gráfico comienzan en 1977, no se tuvo acceso a cifras anteriores.

1981, la transferencia neta de recursos externos (entradas netas de capital y saldo neto de intereses y utilidades) hacia América Latina y el Caribe, que fue en promedio del 1,9% del PIB, estuvo acompañada de un crecimiento anual promedio del PIB de 4,3%. En 1982 se ocurrió la crisis de la deuda externa, y comienza el ajuste, hasta 1990, con una transferencia neta de recursos externos negativa de -3,2% del PIB en promedio, y una reducción del crecimiento anual promedio de la economía del 1,4%, inferior al crecimiento de la población. Durante el segundo ciclo los capitales retornan desde 1991 hasta 1998 y dan lugar a una entrada neta de recursos externos equivalente al 1,4% del PIB, acompañada de una aceleración del crecimiento del PIB al 3,4% promedio anual, pero la entrada de capitales se frena en 1999 debido a la crisis del Brasil, se produce entonces un flujo negativo que hasta 2001 equivalía a -0,1% del PIB y un nuevo deterioro de la tasa de crecimiento del PIB, que cae al 1,6% promedio anual.

Estas cifras promedio indican que el crecimiento del PIB va en la misma dirección de la entrada de recursos externos. Pero el promedio oculta las situaciones particulares, como la magnitud del deterioro de algunas economías en fase del ajuste del primer ciclo, o la crisis mexicana de finales de 1994 y 1995, en la fase de aceleración del crecimiento del segundo ciclo. Este proceso merece un estudio más detallado.

Cada ciclo comienza con un crecimiento inflado de la demanda, que se financia con fuentes externas extraordinarias que aparecen en forma súbita y así mismo desaparecen¹⁴. Pero hay una contrapartida interna. El crecimiento de la demanda de los países que reciben recursos se logra mediante el endeudamiento de los agentes locales. En el caso del sector público, mediante el déficit fiscal, y en el del sector privado tendríamos que hablar de un déficit del sector privado (que poco se menciona). Dicho endeudamiento no es necesariamente externo. Una parte proviene del exterior, pero el crédito externo a un agente financiero puede, a su vez, generar créditos internos de ese agente a otros sectores de la economía. Además, las reformas han beneficiado a las instituciones financieras al darles mayores posibilidades de multiplicación monetaria a través del crédito, eliminando los encajes y las inversiones forzosas (Ocampo y Martín 2003, 116).

No obstante, los ciclos no se reducen al movimiento de entrada y salida de capitales y de expansión del crédito. Los capitales externos que entran y la

14 No es un crecimiento de la demanda por la vía del fortalecimiento del ingreso permanente de los asalariados y en general de las personas, lo cual podría crear el espacio para el crecimiento económico.

expansión del crédito del sistema financiero tienen, como ya mencionamos, una contrapartida: pasivos financieros en algún sector de la economía, que corresponden a deudas del sector público y del sector privado. La consecuencia es que el manejo financiero de las empresas, las familias y el gobierno termina girando en torno al pago de las acreencias financieras. En el caso del gobierno, los acreedores son quienes finalmente aprueban o desaprueban la política económica, y en particular la política fiscal; así inciden de manera directa en la política social, pues entre otras cosas la política fiscal determina cómo se asignan y financian los gastos sociales.

El crecimiento de la demanda agregada mediante la entrada de capitales y el aumento del crédito interno tiene límites. Por un lado, la sostenibilidad de la balanza en cuenta corriente, y por el otro, el nivel de endeudamiento de los agentes económicos; la deuda puede incluso autonomizarse, es decir, el endeudamiento se convierte en fuente de nuevo endeudamiento: deuda para pagar el servicio de la deuda (como sucedió en la crisis de 1982) (Salama y Valier 1991, 113-119). El proceso lleva a que uno de los dos límites, o ambos al mismo tiempo, se rompa. Cuando eso sucede los capitales interrumpen de forma intempestiva su flujo a los países y exigen la devolución de los recursos allí colocados, lo que produce una contracción inevitable y abrupta de la demanda que induce profundas recesiones.

El proceso de entrada de capitales, expansión del crédito y salida abrupta de recursos configura una burbuja especulativa. Esta deja de ser un fenómeno transitorio y se convierte en una característica permanente del régimen de acumulación financiarizado de la región. La “volatilidad financiera” que de allí se deriva lleva a que las economías terminen siendo destruidas por sus efectos perversos, lo que deteriora las condiciones sociales de la población¹⁵.

Pese a la dinámica de los ciclos, al final del proceso se detecta que el nivel de endeudamiento global, interno y externo, de la región es muy alto, y se vislumbra un panorama futuro sombrío. En el caso de la deuda externa, el nivel sigue siendo muy alto, hasta el punto de que los países de la región son los más endeudada entre los no desarrollados. El nivel de endeudamiento no ha disminuido a pesar de los programas de ajuste que se han impuesto al continente, y desde el punto de vista político será cada vez más difícil adoptar este tipo de programas por la fatiga de las poblaciones con esta terapia. La deuda externa de América Latina era de US \$ 790 miles de millones en 2001, contra 600 de Asia del Este y el Pacífico, 370 del antiguo bloque soviético, 320

15 Una buena descripción de la burbuja se encuentra en Salama (1996, 237-241).

del Medio Oriente y África del Norte, 210 del África subsahariana y 160 de Asia del Sur (cuadro 4). La gráfica 5 indica que después de la crisis de 1982 la deuda externa de la región siempre ha sido superior al 40% del PIB, excepto en 1997.

Cuadro 4

Deuda externa de los países en desarrollo, 2001
(Miles de millones de dólares)

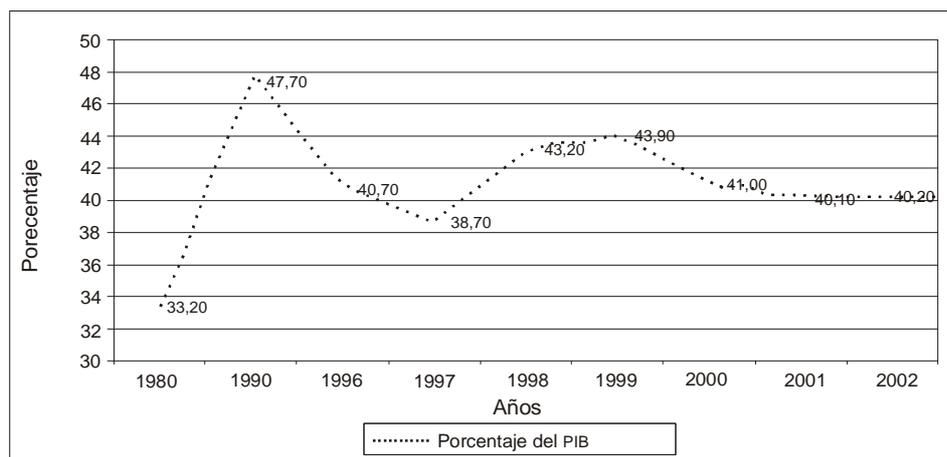
| REGIÓN | STOCK | SERVICIO |
|-----------------------------|-------|----------|
| Asia del Este y el Pacífico | 600 | 94 |
| Antiguo bloque soviético | 370 | 58 |
| América Latina | 790 | 157 |
| Medio-Oriente | 320 | 44 |
| Asia del Sur | 160 | 14 |
| África Subsahariana | 210 | 15 |

Ver la lista de países en Millet y Toussaint (2002, 241-242).

Fuente: Banco Mundial *Global Development Finance 2002*; cálculos Millet y Toussaint (2002, 118, 128).

Gráfica 5

Deuda externa en América Latina como porcentaje del PIB



Fuente: Azpiroz, Fossati, Mendoza (2003), numeral 7.1.

La causa principal de este endeudamiento se ha atribuida al déficit fiscal, habida cuenta de que en los momentos de crisis la mayor carga de la deuda externa se concentró en cabeza del gobierno nacional, aunque en forma sospechosa se olvidó mencionar que esta concentración obedeció en gran a que el gobierno nacional tuvo que endeudarse para mantener el flujo de capitales y aplazar la crisis, y asumió gran parte de la deuda del sector público descentralizado y del sector privado, a los que tuvo que recatar para cumplir las obligaciones con los acreedores (Giraldo, 1998^a; Cepal 2002, 147-150). Al culpar al déficit fiscal se exigen ajustes fiscales para lograr los equilibrios financieros perdidos (e inalcanzables). Pero, de acuerdo con lo que hemos visto, los desequilibrios financieros también pueden ser explicados por la lógica especulativa del capital financiero, de modo que las dificultades fiscales son, más bien, una consecuencia que la causa principal, aunque es claro que no existe una causalidad lineal de una sola dirección. No se puede afirmar que no haya aventuras fiscales, y que detrás de ellas no exista una actitud irresponsable de los políticos, que se aprovechan del aumento del gasto para lograr ventajas políticas, la acusación principal de los neoliberales. Pero esas aventuras no son posibles si no son financiadas, y se las alienta cuando el financiamiento es abundante. Es un error ocultar la responsabilidad del capital financiero.

Sin embargo, el aparato ideológico dominante impone la idea de que la responsabilidad es del desajuste fiscal. Y con base en este diagnóstico se exigen programas de ajuste que Busca crear un excedente en la balanza comercial para generar las divisas para hacer las transferencias financieras correspondientes a pagos de intereses, rendimientos financieros y remesa de utilidades, además del pago del principal. Como remarca Salama (1996, 232-234), ese superávit comercial está en manos del sector privado, que recibe los ingresos de las exportaciones (excepto en los países exportadores de materias primas producidas por empresas estatales, como en el caso del petróleo), mientras que la mayor parte de las transferencias financieras está en cabeza del Gobierno Nacional, que carga con la mayor parte de la deuda externa. El gobierno se ve forzado entonces a colocar bonos para captar el superávit privado, se absorbe así gran parte del ahorro nacional y se generan el efecto de *crowding out* (absorción del ahorro que debería estar financiar la inversión del sector privado). Puesto que la rentabilidad de los bonos de deuda pública está ligada directa o indirectamente a la devaluación, y se estimula la devaluación para lograr el superávit comercial, se incrementa el costo fiscal de los bonos, que el gobierno no puede pagar y, por tanto, debe recurrir al Banco Central, que al final termina emitiendo moneda para comprar los bonos. Este fue uno de los mecanismos que desataron la hiperinflación en los países latinoamericanos en los años ochenta.

Quines defienden la neutralidad de los mercados y pretenden que los mercados financieros no son responsables de las crisis en un marco de libre circulación de capital y eliminación de las restricciones financieras, deberían analizar la reciente crisis argentina para validar su pretensión. El comportamiento de “manada” de los inversionistas financieros, que se precipitan en masa o huyen de un lugar en forma atropellada por un simple rumor, es un reflejo de las imperfecciones del mercado financiero (Marques-Pereira, 34, 38). Ese comportamiento, que ha arrastrado a la crisis a muchos países y empresas, ha enriquecido a unos pocos y arruinado a muchos en el camino, evidencia que el capital financiero actúa de manera cada vez más autónoma con respecto a las necesidades de financiación de la economía real.

3. Capital financiero es poder político

La lógica financiera expresa un poder real y concreto sobre la sociedad. Las acreencias financieras reflejan derechos de propiedad y derechos de renta sobre el producto social. Como dice Orléan:

Fundamentalmente el poder acreedor se mide por su capacidad de transformar el dinero en deuda y la deuda en propiedad y, a través de ello, influir directamente sobre las relaciones sociales que estructuran nuestras sociedades (...) El dinero es fuente de poder cuando toma la forma de fondos prestables, de los cuales las empresas tienen necesidad imperativa para continuar su producción (...) el poder abstracto del dinero se transforma en poder efectivo sobre la producción, sobre la inversión y sobre el salario” (p. 194).

Y añade que esta función de la deuda no sólo concierne al capital productivo, sino que se extiende a las necesidades del Estado en materia de financiamiento de los gastos públicos: “Por este camino, el poder acreedor pretende apropiarse de cierta proporción del poder político” (p. 194, nota pie 1).

Como dice Torres:

Tradicionalmente, el poder del dinero había estado vinculado e incluso confundido con el poder del Estado, porque éste asumía la capacidad última de determinar el alcance de la financiación, bien acuñando la moneda, bien regulando rigurosamente las relaciones monetarias, bien controlando la creación del dinero bancario (...) en esa situación, el lugar último del poder monetario estaba en el poder del Estado (o bien que el poder monetario era una extensión de éste último), mientras que los nuevos procesos que se han venido produciendo en la economía internacional ha hecho brotar un *nuevo* y ahora auténtico poder monetario en el sentido de que se ha desentendido del poder del Estado (pp. 302-303).

Surge entonces un nuevo tipo de poder, que cambia la forma de gobernar las relaciones económicas y sus consecuencias financieras y políticas. Un nuevo poder que condiciona el modo de plantear y resolver los problemas sociales. Las fuentes del nuevo poder monetario son, por un lado, la abdicación de los Estados de su capacidad para regular lo monetario y financiero, y por el otro, la plena autonomía y la libertad de movimientos del capital financiero (Torres, 313). En el caso de América Latina, esta autonomía se combina con el desmonte de los controles de cambios, es decir, con la instauración de un mercado libre de divisas¹⁶; así, los capitales entran y salen sin ningún control y se mueven por circuitos financieros privados.

El poder del dinero se ha “desestatizado”. Existe un nuevo poder monetario, diferenciado del Estado y de las instituciones democráticas tradicionales. Además, la política y la regulación monetarias se instrumentan en instancias menos transparentes (respecto a las de las políticas fiscales y demás políticas económicas) y, por tanto, más invisibles, lo que obvia los problemas de legitimidad cuando hay una apropiación privada de los recursos sociales (Torres, 304, 325-326). Como dice este mismo autor:

El nuevo poder monetario lleva consigo, como cualquier decisión sobre los modos de asignación de recursos, una solución distributiva determinada, en este caso diferente de la que se obtendría si se privilegia la producción de bienes y servicios o la creación de empleo en lugar de la especulación financiera. Teniendo en cuenta que ese poder se ejerce cada vez más al margen de las instituciones en que están representados así sea formalmente todos los intereses sociales, resulta que la consolidación del nuevo poder monetario significa que se impone una pauta distributiva sin debate social, sin permitir que los grupos sociales que no poseen los recursos financieros traten de mejorar su parte en el reparto del producto social (p. 330).

Para evitar el debate político se hace aparecer a la política monetaria como una política técnica y neutral, fijada por órganos independientes y aparentemente apolíticos, como los bancos centrales independientes. La modificación de la legislación financiera se justifica con el argumento de que debe ser ajena a las presiones económicas y políticas para garantizar la disciplina financiera, requisito indispensable para garantizar la libertad de los mercados. Con mercados libres, la libertad de capitales atraería inversiones, asignaría eficientemente los recursos y llevaría al crecimiento y al bienestar.

16 La mayoría de los países latinoamericanos tenían un control estatal sobre el mercado cambiario, que fue eliminado con la adopción de las reformas de finales de la década del 80 y comienzos de los 90.

Cabe observar, que quienes defienden este punto de vista reconocen implícitamente que la moneda no es neutral cuando afirman que un manejo “no prudente” de la misma puede generar inestabilidad macroeconómica, y efectos negativos sobre la economía real. Si fuera neutral no tendría esos efectos.

Las reformas y las políticas que han seguido los países no desarrollados reflejan el ascenso del poder financiero. Pero esta dinámica no puede ser explicada por la dinámica interna de cada país. No sólo porque existen otros factores que dan lugar a reformas, de los que se hablará más adelante, sino por las presiones internacionales para que se adopten. En el caso de América Latina no se puede pasar por alto que la crisis de la deuda externa puso a los países de la región en una posición desfavorable frente a la banca acreedora, comercial y multilateral. Y en las negociaciones con los acreedores tuvieron que aceptar la imposición de reformas orientadas a la economía de mercado, bautizadas con el nombre de “reformas estructurales”, que como lo indica ese nombre consisten en remover las estructuras que no permiten el libre funcionamiento del mercado (Chesnais, 46-48).

Las presiones se ejercen por canales formales e informales. Estos últimos consisten en sanciones de los mercados internacionales de capitales a las demandas de financiación, a través de mecanismos como el “riesgo país”¹⁷ y las firmas calificadoras de riesgo. Las sanciones dependen de los equilibrios macroeconómicos (en especial del equilibrio fiscal y de las reservas internacionales), de la regulación financiera (libre movilidad de capitales, banco central independiente), del compromiso y de la capacidad de la autoridad financiera para defender la estabilidad de la tasa de cambio, así como de los precios domésticos, del nivel de tributación del capital, de los controles a los movimientos de capital, de la regulación financiera, y de la privatización de la seguridad social y de los servicios públicos en general. En cuanto al equilibrio fiscal, no se puede pasar por alto que las decisiones en este campo significan aumentos de impuestos, de los precios de los bienes públicos¹⁸ y recortes del gasto gubernamental. Y determinar quién pone los nuevos recursos y quién sufre los efectos del recorte del gasto (por ejemplo, los maestros, las universidades, los militares, el sector judicial, etc.) es una decisión política.

Los canales formales son principalmente los organismos financieros multilaterales (en especial el FMI y Banco Mundial), y en América Latina hay

17 Puntos porcentuales (multiplicados por 100, que es lo que se conoce como puntos básicos) por encima de lo que pagan los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, que debe pagar un país para colocar sus bonos en los mercados internacionales.

18 Entre ellos las llamadas tarifas de los servicios públicos.

que añadir el BID y las autoridades económicas de Estados Unidos. Este país aplica en la región la consideración general que sintetiza Aglietta (2002): “El país que tiene la divisa clave asume la obligación de proporcionar la liquidez internacional para todo el sistema. Los otros países (en este caso los latinoamericanos) asumen la obligación de ajuste a una regla de cambio en la que el rigor puede ser más o menos grande” (p. 97). Todos estos organismos tienen sede en Washington D.C., y el papel determinante que cumplieron en la formulación de las reformas de la región dio pie a la expresión “Consenso de Washington”.

El Banco Mundial ha jugado un papel central en las dos últimas décadas (el BID simplemente se sujeta a los patrones del Banco Mundial) porque sus Préstamos de Ajuste Estructural están atados a reformas institucionales y a la adopción de políticas públicas, entre las que se destaca la política social, incluida la lucha contra la pobreza. Ya en los sesenta el Banco mostraba preocupación por el ambiente económico e institucional en el cual se ejecutaban los proyectos que financiaba, pues mucho de ellos fracasaban. Por ello, empezó a fijar condicionamientos de carácter sectorial. Pero fue en los ochenta, cuando inició los préstamos de ajuste estructural, que no están destinados a financiar componentes específicos de inversión, como era la tradición. Estos préstamos fueron en realidad una refinanciación de la deuda con el Banco y con otro tipo de organismos, como la banca privada, puesto que lo que se los pagos se financiaban con recursos del Banco. Para cada país, en esta operación no entra ni sale una sola divisa, se trata tan sólo de ajustes contables, de créditos nuevos que sirven para amortizar los viejos, proceso en el que la deuda es asumida por el gobierno nacional, para que las condiciones de los créditos nuevos se negocien con la Nación y abarquen el diseño institucional y las políticas públicas del país en cuestión. En la doctrina del Banco los países son libres de aceptar dichas condiciones, pero cuando necesitan recursos difícilmente se pueden negar a ellas (Mosley, Harrigan y Tøye 1991, 27, 30-31, 36; Garay 1991, 40).

Este papel del Banco se evidenció en los planes Baker (de 1985) y Brady (de 1989), que buscaban reducir la deuda externa latinoamericana y convertirla en acciones y obligaciones, y, en opinión de Garay (negociador colombiano con la banca internacional y conocedor del proceso desde adentro), “conceder un papel cada vez más prominente al Banco Mundial, para promover la realización de reformas estructurales con clara orientación de mercado en las economías altamente endeudadas” (p. 19). Añade que “El Banco Mundial (...) empieza a asumir el papel de catalizador, racionalizador y, a su vez, de coordinador principal del financiamiento externo de estos países (los latinoamericanos)” (p. 20). Y continúa afirmando que el Banco “centra su atención en la estrategia de desarrollo, en

la priorización de la actividad gubernamental, en la reestructuración de empresas estatales y su privatización en los casos que así se amerite, en la reforma de sectores claves como el financiero, el productivo y el externo, y en la modernización de los sistemas administrativos” (p. 54).

La privatización es un elemento de suma importancia en la negociación de la deuda externa, en la medida en que es un instrumento para convertir la deuda en capital, en forma de *swap*. Cuando algunas empresas públicas no pueden pagar su deuda, el pago se puede transformar en una participación del acreedor en la propiedad de la empresa, o de quien compre la deuda al acreedor (esto significa una privatización), compra que por demás se hace por debajo del valor nominal de la deuda, porque dichas acreencias se venden con descuentos en los mercados secundarios, y cuanto más altos más se agrava el problema de endeudamiento del país. Los descuentos podían superar el 90% del valor de la deuda de los países más endeudados en la época de la crisis de la deuda.

Las reformas estructurales latinoamericanas no sólo se adoptaron en el marco de las negociaciones con el Banco Mundial, sino también con el FMI y el BID y las autoridades económicas de los Estados Unidos. No obstante, hay que señalar que existe una gran asimetría en los procesos de decisión de esos organismos multilaterales. Los derechos de voto favorecen a los países desarrollados, entre los que se destaca Estados Unidos (con el 17,1% de los derechos de voto en el FMI y el 16,5% en el Banco Mundial), seguido por Japón (6,1% y 7,9% respectivamente), Alemania (6% y 4,5%), Francia (5% y 4,3%) y el Reino Unido (5% y 4,3%). Estos porcentajes les dan un gran poder puesto que ningún país en desarrollo tiene más del 1%, con excepción de China (2,9% y 2,8%), Rusia (2,8% y 2,8%) y Arabia Saudita (3,2% y 2,8%) (Millet y Toussaint 2002, 79, 87). La alta participación de Estados Unidos le confiere el derecho de veto.

Las reformas se presentan como un resultado inevitable de la globalización económica, pero como señala Boyer (1999):

Este término, utilizado a todo momento, no es inocente, porque sugiere que naciones, firmas e individuos son impotentes frente a un determinismo implacable, venido de otro lado... fuera del control político nacional” (p. 38). La globalización con frecuencia se presenta como un ‘fin del Estado-Nación’ (p. 39).

Sin pretender negar que la globalización lleva al debilitamiento del Estado Nación, es más realista, como dice Boyer (p. 39), pensar que el propósito de los grupos económicos y sociales más internacionalizados al invocar la globalización es el de presionar a los gobiernos para que revisen los arreglos institucionales que en el pasado favorecían los compromisos fordistas.

Según la escuela francesa de la regulación, los nuevos arreglos institucionales reflejan el predominio de la relación monetario-financiera sobre la relación salarial. Pero este análisis tiene dificultades cuando intenta explicar el proceso a través del cual un modo de regulación cede el espacio a otro. Desde nuestro punto de vista es necesario remitirse a la composición de clases sociales que está en la base del proceso económico y a la representación de esas clases en el orden político. Cuando esta no corresponde a los poderes dominantes en el orden económico, se desatan procesos que llevan a un cambio del orden político, bien sean graduales o violentos. Estos últimos se pueden manifestar en una crisis financiera, una explosión social o una acción militar. O en una combinación de ellas.

En síntesis, los poseedores del capital financiero han acumulado poder económico, y a través de un proceso político han logrado la adopción de reformas que adecúan la regulación económica y social en su beneficio. En los países no desarrollados, esa regulación se condensa en el Consenso de Washington e implica un cambio en el régimen público-estatal que analizamos más adelante. De acuerdo con Lordon (pp. 38-39) ese proceso refleja la tensión, nunca resuelta en el capitalismo, entre el capital industrial y el capital financiero. Después del fordismo, el eje de la balanza se aleja del capital industrial. Dentro de las empresas este fenómeno se manifiesta en el predominio de un poder accionario que se propone cerrar el gran paréntesis histórico del poder que había adquirido la tecnoestructura en su administración, lo que significa “el retorno a la esencia eterna del capitalismo, a saber, el *imperium* de los propietarios” (p. 38).

3.1 Cambio en la regulación público-estatal

Hemos visto que, desde los años setenta, los ciclos económicos de la región tienen una fuerte influencia del financiamiento externo y que los acreedores tienen un peso importante en las decisiones de política económica. Pero su intervención va más allá de decisiones coyunturales relacionadas con los programas de ajuste y el cobro de la deuda, porque promueven reformas en la regulación económica y en el diseño de las políticas públicas que sean más favorables a sus intereses, y faciliten la extracción de rentas financieras. Aquí no examinamos el proceso político a través del cual intervienen los acreedores porque en la adopción de las reformas intervienen otros agentes económicos y políticos, unos a favor, como los Grupos Económicos y la tecnocracia económica, y otros en contra, como las organizaciones sociales y la clase política local. Este análisis rebasa nuestro propósito por cuanto hay que tener en cuenta las particularidades nacionales, más aún porque en algunos

países existen otro Grupos con un peso económico y político importante que actúan con una lógica diferente, como los que están ligados al narcotráfico en el caso colombiano.

Para nuestros fines, basta señalar que en la región ha ocurrido una transformación del régimen público-estatal, que incluye cambios en el régimen fisco-financiero (Théret), en las instituciones gubernamentales y en las políticas públicas. Como hemos visto, esos cambios favorecen los intereses del capital financiero. De acuerdo con la escuela de la regulación, el cambio del modo de regulación indica que la relación monetario financiera y la inserción internacional han pasado a ser dominantes y se sobreponen a la relación salarial, la relación dominante anterior. Es difícil trasladar mecánicamente ese análisis al caso latinoamericano, en particular su idea de que la relación salarial fue la relación dominante en el pasado, pero hay que reconocer que el cambio en la regulación somete la relación salarial a la lógica financiera: la seguridad social pasa a la intermediación financiera (las pensiones pasan a los Fondos de Pensiones y la salud a las empresas aseguradoras); se reduce el gasto social, que hace parte del salario indirecto, en función de los ajustes macrofinancieros; y se reducen los salarios mediante la reestructuración de las empresas con el fin de aumentar la rentabilidad financiera.

A continuación describimos los cambios en la regulación público-estatal que a nuestro juicio es necesario tener en cuenta. Cabe aclarar que no todos los países han introducido esos cambios; el grado de introducción varía de un país a otro, y habría que estudiar caso por caso.

A. Cambios en la regulación fisco-financiera

1. Las necesidades de financiamiento del sector público (financiamiento del déficit fiscal) se deben satisfacer en el mercado de capitales, bien sea contratando créditos o colocando bonos de deuda pública (Lordon 1997, 93). El sector público no puede recurrir al financiamiento monetario del Banco Central. La razón de este cambio es que, para financiarse, el gobierno tiene que endeudarse con el sistema financiero y pagar el servicio de la deuda correspondiente. Así, el sector financiero aumenta la masa de recursos sobre los que puede obtener rentas. Además, el gobierno cede al sector financiero el margen monetario que utilizaba en el pasado.
2. *Los servicios sociales deben pasar a la intermediación financiera privada, en particular, las pensiones a los Fondos de Pensiones y la salud al mercado de seguros.* En el caso de la educación se crean fondos educativos, con planes de ahorro programados para pagar la educación superior, así se

crea una nueva fuente de recursos que pueden ser intermediados a través del sistema financiero.

B. Cambios en las instituciones gubernamentales

1. *Redefinición del papel del gobierno nacional.* El gobierno nacional se debe concentrar en las funciones de defensa nacional y justicia; las demás responsabilidades de gasto se deben trasladar a los gobiernos locales y al sector privado. Mientras se desarrolla el proceso de reformas, el gobierno nacional debe asumir los pasivos contingentes¹⁹ de las empresas que se privatizan, los pasivos pensionales, la garantía de pensión mínima²⁰, y garantizar la deuda externa; en caso de crisis financiera debe asumir costo del rescate del sistema financiero. Al trasladar responsabilidades a los gobiernos locales, el gobierno nacional se puede dedicar a pagar las obligaciones financieras, que se incrementan debido a que tiene que endeudarse con acreedores privados para financiar el déficit al suprimirle el acceso a los recursos de la banca central. Además, debe asumir deudas de otros sectores (como las de las instituciones descentralizadas y las de las instituciones financieras que entran en crisis) que de no saldarse podrían producir una ruptura en el sistema financiero.
2. *Descentralización política.* Las responsabilidades de gasto, excepción las de defensa y justicia, se deben trasladar a los gobiernos locales, los cuales deben financiarlas con impuestos locales.
3. *Redefinición del papel de las entidades descentralizadas.* Los servicios se deben prestar en condiciones de mercado, lo cual significa someterse a la competencia y autofinanciarse con las ventas. En caso de que se requieran inversiones, se debe recurrir al mercado de capitales y no a transferencias del gobierno.
4. *Privatización.* Las entidades públicas que funcionan como empresas, vendiendo y comprando servicios, se deben privatizar (el punto 3 está ligado al 4. El 3 lleva a que las entidades que no son empresas públicas funcionen como tales, y el punto 4 las lleva a su privatización).

19 Cuando una actividad privatizada no genera los ingresos que estaban previstos, el gobierno debe reponer esos ingresos al privado, lo que pasa a configurar un pasivo contingente para el gobierno, un pasivo que puede darse o no darse.

20 La privatización de la seguridad social implica que los pasivos anteriores sean asumidos por la Nación, lo mismo que pensión de quienes no realizan las cotizaciones mínimas requeridas.

C. Cambios de política

1. *Ajuste fiscal.* El manejo fiscal debe estar en función de los ajustes macroeconómicos, que en lo fundamental buscan generar excedentes en la balanza comercial limitando la demanda interna.
2. *Gasto público.* Subsidios a la demanda (focalización): se debe dejar de subsidiar a las instituciones (subsidio a la oferta) para subsidiar a los usuarios. Las instituciones se deben autofinanciar vendiendo servicios, y además se deben privatizar.
3. *Neutralidad tributaria.* Hay que rebajar los aranceles, fijar impuestos directos bajos y planos (no progresivos) y generalizar el IVA. Como resultado de estos nuevos esquemas tributarios los impuestos al capital se reducen y los impuestos al consumo aumentan.

Esta modificación de la regulación público-estatal representa un cambio con respecto a la regulación que rigió desde los años treinta hasta los sesenta, y que fue formalizado por la Cepal en las dos últimas décadas de ese período (Giraldo, (1998b)). La configuración público-estatal correspondiente al modelo de sustitución de importaciones (MSI) tenía un carácter diferente como se observa en el recuadro 1, que la compara con la del Consenso de Washington, o modelo de apertura económica, MAE. Estos nombres no cubren totalmente el alcance de los modelos, porque la sustitución de importaciones y la apertura económica son apenas un componente de las políticas de cada uno de ellos. Con el MSI, la región gozó de mayor autonomía que con el MAE. Esto es importante para la configuración de los sistemas de protección social, pues en el caso del MSI son el resultado de un pacto interno entre el capital y el trabajo (o más exactamente de una fracción del capital y una fracción del trabajo), que con la creación de un mercado interno contribuyeron a reforzar el concepto de nación. Con el MAE, el pacto se rompió y las reformas fueron presionadas por las instituciones financieras internacionales.

El pacto interno de los países latinoamericanos que lograron algún grado de protección social se realizó entre los sindicatos (que agrupaban una fracción minoritaria de los trabajadores) y los gremios del capital, que agrupaban a las empresas formales más grandes. Ante la ausencia de otras organizaciones sociales importante, estos sectores asumieron la representación del capital y del trabajo. El problema para quienes consideran posible restablecer una intervención estatal que lleve a un Estado de Bienestar es que los actores o clases sociales representadas en el pacto del MSI hoy día ya no representan al capital y al trabajo. En el caso de los gremios porque estos han sido sustituidos por los Grupos económicos y en el de los sindicatos de trabajadores,

porque agrupan una porción cada vez menor de la población laboral y su importancia social se ha reducido notablemente.

Recuadro 1

Regulación público-estatal en América Latina

| | |
|--|--|
| Modelo del Consenso de Washington (Apertura económica) | Modelo de la Cepal (Sustitución de importaciones) |
| Régimen fisco-financiero | |
| El gobierno financia su déficit contratando deuda en el mercado de capitales | El gobierno financia su déficit con crédito del Banco Central (emisión monetaria) |
| Servicios sociales a intermediación financiera privada | Provisión estatal de los servicios sociales |
| Cambios Institucionales | |
| El gobierno nacional se concentra en defensa y justicia | Además de los gastos de defensa y justicia, el gobierno nacional asume los gastos sociales y de construcción de infraestructura básica |
| Descentralización política | Centralismo |
| Las entidades autónomas se financian vendiendo servicios | Las entidades autónomas se financian con transferencias del gobierno |
| Privatización | Estatización |
| Políticas | |
| Manejo fiscal en función del ajuste económico | Manejo fiscal en función de la reactivación económica |
| Subsidios a la demanda | Subsidios a la oferta |
| Neutralidad tributaria | Progresividad tributaria |

El MSI y el MAE tienen en común que surgieron como resultado de crisis financieras, relacionadas con el sector externo. Recordemos que el MSI surgió después de la crisis de los años treinta, y el MAE con la de comienzos de los ochenta. El MSI se mantuvo hasta comienzos de los setenta, y su desarrollo fue paralelo al del modelo fordista de los países desarrollados, y aunque tenían elementos comunes había grandes diferencias que sería extenso profundizar. Basta decir que en América Latina no se generalizó (en el mismo grado de los países desarrollados) la relación salarial, elemento clave en el fordismo. Además, en los países latinoamericanos hubo una fuerte restricción del sector externo debido al deterioro de los términos de intercambio y al escaso financiamiento externo (hasta comienzos de los setenta), y un peso significativo de grupos terratenientes (que varía de país y país) que se apropiaban

rentas y mermaban la capacidad de acumulación de capital. La limitada generalización de la relación salarial y las rentas de la tierra obstaculizaron la ampliación del mercado interno porque restringieron la demanda interna. La restricción externa y la extracción de rentas de la tierra dificultaron la acumulación de capital y, con ella el aumento de la productividad. El mercado interno se desarrolló parcialmente, trasladando al mercado la producción y la comercialización de bienes que se producían e intercambiaban por fuera del mercado, pero no hubo un crecimiento jalonado por el fortalecimiento de la demanda interna. Este crecimiento parcial del mercado interno ocurrió hasta finales de los años sesenta, momento a partir del cual se agotó.

En los países capitalistas desarrollados, como bien señala la escuela de la regulación, la expansión económica posterior a la segunda guerra mundial fue jalonada por un modelo fordista de producción en masa que se mantuvo hasta 1976, en el que los aumentos de productividad estaban ligados a incrementos de la capacidad de consumo de los asalariados y a la expansión de la cobertura de los sistemas de protección social, que incrementaron el suministro de bienes de consumo colectivo. Este período es el que ha sido llamado los “treinta gloriosos”, que corresponde a los años 1947-1976. Al respecto dice Boyer que la demanda de bienes de consumo “es entonces institucionalmente sincronizada con la extensión de las capacidades de producción gracias al compromiso de compartir las ganancias de productividad” (p. 21). Sin embargo dicho modelo se fue erosionando con la importancia creciente que adquirieron los mercados financieros sobre la administración de las empresas y la forma como se repartieron los ingresos, lo cual repercutió sobre la gestión de los procesos laborales. Este modelo a su vez se caracterizaba de un control de la moneda por parte del Estado, y un contexto en el cual había una estabilidad mayor en el régimen internacional. Esto permitía políticas keynesianas de expansión del gasto público, que a su vez permitían el aumento en la provisión de bienes de consumo colectivo, sin que la inflación que resultaba de dicho proceso significara presiones incontrolables sobre el valor de la tasa de cambio.

Si bien el auge y el agotamiento del MSI guardan cierta correspondencia temporal con la evolución del modelo de acumulación de los países capitalistas desarrollados, no sucede lo mismo a partir de la segunda mitad de los setenta. Mientras en los países desarrollados termina la era de los “treinta gloriosos” y se desarrolla un estancamiento económico prolongado, en la región se da una expansión económica impulsada por el auge del endeudamiento externo. Esa expansión termina en una profunda crisis económica debido a la burbuja especulativa que ya comentamos. Los recursos externos llegaron a la región a partir de los setenta no sólo a causa del auge de los mercados

financieros, sino porque se había agotado el proceso de acumulación basado en la sustitución de importaciones. Ante el agotamiento del mercado interno a finales de los sesenta, los recursos de endeudamiento externo reactivaron la demanda y restablecieron el crecimiento, y en torno a la deuda se creó una dinámica cada vez más rentista del capital (Marques-Pereira, 28, 34). Este tipo de financiamiento con deuda aumenta inicialmente el nivel de gasto pero no aumenta la capacidad productiva que soporta dicho gasto, y después conduce a fuga de capitales, bajo nivel de ahorro y de inversión productiva, deuda creciente, déficit fiscal y recesiones que desembocan en crisis. Según Lo Vuolo, “Este modelo sólo es bueno para ‘extraer’ rentas pero no para ‘crear’ riqueza productiva” (p. 65), y su lógica es la siguiente:

i) Acumulación de deuda exorbitante; ii) liquidación del patrimonio público (incluyendo la cesión de mercados de bienes públicos); iii) achicamiento de la “masa salarial” (caída de ocupados y aumento de la brecha entre su productividad y los salarios) (pp. 64-65).

Las reformas del MAE tienen un efecto destructivo sobre la economía. La apertura de los mercados de capitales y la eliminación del control de cambios impiden el control directo de la tasa de cambio. Con la nueva regulación, la entrada de divisas produce un efecto de burbuja especulativa, ésta genera un fenómeno de revaluación que deteriora el sector externo y la balanza de pagos, y lleva a un endeudamiento excesivo. La necesidad de amortizar la deuda y de cubrir las obligaciones financieras, produce más endeudamiento externo. Esta es una de las caras de la financiarización.

4. Otros factores que inciden en las reformas

Aunque la financiarización ha sido determinante en la modificación de la regulación público-estatal en América Latina, esta modificación también responde a otra serie de factores. Ya mencionamos algunos, como el agotamiento del MSI y del intervencionismo estatal. También debemos tener en cuenta el desarrollo de la informática y las comunicaciones, que facilita la deslocalización de los procesos productivos y erosiona los modelos de producción fordistas en los que se basó el Estado del Bienestar; las transformaciones en el mundo del trabajo que restan vigencia a las relaciones jerarquizadas del Estado de Bienestar cada; y el aumento de la informalidad, que lleva a que un número cada vez mayor de grupos sociales desarrolle su actividad económica por fuera de los marcos institucionales en los que se aplican los derechos sociales. Estos factores están relacionados entre sí.

Castells (1999) denomina al primero de ellos “tecnología de la información”. Gracias a estas tecnologías

La capacidad de reunir y dispersar la mano de obra para proyectos y tareas específicas en cualquier lugar y tiempo creó la posibilidad de que naciera la empresa virtual como una entidad funcional... El aumento extraordinario en flexibilidad y adaptabilidad que permite las nuevas tecnologías opuso la rigidez de la mano de obra a la movilidad del capital. Siguió una presión incesante para hacer la contribución del trabajo tan flexible como se pudiera. La productividad y rentabilidad aumentaron, pero la mano de obra perdió la protección institucional y se volvió cada vez más dependiente de las condiciones de negociación individuales en un mercado laboral en cambio constante... nunca fueron los trabajadores (prescindiendo de su calificación) más vulnerables, que se han convertido en individuos aislados subcontratados en una red flexible, cuyo horizonte es desconocido incluso para la misma red (pp. 308-309).

La “tecnología de la información” permite descentralizar la producción y hace posible romper los esquemas sociales ligados al proceso de producción fordista. Los procesos de producción se deslocalizan, las firmas pueden fragmentar su producción y trasladar parte de ella a unidades externas que incluso pueden ser patrimonialmente diferentes. Castells señala que dichas tecnologías también facilitaron los procesos de circulación del capital financiero, porque les permitieron fluir por circuitos virtuales y situarse instantáneamente en cualquier centro financiero del mundo. Este es un vehículo importante de la financiarización en cuanto facilita la circulación del capital, pero no se debe olvidar que facilitar no es lo mismo que originarlo. El origen, como ya vimos, fue la ruptura del régimen de paridades fijas de Bretton Woods.

La “tecnología de la información” también permitió flexibilizar el trabajo facilitando la deslocalización de la producción, pero este es un factor que incide junto a otros, como la presión del capital financiero para aumentar su participación en el valor agregado generado por las empresas reduciendo la participación de los trabajadores. Sin embargo, cabe hacer dos precisiones: primera, a medida que el desarrollo de esta tecnología ha elevado la productividad, en esa misma medida ha atenuado la necesidad de reducir los salarios; segunda, sin esta tecnología la flexibilización no habría llegado al nivel actual. Para determinar la importancia de cada uno de estos factores se requiere más investigación empírica.

Sea como sea, hay una “desestandarización” del trabajo que conduce a su individualización y debilita su carácter colectivo, lo que deteriora el pacto social de los Estados de Bienestar, el segundo factor adicional que acabamos de mencionar. La flexibilidad lleva al declive del trabajo de largas cadenas de producción del sistema jerarquizado, y permite responsabilizar a cada

individuo de pequeñas unidades, encargándolo de gestionar su producción y asegurar su calidad (Castel 2003, 44-45). La individualización de las tareas exige movilidad, adaptabilidad y disponibilidad, hasta tal punto que la empresa deja de tener una relación laboral con el trabajador, puesto que la empresa puede comprar su producto o el de un pequeño grupo de trabajadores, y establecer así una relación comercial.

Se busca romper el vínculo laboral (Palomino 2000) para que la unidad productiva (la empresa) se desentienda de los derechos sociales del trabajo, entre ellos la garantía del salario real. El vínculo laboral se rompe mediante la subcontratación, los contratos de compra de servicios (consultorías, asesorías, proveedores, cooperativas de trabajadores, etc.) y el empleo temporal. Las empresas sustituyen los contratos de trabajo por contratos comerciales y así evitan las restricciones de las leyes laborales. La subcontratación permite pagar el tiempo efectivamente trabajado, sin pagar tiempos muertos, tiempos de formación o de descanso. Bajo el régimen de subcontratación, los trabajadores, por lo general aislados, no disponen de recursos suficientes para presionar a los empleadores, y esto es agravado por el aumento del desempleo y la intensificación de la competencia en el mercado de trabajo (Boltanski y Chiapello 1999, 327-330). La individualización del trabajo y la contratación bajo un régimen comercial y no laboral suprime los soportes colectivos del trabajo, el régimen de protección social en este caso. Los derechos sociales que estaban ligados al trabajo desaparecen (Castel, 45-46).

Las formas de regulación laboral cambian, aunque el trabajo no desaparece. Como dice De la Garza (2000):

El circunscribir el trabajo a los límites de la fábrica fue una circunstancia social, económica y política, pero sus vínculos con el no trabajo no desaparecieron sino que fueron cortados materialmente durante la jornada de trabajo capitalista. La compra de fuerza de trabajo durante un tiempo en la fábrica tradicional implicó la escisión entre mundos de vida un sentido material, pero no necesariamente en el subjetivo. Esta escisión puede alterarse cuando no se compra la disposición de la capacidad de producir en un tiempo continuo, sino en otro discontinuo y sin ubicación territorial precisa (trabajo a domicilio, trabajo en casa con computadora, subcontratación, tiempo parcial, por horas). Es decir, el trabajo no tiende a terminar sino posiblemente a ampliarse y confundirse con otros mundos de vida considerados propios de la reproducción social de los trabajadores (pp. 768 y 769).

Las trayectorias profesionales de los individuos se vuelven móviles. Una carrera cada vez se desarrolla menos en una misma empresa. Se promueve un modelo que Ulrich Beck llama “modelo biográfico”, en el cual cada individuo debe encargarse él mismo de sus riesgos, de su trayectoria profesional,

discurrir que se vuelve discontinuo. Es sobre la base de este modelo que se promueven los sistemas de protección basados en el aseguramiento individual a través del mercado. En el límite el trabajador debe volverse el empresario de sí mismo. No todas las trayectorias profesionales tienen el mismo grado de movilidad, pero son más sensibles aquellas dominadas por las nuevas tecnologías (Castel, 44). Sin embargo habría que señalar que también esa movilidad se observa en trabajos tradicionales, tales como la confección. Se crea una “cultura de lo aleatorio” (Castel 1998, 151-157). El empleo se vuelve inestable con períodos de desempleo, trabajo temporal, pequeños trabajos, recursos de la asistencia social, rebusque. Se puede encontrar en el mundo de trabajo situaciones de precariedad comparables a la experiencia del desempleo, de manera que hoy día el proceso de descalificación social no comienza obligatoriamente por el desempleo. Eso lleva a una vulnerabilidad económica y una restricción, al menos potencial, de los derechos sociales, porque estos al final se fundamentan en la estabilidad del empleo y el carácter colectivo del trabajo (Paugan 2000, 356, 377) (Castel 2003, 45-46).

El tercer elemento adicional a tener en cuenta, que tiene una incidencia en el cambio de la regulación público-estatal, es la informalidad, la cual en la medida en que significa actividades económicas por fuera de la legalidad también implica la exclusión de los derechos sociales. Hay que empezar por decir que la informalidad en América Latina no es un fenómeno reciente aunque su naturaleza ha cambiado con el tiempo, y que es un concepto que no es claramente definido. Cuando en la informalidad se asume el enfoque tradicional de la ilegalidad surge el problema de la frontera que separa la informalidad de la criminalidad, en especial el narcotráfico, el contrabando y la corrupción. Se supondría que se trataría de distinguir las actividades ilegales que son lícitas en su naturaleza, de las que son ilícitas. Pero excluir las actividades ilícitas pone de presente el problema que en los sectores más pauperizados dichas actividades juegan un papel importante. Es el caso, por ejemplo, de la producción de hoja de Coca en los países andinos, o del dinero de la droga que se convierte en una fuente muy importante de desarrollo de la economía local (Lautier 1994, 99, 108-111). Por ejemplo, los barones de la droga desarrollan actividades comunales en beneficio del grupo social de su influencia, tales como la construcción de barrios, canchas de fútbol, alcantarillado, etc. En el caso del contrabando, las redes de distribución están vinculadas con el comercio a baja escala.

Conceptualizar la informalidad desde la óptica de la legalidad lleva a dos planteamientos opuestos. Para unos es resultado de la baja capacidad de control del Estado; para otros, los liberales, del exceso de control del Estado (Lautier, 99). Estos últimos alegan que las regulaciones y controles asfixian la actividad

productiva, lo que obliga a los agentes económicos a evadir las regulaciones para realizar sus actividades económicas, que es lo que viene a constituir la característica del sector informal. Con base con este diagnóstico señalan que la forma de reducir la informalidad es desregulando la economía y desmontando el intervencionismo estatal (De Soto 1987).

Respecto a quienes consideran la informalidad como resultado de la falta de control del Estado, hay que decir que ello puede ser tanto la causa como el efecto. Por ejemplo, es un efecto cuando existen actividades económicas que por su naturaleza escapan al control del Estado, tales como el narcotráfico o el contrabando (Lautier, 100), las cuales le imponen “su ley” al Estado en las zonas que controlan. La informalidad no necesariamente hay que verla como un signo de debilidad del Estado. Puede ser tolerada e incluso promovida desde el Estado por razones políticas, de las cuales Lautier señala 2: (1) Permite crear una dependencia e individualización de comportamientos propicios a las formas clientelistas y patrimoniales, como por ejemplo el vendedor callejero sin patente, que debe renegociar constantemente su presencia con el funcionario de turno. (2) La ausencia de control sobre el trabajo doméstico, que en muchos casos es superior en número al empleo industrial, es una manera de reproducir relaciones de trabajo de tipo paternalista y de concitar el apoyo de las clases medias. Podríamos agregar una tercera y es que la informalidad (3) permite la subsistencia de grupos sociales a los cuales el Estado es incapaz de encontrarle soluciones. En ciertas zonas el Estado puede tener el control del orden público, pero puede no ser capaz de gravar ciertas actividades económicas, ni de asumir su papel en materia de empleo y servicios sociales, de manera que debe dejar que se desarrolle la economía informal, e incluso una justicia y policía paralelas (Lautier, 100-107)).

La informalidad es un tema de discusión sobre el cual hay mucho que decir, y en este trabajo no tenemos elementos para avanzar más al respecto. Lo que se quiere anotar, en lo que aquí interesa, es que la informalidad significa el retorno a la participación del trabajo familiar en la reproducción de la fuerza laboral, como en el feudalismo, con la diferencia que la producción se hace en una economía de mercado (Cortés 2000, 611), lo cual exime al Estado de proveer de forma colectiva esas condiciones de reproducción, es decir los exime de la responsabilidad de desarrollar una política social.

Todos los factores que hemos mencionado atrás nos conducen a la conclusión que se presenta una precarización del empleo y que el acceso a los derechos sociales se ha reducido. Si bien se debe advertir que en América Latina que esa precarización no es nueva, de todas formas en la sección siguiente vamos a verificar (hasta donde las estadísticas lo permitan) cómo se ha agravado. Sin embargo no se puede dejar de mencionar que estos resul-

tados tampoco son independientes del debilitamiento del aparato productivo real por los factores que se han venido mencionando: debilitamiento de la acumulación, burbujas especulativas destructivas, y estrechamiento del mercado interno como resultado de los programas de ajuste, situación que empeora con la apertura comercial porque aumenta la competencia en un mercado cada vez más reducido (Salama y Valier, 163).

5. Deterioro social de América Latina

Los resultados sociales de todo este proceso pueden ser analizados a través la evolución de los diferentes indicadores sociales, los cuales nos dicen que en los momentos de crisis económica la pobreza y el desempleo aumentan (lo cual no es un descubrimiento), y que en el largo plazo, la calidad y los ingresos del trabajo se vienen deteriorando, y la desigualdad económica acrecentando.

Empezando por las cifras de la pobreza, se esperaría que la pobreza aumentase en la región, y lo viene haciendo en lo que se lleva corrido del siglo XXI. Sin embargo en una serie más larga esta conclusión no es tan clara, si se miran los datos desde 1980. Si bien el porcentaje de personas pobres pasa de 42,1 a 43,9 entre el año 2000 y el 2003, se debe tener en cuenta que en 1990 era mayor, 48,3. Este comportamiento también se observa en el caso de las cifras de indigencia, que en el 2003 se colocan en 19,4% del total de la población (ver cuadro 5).

Se pueden dar varias interpretaciones a estos resultados. Un argumento que estaría muy en línea con lo que se viene afirmando aquí, pero que no alcanzamos a desarrollar, es que la pobreza aumenta entre 1980 y 1990 precisamente cuando ocurre la etapa de ajuste, disminuye entre este último año y el 2000 cuando los capitales retornan a la región y se restablece el crecimiento, y vuelve a aumentar cuando se instaura de nuevo el ajuste económico en el comienzo del siglo XXI.

Pasando al tema del desempleo, en la serie de la Cepal, que se presenta en la gráfica 6, se observa que el desempleo urbano aumentó en las crisis de comienzos de los ochenta y finales de los noventa, que es un resultado esperado. Sin embargo se debe advertir que es un indicador poco confiable porque la cifra está muy sesgada por los cambios de metodología de medición en los diferentes países²¹, porque la información varía según las fuentes, y porque el

21 Por ejemplo, para el 2001, los cambios de metodología redujeron el desempleo en Colombia en 3,3 puntos porcentuales y en Brasil, que representa aproximadamente el 40% del empleo urbano de la región, lo aumentaron en 2,2 (OIT 2003).

Cuadro 5
América Latina: pobreza e indigencia^a 1980-2003

| PORCENTAJE DE HOGARES | | | | | | |
|----------------------------|---------------------|---------|---------|-------------------------|---------|---------|
| | POBRES ^b | | | INDIGENTES ^c | | |
| | TOTAL | URBANOS | RURALES | TOTAL | URBANOS | RURALES |
| 1980 | 35 | 25 | 54 | 15 | 9 | 28 |
| 1990 | 41 | 35 | 58 | 18 | 12 | 34 |
| 1994 | 38 | 32 | 56 | 16 | 11 | 34 |
| 1997 | 36 | 30 | 54 | 15 | 10 | 30 |
| 1999 | 35 | 30 | 54 | 14 | 9 | 31 |
| PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN | | | | | | |
| | POBRES ^d | | | INDIGENTES ^e | | |
| | TOTAL | URBANOS | RURALES | TOTAL | URBANOS | RURALES |
| 1980* | 41 | 30 | 60 | 19 | 11 | 33 |
| 1990 | 48,3 | 41,4 | 65,4 | 22,5 | 15,3 | 40,4 |
| 1994 | 45,7 | 38,7 | 65,1 | 20,8 | 13,6 | 40,8 |
| 1997 | 43,5 | 36,5 | 63,0 | 19,0 | 12,3 | 37,6 |
| 1999 | 43,8 | 37,1 | 63,7 | 18,5 | 11,9 | 38,3 |
| 2000 | 42,1 | | | 17,9 | | |
| 2001 | 42,5 | | | 18,2 | | |
| 2002** | 43,4 | | | 18,8 | | |
| 2003** | 43,9 | | | 19,4 | | |

* Cifras originales sin decimales.

** Las cifras de 2002 y 2003 corresponden a una proyección de la CEPAL en *Panorama Social 2002-2003*.

a Estimación para 19 países de la región.

b Porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza. Incluye los hogares indigentes.

c Porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia.

d Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza. Incluye la población indigente.

e Porcentaje de la población por debajo de la línea de indigencia.

Fuente: Cepal, con base en los datos de las encuestas de hogares. Las cifras de hogares y de personas para 1980 fueron tomadas de CEPAL, *Une décennie d'ombres et de lumières L'Amérique latine et les Caraïbes dans les années 90*, José Antonio Ocampo y Juan Martín, éditeurs, Santiago de Chile, 2003, cuadro VI.7.). Las de 1990-2003 fueron tomadas de CEPAL, *Panorama social de América Latina*, varios números.

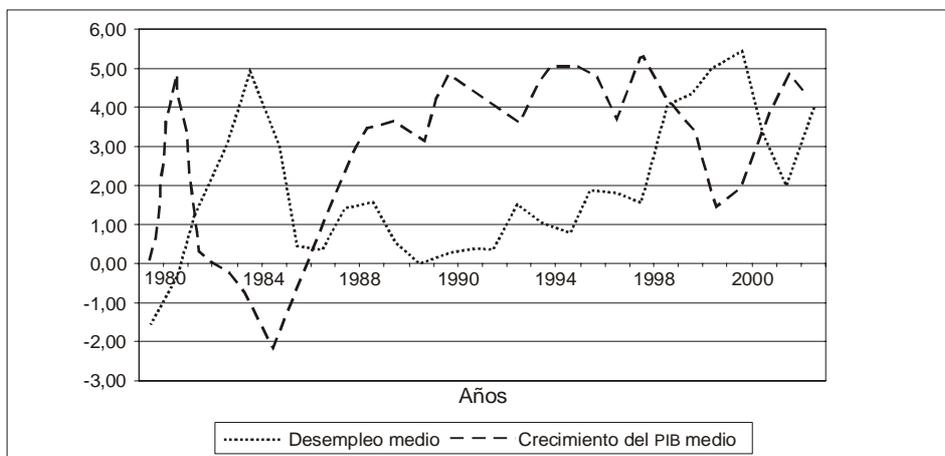
indicador no mide la calidad del empleo. El problema de la medición de las cifras de desempleo es que tienen en cuenta principalmente la posición de un asalariado sin empleo, no considerando como asalariados los trabajadores aislados, es decir, los trabajadores sin domicilio fijo, o los que trabajan en

pequeñas empresas de carácter familiar (Murard 2001, 51-52). Además, en situaciones de alto desempleo, tampoco incluye las personas que han dejado de buscar trabajo que cambian dedicación al no encontrarlo, como por ejemplo, el estudio, o en el caso de las mujeres, el trabajo en el hogar.

Atrás señalamos que resulta más útil trabajar con indicadores que nos permitan inferir la calidad del empleo, para verificar su deterioro, el cual se puede visualizar a través de la informalidad y la precariedad, que han aumentado (los datos mostrados a continuación son tomados de la OIT (2003, recuadro 3). Con respecto a lo primero, entre 1990 y el 2002, de cada 100 nuevos empleos creados 66 se dieron en el sector informal (en la modalidad definida por la OIT)²², pasando la informalidad de 42,8% a 46,5% en el mismo período. La informalidad trae aparejada un aumento en la terciarización del empleo debido a que la informalidad se concentra en los servicios especialmente los de menos productividad. En el período mencionado el empleo en

Gráfica 6

Tasa de desempleo urbano y crecimiento del PIB en América Latina



Fuente: Tomado de IPES (2004) Cap.1 Gráfico 1.3

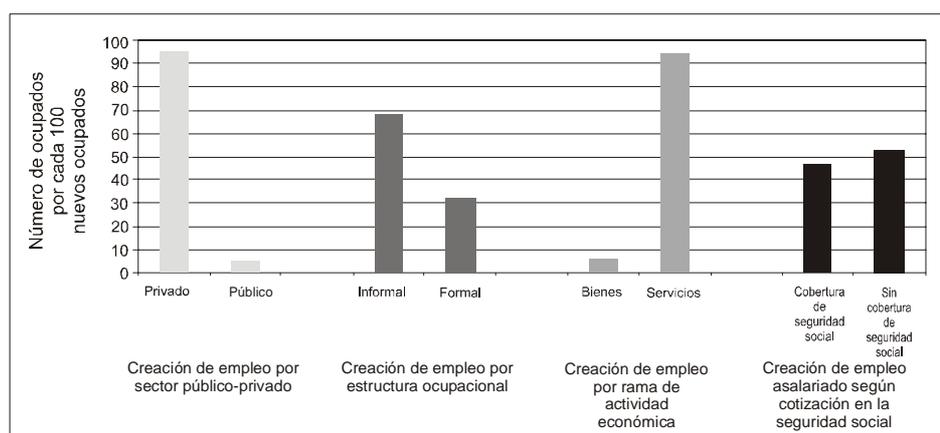
22 Para la OIT (2003), los ocupados en el sector informal son definidos “como aquellas personas que son ocupadas y cuyo empleo principal se clasifica en una de las siguientes categorías: (1) trabajadores independientes (que incluye a los trabajadores familiares y a los trabajadores por cuenta propia, excepto los administrativos, profesionales y técnicos), (2) trabajadores en el servicio doméstico, y (3) ocupados en establecimientos que cuentan con hasta 5 trabajadores” (p. 93).

el sector terciario pasó del 71,2% del total al 74,1%, pero lo que es más diciente es que en ese período de cada 100 puestos de trabajos que se crean 94 corresponden al sector servicios. En cuanto a la precarización un indicador es la disminución de la protección social. En el período de análisis sólo 44 de 100 asalariados tuvieron acceso a servicios de seguridad social, lo que se puede visualizar a través de constatar una disminución de los asalariados que cotizan a la seguridad social, que pasaron del 66,6% al 63,7% en el período. Hay que tener en cuenta que la protección social en el sector formal triplica al informal. En el primer caso la afiliación a la seguridad social se situó en 78,9% en el 2002 (una disminución de 1.7 puntos porcentuales en el período), y en el segundo se situó en 26,2% (una reducción de 3 puntos). Las anteriores cifras significan que en el período de cada 10 nuevos puestos nuevos en el sector formal sólo 4 tenían acceso a la seguridad social, y 2 en el informal. En la gráfica 7 se puede observar la evolución de las variables indicadas para el período 1990-2002.

Hay otras cifras que muestran la precariedad del empleo, pero sobre las cuales sólo se dispone de información puntual, y por tanto las generalizaciones sólo se pueden tomar como una inducción de casos concretos, que permite identificar una tendencia, pero que deberá ser verificada con trabajos específicos. 1) Se infiere una baja proporción de contratos laborales escritos,

Gráfica 7

América Latina y el Caribe: indicadores de la evolución de la estructura del desempleo y la protección social, 1990-2002



Fuente: OIT (2003). Recuadro 3, gráfico 3.a.

de manera que los derechos laborales son menos visibles y por tanto menos exigibles. En una muestra de países se verificó que para 2003 los contratos escritos eran menos del 15% sobre el total (con excepción de Chile) para las empresas pequeñas, y en las grandes y en el sector público está lejos del 100% aunque las cifras varían de país a país (OIT, 47). Con cifras menos actualizadas, Pizarro (2001, ver cuadros 8, 9 y 12) presenta que los contratos no escritos sobre el total (empresas grandes y pequeñas en conjunto) pasan, en Argentina de 21,9% a 41,1% (entre 1990 y 1997) y en Brasil de 35,1% a 46,3% (entre 1990 y 1996). 2) Se detecta aumento en los contratos laborales temporales, lo que significa una pérdida en la estabilidad en el trabajo. Por ejemplo en Colombia la proporción de contratos temporales sobre el total de asalariado pasó de 6,6% en 1980 a 20,0% en 1997, en Ecuador en 1997, los temporales eran el 35,6% del total para empresas de más de 5 trabajadores, y el 69,5% para los de menos de 5.

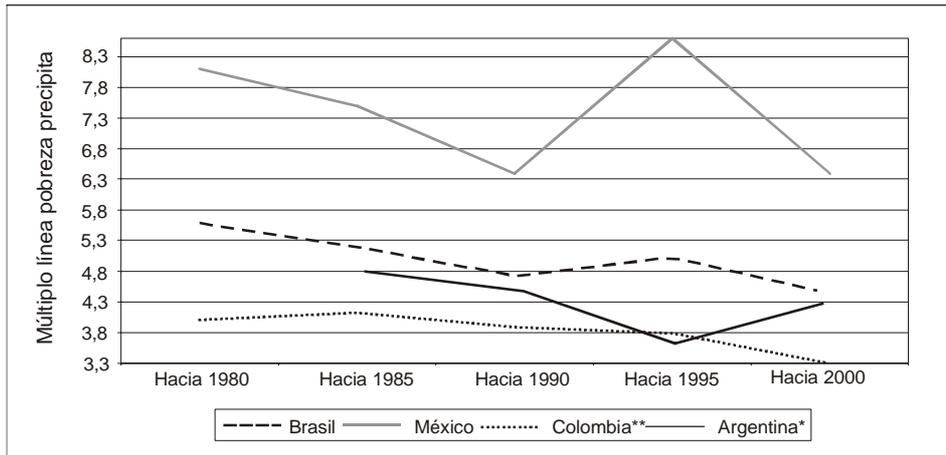
La condición de contrato no escrito, o la temporalidad del empleo, significa un menor ingreso frente al contrato escrito o el empleo permanente. Pizarro nos presenta esta situación. Para el caso de Costa Rica la temporalidad significa el 47% del ingreso respecto a los permanentes, en Colombia el 59%, en Argentina el 68%. En el caso de los sin contrato escrito respecto al escrito la relación es el 41% en México, el 52% en Chile y el 65% en Brasil. En todos los casos la proporción es menor cuando se trata de empresas de menos de 5 trabajadores.

A nivel general se presenta un deterioro del ingreso de la población trabajadora, lo cual no es independiente de la calidad del empleo. Si se toman los ingresos medios de la población económicamente activa en las zonas urbanas, medidos en “múltiplos de la respectiva línea de pobreza per cápita” se observa que en todos los casos en el 2000 está por debajo del nivel de 1980 (gráfica 8). Entre 1980 y el 2000 la relación pasó de 5,6 veces a 4,4 para Brasil, de 4,0 a 3,3 para Colombia, de 8.1 a 6.4 para Argentina.

Finalmente, en cuanto a los indicadores sociales, se observa un aumento en la desigualdad económica. En la gráfica 9 se puede observar que entre 1980 y el 2000 el índice de Gini, que mide la concentración de ingresos aumenta, con excepción de Colombia, lo cual significa que en términos generales en la región la distribución del ingreso cada vez es más inequitativa. Presentando las cifras en orden de desigualdad hacia el año 2000, dicho coeficiente alcanza 0.640 en Brasil, 0.572 en Colombia, y 0.542 en México y Argentina.

Gráfica 8

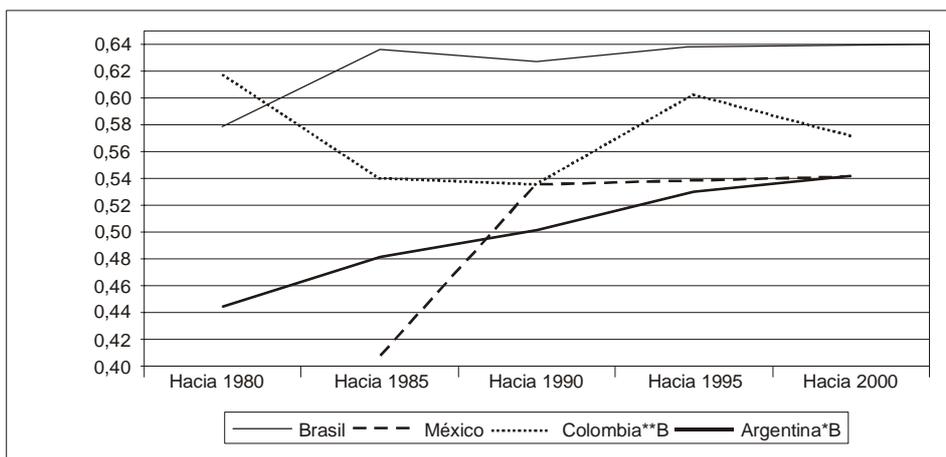
Ingreso medio población económicamente activa, zonas urbanas



Fuente: Cuadro Anexo 1.

Gráfica 9

Coefficiente Gini, 1980-2000



Fuente Cuadro Anexo 2.

6. Breve conclusión

Tal como se dijo al comienzo, se acusa a la intervención estatal de los desequilibrios financieros. Por esto la programación financiera de los países hace énfasis en los ajustes fiscales. Sin embargo se está invirtiendo el orden de las cosas. Los desequilibrios financieros son producidos por la lógica especulativa del capital financiero privado. Cuando dicho capital entra a dominar la lógica del proceso de acumulación de capital tiene la tendencia a crear burbujas de carácter especulativo las cuales inevitablemente sufren una fractura. Esto fue lo que sucedió en América Latina con la crisis de la deuda externa de comienzos de la década del ochenta y la crisis de los finales de los noventa y comienzos del siglo XXI.

Trasladar la solución de la crisis al ajuste fiscal entraña un “riesgo moral” como señalaron Paul Volcker (ex presidente de la Reserva Federal), Carla Hills (ex representante de Comercio de E.U.) y George Soros (importante inversionista financiero), quienes reconocen que los inversionistas privados asumen riesgos excesivos con la esperanza de salir de apuros financieros mediante una intervención oficial²³. También afirman que “los acreedores privados deben ser obligados a asumir su justa responsabilidad en las crisis financieras”, lo que implica afirmar que no toda la responsabilidad debe ser trasladada a los pueblos de los países endeudados a través de los ajustes fiscales.

Bibliografía

- AGLIETTA, MICHEL. 1986. *El fin de las divisas clave: ensayo sobre la moneda internacional*, Siglo XXI editores, 1987, México.
- , 2000. *La globalización financiera. Capítulos*, SELA, versión electrónica, Caracas.
- AGLIETTA, MICHEL Y CARTELIER, JEAN. 1998 “Ordre monétaire des économies de marché”, Aglietta, Michel y Orléan, André, *La monnaie souveraine*, Éditions Odile Jacob, Paris.ç
- AGLIETTA, MICHEL Y CARTELIER, JEAN. 2002. *Orden monetario de la economía de mercado*, Cuadernos de Economía 36, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

23 Reseña del Financial Times (Reproducido en Portafolio, 21 septiembre de 1999, p.27) acerca del informe “Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture”, elaborado por los autores mencionados.

- AMECH, MATTHIEU. 2003. "La bourse, on ne peut pas s'en passer", sin autor específico. *Les iconoclastes – Petit bréviaire des idées reçus en économie*. La Découverte, Paris.
- ATTAC. 2000. *Argumentaire sur la taxe Tobin*, Groupe de réflexion d'Attac-Liège, décembre, Belgique.
- BANCO MUNDIAL. 2003. *Global development finance – Striving for stability in development finance*, Banco Mundial, Washington D.C.
- BOLTANSKI, LUC Y CHIAPELLO, ÈVE. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, France.
- BOYER, ROBERT. 1999. "La politique à l'ère de la mondialisation et de la finance: Le point sur quelques recherches régulationnistes", *L'Année de la régulation* 3, La Découverte, Paris.
- BOYER, ROBERT. 2000. *The French welfare. An institutional and historical analysis in European perspective*, CEPREMAP, CNRS, EHESS (versión tomada de <http://www.cepremap.cnrs.fr> N° 2000-07). Paris. Documento preparado para la conferencia "The role of private and Public sector in the Social Security System" organizado por Shuzo Nishimura y Toshiaki Tachibanaki, Kyoto University, Japan, August 28-29.
- CASTEL, ROBERT. 1998. *La lógica de la exclusión*, Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto, editores, *Todos entran – Propuesta para sociedades incluyentes*, Unicef, Santillana, Bogotá.
- , 2003. *L'insécurité sociale - Qu'est-ce qu'être protégé?*, Seuil, Paris.
- CASTELLS, MANUEL. 1999. *La era de la información-Economía, sociedad y cultura*, Volumen 1, La Sociedad Red, Alianza Editorial, Madrid.
- CEPAL. 2002. *Globalización y desarrollo*, Cepal, documento presentado al 29 período de sesiones, 6 al 10 de mayo, Brasilia.
- COOPER, ROBERT. 1988. *The international monetary system: Essays in world economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CORTÉS, FERNANDO. 2000. "La metamorfosis de los marginales: La polémica sobre el sector informal en América Latina", De la Garza (2000).
- CHESNAIS, FRANÇOIS. 1994. *La mondialisation du capital*, Syros, Paris.
- , coordinador. 1996. *La mondialisation financière – Genèse, coût et enjeux*, Syros, Paris.
- , 2001. "La 'nouvelle économie': une conjoncture propre à la puissance hégémonique américaine", Chesnais, François; Duménil, Gérard; Lévy, Dominique; Wallerstein, Immanuel, *Une nouvelle phase du capitalisme?*, Éditions Syllepse, Paris.

- DE LA GARZA, ENRIQUE. 2000. *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. Fondo de Cultura Económica, México.
- DE SOTO, HERNANDO. 1987 *El otro sendero: La revolución informal*, La Oveja Negra, Bogotá.
- FRIOT, BERNARD. 1998. *Puissances du salariat - Emploi et protection sociales à la française*, La Dispute, Paris.
- GIRALDO, CÉSAR. 1998a. “Nueva crisis fiscal”, Giraldo, César; González, Jorge I.; Mora Toscano, Óliver, Salama, Pierre, *Crisis fiscal y financiera en América Latina*, Tercer Mundo, Bogotá, 1988.
- , 1998b. “La política fiscal en el modelo de sustitución de importaciones.” Giraldo, González et al. (1988).
- GARAY, LUIS JORGE. 1991. “El manejo de la deuda externa de Colombia”, Cerec-Fescol, Bogotá.
- GUTTMANN, ROBERT. 1994. *How credit-money shapes the economy – The United States in a global system*, M. E. Sharpe, New York.
- GUTTMANN, ROBERT. 1996. “Le mutations du capital financier”, Chesnais (1996).
- IPES. 2003-2004: *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina*. BID, octubre, Washington D.C.
- KREMP, PIERRE-ANTOINE. 2003. “La globalisation financière permet d’améliorer l’affectation des capitaux dans le monde”, *Les iconoclastes – Petit bréviaire des idées reçus en économie*.
- LAUTIER, BRUNO. 1994. *L’économie informelle dans le tiers monde*, La Découverte, Paris.
- LO VUOLO, RUBÉN. 2001. “Alternativas – La economía como cuestión social”, Altamira, Buenos Aires.
- LORDON, FRÉDÉRIC. 2000. *Fonds de pension, piège à cons? -Mirage de la démocratie actionnariale*, Raisons d’Agir, Paris.
- , 1997. *Les quadratures de la politique économique – Les infortunes de la vertu*, Albin Michel, Paris.
- MARQUES-PEREIRA, JAIME. 2003. “La crédibilité d’une politique anticyclique: les imperfections des marchés financiers à l’aune d’un déséquilibre externe structurel”, Lautier, Bruno; Marques-Pereira, Jaime y Salama, Pierre, *Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique Latine. Les conditions “macro” de l’efficacité de la lutte contre la pauvreté*, CRI, Université Paris 1, textes de recherche n° 49, octobre, Paris.
- MARTÍNEZ, ASTRID. 1996. *La inversión extranjera directa y otras formas de financiamiento externo*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá.

- MILLET, DAMIAN Y TOUSSAINT, ÉRIC. 2002. *50 Questions 50 Réponses sur la dette, le FMI et la Banque Mondiale*, Syllepse, CADTM, Bruxelles.
- MOSLEY, PAUL; HARRIGAN, JANE Y TOYE, JOHN. 1991. *Aid and power*, Routledge, vol. 1, London.
- MURARD, NUMA. 2001. *La protection sociale*, 4ª ed., La Découverte, 1ª ed., 1988. París.
- OIT. 2003. *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2003*, Lima.
- OCAMPO, JOSÉ A. Y MARTÍN, JUAN, editores. 2003. *Une décennie d'ombres et de lumières - L'Amérique latine et les Caraïbes dans les années 90*. Cepal – IHEAL, agosto, Santiago de Chile.
- ORLÉAN, ANDRÉ. 1999. *Le pouvoir de la finance*, Editions Odile Jacob, Paris.
- PALOMINO, HÉCTOR. 2000. *Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas. Del trabajo asalariado a la sujeción indirecta del trabajo al capital. Un ensayo sobre los cambios contemporáneos en las relaciones sociales*, Ponencia presentada al III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, 17 al 20 de mayo, Buenos Aires.
- PAUGAN, SERGE. 2000. *Le salarié de la précarité*, PUF, Paris.
- PIZARRO, ROBERTO. 2001. *La vulnerabilidad social: una mirada desde América Latina*, Cepal, Santiago de Chile.
- PLIHON, DOMINIQUE. 2003. *La monnaie et ses mécanismes*, La Découverte, 3ª ed., París.
- SALAMA, PIERRE. 1988. *La Dolarización: ensayo sobre la industrialización y el endeudamiento de los países subdesarrollados*. Siglo XXI, 1990, México.
- , 1996. *La financiarisation excluant: les leçons des économies latino-américaines*, Chesnais (1996).
- , 1998. “Financiarización excluyente de las economías latinoamericanas”, Giraldo, González *et al.* (1998).
- , 2001. “De nouveaux paradoxes de la libéralisation en Amérique Latine?”, mimeo, Paris.
- SALAMA, PIERRE Y VALIER, JACQUES. 1991. *L'Amérique latine dans la crise - L'industrialisation pervertie*, Éditions Nathan, Paris.
- SERFATI, CLAUDE. 2000. *La domination du capital financier: quelles conséquences?*. En Chesnais, François y Plihon, Dominique, coordinadores, *Les pièges de la finance mondiale - Diagnostics et remèdes*, Syros, Paris.
- , 1996. *Le rôle actif des groupes à dominante industrielle dans la financiarisation de l'économie*, Chesnais (1996).

THÉRET, BRUNO. 1992. *Régimes économiques de l'ordre politique*, PUF, Paris.

TORRES, JUAN. 2003. “El poder del dinero”, César Giraldo, compilador, *Rescate de lo público – Poder financiero y derechos sociales*, Coedición Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Desde Abajo, CESDE, Bogotá.

Este libro, editado por el
CID de la Facultad de Ciencias Eco-
nómicas de la Universidad Nacional de
Colombia, se terminó de imprimir y encuader-
nar el 19 de septiembre de 2005 en los talleres de
Servigraphic Ltda, en Bogotá, D. C. En su composi-
ción se usaron tipos ZapfEllipt BT 10,5/13,3, 8/9,6,
24/28 y 14/16,8 puntos. Páginas interiores en papel
bond beige de 70 gramos y carátula en propalmate
de 240. Tiraje de 500 ejemplares. La producción
editorial estuvo a cargo de Juan Andrés
Valderrama, de Tiza Orión Editores.