

# Revista Foro

Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia N° 20 Mayo de 1993 Valor \$3.000



**Política social**  
**Los pobres contra la pared**



Ediciones Foro Nacional por Colombia



**Revista Trimestral de la Fundación  
Foro Nacional por Colombia**

**No. 20      \$3.000.00      Mayo de 1993**

**Director:**

Pedro Santana Rodríguez

**Editor:**

Hernán Suárez J.

**Comité Editorial:**

Eduardo Pizarro L.  
Orlando Fals Borda  
Alvaro Camacho Guizado  
Ricardo García

**Fundación Foro Nacional por Colombia**

**Director General:**

Ramiro López R.

**Junta de Socios:**

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro L., Pedro Santana R., Fabio Velásquez, Enrique Vera, Edgar Vásquez, Wilson Roca, María Clara Echeverría, Rocio Londoño, Marco Toro D., Jairo Chaparro V.

**Colaboradores Internacionales:**

Eduardo Galeano (Uruguay), Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Mario Dos Santos (Argentina), Edison Nunes (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrío, Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Holanda), Carlos Jiménez (España), Juan Díaz A. (Francia)

**Diagramación:**

Hernán Suárez J.

**Carátula:**

Víctor Sánchez (Uno más)

**Ilustraciones:**

Hernán Mauricio Suárez A.  
Marco Pinto

**Gerente:**

César Torres Cárdenas

**Distribución y suscripciones:**

Carrera 3A No. 26-52  
Teléfonos: 2840582 - 2433464  
Fax: 2861299  
A.A.: 10141  
Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

**Licencia:**

No. 3886 del Ministerio de Gobierno

**ISBN:** 0121-2559

**Tiraje:**

5.000 ejemplares

**Preparación editorial:**

Servigraphic Ltda.

**REVISTA FORO**

**Fundación Foro Nacional por Colombia**

**Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia**

**No. 20, mayo de 1993**

**Tarifa Postal No. 662**

**\$3.000.00**

**Contenido**

**Editorial**

- 1** Los rótulos aclaratorios

**La política social**

- 4** El paquete social del neoliberalismo **Libardo Sarmiento Anzola**

- 20** La reforma al sistema previsional colombiano **Hugo López Castaño**

- 34** La reforma de la seguridad social **Miguel Eduardo Cárdenas R.**

- 45** La privatización de un régimen nacional de pensiones: El caso chileno **Alejandro Bonilla  
Colin Gillion**

- 68** Estado social de derecho y neoliberalismo **Abel Rodríguez Céspedes**

**Ideología y Sociedad**

- 77** Auge, crisis y renovación del Estado **Osvaldo Sunkel**

- 95** América Latina en la encrucijada de la modernidad **José Joaquín Brunner**

## Editorial

# Los rótulos aclaratorios

***E**n una de sus famosas obras George Orwell describe, mediante una completa fábula, los desencantos iniciales de la población con el régimen socialista. En un primer momento las consignas y los objetivos revolucionarios no tienen ninguna explicación adicional. Ellos son claros y no admiten duda ninguna. El poder es del pueblo y de los trabajadores. Los objetivos simples y sencillos de la gesta revolucionaria de octubre son la tierra, el pan y la libertad. Para que la tierra sea de quienes la trabajan se supone que debería realizarse una reforma agraria y para que se pueda aplicar el principio según el cual a "cada quien según su trabajo, a cada quien según sus necesidades" debería desarrollarse una profunda revolución tanto en los factores de producción como en la propia tecnología y en las relaciones del hombre con la naturaleza.*

***P**asados algunos meses —y este es el mensaje central que se describe en La rebelión en la granja, el régimen comienza a esgrimir rótulos aclaratorios. El poder del pueblo debe ejercerse pero a través de los soviets y el único partido legal y con posibilidades de existencia y representación en ellos es el Partido Comunista. La tierra deberá ser de los campesinos pero éstos, obligatoriamente, deberán ingresar a los solyjoses y koljovses, esto es, a formas forzadas de producción. La libertad debería entenderse como posible sólo para aquellos ciudadanos que manifestasen su acuerdo con el régimen. Todos los contenidos de la gloriosa gesta de octubre fueron minuciosamente explicados con posterioridad. Todos ellos fueron rotulados. Y con la rotulación castrados.*

***E**n Colombia viene sucediendo algo parecido. La Constitución de 1991, fruto de muchos esfuerzos y luchas de los sectores democráticos del país, de aquellos sectores existentes en el seno de los liberales, los conservadores, los comunistas, los socialdemócratas o simplemente los colombianos sin partido, demócratas a secas, que creen que hay que construir un sistema democrático de participación y que hay que encontrar salidas, tanto a la pobreza como a la intolerancia y a la destrucción de la vida humana, esta constitución que marcó finalmente un punto de llegada a múltiples aspiraciones, ha comenzado a ser rotulada. Y también aquí castrada.*

***S**e dijo que la esencia del poder era la soberanía popular y que todo el sistema político debería descansar en la participación ciudadana. Esto quedó escrito y forma parte del articulado de nuestra Constitución Política. Posteriormente, en desarrollo de este principio, la Corte Constitucional declaró parcialmente contrario a la Constitución el Concordato que mantenía el Estado con la Santa Sede. Esta decisión era de esperarse, pues salíamos de un Estado confesional a uno democrático y, como sabemos, la democracia y el sistema generado a partir de la aplicación de sus principios es, o debería ser, un Estado autofundado sin ningún principio de legitimidad externo. La Iglesia católica mantuvo durante varios siglos ostensibles ventajas que se derivaron de los acuerdos con las élites dominantes. Estas ventajas en la educación, en el régimen de misiones, etc., partieron del papel que les asignó la élite política: mantener el monopolio sobre la moral pública. Parte de la honda crisis de valores por la que atraviesa la sociedad colombiana tiene que ver precisamente con la quiebra de estos valores. Con el hecho de que ellos ya no regulan la vida y los comportamientos sociales e individuales de millones de colombianos. En este sentido, la sentencia de la Corte Constitucional fue lógica y ajustada al Estado Social de Derecho. Bastó el fallo de la Corte Constitucional para que*





*se iniciara el bombardeo contra la propia Carta Política y no sólo por las jerarquías eclesiásticas, a quienes el fallo afecta, sino también a sectores tradicionales del establecimiento político, quienes han señalado el pretendido carácter inconstitucional de la medida. Se pretende, entonces, rotular el carácter laico, civil, del Estado colombiano.*

## Editorial

**C**uando los constituyentes aprobaron los mecanismos de protección de los derechos fundamentales lo hicieron en el entendido que, en Colombia se requería de instrumentos eficaces y rápidos para proteger los derechos de los ciudadanos, que, dicho sea de paso, ni se han reconocido plenamente ni se han salvaguardado. “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” (artículo 86, Constitución Nacional).

**N**o limitó la Constitución Nacional el ejercicio de la tutela ni consideró que la “cosa juzgada” era intocable. La Constitución de un Estado Social de Derecho, como lo es la colombiana de 1991, se ocupó más bien de perfeccionar los mecanismos de protección de los derechos que ella misma había consagrado. La tutela se reconoció en la Carta como el instrumento para proteger los derechos fundamentales de carácter individual como el derecho a la vida, a la honra, al debido proceso, a la presunción de inocencia, a unas condiciones mínimas de vida, etc. Pues bien, la existencia plena de este instrumento duró poco. La Corte Constitucional, en fallo del primero de octubre decidió rotular, es decir, “explicar” que la tutela no procedía contra sentencias judiciales y que todos los procesos debían de tener fin. A esto último nadie se opone, la discusión es cuándo se considera que un proceso ha culminado y qué es lo que debe preservar el sistema judicial.

**A**quí todo se vuelve al revés. Ahora resulta que lo fundamental de un sistema judicial es preservar el fin del proceso, cuando pensamos nosotros que lo fundamental de un sistema judicial es, como lo dice la Carta, “brindar pronta y cumplida justicia”. No valieron los argumentos ni las protestas, pues, ya los editorialistas de los principales diarios del país habían puesto el grito en el cielo: la tutela es el caos, la anarquía, el fin del sistema judicial y de la seguridad de la justicia. Habían, por fin, logrado rotular la tutela, ahora tratan de “explicarla”.

**A** pesar que en el Decreto 2591 que reglamentó la acción de tutela se establece de manera nítida y clara el procedimiento que deberá seguir cualquier ciudadano para que se rectifique una información, los grandes medios de comunicación siguen confundiendo a la opinión pública. El decreto en mención señala que la tutela procederá en caso de información falsa o equivocada. Para lograr la rectificación el ciudadano debe acudir, en primer lugar, al medio para que éste voluntariamente corrija la información que el ciudadano considera equivocada. Solo si el medio no rectifica o si, a juicio del ciudadano, la rectificación no fue suficiente, podrá acudir a un juez para que se tutele su derecho. En casos extremos de mala fe, mostrados por el medio que se niegue a rectificar, el juez podrá señalar algunas condiciones adicionales, aun el texto de lo que el medio se vea precisado a publicar. Pues bien, como se observa el medio tiene todas las garantías para que si considera que se equivocó, rectifique o para que presente sus argumentos ante el juez. Pues bien, a esto lo llaman en Colombia los dueños de los grandes medios de comunicación, “la censura que se esconde detrás de las tutelas a los medios de comunicación”. La Corte Constitucional ha desarrollado abundante jurisprudencia con respecto a este tema. No obstante, hay una arremetida para ver si logran rotular, esto es, explicar aún más la tutela. En realidad lo que buscan es recortarla,





## Editorial

*puesto que la tutela se ha convertido en el instrumento más expedito de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.*

**T**ambién se tratan de rotular los estados de excepción considerados en la nueva Carta Constitucional. Como ya lo advertimos en estas mismas páginas, el ejecutivo pretende ahora hacer aprobar un proyecto que salió ampliamente derrotado en la Asamblea Nacional Constituyente. Durante los últimos dos años este mismo ejecutivo, siguiendo la tradición más rancia, ha procedido a utilizar ampliamente las normas de estados de excepción para gobernar.

**E**n la aplicación de los conceptos sociales del Estado de Derecho, este gobierno también ha seguido la tradición de los anteriores, así ahora exista una nueva Constitución Política que tiene como una de sus novedades el hecho de contener una carta de derechos sociales y ciudadanos. En Colombia los gobiernos se han dedicado a gobernar para los escasos 10 grupos económicos más poderosos. Aquí nunca se ha gobernado para las mayorías, por ello la pobreza y la miseria se extienden, por eso para la pequeña y mediana empresas no existen políticas sostenidas ni adecuadas, por eso no existen alternativas para los millones de trabajadores informales. Este gobierno ahora se preocupa de las pensiones del sector privado, se dice que hay que crear unos fondos privados también para que los administren pero, entre tanto, el propio Estado no paga a los pensionados ni ha hecho las reservas presupuestarias para responder por las obligaciones laborales.

**H**emos dicho que en esta materia el actual gobierno no solo no ha avanzado sino que incluso ha retrocedido. Hoy casi nadie discute acerca de lo que venimos insistiendo hace ya varios años. La inversión social en vez de aumentar disminuye. La nueva política de vivienda, la de los subsidios, ha resultado no solo limitada sino en muchos aspectos ineficaz. En materia escolar hay un estancamiento en cuanto a las metas de cobertura y una ostensible disminución en la calidad de la enseñanza. Los hospitales se encuentran en muchos lugares al borde del cierre por ausencia de recursos. La descentralización se ha detenido y en algunos aspectos ha retrocedido bajo el actual gobierno.

**E**ste gobierno prometió el revolcón social. Es más, el propio presidente César Gaviria T., reiteró que este era el propósito de su administración el pasado 20 de julio al instalar el Congreso de la República. Pero el revolcón social parece que se estuviese haciendo en contra de los pobres. No de otra manera se explican las medidas de modernización del Estado que sin un proceso de concertación fueron dictadas por el ejecutivo a finales de 1992. Aquí nuevamente se rotula la Constitución Política y se "explica" muy parcializadamente el artículo 20 Transitorio, pues todos sabemos que el ejecutivo no tuvo en cuenta las consideraciones de los delegados del Consejo de Estado que tomaron parte en dicha comisión. Algunos de los decretos son abiertamente inconstitucionales y seguramente el propio Consejo de Estado los declare como tales, perdiéndose de esta manera la posibilidad de producir una verdadera reforma administrativa de carácter democrático. Queda pendiente un aspecto fundamental de cualquier "revolución pacífica", y este aspecto es el de una verdadera reforma económica y social que sea el complemento de la reforma política democrática concretada en la Constitución de 1991.

**L**a democracia política para que funcione requiere de un conjunto de políticas sociales y de redistribución del ingreso. Ese es el rótulo que debería colocársele a la Constitución de 1991 para que entrara plenamente en vigencia. Debemos trabajar porque así se explique y aplique la Constitución y no al revés •

Santafé de Bogotá, abril de 1993.





Libardo Sarmiento Anzola  
 Director adjunto del Centro de Investi-  
 gaciones para el Desarrollo —CID—,  
 Facultad de Ciencias Económicas, Uni-  
 versidad Nacional de Colombia.

# EL PAQUETE SOCIAL DEL NEOLIBERALISMO

*“Lo mismo sucede con estos mercaderes que van por las ciudades vendiendo su ciencia a los que desean adquirirla, y alaban indiferentemente todo lo que venden. Puede suceder que la mayor parte de ellos ignoren si lo que venden es bueno o malo para el alma, y que los que compran estén en la misma ignorancia” (Platón: Protágoras o de los sofistas).*

Libardo Sarmiento Anzola

**E**n el mundo moderno el orden mercantil es el árbitro, no solo de la economía, sino también de la política, la cultura y de la sociedad en general.

La receta neoliberal reclama como fundamento de su ideario: la libertad individual, una política macroeconómica que estimule la competencia, el saneamiento de las finanzas públicas, el control de la expansión monetaria, la estabilidad y la orientación de la economía hacia el exterior, la apertura

comercial, la reducción del Estado, la eliminación de los subsidios sociales y económicos, el fomento del ahorro y la inversión privada, el fortalecimiento del mercado libre y las leyes laborales reguladas por las fuerzas de oferta y demanda<sup>1</sup>.

El problema básico de la economía política vuelve a girar alrededor de la pregunta ¿hasta qué punto conviene dejar que sea el mercado el que organiza y distribuye los recursos de una sociedad, y hasta qué punto tal función la cumple mejor el gobierno?<sup>2</sup>.



1. Berry B. Levine —compilador. *El desafío neoliberal*. Colombia, Editorial Norma, 1992, p. 58.

2. Irman Robert, (1987), citado por Wiesner, Eduardo. “Colombia: descentralización y federalismo fiscal”, presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1992, p. 48.





Ilustración de Kathe Kollwitz

Sin embargo, se reconoce que “la dinámica de la distribución relativa entre las dos posibilidades va a depender de la eficiencia y/o ventajas comparativas de cada una de ellas y de las circunstancias o de las etapas de desarrollo en que se encuentra una determinada sociedad”<sup>3</sup>.

La tendencia dominante, no obstante, traslada la racionalidad económica a la esfera de lo social. Así, se señala el olvido o descuido de la eficiencia que ha caracterizado la “rentabilidad de los gastos de carácter social”. Se afirma que

“la modernización del Estado equivale a hacer eficiente al Estado”. Se concluye, argumentado, que en un contexto moderno, el de la desintervención gubernamental, las ganancias potenciales de eficiencia se presentan si se da un alto margen para que algunos principios característicos del mercado, como la competencia, tengan un papel importante<sup>4</sup>.

Dentro de esta lógica del mercado, las políticas sociales se vienen reformulando. Con el nombre de “ingeniería social” se ha diseñado un paquete de medidas que reestructuran las instituciones del sector social, el esquema de su financiamiento, la privatización de los bienes y servicios sociales que éste garantizaba a la comunidad y la racionalidad operativa de la acción estatal.

El paquete de medidas introduce en el sector social los principios económicos de privatización, iniciativa privada, competencia y regulación mercantil. Esta racionalidad implica el desmonte de los organismos ejecutores de la política social, el traslado de funciones, recursos y competencias del nivel central hacia las entidades locales y la promoción de la prestación de los servicios básicos por parte del sector privado. Igualmente, se aplican nuevas estrategias e instrumentos como los de focalización del gasto social hacia los sectores de menores ingresos, la preferencia por subsidios a la demanda sobre aquellos canalizados a través de la oferta de servicios, la creación de fondos y programas “paraestatales” por fuera de las instituciones tradicionales y el retorno a la concepción asistencialista del gasto social.

La aplicación de esta racionalidad económica en el diseño de la política social sin mayor reflexión sobre sus efectos genera externalidades negativas tanto en lo social como en lo político, lo que tiene como resultado paradójico una menor eficiencia en el desempeño global de la sociedad. Las mayores ganancias a nivel privado, se acompañan

3. *Loc. Cit.*

4. *Ibid.*, Introducción y Capítulo 1.



del rompimiento del tejido social, del aumento en las brechas sociales, del incremento en la violencia, de la inestabilidad laboral y de la deslegitimación del Estado. Lo que es racional para el individuo no lo es necesariamente para la sociedad como un todo.

La desestructuración y fragmentación de la sociedad no se manifiestan solamente en la ampliación y profundización de las desigualdades entre grupos e individuos. Estas aparecen sobre todo en la pérdida de valores que refieren a una identidad colectiva, a una pertenencia comunitaria y a los lazos de solidaridad. Cada vez son más débiles los lazos que unen a grupos que, si bien históricamente han sido económica y socialmente diferenciados, en algún momento mantuvieron cierta identidad con símbolos comunitarios y nacionales. Esto es, en el cambio en la concepción del desarrollo promueve la atomización de la sociedad, donde la individualización y los intereses privados son la única característica general.

La esfera de lo económico está regulada por una racionalidad instrumental que fundamenta la acción con arreglo a fines, y sobre una lógica de optimizar beneficios privados y minimizar costos. La esfera de lo social se construye a partir de lazos de solidaridad, en la cooperación, en la equidad y la justicia, en la identidad colectiva, en el consenso y en el reconocimiento de la pluralidad, en el ejercicio de la racionalidad comunicativa y en la legitimación de las instituciones y las normas que regulan la sociedad. Es absurdo, en consecuencia, trasladar mecánicamente las exigencias del orden mercantil a las lógicas que sustentan la cultura y la sociedad. Esto no significa, de ninguna manera, que en la prestación de los bienes o servicios sociales no pueda incluirse la aplicación de los principios que rigen la actividad económica.

En efecto, se reconoce que “la participación privada en la prestación de los servicios públicos y sociales es altamente deseable, pero no está tampoco exenta de problemas. El primero es la atracción natural que genera el mercado en economías con fuertes disparidades distributivas a que el sector privado oriente su oferta —al menos la de calidad— hacia los sectores de mayores ingresos. El sistema resultante es un régimen mixto de prestación de servicios, como el que existe ya en educación y salud en Colombia, mediante el cual el sector privado orienta su oferta a los sectores de mayores ingresos y el público al de menores ingresos. Este sistema choca con principios políticos básicos, según los cuales el Estado no debe fomentar la reproducción de las desigualdades sociales y mucho menos promover la segregación social<sup>5</sup>.

Este artículo es un análisis de las reformas que se vienen aplicando a la política social en Colombia y una primera aproximación evaluativa de su impacto.

## 2. Un poco de historia (a pesar de sus sepultureros)

**L**os derechos sociales son una conquista del siglo XX. En el siglo XIX la acción social es discrecional y estigmatizante. Las acciones del Estado tienden a reducir la miseria entre los considerados “pobres merecedores”, es decir, los incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo (viejos, inválidos, huérfanos). En este período predomina la concepción de beneficencia o caridad para los pobres indigentes.

En una segunda etapa, a principios del presente siglo, el concepto de política social se amplió para cubrir las acciones estatales orientadas a proteger

*La esfera de lo social se construye a partir de lazos de solidaridad, en la cooperación, en la equidad y la justicia, en la identidad colectiva, en el consenso y en el reconocimiento de la pluralidad, en el ejercicio de la racionalidad comunicativa y en la legitimación de las instituciones y las normas que regulan la sociedad. Es absurdo, en consecuencia, trasladar mecánicamente las exigencias del orden mercantil a las lógicas que sustentan la cultura y la sociedad. Esto no significa, de ninguna manera, que en la prestación de los bienes o servicios sociales no pueda incluirse la aplicación de los principios que rigen la actividad económica.*

5. J. A. Ocampo. “Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia”, en *Análisis Político* No. 17, septiembre a diciembre de 1992, p. 29.



a los asalariados. Ello fortaleció las organizaciones sociales y políticas de los trabajadores. A partir de la segunda guerra mundial, las prácticas de solidaridad nacional, la regulación pública del consumo y la mayor equidad en la distribución de las cargas que impuso la guerra propiciaron el florecimiento de ideas más universalistas y modelos de servicios más igualitarios en el diseño de las políticas sociales<sup>6</sup>. Como lo señala recientemente Habermas, el compromiso del Estado de Bienestar se ha establecido en las estructuras mismas de la sociedad, y forma ahora la base desde la cual cualquier política social tiene que arrancar<sup>7</sup>.

Estas tres etapas del desarrollo social se han sucedido tardíamente en América Latina. No obstante, la última no alcanzó a cristalizarse, lo que explica la exclusión de un importante sector de la población de la política social. Al Estado le queda una gran tarea respecto a su responsabilidad en la satisfacción de necesidades humanas definidas como básicas y en garantizar la equidad y la justicia social. Como es reconocido, la viabilidad democrática solo es posible a partir del reconocimiento de los derechos sociales básicos.

De hecho, los países latinoamericanos han presentado históricamente profundas diferencias en su interior. La herencia que ellos habían recibido eran de desigualdad e injusticia, lo que llevó a que desde los años veinte se diera una corriente reformista que se expresaba bajo la forma de políticas de redistribución del ingreso y de combate a la miseria. Independientemente del resultado de éstas, ellas marcaron la pauta de la intervención estatal hasta los años setenta, en el marco de los modelos de desarrollo.

Este proceso significó que, desde la sociedad civil, se ha visto al Estado como el elemento activo hacia el cual se debía recurrir para el logro de los intere-



Ilustración de Käthe Kollwitz



ses de cada uno de los sectores que la conforman. Como resultado final se encontró a un Estado que, además de cumplir las funciones de control, regulación y arbitraje, tenía las de organización de la sociedad. Al asumir un papel tan activo en la sociedad, éste era visto como el centro al cual debían plantearse todos los requerimientos y demandas.

De esta manera, a lo largo del siglo veinte se construyó en los países de América Latina un sistema institucional y de prestación de servicios sociales, en la concepción de un Estado Benefactor. Con la crisis económica que se registra en la región desde finales de los años setenta y los cambios en los paradigmas del desarrollo se hizo evidente una serie de problemas estructurales de las instituciones del sector social: i) exclusión de un importante sector de la población más pobre de los beneficios de la política social y de los sistemas de seguridad social; ii) falta de equidad en la distribución del gasto social entre los principales beneficiarios, en términos sociales, étnicos y geográficos; iii) excesiva burocratización y centralismo; iv) fragmentación institucional y falta de integración, coordinación y convergencia entre las diversas instancias que intervienen en la prestación de los servicios; v) altos gastos operacionales; vi) inestabilidad en los flujos financieros, lo cual hace imposible el desarrollo de políticas de mediano y largo plazos; y, vii) debilidad o deterioro de las instituciones.

Con base en estos elementos se recortó aún más el financiamiento, de por sí exiguo y residual, de estas instituciones sociales. Ello agravó los problemas de eficiencia del sector social. El círculo vicioso de desfinanciamiento de las instituciones sociales —mayor ineficiencia— mayores recortes, dio argumentos para el desmonte de estas instituciones, la privatización de los servicios sociales



y la implementación de nuevas estrategias e instrumentos de política social.

La consolidación del cambio en los modelos de desarrollo a partir de los años ochenta, el Estado ha comenzado a establecer una distancia con la sociedad, especialmente en su rol de eje del accionar político, en su estímulo al desarrollo social y en la regulación de la economía. Por ello, cada vez se evidencia mayor distancia entre la sociedad y la política, entre las demandas sociales y la toma de

*Actualmente no se puede esperar que la superación de los problemas de la sociedad sea un asunto exclusivo del Estado y de las políticas que puedan impulsarse desde allí. Tampoco ésta es tarea aislada de la sociedad civil y de sus componentes. Es un movimiento conjunto, democrático, participativo y de concertación, que debe darse en una constante interacción entre el Estado y la sociedad civil.*

6. E. Bustelo y E. Isuani. *Op. cit.*, p. 428.

7. Habermas, J. "¿Qué significa hoy el socialismo? Las revoluciones de recuperación y la necesidad de un nuevo pensamiento"; en *Fin de Siglo*. Centro Editorial Universidad del Valle, Cali, No. 4, julio-octubre de 1992, p. 15.





Ilustración de Kathe Kollwitz

dos nuevas situaciones: “por un lado, las políticas estatales han mostrado un andar errático que se origina en la ausencia de un referente concreto y de una constante interlocución con la sociedad; por otro lado, ésta ha optado por buscar soluciones propias a sus problemas, sin que ello signifique necesariamente que se ha eliminado la presión sobre el Estado<sup>8</sup>.

Actualmente no se puede esperar que la superación de los problemas de la sociedad sea un asunto exclusivo del Estado y de las políticas que puedan impulsarse desde allí. Tampoco ésta es tarea aislada de la sociedad civil y de sus componentes. Es un movimiento conjunto, democrático, participativo y de concertación, que debe darse en una constante interacción entre el Estado y la sociedad civil.

No obstante, lo dominante por ahora es la aplicación del paquete neoliberal de políticas sociales. Dentro de estas nuevas estrategias e instrumentos sobresale la creación de los denominados fondos de emergencia social y la restricción del Estado a medidas focalizadas de asistencia a los más pobres y la delegación de muchas funciones en la prestación de servicios en el sector privado.

### 3. Las reformas a la política social en Colombia<sup>9</sup>

decisiones. Este hecho ha agudizado la fragilidad de la democracia de la región, pero igualmente ha favorecido el fortalecimiento de la sociedad civil, en tanto ésta comienza a desarrollar formas autónomas de solución a sus problemas. En su conjunto, esto conforma una situación en la que la característica más sobresaliente es la despolitización de la sociedad.

Como se ha reconocido, esta situación ha determinado el surgimiento de

Con “La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994”, se inaugura una nueva etapa en la concepción del desarrollo colombiano. Esta se fundamenta en la teoría del desarrollo económico dominante en los años ochenta.

Según el Plan, “La moderna teoría propone que el Estado, en vez de ser displicente con el mercado, contribuya a

*La consolidación del cambio en los modelos de desarrollo a partir de los años ochenta, el Estado ha comenzado a establecer una distancia con la sociedad, especialmente en su rol de eje del accionar político, en su estímulo al desarrollo social y en la regulación de la economía. Por ello, cada vez se evidencia mayor distancia entre la sociedad y la política, entre las demandas sociales y la toma de decisiones.*

8. Simón Pachano. “Las políticas sociales ante la crisis”, Quito, 1988 (policopiado).

9. Estas dos últimas secciones son una síntesis de un trabajo más amplio del autor, publicado en la revista *Coyuntura Social* de Fedesarrollo, Instituto Ser, en mayo de 1993.



fortalecerlo, promoviendo la competencia interna y externa para la asignación más eficiente de los recursos; que utilice instrumentos tales como subsidios explícitos e impuestos, y no regulaciones como controles y racionamientos; que, en vez de una acción universal e indiscriminada en materia económica y social que acreciente su presencia, sea selectivo en el tipo de mercados en que intervenga (centrándose en los bienes públicos y con externalidades); que focalice su acción en las gentes que requieren especial consideración (los más necesitados y de menores recursos); que, finalmente, en lugar de confiar en la financiación automática de sus actos, ignorando sus costos, considere la bondad de los usos alternativos de los recursos públicos y la necesidad de la consistencia macroeconómica para generarlos”<sup>10</sup>.

Mientras se consolidan las políticas que buscan reformar al sector social, la Presidencia de la República ha venido creando programas paralelos a los sectores sociales tradicionales. Estos programas focalizan problemas que, por ser considerados particularmente graves, tienen el más alto rango en el aparato estatal, dependen de la Presidencia de la República y materializan el ámbito de preocupaciones políticas y sociales del presidente.

Durante los gobiernos de los presidentes Barco y Gaviria se han creado otras consejerías y programas: de política social, de modernización del Estado, de derechos humanos, para la paz, de seguridad, de la juventud, la mujer y la familia, reinserción, para Medellín y recientemente las consejerías para Urabá y Barrancabermeja. Estos programas se desarrollan a través del Fondo Especial de la Presidencia de la República, el cual concentra casi en su totalidad los recursos de inversión de la Presidencia.

Además, el presidente Gaviria creó la Consejería de Política Social con el fin



de coordinar a las demás instituciones oficiales en el desarrollo de la política social y dirigir los esfuerzos de inversión social a los sectores menos favorecidos de la población.

Adicionalmente, frente a los problemas tradicionales del sector social, caracterizados por su centralismo, su dificultad para atender a los grupos más vulnerables de la sociedad y por su gran debilidad operativa, el gobierno organizó, en junio de 1992, la “Misión de apoyo a la descentralización y la focalización de los servicios sociales”.

La reforma es aún mayor. El gobierno, consciente de que el sector social era

10. La Revolución Pacífica. DNP, Santafé de Bogotá, 1991, p. 42.





Ilustración de Käthe Kollwitz

marginal dentro del tradicional Consejo de Política Económica y Social, decidió crear un CONPES social a finales de 1992. A partir de este CONPES, y en ejercicio de las atribuciones que le confirió la Constitución (artículo transitorio 20) al presidente para la modernización del Estado, se dictó una serie de medidas que reestructuran el sector social y el esquema de financiación.

En el mes de diciembre de 1992 se expidió una serie de decretos que reestructuraron, entre otros, los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social (incluyendo el SENA, el Instituto de Seguros Sociales, Cajanal y la Superin-

tendencia de Subsidio Familiar), Educación Nacional (incluye Colcultura e Icetex) y Salud Pública (incluye el ICBF, INS). Con las reformas se busca modernizar la estructura y funciones de estas entidades, transformar algunas instituciones en empresas comerciales e industriales del Estado (ISS), impulsar la descentralización y el desarrollo institucional de las entidades regionales y promover la participación de entidades no gubernamentales, privadas y comunitarias en la prestación de los servicios sociales. De este modo se materializaron los principios de la reforma a la política social: fortalecimiento al proceso de descentralización, modernización y reducción del ámbito de competencias y funciones del Estado, privatización y asignación de subsidios directos a la demanda.

Igualmente, se creó el Sistema Nacional de Cofinanciación (Decreto 2132) regido por los principios de: concentración, complementariedad, interés local, ejecución local (física y financiera), asesoría técnica y administrativa, universalidad (cobertura nacional), uniformidad (mecanismos, procedimientos y oportunidades para acceder a los fondos), participación comunitaria y autonomía local.

Estos tienen como funciones: i) la definición y coordinación de las políticas y los planes y programas en materia social y ii) la aprobación del programa de asignación de recursos a los fondos de cofinanciación. Los fondos que hacen parte de este sistema son:

— Fondo de Inversión Social — FIS —, nace de la fusión del Fondo Hospitalario y del Fondo Educativo. Está adscrito al Departamento Nacional de Planeación y tiene como finalidad cofinanciar programas y proyectos en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención de grupos vulnerables.



— Fondo de Cofinanciación para Inversión Rural —DRI—, adscrito al Ministerio de Agricultura. Este es encargado de cofinanciar programas y proyectos de inversión para las áreas rurales, en general, y en especial en las zonas de economía campesina, de minifundio, de colonización y las de comunidades indígenas.

— Fondo de Financiamiento Territorial, adscrito a FINDETER, dependiente, a su vez, del Ministerio de Hacienda. Tiene como función cofinanciar programas y proyectos relativos a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, así como programas urbanos en materia de acueductos, calles, plazas de mercado, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

— Fondo de Solidaridad y Emergencia Social —FOSES—, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Su finalidad es financiar, coordinar y cofinanciar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana y obtiene recursos de cooperación. Temporal: 5 años.

Si bien este conjunto de reformas a la política social en Colombia aún no se ha consolidado totalmente, a continuación se analiza la evolución reciente de la situación social en el país.

#### 4. Bienestar y desarrollo en los noventa

**D**esde mediados de los años ochenta en Colombia se observa una pérdida de participación del gasto social, los índices de pobreza crítica, de población en situación de riesgo, de débil o nula incorporación a la economía moderna y, consecuentemente, de presencia del

llamado sector informal vienen incrementándose. Esta tendencia no muestra variaciones en los años noventa (Cuadros Nos. 1 a 5 y Gráficos Nos. 1 a 3).

En efecto, con relación al PIB, el gasto social (educación, salud, vivienda, saneamiento básico) alcanzó el máximo nivel de participación en el año 1984 con un 9.4%. A partir de allí pierde participación; en 1988 registró un 7.2% registrando un nivel inferior a 1980. En el período 1989-1992 el gasto social muestra una ligera recuperación, pero sin llegar a superar siquiera el valor observado en 1980 (7.5%) (Cuadro No. 1).

De acuerdo con el análisis que recientemente realizó la Contraloría General de la República sobre el presupuesto para 1993 se confirma que “existen enormes restricciones financieras en el presupuesto nacional que aplazarán el objetivo gubernamental de fortalecer fiscalmente lo social. Esto último en realidad sería apenas una forma de recuperar los niveles de inversión social perdidos durante la segunda parte de la década de los ochenta. (...) El rubro de inversión social ha venido perdiendo importancia con respecto al presupuesto general: en 1991 era el 10.4%, en 1992 es el 9.45% y en 1993 será el 8.2%. Estas cifras han estado muy por debajo, para todos los años, de las enunciadas en el Plan de Desarrollo: 11% en 1991, 19.6% en 1992 y 22.5% en 1993”<sup>11</sup>.

Aún más, a pesar de las reformas que sufrió el presupuesto durante el trámite en las dos cámaras del Congreso de la República, en las cuales se hizo una adición aproximada de un billón de pesos a los \$10.3 billones del proyecto inicial, la participación de la infraestructura social disminuyó de 8.2% a 7.9%, para el año 1993<sup>12</sup>.

El gobierno no ha podido dar un cambio estructural al presupuesto, debido a las restricciones financieras de los últimos años, incumpliendo, hasta ahora, los objetivos consignados en la Revo-

*Desde mediados de los años ochenta en Colombia se observa una pérdida de participación del gasto social, los índices de pobreza crítica, de población en situación de riesgo, de débil o nula incorporación a la economía moderna y, consecuentemente, de presencia del llamado sector informal vienen incrementándose. Esta tendencia no muestra variaciones en los años noventa.*

11. Contraloría General de la República. “El proyecto de presupuesto para 1993”. *Informe Financiero*, mayo de 1992.

12. Contraloría General de la República. “Una aclaración necesaria. *Economía Colombiana*, No. 240, noviembre-diciembre de 1992, p. 32.



**CUADRO No. 1**  
**DESEMPLEO, SUBEMPLEO, SALARIOS, GASTO SOCIAL Y POBREZA**  
**1980-1992**

Años	(1) Desempleo urbano	(2) Subempleo 7 ciudades	(3) Variación salarios reales %					(4) Gto. social % respecto al PIB	(5) % personas línea pob. (7 ppales. ciudades)
	tasa anual media		Salario mínimo	Salario indust.	Salario comercio	Ind. Jorn. agricult.	1988 = 100 ganadería		
1980	9.7	nd	2.5	nd	nd	nd	nd	7.5	nd
1981	8.2	nd	-1.1	nd	nd	nd	nd	8.1	nd
1982	9.1	nd	4.8	nd	nd	nd	nd	8.1	nd
1983	11.7	nd	4.2	nd	nd	nd	nd	8.5	nd
1984	13.4	nd	5.2	nd	nd	nd	nd	9.4	nd
1985	14.1	nd	1.8	-0.75	-4.18	nd	nd	7.7	nd
1986	13.8	nd	2.5	2.03	8.19	nd	nd	7.4	37.8
1987	11.8	nd	-1.6	0.58	5.16	nd	nd	7.4	41.3
1988	11.2	12.8	-2.4	0.91	-0.62	108.5	104.7	7.2	43.8
1989	9.9	11.3	0.7	0.24	3.15	100.86	98.81	7.6	40.6
1990	10.2	14.5	-4.8	-2.28	0.92	97.63	93.37	7.6	40.8
1991	9.8	12.8	-0.6	1.42	-1.06	97.67	93.89	7.3	40.7
1992	*11.2	*15.5	*-1.6	1.00	* 5.38	nd	nd	7.3	44.8

(nd) dato no disponible.

Fuentes:

(1) DANE, *Encuestas de Hogares*; (\*) 1992, etapa 76, junio.

(2) DANE, *Encuestas de Hogares*; (\*) 1992, primer trimestre. Se define como aquellas personas que quieren trabajar más o buscan otro empleo.

(3) DANE, (\*) salario mínimo: datos a junio; (\*) industria: agosto; (\*) comercio: septiembre.

(4) Años 1980-1990: FEDESARROLLO, *Coyuntura social*; 1991-1992, cálculos del autor con base en datos de la Contraloría General de la Nación.

(5) Cálculos: Francisco Lasso y Libardo Sarmiento, con base en las Encuestas de Hogares, etapas 53, 57, 61, 65, 69, 73 y 76. Ingresos ajustados por propiedad de la vivienda e imputación por modelo de regresión sustentado en teoría del capital humano. El valor de la línea de pobreza, con base en investigación mensual del DANE, sobre el valor de los bienes de la canasta de los pobres.

lución Pacífica y establecidos en la nueva Constitución Política del país, de privilegiar el gasto social sobre cualquier otro y de propender por la mejoría de las condiciones de vida de los sectores marginados de la sociedad.

De otra parte, la ejecución del presupuesto general de la nación es bastante ineficiente. Para el año 1992 se comprometió menos del 60% respecto a la apropiación definitiva (Cuadro No. 3). Si bien las instituciones del sector social estuvieron por encima de este promedio, su ejecución igualmente es baja: el Ministerio de Trabajo, que incluye la Seguridad Social y el SENA, sólo eje-

cutó 67% de sus recursos; el Ministerio de Salud, 80%; el Ministerio de Agricultura, 88.6%; los Ministerios de Educación y de Justicia, 92%.

Sin embargo el nivel de compromisos no implica un gasto real. Se sabe que en los últimos años las instituciones del sector social han tenido problemas para girar sus recursos a las entidades ejecutoras, debido en parte a las restricciones que generó la nueva Constitución al prohibir los famosos auxilios parlamentarios, pero igualmente por problemas de gerencia y eficiencia en la gestión.

Así, por ejemplo, los programas sociales de la Presidencia de la República



**CUADRO 2**  
**CRECIMIENTO ECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO**  
**1980-1992**

Años	(1) Crecimiento del PIB variación anual%	(2) Crecimiento del PIB por habitante var. anual %	(3) Distribución del ingreso familiar urbano Deciles			Coeficiente de concentrac. de Gini	(5) Particip. de las remuneraciones al trabajo resp. al PIB %
			1 a 5 (50% más pobre)	6 a 8 (sectores medios)	9 a 10 (20% más rico)		
1980	4.1	2.0	18.9	28.5	52.6	0.46	41.6
1981	2.3	0.3	nd	nd	nd	nd	42.8
1982	0.9	-1.1	nd	nd	nd	nd	43.1
1983	1.9	-0.2	18.9	28.7	52.3	0.46	43.9
1984	3.8	1.7	nd	nd	nd	nd	43.4
1985	3.8	1.7	18.6	28.2	53.2	0.47	40.6
1986	6.9	4.8	18.1	27.2	54.8	0.48	37.9
1987	5.6	3.5	18.7	27.7	53.7	0.47	38.0
1988	4.2	2.2	17.7	26.6	55.7	0.49	37.9
1989	3.5	1.5	17.1	26.4	56.5	0.50	38.9
1990	4.2	2.2	17.4	27.3	55.3	0.49	38.5
1991	2.2	0.0	17.6	27.7	54.7	0.48	38.5
1992	3.6 (e)	1.4 (e)	19.6	30.0	50.4	0.45	nd

(e): estimado.

nd: dato no disponible.

Fuente:

(3) Cálculos de Libardo Sarmiento y Francisco Lasso, con base en las Encuestas de Hogares, meses de septiembre —excepto 1992: junio. Distribución del ingreso per cápita de los hogares (unidad de gasto) y ajustado por: 1) propiedad de la vivienda; 2) imputación por modelo de regresión sustentado en la teoría del capital humano.

tan sólo giraron un 25% del total de sus recursos, aunque su ejecución presupuestal alcanzó un 90%.

Además la política macroeconómica es poco generosa con los programas sociales. A pesar de que la apropiación presupuestal definitiva de las instituciones ejecutoras de la política social registra un aumento respecto al presupuesto básico, la variación en la apropiación fue menor respecto a lo registrado en las instituciones encargadas de la seguridad, la defensa nacional y de los asuntos económicos. En consecuencia, la participación porcentual de las instituciones del sector social disminuyó en la apropiación definitiva del presupuesto general de la nación en el año de 1992. El

sector continúa siendo residual respecto a los intereses económicos y políticos (Cuadro No. 3).

De otra parte, el desempleo abierto ha venido disminuyendo en el país. En los años ochenta el desempleo alcanzó magnitudes del 14.1%, respecto de la PEA. A partir de 1989 esta tasa cae hasta el 9.9%, en diciembre de 1992 (Cuadro No. 1). En este sentido, los principales problemas laborales en el país se identifican con la precariedad del mismo. De acuerdo con diferentes estudios el empleo informal, inestable y de bajos ingresos, viene aumentando en el país (Cuadro No. 1).

Entre 1988 y 1992 el subempleo, trabajadores que tienen empleos parciales



**CUADRO No. 3**  
**PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION - INVERSION Y EJECUCION 1992**  
**A NIVEL DE SECCION PRINCIPAL**  
**Cifras en millones de pesos**

Sección ppal.	Apropiación básica		Apropiación definitiva		Variación de	% Comprom./
	Valores	%	Valores	%	apropiación	apropiación
Presidencia	60.912.9	3.0	58.836.3	1.9	(3.4)	89.5
Planeación	121.046.9	6.0	173.946.2	5.7	43.7	94.4
Dane	2.712.9	0.1	3.959.5	0.1	46.0	94.6
Dase	1.427.9	0.1	489.4	0.0	(65.7)	84.5
Fondas	1.205.7	0.1	2.282.7	0.1	89.3	0.0
Fonaeronáutico	26.100.0	1.3	34.046.5	1.1	30.4	20.7
Dancoop	1.658.9	0.1	1.540.9	0.1	(7.1)	99.6
Min-Gobierno	5.879.7	0.3	6.158.7	0.2	4.7	77.0
Min-Relaciones	1.470.0	0.1	1.991.7	0.1	35.5	100.0
Min-Justicia	36.672.2	1.8	40.063.9	1.3	9.2	91.6
Min-Hacienda	259.593.5	12.9	1.061.152.7	34.5	308.8	38.1
Min-Defensa	87.645.2	4.4	124.798.5	4.1	42.4	77.3
Policía	1.090.0	0.1	3.344.0	0.1	206.8	72.0
Min-Agricultura	198.282.0	9.9	206.613.1	6.7	4.2	88.6
Min-Trabajo	137.054.2	6.8	167.046.4	5.4	21.9	67.4
Min-Salud	174.855.7	8.7	201.090.1	6.5	15.0	80.2
Min-Desarrollo	112.894.4	5.6	160.163.0	5.2	41.9	90.8
Min-Minas	87.734.2	4.4	127.047.8	4.1	44.8	47.9
Min-Educación	88.904.5	4.4	101.188.6	3.3	13.8	91.7
Min-Comunic.	134.505.9	6.7	141.673.7	4.6	5.2	44.2
Min-Obras	450.811.8	22.5	440.447.1	14.3	(2.3)	82.7
Procuraduría	535.0	0.0	735.0	0.0	37.4	71.4
Contraloría	194.7	0.0	194.7	0.0	0.0	23.0
Rama Judicial	2.243.7	0.1	2.243.7	0.1	0.0	92.5
Registraduría	2.663.6	0.1	3.188.1	0.1	19.7	99.7
Fiscalía	3.700.0	0.2	0.1	5.4	61.4	
Min-Com. Ext.	2.844.5	0.1	3.844.6	0.1	35.2	96.9
<b>Total</b>	<b>2.004.640.0</b>	<b>100.0</b>	<b>3.071.786.9</b>	<b>100.0</b>	<b>53.2</b>	<b>59.4</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Inversiones Públicas.

y están buscando una mejor oportunidad, registran una tendencia creciente. En el año 1992 alcanzan a representar 15.5% de la población económicamente activa —PEA—, mientras que en 1988 eran el 12.8% (Cuadro No. 1). El problema laboral en Colombia es, entonces, más de orden cualitativo que cuantitativo.

Respecto a la distribución del ingreso, el coeficiente de concentración Gini se eleva a partir de 1984, alcanzando en 1989 un valor máximo de 0.50 (la participación del 50% más pobre en el

ingreso representó 17.1% respecto a los ingresos urbanos totales). Además el salario mínimo real viene cayendo desde 1987 con lo cual el ingreso laboral pierde participación en la riqueza generada, en 1991 la remuneración al salario representa solo un 38.53%, con respecto al PIB, mientras que en 1980 participaban con el 41.6% (Cuadro No. 2).

Durante el período 1989-1992 la inequidad en la distribución del ingreso ha tendido nuevamente a mejorar. Después del pico alcanzado por el coeficiente de concentración en 1988, éste ha descen-



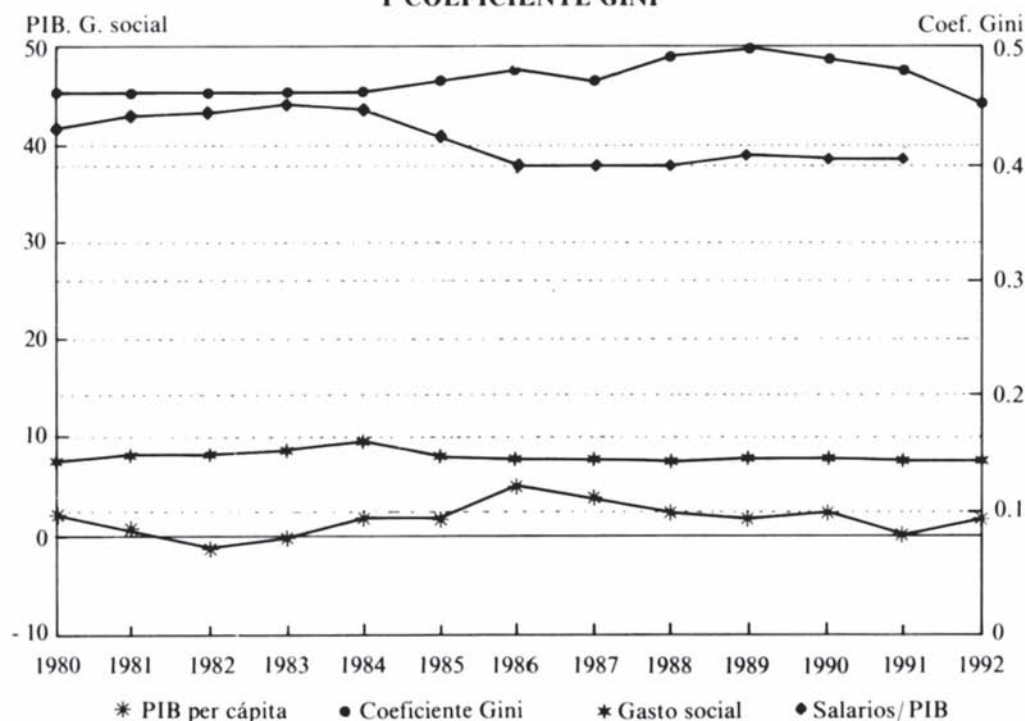
dido hasta 0.45 en 1992. Este coeficiente se muestra muy sensible a lo que ocurre con el nivel y la orientación del gasto social y con la dinámica de la economía. Además, los procesos de focalización del gasto público social y el proceso de empobrecimiento de los grupos medios en Colombia pueden estar influyendo el comportamiento de los índices de distribución del ingreso (Gráficas Nos. 1, 2 y 3).

En relación con los índices de pobreza las tendencias no son uniformes según se trate de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas o de indicadores de pobreza medida a partir de ingresos. La tendencia de los primeros es hacia una mejoría inercial y constante, mientras que la pobreza por ingresos es creciente (cuadros Nos. 4 y 5 y Gráficas Nos. 2 y 3). Los indicadores de necesidades básicas están asociados principalmente a la inversión pública social en vivienda, educación y saneamiento básico; mien-

tras que los indicadores de línea de pobreza están asociados con el nivel de actividad económica y de empleo, con la evolución del poder adquisitivo real de los salarios y la productividad del trabajo, con el acceso a los factores productivos, con la equidad en la distribución de la riqueza generada y la eficiencia redistributiva del Estado.

De acuerdo con los datos del cuadro No. 4 el porcentaje de personas en condiciones de pobreza debida a bajos ingresos (medida por línea de pobreza) es creciente, con tendencia a agravarse en los centros urbanos del país (Cuadro No. 5). Para el período 1986-1988, el porcentaje de personas pobres aumentó en las 7 principales áreas urbanas del país de 37.8% a 43.8%. Durante 1989 y 1991 el nivel de pobreza rondó el 40%. Y para 1992 (de acuerdo con la estimación a junio de este año y con base en la encuesta de hogares etapa 76, y el valor de la canasta de los pobres estimada por

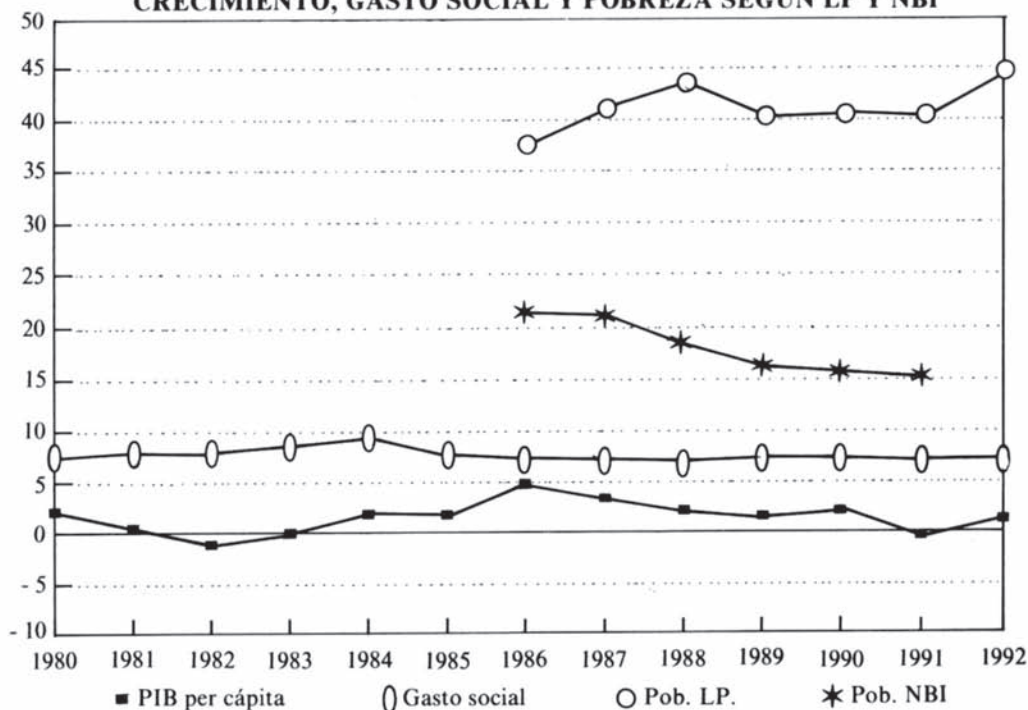
**GRAFICO No. 1**  
**CRECIMIENTO, GASTO SOCIAL, PORCENTAJE SALARIOS EN PIB**  
**Y COEFICIENTE GINI**



Fuente: Cuadros 1, 2 y 5.

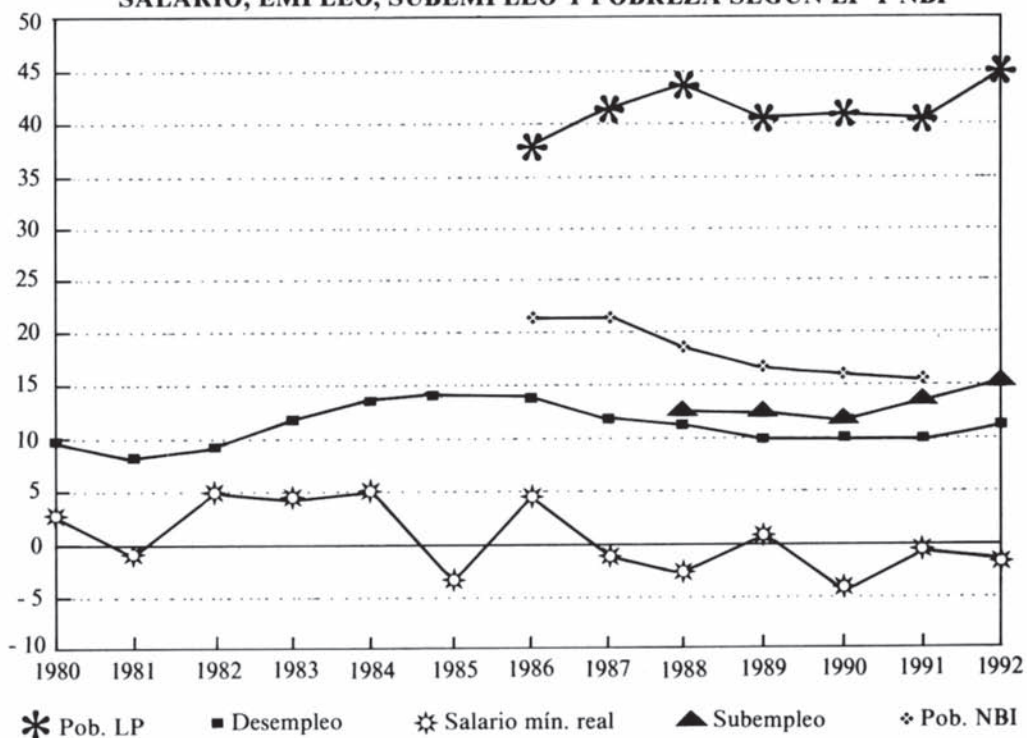


**GRAFICO No. 2**  
**CRECIMIENTO, GASTO SOCIAL Y POBREZA SEGUN LP Y NBI**



Fuente: Cuadros 1, 2 y 5.

**GRAFICO No. 3**  
**SALARIO, EMPLEO, SUBEMPLEO Y POBREZA SEGUN LP Y NBI**



Fuente: Cuadros 1, 2 y 5.



**CUADRO No. 4**  
**GRADO DE INCIDENCIA DE LA POBREZA EN COLOMBIA**  
**TOTAL NACION, URBANO Y RURAL, SEGUN PERSONAS (1988-1991)**

Area	1988	% Población pobre (1) 1991	Variación % 88-91
Rural	61.6	62.5	0.9
Urbano	26.8	28.9	2.1
Total	41.9	43.6	1.7

(1) Información preliminar.

Fuente: DANE, *Encuesta de Hogares*.

Valor líneas de pobreza (\$):

1988: Urbana: 14.695.8

Rural: 12.945.3

1991: Urbana: 31.113.9

Rural: 27.407.7

el DANE) el porcentaje de pobres aumentó a 44.8%. No obstante, la ampliación en los programas de educación, vivienda y servicios públicos —metodología de necesidades básicas insatisfechas— en estas ciudades permitió un mejoramiento en el bienestar social de la población, cayendo el porcentaje de población con NBI de 21.6% en 1986 a 15.5% en 1991.

Las ciudades del país con mayores niveles de pobreza en 1992 continúan siendo Medellín (55.9%), Barranquilla (53.7%) y Pasto (56.6%). Si bien las restantes ciudades —Santafé de Bogotá, Cali, Bucaramanga y Manizales— registran menores niveles todas, con excepción de Manizales, presentan una preocupante tendencia hacia el aumento en el deterioro de la calidad de vida de la mitad de su población.

La pobreza en el sector rural es creciente aunque a un ritmo inferior al registrado en el sector urbano (cuadro No. 4). El grado de la incidencia en este sector continúa afectando cerca de dos terceras partes de su población. El área rural se encuentra, en términos de bienestar, tres décadas atrasada respecto de los niveles alcanzados de desarrollo en

las zonas urbanas. En este sector las políticas de apertura y modernización del Estado han sido particularmente adversas para las comunidades campesinas. Los subsidios tanto en crédito, como en precios de sustentación literalmente han desaparecido; el nuevo marco financiero de crédito agropecuario en la práctica ha marginado a la población rural de menores ingresos; las reformas del ICA, del INCORA y del HIMAT acabaron con los programas de desarrollo social rural de estas entidades.

A la vez las interminables reestructuraciones del Fondo DRI y la ineficiencia en la ejecución de los recursos que muestra el PNR en los últimos años (en su ejecución de recursos lleva un atraso mayor a dos años) han contribuido a restar capacidad de desarrollo por parte del Estado. Inclusive los programas de desarrollo social han ampliado sus coberturas geográficas y poblacionales con un criterio, más político que de acción real; de hecho, la inversión de los programas sociales para el agro muestra caídas significativas en los últimos años.

*La pobreza en el sector rural es creciente aunque a un ritmo inferior al registrado en el sector urbano. El grado de la incidencia en este sector continúa afectando cerca de dos terceras partes de su población. El área rural se encuentra, en términos de bienestar, tres décadas atrasada respecto de los niveles alcanzados de desarrollo en las zonas urbanas.*



**CUADRO No. 5**  
**EVOLUCION DEL GRADO DE INCIDENCIA DE LA POBLACION POBRE, SEGUN NBI Y LP,**  
**EN LAS PRINCIPALES AREAS URBANAS DE COLOMBIA. 1986-1992**

Años	Pobr. según	Santafé de Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	B/manga.	Manizales	Pasto	Total 7 ciudades
1986	NBI	18.8	19.5	20.8	34.1	15.8	14.5	23.1	21.6
	LP	25.9	46.1	39.6	46.4	30.8	31.6	44.7	37.8
1987	NBI	19.3	17.6	19.7	33.1	20.1	15.0	22.6	21.5
	LP	30.4	48.1	39.4	49.2	40.0	39.6	50.3	41.3
1988	NBI	17.9	14.6	17.5	24.0	16.1	18.2	21.7	18.5
	LP	34.0	49.8	41.9	53.3	37.9	46.1	50.9	43.8
1989	NBI	14.5	14.4	17.7	22.1	12.7	12.9	20.8	16.5
	LP	30.2	47.2	37.6	48.1	33.6	44.4	54.7	40.6
1990	NBI	14.3	16.1	15.2	17.9	15.9	15.9	20.2	16.0
	LP	33.5	43.0	38.5	49.3	36.1	37.1	54.5	40.8
1991	NBI	13.2	15.1	15.8	17.1	16.7	17.3	17.1	15.5
	LP	35.0	41.0	34.8	49.4	36.0	44.9	53.9	40.7
1992	NBI	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
	LP	37.7	55.9	42.9	53.7	45.7	42.9	56.6	44.8

nd: dato no disponible.

Fuente:

LP: Cálculos de Libardo Sarmiento y Francisco Lasso, con base en las Encuestas de Hogares, meses de septiembre —excepto 1992: junio. Se tomaron los ingresos referidos a los per cápita de los hogares (unidad de gasto), ajustado por: 1) propiedad de la vivienda; 2) imputación por modelo de regresión sustentado en la teoría del capital humano. Método de estimación DANE: "Sistema de indicadores sobre evolución de la pobreza absoluta en Colombia".

NBI: DANE, Indicadores de Coyuntura, septiembre de 1992.

Además, la caída en los precios internacionales del café y la importación masiva de productos agrícolas viene afectando principalmente, de manera desastrosa, a las actividades productivas del pequeño y mediano campesinos. A lo anterior se suman, para agravar la situación, los problemas generados por el clima adverso y las situaciones heterogéneas de violencia.

De este modo, si bien la política social orientada hacia el bienestar ha sido relativamente exitosa en Colombia (de carácter asistencialista y de satisfacción de necesidades de la población), en los años noventa su diseño debe estar más centrado en programas sociales integrales que aborden los problemas sociales en su complejidad, desde sus causas hasta sus manifestaciones. Ello requiere de

estrategias de desarrollo centradas en la generación de ingresos, en la capacitación de los recursos humanos, en la participación de la sociedad civil y en la democratización de la propiedad. La política social debe ser integral buscando actuar sobre las distintas dimensiones, tanto económicas, sociales, culturales, como ambientales, que le permitan a la población, de forma congestionaria, mejorar su calidad de vida.

Esta situación requiere de un sector social eficiente, coordinado, moderno, con una gran capacidad técnica para el diseño de políticas para su seguimiento, control y evaluación, descentralizado en su programación y ejecución y que cuente con recursos suficientes y estables para emprender planes de mediano y largo plazos •



# LA REFORMA AL SISTEMA PREVISIONAL COLOMBIANO

Hugo López Castaño

*Texto cedido por la Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL. La Revista Foro agradece tanto al autor como a FESCOL.*

**N**uestro sistema previsional actual adolece de dos problemas muy graves. El financiero y el de cobertura. Atiende una minoría de la población y, sin embargo, sale caro.

El costo de las pensiones sobre la nómina es elevado y deberá subir progresivamente. Este problema es relativamente leve para el sector privado cubierto por el ISS, que cuenta con un rentista por cada 11 ó 12 activos; su tasa de reparto simple (la que equilibra anualmente ingresos y gastos), es hoy el 8% de la nómina y deberá subir al 10% en el año 2000. Sólo dentro de 30 años alcanzará niveles explosivos del 21% o más. En cambio, es ya muy grave para el sector público. Cuenta con un rentista por cada 4 ó 5 activos; los pagos pensionales valen más que los del ISS (389.000 millones el año entrante a pesos de hoy vs. 288.000 millones para el



Collage de Hernán Mauricio Suárez A.

**Hugo López Castaño**  
Profesor e investigador de la U.  
de Antioquia



ISS). La tasa de reparto sobre la nómina pública es hoy del 21% y deberá llegar al 27% para el año 2000. Más adelante alcanzaría niveles absurdos<sup>1</sup>.

El segundo problema es la baja cobertura. En principio el 33% de la FT está potencialmente cubierto contra los riesgos económicos. Pero solo el 18% de los viejos urbanos de más de 60 años y menos del 12% de los viejos a nivel nacional reciben pensiones. Esas cifras son extremadamente bajas incluso en comparación con las de América Latina.

Ambos problemas están ligados desde que los altos costos del sistema impiden ampliar cobertura sin repensar radicalmente el esquema.

Este ensayo se ocupará de estos dos temas. Se esforzará por demostrar lo siguiente: 1) Que la propuesta del gobierno se preocupa principalmente del primer problema, del financiero. En realidad, lo que propone es un sistema de ahorro forzoso más que un sistema pensional. 2) Que, en este terreno, centra su atención en el subproblema menos importante, el del sector privado. En cambio, deja en suspenso la solución al problema financiero del sector público. 3) Que casi no toca el tema de la cobertura. 4) Finalmente, tratará también de esbozar las bases de lo que podría ser una propuesta alternativa.

## 1. El proyecto del gobierno

**D**esde noviembre del año pasado el gobierno ha venido pensando en una reforma de siste-

ma previsional a la chilena. Aunque se acariciaron fórmulas radicales, el proyecto que ha entregado a la consideración del Congreso pretende reformar las cosas a la colombiana, es decir, en el margen para los nuevos trabajadores.

Los nuevos trabajadores asalariados de los sectores privado y público deben vincularse inmediata y forzosamente a fondos de pensiones administrados por el sector privado. Hasta donde se sabe, por nuevos trabajadores debe entenderse los que por primera vez obtengan un empleo asalariado. Cada quien elige la compañía administradora de sus preferencias. Para los trabajadores no asalariados la vinculación es voluntaria. Cada trabajador irá conformando un ahorro en esos fondos cuyo monto final depende de su fidelidad de cotización y de la tasa de rendimiento obtenida por los fondos y, llegado a la edad de jubilación, recibirá una pensión proporcional a la dote ahorrada. Hay dos planes básicos: la renta vitalicia (una suma fija en unidades de poder adquisitivo constante hasta la muerte) o el retiro programado (una suma fija hasta el agotamiento de los ahorros). Si habiendo cotizado al menos 30 años la pensión no llega al salario mínimo, el Estado garantizará el salario mínimo para el caso de jubilación e invalidez o parte del mismo para sustituciones.

Aunque los actuales activos podrán trasladarse voluntariamente a

1. Carlos Alberto Naranjo, *Régimen de vejez, invalidez y muerte, una propuesta de cambio*. Documento de trabajo, abril de 1992, mimeo, cuadros IV.1.1.1.1 y IV.1.1.2.1.





los fondos privados de pensiones, previo el reconocimiento por el Estado de bonos pensionales, en principio continuarán afiliados al sistema al que actualmente pertenecen (el ISS para el caso del sector privado; las cajas de previsión o las entidades, para el caso del sector público). El viejo sistema debe cubrir sus pensiones (y las de los actuales jubilados) hasta el final de sus vidas y las de sus sucesores, es decir, hasta la cuarta década del próximo siglo.

La tasa de cotización de ambos grupos poblacionales debe ser la misma: 13.5%. De ella 10 puntos serán aportados por los empleadores privados y públicos y cubrirán el riesgo de vejez. El resto, 3.5 puntos serán aportados por los trabajadores. Hasta hace poco la tasa era del 6.5% en el sector privado de la cual los empresarios aportaban 4.3 puntos y los trabajadores 2.2 puntos. Hace unas semanas se subió al 8% (5.3 puntos a cargo de los empresarios y 2.7 puntos a cargo de los trabajadores). La cotización obrero-patronal correspondiente a los nuevos trabajadores de los sectores público y privado irá a los fondos de pensiones y la de los actuales activos al ISS (en el caso del sector privado) y a la Caja Nacional (o a la entidad que la sustituya), a los fondos y cajas de previsión o a cuentas especiales de las entidades públicas, en el caso del sector público.

Como se ve, el sector público se integra en este esquema. Los fondos de pensiones deben cubrir también a los nuevos empleados que ingresen al servicio; los actuales empleados seguirán cubiertos por fondos y cajas de previsión o por

las propias entidades. Las del sector central podrán ser absorbidas por el nuevo Fondo Nacional de Pensiones Públicas (que reemplaza a Cajanal); las del orden territorial deberán esperar un tiempo a que el gobierno defina su situación. Naturalmente el Estado (o sus entidades) debe hacer sus aportes corrientes como empleador a los dos sistemas, pero además, tiene que cubrir los déficit futuros del ISS en caso de que éstos se produzcan.

El gobierno corrige los excesos del sistema previsional en el sector privado y los deja intactos para el sector público. Para los trabajadores del sector privado se revisan las condiciones y beneficios pensionales y se corrigen las aberraciones, *sea que se trate de los nuevos trabajadores cubiertos por los fondos o de los que permanezcan en el ISS*. La edad de jubilación se subirá en 5 años para los hombres y 10 para las mujeres mediante una tabla de transición. La fidelidad de cotización necesaria para obtener una pensión mínima se eleva de 10 a 30 años; el salario base de la liquidación ya no será el promedio simple de los últimos 2 años sino el promedio indexado de los últimos 10 años; se modifican las condiciones de sustituibilidad pensional (que se dejan en manos de una posterior reglamentación por el gobierno), etc. En cambio, para el sector público esas nuevas condiciones rigen solo para los nuevos empleados, es decir, para los trabajadores obligados a afiliarse a los fondos de pensiones, y también para quienes voluntariamente se trasladen al nuevo sistema; los demás, es decir, los actuales activos seguirán con las mismas condiciones y privilegios actuales.

## 2. Ventajas y desventajas comparativas del reparto simple y la capitalización individual

**E**l proyecto de ley descarta el reparto simple. Propone un régimen de capitalización individual, no solo para el sector privado sino también para los nuevos trabajadores del sector público. Para saber si esa propuesta es buena hay que hacer dos juicios:

El primero es comparar —como si partiéramos de cero, como si apenas fuéramos a inventar el sistema de previsión— las ventajas y desventajas de la capitalización individual y del reparto simple. Se trata de un juicio importante pero no basta. Hay que hacer otro juicio adicional. Hay que reconocer que no partimos de cero y evaluar también los costos de la transición de un sistema a otro.

### ***La discusión doctrinal: administración pública vs. administración privada***

Identificar la capitalización individual con la administración privada y el reparto simple con la pública es un *quid pro quo*. Un régimen de capitalización individual puede ser administrado públicamente (caso de Singapur) o privadamente (caso de Chile). Y aunque los regímenes de reparto simple suelen ser administrados por el Estado, nada se opone a que su administración pueda ser delegada en los particulares. Se podría contratar con compañías privadas a la afiliación, cobro de cotizaciones y pagos de



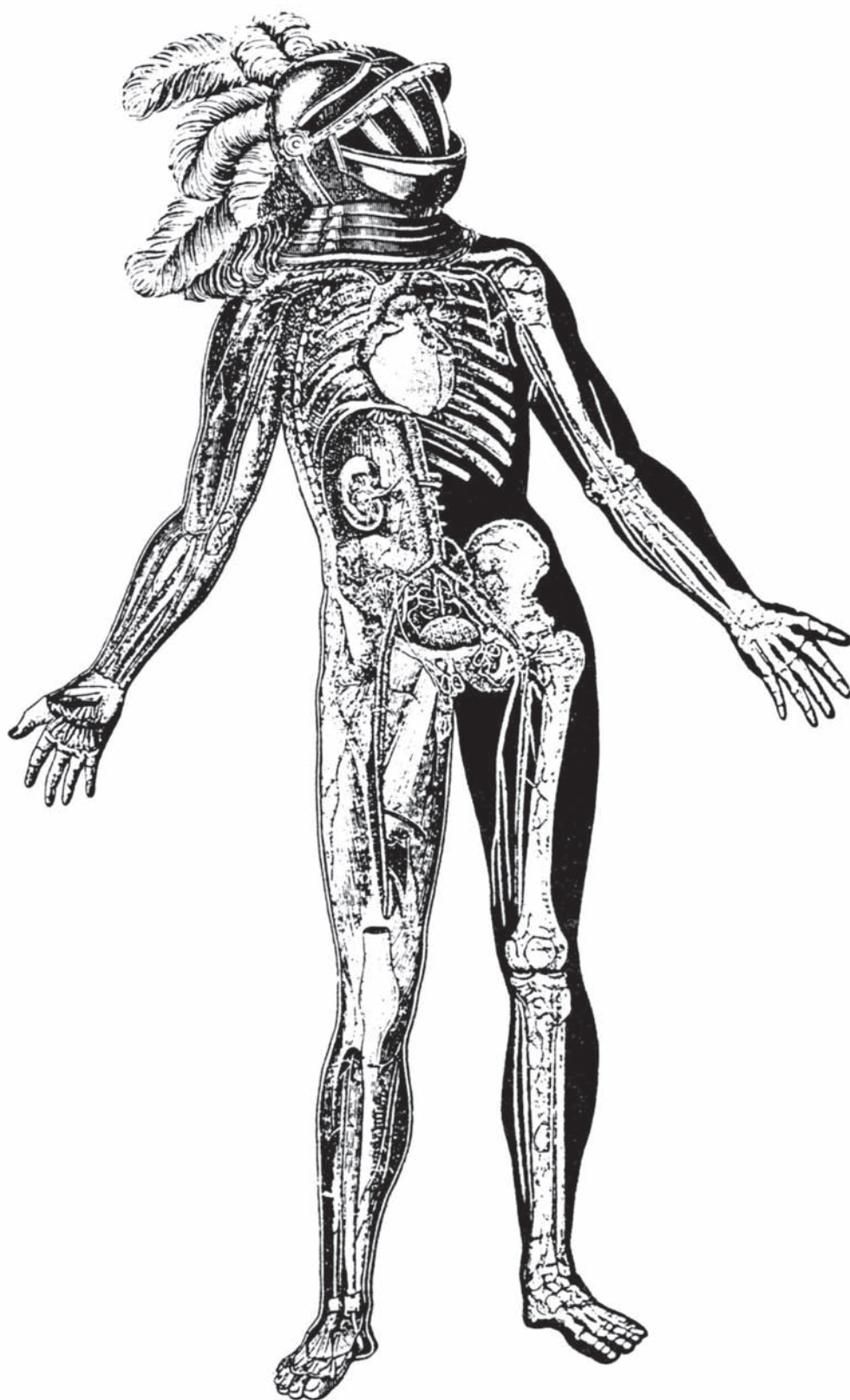
pensiones a cambio de una comisión por administración. Aunque pienso que la intervención del Estado es necesaria, especialmente en el terreno de la seguridad social, no quiero entrar, sin embargo, en esa polémica porque creo que, en los dos casos (administración pública o privada) hay que establecer mecanismos de control y vigilancia que prevengan, sea el peligro de la corrupción estatal o el de la colusión antisocial de los intereses particulares.

### *Ventajas y desventajas comparativas*

Resulta claro que el sistema de capitalización individual es transparente: establece de manera unívoca este contrato: *a cada quien según sus cotizaciones*.

En su forma pura, este contrato suprime la posibilidad de transferencias inter e intra generacionales. Suprime los incentivos a la evasión y por tanto la inequidad potencial de que los buenos cotizantes subsidien a los tramposos. Si cada quien cotiza para sí mismo, ¿para qué subdeclarar el salario? Por eso la capitalización individual es la forma ideal para una sociedad que, como la nuestra, es cada vez más individualista y cada vez se fatiga más de la ideología de la solidaridad.

Pero tiene también una gran desventaja: un derecho igual para individuos desiguales mantiene y exagera las desigualdades sociales: los pobres e inestables (que cotizan poco) reciben bajas pensiones o no reciben ninguna, y los ricos y estables (que cotizan mucho) reciben altas pensiones. Las





mujeres reciben pensiones menores que los hombres porque cotizan menos tiempo y viven más tiempo<sup>2</sup>. Mal calculados, los retiros programados (una de las posibles modalidades del sistema) pueden agotar la cuenta individual y dejar al pensionado sin recursos si su vida supera a la esperada. Si, como en Chile, se autorizara a los fondos a cobrar comisiones fijas sobre las cotizaciones, estas representarían un porcentaje mayor sobre los salarios más bajos, lo que, al reducir la parte capitalizable, baja el monto de las pensiones futuras para los trabajadores más pobres<sup>3</sup>. Se trata de grandes desventajas porque la exacerbación de las desigualdades abre siempre un espacio a los conflictos sociales.

Pero esas desventajas pueden ser matizadas, al menos en parte. Por eso es que el gobierno se compromete a garantizar (con impuestos), una pensión mínima a quienes hayan cotizado 30 años. Por eso es que ha anunciado políticas adicionales e independientes para la vejez indigente. Se podrían compensar las desventajas de los informales si el gobierno se comprometiera a cubrir de su pecunio la parte patronal de las cotizaciones. Imagino que la tentación de matizar las desventajas por esta vía es irresistible y que hay en curso muchas propuestas en este sentido que, naturalmente, valen mucha plata.

Por su lado, el reparto simple no tiene la misma transparencia. Si la población está envejeciendo, conlleva transferencias intergeneracionales (la generación actual debe sostener a los viejos que no cotizaron suficientemente). Algunos vemos ahí una ventaja: al menos hay quien sostenga a los viejos pobres. También abre la posibilidad de

transferencias intrageneracionales indeseables. Mal reglamentado puede ocurrir que los buenos cotizantes paguen por los tramposos. Por esas razones es que el sistema se presta a la evasión. Pero esta desventaja puede ser matizada con una buena reglamentación que establezca una proporcionalidad entre las pensiones y las cotizaciones. Hay ejemplos de regímenes de reparto razonablemente bien manejado como el español<sup>4</sup>.

### ***Ahorro forzoso vs. ahorro voluntario***

La propuesta gubernamental crea en realidad un sistema de ahorro forzoso más que un sistema pensional. Es la objeción central que la OIT ha hecho al experimento chileno. Frente al ahorro voluntario, el forzoso tiene dos inconvenientes. El primero es que es menos atractivo (por eso es que tiene que ser impuesto por la fuerza). El segundo es que genera presiones sociales irresistibles para aumentar la libre disponibilidad de esos ahorros y desvirtúa el sistema pensional.

Algunos parecen creer que los colombianos no ahorran para la vejez. No es así. Para las clases populares, la adquisición de vivienda representa una forma de ahorro de largo plazo que, frente a los ahorros pensionales, ofrece estas ventajas: i) genera una renta (en dinero o en especie) que, a diferencia de las pensiones, es una renta a perpetuidad y que además: ii) está indexada contra la inflación, iii) participa del alza de largo plazo en la productividad media (eso mediante el sistema de las rentas urbanas de situación que hacen

que, en promedio, el valor real de una casa aumente a medida que la ciudad crece). En adición, iv) tiene liquidez total inmediata (se puede vender, o hipotecar para obtener un crédito de urgencia, a diferencia de los activos pensionales cuya liquidez es restringida. v) Es heredable sin restricciones (los activos pensionales lo son apenas bajo condiciones muy severas). Para las clases más pudientes, los activos pensionales compiten con otros activos convencionales dotados también de mayor liquidez y heredabilidad. Debido a ello, las formas convencionales podrían ser desplazadas por el ahorro pensional y el impacto neto sobre el ahorro financiero podría no ser tan grande como se piensa.

Pero lo más grave es que un sistema de ahorro previsional forzoso genera enormes presiones sociales para que una gran parte de los fondos acumulados sea de libre disponibilidad. El sistema viola el principio de la soberanía del ahorrador y pocos soportan ahorrar 40 años sin poder tocar la plata. Por eso los fondos disponibles para financiar las pensiones tienden a desvanecerse y estas terminan reducidas a

2. Norbert Eichler, *La propuesta del gobierno sobre reforma al régimen de pensiones: algunas observaciones*, Bogotá, noviembre de 1991, Fundación Friedrich Ebert, documento mecanografiado.

3. "La estructura de comisiones de las AFP (administradoras de fondos de pensiones en Chile) determina que la rentabilidad de los fondos sea mayor para los cotizantes de mayores ingresos". Mario Marcel y Alberto Arenas, *Op. cit.*, p. 38.

4. Cfr. Ana Vicente, *El sistema de seguridad social en España*, ponencia presentada en el seminario internacional: reformas al régimen pensional, FAUS, CIID, FESCOL, Bogotá, mayo de 1992.



nada. Es lo que pasó en Singapur. Gran parte de los ahorros terminaron dedicados a la compra de casa o a fines educativos y poco queda ya para pensiones como lo ha demostrado Mónica Queisser<sup>5</sup>. Se ven desde ya tendencias en ese sentido. La señora Maristella Sanín Posada y la nueva Fuerza Democrática están proponiendo ya algo en este sentido<sup>6</sup>. Y en el futuro las presiones se harán sentir con más fuerza.

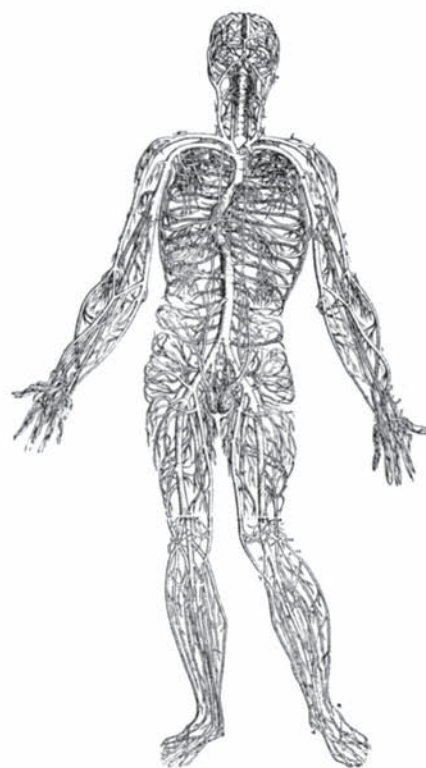
### ***Las tasas de cotización requeridas por los dos sistemas***

Existe en el ambiente la idea popular de que, a largo plazo, la capitalización sale más barata que el reparto simple porque las pensiones no se pagan solo con las cotizaciones sino también con los intereses. Puesto en términos sencillos. La tasa de reparto simple para los riesgos IVM del ISS debe subir paulatinamente del 6.5% actual al 21% o más en el año 2020 si se mantiene la edad actual de jubilación, el pago con las cotizaciones corrientes de la garantía de la pensión mínima y las demás condiciones y privilegios que existen hoy. En cambio, se dice, duplicar la tasa de cotización de golpe al 13.5% en un sistema de capitalización individual, aunque caro al comienzo, saldría más barato en el largo plazo. Es la idea que la ANDI acepta estoicamente (más vale un gran esfuerzo hoy para evitar los costos insostenibles de mañana)<sup>7</sup>.

Esta conclusión es equivocada. No es cierto que un sistema de capitalización sea siempre más barato que un sistema de reparto. Es un teorema construido por los demógrafos, actuarios y economistas<sup>8</sup>. A

iguales condiciones y beneficios pensionales, si la tasa de interés real es igual a la tasa de crecimiento económico (en realidad a la suma de la tasa de crecimiento demográfico + la tasa de crecimiento de la productividad) los dos sistemas cuestan lo mismo en términos de tasa de cotización. Si la tasa de interés real es superior a la tasa de crecimiento económico es más barato el sistema de capitalización. Si la tasa de interés real es menor que la tasa de crecimiento económico el reparto simple sale más barato.

Basado en este teorema quisiera enunciarles la siguiente conclusión: aceptemos que la tasa de interés de la tasa de largo plazo sea del 5% anual real y equiparemos los beneficios y condiciones pensionales del ISS con los de los fondos. Es decir, establezcamos para el ISS la misma edad de jubilación prevista para los fondos, la misma fidelidad de cotización y la misma proporcionalidad entre beneficios y cotizaciones, las mismas pensiones que los fondos ofrecerían con el 13.5% de cotización y el 5% de interés (que son bastante magras e inferiores a



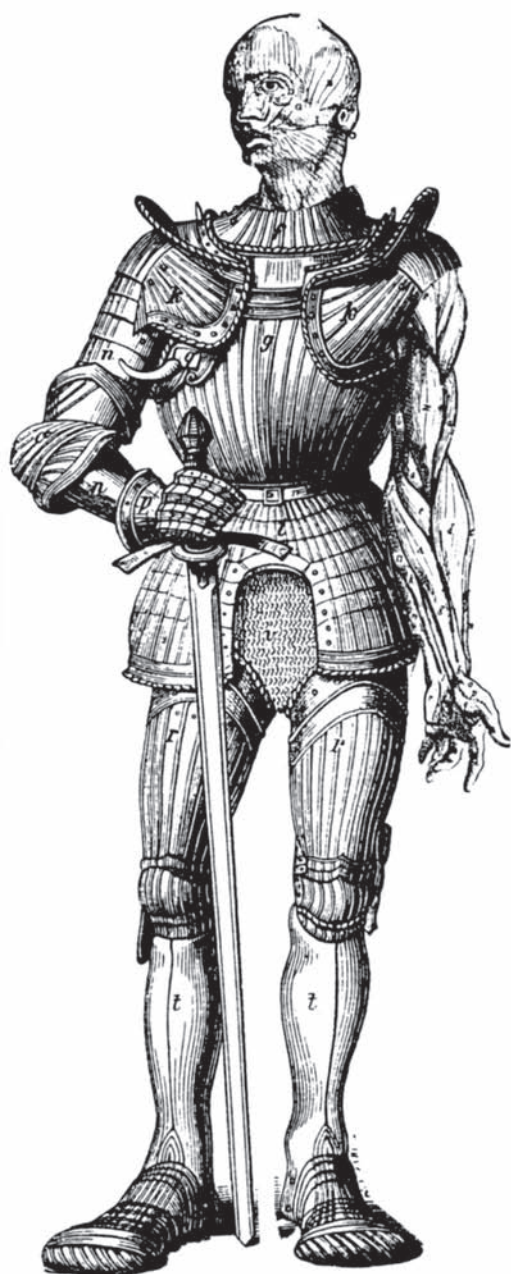
5. *Seguridad social en Singapur*, en Faus, CIID, FESCOL, *Regímenes pensionales*, Bogotá, sept. de 1992.

6. Maristella Sanín Posada, *La reforma pensional: algunos comentarios de la nueva fuerza democrática a la propuesta gubernamental*, Bogotá, octubre de 1992.

7. Debe destacarse que la cotización se aumenta al 13.5%. Se aduce, sin embargo, que esta es la única manera de frenar un déficit gigantesco, que se incrementa día a día. ANDI, *Comentarios al proyecto de ley 155 (S)/92, por medio de la cual se crea el sistema de ahorro pensional y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social*, Bogotá, sin fecha, p. 8.

8. Jean Bourgeois-Pichat, *Le financement des retraites par capitalisation*. En: *Population*, No. 6, 1978.





las del actual régimen del ISS), las mismas condiciones de sustituibilidad pensional y, además, apliquemos al ISS la misma norma que regirá para los fondos, *que el pago de la garantía de pensión mínima se cubra también con impuestos y no con recursos de los cotizantes*. Si equiparamos todas esas condiciones, la tasa de cotización de largo plazo del ISS no sobrepasaría el 13.5%. No llegaría al temido 21% en el largo plazo. Ello es así porque si la apertura tiene éxito, el empleo asalariado crecerá durante muchos años en este país a tasas superiores al 3% anual y la productividad del trabajo al 2% anual, cifras cuya suma es 5%, igual a la tasa de interés que hemos supuesto. Es incluso probable que la tasa de interés real de largo plazo sea inferior al 5%, caso en el cual el sistema de reparto simple resultaría preferible en términos de tasa de cotización.

La tasa de interés real es una variable que oscila enormemente en el largo plazo. En los EE.UU. el promedio en los últimos 40 años fue inferior al 2%<sup>9</sup>. El promedio en Colombia de los últimos 40 años fue más alto, cercano al 4%. Pero mirando hacia el futuro, es previsible que una economía más abierta tenderá forzosamente a equiparar las tasas internas de interés (que han sido tradicionalmente más altas) con las externas (que han sido más bajas), es decir, a un nivel, digamos del 2 ó 3%.

De pasada debe subrayarse que los países europeos y los Estados Unidos son reticentes a montar su sistema previsional sobre la base de la capitalización plena, justamente porque, con las tasas de interés reales de largo plazo a que están acostumbrados y para sistemas de cobertura universal, el capital que

requerirían los fondos de pensiones sería superior al patrimonio nacional y los intereses de los fondos mayores que la riqueza distribuable bajo la forma de intereses, utilidades o rentas. Se requeriría exportar capital (el sistema de capitalización es intrínsecamente exportador de capitales), lo que no resulta posible para los grandes países o a escala planetaria (no se pueden exportar capitales a la luna). Para países pequeños y distantes de la cobertura universal el sistema es, en cambio viable. Con tal que el ejemplo no extienda demasiado a los vecinos...

### ***El primer costo de la transición, el alza brusca de la tasa de cotización***

En realidad, más que la discusión doctrinal sobre las ventajas del reparto simple y de la capitalización individual (el reparto simple se presta más a la politiquería y la capitalización a las injusticias), el verdadero problema estriba en los costos de la transición de un sistema al otro.

Tenemos dos problemas. El uno es que debemos pagar las obligaciones contraídas con los pensionados y con los que han adquirido derechos pensionales. El otro es que convendría hacer un ahorro. Si nos ocupáramos solo del primer

9. Estas cifras están basadas en Milton Friedman y Anna Schwartz, *Monetary trends in the United States and The United Kingdom*, Chicago University press/NBER, 1982, y en Robert Barro y Xavier Sala i Martin, *World real interest rates*, NBER working paper 3317, y son tasas de interés colocación a largo plazo. Cfr, *How much should capital cost the economist*, 21 sept. 1991.



problema el esfuerzo sería menor. Si, además, quisiéramos hacer un ahorro neto el esfuerzo será mayor. Tanto mayor cuanto más brusco sea el tránsito a un sistema puro de capitalización. El gobierno quiere hacer ambas cosas. i) Asumir directamente la deuda actuarial ya contraída por el ISS y a pesar de que las primeras estimaciones muestran que las obligaciones actuariales contraídas con los trabajadores del Estado tienen dimensiones escalofrantes y ii) obligar a empresarios y/o trabajadores a hacer un esfuerzo de ahorro neto (elevar de tajo la tasa de cotización al 13.5%). Por eso es que la propuesta sale cara para la generación actual. La ventaja de los sistemas mixtos (reparto y capitalización) es precisamente que suaviza esos costos. Esto ha sido demostrado teóricamente con base en los modelos de generaciones traslapadas de Diamond y Samuelson<sup>10</sup>.

El proyecto de ley duplica bruscamente la tasa de cotización IVM al 13.5%. Ni trabajadores ni empresarios soportarán fácilmente un alza así. Se suma a los sacrificios impositivos, de la apertura. Máxime cuando, de un lado las cotizaciones para salud deben también elevarse y cuando, de otro lado, el costo fiscal de la deuda actuarial contraída por el sistema actual deben pagarlo también los colombianos.

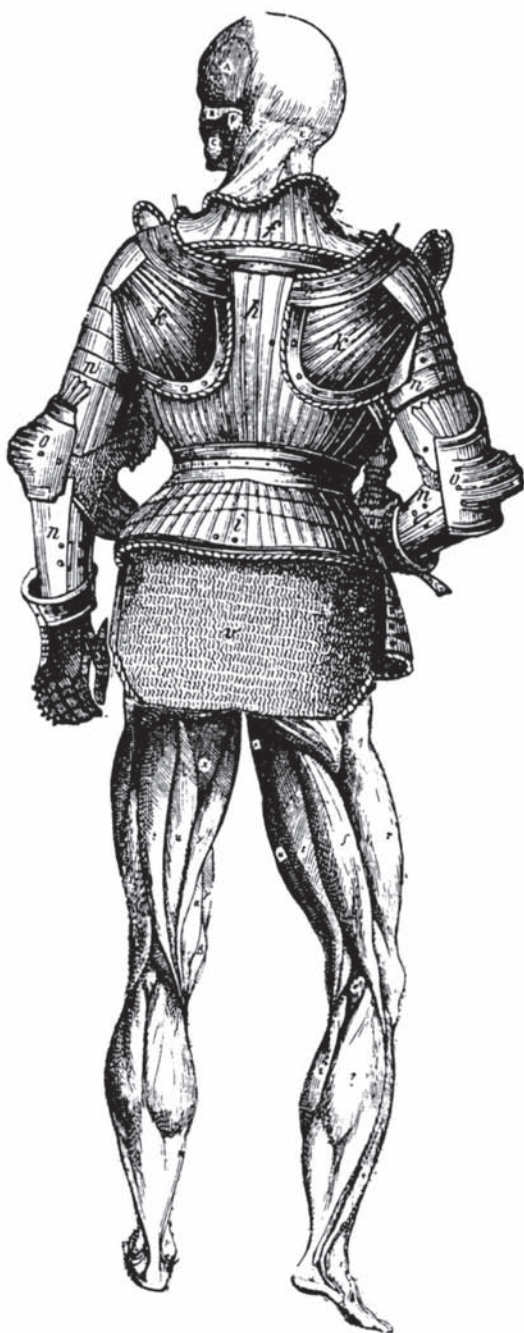
Por eso parece muy bien que se exija que esta reforma se discuta de manera integral con la de salud que es más urgente. Los cálculos que se han hecho en la Universidad de Antioquia<sup>11</sup> muestran que se podría asegurar una atención básica en salud como la del ISS, de gran cobertura poblacional, basada en cotizaciones sobre nómina del 10%.

Pero si ustedes suman 13.5% de pensiones, 10% de salud y casi 2 puntos por ATEP estarán ya en el 25% de la nómina, cosa que a mí me parece excesiva. Alternativamente se podría financiar la salud con fondos públicos, pero en este caso se sumarán a los costos fiscales del nuevo sistema previsional propuesto.

Debo notar que una duplicación brusca de las cotizaciones sobre la nómina para IVM afectará a corto plazo el empleo moderno y tenderá a generar evasión e informalización y, más a la larga, disminuirá los salarios corrientes. A corto plazo sitúa los salarios por encima de su nivel de equilibrio y por tanto afecta el empleo asalariado. Aumentará la evasión, sobre todo en las microempresas que tienen la tercera parte del empleo asalariado porque eleva los costos salariales por encima de lo que dicta la productividad del trabajo. Piensan los partidarios de la reforma que ello no se producirá porque cada trabajador está interesado en cuidar su cuenta personal y denunciará la evasión del patrono. No estemos tan seguros, un ahorro forzoso que no tiene liquidez tiene escaso valor actual para los trabajadores más jóvenes. Estos podrían aceptar

10. Cfr. Miguel Angel López García, *El tránsito de reparto a los fondos de capital de la seguridad social: un modelo de simulación*. Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Economía Aplicada, working paper 92.02, febrero de 1992.

11. Hugo López Castaño, *Competencia en la prestación de servicios y monopolio público asegurador*, en Miguel Eduardo Cárdenas y Guillermo Olano (coordinadores), *Reforma de la seguridad social en salud*, FESCOL, FES, FRB, Fundación Corona, Bogotá, abril de 1992.





partir diferencias con los empresarios, aceptar *vg* un salario integral con un premio del 7% en vez del 13.5%. No pasaría lo mismo si el alza en la tasa de cotización hubiera sido gradual porque en este caso los salarios integrales subirían al mismo ritmo de la productividad. Por eso, el alza paulatina de las tasas de cotización no ha afectado el empleo en los países industriales.

### *El costo fiscal de la transición*

Para formarse un juicio adecuado sobre el sentido de la reforma es preciso examinar la solución que da al problema de quien paga el costo de las obligaciones actuariales contraídas por el sistema de seguridad social con los jubilados actuales y sus sucesores y con la actual generación de trabajadores afiliados.

El gobierno ha revisado las estimaciones que él y algunos centros de investigación habían hecho sobre el valor presente de las obligaciones actuariales y bien valdría la pena que explicara por qué han caído tanto. Pero no es del caso entrar en polémicas. Aceptemos, como se sugiere en la exposición de motivos del proyecto, que la deuda actuarial del ISS vale unos 8 billones y la del sector público otros 8 (en realidad esta última cifra es seguramente mucho, mucho mayor).

Estas dos obligaciones no están situadas en el mismo plano. La segunda es una obligación ya contraída por el gobierno. Es más, el hecho de poner a cotizar a los empleados públicos, que no lo hacen o lo hacen insuficientemente, es ya una gran ventaja que aligera las cargas por concepto de ese

pasivo. En cambio, la primera es una obligación que el gobierno podría asumir o no. Si lo hace se compromete con una deuda que antes no tenía. Sería el costo de la transición del sistema de reparto al de capitalización, el costo de entregar una cartera saneada al nuevo sistema de fondos de pensiones.

Quien pague los 8 billones de la deuda actuarial del ISS depende del porcentaje de la nómina que quede cotizando al Instituto.

i) Si los actuales cotizantes se quedaran todos en el ISS, los empresarios y trabajadores pagarían esa deuda actuarial. El ISS tendría hasta 2.010 ingresos de sobra porque la tasa de cotización prevista (el 13.5%) es superior al costo pensional actual (8%). Y con ese ahorro y sus intereses podría cubrir, al menos en parte, el déficit que se genere después de esa fecha.

ii) Si retirara el 100% de la nómina cotizante y se trasladara a los fondos de pensiones el ISS tendría ya un déficit considerable porque pierde todas las cotizaciones y se queda con todas las obligaciones de los jubilados. El Estado pagaría la totalidad de ese pasivo actuarial. De un lado, porque tendría que cubrir todas las pensiones que deba pagar en el futuro el Instituto a sus actuales pensionados y a sus sucesores y, de otro, porque tendría que emitir bonos de jubilación para los cotizantes que se trasladan a los fondos. Tendría que recurrir al presupuesto o tendría que financiarse de los fondos de pensiones o del mercado financiero.

Fedesarrollo ha demostrado que esta carga podría financiarse y refinanciarse casi al infinito. Pero este no es el verdadero problema. El caso se parece al de un matri-

monio que tiene ingresos por 100 y gastos de 90. La esposa le propone al marido ahorrar más. Ella se quedará con todos los ingresos y él con todos los gastos. Ella ahorra 100 y él desahorra 90. Ella le dice que le podrá financiar ese déficit prestándole los 90 a interés. Es evidente que aunque le refinancie la deuda, el marido tendrá a su cargo un pasivo que antes no tenía y que además tendrá que pagar intereses.

El verdadero problema es otro. El sistema consolidado sector público y privado (fondos e ISS) es deficitario desde el comienzo. La tasa agregada de cotización prevista es el 13.5% de la nómina. Esto es el ingreso del sistema consolidado. En cambio, la tasa bruta de reparto agregada (el egreso) es hoy del 13.9%; subirá al 17.6% en el año 2000, al 24.2% en el 2010 y al 31.2% en el 2020. El sistema consolidado ISS-fondos-sector público no generará nunca un átomo de ahorro financiero porque desde el comienzo sus egresos son mayores que sus ingresos. El sector público podría absorber todos los recursos de los fondos y muchísimos más y en todo caso tendrá que recurrir a impuestos. Es por esta razón que hay que evitar a toda costa que el gobierno incurra en nuevas obligaciones que no eran suyas.

Ahora bien, el porcentaje de trabajadores que se traslade del ISS a los fondos depende de múltiples factores. Si no se produjeran traslados, las cotizaciones de los que se queden en el ISS bastarán para cubrir los costos de sus obligaciones e incluso para aumentar considerablemente sus reservas. Sin embargo, no debe olvidarse que las empresas reemplazan permanentemente antiguos trabajadores afiliados al ISS por jóvenes recién



ingresados al mercado laboral y que, por tanto, debido a ello el ISS perderá afiliados y los fondos los ganarán. Existe además la posibilidad de traslados *voluntarios* desde el ISS hasta los fondos de pensiones. Y si estos últimos son muy considerables el ISS se descapitalizará y el gobierno terminaría asumiendo una parte del pasivo actuarial del Instituto. En parte eso depende de los beneficios comparativos de los dos sistemas. Excluyendo los más viejos (que seguirán disfrutando de condiciones similares a las actuales), la edad, los demás requisitos de jubilación, así como los beneficios pensionales serán bastante parecidos en el ISS y en los fondos. Pero los interesados lanzarán campañas de propaganda para convencer al público de que vale la pena el traslado. Debido a ello es previsible que muy rápidamente casi todos los actuales afiliados jóvenes del ISS se trasladen a los fondos de pensiones.

### 3. El problema de la cobertura

**P**ero no se quiere decir que la mera consideración de costos (altos con la propuesta original, más altos con la nueva variante) invalide la propuesta.

Primeramente porque, como vimos y aunque altos, sus costos pueden ser refinanciados —si se quiere a perpetuidad— en una alta proporción. De otro, sobre todo, porque una reforma puede ser cara pero preclara si ofrece soluciones de fondo. Pero resulta dudoso, porque no se preocupa del pro-

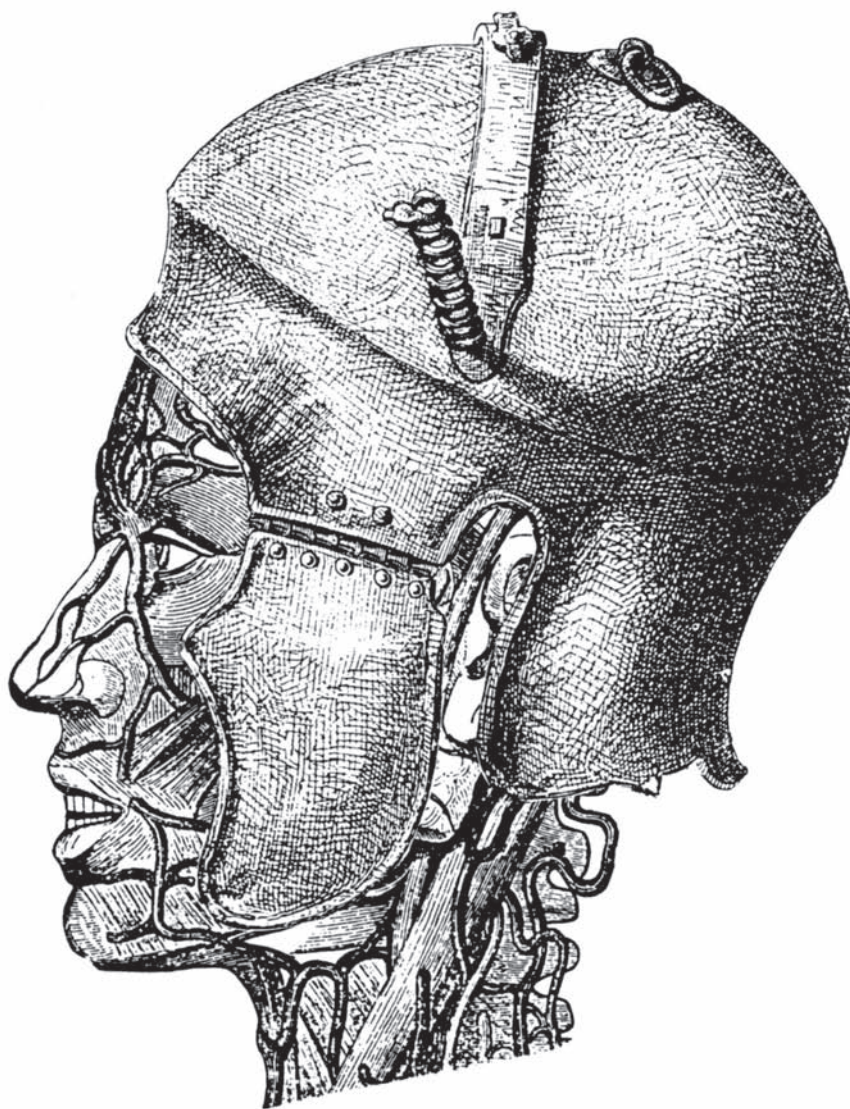
blema número uno, del problema de la cobertura.

En efecto, el gobierno deja la tarea de universalizar la cobertura previsional en manos de la macroeconomía. Confía en que el desarrollo económico terminará por salarizar plenamente a la población urbana y rural, por reabsorber el sector informal y por estabilizar los empleos. Solo entonces, todos terminaremos forzosamente cubiertos por los fondos de pensiones. Pero la espera será seguramente larga.

#### *La cobertura pensional*

Cuando los chilenos hicieron su reforma en 1981 el sistema previsional cubría al 75% de la fuerza laboral<sup>12</sup>. El caso colombiano es sustancialmente distinto.

Apenas un 30% de la población en edad laboral está afiliado en Colombia al ISS o trabaja con el



Collage de Hernán Mauricio Suárez A.

12. Mario Marcel, Alberto Arenas, *Reformas a la seguridad social en Chile*, Santiago de Chile, mimeo, junio de 1991.



Estado<sup>13</sup> y, por tanto, en principio, goza de una cobertura potencial en materia pensional. Sin embargo, la población de 60 años y más que está efectivamente cubierta en su vejez mediante pensiones es apenas del 19% a nivel urbano y está lejos de llegar al 12% a nivel nacional. En los estratos urbanos medio-medio, medio-alto y alto cubren al 19.6%. Pero en el estrato bajo-bajo sólo al 6.5% y en el bajo al 14.7%<sup>14</sup>. Paralelamente, el 45% de la población urbana mayor de sesenta años no percibe ningún ingreso. En los estratos bajo-bajo, bajo y medio-bajo la cifra se sitúa entre el 50% y el 45%.

Ahora bien, la tercera edad ganará una importancia creciente en el futuro. Los viejos de 60 años y más representan actualmente el 6.1% de la población (se trata de unos 2 millones de personas). En el año 2000 serán ya el 6.7%; en el 2005 el 7.2% y en el 2010 el 8.3%<sup>15</sup>. La transición demográfica ha sido muy marcada. La disminución del tamaño de las familias ha hecho posible una reducción en los niveles de pobreza urbana. Muchos han podido aumentar su ingreso presente sacrificando el número actual de hijos. Su supervivencia durante la vejez se hará más difícil. Esa generación, que ahora envejece, no tendrá después el apoyo tradicional de su familia y no podrá esperar una reforma de largo plazo.

### **La baja cobertura no se debe a la evasión sino a los malos empleos**

Es cierto que el sistema actual se presta a la evasión. La base para el cálculo pensional es el salario de

los dos últimos años. Algunos subdeclaran ingresos toda su vida y solo los suben antes de jubilarse. Son los más pudientes. Los pobres —que ganan apenas el mínimo legal— no pueden subdeclarar.

El sistema de capitalización individual previsto por el gobierno es una excelente solución para el reducidísimo núcleo de asalariados mejor pagados y más estables. Los demás, los que se ganan el mínimo o son inestables y no pueden cotizar suficientemente no podrán nunca obtener pensiones adecuadas.

La gran mayoría de los asalariados se gana el mínimo legal. Aunque entraran jóvenes al nuevo sistema y aunque cotizaran el 90% del tiempo y aunque la tasa de rendimiento de los fondos fuera excepcionalmente alta no alcanzarían nunca a obtener pensiones iguales al mínimo legal.

Pero los bajos salarios no son la única dificultad. La fidelidad de cotización tiene una importancia capital sobre las pensiones futuras. Hoy se están haciendo cálculos alegres con el 90% (9 de 10 años laborales). Pero la inestabilidad laboral y el ciclo de vida en Colombia sugieren un panorama más gris. Se confía en que el sistema individual de ahorros aumentará la fidelidad (cada quien estará interesado en cotizar el mayor tiempo posible). Empero, ella no depende solo de los incentivos individuales (por eso es que la afiliación es forzada) sino principalmente de las características del mercado laboral. La inestabilidad laboral en Colombia es enorme (en junio de 1990, el 36.1% de los asalariados privados de las 4 principales metrópolis, llevan 1 año o menos en su empleo, el 15% 3 meses o menos). Los jóvenes se inician generalmen-

te como asalariados; trabajan hoy en una empresa moderna (que responde por sus cotizaciones y las de sus trabajadores), mañana es una microempresa (que las evade), atraviesan por períodos recurrentes de desempleo (durante los cuales no cotizan). Hacia los 35 años difícilmente pueden encontrar un empleo asalariado (las empresas los prefieren jóvenes) y son forzados progresivamente a establecerse por cuenta propia (fase durante la cual ni están obligados ni suelen cotizar).

*JLB actuarios ha realizado estimaciones de los factores de cotización. Retengamos los de 1990-98, que corresponderían ya a una fase de madurez del sistema de previsión del ISS. El porcentaje del tiempo anual cotizado por el personal afiliado al Instituto comienza siendo menor al 22% hasta los 30 años, sube luego hasta los 47 (cuando se aproxima al 40%), cae hasta los 51 (17%) y vuelve a subir después de los 51, hasta alcanzar el 60% entre los 55 y los 59 años. En promedio, para las edades 19-59 años, los trabajadores afiliados al ISS cotizan el 47.5% de tiempo<sup>16</sup>.*

13. 2.7 millones de trabajadores afiliados al ISS más 1 millón de trabajadores al servicio del Estado.

14. Hugo López Castaño, *Ciclo de vida, seguridad social y atención a la tercera edad en Colombia*, ponencia presentada al seminario internacional sobre seguridad social organizado por FESCOL, Bogotá, mayo de 1992. Las cifras provienen de las encuestas de hogares del DANE de junio de 1990.

15. Se trata de proyecciones poblacionales realizadas por Planeación Nacional, basadas en el método de componentes.

16. JLB actuarios, *Estudio actuarial de los seguros IVM y ATEP a cargo del Instituto de Seguros Sociales*, vol. 5, rotación y escenario de base, Bogotá, nov. de 1990.



Es por ello, por los bajos salarios y por la alta inestabilidad y la baja fidelidad, que ni el sistema actual ni mucho menos el previsto por el gobierno sirven a la gran mayoría de la población. Hoy se exigen 10 años de cotización entre los 40 y los 60 de edad o 20 en cualquier período. Ya con eso mucha gente no se puede jubilar. Con la propuesta de exigir **30 años** de cotización para tener derecho a la pensión mínima nadie se podrá jubilar. Más valdría por ello ser realistas como los estadounidenses y reconocer que el sistema de capitalización individual es sólo adecuado para los trabajadores mejor pagados y más estables.

#### 4. Conclusión

**T**res tesis más llanas sintetizan esta exposición: 1. Hay una gran diferencia entre la reforma previsional en Chile y la que ahora se propone para Colombia. Allá se abarataron las cotizaciones para un sistema que tenía una cobertura casi completa. Aquí se elevarán al doble para un sistema que no tiene cobertura.

2. La reforma propuesta por el gobierno no prevé nada para ampliar la cobertura pensional. Esa es mi principal objeción. Es una excelente solución... pero sólo para una minoría, para los asalariados relativamente bien remunerados y estables.

3. Y siendo apenas una solución para una minoría sale muy costosa o para el fisco y/o para las empresas y los trabajadores. Esa es la segunda objeción.

4. El país haría mejor en solucionar el problema pensional del sector público uniformando las condiciones y beneficios con los del sector privado, en perfeccionar el sistema actual del ISS depurándolo de sus aberraciones; en montar un sistema complementario y voluntario de capitalización privada para la minoría que lo necesita y que puede pagarlo y en esperar los efectos que la apertura tenga sobre el mercado laboral en esta década antes de tomar otro tipo de decisiones. Y mientras tanto podría emplear mejor los recursos fiscales que requiere su propuesta, para implementar un plan de atención a la tercera edad indigente. Esa es la conclusión.

#### *Una propuesta alternativa*

Una solución de fondo al problema previsional del país debe ocuparse primero del problema más urgente, el del sector público. Luego tiene que ofrecer una solución para el problema financiero del ISS que requiere ajustes. Y en fin, tiene que abrir una puerta para ir solucionando paulatinamente el problema de la cobertura.

#### *a) El caso del sector público*

El problema pensional del sector público es el más importante, el más urgente y el más complejo; más que el del ISS. La edad media de los empleados públicos es muy elevada, su estabilidad excepcional, sus beneficios pensionales exorbitantes y las reservas inexistentes. Las entidades públicas de todos los niveles languidecen bajo el peso de dos nóminas paralelas, la





activa y la pasiva. El problema no da espera y este Congreso podría darle desde ya un principio de solución.

Antes que nada habría que hacer lo siguiente:

i) Uniformar, mediante una reforma legal, las condiciones y beneficios pensionales con los del sector privado (lo que disminuiría la deuda actuarial que con ellos tiene contraída el gobierno). Se trataría de afectar "derechos adquiridos", pero previendo algún sistema gradual de transición. Como alternativa se pueden definir los básicos y dejar por cuenta de cada entidad y de sus trabajadores el pago de los sobrebeneficios que deberían dejarse por cuenta de un sistema de capitalización individual manejado por administradoras privadas de fondos de pensiones.

Y aunque tal solución no parezca políticamente rentable en el corto plazo, si el Congreso Nacional se decidiera por seguir esta vía razonable, a la larga los colombianos terminarían reconociéndole su sentido de responsabilidad y su valor cívico. Solo así se podrán reparar los pecados de imprevisión y de irresponsables concesiones, cometidos por todos en el pasado.

ii) Lo segundo que hay que hacer es separar financieramente el manejo de los diferentes riesgos (una cosa es salud y otra pensiones).

iii) Poner a cotizar (previos estudios) a los empleados e instituciones.

iv) Hacer un plan con cada entidad pública que prevea la reducción de su plantilla de personal (jubilado no se reemplaza) ahí donde sea posible. La mejor mane-

ra para empezar es que cada entidad cubra el aporte que se le exigirá con actuales recursos de la nómina.

v) En fin, cubrir con presupuesto nacional los faltantes que son enormes. Es casi seguro que el sector Estado no pueda soportar sino el reparto simple y que deba limitarse a cubrir el faltante de cada año y esperar a que ese faltante suba con el tiempo. Pero en algunos casos podría ensayarse el paso gradual a un sistema de capitalización: emitir bonos por las obligaciones actuariales contraídas, reconociendo solo lo básico y eliminando las aberraciones.

Queda el problema administrativo. Una entidad central aparte, tipo Cajanal, ha demostrado su ineficiencia y corrupción. Cajanal debe ser cerrada, como propone el gobierno y reemplazada por el Fondo Nacional de Pensiones Públicas. Se requiere aquí del aporte de muchos y de la disyunción de casos. Sacrificando la falsa elegancia de un sistema único podrían, quizá, combinarse estas dos alternativas:

i) *Cuentas públicas especiales con manejo privado de las colocaciones financieras.*

Se crearían cuentas públicas especiales (nacionales, departamentales, municipales). Debe incluirse expresamente la posibilidad de que los excedentes eventuales sean colocados en fiducia en el mercado financiero si se prevén paralelamente garantías.

ii) *Entidades aparte (fondos de pensiones) para cada institución.* Esas entidades manejarían, bajo supervisión estatal, tanto la parte financiera como la administrativa.





### **b) La solución para el sector privado**

i) La creación de un fondo básico IVM (una entidad pública segregada del ISS y sometida a una junta reguladora independiente) que se encargue:

— Primero: de las obligaciones ya adquiridas por los actuales rentistas del ISS.

— Segundo: de las obligaciones adquiridas por concepto de los trabajadores que tengan menos de 55 años (hombres) o de 50 (mujeres) en condiciones similares a las vigentes para los actuales jubilados.

— Tercero: de las obligaciones futuras con las nuevas generaciones hasta por el monto de las pensiones determinadas por las nuevas condiciones que se fijen.

*Los complementos pensionales (para garantizar las pensiones mínimas a los más pobres) serían cubiertos con fondos de presupuesto nacional a partir de una fecha futura.* Naturalmente esta última idea tiene costos fiscales. Pero ya que el gobierno acepta incurrir en los mismos más vale que estén dirigidos a la población más pobre; no a financiar los derechos ya adquiridos de todos los actuales cotizantes, incluyendo los más acomodados.

Se trataría de un fondo de reparato simple alimentado por cotizaciones sobre la nómina (1/3 a cargo laboral, 2/3 a cargo patronal) que comenzarían por ser del 9% promedio en este decenio, y que se aumentarían de manera quinquen-

nal (las reformas al régimen de condiciones y beneficios pensionales permitirían aumentos futuros soportables).

Las reformas a las condiciones y beneficios serían las siguientes:

a) Elevación de la edad de jubilación (para el sector público y privado).

b) Eliminación de las categorías salariales y cotización sobre el 100% del salario.

c) Cambio en la densidad de semanas cotizadas (alza en los topes mínimos exigidos, aumento en el tiempo anterior requerido para justificar las semanas solicitadas).

d) Redefinición del salario base de la liquidación pensional, alargando el período que sirve de base para su fijación, pero protegiéndolo de los efectos de la inflación.

e) Nuevo régimen de sustitución pensional que cancele los abusos a que se presta la actual legislación.

f) Disminución de la pensión máxima garantizada.

g) Eliminación de la financiación de la garantía de pensión mínima por cuenta del sistema contributivo (serían asumidas por el sistema asistencial).

Esta medida produciría el alivio más significativo de todos en la tasa de cotización futura. La estimación de este alivio aún aguarda por cálculos.

h) Redefinición de algunas cargas que, en adición a los pagos pensionales, gravitan sobre el fondo IVM y en particular la tocante con las transferencias a EGM que de-

bieran ser asumidas en adelante por los propios pensionados, etc.

ii) La segunda fórmula es la promoción de fondos de pensiones administrados por el sector privado y supervisados por el gobierno. Asegurarían pensiones complementarias.

Contra la alternativa de establecer una cotización forzosa para los más pudientes (que ya ahorran en otros activos), vale más fomentar el ahorro previsional voluntario como se hace en los Estados Unidos, reforzando los estímulos tributarios y de otro tipo ya existentes, para los planes empresariales y sectoriales.

### **c) La extensión paulatina de la cobertura**

Puede pensarse en la creación de un *Fondo de atención a la tercera edad indigente y pobre* (FATI), financiado con impuestos generales.

Tendría a su cargo dos funciones básicas.

— Financiar y subsidiar programas para la vejez no protegida por el sistema previsional.

— Garantizar (*¡pero sólo bajo prueba de ingresos insuficientes!*) pensiones mínimas a quienes, habiendo adquirido derechos pensionales, por falta de tiempo y volúmenes de cotización, no alcanzarán a recibir ese mínimo del sistema de previsión. La prueba de ingresos garantizaría que este subsidio se pueda focalizar hacia la **población** anciana verdaderamente pobre •



Miguel Eduardo Cárdenas R.  
Coordinador del Programa de Política Social de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL)

# LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

**E**l sistema de seguridad social muestra bajos índices de cobertura poblacional y ha tenido enormes dificultades para cubrir a los trabajadores del sector informal de la economía en todos los países de América Latina. En Colombia, la situación es todavía más grave, ya que el régimen pensional ni siquiera cubre a todos los asalariados del sector formal. Entonces, mientras que Colombia tiene un sistema relativamente costoso, la cobertura —alrededor del 20% de la Población Económicamente Activa (PEA)— es muy baja.

El modelo tradicional de los seguros sociales es el que predomina en la mayoría de los países de América Latina, donde no ha podido funcionar adecuadamente. Ello se debe a que en los países desarrollados de Europa la mayor parte de la fuerza laboral está compuesta por trabajadores asalariados urbanos, mientras que en un buen número de países latinoamericanos el grueso de la fuerza laboral está compuesto por trabajadores independientes en los sectores urbano y rural y familiares sin remuneración. Como en el modelo bismarquiano, las fuentes de ingreso



Foto de Gabriel Buitrago (Fotoprensa El Mundo, 1985)



más importantes son las cotizaciones de los trabajadores y de sus patronos, se pierde el marco de referencia cuando se sale del sector formal al informal.

En Colombia, entonces, en la lucha contra la baja cobertura, la mayor dificultad es el problema de la capacidad económica de los hogares y de los trabajadores para pagar las cotizaciones. El país tiene unos niveles de 40% de pobreza, el 80% de los trabajadores del país ganan menos de dos salarios mínimos legales, muchas veces sin las prestaciones legales, entonces bajo este esquema es difícil pensar que nos podremos aproximar a una cobertura por la vía de la autofinanciación del sistema; hay posibilidades —incluso antes de recurrir a los aportes públicos— que permitirían una aproximación para ampliar la cobertura en alguna medida: una podría ser la separación de riesgos y de pensiones. En la actualidad el ISS obliga a quien se afilia a cotizar simultáneamente por EGM, ATEP e IVM. Podría el país ensayar la separación y seguramente habría grupos de los sectores informales y de baja productividad que estarían en capacidad de disposición y en voluntad de pagar por lo menos su seguro de EGM. Se deben buscar otros mecanismos de aportes en el tiempo, en particular la obligación de cotizar mensualmente para los campesinos cuando muchos de ellos no tienen ingresos regulares. En general a los sectores informales no se les posibilita una vinculación regular a la seguridad social, se puede pensar entonces en ampliar los beneficios hasta 6 meses después de la última cotización.

Dada la baja cobertura, la única opción que queda a los colombia-



Foto de Donaldo Zuluaga (Fotoprensa El Mundo, 1986)

El país tiene unos niveles de 40% de pobreza, el 80% de los trabajadores del país ganan menos de dos salarios mínimos legales, muchas veces sin las prestaciones legales, entonces bajo este esquema es difícil pensar que nos podremos aproximar a una cobertura de la seguridad social por la vía de la autofinanciación del sistema.

nos es defenderse con sus familias. Las transferencias ayudan pero a medida que el tamaño de la familia pierde importancia, el sistema de apoyo familiar va a caer en crisis. Tenemos que, prioritariamente, contar con la familia en el corto plazo y fomentar los sistemas de ahorro. Mientras la economía no progrese, no salarice, no estabilice, baje la

rotación y la inestabilidad y se transforme el ciclo de vida que tenemos, va ser muy complicado aumentar la cobertura.

Una solución para financiar la ampliación de la cobertura podrían ser los impuestos indirectos, pero éstos son muy difusos y es muy difícil establecer un enlace directo entre los recursos y su des-



tinación, de tal manera que las prestaciones del sector informal se deberían prestar como parte de las actividades del Estado. Pero una situación de inestabilidad económica no es la más propicia para reclamar del Estado este esfuerzo fiscal para atender la protección social del sector informal.

La cobertura debería estar dentro de las principales preocupaciones cuando se hace una reforma, y a ese problema no se le presta una adecuada atención. Cuáles son los objetivos. Una postura es plantear como límite a ese 20% y procurar unas condiciones financieras estables, para concentrarse en el manejo financiero, y otra es enfocar a la extensión de la cobertura. Estos son dos objetivos completamente diferentes pero que son perfectamente válidos. Es más consistente desde el punto de vista social el segundo. No se debe favorecer al grupo medio de la población que tiene unos beneficios excepcionales a costa de impedir la expansión del sistema. Es necesario reducir todas esas condiciones de adquisición que son injustas, que son privilegiadas, pero que además son inefinanciables.

Debe haber una ampliación de la cobertura y hacer una concentración sobre los sectores más vulnerables. Lo que no es aceptable es que esa ampliación sea misión de la asistencia pública del Estado, pues eso se puede hacer con la seguridad social. Esa es la forma de hacer extensivo el sistema a los grupos más vulnerables. No es aceptable la ampliación de la cobertura por la vía de la asistencia social, la extensión debe hacerse por la vía de la seguridad social.

## Necesidad de un cambio fundamental

**S**e requiere una reforma estructural del sistema. Una reforma de esta naturaleza afecta los intereses de determinados grupos. Hay un consenso relativamente amplio sobre la necesidad de una reforma de la seguridad social pero ¿reformular qué? Si se habla de una reforma estructural del sistema pensional se debe incluir al sector público.

Los problemas que enfrenta actualmente la seguridad social requieren modificaciones y cambios que van más allá de las innovaciones puntuales. Es preciso introducir cambios estructurales que modifiquen la esencia del sistema y lo adecuen a las condiciones del mercado laboral y a las características específicas del desarrollo económico y social de cada país.

El debate se ha caracterizado por la prevalencia de inquietudes alrededor de problemas institucionales del ISS, dejando de lado el conjunto de la seguridad social. Eventualmente, y si acaso de manera marginal, se toca el problema de las pensiones del sector público.

Los grandes objetivos e inquietudes que giran alrededor de la reforma son: a) la organización institucional; b) la racionalización de costos y beneficios; c) la ampliación de la cobertura y d) la búsqueda de un acceso más amplio y equilibrado para los beneficiarios bajo los principios constitucionales de eficiencia, solidaridad y universalidad que cobijan otros implícitos como los de equidad, integralidad y continuidad.

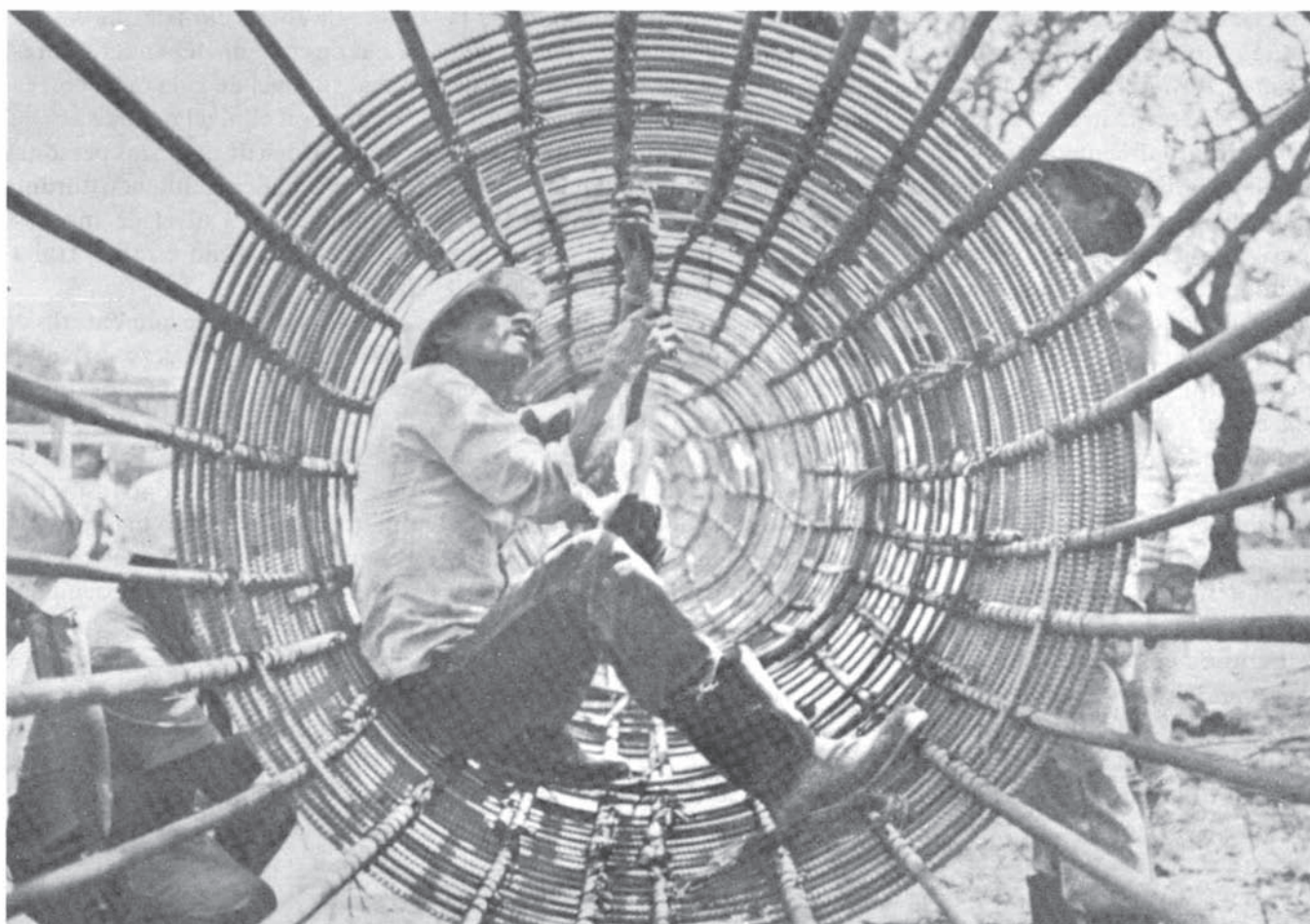
Es preciso definir el tipo de estructura y articulación entre las

distintas partes que conforman el conjunto del sistema de seguridad social. Dentro del mismo coexisten componentes tales como las pensiones; las prestaciones por invalidez, vejez y muerte; las prestaciones por enfermedad en general, maternidad, enfermedad profesional y accidentes de trabajo, y las asignaciones familiares. También es necesario determinar los tipos de intervenciones que mejor se apliquen de acuerdo con las condiciones del país y los grados de necesidad, urgencia y factibilidad de la cobertura de los sistemas. En cada caso es necesario determinar qué tipo de intervención específica se requiere para lograr una estructura de la seguridad social que responda en forma armónica a la situación económica, así como a las condiciones del mercado laboral y la situación precedente de acuerdo con las características propias del país.

En la discusión se han fragmentado, de manera lamentable, los enfoques sobre los diferentes componentes de la seguridad social. Esto no significa controvertir la idea de que los distintos componentes de la seguridad social puedan ser administrativamente diferenciados. Lo que es difícil apoyar es la idea de que los beneficios y su financiación para determinados grupos "privilegiados", se mantenga o se profundice.

En materia pensional hay un acuerdo fundamental sobre la necesidad de una reforma. Es evidente la necesidad de una organización financiera que permita la corrección de los déficit del sistema pensional, y la previsión y constitución de un sistema que permita prever las "contingencias" demográficas.



Foto de Donaldo Zuluaga (Fotoprensa *El Mundo*, 1988)

Los problemas que enfrenta actualmente la seguridad social requieren modificaciones y cambios que van más allá de las innovaciones puntuales. Es preciso introducir cambios estructurales que modifiquen la esencia del sistema y lo adecuen a las condiciones del mercado laboral.

No obstante, hay puntos pendientes por precisar.

Primero, cuál es el déficit. El déficit no es un simple número. La especificación de su monto depende de los mecanismos para fijar los períodos de tiempo en que las obligaciones se vuelven exigibles, o sea, precisar las fechas aproximadas de pago de las responsabilidades. Si el mecanismo que se adopta por la reforma es uno de déficit, el resultado será uno determinado. Es distinto el déficit, resultado de un compromiso nacional sobre la base de la solidaridad generacional, que si no lo hay. Es diferente si se hace capitalización individual o

si se hace por grupos, o si es totalmente privatizada o pública o mixta, quien paga los costos.

La reforma va a tener unos costos y en este punto también hay discrepancias. Obviamente el pago lo podrían hacer directamente los beneficiarios, llámense empleados y empleadores. Se puede diseñar también un sistema de pago por generaciones, como en parte sucede con el reparto simple, y también lo puede pagar el fisco, caso en el cual el costo de la reforma lo soportan los que pagan impuestos. En Colombia, de acuerdo con el sistema fiscal, los contribuyentes son de manera significativa los asalaria-

dos de ingresos medios, y con la reforma tributaria de 1992, los consumidores a través del impuesto al valor agregado. Por esto cabe preguntarse si el costo de una reforma con cargo al presupuesto nacional es progresivo o regresivo, si lo están pagando los beneficiarios de las pensiones o si lo está pagando un grupo de población que no es beneficiario del sistema pensional. Sin dejar de anotar el costo de oportunidad para el desarrollo social del país.

Colombia ha tenido progresos en materia social en los últimos veinte años, pero mantiene niveles de pobreza de los más altos en



América Latina. El gasto social del Estado colombiano escasamente llega al 10% del PIB. Puede pensarse en sacrificar uno o dos, o tres o eventualmente hasta 4 puntos del PIB. Es una fórmula para el pago de pensiones por parte del fisco, lo que puede significar —en términos de oportunidad— perder la posibilidad de incrementar el gasto social en un 30%.

De lo que se trata es de generar una cultura del ahorro. No se trata simplemente de acudir siempre al fisco para cubrir los déficit. Precisamente es porque no hay ahorro que se necesita generarlo y no acudir al déficit fiscal para cubrir esa ausencia de ahorro que se ha presentado en los últimos años. Los incrementos en el ahorro neto nacional dependerán básicamente del incremento de las cotizaciones, antes de que el sistema sea público, privado o mixto.

## Principios y valores

**L**a seguridad social es una institución bastante moderna que pertenece a las sociedades contemporáneas y en América Latina es una institución reciente. Tan reciente que incluso sectores de la sociedad son renuentes a aceptarla como una necesidad. Sus grados de cobertura son supremamente bajos, como es el caso específico de Colombia.

La seguridad social es una consecuencia del desarrollo económico, social y político de los pueblos. Es una protección que algunos consideran necesaria y deseable. Cuando la cobertura de los servicios y beneficios de la seguridad social no alcanza para el con-

junto de la sociedad, la falta de la cobertura universal (universalidad), se torna inequitativa. Entonces el problema de la seguridad social consiste en cómo hacer tangible la solidaridad mediante mecanismos internos entre los beneficiarios que gozan de coberturas parciales, y entre éstos y los no cubiertos, labor en la cual se pone a prueba el tipo de relación entre el Estado y la sociedad. Esto es en verdad lo que mide el grado real de la *idea* de “solidaridad”.

Desde hace varios años ha existido una serie de inquietudes sobre la solidaridad social en Colombia. Con la Constitución de 1991 se traza un horizonte que quiere darle una mirada integral al tema de la seguridad social desplazando de la Constitución el concepto de asistencia pública. De tal manera que de lo que se trata es de hacer una reforma que sirva de respuesta a los problemas de ineficiencia, de cobertura y de legitimidad del sistema de seguridad social.

Los regímenes de pensiones en realidad son una promesa de la gente que está trabajando hacia las personas que no pueden hacerlo. En la actualidad el asunto tiende a complicarse cuando se formula la siguiente pregunta: ¿quiénes dentro de los que están trabajando van a pagar a los que no pueden hacerlo? ¿Cuánto les va a pagar y durante cuánto tiempo?

Los cálculos financieros son fundamentales para tomar la decisión, pero en lo esencial hay una parte moral (subjetiva) en el debate: ¿en verdad son aquéllos que están trabajando quienes tienen que velar por los que ya no trabajan?

En ese sentido se han desarrollado tres elementos:

— La convicción de que las personas de edad no deben ser pobres, o sea, su nivel de vida debe corresponder con el nivel del país;

— La idea de que estas personas deberían poder mantener durante su jubilación el nivel de ingresos que tenían cuando estaban trabajando, y

— El derecho de aumentarlo de acuerdo con los esfuerzos privados de ahorro de los individuos durante el transcurso de su vida.

La pregunta que cabe es ¿hasta qué punto la sociedad está dispuesta a redistribuir los costos y beneficios, dentro de su estructura actual? En la respuesta desempeña papel clave —en último término— el conjunto de valores morales, y en una democracia como la nuestra hay una limitación práctica: existe un límite en la cantidad que se puede redistribuir y probablemente existe también un límite en la cantidad que se quiere distribuir.

## La realidad social como trasfondo del problema de la salud

**E**l desequilibrio en las condiciones de vida de un país se puede observar en toda su acritud en lo que tiene que ver con la adquisición de los servicios de salud. La civilización moderna debe proveer a los ciudadanos la infraestructura necesaria en materia de servicios públicos, sin los cuales la vida social no podría desenvolverse en condiciones de normalidad. De esta forma la calidad de vida es el resultado de los niveles de cobertura de tales servicios públicos.



Lo anterior puede significar que quien tiene cómo comprar servicios de salud accede a ellos y quien no lo tiene se queda sin salud. Por ello, la intervención del Estado es aquí necesaria, pues la salud es un bien que no puede quedar a la libre opción que permite la ley de la oferta y la demanda, ya que lo que está de por medio es la supervivencia y el bienestar de las personas.

Estudios técnicos demuestran que “el monto del gasto total en atención a la salud que hace el país sería suficiente para cubrir a todos los ciudadanos y la infraestructura física de la que se dispone en los tres sectores, considerada en forma global, es suficiente para atender el total de la demanda nacional”. Esto significa que Colombia contaría con la posibilidad de garantizar la prestación de la atención básica en forma gratuita y de prestar el nivel primario a cargo de las municipalidades.

En términos ideales, para organizar la oferta y la demanda no puede haber aseguramiento y prestación de servicios sin contrato. Esto quiere decir que entre el demandante y el oferente del servicio debe existir una relación territorial, en la que el usuario demanda y recibe individualmente estos servicios, con la opción de crear formas asociativas o colectivas para tener derecho al servicio. Este aseguramiento puede hacerse colectiva o individualmente. La recepción del servicio, por el contrario, sólo puede ser individual.

De lo que se trata, entonces, es de determinar las mejores formas para organizar la demanda. La demanda puede organizarse por individuos o por grupos. Por ejemplo, a través de la denominada

“capitación” que consiste en que un determinado médico atiende un grupo de potenciales pacientes que pagan a una aseguradora individual o colectivamente.

### **El problema de la coordinación institucional**

**E**l problema más grave en el caso de nuestro país es la falta de complementación entre el Ministerio de Salud, el ISS y las cajas de previsión nacionales, departamentales y municipales.

Las competencias de los distintos agentes públicos han venido superponiéndose. No se han delimitado, e incluso se yuxtaponen progresivamente las responsabilidades de financiación, coordinación, control y ejecución. Uno de los aspectos centrales lo constituye el propósito descentralizador de las medidas tomadas por el gobierno nacional a partir de 1987 y de la Constitución nacional de 1991. La descentralización se complementa con la idea de integración entre distintas entidades centrales, administradoras de recursos públicos y territoriales que prestan los servicios de salud.

Se advierten intereses distintos, e incluso contrapuestos, entre los niveles nacional y territorial, entre los gremios privados y públicos de la salud, entre los prestadores organizados e independientes, entre sectores laborales, en general, y los vinculados a la prestación de los servicios públicos y, paradójicamente, entre la comunidad organizada y veedora y las entidades

prestadoras y organizadoras de los servicios.

De ahí la necesidad de establecer una coordinación institucional entre las diversas entidades prestadoras de los servicios de salud, fijándoles claramente competencias administrativas y de prestación de servicios; definiendo cuál sería el nivel de concurrencia y subsidiariedad que asumirían cada una de ellas, especialmente en el caso de las entidades territoriales.

En ese sentido, el Ministerio no ha logrado ser una entidad rectora de las políticas de salud y la instancia de coordinación y asignación de competencias a las distintas entidades que asumen el servicio y la que debe establecer los controles y políticas de seguimiento y evaluación.

Sin embargo, la reforma estructural al sector apenas inicia su verdadera discusión. El tema ha despertado gran controversia, existen diversas propuestas pero todas ellas comparten el objetivo de brindar cobertura universal; a su vez los actores institucionales, gremiales y privados tienen intereses contrapuestos.

### **Falta de programas a largo plazo**

**E**n los últimos cuatro años, y especialmente durante 1992, se produjeron en el país distintas propuestas que buscaban reformar los sistemas públicos de atención en salud, tanto en el llamado campo “asistencial” (Ministerio de Salud y Servicios Seccionales) como en el de la seguridad social.



Entendemos la seguridad social como la garantía que los ciudadanos tienen de gozar de la prestación adecuada y eficiente de los servicios de salud, la atención a la tercera edad, un régimen pensional, la protección de la niñez, la maternidad, la recreación, el seguro de desempleo, los derechos humanos, y el derecho a la honra, a la vida y el que tienen los ciudadanos al disfrute de sus bienes individuales, al trabajo, la educación y seguridad ciudadana.

La salud no se relaciona de manera definida con el sistema de seguridad social. Y no hay claridad sobre la diferencia entre el seguro social y la seguridad social.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no ha tenido la capacidad de jalonar la reforma de la seguridad social y se ha limitado, dentro de una estrecha concepción financiera, a proponer una reforma del régimen pensional del sector privado, dejando de lado el problema más grave del sector público.

El Ministerio de Salud no ha presentado al país una propuesta clara de cómo el Estado debe cumplir con el mandato constitucional de prestar los servicios de salud y garantizar el bienestar de la sociedad.

Por el contrario, con los proyectos de ley presentados por el gobierno nacional lo que se busca es privatizar la seguridad social, la prestación de los servicios y favorecer los monopolios establecidos de medicina prepagada y por medio de ellos al capital financiero.

Al tema de la salud se podría avanzar de manera cierta y gradual para la ampliación de las coberturas, se le da un tratamiento secundario, sin impulsar vigorosamente

el proceso de descentralización de la salud. La concepción de la Ley 10 del 90 de conformar los Comités de Participación Comunitaria, desarrollándolos para permitirles capacidad de contratación y plena autonomía se descarta, reemplazándose por la canalización de los recursos del Estado a través de "subsidios a la demanda" (entrega directa de recursos a la gente) para que los "usuarios" compren servicios a las "empresas solidarias", según el más reciente programa del Ministerio de Salud aprobado por el Conpes el 23 de febrero de 1993, el cual cuenta para su iniciación con 20 mil millones de pesos.

Se puede considerar que sin mayor racionalización sobre las características y alcances del actual proceso de aplicación de la reforma ordenada desde 1990, se aprueba la creación de las empresas solidarias de salud, sin determinar la viabilidad en su aplicación e implementación.

### La experiencia de la descentralización

**L**o primero que se debe señalar es que su desarrollo ha sido desigual, es decir, en algunos sitios se ha iniciado con fuerza, en otros a medias y en la mayoría ni siquiera se ha podido arrancar.

Diversos factores han entorpecido el desarrollo del proceso y su impacto en la gestión municipal. Vale mencionar la presencia de fenómenos muy enraizados en nuestra vida política tales como el burocratismo, la politiquería, la falta de iniciativa de la ciudadanía, que no se pueden dejar de recono-

cer, pero que se explican en tanto la gestión municipal es un proceso técnico-político que se caracteriza por el choque de intereses que expresan la confrontación por el control del poder, y la existencia de profundos desequilibrios sociales.

El proceso de descentralización ha permitido descubrir que cada municipio, de acuerdo con su realidad local y tamaño poblacional, tiene una determinada capacidad para ejercer su autonomía, lo que le permitiría contar con sus programas y tomar decisiones —con base en una experiencia acumulada— en aspectos tales como: eficiencia y ampliación de la cobertura; potencial institucional y financiero; grados de disminución de los factores de riesgo y causas de morbilidad; eficiencia de la gestión administrativa; coordinación institucional; participación de la comunidad; y aplicabilidad de las políticas y programas del Ministerio de Salud.

En síntesis:

1. Falta claridad y liderazgo para determinar el nivel de concertación y coordinación entre las instituciones prestatarias de servicios de salud, del sector privado y el público.

2. No ha habido continuidad en el establecimiento de las políticas marco por medio de las cuales se ha desarrollado el proceso y los mecanismos que se han implementado para lograr los objetivos planteados en el proceso de descentralización en cada municipio.

3. Es una necesidad establecer la aplicación de las veedurías y la capacidad de contratación y prestación de servicios de salud por parte de la comunidad.

4. Se hace impostergable establecer si los principios constitucio-





Foto de Donald Zuluaga (Fotoprensa El Mundo, 1988)

Una reforma a la seguridad social no puede dejar al margen a la amplia capa de sectores informales, hoy carentes de toda protección.

nales de gratuidad, obligatoriedad, cobertura, eficiencia, solidaridad y universalidad, rectores de la prestación del servicio se están cumpliendo, y definir los factores que determinan su aplicación.

El esfuerzo institucional debería orientarse hacia la formulación de recomendaciones que permitan efectuar ajustes al proceso para agilizar y concretar el desarrollo del mismo. Lo que está suficientemente claro es que en medio de la ineficiencia manifiesta del sector público el “negocio” de la salud crece en los estratos con capacidad de compra sin importar sus necesidades de demanda: bajo el actual sistema usted puede enfermarse, lo

que es poco probable es que “compre” su curación...

### Propuestas

**P**or ello se requerirían líneas de acción frente a los siguientes asuntos:

— Con base en una categorización determinar programas para mejorar la capacidad de gestión administrativa de los municipios en desarrollo del proceso, en particular en lo que se refiere a la aplicación de la carrera administrativa local;

— evaluar el grado de aplicación de los avances fiscales y presupuestales que se han promovido por parte de las entidades territoriales, así como el avance en la ejecución de recursos disponibles en el proceso de descentralización mediante el traslado de recursos nacionales, el manejo de la inversión de recursos departamentales, y la posibilidad de ganar eficiencia a través de la asignación de recursos presupuestales a los fondos locales de salud por los Concejos municipales;

— ajustar los mecanismos de promoción, seguimiento y control del proceso por parte de las entida-



des rectoras de la salud en los diferentes niveles territoriales;

- dinamizar la elaboración de planes de desarrollo y dar cumplimiento dentro del plazo señalado por la Ley 10 de 1990 y sus normas reglamentarias, de los requisitos para la entrega de la prestación del servicio de salud a las entidades territoriales determinadas;

- evaluar el papel desarrollado por los comités de participación comunitaria en el desarrollo del proceso, alcances y limitaciones, para procurar su fortalecimiento;

- establecer en las “zonas de alto riesgo” pactos sociales por la salud en los cuales la sociedad civil, en su conjunto, asuma la responsabilidad del servicio, y

- garantizar por parte del gobierno nacional los ajustes presupuestales necesarios para cubrir el déficit hospitalario, prestar los servicios adecuadamente, dotar los puestos de salud de toda la nación, para lo cual se requiere la suma de 30 mil millones, dándole salida a una necesidad sentida por las comunidades.

Por lo general en las zonas de alto riesgo, donde mayores son los niveles de necesidades básicas insatisfechas, es donde se encuentran mal dotados los puestos de salud. Es a esos puestos de salud donde debe ir el personal, los gastos de funcionamiento y los recursos de inversión para garantizar la calidad y ampliación de la cobertura pero, más que eso, para proteger a la población y prevenir catástrofes (cólera, sida, malaria, dengue, etc.) mediante campañas de prevención y medicina extramuros.

Es necesario fortalecer los comités de participación comunitaria, dándoles los medios y recursos necesarios para el cumplimiento de

sus funciones, y las puedan ejercer con idoneidad. La experiencia ha demostrado que han sido éstos los que en todo el país han logrado mantener vivos los puestos de salud y mejorar la prestación de los servicios. Aunque aquéllos tampoco sean la panacea...

### Algunas conclusiones

**E**l país puede hoy adoptar y crear mecanismos permanentes de ajuste al sistema de reparto simple, y esperar una década, plazo que le puede permitir “asimilar” el efecto de la apertura, que si resulta, incrementaría el empleo estable y bien remunerado, lo que puede significar un ajuste en la estructura del mercado de trabajo y del ciclo de vida laboral, permitiendo el fortalecimiento de la economía de la seguridad social.

Un proyecto de reforma para implementar la capitalización individual puede tener “acogida” en la medida en que el gobierno es el que asume los costos castigando su capacidad de inversión social. ¡Este es un punto clave por lo menos para los próximos 8 gobiernos!

Cualquier garantía formal, por ejemplo, sobre rentabilidad mínima, no pasa de ser una buena intención con poca probabilidad de ser real, ya que las *garantías* no las estipula una ley, las da —en verdad— el funcionamiento de la economía. Se requiere una reforma responsable y sensata que su enfoque “social” tenga determinadas técnicamente sus fuentes de financiamiento.

El debate muestra que es imposible desprenderse de la ideología.

El esfuerzo más bien debe tender a evitar perder desde las distintas posturas ideológicas una noción de realidad y de sentido práctico para precisar aquello que es viable por la vía de la concertación y el diálogo.

Es clara la necesidad de desprivatizar al Estado y de privatizar al sector privado, para —entre otras cosas— fortalecer la sociedad civil y para que el sector privado deje de depender del Estado y en esa forma tener una frontera clara entre lo que es público y lo que es privado.

Un sistema de seguridad social fuerte y vigoroso que coadyuve al desarrollo nacional requiere de una estructura económica que garantice un empleo remunerado, estable y productivo. Por tanto, al hablar de las reformas de la seguridad social en materia pensional no podemos dejar de lado el tema de la política salarial ya que sin adecuados niveles de remuneración no hay capacidad de ahorro y de la política laboral que garantice la estabilidad, pues sin ésta no hay fidelidad al sistema.

Cada país tiene sus propias características y no es posible copiar modelos. Las experiencias internacionales son importantes como punto de referencia para el debate nacional sobre la reforma pensional.

Los debates han esclarecido cómo los países avanzados, es decir, aquéllos que no tienen dificultades de ahorro, como el caso de Alemania, España y Estados Unidos, tienen la tendencia hacia la conservación del sistema de reparto simple. En el caso de Alemania se viene de un sistema de capitalización hacia un sistema de reparto simple. En cambio en los sistemas con dificultades de ahorro, los llamados países





Foto de Henry Agudelo (Fotoprensa El Mundo, 1988)

Un sistema de seguridad social fuerte y vigoroso que coadyuve al desarrollo nacional requiere de una estructura económica que garantice un empleo remunerado, estable y productivo.

en vía de desarrollo, se han implementado reformas al régimen pensional inspiradas en la idea de desarrollar el sistema financiero (fortalecer el mercado de capitales) con un alto costo fiscal. Esto puede ocasionar que el sistema de pensiones sea más un mecanismo de ahorro financiero que un sistema de previsión social. Esto está claro en el caso de Singapur.

En este punto vale anotar que hay una carga ideológica fuerte

cuando se presupone una relación mecánica entre ahorro e inversión. Hay casos en que hay ahorro y no hay inversión. También hay que preguntarse de qué tipo de inversión se trata: si es una inversión especulativa de utilidades parásitas o es una inversión productiva de utilidades eficientes.

En el fondo, lo fundamental es tratar el tema de la reforma pensional como un asunto de la política social sin borrar un principio

que consigna la Constitución colombiana como norma de conveniencia ciudadana: la solidaridad.

El país debe saber que hay alternativas que merecen ser estudiadas, que hay que calcularlas porque si nadie las calcula, si nadie está pensando en esas alternativas, no está claro cuál es el futuro de la discusión, ya que al momento de establecer las propuestas tenemos que tener diversas alternativas.



Nuestra idea clave es la de contribuir a encontrar una fórmula de reforma pensional que sea económicamente viable y socialmente justa. Es importante que el gobierno colombiano tenga la capacidad de esclarecer el significado económico de una propuesta radical de capitalización individual. Pensamos que es posible demostrar que hay posiciones intermedias que pueden ser más razonables...

En este recuento de conclusiones no se puede dejar de advertir el hecho de que la reforma del Estado a finales de 1992 demostró que el gobierno adolece de la falta de una política social consistente y coherente que se exprese en la estructura de la administración nacional. Se ha desaprovechado la posibilidad de articular la política social con la capacidad de gestión del Estado.

No hay un Ministerio de Asuntos Sociales desde el cual se dirija el diseño, aplicación y ajuste de la política social.

No afecta —curiosamente— al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuya función podría ser de fundamental importancia para programas sociales por grupos de edad.

En el ISS el problema de la contratación se intenta resolver cambiando la naturaleza de la entidad, cuando de lo que se trata es de reformar el sistema de contratación del sector público. Con su nueva naturaleza tendrá que pagar impuestos y repartir dividendos, infringiendo el principio de la nueva Constitución según el cual los recursos de la seguridad social sólo pueden destinarse a sus pro-

prios fines. La enajenación de bienes requiere una ley del Congreso de la República. No pueden derivarse facultades de facultades.

La privatización no obedece a un plan estratégico ya que el gobierno no tiene un "plan" en el sentido estricto del término y no hay un estatuto legal que regule el proceso de privatización. Se considera que ésta *per se* es la fórmula para modernizar. La actividad privatizadora puede ocasionar un grave problema económico y social, por la falta de claridad de los objetivos a largo plazo.

Se trata de adelantar el proceso de modernización mejorando lo existente. Es muy probable que bajo el pretexto de acabar con lo "malo" e "ineficiente", se afecte lo poco que hemos logrado avanzar en materia social... ●

## Llegamos a todo el mundo!



**Adpostal**

*Estos son nuestros servicios utilícelos!*

- SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- SERVICIO DE CORREO ESPECIAL
- SERVICIO ENCOMIENDAS ASEGURADAS
- ENCOMIENDAS CONTRA REEMBOLSO
- SERVICIO CARTAS ASEGURADAS
- SERVICIO DE FILATELIA
- SERVICIO DE GIROS
- SERVICIO DE ELECTRONICO BUROFAX
- SERVICIO DE INTERNACIONAL APR/SAL
- SERVICIO "CORRA"
- SERVICIO RESPUESTA COMERCIAL
- SERVICIO TARIFA POSTAL REDUCIDA
- SERVICIOS ESPECIALES

Teléfonos para quejas y reclamos:

334-0304  
341-5536  
Bogotá

Cuente con nosotros  
Hay que creer en los correos de Colombia



# LA PRIVATIZACIÓN DE UN RÉGIMEN NACIONAL DE PENSIONES: EL CASO CHILENO

Alejandro Bonilla

Colin Gillion

*El investigador y actuario mexicano, Alejandro Bonilla, recientemente visitó a Colombia en misión oficial, en representación de la Organización Internacional del Trabajo, OIT. El objetivo de la misión era evaluar la viabilidad y factibilidad económica del proyecto que presenta el gobierno, concretamente el Ministerio de Trabajo, sobre el régimen de pensiones. Junto con su compañero de misión debió abandonar precipitadamente el país, sin que se conozca una versión real sobre los motivos de su salida. El gobierno colombiano, en lacónica nota, explicó que habían recibido amenazas. Esperamos conocer el informe de la misión de la OIT. Entre tanto queremos presentar este texto en el cual Alejandro Bonilla hace un examen al detalle sobre el régimen pensional chileno.*

**E**n mayo de 1981, el gobierno de Chile introdujo una reforma radical en el régimen público de pensiones de vejez y transfirió la responsabilidad de ese régimen a un sistema de fondos de pensiones administrado por entidades privadas. La adopción de esta medida se debió a que el antiguo régimen previsional no consiguió hacer realidad los planes sobre la cuantía de las prestaciones ni extender su cobertura a todo el territorio nacional, y, también, al consiguiente descrédito del dispositivo institucional aludido a la vista de su frustrada actuación.





El régimen de pensiones vigente en la actualidad lleva funcionando poco más de diez años, y los buenos resultados al parecer obtenidos han inducido a otros países de América Latina a contemplar la posibilidad de instaurar reformas similares.

Los argumentos esgrimidos en pro o en contra de tales reformas han ido adquiriendo tintes ideológicos: el sistema chileno suele percibirse como arquetipo del enfoque "privado", en oposición al "público". Esta dicotomía no refleja correctamente las características reales del sistema y resta importancia al papel del Estado en calidad de garante y regulador. Por este motivo, conviene examinar el asunto con sumo cuidado.

## I. Características principales

### 1. La aritmética de las cuentas individuales

**T**odos los trabajadores asalariados del sector civil deben afiliarse al nuevo régimen de pensiones, con excepción de los que hayan decidido seguir cotizando a las antiguas cajas de previsión. Cada trabajador cotiza el 10 por ciento del salario asegurado —hasta un límite máximo prescrito<sup>1</sup>— a una de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) del sector privado. Estas gestoras, después de deducir la comisión pertinente en concepto de costos de administración, invierten el dinero por cuenta del asegurado y abonan los réditos en una cuenta nominativa a su favor (cuenta de capitalización individual). Llegado el momento de la jubilación, el capital acumulado puede emplearse en constituir una renta

vitalicia indexada o en otorgar una pensión. Ni el Estado ni los empleadores cotizan a estos fondos, y el trabajador no puede retirar dinero ni solicitar préstamos con cargo a su cuenta hasta el momento de su jubilación.

Si no surgen contratiempos, este flujo de ahorro forzoso debe ser suficiente para proporcionar unos ingresos módicos al trabajador una vez jubilado. En el cuadro 1 se muestra el movimiento de aportaciones (cotizaciones) y retiros efectuados por un trabajador ordinario durante un período de cuarenta y cinco años de vida laboral activa y catorce de jubilación, que además reciba una asignación complementaria destinada a la pensión de sobrevivientes pagadera durante los seis años posteriores al fallecimiento del asegurado. Conviene señalar que esta pauta, en virtud de los supuestos señalados en el cuadro 1, origina una tasa de sustitución del 44 por ciento de los ingresos finales, ajustado al índice de la inflación, y que la pensión de viudez (o de sobrevivientes) equivale al 60 por ciento de la que correspondería al jubilado de haber seguido en vida. En el cuadro de referencia se supone que al término de su vida laboral el afiliado permanece adscrito a una AFP y que, por consiguiente, hace suyo el riesgo de las fluctuaciones ulteriores que experimente la tasa real de rentabilidad.

La simulación que se expresa en el cuadro 1<sup>2</sup> se sustenta, además, en las siguientes hipótesis<sup>3</sup>:

a) El tiempo de servicio es de cuarenta y cinco años; principia a los veinte y la jubilación acontece a los sesenta y cinco. Durante ese lapso el trabajador disfruta de pleno empleo, cotiza lo prescrito con regularidad y el valor real de su salario crece un 1 por ciento al año debido a los incrementos que comporta su progresión profesional (aumentos a lo largo de la carrera) más los aumentos de salarios reales que se decretan con carácter general. El asegurado fallece a



1. La remuneración y renta mensual tienen un límite máximo imponible de 60 unidades de fomento (UF). La UF es una unidad de referencia cuyo valor se ajusta a diario en función del índice de precios al consumo (IPC). Se trata de unidades de uso generalizado en Chile, tanto en operaciones comerciales como en el reajuste con respecto a determinado índice en todo tipo de contratos financieros. En mayo de 1992 el valor de 1 UF era aproximadamente de 8.500 pesos chilenos, o de 24 dólares estadounidenses. Los afiliados al actual régimen privado de pensiones pueden ingresar en su cuenta de capitalización individual cotizaciones voluntarias, hasta un máximo de 60 UF mensuales.

2. Véase una exposición de los aspectos matemáticos en S. N. Iyer, *The replacement rates of a provident fund. The continuous case*, documento de trabajo, Ginebra, OIT, 1991; y A. Bonilla García, *Replacement rates of a provident fund: The discrete case*, documento de trabajo, Ginebra, OIT, 1991.

3. En el modelo del cuadro 1 no se toman en cuenta los



la edad de setenta y ocho y su cónyuge a los ochenta y cuatro;

b) la tasa de inflación (crecimiento anual de precios) durante el período considerado es del 10 por ciento, y los tipos de interés real de un 3 por ciento por año;

c) las AFP perciben una comisión en concepto de administración del fondo de pensiones equivalentes al 0.3 por ciento de las cotizaciones anuales<sup>4</sup>, las cuales se deducen de las respectivas cuentas de capitalización individual antes de invertir los recursos de los fondos.

Los supuestos enumerados son condición indispensable para la obtención del resultado previsto. La modificación de algunos de los parámetros de referencia incide en la tasa final de sustitución, tal como se aprecia en los siguientes casos:

— Si el trabajador deja de cotizar durante ciertos períodos, sea por desempleo o enfermedad, menguaría la tasa de sustitución. Suponiendo que los períodos de carencia equivalgan al 20 por ciento de sus ingresos constantes, es decir, cuando la “densidad” de cotización es del 80 por ciento, la tasa de sustitución en el momento de jubilarse será tan sólo de un 37 por ciento;

— si los tipos de interés real (rendimiento de la inversión menos tasa de inflación) son inferiores al 3 por ciento previsto en el cuadro 1, la tasa de sustitución será menor: 25 por ciento si la tasa de interés real es del 1 por ciento, y 15 por ciento si ésta fuere de menos del 1 por ciento;

— si el crecimiento del sueldo o salario real es superior al 1 por ciento anual del modelo en cuestión, bien sea por un aumento más acelerado de la productividad general o por un ascenso profesional más rápido de lo previsto, disminuye la tasa de sustitución, aunque en la práctica aumente el importe neto de la pensión que se percibe. Si el incremento



Ilustración de CESC

de los ingresos reales acumulados a lo largo de toda la vida activa del asalariado es del 2 por ciento y no del 1 por ciento, la pensión definitiva aumentará alrededor de un 50 por ciento, pero la tasa de sustitución bajará al 34 por ciento. Un incremento del 3 por ciento anual de los ingresos reales se traduciría en una tasa de sustitución del 25 por ciento;

— si el trabajador vive más de los setenta y ocho años contemplados en la simulación utilizada como punto de partida, la pensión debe distribuirse sobre la base de un período de jubilación más prolongado, lo que hará mermar la tasa de sustitución: 42 por ciento si el trabajador permanece en vida hasta los ochenta años de edad y 35 por ciento si fallece cumplidos los ochenta y cinco;

— por último, tomando como punto de partida la situación inversa, es decir,

bonos de reconocimiento porque, sin dejar de reconocer su importancia, no constituyen parte intrínseca de un plan de pensiones individual financiado en su integridad a medio y a largo plazos.

4. Se trata de una comisión de tipo fijo o uniforme que se carga por término medio. Véase Gert Wagner, *La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada*, documento de trabajo, No. 133, Santiago, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1990. Es la única cantidad deducida del fondo de pensiones a título de comisión. De mayor importancia es la comisión porcentual que cargan las AFP sobre el monto de las primas del seguro de invalidez y el de sobrevivencia.



un aumento de las tasas de cotización, las pensiones se revalorizan de forma casi proporcional, y a unos incrementos, pongamos por caso, del 15 y 20 por ciento corresponderían tasas de sustitución del 68 y 90 por ciento, respectivamente. Merece la pena destacar que las pensiones y las tasas de sustitución de las mujeres son en general mucho más bajas que en el caso de los hombres, hecho que se explica porque suelen jubilarse antes y porque tienen una mayor esperanza de vida. Eso significa que las trabajadoras afiliadas a un plan individual de pensiones financiado en su integridad deben cotizar más del 15 o 20 por ciento del salario asegurado si quieren obtener las tasas de sustitución antes mencionadas.

La cotización obligatoria y los ahorros capitalizados están exentos del impuesto sobre la renta; la cotización voluntaria lo está hasta el 20 por ciento del ingreso imponible. Las pensiones tributan por el impuesto sobre la renta de las personas físicas como cualquier otro tipo de ingreso<sup>5</sup>.

En el momento de la jubilación, el cotizante tiene tres opciones<sup>6</sup>:

a) Contratar una renta vitalicia con una compañía de seguros de vida. La administradora debe transferir a dicha compañía el saldo de la cuenta de capitalización individual del afiliado. La aseguradora se obliga al pago de una pensión mensual y a liquidar pensiones de sobrevivencia a los beneficiarios del asegurado, y percibe una comisión por la determinación de la renta anual; una vez calculada, el contrato de seguro no puede rescindirse. El cálculo de dicha renta se hace con arreglo a las tablas de esperanza de vida en función del sexo, edad y eventuales beneficiarios del cotizante, en el rendimiento que la aseguradora espera obtener de sus inversiones y en el margen de seguridad que prevén las tablas de mortalidad utilizadas<sup>7</sup>;

b) optar por una pensión de “retiro programado” que paga directamente la Administradora con cargo al saldo que mantiene en su cuenta de capitalización individual. El monto de la pensión se calcula según una fórmula establecida por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) que toma en consideración la expectativa de vida del individuo, las tasas actuales de rentabilidad de la inversión y la cuantía del fondo, y distribuye el factor de agotamiento del saldo (y los intereses acumulados) en función de la esperanza de vida. Al comienzo de cada año se repite este cálculo y se ajusta la cuantía de la pensión atendiendo a la evolución de la coyuntura (en especial las variaciones de las tasas de rentabilidad) y los cambios en las circunstancias personales (número de personas a cargo y esperanza de vida) de los beneficiarios;

c) por último, desde 1988 los cotizantes pueden optar por una renta temporal (convenida con la Administradora) durante cierto número de años y contratar, a la vez, una renta vitalicia “diferida” con una compañía de seguros, pagadera al término de dicho período.

Todas las pensiones, rentas vitalicias y retiros programados se expresan en unidades contables llamadas unidades de fomento. En consecuencia, las rentas vitalicias —determinadas en el momento de contratárselas— están ajustadas permanentemente al índice de inflación; en cambio, la cuantía de las pensiones programadas se reajusta al principio de cada año y su valor indexado sólo se garantiza entre dos reajustes anuales<sup>8</sup>.

En el momento de la jubilación, el afiliado puede también retirar de sus ahorros una parte del capital (una suma fija) siempre y cuando haya cotizado durante un mínimo de diez años y deje suficientes recursos en la cuenta para constituir una pensión (o renta vitalicia) igual a por lo menos el 120 por ciento de la pensión mínima reglamentaria y al 70

5. Dimitri Vittas y Augusto Iglesias, *The rationale and performance of personal pension plans in Chile*, Washington, DC, Banco Mundial, 1992.

6. Decreto-ley No. 3500 de 1980, artículo 61.

7. Departamento de Estudios de Santander, Compañía de Seguros de Vida S. A., *Rentas vitalicias en el sistema de pensiones*, Santiago, 1990, p. 65.

8. Julio Bustamante Jeraldo, *Funcionamiento del nuevo sistema de pensiones*, Santiago, ICARE, 1988, p. 98.



por ciento de la media de los salarios asegurados en el curso de los diez últimos años<sup>9</sup>. El retiro anticipado (antes de la edad de jubilación) sólo se autoriza cuando la cuantía de los fondos depositados en la cuenta individual es suficiente para constituir una pensión equivalente a por lo menos el 50 por ciento de la media de los salarios asegurados en el curso de los diez últimos años.

Los puntos que se acaban de exponer, y que constituyen el núcleo del régimen instaurado lo configuran como un sistema de ahorro obligatorio y no como un verdadero régimen de pensiones. Eso significa que en lo tocante al ingreso que recibirá al jubilarse, cada afiliado asume en persona una serie de riesgos, que fundamentalmente son los siguientes:

— contingencias personales: enfermedad, invalidez, desempleo;

— riesgos derivados de la mala administración o quiebra de la AFP que gestiona a sus ahorros;

— riesgos inherentes al curso general de la economía, en particular la desaceleración del crecimiento económico o los períodos con prevalencia de bajos tipos de interés real, cuando no de signo negativo, asociados a una rápida inflación;

— factores de incertidumbre sobre la longevidad del cotizante y de los sobrevivientes a su cargo.

— en el caso de los trabajadores con bajos ingresos, el riesgo de que sus ingresos a raíz de la jubilación se sitúen por debajo del nivel o umbral de pobreza.

Es preciso señalar también que el régimen de jubilación no cubre los gastos de atención de la salud ni comporta ningún elemento de solidaridad entre grupos económicos y sociales con muy distintas necesidades y medios.

## 2. La función del Estado

**E**l Estado desempeña un papel activo e importante en el nuevo régimen de pensiones mediante la prolija reglamentación de su funcionamiento, la otorgación de ciertas garantías y subvenciones, la responsabilidad del tránsito del antiguo sistema previsional al instaurado en los últimos diez años, el fomento, en la medida de lo posible, de un entorno financiero y económico favorable y la prestación de un mínimo de protección contra la pobreza en la vejez garantizando una pensión mínima a los trabajadores que han cotizado durante un período razonable. Además, el Estado concede un número limitado de pensiones de asistencia, previa comprobación de la carencia de medios, en favor de las personas que no han cotizado y que no tienen otra forma de subsistencia. Esta serie de medidas asegura cierto grado de protección contra los riesgos que asume el afiliado a los que antes hacíamos referencia.

Las AFP están sometidas a estricta reglamentación, fiscalización y auditoría por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, pero también cuentan con la garantía del Estado en diversos ámbitos. De conformidad con la legislación vigente, las Administradoras deben constituirse como sociedades de responsabilidad limitada con el fin exclusivo de gestionar los fondos de pensiones. Los activos de las AFP deben mantenerse por separado, diferenciados de las cuentas de sus afiliados de que son gestoras y de cuyos fondos deben obtener una rentabilidad mensual no inferior a la que resulte más baja entre: a) la rentabilidad promedio de los últimos doce meses de todos los fondos, menos dos puntos porcentuales; b) el 50 por ciento de la rentabilidad



n1rn6558421213gkwvkkjtjh

9. *Ibid.*, p. 127.





promedio de los últimos doce meses de todos los fondos<sup>10</sup>.

Para garantizar esta rentabilidad mínima se exige a las administradoras de fondos de pensiones que constituyan una reserva de fluctuación de rentabilidad, que es parte del fondo de los afiliados y que se formará con los incrementos de rentabilidad promedio de los últimos doce meses del respectivo fondo que en un mes excedan la rentabilidad promedio de los últimos doce meses de todos los fondos: 1) en más de dos puntos porcentuales o 2) en más del 50 por ciento de dicha rentabilidad, *usando la cantidad que resulte mayor entre ambas*<sup>11</sup>. Las Administradoras también deben mantener un activo o reserva de garantía, llamado "encaje", equivalente por lo menos al 1 por ciento de los fondos acumulados por cada miembro, deducido el valor de las inversiones en otros fondos y en títulos emitidos por la Tesorería General de la República o por el Banco Central de Chile con vencimiento a los treinta días de la fecha de adquisición. En el caso de que la reserva de fluctuación y el "encaje" no alcancen a cubrir la diferencia entre la rentabilidad real de un fondo y la rentabilidad mínima prescrita, el Estado se hace cargo de la diferencia, lo que comporta la disolución de la AFP. Debe señalarse que, a tenor de la legislación chilena, estas reservas no son tanto una garantía de la rentabilidad en términos reales como una garantía de *homogeneidad* en la rentabilidad.

Un rasgo característico del régimen de pensiones chileno es su transparencia y movilidad. Los cotizantes pueden conocer en cualquier momento el estado actual de su cuenta y el importe de las comisiones que cargan las AFP. Las cuentas de capitalización de los afiliados pueden transferirse de una Administradora a otra si el cotizante así lo desea. Las comisiones y otros gastos deducidos de los pagos de las pensiones y demás

transacciones se desglosan por separado. Existen dos tipos principales de comisión: las consistentes en una tasa fija y las comisiones porcentuales sobre las cotizaciones. El monto de ambas varía según las Administradoras. En promedio, las comisiones de valor fijo ascienden a unos 300 pesos anuales y las comisiones porcentuales oscilan entre el 2.5 y el 3.5 por ciento del salario real asegurado. Conviene precisar que estas comisiones se determinan sobre la base de la primera combinada aplicable tanto a las pensiones como al seguro (obligatorio) de invalidez y sobrevivientes.

Cuando la pensión que obtiene el cotizante de su fondo personal no alcanza un nivel mínimo predeterminado, el Estado se hace cargo de la diferencia; eso quiere decir que garantiza una pensión mínima siempre que se cumplan las restantes condiciones de elegibilidad a saber: veinte años de cotización y una edad de jubilación no menor de sesenta y cinco años para los hombres y de sesenta para las mujeres. El Estado paga una pensión de asistencia social a todas las personas ancianas carentes de recursos y que no dispongan de otros medios de vida. No obstante, conviene puntualizar que a principios de 1992 la cuantía de la pensión era tan sólo de 12.690 pesos mensuales (unos 36 dólares de los Estados Unidos) y que el número de pensiones de este tipo autorizado por la ley se limita a 300.000<sup>12</sup>. Se comprende, pues, que haya una larga lista de espera y que la verificación de los medios de subsistencia de los solicitantes sea muy rigurosa. Como en el caso de otras prestaciones, la pensión mínima y la pensión de asistencia social se ajustan al índice de inflación. No obstante, una y otra son de poca monta en proporción a los salarios medio y mínimo. En el gráfico 1 se indica cómo se desglosaban en 1991 los salarios asegurados entre los afiliados a las AFP. En ese mismo año,

10. Decreto-ley No. 3500, artículo 37.

11. Decreto-ley No. 3500, artículo 39.

12. Datos facilitados por el Instituto de Normalización Previsional (INP), Santiago, abril de 1992.



los valores relativos de distintos tipos de salarios y pensiones fueron los siguientes:

Salarios/ Pensiones	Pesos (en miles)	Porcent. del salario mínimo
Salario medio mensual	103.5	100
Salario modal	65.0	63
Salario mínimo	36.0	35
Pensión mínima	22.5	22
Pensión de asistencia social	12.7	12

Además, el Estado ha arbitrado medidas apropiadas para facilitar la transición del antiguo al nuevo régimen de pensiones.

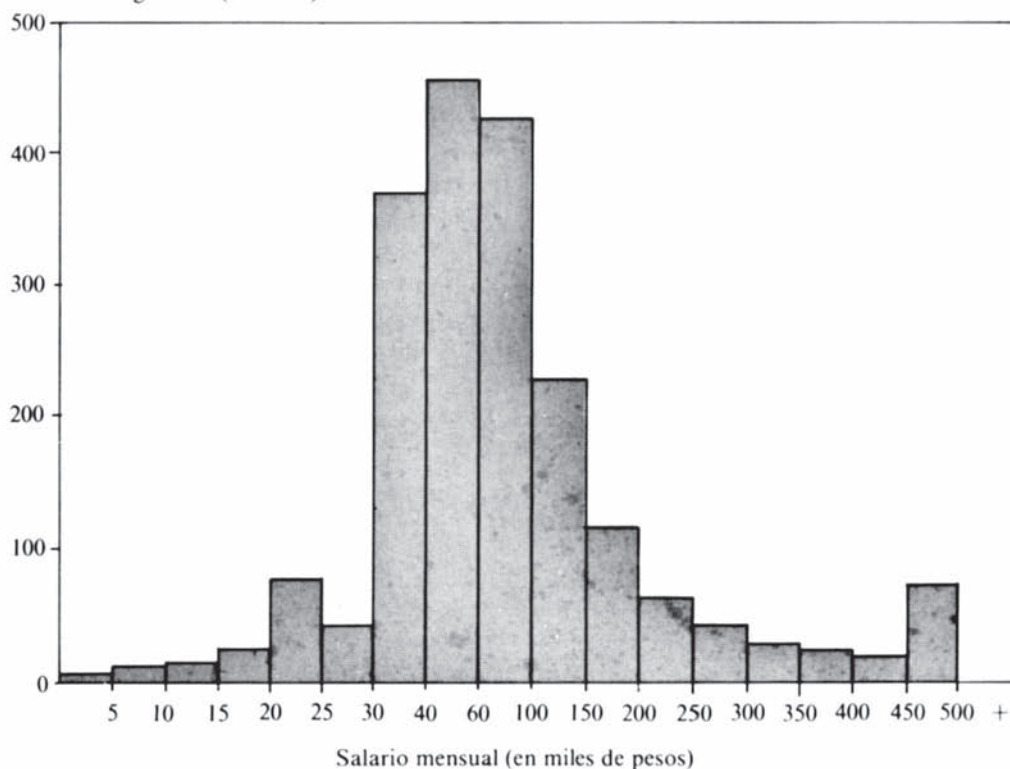
Se autorizó a los trabajadores afiliados al antiguo régimen previsional a permanecer en él, aunque algunos de

esos derechos adquiridos (en especial los que suponían privilegios fuera de lo común o injustos) sólo podían ejercitarse durante un período de transición. A mayor abundamiento, se les concedió un plazo de cinco años (hasta 1986) para decidir su adscripción al nuevo régimen. Hacer uso de esa opción resultaba atractivo, por cuanto las tasas de cotización del sistema instaurado en mayo de 1981 eran muchísimo más bajas. Desde 1983, todos los que accedían por vez primera a la fuerza de trabajo asalariada tuvieron que afiliarse obligatoriamente al nuevo régimen de pensiones, aunque se estima que el anterior seguirá en vigor durante mucho tiempo todavía (cuarenta a cincuenta años).

Cuando un trabajador abandona el antiguo régimen público de pensiones y

**GRAFICO No. 1**  
**DESGLOSE DE LOS SALARIOS ASEGURADOS ENTRE LOS AFILIADOS**  
**A LAS AFP, SEPTIEMBRE DE 1981**

Núm. de asegurados (en miles)



Fuente: *Boletín Estadístico*, SAFPI, No. 107, Santiago, octubre de 1991, p. 60.



se incorpora al de reciente instauración (privatizado), el Estado se compromete a ingresar en su cuenta de jubilación, cuando ésta se haga efectiva, una suma fija calculada sobre la base de los períodos de cotización a las instituciones de previsión del régimen antiguo. Esa suma fija, denominada "bono de reconocimiento", se define como el capital necesario para pagar una pensión igual al 80 por ciento de los ingresos del asegurado en 1978/1979, multiplicado por el cociente que resulte de dividir el número de años y fracciones de cotizaciones efectuadas por el asegurado en las instituciones del sistema anterior por 35. El valor del bono de reconocimiento, una vez reajustado en función de las variaciones que experimenta el costo de la vida, devenga un interés del 4 por ciento anual entre 1978/1979 y la fecha de jubilación. En comparación con lo que cabría obtener de los ahorros según la reglamentación del régimen (véase el cuadro 1), esta fórmula de transición es, en efecto, muy generosa, por cuanto implica una tasa de sustitución total del 80 por ciento de los ingresos en conjunción con un tipo de interés real superior al previsto en el modelo del cuadro 1.

Los años de cotización a una caja de previsión del antiguo régimen también dan derecho al pago de una pensión mínima por parte del nuevo sistema de pensiones.

### 3. La situación hasta el momento presente

Un gran número de trabajadores hizo efectivo el paso del antiguo al nuevo sistema. En septiembre de 1991 este último contaba con 4.012.941 afiliados, frente a los 345.000 del anterior sistema, que aún gestiona el Instituto de Normalización Previsional (INP). Sin embargo, hasta el presente se han concedido relativamente pocas pensiones (100.000) al amparo del nuevo régimen previsional, en comparación con casi un millón de pensionistas acogidos a las antiguas cajas de previsión. No obstante, la cuantía de las pensiones que se otorgan en la actualidad es un 43 por ciento más alta en el caso de las pensiones de vejez, un 100 por ciento en el de las pensiones de invalidez, y un 46 por ciento en las de sobrevivientes. Es indudable que estos valores son producto tanto de la elevada rentabilidad obtenida en los primeros años de funcionamiento como de las generosas medidas adoptadas para facilitar la transición.

Las tasas medias de rentabilidad real obtenidas por las AFP desde su creación son las siguientes<sup>13</sup>:

**CUADRO No. 2**  
**INCIDENCIA DE DISTINTAS TASAS DE RENTABILIDAD**

Años	Rentabilidad real (en porcentajes)	Años	Rentabilidad real (en porcentajes)
1981	12.7	1987	6.4
1982	26.5	1988	4.8
1983	22.7	1989	6.7
1984	2.9	1990	17.7
1985	13.4		
1986	12.0	Promedio	12.6

13. *Boletín Estadístico*, Santiago, SAFF, para los años indicados.



Abundando en nuestro análisis, observamos que la tasa de rentabilidad real de las cuentas de capitalización constituidas por los cotizantes de ingresos elevados fue por término medio un 40 por ciento más alta que las cuentas de bajos ingresos<sup>14</sup>. Las muy elevadas tasas de rendimiento obtenidas durante los diez primeros años de funcionamiento del nuevo régimen previsional deben atribuirse a tres medidas concomitantes. La primera fue el programa intensivo de privatización que aplicó el gobierno, lo que originó nuevas oportunidades de inversión; la segunda radicó en la estimulación de que fueron objeto las AFP para encauzar una parte sustancial de sus inversiones, directa o indirectamente, hacia esas oportunidades; y la tercera consistió en la reducción de los tipos de interés real. En conjunto, las tres propulsaron el valor de los activos financieros selectivos y se obtuvieron importantes plusvalías. Dado que en la actualidad el proceso de privatización parece haber tocado a su fin, cabe preguntarse si la economía del país puede seguir proporcionando nuevas posibilidades de inversión de suficiente calidad y seguridad. Por otra parte, como el régimen de pensiones instaurado en Chile todavía no se ha consolidado<sup>15</sup>, el volumen de los recursos necesarios para el pago de las prestaciones está muy por debajo del de los fondos invertidos. Aun así, cabe interrogarse acerca del grado de liquidez disponible en el futuro cuando, a medida que el régimen cobre arraigo, sea preciso echar mano del capital y de los intereses para satisfacer el pago de las prestaciones.

El valor de los fondos administrados por las AFP ha crecido muy rápidamente; en el último decenio su valor nominal se duplicó cada dos o tres años. En marzo de 1991 su cuantía era de 9.000 millones, lo que representa el 25 por ciento del PNB de Chile y el 50 por ciento de su deuda exterior<sup>16</sup>. Sin

embargo, en el futuro cada peso que se ahorre será absorbido, bien sea por una pensión o por una renta vitalicia, de modo que el extraordinario volumen de los fondos de las AFP no significa forzosamente que los ahorros netos de la economía aumenten en progresión constante. A decir verdad, entre 1980 y 1985, estos ahorros fueron de signo negativo y hasta después de 1986 no se invirtió la tendencia; además, no ha quedado demostrado que el incremento acaecido en la segunda mitad del decenio se debiera al régimen de pensiones, sin subestimar el positivo influjo que tuvo sobre el mercado financiero<sup>17</sup>.

Las cifras correspondientes a los costos de funcionamiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones son fragmentarias, y en algunos casos contradictorias<sup>18</sup>. Pero en 1989 esos costos se habían elevado hasta representar el 25 por ciento del ingreso total procedente de las cotizaciones; en buena parte estaban constituidos por los gastos de comercialización y ventas, en contraposición a los puramente administrativos. Téngase en cuenta que alrededor de un 30 por ciento del personal de las AFP está formado por agentes de ventas, y que los costos de publicidad son muy elevados. Así, entre 1988 y 1990<sup>19</sup> los gastos por concepto de las ventas experimentaron un aumento del 73 por ciento en valores reales.

El negocio de las pensiones está concentrado relativamente en pocas manos. Tres de las trece AFP concentran cerca del 65 por ciento del total de afiliados. Estas tres entidades no son las que cargan menos gastos ni las que ofrecen tasas de rentabilidad más altas<sup>20</sup>, pero según parece sí son las que han centrado su atención en el *marketing* y las ventas. Cuatro de las más importantes están controladas por sociedades extranjeras. Todo parece indicar que una de las razones de la lenta evolución del mercado radica en la obligación de consti-

14. Vittas e Iglesias, *op. cit.*, p. 29.

15. Según la simulación de la que hemos partido, basada en la esperanza de vida de la población chilena, la primera cohorte de trabajadores que se incorporaron al nuevo régimen de pensiones cuando fue instituido, en 1981, efectuará cotizaciones hasta el año 2026, y a partir de esta fecha, cada afiliado y, cuando fallezca, su cónyuge sobreviviente percibirán las correspondientes pensiones durante un lapso de veinte años. Por consiguiente, es preciso moderar el optimismo sobre los resultados futuros del sistema previsional chileno y no perder de vista que los once años que lleva funcionando representan tan sólo el 17 por ciento del período antedicho; uno de los problemas con que topan muchos regímenes de seguridad social en América Latina sigue siendo la excesiva confianza de los poderes públicos inducida por una primera etapa de resultados prometedores.

16. *Boletín Estadístico*, No. 103, abril de 1991, p. 98.

17. Alejandro Luna, *Análisis de las cuentas nacionales y del presupuesto en Chile durante la década de los ochenta*, documento de trabajo encargado por la OIT, Ginebra, 1991.

18. C. Mesa-Lago, *Social security and economic adjustment-restructuring in Latin America and the Caribbean*, documento de trabajo encargado por la OIT, Pittsburg, 1991.

19. P. Augusto Iglesias y R. Rodrigo Acuña, *Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*, Santiago, AFP, Hábitat, 1991, p. 143.

20. *Boletín Estadístico*, No. 103, abril de 1991, pp. 24, 33 y 37.



tuir el fondo de reserva del 1 por ciento. Cuando se instauró el nuevo régimen de pensiones les estaba permitido hacerlo por etapas. En la actualidad toda administradora de nueva creación que trate de captar clientes de otra AFP debe constituir de inmediato el correspondiente fondo del 1 por ciento. Algunas de esas entidades han tratado de solventar la cuestión cargando al cliente que cambie de afiliación una comisión equivalente al 1 por ciento de su fondo individual, con lo que han desplazado el peso de la carga a la persona del cotizante.

Desde que el sistema entró en vigor se observa una diversificación gradual de los instrumentos financieros. En octubre de 1991, la cartera de inversiones de las AFP incluía<sup>21</sup>:

Bonos del Tesoro	38.47 por ciento
Instrumentos de instituciones financieras	25.31 por ciento
Acciones y obligaciones	25.41 por ciento
Bonos públicos y privados	10.74 por ciento
Depósitos en cuenta corriente y letras hipotecarias	0.07 por ciento

Los progresos en materia de eficacia y de participación contributaria que cabe esperar de la transición a un sistema administrado por entidades privadas aún no se han concretado del todo. Durante los diez primeros años de funcionamiento parecen haberse producido demoras excesivas en la otorgación de las pensiones, problema que se ha resuelto en parte liquidando al futuro pensionista anticipos con cargo a su fondo individual<sup>22</sup>. Pero lo más destacable es que la proporción de afiliados al nuevo régimen que paga regularmente sus cotizaciones disminuyó del 76 por ciento en 1983 al 71 por ciento en 1988 y

al 53 por ciento en 1990; dichos porcentajes varían de una AFP a otra. En aquellos fondos de pensiones que cuentan con más afiliados con bajas retribuciones, las tasas de cumplimiento en el pago de cotizaciones oscilan entre el 45 y el 55 por ciento, mientras que un pequeño número de AFP cuyos adherentes son asalariados que perciben remuneraciones elevadas arroja una tasa de participación contributaria del 80 al 90 por ciento<sup>23</sup>. La explicación, tanto del bajo índice de participación como de las diferencias entre las distintas administradoras, no está aún muy clara. Hay indicios de que algunos trabajadores mal remunerados, conforme se acercan a la jubilación, demoran el pago de las cotizaciones con objeto de tener derecho a la pensión mínima que concede el Estado. Por otra parte, probablemente es más fácil rastrear a los trabajadores bien retribuidos y recaudar sus cotizaciones; sea cual fuere la razón, el resultado es que cada vez se recurre en mayor grado a las pensiones mínimas con garantía estatal.

Otro aspecto se refiere a las decisiones que deben tomarse en el momento de la jubilación. La elección es compleja y difícil. Al decir de algunos expertos, aproximadamente el 90 por ciento de los futuros pensionistas desconocen los entresijos del nuevo régimen de previsión social y, por lo tanto, carecen de criterio para evaluar la opción que más les conviene<sup>24</sup>. Eso lleva a muchos afiliados a requerir los servicios de un "experto independiente", quien les facilita asesoramiento, recomienda la elección de una compañía de seguros (o de una AFP, si se trata de una pensión programada) y negocia en su nombre y representación. Ese experto es retribuido en parte por el propio asegurado (el importe se retrae de su pensión con objeto de sufragar los gastos que comportan los servicios de este intermediario adicional) y en parte por la compañía

21. *Ibid.*, No. 107, octubre de 1991, p. 106.

22. En 1990 la demora en la concesión definitiva de una pensión de vejez era por término medio de 3.1 meses; de 9.7 meses tratándose de una pensión de jubilación anticipada; de 7.9 meses en el caso de una pensión de invalidez, y de 8.6 meses tratándose de una pensión de sobrevivientes, Iglesias y Acuña, *op. cit.*, p. 51.

23. R. Rodrigo Pablo, *Efectos de la participación de la banca en la administración y gestión de la previsión*, Santiago, 1991, pp. 18-19.

24. Salvador Valdés Prieto, *Correaje de rentas vitalicias previsionales, diagnóstico y propuesta*, documento de trabajo No. 139, Santiago, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1991, p. 13.



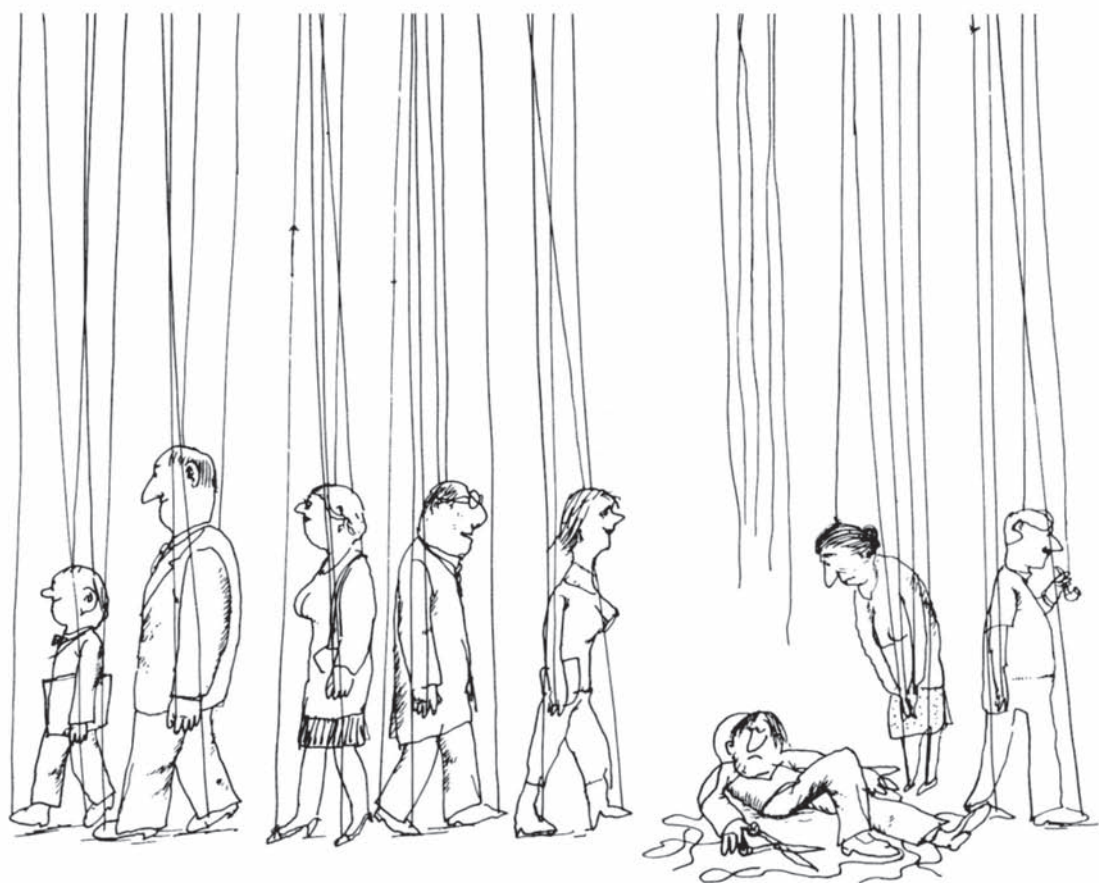


Ilustración de CESC

de seguros (que en ocasiones considera al experto como al verdadero cliente y no al asegurado). El monto de la comisión que percibe varía entre el 3 y el 5 por ciento del valor total de la cuenta de capitalización individual. Con frecuencia, ese asesoramiento no parece tener otro objeto que inducir al futuro pensionista a que retire de su cuenta el mayor capital posible de una sola vez y deje en su cuenta tan sólo lo suficiente para cumplir el requisito que le dará derecho a una pensión mínima<sup>25</sup>.

#### 4. Otras prestaciones

**E**l régimen de pensiones de jubilación no puede entenderse por sí solo sin tener en cuenta las restantes prestaciones de la previsión social.

#### *Pensiones de invalidez y de sobrevivientes*

Además de cotizar el 10 por ciento de sus salarios asegurados con miras a la pensión de jubilación, los trabajadores pagan entre el 2.5 y el 3.7 por ciento al seguro de invalidez y para constituir una pensión de sobrevivientes a favor de las personas a cargo del causante declaradas inválidas o que fallecen antes de la edad de jubilación. Esta prima se paga a la AFP que, a su vez, reasegura el riesgo con una compañía de seguros, previa deducción de una comisión que asciende aproximadamente al 1.8 por ciento del salario asegurado<sup>26</sup>. El monto de una pensión de invalidez total equivale al 70 por ciento de los ingresos medios de los últimos diez años, y una pensión de invalidez parcial alcanza como máximo el 50 por ciento. En cuanto a la pensión de sobrevivientes, reporta el 60 por

25. Esta forma de proceder no supone forzosamente una visión miope de las circunstancias, ya que permite al afiliado disponer de una pensión mínima del Estado e invertir el capital retirado (o incluso contratar una renta vitalicia).

26. Superintendencia de Valores y Seguros, *Pizarra al público*, Santiago, 1991.



ciento de la pensión del asegurado a la viuda o al viudo declarado inválido total (50 por ciento cuando los hijos tienen derecho propio a pensión); 36 por ciento a la madre de hijos naturales reconocidos por el causante (30 por ciento si tienen derecho propio a pensión); 15 por ciento a los huérfanos hasta la edad de dieciocho años (hasta los veinticuatro años si es estudiante, y a cualquier edad si es inválido), y 50 por ciento a los padres que estaban a cargo del asegurado en la época de su fallecimiento, en el caso de que no existan otros beneficiarios<sup>27</sup>.

### ***Prestaciones de enfermedad y maternidad***

Conforme al sistema nacional de seguro de salud, el subsidio de enfermedad que perciben los empleados públicos es del 100 por ciento del salario neto, mientras que el monto de la prestación en el sector privado equivale al promedio de los ingresos netos durante los tres meses que anteceden al inicio de la enfermedad. La prestación de maternidad es del mismo orden que la de enfermedad y abarca las seis semanas anteriores y las doce posteriores al parto.

En el ámbito del sistema privado, el trabajador firma contrato por un mínimo de doce meses con una entidad privada de seguro de enfermedad. Las prestaciones varían según lo estipulado en el contrato, pero no pueden ser inferiores a las que otorgan las instituciones estatales.

### ***Enfermedades profesionales y accidentes de trabajo***

El seguro de enfermedades profesionales y accidentes del trabajo lo financian exclusivamente los empleadores, que pagan una prima equivalente por término medio al 1.5 por ciento de los salarios y cuyo importe exacto depende del riesgo inherente al tipo de empresa y de los antecedentes en materia de acci-

denes del trabajo que presente el empleador. Las prestaciones incluyen medidas preventivas y de rehabilitación, así como prestaciones monetarias conforme al siguiente resumen:

— Prestación por invalidez temporal: el porcentaje es el mismo que el que se paga por enfermedad. Se liquida a contar desde el día del accidente o de la lesión hasta cincuenta y dos semanas después (ciento cuatro semanas en algunos casos) y se reajusta en función de los aumentos de salarios estipulados por la ley o por negociación colectiva;

— pensión por invalidez permanente: la prestación es del 70 por ciento del salario base en caso de invalidez total (70 por ciento como mínimo); además, se paga un suplemento por atención continua que representa el 30 por ciento del salario base. La invalidez parcial (40 a 69 por ciento) da derecho a una pensión equivalente al 35 por ciento del salario base. Si la invalidez es del 15.39 por ciento, se paga una suma fija cuyo importe máximo es el de quince meses del salario base:

— prestaciones médicas: cubren los servicios médicos, de odontología y farmacéuticos indispensables, así como la hospitalización, prótesis, rehabilitación y readaptación profesionales por el tiempo que dure la contingencia.

### ***Asignaciones familiares***

La administración de las asignaciones familiares incumbe al Instituto de Normalización Previsional (que como ya hemos visto gestiona también el antiguo régimen de pensiones) y a siete cajas privadas de carácter no lucrativo y que reciben una aportación equivalente al 0.6 por ciento de los salarios asegurados y una subvención gubernamental. La cuantía de la prestación varía de acuerdo con el salario medio de los beneficiarios durante el último trimestre

27. Decreto-ley No. 3500, artículo 79.



del año precedente. Los beneficiarios incapacitados reciben el doble de dicha suma. Las siete cajas son administradas conjuntamente por empleadores y trabajadores.

### **Atención de salud**

La cobertura de las prestaciones de atención de salud es general, y a tal efecto todos los trabajadores tienen que cotizar el 7 por ciento de sus salarios<sup>28</sup>, lo que sitúa el monto global de sus cotizaciones obligatorias (incluido el régimen privado de pensiones) entre un 19.5 y un 20.7 por ciento de los ingresos. Sin embargo, los diversos regímenes de atención de salud presentan una estructura compleja. En general, los perceptores de salarios bajos pueden obtener asistencia médica gratuita en toda la gama de contingencias de salud. Esta asistencia la dispensa el Servicio Nacional de Salud Pública y la financia el Fondo Nacional de Salud (FONASA), pero el acceso a ella es difícil, los períodos de espera son largos, los servicios de baja calidad e insuficientes las instalaciones y el suministro de productos farmacéuticos. Los trabajadores con ingresos más elevados pueden también recurrir a tales servicios, pero deben abonar parte del gasto de los servicios hospitalarios. También les cabe utilizar los servicios de asistencia médicos privados, complementando las sumas básicas que el FONASA está en situación de pagar. En cuanto a los trabajadores que ocupan la escala más alta de remuneraciones, pueden optar por retirarse completamente del régimen de sanidad pública y destinar su cotización del 7 por ciento a contratar un seguro de salud con una de las varias instituciones de salud previsional ISAPRE. Estas entidades ofrecen una atención de salud de mucha mejor calidad, pero en ocasiones

limitan el número de prestaciones que otorgan y pueden exigir una prima superior a la prescriptiva del 7 por ciento. Los pensionistas reciben el mismo trato que los trabajadores en actividad, es decir, cotizan el 7 por ciento de su pensión, que les es deducido por la AFP o la compañía de seguros a la que pertenecen y transferido a la ISAPRE de su preferencia o bien al FONASA.

Así pues, todos los trabajadores y pensionistas están cubiertos por el seguro de atención de salud, pero el costo, nivel y calidad de la asistencia varían y en la práctica están supeditados a la cuantía de sus ingresos. Merece destacarse la opinión de un experto para quien el rasgo más sorprendente del sistema de atención sanitaria vigente en Chile es la falta de equidad en el empleo de los fondos públicos, tanto si se trata de las cotizaciones obligatorias como de las cargas impositivas<sup>29</sup>. En 1990, las ISAPRE comprendían al 14.6 por ciento de la población y movilizaban el 39.1 por ciento del monto total en materia de prestaciones en el ámbito del sistema sanitario. Las ISAPRE perciben subvenciones indirectas del Servicio Nacional de Salud, ya que no ofrecen servicios de medicina preventiva, de atención a la maternidad y de urgencia asistencial, por citar algunos ejemplos, a la vez que se benefician de una subvención fiscal, desde el momento en que las cotizaciones de los empleadores desgravan de los impuestos. Por otra parte, los asegurados del FONASA cotizan en mayor medida de lo que obtienen; subvencionan *de facto* al Servicio Nacional de Salud por un importe equivalente a una tercera parte de sus costos<sup>30</sup>, así como el nuevo régimen privado de pensiones, que utiliza parte de los recursos del FONASA para financiar los bonos de reconocimiento.

28. Las tasas de cotización aumentaron por etapas desde el 3 por ciento en 1982 hasta la cuantía hoy vigente, que se fijó en enero de 1986.

29. B. Abel-Smith, *Strengthening the Ministry of Health in Chile*, 1991, p. 11.

30. Informe de la misión enviada por la OIT en marzo de 1992, anexo I.



### **Prestaciones de desempleo**

Los desempleados y los trabajadores a tiempo parcial tienen derecho a la protección del seguro de invalidez y de sobrevivientes y a una pensión mínima durante un año a partir de la fecha del despido, siempre que hayan acumulado seis meses de cotización durante el año precedente. El Estado paga una pensión de asistencia pública a todos los que no están asegurados o a los afiliados que no tienen derecho a una pensión mínima.

## **II. Comentario**

**L**as características del régimen de pensiones que acabamos de describir suscitan algunas observaciones relativas a su razón de ser, su solvencia financiera, sus efectos económicos más generales y su conformidad con las normas internacionales del trabajo en esta esfera.

### **1. La base lógica del sistema**

**T**al vez la primera pregunta que cabe plantearse es por qué existe un régimen de esa índole, por lo menos en su vertiente obligatoria, y en especial con respecto al porcentaje de trabajadores cuyo salario está netamente por encima del mínimo. El nuevo régimen previsional no contiene elementos de seguro mutuo entre los miembros de la fuerza de trabajo; no existen lazos de solidaridad entre los grupos sociales; no se dan transferencias intergeneracionales explícitas o implícitas; ni el gobierno ni los empleadores cotizan a la cuenta individual de jubilación, pese a lo cual el régimen priva a todos los trabajadores asalariados del derecho a decidir cómo disponer del 10 por ciento de sus

ingresos. El asalariado no puede utilizar esta suma para adquirir una casa, educar a los hijos, comprar un pequeño negocio o bien destinarla a inversiones personales que no sean las decididas por la AFP. Tampoco puede con este dinero constituir una reserva para hacer frente a contingencias imprevistas, en especial los gastos de atención de salud. En un mercado financiero bien consolidado y razonablemente reglamentado, cualquier persona podría procurarse, actuando individualmente y por su cuenta, todas las prestaciones que se contemplan en el régimen de pensiones. La única excepción se refiere al acceso a los bonos indexados del Estado después de la jubilación, aunque también esto podría obtenerse sin necesidad de recurrir a un plan de ahorro forzoso.

Naturalmente, el Estado tiene interés en procurar que los trabajadores *ahorren efectivamente* con miras a su jubilación; pero el nivel mínimo por cuyo concepto están obligados a contribuir es actualmente muy bajo, tanto en valores absolutos como relativos. Por otra parte, el comportamiento de los trabajadores conforme se aproxima la jubilación —alto grado de inobservancia en el pago de las cotizaciones y la tendencia a retirar el mayor capital posible (suma fija) de una sola vez— da a entender que los propios trabajadores consideran que actuando por su cuenta pueden lograr mejores resultados que los que se obtienen por el nuevo régimen de pensiones.

### **2. Cuantía y confiabilidad de las prestaciones**

**U**n aspecto fundamental del presente análisis consiste en dilucidar si el régimen está en condiciones de garantizar una pensión de vejez equitativa a la gran mayoría de trabajadores. La respuesta es ambigua.



Como ya se ha indicado, los supuestos incorporados en el cuadro 1 arrojan como resultado una tasa de sustitución del 44 por ciento de los ingresos finales. Falta por ver si estos supuestos son o no realistas y si la tasa del 44 por ciento es un valor razonable. El supuesto básico parece radicar en la tasa de rentabilidad real a largo plazo: fundamentalmente, el 3 por ciento contemplado en la simulación del cuadro 1 se considera un porcentaje demasiado alto (por lo menos en opinión de los actuarios de la OIT), y así es, en efecto, comparado con la mayor parte de los restantes países en desarrollo. La tasa de sustitución del 44 por ciento de los ingresos finales se conceptúa de poca entidad; es muy probable que la gran mayoría de los individuos que están a punto de jubilarse deseen acrecentar esta tasa al 65-70 por ciento<sup>31</sup>, y ciertamente les cabe la posibilidad de hacerlo, bien mediante cotizaciones voluntarias al propio régimen previsional o echando mano a sus propios ahorros, pero ello implica que la tasa de cotización del 10 por ciento es insuficiente tratándose de un régimen de pensiones financiado en su totalidad por los afiliados. Otro elemento de juicio lo constituye la cuantía de la pensión mínima que garantiza el Estado. Si se aplica la tasa de sustitución del 44 por ciento a la distribución de salarios plasmada en el gráfico 1, resulta entonces que solamente la mitad de todos los trabajadores percibirán una pensión superior al mínimo estatuido.

Factor más importante todavía es la solidez del régimen y los peligros que encierra para el trabajador individualmente considerado. Es bien sabido que este tipo de regímenes de previsión se ve muy afectado por la tasa de rentabilidad lograda durante la vida activa del asalariado. Si el porcentaje es inferior poco o menos al 3 por ciento anual (en valores reales), los resultados no tardan en repercutir en la tasa de susti-

tución y en la proporción de trabajadores que no alcanzan el monto de la pensión mínima hasta convertirse en inaceptables (véase el cuadro 2). Una tasa de rentabilidad de casi el 4.5 por ciento anual es a buen seguro la que se requiere para generar tasas de sustitución en torno al 70 por ciento y para reducir a aproximadamente un 20 por ciento la proporción de trabajadores que perciben pensiones inferiores a la mínima. Con todo, ese 4.5 por ciento anual, en valores reales, empieza a parecer un tanto optimista contemplado como supuesto a largo plazo, a pesar de los resultados que han obtenido las AFP desde 1980.

Pero existen otros riesgos. La simulación del cuadro 1 se basa en la hipótesis de una densidad de cotizaciones equivalente a 100 por ciento. De los 4.0 millones de trabajadores afiliados al régimen en 1991, tan sólo 2.4 millones pagaban sus cotizaciones<sup>32</sup>. Si la relación entre los que cotizan efectivamente y el número de afiliados se considera repre-

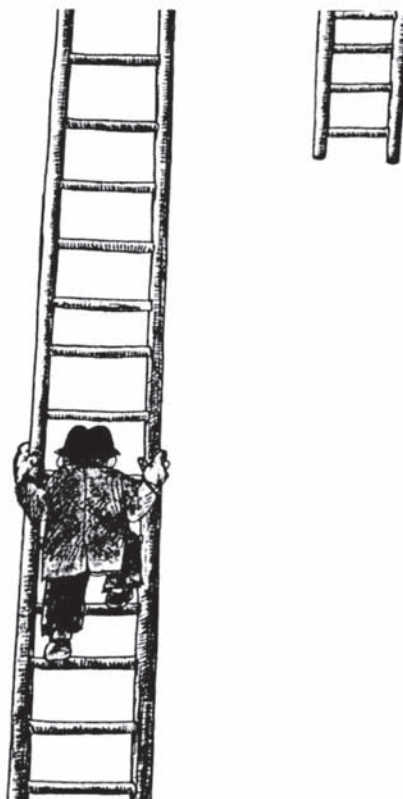


Ilustración de CFS

31. Existen varias demostraciones de tipo matemático de las que se infiere que si año tras año se obtiene una tasa constante de rentabilidad, la actual fórmula que se aplica a las pensiones programadas origina pensiones cuyo importe decrece también de forma constante (en valores reales), lo que no permite mantener la tasa de sustitución. Véanse Amancio López, *Monetarismo y previsión privada*, Buenos Aires, Instituto de Previsión Social, 1991, pp. 84-86. R. Rodrigo Pablo, *Ventajas comparativas de las rentas vitalicias con respecto al sistema de pensiones programadas*, 1991, y Alejandro Bonilla, *Tasas de rentabilidad requeridas del sistema de pensiones programadas*, documento de trabajo, Ginebra, OIT, 1991.

32. *Boletín Estadístico*, No. 107, octubre de 1991, pp. 48-51.



sentativa de la densidad total de cotizaciones y esta cifra se inserta en nuestro modelo de simulación, es evidente que el resultado será una nueva reducción de las tasas de sustitución y se incrementará el contingente de trabajadores cuyas pensiones están por debajo de la mínima. La conjunción de una tasa de rentabilidad real del 3 por ciento y de una densidad de cotización del 80 por ciento situaría la tasa de sustitución hasta poco menos del 30 por ciento de los ingresos finales e incrementaría hasta aproximadamente el 65 por ciento la proporción de trabajadores cuyas pensiones no alcanzan el mínimo estatutario.

En los gráficos 2 y 3 se pone de relieve la capitalización y el agotamiento de un fondo de pensión individual según diferentes supuestos relativos a la densidad de cotización (contribución) y la tasa de rentabilidad real de las inversiones.

Sin embargo, el régimen vigente presupone que los jubilados no participan en toda su extensión de los beneficios del crecimiento económico general, es decir, que no se da una solidaridad entre las dos generaciones que integran los jóvenes y las personas de edad. Como se indicaba en la parte I, un crecimiento más rápido de los ingresos reales durante la vida laboral *reduce* la tasa final de sustitución (aunque aumente la cuantía real de las pensiones). Después de la jubilación, éstas se reajustan en función de los precios y no de los salarios reales, sin que exista mecanismo alguno para proceder a un reajuste posterior acorde con la productividad nacional o la renta real del país por habitante.

Puede también ocurrir que estos riesgos no sean independientes unos de otros y que los períodos de desempleo coincidan con otros de elevada inflación y bajas tasas de rentabilidad real. Si llegara a darse ese caso, las tasas de sustitución en el momento de la jubilación

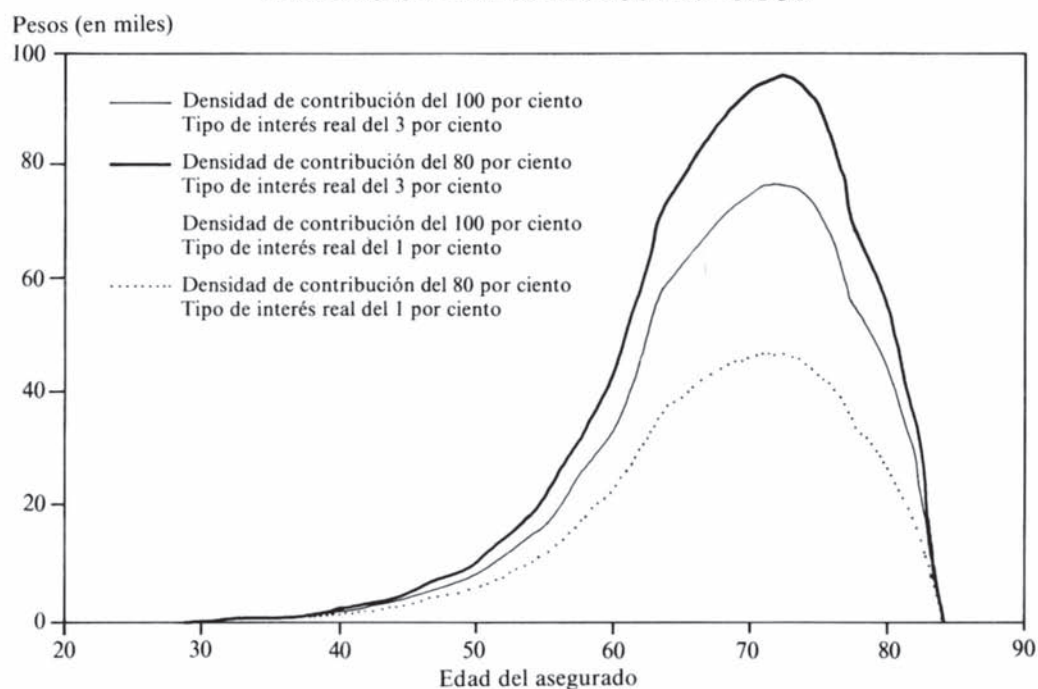
sufrirían una drástica reducción. Por el contrario, la inexistencia de transferencias intergeneracionales implica que el equilibrio entre los ingresos relativos de los trabajadores en activo y de los jubilados es inestable y puede verse alterado en un sentido o en otro por variaciones de los tipos de interés a largo plazo o de las tasas de crecimiento de los ingresos reales.

Por último, debe considerarse la cuestión de la eficiencia con que los ahorros acumulados se convierten en una renta vitalicia o en una pensión programada en el momento de la jubilación. Las compañías de seguros perciben una comisión por el cálculo de la renta vitalicia y, además, el trabajador puede verse obligado, dada la complejidad de las distintas opciones, a recurrir a un intermediario para que le oriente en la elección que más convenga a sus intereses. Las sumas que se pagan por uno u otro concepto reducen el volumen de los fondos que sirven de base para determinar las pensiones. Por otra parte, los parámetros en los que se sustentan las rentas anuales y las pensiones no se perfilan con claridad, pero, al parecer, la tasa implícita de rentabilidad oscila actualmente entre el 4 y el 4.5 por ciento anual, poco más o menos de un 0.5 a un 1 por ciento inferior a la tasa de rentabilidad que devengan los bonos indexados del Estado.

La experiencia reciente de las AFP contrasta con los supuestos “moderados” que se acaban de indicar. En el último decenio, las Administradoras han obtenido una tasa media de rentabilidad real del 12.6 por ciento anual. Si esta tasa se proyecta sobre toda una vida laboral, ello se traduciría en unas tasas de sustitución elevadas, por no decir demasiado elevadas. La cuestión estriba en dilucidar si la trayectoria del régimen de pensiones durante los últimos diez años constituye un indicio fiable acerca de su rendimiento futuro. Las altas tasas

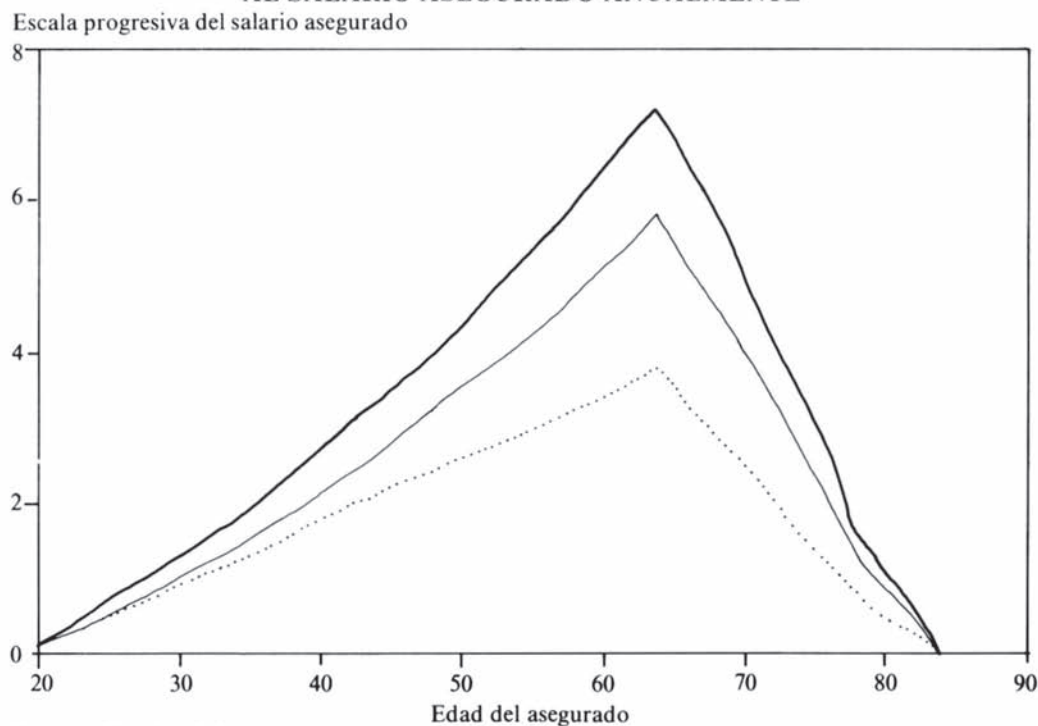


**GRAFICO No. 2**  
**EVOLUCION DEL ACTIVO (SALDO) TOTAL DE UN FONDO INDIVIDUAL**  
**EN FUNCION DE SUPUESTOS DISTINTOS**



Fuente: Cálculos de la OIT.

**GRAFICO No. 3**  
**EVOLUCION DEL SALDO DE UN FONDO INDIVIDUAL EN PROPORCION**  
**AL SALARIO ASEGURADO ANUALMENTE**



Fuente: Cálculos de la OIT.



de rentabilidad real alcanzadas por el nuevo sistema de previsión social desde 1981 no son privativas de Chile. Coinciden con resultados similares alcanzados en otros mercados de valores internacionales de primer orden que durante buena parte del decenio de 1980 habían empezado a recuperarse de la caída de los *coeficientes* de rentabilidad que tuvo lugar a fines del decenio de los setenta y principios de los ochenta. Las pensiones y las rentas vitalicias otorgadas por el nuevo régimen en sus primeros años tienen que haber reflejado no sólo esta favorable situación y las expectativas basadas en lo acaecido, sino que también se beneficiaron de las generosas medidas de transición (bonos de reconocimiento) relacionadas con el régimen previsional anterior. Después de la grave crisis financiera de octubre de 1987, los resultados fueron mucho más endebles.

Por lo tanto, las preocupaciones principales que surgen de estas reflexiones son las siguientes:

a) Partiendo de supuestos “moderados”, los beneficios aportados por el actual régimen de pensiones parecen ser marginales tanto respecto de las posibilidades de procurar un nivel suficiente de mantenimiento de los ingresos durante la jubilación como de elevar la pensión de los jubilados por encima de la renta mínima. En una palabra: tratándose de un régimen de capitalización individual total, como es el caso que comentamos, no parece que una tasa de cotización del 10 por ciento de los salarios sea suficiente, a menos que las tasas de rentabilidad real a largo plazo rebasen el 4 o el 5 por ciento anual;

b) los resultados que pueda obtener el nuevo régimen de pensiones son extremadamente sensibles a los tipos de interés, el grado de cumplimiento de la obligación de cotizar y la situación de la economía en general. Con excepción de la renta mínima que garantiza el Estado

es el cotizante quien soporta esos riesgos en su totalidad;

c) los resultados del primer decenio pueden dar pie a un optimismo injustificado, carente de bases sólidas;

d) no parece que el sistema esté dotado de “red de seguridad”.

Queda por saber si estos riesgos son socialmente aceptables o deseables. Las pautas contenidas en las normas internacionales de la OIT dan a entender que no lo son.

### 3. Compromisos del Estado

No sólo los trabajadores individuales pueden tener que afrontar eventuales dificultades. También el presupuesto estatal se halla expuesto a una serie de riesgos, posiblemente de gran magnitud. Incumbe al Estado la responsabilidad de financiar el costo del cambio de sistema y su posterior mantenimiento. Dicha financiación comprende el gasto que conlleva el pago de los llamados bonos de reconocimiento a los trabajadores que abandonan el sistema previsional antiguo para afiliarse al nuevo, las cargas que conlleva la garantía estatal de una pensión mínima (a los asalariados que han cotizado durante veinte años), la garantía estatal ante la posible insolvencia de las compañías de seguros o de los fondos de pensiones, y la que rige para el caso de que algunas de las AFP no sean lo bastante rentables. Por otra parte, el Estado tiene que continuar enjugando los déficit de las cajas y organismos de previsión del sistema anterior mientras éste permanezca vigente<sup>33</sup>. A mayor abundancia, el actual régimen de pensiones exige a las compañías de seguro que garanticen el reajuste de las rentas vitalicias. Para cumplir con esta obligación invierten hasta el 50 por ciento de sus recursos en bonos indexa-

33. Según el INP —*El rol del Instituto de Normalización Previsional* (información actualizada hasta marzo de 1992)—, todas las proyecciones de los déficit realizados a mediados de los años ochenta se han visto superadas en la práctica por lo menos en un 20 por ciento.



dos del gobierno. En consecuencia, es la administración la que en buena medida asume la función de indexar las prestaciones.

Estas obligaciones son a plazo indeterminado inciertas a un tiempo, y no se dispone de estudios actuariales completos que ofrezcan una visión bien fundada de su alcance o magnitud. Los datos del INP indican que la financiación estatal del sistema privado en 1990 fue de aproximadamente un 6 por ciento del PIB, y que el mismo año el Estado pagó subvenciones considerables al antiguo régimen de previsión social. Estas cifras reflejan en gran medida los costos de la transición que, es de esperar, disminuyen conforme el nuevo sistema se consolide, aumente el número de afiliados y decrezca el número de pensionados en los antiguos órganos de previsión. Lo que no se sabe, aunque sea previsible que con el tiempo crecerá en magnitud, es el volumen de subvenciones permanentes que van a ser necesarias. Este factor depende mayormente de los fondos, de su rendimiento y viabilidad y, en consecuencia, de la evolución de la economía en su conjunto. Si se dan coyunturas menos favorables que las hipótesis retenidas en el cuadro I, tal vez el Estado se vea obligado a satisfacer en forma simultánea el pago de algunas garantías; por ejemplo: liquidar la pensión mínima a un mayor número de jubilados y apoyar al mismo tiempo a las AFP y a las compañías de seguros.

#### 4. Consideraciones generales

**C**onviene también tener presente una serie de aspectos de orden general.

En primer lugar, la cuestión de la absorción de los fondos por los mercados financieros. En marzo de 1991, el monto de los fondos capitalizados ascendía a casi 9.000 millones de dóla-

res de los Estados Unidos, poco más o menos el 25 por ciento del PIB de la economía chilena. Esta cifra crecerá muy rápidamente. De acuerdo con los supuestos "normales" incorporados en el cuadro I es muy posible que en el año 2000 esta cifra se sitúe en torno al 50 por ciento del PIB, aunque ni qué decir tiene que esta relación es sobremanera incierta. Lo que sí parece claro es que fondos de esta magnitud tendrán efectos macroeconómicos. Una de las posibilidades es que el aflujo de fondos adicionales se traduzca en unas tasas de inversión más elevadas y que, consecuentemente, aceleren el crecimiento económico. Pero también puede producirse un desbordamiento de esos objetivos, y si la oferta de fondos supera la capacidad de absorción de las posibilidades de inversión existentes, podría producirse una disminución de las tasas de rentabilidad (lo cual repercutiría negativamente en las AFP, los cotizantes y el margen de beneficios), o un aumento de la salida de capitales (ya señalamos que las Administradoras gozan en la actualidad de autorización para invertir parte de sus activos en el exterior), e incluso ambas cosas a un tiempo. La disponibilidad de fondos de tal magnitud incidirá también, sin la menor duda, en la mayor o menor facilidad para enjugar los déficit del sector público. Lo cierto es que ninguno de estos posibles efectos parece haber sido correctamente interpretado, ni tampoco que se hayan tomado en cuenta sus posibles consecuencias en el marco de la planificación económica a medio o a largo plazo.

El segundo aspecto general se refiere a la situación del sector no estructurado (informal). Los trabajadores asalariados del sector organizado de la economía constituyen en Chile casi el 65 por ciento de la población activa. El 35 por ciento restante comprende una pequeña proporción de trabajadores por cuenta propia, dueños de pequeñas empresas,



negocios o talleres, que obtienen ingresos suficientes, y, a veces, considerables; pero la gran mayoría son trabajadores ocasionales de bajos ingresos, campesinos, y otros trabajadores del sector rural, desempleados y personas carentes de medios de vida. Estos grupos dependen en buena parte de la pensión mínima de asistencia social que otorga el Estado como principal ingreso llegado el momento de la jubilación (y, por supuesto, de la ayuda que pueda prestarles la familia). En la medida en que el Estado ha asumido el compromiso de subvencionar el nuevo régimen de pensiones, menguarán sus posibilidades de incrementar las prestaciones mínimas que otorga a los desempleados y a los que no están afiliados a las AFP, y también impulsar la mejora de los servicios sociales, en especial la atención primaria de salud. En los diez últimos años se han manifestado ya algunos indicios de que el nuevo régimen de pensiones está contribuyendo a que se limiten otros gastos sociales. Así, entre 1978 y 1988 el gasto en "previsión social"<sup>34</sup> pasó del 26.8 al 49.1 por ciento del gasto social total, fundamentalmente a causa de los gastos originados por la instauración del nuevo régimen de pensiones. Los rubros más afectados por ese incremento fueron la salud, cuya parte se redujo de un 13.6 por ciento en 1978 a un 7 por ciento en 1988, y la educación, que en el mismo período declinó del 35.8 al 22 por ciento<sup>35</sup>.

Por último, debe tenerse en cuenta el aspecto de la administración en el más amplio sentido del término. El régimen se sustenta en gran medida en una gestión eficaz por parte de las AFP, las compañías de seguros a ellas vinculadas y los asesores independientes, así como en el cumplimiento respectivo de la reglamentación aplicable al funcionamiento de estas instituciones y también en la mutua competencia entre ellas a fin de obtener unos costos mínimos y la

máxima productividad. La fiscalización de esta labor recae principalmente en un órgano supervisor de creación relativamente reciente: la Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Tal vez haya que censurar el hecho de que la actividad económica dimanante de la instauración del nuevo régimen de pensiones tenga un marcado carácter de oligopolio, con destacada participación de capital extranjero. Pero, a la vez, se impone el cumplimiento puntual y cabal de la obligación de cotizar que corresponde a los trabajadores, y la de tramitar y hacer efectivo el pago de las cotizaciones, que es misión de los empleadores, y la pronta y eficaz actuación de las AFP y de las compañías de seguros encargadas de dar curso a las solicitudes. Existen indicaciones de que en todos esos ámbitos es preciso mejorar la eficiencia. Tal vez un factor más importante todavía es la tarea que incumbe a la administración del Estado de lograr una buena gestión económica, puesto que una inflación elevada, unos tipos de interés real bajos o negativos, un mercado de trabajo endeble, o una reducción de la magnitud relativa del sector estructurado de la economía harían inviable el nuevo sistema.

## 5. Las normas y la práctica internacionales

**E**l régimen de pensiones instaurado en Chile se aparta notablemente de las normas laborales establecidas por los convenios internacionales del trabajo adoptados por la OIT en materia de seguridad social, y también de la estructura de los regímenes de seguridad social vigentes en la mayoría de los países desarrollados establecida en los últimos decenios.

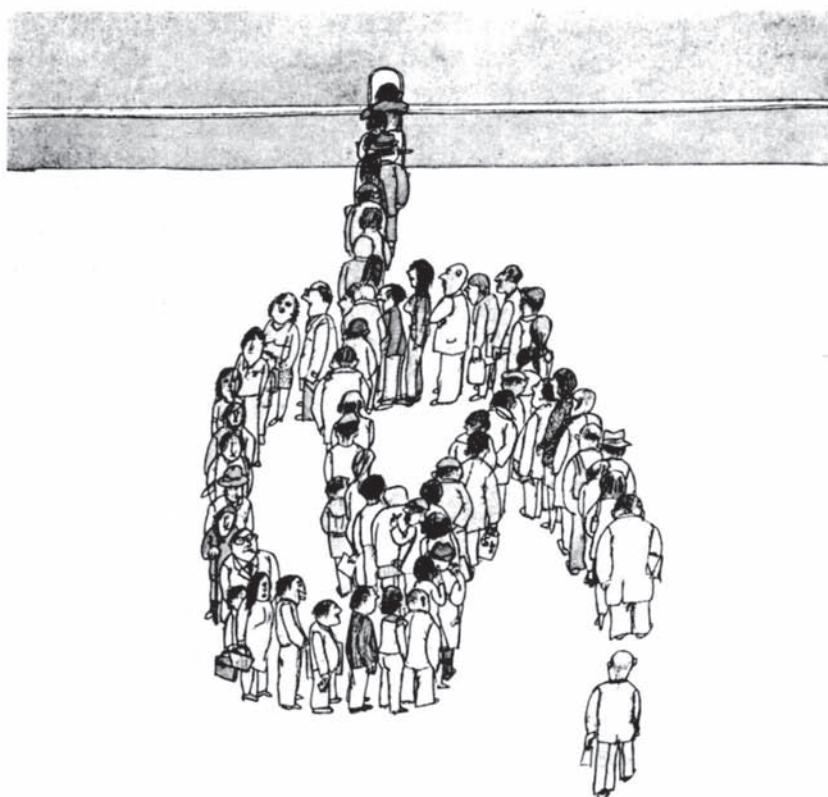
34. En Chile, el gasto social comprende la salud, la asistencia social, la vivienda, la educación y la previsión social (es decir, el Instituto de Normalización Previsional, con inclusión del costo de los bonos de reconocimiento).

35. Sergio Camposortega Cruz, *Análisis de los indicadores sociales de Chile, 1978-1989*, documento de trabajo encargado por la OIT, Ginebra, 1991.



Chile ha ratificado el Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933 (núm. 35); el Convenio sobre el seguro de vejez (agricultura), 1933 (núm. 36); el Convenio sobre el seguro de invalidez (industria, etc.), 1933 (núm. 37), y el Convenio sobre el seguro de invalidez (agricultura), 1933 (núm. 38). La aplicación de estos Convenios por parte de Chile fue objeto de una reclamación que se presentó en 1985 al amparo del artículo 24 de la Constitución de la OIT. El comité instituido por el Consejo de Administración para examinar dicha reclamación hizo notar que el nuevo régimen de pensiones no estaba en armonía con ciertos requisitos enunciados en los Convenios antes mencionados y recomendó en especial que se adoptaran las medidas pertinentes "a efectos de que los empleadores contribuyan a la constitución de los recursos financieros del seguro"; para que "se garantice la participación de los poderes públicos en la constitución de los recursos o de las prestaciones del seguro"; garantizar que "el seguro de pensiones sea administrado por instituciones que no persigan ningún fin lucrativo", y conseguir que "los representantes de los asegurados participen en la administración de todas las instituciones de seguros". La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones formuló en fecha reciente observaciones en el mismo sentido<sup>36</sup>.

Chile no ha ratificado el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), ni el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), por lo cual los órganos de control de la OIT no han tenido ocasión de formular comentarios sobre el grado de conformidad del nuevo sistema de pensiones instaurado en Chile respecto de los dos Convenios precitados. Sin embargo, cabe afirmar, a tenor de la información disponible,



que el sistema en cuestión no se ajusta a las disposiciones de estos Convenios, por lo menos en los siguientes puntos:

a) *No siempre* se paga una pensión con carácter permanente, mientras que los Convenios núms. 102 y 128 disponen que en *todas* las circunstancias los pagos periódicos deberán hacerse durante todo el transcurso de la contingencia;

b) la tasa de sustitución de las pensiones que se otorgan es indeterminada, mientras que la prescrita en el Convenio núm. 102 es del 40 por ciento de los ingresos finales, y en el Convenio núm. 128, del 45 por ciento;

c) los trabajadores tienen que pagar el 100 por ciento de las cotizaciones mientras que los Convenios núms. 102 y 128 estipulan que las cotizaciones a cargo de los asalariados no deberán exceder del 50 por ciento del total de recursos;

d) de conformidad con los Convenios núms. 102 y 128, los representantes de las personas protegidas deben parti-

36. OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, informe III (parte 4 A). Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª reunión, Ginebra, 1990, secciones relativas a los Convenios Nos. 35, 37 y 38.



cipar en la administración de los regímenes o estar asociados a ella, con carácter consultivo, cuando la gestión no haya sido confiada a instituciones reglamentadas por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental. En el régimen de pensiones chileno ni los trabajadores ni los empleadores participan en la administración del mismo<sup>37</sup>.

## 6. Otras soluciones posibles

Una cuestión más por dilucidar es por qué se ha concebido e instaurado el régimen vigente y no otros, en especial el sistema de tres “pilares” adaptado en los países desarrollados, principalmente en Europa. Es probable que parte de la respuesta radique en lo mucho que el nuevo dispositivo previsional ha sabido distanciarse de la burocracia y el inadecuado funcionamiento de la antigua estructura y en la transparencia que depara a los cotizantes individuales. Pero tal como hemos indicado, estas ventajas se han logrado a cierto costo en comparación con otras posibles soluciones.

Una de las que valía la pena considerar, en el caso de un país con un desarrollo económico y demográfico como el de Chile, era la constitución de un sistema estructurado en tres pilares estrechamente fiscalizado por el Estado:

a) Una pensión mínima básica garantizada (“red de seguridad”) de amplitud semejante a los actuales mínimos que garantiza el Estado;

b) un régimen de pensiones con prestaciones bien definidas y establecidas en función de los ingresos, sustentado por un sistema de capitalización parcial, con cotizaciones tanto de los trabajadores como de los empleadores<sup>38</sup>, en vez de un régimen de corte individual, financiado

íntegramente por el afiliado, como es el caso del que hoy rige en el país.

c) un sistema de regímenes complementarios de carácter voluntario, sustentado tal vez en la aportación de los empresarios.

En caso de que el primero de los tres niveles de pensiones se destinase exclusivamente a los cotizantes, habría que añadir un cuarto pilar, en forma de régimen de ingresos mínimos, que protegería a los no cotizantes (sobre todo a los del sector no estructurado o informal).

Una opción basada en esas pautas evitaría alguna de las deficiencias ya manifestadas o bien latentes del régimen actual, sobre todo porque:

— brinda un nivel adecuado y garantizado de tasas de sustitución;

— conlleva un grado de solidaridad entre generaciones que hace posible que las prestaciones reflejen el crecimiento económico y demográfico;

— distribuye los riesgos, tanto personales como generales y económicos, entre empleadores y trabajadores, y también entre las generaciones;

— facilita la constitución de reservas técnicas y a la vez promueve una relación estable entre los ingresos obtenidos durante la vida laboral activa y los percibidos a raíz de la jubilación, tanto individual como globalmente;

— reduce los gravámenes sobre la nómina;

— es improbable que las garantías y subsidios estatales sean más elevados que los que exige el régimen en vigencia.

— no hay razón para pensar que esta fórmula sea menos eficiente (por ejemplo, en lo tocante a los costos administrativos) que en los actuales fondos de pensiones gestionados por el sector privado;

— tampoco hay motivos para pensar que la actuación del ente supervisor sea menos efectiva que la de las actuales superintendencias.

37. La administración de una AFP, que abarca aproximadamente al 2 por ciento del conjunto de la población activa asegurada, corre a cargo del sindicato de docentes escolares, pero eso no presupone que los cotizantes participen en la gestión del plan de pensiones.

38. Un “sistema de primas escalonadas”, como el concebido en la obra de P. Thullen, *Techniques actuarielles de la sécurité social. Régimes des pensions d'invalidité, de vieillesse et de survivants*, Ginebra, OIT, segunda edición, 1974, recomendado por el Servicio Actuarial Internacional del Departamento de Seguridad Social de la OIT.



Como es lógico, la amplitud del campo de aplicación y la viabilidad de un sistema de esta índole estarían supe-  
ditadas al entorno económico, político y social propio de cada país. Ni qué decir tiene que también podrían suscitarse dificultades, sobre todo de orden político. Es posible que fuera precisa una intervención y gestión más directa del Estado (aunque el sistema actual ya le confiere atribuciones y facultades de gran importancia, tanto en lo referente al funcionamiento del régimen previsional, supervisado por la Superintendencia de las AFP, como en lo tocante a la creación de un “clima” económico *propicio* por lo que respecta a la inflación, los tipos reales de interés y el control de los déficit del sector público). Además, sería obligado, claro está, que los empleadores también cotizaran.

### III. Conclusiones

**E**n lo que atañe al trabajador en concreto, el conjunto integrado por las restantes prestaciones de seguridad social, la participación del Estado y la ponderada reglamentación que tutela la administración de los fondos del sector privado aminoran hasta cierto punto los riesgos inherentes a lo que en definitiva no es sino un régimen bastante sencillo pero forzoso de ahorro personal. En circunstancias “normales”, el sistema parece facilitar una moderada tasa de sustitución en la vejez a cambio de unas tasas de cotización del 10 por ciento. Además, el Estado se hace cargo de la mayor parte de los costos que comporta la transición del viejo al nuevo sistema, ofrece garantías contra la inflación después de la jubilación, y, en fin, procura una red de protección limitada en la vejez mediante la garantía de una pensión mínima a los trabajadores que han cotizado el tiempo requerido para tener

derecho a percibirla. Sin duda, también se ha creado un “ambiente” de tranquilidad en virtud de los resultados obtenidos durante los diez primeros años de funcionamiento del nuevo régimen previsional: incremento de las pensiones; elevadas tasas de rentabilidad real, que han revalorizado la cuenta de ahorros de los afiliados, y el hecho de que, al menos hasta el momento, el Estado haya podido financiar las muy generosas condiciones ofrecidas para la transición del sistema antiguo al nuevo, aunque ello se haya conseguido a expensas de recortar los presupuestos en otros ámbitos sociales, como es el caso de la salud.

Dicho lo cual, se observan varios elementos del sistema que resultan preocupantes, sobre todo si se produjera una disminución de las actuales tasas de rentabilidad. Entre los factores inquietantes se cuentan el nivel medio de las prestaciones que el régimen sea capaz de ofrecer en el futuro, la marcada repercusión que tienen las variaciones de las tasas de rentabilidad real a largo plazo sobre las pensiones, los riesgos que debe asumir el propio trabajador, tanto en lo que respecta a las contingencias personales (el desempleo, por ejemplo) como en lo relativo a situaciones de orden más general. También son motivo de inquietud las implicaciones que conlleva el vigente régimen de pensiones en materia de gasto público, particularmente con referencia a los recursos precisos para facilitar la transición del antiguo al nuevo sistema y los requeridos para el pago de la pensión mínima garantizada una vez que el régimen vigente se haya consolidado del todo. Atendiendo a la equidad, no parece que el régimen en cuestión propicie un grado satisfactorio de solidaridad entre las generaciones o los diferentes grupos sociales, y, sobre todo, no cumple, ni mucho menos, los criterios establecidos en las normas internacionales del trabajo●



Abel Rodríguez Céspedes  
Constituyente, expresidente de Fecode,  
miembro de la Dirección Nacional de la  
AD-M-19.

# ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y NEOLIBERALISMO

Abel Rodríguez Céspedes

**E**l signo de la época es el cambio. Las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales sufren mutaciones tan vertiginosas como inesperadas que los discursos de ayer resultan insuficientes o anticuados para comprenderlas.

El Estado en particular, es, quizá, la esfera de mayores transformaciones. El derrumbe del “socialismo real”, la contraofensiva del liberalismo y la crisis de los países gobernados por la socialdemocracia lo han colocado frente a un proceso de redefinición vibrante y conflictivo, cuyo desenlace final es aventurado prever.

El colapso de los estados socialistas y la caída de las dictaduras militares de América Latina han convertido la democracia en el único sistema de gobierno y de organización social legítimo y viable históricamente en la mayor parte del orbe. El fracaso del “socialismo real” demostró, igualmente, que la economía centralmente planificada fue incapaz de superar la economía

de mercado. Ante lo cual, ésta también ha quedado erigida como el único sistema económico que cuenta con legitimidad universal.

La ilusión revolucionaria (entendida como la sustitución del capitalismo por el socialismo) que dominó las décadas precedentes, ha pasado a ser en los tiempos actuales regresiva con respecto a los principios que dieron origen a la modernidad. Pero aunque las revoluciones no trajeron la democracia, ello no significa que su suerte esté irremediablemente asociada al liberalismo. Ni su inusitado auge ni la crisis de la socialdemocracia, considerada como modelo alternativo al capitalismo salvaje y al socialismo autoritario, pueden llevar a esta conclusión. Como lo registra Touraine “la democracia está tan lejos del liberalismo como de la revolución”<sup>1</sup>. Ambos sistemas someten al pueblo: el liberalismo, al poder de los empresarios y de los grandes grupos monopólicos; la revolución, a las decisiones de una capa

1. Alain Touraine, “¿Qué es la democracia?”, en *Correo de la UNESCO*.





Collage de Hernán Mauricio Suárez A.



burocrática que por sí misma se asume como depositaria de la voluntad popular.

### La redefinición del Estado: campo de controversia hoy

**E**n el caso colombiano, la lucha por la redefinición del Estado se libra en la actualidad en torno al desarrollo de la Constitución Política de 1991, que desde su primer artículo tomó partido en favor del Estado social, al definir a Colombia como un "...Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general"<sup>2</sup>.

La interpretación, aplicación y reglamentación de la nueva Carta se constituyen en la actualidad y en el futuro próximo en el centro de la confrontación política democrática. Las normas jurídicas son siempre susceptibles de interpretaciones según los actores políticos y sociales; sufren ajustes o cambios de acuerdo con las relaciones de fuerza. Sólo los ilusos creen que la norma por sí sola puede llegar a producir cambios en la vida de la sociedad; pero también, sólo los fundamentalistas rechazan la posibilidad de gestar nuevas realidades políticas, sociales y culturales a través del derecho. El problema del Estado es una cuestión crucial en la discusión sobre el desarrollo de la nueva Constitución.

Según el doctor Alejandro Martínez Caballero, magistrado de la Corte Constitucional, "con la Carta del 91 se pasó de una Constitución programática

—un esquema jurídico— a una Constitución normativa, de eficacia inmediata, en la mayor parte de las normas, al otorgar a la Constitución el carácter de norma (Art. 4o.) que vincula a todos los poderes públicos"<sup>3</sup>. Bajo esta doctrina, el principio fundamental consignado en el Art. 1o. —Colombia es un Estado social de derecho— no es un simple enunciado programático sino una norma, un mandato que obliga a quienes ejercen el poder. Siendo así, el Estado colombiano, gobernado por unas autoridades con sensibilidad democrática, tiene la posibilidad de superar la democracia formal que ha venido siendo y de convertirse en una democracia fundada en la participación, la justicia y la solidaridad.

Para el profesor alemán Otto Bachof —comentado por el doctor Martínez en el texto citado—, "el Estado social de derecho significa un mandato al Estado para la configuración del orden social. Este mandato, en cuanto a su contenido, tiene por objeto la consecución y la preservación de la justicia social y la ayuda en caso de necesidad social"<sup>4</sup>. Hermann Heler, teórico por excelencia del Estado social de derecho, señala que la función del Estado es asegurar la convivencia y cooperación entre los hombres.

Pero ¿qué entendemos por Estado social de derecho? ¿Simplemente el liberalismo o más bien la expresión jurídico-política de la socialdemocracia? ¿O puede ser interpretado según las perspectivas del socialismo democrático? La respuesta no es fácil; entre otras razones porque la crisis de proyecto es una de las características de los nuevos tiempos. En esta situación, para tratar de desentrañar qué es el Estado social de

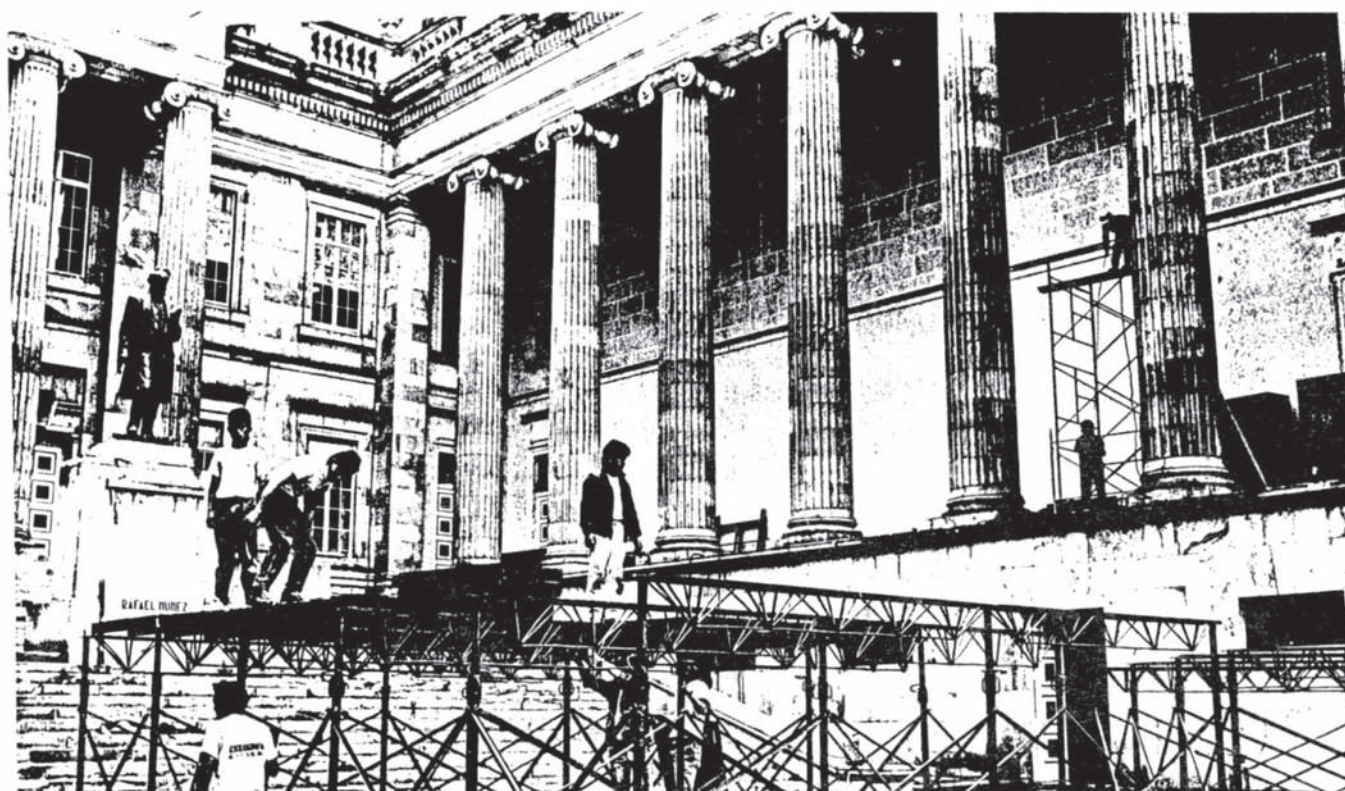
2. Constitución Política de Colombia 1991.

3. Alejandro Martínez Caballero, *Apuntes sobre el concepto de Estado social de derecho en la Constitución colombiana*, octubre de 1991.

4. *Ibid.*

*Sólo los ilusos creen que la norma por sí sola puede llegar a producir cambios en la vida de la sociedad; pero también, sólo los fundamentalistas rechazan la posibilidad de gestar nuevas realidades políticas, sociales y culturales a través del derecho. El problema del Estado es una cuestión crucial en la discusión sobre el desarrollo de la nueva Constitución.*





derecho, no queda otra alternativa que echar mano de los textos constitucionales.

### El Estado material de derecho

**E**l Estado social de derecho es una idea reciente, elaborada en el siglo pasado, sólo hasta después de la Segunda Guerra Mundial adquirió reconocimiento político y jurídico en varios países, al ser incluida como precepto constitucional. En el terreno del derecho este concepto significó el cambio del Estado formal de derecho al Estado material de derecho, que situó en primer plano los contenidos sociales de las relaciones jurídicas y políticas. Históricamente, la concepción de Estado social de derecho tiene su origen en la doctrina de los derechos humanos, según la cual todos los hombres sin distinción de raza, sexo, credo y condición

social, esto es, según su naturaleza y sin depender de la voluntad de nadie, tienen unos derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, etc.

Como reacción al positivismo, al colectivismo y al fascismo, el Estado social de derecho transformó la concepción acerca del Estado, en el sentido de colocarlo como instrumento para asegurar la convivencia ciudadana y la cooperación entre los hombres. Esta teoría relativamente exitosa en la Europa de la posguerra, ha tenido una pobre aplicación en América Latina, especialmente en Colombia. Nuestros estados, tradicionalmente oligárquicos y clientelistas, a lo sumo han reproducido un sistema formal de democracia, con una deficiente política social, de carácter meramente asistencialista y focalizada en la marginalidad.

De acuerdo con el ya citado magistrado Martínez Caballero, el Estado social de derecho tiene tres componen-



tes: un objetivo social, una concepción democrática del poder y la sujeción de los términos anteriores a la disciplina del derecho. El objetivo social hace relación con sus fines; la concepción democrática del poder con el ejercicio democrático de las funciones públicas; y la sujeción al derecho con la obligación de los poderes públicos de hacer solamente lo que la norma jurídica les permite y no más.

En la Constitución de 1991, el objetivo social del Estado aparece consignado de manera taxativa. En el preámbulo se postula que el fin de la Constitución y el ordenamiento institucional que ella consagra es asegurar a los integrantes de la nación la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz; el artículo 1o. establece como fundamentos de la organización estatal el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general; el artículo 2o. prescribe como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes; el artículo 366 de manera categórica dictamina que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Con el mismo espíritu y propósito otra serie de artículos se ocupa igualmente de precisar los propósitos y fines sociales del Estado.

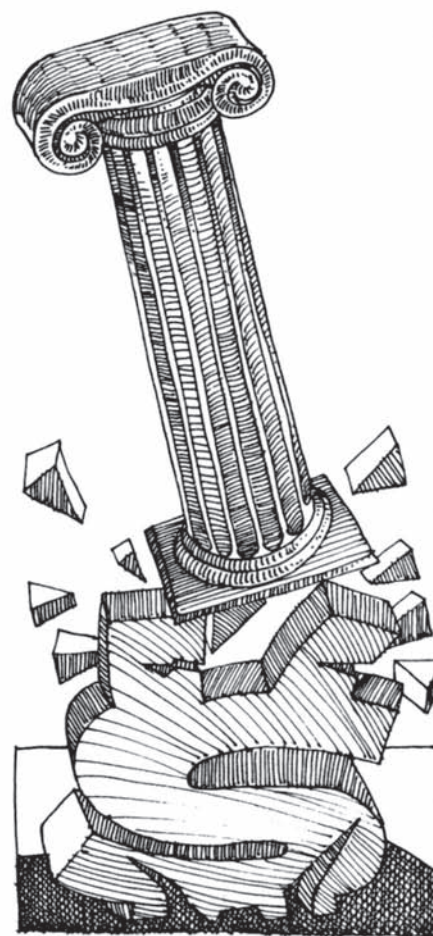
La concepción democrática del poder también figura de manera expresa en todo el texto constitucional del 91. El preámbulo indica que los fines del Estado se cumplirán dentro de un marco jurídico, democrático y participativo; en el artículo 1o. se proclama que la República es democrática, participativa y pluralista; el artículo 2o. consigna como fin del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política,

administrativa y cultural de la nación; todo el Título IV, que trata de la participación democrática y de los partidos políticos, es un todo, un compendio de democracia participativa. La concepción democrática tiene que ver con el ejercicio democrático del poder, esto es, con la participación ciudadana tanto en la integración como en el ejercicio y control del poder, con la descentralización espacial de las funciones públicas y la práctica del pluralismo, que supone la existencia de grupos de interés y de oposición política con garantías para ser alternativa de gobierno.

La sujeción del objetivo social y de la concepción democrática al derecho significa que los poderes públicos en su acción y funcionamiento deben proceder conforme a lo establecido en la norma jurídica, que tiene en la Constitución Política su máxima expresión. Esta es la razón y el sentido del nuevo artículo 121 que a la letra dice: "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley". El Estado social de derecho no admite posiciones despóticas.

### Más allá de la democracia política

**E**l establecimiento de la justicia social está estrechamente relacionado con la distribución de la riqueza y del ingreso y con el desarrollo económico. La función social del Estado involucra, pues, el problema de la democratización de la economía y del papel del Estado en la gestión de la misma. Sobre estas cuestiones la nueva Constitución contiene un conjunto de mandatos, cuya aplicación y desarrollo pueden colocar al país en la senda de la democratización social, orgánica o sustantiva, como también la denominan algunos tratadistas. Algunos de estos





mandatos son: el derecho de toda persona a tener un trabajo en condiciones dignas y justas (Art. 25); la obligación del Estado de promover el acceso a la propiedad (Art. 60); la función social de la propiedad (Art. 58) y de la empresa (Art. 333); la expropiación mediante sentencia judicial o por vía administrativa por motivos de interés público (Art. 58); el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores del campo (Art. 64); la dirección de la economía por parte del Estado y su capacidad de intervenir en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados (Art. 334); el deber del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional (Art. 365); etc.

Como sin desarrollo económico, o mejor, sin prosperidad, las posibilidades de construir un sistema democrático y de conseguir la justicia social disminuyen, la Constitución del 91 también incluye un conjunto de mandatos al Estado sobre el particular. Tales el propósito de preceptos como los contenidos en el Título XII, que trata del régimen económico y de la hacienda pública, y los que tienen que ver con el ambiente y la política exterior.

### **El Neoliberalismo: contracorriente del Estado social de derecho**

**E**l Estado social de derecho que consolidó en buena parte las democracias europeas, se ve hoy seriamente amenazado por la contraofensiva del liberalismo. El dra-

ma de las sociedades en transición, como la nuestra, consiste en que ya estamos padeciendo la política neoliberal, sin ni siquiera haber desarrollado en el pleno sentido de la palabra el Estado de derecho que, bien entendido, presupone no sólo la sujeción del ejercicio del poder a las normas generales, sino, sobre todo, la subordinación de las leyes al límite material del reconocimiento de los derechos fundamentales.

Los postulados del liberalismo económico o neoliberalismo como ahora se le apoda, son contrarios (¿antagónicos?) a la concepción de Estado social de derecho, tal como ha quedado definido en la Constitución del 91. Aunque el neoliberalismo no niega de plano el objetivo social del Estado, considera que el mercado libre es el mejor asignador de recursos y de distribución del ingreso; en su concepto, el objetivo social del Estado se realiza en la medida que éste libere el mercado; las tareas sociales, cuando son asumidas directamente por el Estado, las reduce, o mejor, las focaliza en la marginalidad. En Colombia, la focalización de la acción social del Estado se expresa en planes como la lucha contra la pobreza absoluta del gobierno Barco y la revolución pacífica del presidente Gaviria, planes que se concretan en políticas como subsidio a los más pobres.

El neoliberalismo tampoco niega la concepción democrática del poder; pero la reduce sólo a procedimientos, la despoja de todo contenido. Para Bobbio existe una dicotomía entre la democracia como ideal igualitario y la democracia como método. O dicho de otro modo, la democracia como valor y la democracia como mecanismo. Para el neoliberalismo, así no lo reconozca, la democracia es únicamente método, procedimiento. En cambio, para el Estado social de derecho, la democracia es valor, tiene unos fines sociales, que son la libertad y la igualdad.





Si bien es cierto, la libertad ha sido el motor principal del restablecimiento de la democracia tanto en el Este como en América Latina, no se puede reducir la historia reciente a la mera búsqueda de la libertad. Particularmente en la América del Sur, la lucha por la justicia social fue un factor determinante de la caída de las dictaduras militares y ha sido la razón principal del desprestigio de los nuevos gobiernos democráticos. En el caso colombiano sí que se puede afirmar categóricamente que la ausencia de política social ha socavado la legitimidad del pasado y del actual gobierno.

Para el neoliberalismo, el mercado y no el Estado regula la economía. De acuerdo con esta premisa, la democratización de la economía se produce de una manera espontánea, casi natural, mediante la participación cada vez más generalizada de la población en la actividad económica. Este falso método de democratización ya fue ensayado en el pasado; fue el que condujo al capitalismo salvaje de la segunda mitad del siglo XIX, el que a su vez provocó la revolución socialista de principios de siglo, que dio origen a la URSS.

Pero neoliberalismo no es sólo desregulación de la economía. Es también reducción del Estado, no tanto de su tamaño como de sus funciones y responsabilidades. Si el mercado por sí solo lleva a la democratización económica y, por ende, al bienestar social, no hace falta un Estado económica y administrativamente fuerte. La fortaleza del Estado solamente es necesaria en el campo de la seguridad y de la justicia, pues la inseguridad y la impunidad atentan contra el libre desenvolvimiento de la economía.

La desregulación económica y la reducción del Estado tienen en la política del actual gobierno dos nombres bien sugestivos: apertura económica y modernización del Estado. La apertura se ha concretado en la desgravación

arancelaria y la modernización del Estado en la privatización de servicios y de empresas públicas, en la supresión o fusión de entidades oficiales y en el traslado a las entidades territoriales de actividades y servicios que venía prestando el Estado central.

Las acciones realizadas por la administración Gaviria para alcanzar dichas estrategias, antes que contribuir a resolver los problemas del desarrollo económico y social del país han acentuado las características excluyentes y antidemocráticas de la estructura económica nacional y agravado las condiciones de vida de las clases medias y pobres. La apertura económica, que bajo otra situación, forma y condiciones hubiera podido servir de acicate para el despegue de la economía, se ha convertido en un factor que amenaza recesión; en lugar de mejorar el ingreso de la población lo está deteriorando; y para rematar, los efectos negativos sobre el empleo comienzan a aparecer.

La brusca desgravación arancelaria trajo un costo fiscal altísimo, cuya atención fue una de las causas de la regresiva reforma tributaria aprobada por el Congreso contra la voluntad de la gran mayoría de los colombianos. La política de privilegiar la liberación comercial sobre la reestructuración y reconversión industrial, ha sometido a los productores nacionales a una competencia extranjera en condiciones desiguales, que está afectando sobre todo a los pequeños y medianos industriales y a la producción agropecuaria.

La apertura no ha producido los resultados ofrecidos porque al realizarse de manera unilateral y sin un proceso previo de preparación de la economía, se ha estrellado contra el cerco proteccionista de las potencias y bloques económicos, cuya verdadera ley es apertura hacia dentro y proteccionismo hacia afuera.

*Para llevar a cabo la internacionalización de la economía, los neoliberales estiman indispensable la reducción del Estado. Cuestión completamente falsa a la luz de la experiencia de otras naciones. Se olvidan que el problema del Estado colombiano no es el tamaño sino la ineficiencia y la inmoralidad, máxime si se le compara con el de otros países de similar desarrollo al nuestro. La reducción del Estado ni garantiza per se la eficiencia ni desmonopoliza la economía como se ha venido sosteniendo.*



Para llevar a cabo la internacionalización de la economía, los neoliberales estiman indispensable la reducción del Estado. Cuestión completamente falsa a la luz de la experiencia de otras naciones. Se olvidan que el problema del Estado colombiano no es el tamaño sino la ineficiencia y la inmoralidad, máxime si se le compara con el de otros países de similar desarrollo al nuestro. La reducción del Estado ni garantiza *per se* la eficiencia ni desmonopoliza la economía como se ha venido sosteniendo. Más bien, es una política regresiva cuando afecta la prestación de servicios públicos a la comunidad, pues los monopolios privados no van a subsidiarlos como sí lo vienen haciendo los monopolios estatales, que precisamente fueron establecidos para que cumplieran, entre otras, esa función social.

En materia de equidad y justicia social, los resultados del modelo neoliberal no pueden ser más desalentadores. El empleo continúa informalizándose: el empleo temporal pasó del 16.4% al 21.2% del 91 al 92 y el subempleo del 12.8% al 15.5% del 88 al 92. El gasto social ha reducido su participación en el presupuesto del 32.8% en 1991 al 31.5% en 1993 y con respecto al PIB mantiene la misma participación de 1986. El porcentaje de pobres en las siete principales ciudades que era del 37.8% en 1986 se estima en 44.8% para 1992. El salario mínimo que en 1986 presentó un crecimiento real del 2.5% bajó en 1992 a menos de 1.6%<sup>5</sup>.

Aunque en Colombia no hemos tenido hasta ahora Estado social, por la experiencia de las naciones que lo han aplicado y lo prescrito en la nueva Constitución, es posible adelantar dos conclusiones: que la política del gobierno

5. Libardo Sarmiento y Alvaro Zerda, "Ajuste estructural, desarrollo económico y social. Dos años de revolución pacífica", en *Economía colombiana*, No. 241, 1993.







Gaviria va en contravía de aquél y que el modelo es infinitamente superior al neoliberalismo.

Si bien es cierto que el auge del modelo del Estado social de derecho coincide históricamente con la consolidación de las democracias europeas y la prosperidad del capitalismo, la política neoliberal de liberación del mercado y de reducción del Estado a las funciones que le asignó el capitalismo salvaje, lo colocan nuevamente como una alternativa posible para la democratización del Estado y la sociedad en naciones como la nuestra. Los desenfrenados ataques contra el intervencionismo estatal y el Estado de bienestar son un síntoma de que el modelo de Estado social de derecho se opone al sometimiento del pueblo al poderío de los empresarios y a la irracionalidad del mercado.

### Una vez más: ¿tiene función social la propiedad?

**E**n el fondo, la discusión sobre el carácter del Estado radica en el problema de la concepción acerca de la democracia del poder. Pues, además de las normas generales y de los propósitos sociales del Estado, el

punto en cuestión es cómo garantizar la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y sociales. La debilidad en este terreno de una democracia tradicionalmente “vacía” como la nuestra es estructuralmente enorme, dado que en el campo político sigue reducida a la participación electoral y a la práctica de las viejas formas de hacer política. Pero la democracia económica y social es todavía más pobre y autoritaria. En este ámbito el neoliberalismo ha sido absolutamente totalitario. No sólo liberaliza el mercado sino que además acude al despojo de las conquistas sociales y la negación de los derechos económicos y sociales de la población. La estructura económica y el modelo de desarrollo implican precisamente la construcción de la democracia del poder. Si ahora el problema no es la abolición de la propiedad privada, por qué no definir, por ejemplo, las funciones sociales de la propiedad.

No obstante, la carga de ficción, de retórica política y de formalidad jurídica, que pueda existir en los textos constitucionales que desarrollan el concepto de Estado social de derecho, estos bien pueden recogerse en la utopía que todavía es menester profesar para que la lucha política de izquierda continúe teniendo sentido •

*En el fondo, la discusión sobre el carácter del Estado radica en el problema de la concepción acerca de la democracia del poder. Pues, además de las normas generales y de los propósitos sociales del Estado, el punto en cuestión es cómo garantizar la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y sociales. La debilidad en este terreno de una democracia tradicionalmente “vacía” como la nuestra es estructuralmente enorme, dado que en el campo político sigue reducida a la participación electoral y a la práctica de las viejas formas de hacer política.*



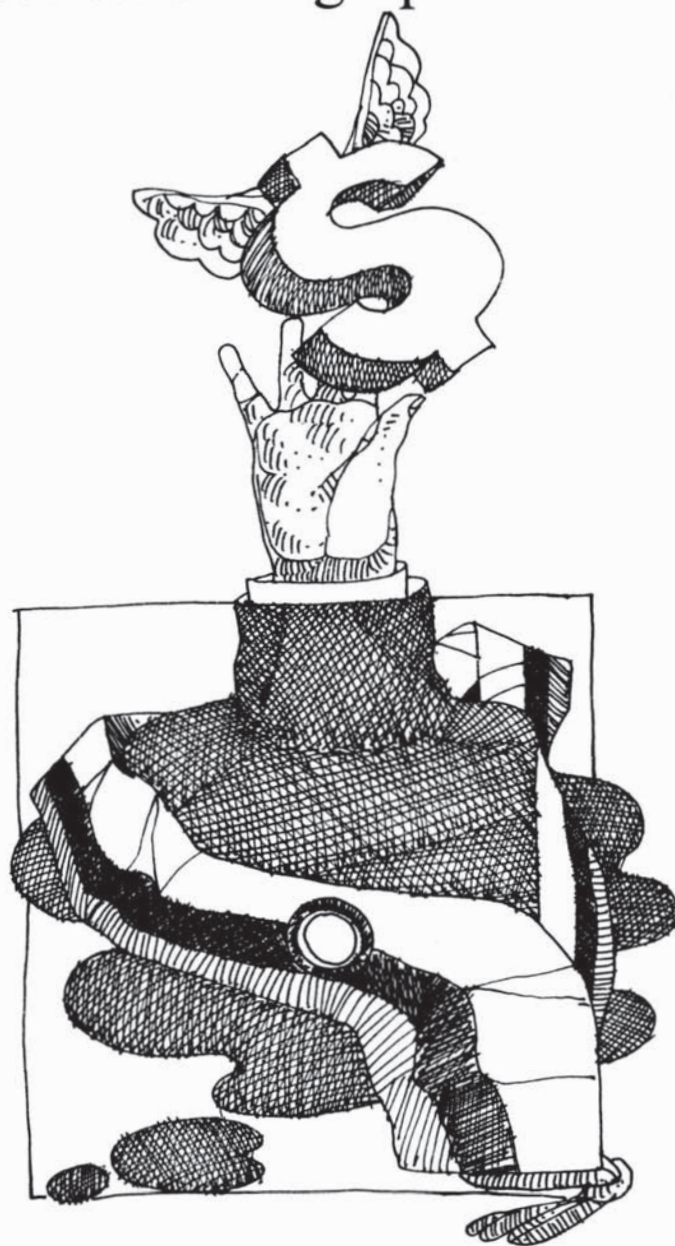
Osvaldo Sunkel  
Economista chileno  
Investigador de  
la CEPAL.

# AUGE, CRISIS Y RENOVACIÓN DEL ESTADO:

Una perspectiva de largo plazo

Osvaldo Sunkel

**D**eseo comenzar esta presentación apelando a la necesidad imprescindible de levantar la vista de los problemas y tareas de corto plazo, por muy graves y urgentes que estos sean, para volver a mirar a América Latina y a Chile desde una perspectiva histórica de largo plazo y en un contexto mundial amplio. Es absolutamente esencial recuperar esta visión, propia del pensamiento económico y social latinoamericano. Este se desdibujó, tergiversó y aplastó en los últimos 15 ó 20 años como consecuencia de la poderosa irrupción ideológica del neoliberalismo en lo económico y el neoconservatismo en lo político, y por el predominio creciente del enfoque metodológico de la economía convencional neoclásica, que tiende a privilegiar en forma excluyente los equilibrios macroeconómicos de corto plazo y el funcionamiento de los mercados. Considero estos equilibrios ciertamente indispensables, y concuerdo con la revalorización del mercado y los agentes económicos privados, pero ello no agota la temática socioeconómica del desarrollo. Se requiere recuperar una visión de





las tendencias estructurales macrosociales de largo plazo<sup>1</sup>.

## El crecimiento y el desarrollo de largo plazo

**E**s altamente significativo que no solamente aquí sino también en muchas otras partes de América Latina se comience a buscar una aproximación de conjunto y con perspectiva histórica e internacional. Sergio Bagú, el destacado historiador argentino, señalaba hace ya muchos años que es precisamente en medio de las crisis cuando las sociedades comienzan a mirarse críticamente a sí mismas, en su conjunto, en su contexto internacional y en su trayectoria histórica de largo plazo. Esto es lo que nos está pasando ahora y es el tipo de reflexiones que pretendo motivar con mi exposición.

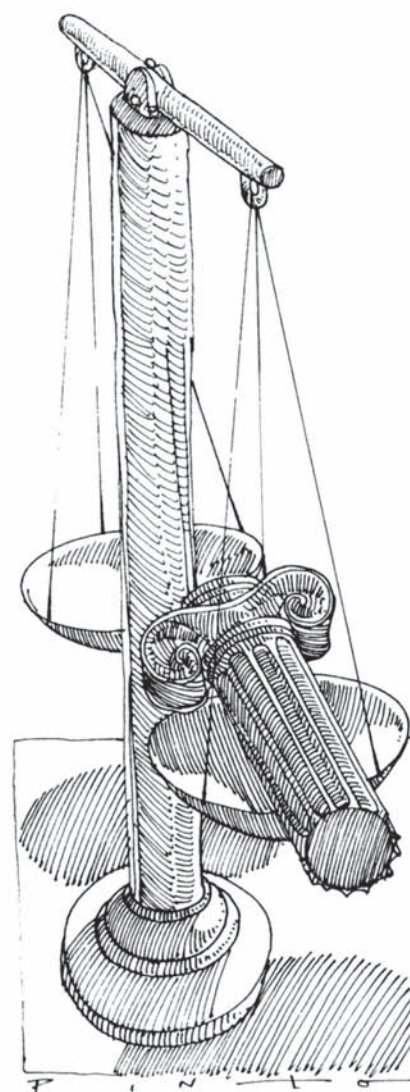
Para ello quisiera, apoyándome en las cifras de producción, acumulación y comercio mundial del cuadro No. 1, y del gráfico respectivo, remontarme por un momento al desarrollo del capitalismo en una perspectiva de largo alcance.

Tomando un horizonte de tiempo que abarca desde comienzos del siglo XIX hasta nuestros días, se percibe con mucha claridad una primera etapa de gran dinamismo en la economía capitalista mundial que llega a su máximo en el período que comienza en 1870 y culmina en 1913 con el inicio de la Primera Guerra Mundial. Luego, como lo reflejan las cifras, sobreviene una etapa de estancamiento y crisis muy profunda que incluye los dos conflictos bélicos mundiales, la turbulenta década de 1920, la Gran Depresión de los años 30, y que sólo termina hacia 1950. Posteriormente, el período de posguerra —desde fines de la década de 1940 hasta los años 70— constituye una nueva etapa de cre-

cimiento y sin precedentes en dos siglos de historia económica.

Pero esta favorable tendencia comenzó a revertirse con la llegada de los setenta al pasar de nuevo a una etapa de crecimiento mucho más lento y acompañada de una gran inestabilidad, la que se agudizó con la crisis de la deuda externa desde 1982.

Respecto de esta trayectoria cíclica me interesa en especial recordar la profunda crisis que sacudió al mundo capitalista en el período interbélico, aproximadamente entre 1913 y 1945, y los extraordinarios cambios de todo tipo: económicos, sociales, institucionales, culturales y políticos que se produjeron durante esas tres décadas: el Imperio Británico dio lugar a la hegemonía norteamericana; el socialismo hizo su aparición como una poderosa y amenazante realidad histórica que se presentaba como una alternativa radical al capitalismo; se produjo el colapso de los imperios coloniales europeos decimonónicos y el consiguiente proceso de descolonización, que dio lugar a la creación de numerosos nuevos estados en África, Asia, el Caribe y otros lugares; emergió de ahí como una nueva realidad política internacional el llamado Tercer Mundo, el mundo subdesarrollado; el Estado desplazó al mercado y la empresa privada y pasó a tener un rol central en lo económico y social, de forma excluyente en el mundo socialista y en posiciones siempre predominantes aunque con modalidades diferentes en los diversos tipos de economías capitalistas; lo mismo ocurrió en la economía internacional con la creación de las instituciones económicas, políticas y militares multilaterales; el mundo se reorganizó en una gran con-



1. Las reflexiones que siguen tienen —entre otras— la limitación de provenir de un economista. Espero, sin embargo, que no caigan en el economicismo puesto que se inspiran en un enfoque de economía política del desarrollo.



CUADRO No. 1

**FASES DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA MUNDIAL, 1820-1979**  
**(Tasas compuestas de crecimiento promedio anual)<sup>1</sup>**

Fases	PIB	PIB Per cápita	Capital nacional fijo, tangible no residencial	Volumen de exportaciones
I. 1820-70	2.2 <sup>a</sup>	1.0 <sup>b</sup>	—	4.0 <sup>a</sup>
1870-1913	2.5	1.4	2.9	3.9
II. 1913-50	1.9	1.2	1.7	1.0
III. 1950-73	4.9	3.8	5.5	8.6
IV. 1973-79	2.5	2.0	4.4 <sup>c</sup>	4.8

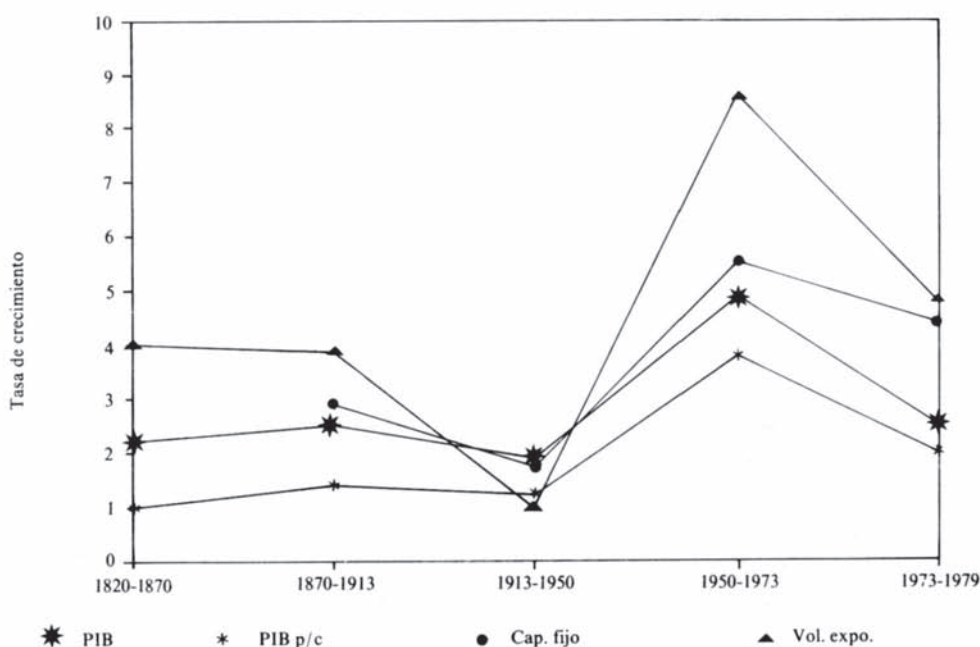
Fuente: Angus Maddison, *Phases of capitalist development*, Oxford y Nueva York, 1982, p. 91.  
 Tomado del libro de Osvaldo Sunkel y Stephany Griffith-Jones "La crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión", Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

**Notas:**

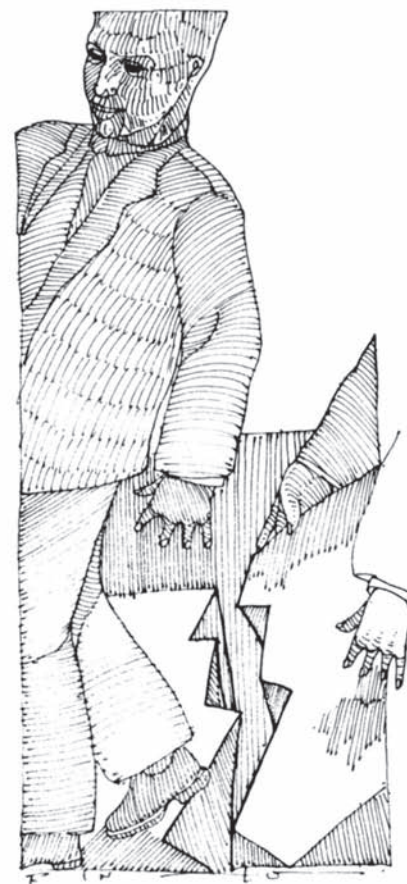
1. promedio aritmético de cifras para los países individuales.
- a) Promedio para 13 países.
- b) Promedio para 10 países.
- c) 1973.

GRAFICO No. 1

**FASES DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA MUNDIAL, 1820-1979**  
**(Tasas compuestas de crecimiento promedio anual)**



Fuente: Cuadro No. 1.





frontación internacional ideológica, política, militar y económica entre el capitalismo y el socialismo, dando lugar al esquema de la Guerra Fría; en el plano de la cultura, de la ciencia y de la tecnología ocurrieron igualmente transformaciones fundamentales: entre ellas nada menos que la inauguración de la Era Nuclear. En síntesis, una gran transformación, el paso de una época a otra.

Pasado el período de auge y relativa estabilidad de postguerra, pienso que debiéramos aproximarnos a la interpretación de nuestro tiempo, de nuestra prolongada crisis actual, con la hipótesis de que se trata de un período semejante a qué, de profundas transformaciones en todo orden de cosas, un nuevo cambio de época, de la que se comenzó a terminar en la década de los años 70, a una nueva época que la historia está partiendo y cuyo perfil aún no conseguimos distinguir.

Los sorprendentes, asombrosos, inauditos y espectaculares acontecimientos que se han producido en el último año y medio en Europa Oriental y la Unión Soviética, y los más recientes del Oriente Medio, han sido tan dramáticos e impactantes que posiblemente oscurezcan la acción de los factores de cambio más profundos y fundamentales que venía horadando el ordenamiento mundial de la postguerra.

Poco o nada queda de él; los Estados Unidos están perdiendo rápidamente el abrumador predominio que ejercieron durante alrededor de medio siglo, aunque retengan su incomparable poderío militar; Europa, y especialmente Alemania reunificada, junto al Japón, emergen como poderes económicos comparables o aún superiores; se comienza a configurar un nuevo esquema económico-político internacional, formado por tres bloques encabezados por los países dominantes antes mencionados; el socialismo real, tal cual existió en Europa Oriental y la URSS, se ha de-

rumbrado estrepitosamente y ha arrasado en su caída el sistema bipolar de relaciones internacionales y la Guerra Fría; el desaparecimiento de ese Segundo Mundo ha socavado las bases del Tercer Mundo, cuyos miembros, como los remanentes del mundo socialista, buscan o son forzados a acomodarse en el nuevo sistema tripolar en formación, o simplemente quedan en el limbo internacional; el rol predominante que asumió el Estado durante la mayor parte del siglo XX en los diversos tipos de países y sistemas sociopolíticos, está dando lugar al predominio del mercado y la empresa privada en lo económico y a las nuevas formas de organización de la sociedad civil en lo sociopolítico y cultural; hay profundas transformaciones en las concepciones filosóficas, las expresiones artísticas, las formas de comportamiento social, las concepciones científicas, los paradigmas tecnológicos, incluyendo entre los cambios más trascendentales el definitivo comienzo de la Era Ecológica.

Filósofos, pensadores, intelectuales y ensayistas de los más variados pelajes buscan a tientas en la penumbra intelectual contemporánea, sin guía seguro ni medios de acierto, los signos que puedan dar pistas sobre la nueva época en ciernes. No hay más que ver con qué frecuencia utilizan los prefijos “post” y “neo” en sus escritos sobre el postcapitalismo, el postindustrialismo, el postmodernismo, el neoliberalismo, el neoconservatismo. Hasta tenemos la música “new Age”, y hay incluso quien pronostica “el fin de la historia”.

Recurriendo a una metáfora que me parece sugerente, imagino este proceso cíclico como una especie de carrera de postas, una sucesión de períodos históricos más o menos asentados, organizados y relativamente estables (los que prevalecieron desde mediados del siglo pasado hasta la Primera Guerra Mundial y después de la Segunda Guerra

*Pasado el período de auge y relativa estabilidad de postguerra, pienso que debiéramos aproximarnos a la interpretación de nuestro tiempo, de nuestra prolongada crisis actual, con la hipótesis de que se trata de un período semejante a aquél, de profundas transformaciones en todo orden de cosas, un nuevo cambio de época, de la que se comenzó a terminar en la década de los años 70, a una nueva época que la historia está partiendo y cuyo perfil aún no conseguimos distinguir.*

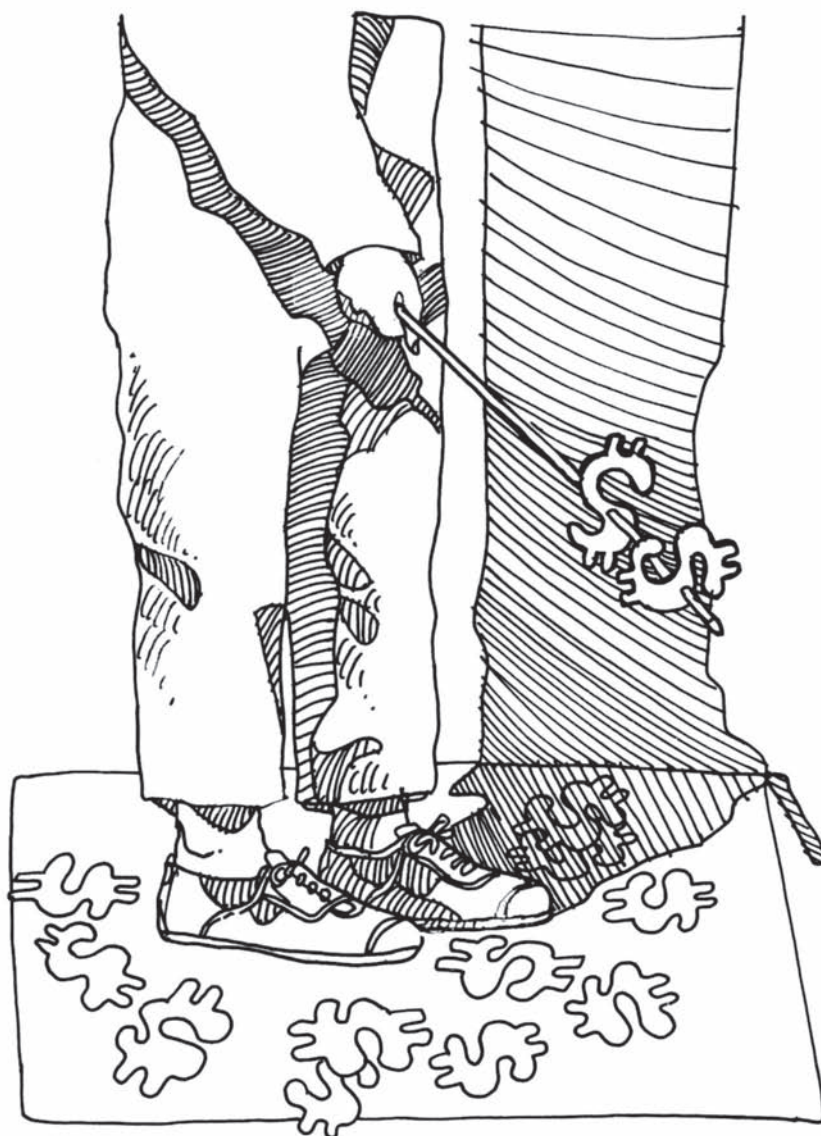


Mundial hasta la década de los 70) seguidos de períodos de transformaciones profundas y generalizadas, un verdadero cambio de época (el período interbélico y el que estamos viviendo en este fin de siglo). Durante la mayor parte de cada trayecto de crecimiento relativamente estable las reglas están claras. Se sabe cuál es la pista por la que hay que correr, el objetivo que se debe alcanzar y los medios que se pueden emplear. Lo importante es avanzar a la mayor velocidad posible y el camino está definido y despejado.

Pero viene luego el trecho crítico en que el bastón debe ser entregado del corredor que finaliza su recorrido al que inicia el suyo. Aquí puede pasar cualquier cosa: una transición perfecta en la que el bastón se entrega antes de que el primero disminuya su velocidad, mientras el segundo ya ha alcanzado la que le corresponde; una transición imperfecta, en que no se logra esa sincronización y se producen desajustes, tropiezos y rezagos; y el caso catastrófico en que los corredores no se entienden y no se logra pasar el bastón a tiempo o éste se cae al suelo y el equipo pierde o abandona la carrera.

Ahora bien, si concentramos por un momento la atención en la primera fase de crisis del capitalismo, comprendida por el período interbélico, es interesante recordar que durante su vigencia tuvieron lugar diferentes procesos de profundas reformas económicas, sociales y políticas que buscaban enfrentar y revertir la crisis y sus consecuencias.

El primero fue de naturaleza revolucionaria y dio lugar a un nuevo sistema social radicalmente opuesto al régimen capitalista: la revolución de octubre de 1917 que estableció el socialismo en Rusia. Lo que interesa destacar aquí es que en la transformación económica posterior de la Unión Soviética, y de las restantes naciones de Europa Oriental que fueron incorporadas al área socia-



lista después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado asumió el control total de la economía y con base en una planificación centralizada del desarrollo realizó profundas transformaciones estructurales e impuso un proceso de modernización a marcha forzada.

Los restantes procesos de reacción a la crisis fueron llevados a cabo dentro de los márgenes establecidos por el capitalismo en una suerte de reacomodo del sistema para enfrentar sus propias dificultades y atenuar los ímpetus revolucionarios despertados por la experiencia soviética.



Así, en los años 20 y 30 se establecen regímenes corporativos fascistas y nazistas, en gran parte de Europa (Alemania, Italia, España, Portugal, entre otros), configurando una respuesta autoritaria y militarizada a la crisis. Lo que de nuevo me interesa destacar es la asociación muy directa que se establece en estos casos entre el gran capital privado y el poder del Estado y su utilización como instrumento para reorganizar y poner en marcha la economía y reformar la sociedad y la política.

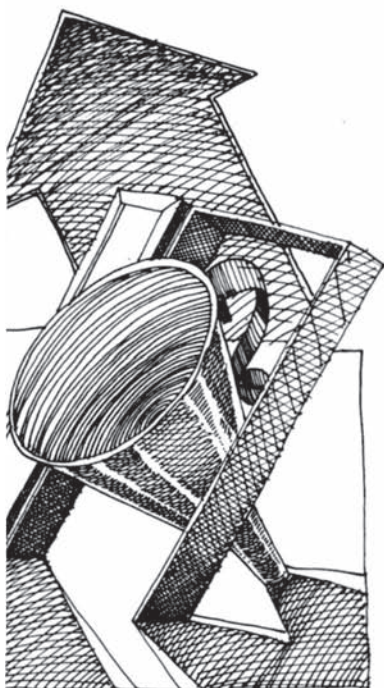
Otra opción de cambio surge en los países escandinavos y anglosajones. Luego de una huelga general indefinida y de carácter revolucionario en la Inglaterra semiparalizada de los años veinte, seguida de la Gran Depresión de los años 30 y la Segunda Guerra Mundial durante la primera mitad de los 40, abrieron espacios a las propuestas keynesianas concretadas en las políticas del *Welfare State* del primer gobierno laborista de posguerra.

Estas propuestas reclamaban la intervención del Estado en la economía por la vía del aumento del gasto público tanto en los sectores sociales como productivos, con el fin de asegurar la demanda efectiva, el pleno empleo, la redistribución del ingreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población, como formas de superar la crisis y remediar la inestabilidad cíclica del capitalismo. Similar es el caso de los países escandinavos, así como la experiencia del *New Deal*, la planificación de la economía de guerra y el *Full Employment Act* de 1946 en Estados Unidos.

Por último, en el caso de los países atrasados, coloniales y subdesarrollados de América Latina, África y Asia, el Estado no sólo debió asumir de alguna forma el manejo de la crisis sino establecer también un "Estado Desarrollista". Esto constituyó la única alternativa viable para llevar a cabo la transforma-

ción modernizadora de estas atrasadas sociedades periféricas. Se trataba especialmente de promover la industrialización, el sector más rezagado, y la modernización en general, para lo cual el Estado debía apoyar al sector privado de múltiples maneras en vista del subdesarrollo generalizado de la economía: integrar el mercado interno mediante la creación de infraestructura de transportes y comunicaciones; facilitar la formación de recursos humanos calificados a nivel básico, especializado y superior; establecer instituciones de crédito de fomento productivo de mediano y largo plazos; facilitar y dar prioridad al acceso a los insumos, bienes de capital y tecnología importados; establecer empresas públicas para producir insumos esenciales como energía, acero, productos químicos básicos y otros que la empresa privada no estaba en condiciones de asumir. Además, el Estado debía responder mediante la ampliación y diferenciación de los servicios públicos correspondientes a las necesidades crecientes de educación, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, previsión social y justicia, especialmente para la población urbana, en rápido crecimiento.

En síntesis, como se deriva de la somera descripción anterior, se podría postular que las cuatro formas distintas de reaccionar a la crisis —el socialismo, el corporativismo fascista, el *Welfare State* y el "Desarrollismo"— fueron, en definitiva, cuatro diferentes respuestas, todas de tipo estatista, a la crisis del capitalismo. En términos de nuestra metáfora, cumplida la etapa dinámica decimonónica de un capitalismo caracterizado por la acción relativamente irrestricta del capital privado y el mercado, se pasó a una fase de transición, en que el bastón de la responsabilidad por el dinamismo económico pasó en mayor o menor medida al Estado mediante procesos que abarcaron desde distintas formas de reformismo hasta la revolución.





## El papel del Estado en el crecimiento

**A**ditionalmente, basándome en las propias cifras presentadas en el cuadro No. 1 así como en las del cuadro No. 2, que discriminan entre países capitalistas desarrollados y subdesarrollados y países socialistas (afortunadamente la otra categoría se ha ido extinguiendo), es posible afirmar que el protagonismo y activismo estatal fue en general bastante exitoso, logrando desde fines de los 50 hasta mediados de los 70, tasas de crecimiento económico y mejoramiento de bienestar material promedio sin precedentes históricos.

Se trata, entonces, de un período en el cual cada uno de los distintos tipos de sociedades encontraron, de acuerdo con su carácter céntrico o periférico, con sus propias tradiciones culturales, sus propios regímenes políticos y otras características diferenciales, una respuesta estatista más o menos exitosa a la crisis del capitalismo interbélico. Quiero destacar estos hechos, que son históricos y objetivos, porque corrigen la equivocada visión que entrega la ideología neoliberal y neoconservadora de tan amplia difusión y popularidad actual, según la cual el intervencionismo estatal habría sido un gran fracaso y sería poco menos que el origen de todos los males que nuestras sociedades experimentan en esta década de crisis.

Es empíricamente comprobable, por el contrario, que hasta comienzos de la década actual la acción del Estado tuvo un considerable éxito en la mayoría de los casos y prácticamente todos los indicadores convencionales que se quieran tomar así lo demuestran: el crecimiento de la producción y los ingresos, el mejoramiento de las condiciones generales de vida, la atenuación de muchos problemas básicos de salud, de educación y de



CUADRO No. 2

### CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA MUNDIAL POR AREAS DE DESARROLLO 1961-1970 (%)

Grupo de países	Tasa media anual de variación del PIB <sup>a</sup>
Todos los grupos de países	5.4
Economías de mercado desarrolladas <sup>b</sup>	5.0
Economías de planificación centralizada <sup>c, d</sup>	6.7
Países en desarrollo <sup>e</sup>	5.5

Fuente: Naciones Unidas, "Estudio económico mundial, 1972".

Notas:

- a) Medido a precios de mercado de 1960.
- b) América del Norte, Europa septentrional, meridional y occidental, Australia, Japón, Nueva Zelanda y Sudáfrica.
- c) Europa Oriental y la URSS.
- d) Los datos se refieren al producto material bruto y no son estrictamente comparables a los de los demás grupos de países.
- e) América Latina y región del Caribe, África (excepto Sudáfrica) y Asia (excepto China y la República Democrática de Corea, Japón, Mongolia y la República Democrática de Vietnam).

vivienda, la reducción de la pobreza extrema, no obstante la persistencia de la desigualdad y la injusticia. Como característica sobresaliente del significativo desarrollo social alcanzado, gran parte de la población mundial tiene educación fundamental y una fracción importante accede a la educación secundaria y superior, a la información y las comunicaciones, y a la participación política.

En el caso particular de América Latina, más allá de los ideologismos extremos y pese a los persistentes y profundos desequilibrios sociales, que se venían atenuando pero que se han vuelto a exacerbar por la crisis actual y las políti-



cas de ajuste, no se puede dejar de reconocer la transformación socioeconómica impulsada por la gestión estatal. Dicho reconocimiento resulta incuestionable una vez que se asume un enfoque conceptual apropiado que distinga entre flujos económicos de corto plazo y los correspondientes desequilibrios macroeconómicos fiscales, monetarios, externos, entre otros, que representan la gran preocupación actual, y las dotaciones o acervos de recursos humanos, naturales y de activos productivos que se han venido adquiriendo y acumulando en el largo plazo, y que constituyen un potencial de desarrollo notablemente acrecentado con respecto a comienzos del período.

Desde esta óptica y a modo de dimensionar la considerable distancia que nos separa del pasado, basta con recordar que Latinoamérica en su conjunto creció a tasas promedio del 5 al 6% anual durante treinta años y que, en consecuencia, durante ese mismo período ha multiplicado varias veces su ingreso *per cápita* y su dotación de recursos productivos, de donde fluye ese ingreso anual. De tal manera que hay un avance notable en materia de patrimonio sociocultural (la población y sus características demográficas, sus tradiciones y valores, sus niveles educativos y de conocimientos, la capacidad científico-tecnológica y la organización institucional), de patrimonio natural (el conocimiento del territorio, de sus características ecosistémicas y su disponibilidad actual y potencial de recursos naturales renovables y no renovables —así como de su deterioro—) y de patrimonio de capital fijo, o sea, de capacidad productiva y de infraestructura acumuladas. Algunas cifras representativas de estos avances se resumen en los cuadros Nos. 3 a 5.

Sin embargo, el neoclasicismo imperante en estos últimos años, y también el keynesianismo, la llamada síntesis neoclásica convencional en definitiva, han

concentrado la atención en los desequilibrios en los flujos económicos de corto plazo, olvidando el plano de la acumulación de capacidades productivas fundamentales para el desarrollo futuro. Resulta evidente que en el transcurso de las décadas de posguerra nuestras sociedades se reorganizaron, se modernizaron, adquirieron nuevas capacidades intelectuales, humanas, institucionales, políticas, sociales, productivas y tecnológicas. A la luz de esta innegable realidad es imperativo entonces que revaloricemos el pasado al mirar nuestras posibilidades futuras de desarrollo y abandonemos el pesimismo flagelante de la última década y media respecto a que todo lo que se hizo en el pasado estuvo mal. Hacerlo, significa dar el primer paso hacia un camino de superación del difícil trance en que nos ha puesto la historia, pues junto a las deficiencias y dificultades nos permite apreciar las nuevas y ampliadas fundaciones sobre las que hay que construir el futuro.

No obstante, en una reevaluación de nuestro pasado no debe estar ausente una revisión crítica que sitúe el problema del Estado dentro de su contexto histórico. La constitución de un Estado muy amplio y actuante, como parte del signo de esos tiempos, cumplió múltiples funciones básicas durante el período de 1930 hasta el presente. Apoyándose en forma creciente en la captación de parte considerable de los recursos financieros de la actividad exportadora, que era el único sector de la economía donde, en virtud de su elevada productividad se generaba un excedente de recursos abundantes, el Estado pasó a desempeñar cuatro nuevas funciones principales: de *mecanismo financiero*, para trasladar recursos financieros y subsidiar el desarrollo de la actividad industrial privada, generalmente a través de instituciones de fomento; de *mecanismo de redistribución de ingresos*,

*Resulta evidente que en el transcurso de las décadas de posguerra nuestras sociedades se reorganizaron, se modernizaron, adquirieron nuevas capacidades intelectuales, humanas, institucionales, políticas, sociales, productivas y tecnológicas. A la luz de esta innegable realidad es imperativo entonces que revaloricemos el pasado al mirar nuestras posibilidades futuras de desarrollo y abandonemos el pesimismo flagelante de la última década y media respecto a que todo lo que se hizo en el pasado estuvo mal.*



CUADRO No. 3

**PRODUCCION DE ACERO, CEMENTO, ENERGIA ELECTRICA  
Y VEHICULOS (1950-1974)**

	1950	1960	1970	1974
Producción de lingotes de acero (Miles de toneladas)	1.366	4.750	13.133	21.180
Producción de cemento (Miles de toneladas)	7.254	16.928	32.730	46.127
Producción de energía eléctrica (Millones de kilovatios/hora)	27.000	67.130	149.074	212.583
Producción de vehículos (Miles de unidades)	—	188	936	1.630

Fuente: Cuaderno de la CEPAL No. 13, "Desarrollo, industrialización y comercio exterior", 1977.

CUADRO No. 4

**LATINOAMERICA, ESPERANZA DE VIDA AL NACER  
(Años)**

	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975
Argentina	62.7	64.7	66.0	67.4	68.4
Bolivia	40.4	41.9	43.5	45.1	46.7
Brasil	51.0	53.4	55.9	58.0	59.8
Colombia	48.4	52.2	56.2	58.4	60.4
Costa Rica	57.3	60.2	63.0	65.6	68.1
Chile	54.1	56.1	57.6	60.6	64.2
Ecuador	46.9	49.6	51.9	54.6	57.1
El Salvador	45.3	48.6	52.3	55.9	59.1
Guatemala	42.7	45.4	48.2	51.2	54.6
Haití	37.6	40.7	43.6	46.3	48.5
Honduras	42.2	45.0	47.9	50.9	54.1
México	51.6	56.3	59.2	60.8	62.7
Nicaragua	43.0	45.5	47.9	50.4	52.9
Panamá	58.8	61.2	63.2	64.9	67.4
Paraguay	51.9	54.5	56.6	59.6	63.1
Perú	43.7	46.2	48.8	51.3	55.0
Rep. Dominicana	45.1	49.1	52.6	55.4	57.9
Uruguay	66.3	67.2	68.3	68.5	68.6
Venezuela	54.2	57.2	58.9	61.9	64.5

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL, 1980 y 1987.

mediante la destinación de recursos para el desarrollo de la política social a través de la seguridad y previsión social y de la ampliación de los sectores de la educación, la vivienda y la salud; de *mecanismo de inversión estatal*, a fin de

adecuar y ampliar la infraestructura económica de los transportes, de las comunicaciones y la energía; e incluso de *mecanismo de creación de empresas productivas estatales* en la siderurgia, la metalmecánica, la petroquímica, la quí-



CUADRO No. 5

**NIVELES DE INSTRUCCION FORMAL  
DE LA POBLACION LATINOAMERICANA**  
Porcentaje<sup>a</sup>

País	Alrededor de 1960			
	Sin instrucción	Primaria	Secundaria	Superior
Argentina <sup>b</sup>	12.5	72.1	12.5	2.5
Bolivia <sup>b</sup>	—	—	—	—
Brasil <sup>b</sup>	—	—	—	—
Colombia <sup>b</sup>	35.8	54.3	9.2	0.7
Costa Rica <sup>c</sup>	19.0	70.9	8.0	2.0
Chile <sup>b</sup>	25.5	53.6	17.6	1.3
Ecuador <sup>d</sup>	34.7	56.8	7.6	0.8
El Salvador <sup>d</sup>	57.2	37.2	4.5	0.3
Guatemala <sup>e</sup>	66.9 <sup>f</sup>	29.2	3.4	0.5
Haití	—	—	—	—
Honduras <sup>j</sup>	52.7	41.1	3.6	0.4
México <sup>d</sup>	43.7	50.7	4.1	0.9
Nicaragua	49.4 <sup>f, j</sup>	45.6 <sup>j</sup>	4.4 <sup>j</sup>	0.6 <sup>j</sup>
Panamá	25.8 <sup>e</sup>	58.2 <sup>e</sup>	14.1 <sup>e</sup>	1.6 <sup>e</sup>
Paraguay	—	—	—	—
Perú <sup>b</sup>	43.6	44.7	8.7	1.0
Rep. Dominicana <sup>b</sup>	43.7	49.3	6.6	0.5
Uruguay <sup>n</sup>	10.1	70.6	16.4	1.0
Venezuela <sup>j</sup>	32.8	46.2	5.6	1.0

## Notas:

a) Calculada sobre la base de la población cuyo nivel de educación se indagó en el censo. La diferencia a 100 corresponde al nivel de educación ignorado.

b) Población de 5 años y más.

c) Se refiere a otros tipos de educación.

d) Población de 6 años y más.

e) Población de 7 años y más.

f) Incluye nivel de instrucción ignorado.

g) Población de 30 años y más.

h) Población de 15 años y más.

i) Población de 25 años y más.

j) Población de 10 años y más.

k) Personas que han aprobado de 1 a 3 cursos.

l) Personas que han aprobado de 4 a 9 años de estudio.

m) Personas que han aprobado 10 o más años de estudio.

n) Población de 8 años y más.

País	Alrededor de 1970			
	Sin instrucción	Primaria	Secundaria	Superior
Argentina <sup>b</sup>	8.2	70.0	15.9	3.4
Bolivia <sup>b</sup>	34.9	37.5	19.9	3.3
Brasil <sup>b</sup>	43.5	44.7	10.5	1.2
Colombia <sup>b</sup>	24.8	53.1	15.2	1.7
Costa Rica <sup>c</sup>	13.6	69.0	13.7	3.7
Chile <sup>b</sup>	16.1	61.4	16.6	2.5
Ecuador <sup>c</sup>	10.5	66.1	18.5	3.4
El Salvador <sup>d</sup>	48.5	43.9	6.9	0.6
Guatemala <sup>e</sup>	63.1 <sup>g</sup>	30.4 <sup>g</sup>	4.4 <sup>g</sup>	1.0 <sup>g</sup>
Haití	83.5 <sup>i</sup>	12.5 <sup>i</sup>	3.8 <sup>i</sup>	0.3 <sup>i</sup>
Honduras <sup>j</sup>	41.0	51.6	6.4	0.7
México <sup>d</sup>	34.8	56.0	7.5	1.6
Nicaragua	50.4 <sup>d</sup>	22.0 <sup>d, k</sup>	21.4 <sup>d, l</sup>	3.4 <sup>d, m</sup>
Panamá	20.0 <sup>h</sup>	54.3 <sup>h</sup>	22.1 <sup>h</sup>	13.5 <sup>h</sup>
Paraguay	15.2	72.5	10.4	1.3
Perú <sup>b</sup>	30.2	51.2	14.8	2.5
Rep. Dominicana <sup>b</sup>	—	—	—	—
Uruguay <sup>n</sup>	7.5 <sup>j</sup>	60.3 <sup>j</sup>	22.3 <sup>j</sup>	8.9 <sup>j</sup>
Venezuela <sup>j</sup>	37.0 <sup>e, f</sup>	47.8 <sup>e</sup>	13.4 <sup>e</sup>	1.7 <sup>e</sup>

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL, 1980.



mica básica, y otras, así como en algunos de los servicios públicos. Como puede apreciarse, el proceso de industrialización y desarrollo iniciado en la década de 1930 en los países más industrializados de América Latina —y en los otros en la postguerra— se apoyó en un pilar fundamental, el sector público.

En esta nueva función el Estado fue enfrentando posteriormente dos tendencias contrarias que se agudizaban cada vez más. Por un lado, una sed insaciable de captación de recursos a fin de usarlos en los programas de industrialización, de infraestructura y en el área de los servicios sociales. Por el otro lado, la gallina de los huevos de oro —el sector externo— se quedaba relativamente estancado. Inicialmente la razón fundamental de esta situación se explica por las políticas proteccionistas y las tendencias de sustitución tecnológica que prevalecían en las economías industriales, a las que se agregaron posteriormente políticas excesivamente proteccionistas de los propios países latinoamericanos.

En consecuencia, la principal y tradicional base tributaria de nuestros gobiernos, una vez alcanzados ciertos límites, dejó de aumentar al mismo ritmo que las necesidades rápidamente crecientes del gasto público. Cabe recordar además que el aporte de financiamiento e inversiones extranjeras privadas era nulo y el público sumamente escaso en las primeras décadas de postguerra. Del mismo modo se presentaban fuertes resistencias políticas y dificultades administrativas para extender eficazmente el sistema tributario nacional, en buena parte derivados de la propia estructura económica, con su amplia base rural.

Estas orientaciones contradictorias en materia de gastos e ingresos del Estado determinaron una tendencia sistemática y permanente al déficit en el sector público. Dada además la inestabilidad de las recaudaciones provenientes del sector externo, la tendencia al déficit se

agudizaba cuando los mercados externos se deprimían, y se atenuaban cuando se encontraban en situación boyante, en tanto que las nuevas funciones que el Estado iba adquiriendo significaban compromisos financieros adicionales permanentes y con una dinámica propia. En estas condiciones, no es de extrañar que posteriormente el financiamiento inflacionario de la brecha fiscal adquiriera un creciente predominio. Más tarde, durante la década de 1970, esta situación potencialmente explosiva se pudo solventar debido a que fue posible recurrir abundantemente al endeudamiento externo, alternativa que incluso permitió ampliar aún más la brecha fiscal<sup>2</sup>.

### Las debilidades del modelo cepalino

**P**or otra parte, la estrategia de sustitución de importaciones —de la que era parte esencial el rol del Estado descrito anteriormente— había completado su ciclo expansivo y mostraba ya una evidente pérdida de dinamismo hacia fines de la década del 60, por lo que también en esa

2. Estoy convencido que una parte fundamental de la crisis del Estado es una crisis financiera de carácter estructural. Pero la problemática del Estado excede con mucho este aspecto, pues involucra las cuestiones centrales de la legitimidad política, los temas de la flexibilidad y de la eficacia, de la modernización administrativa, de la representatividad y la descentralización, de las formas nuevas que exige su incorporación dinámica en un contexto internacional en avanzado estado de transnacionalización, así como sus nuevas formas de relacionamiento con una sociedad civil fortalecida y diversificada. Estos temas se desarrollan en el documento base de Jahuel y en otras contribuciones a este documento de trabajo, por lo que me circunscribiré aquí a los aspectos más relacionados con lo económico.





materia era urgente una reorientación productiva y de las propias funciones estatales. Al respecto, conviene recordar que la CEPAL advirtió tempranamente sobre las fallas del proceso de industrialización llevado a cabo en la región.

“El proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; b) la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y, c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos... La excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales. La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado —mediante aranceles u otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aún de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos... Se habría desarrollado así en el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales. Hasta tiempos recientes, tampoco hubo esfuerzos ponderables para establecer esta división del trabajo industrial entre los países latinoamericanos”<sup>3</sup>.

En lo personal, mientras preparaba estas notas recordé un artículo escrito en 1966 con ocasión de las conferencias inaugurales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y publicado poco después en el cual advertía que “persistir en la experiencia de desarrollo de las últimas décadas, cuando su etapa positiva parece ya haberse cumplido, conducirá a la frustración”<sup>4</sup>. Además, en una sección titulada “exportar o morir”, señalaba la necesidad imprescindible de desarrollar y diversificar las exportaciones como requisito básico para superar el límite físico a la capacidad de acumulación que establecía un bajo y decreciente coeficiente de importaciones y una estructura de las mismas en que habían llegado a predominar abrumadoramente los bienes de producción, de tal modo que el incremento de la inversión dependía enteramente de las exportaciones primarias y de la inversión y endeudamiento externos.

Al tenor de estos anticipos de crisis, entre los que apuntaba también a la crisis fiscal recién reseñada, no cabe duda de que era urgente lograr cambios en la estructura productiva interna y en la naturaleza de las vinculaciones externas para promover el aumento y diversificación de las exportaciones. En mi artículo recién citado incluso proponía, con esa finalidad, formas de asociación denominadas “co-producción” con las empresas transnacionales.

Sin embargo, como el éxito anterior de la estrategia seguida había creado poderosos intereses que se resistían a los cambios, fue muy difícil reestructurarse y reorientarse porque más que una sim-

3. CEPAL, “Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional”, publicación de las Naciones Unidas, junio, 1961.

4. “Política nacional de desarrollo y dependencia externa”, publicado en la revista *Estudios internacionales*, Santiago, abril de 1967.

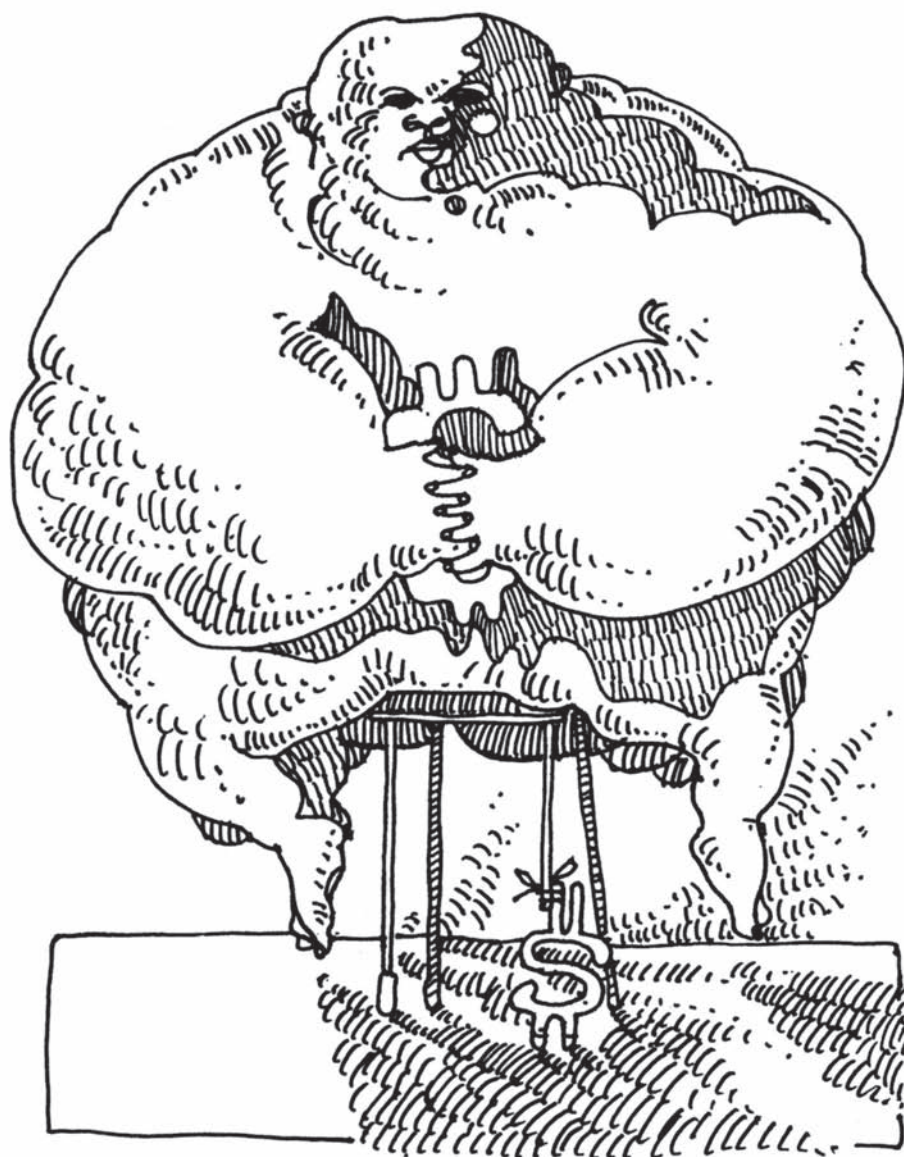
*Dado que el crecimiento parecía asegurado —las economías habían crecido en la postguerra y durante la década de los setenta continuaron creciendo—, cobró fuerza la ortodoxia neoclásica liberalizante, aperturista y antiestatista y se perdió la noción sobre la necesidad de una estrategia de largo plazo orientada a la corrección de dichos desequilibrios por la vía de aprovechar, precisamente, la disponibilidad de financiamiento externo. En lugar de iniciar de inmediato un proceso de reestructuración productiva, y de proceder a los ajustes macroeconómicos internos y externos que se venían agudizando, la mayoría de los países latinoamericanos se embarcaron irresponsablemente en un proceso de endeudamiento que llegó al paroxismo hacia fines de la década de los setenta.*



ple liberalización de los mercados había, nada menos, que emprender una reformulación muy profunda hacia una estrategia global de desarrollo basada en la conquista de los mercados mundiales, con todas las complejas implicaciones que esto tenía para nuestros países. En lo interno, con consecuencias muy serias en materia de reorientación de las políticas económicas del Estado, de reestructuración de los patrones de producción y productividad, de cambios en el consumo, el empleo y los salarios, de reasignación de las inversiones, de creación de capacidad de innovación y adaptación tecnológica, de reorientación del crédito desde el fomento del consumo al fomento de las exportaciones, además de los aspectos más obvios y elementales relacionados con el tipo de cambio, los aranceles y otros instrumentos de política.

Más aún, cuando la pérdida de dinamismo industrial y los desbordes inflacionarios demandaban correcciones en la estrategia desarrollista, sobrevino el renacimiento y auge del mercado financiero privado internacional y la correspondiente abundancia de créditos en condiciones iniciales muy favorables. La permisibilidad financiera internacional que comenzó a prevalecer a fines de los sesenta y se acentuó en la década de 1970, permitió olvidarse de los desequilibrios macroeconómicos y estructurales antes citados al disponer de financiamiento externo barato, abundante y sin restricciones. Dado que el crecimiento parecía asegurado —las economías habían crecido en la postguerra y durante la década de los setenta continuaron creciendo—, cobró fuerza la ortodoxia neoclásica liberalizante, aperturista y antiestatista y se perdió la noción sobre la necesidad de una estrategia de largo plazo orientada a la corrección de dichos desequilibrios por la vía de aprovechar, precisamente, la disponibilidad de financiamiento exter-

no. En lugar de iniciar de inmediato un proceso de reestructuración productiva, y de proceder a los ajustes macroeconómicos internos y externos que se venían agudizando, la mayoría de los países latinoamericanos se embarcaron irresponsablemente en un proceso de



endeudamiento que llegó al paroxismo hacia fines de la década de los setenta.

Fue posible así mantener la ilusión de que las economías podían continuar expandiéndose, sobre la base del abundante financiamiento externo disponible. Pero, súbita e inesperadamente, la



base de sustentación de este crecimiento “artificial” se desplomó en 1982, cuando la crisis de la deuda externa no sólo anuló esa fuente creciente de financiamiento externo, sino que obligó a un enorme drenaje de excedentes hacia el exterior.

Ante la necesidad de revertir una situación externa que se había caracterizado hasta 1982 por un gran exceso de importaciones sobre exportaciones y de financiamiento externo sobre remesas al exterior, fue preciso reducir violentamente las importaciones y aumentar considerablemente las remesas financieras al exterior. Obviamente dicha reorientación en el flujo de comercio y de capitales demandó, como contrapartida lógica interna, el logro de superávit en las cuentas de ahorro domésticas, en especial del Estado, que tuvo que hacerse de la deuda externa privada.

Para materializar este gigantesco esfuerzo de ahorro nacional dentro de los cánones establecidos por los organismos negociadores y la banca acreedora internacional se aplicó un conjunto de políticas de ajuste y reestructuración económica, las que orientaron su accionar fundamentalmente en dos ámbitos. Por una parte, se obligó al sector privado a reducir su consumo e inversión mediante el fuerte recorte de sus ingresos, por la otra, se impuso una estricta condicionalidad a la gestión del sector público, el que por haber sido forzado a garantizar los compromisos externos debió soportar el gran costo del ajuste.

Es así como se ha procedido a jibarizar el Estado en sus múltiples funciones, reduciendo el número de funcionarios y los salarios públicos, disminuyendo las inversiones públicas, liberalizando y desregulando los mercados, privatizando actividades y empresas estatales, eliminando subsidios y recortando fuertemente los gastos en los servicios sociales.

Además, es evidente que este conjunto de políticas se ha llevado a cabo con un sesgo violentamente regresivo, imponiendo casi todo el peso de este drástico proceso de ajuste y reestructuración en los sectores medios y las clases populares, que han visto aumentado el desempleo, el subempleo y los sectores informales; reducidos sus ingresos y salarios; incrementada su carga tributaria; restringidos, desmejorados y encarecidos los servicios de educación, salud, vivienda y previsión social; y, en general, disminuidas y frustradas sus esperanzas y oportunidades de mejoramiento económico y social.

Sin perjuicio de las “fallas del Estado” que sin duda se fueron acumulando en sus décadas de acción más positiva, la eclosión de la crisis funcional y financiera del Estado es en buena medida producto de las propias políticas neoliberales implementadas desde la década pasada y reforzadas con motivo de la crisis de la deuda. No es extraño, entonces, ante los desaciertos del neoliberalismo promotor del endeudamiento de fines de la década pasada y de los programas de ajuste y reestructuración actual, que el Estado se encuentre en casi todos los países postrado en una crisis muy profunda, reforzada al nivel ideológico por el virulento discurso antiestatista neoconservador.

Estos factores constituyen un poderoso pretexto para imponer un profundo y extenso programa de ajuste y reforma aperturista, privatizador y liberalizador, el que, pese a sus bien conocidas limitaciones dinámicas y distributivas, está siendo fuertemente impulsado por los organismos internacionales encargados de implementar las políticas de ajuste y reestructuración, por los gobiernos de los países industrializados, por la banca transnacional y por los sectores transnacionalizados de las sociedades latinoamericanas.

*Un primer ámbito de desencuentro entre la postura neoliberal y neoestructuralista se produce en torno al rol del mercado y el Estado en la economía. El neoliberalismo establece el mercado como sistema de información y orientación dominante en la asignación de recursos de la economía, correspondiéndole al Estado sólo un rol complementario o subsidiario. Para el neoestructuralismo, en cambio, el Estado debe asumir un rol orientador, apoyando pero también corrigiendo el mercado para permitir que desempeñe un mayor y mejor papel en la asignación de los recursos.*



## Una vez más: neoestructuralismo vs. neoliberalismo

**E**stoy convencido, como quedó registrado hace más de dos décadas en mi artículo recientemente citado, que varios de los elementos incluidos en esta propuesta son incuestionablemente necesarios en cualquier proceso renovado de desarrollo: nuevas formas dinámicas de inserción internacional; la elevación de la productividad, la eficiencia y la competitividad; el aumento del ahorro y la inversión; la reducción, racionalización, flexibilización y mayor eficiencia en el aparato estatal; el logro y mantención de un grado razonable de equilibrio en los balances macroeconómicos básicos y la ampliación del rol del mercado y los agentes económicos privados. Sin embargo, el grado de acuerdo con estas orientaciones de carácter general contenidas en la agenda neoliberal —en su mayoría impuestas por el proceso de transformación de la economía mundial, la transnacionalización y los efectos negativos de los errores del pasado— no significa, en absoluto, que se compartan los criterios estáticos, la falta de equidad y la ausencia de orientaciones estratégicas observada en su modalidad de política económica.

En muchos casos, más allá de las diferencias en los enfoques y diagnósticos, lo que en definitiva separa a las propuestas neoliberales de sus actuales contrapartes neoestructuralistas son justamente los criterios y orientaciones necesarios para llevar a la práctica el programa de reformas económicas. A mi juicio, dichas diferencias pueden sintetizarse a grandes rasgos en cuatro áreas representativas, según los distintos énfasis que ambas corrientes de pensamiento colocan en el mercado, la empresa privada,

la apertura externa y el horizonte de tiempo<sup>5</sup>.

Un primer ámbito de desencuentro entre la postura neoliberal y neoestructuralista se produce en torno al rol del mercado y el Estado en la economía. El neoliberalismo establece el mercado como sistema de información y orientación dominante en la asignación de recursos de la economía, correspondiéndole al Estado sólo un rol complementario o subsidiario. Para el neoestructuralismo, en cambio, el Estado debe asumir un rol orientador, apoyando pero también corrigiendo el mercado para permitir que desempeñe un mayor y mejor papel en la asignación de los recursos.

En materia de empresa privada, el neoliberalismo y su lógica dominante del libre mercado tienden a fortalecer la gran empresa, la estructura monopólica y oligopólica, en gran parte debido a los procesos de concentración y segmentación a que da origen la excesiva confianza en las fuerzas del mercado en un contexto de alta heterogeneidad productiva y fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso. Por su parte, la posición neoestructuralista en esta materia también sostiene la importancia de fortalecer la gran empresa como factor de dinamización tecnológica y capacidad competitiva, pero sugiere estrecha vigilancia sobre su acción, y destaca la necesidad ineludible de apoyar el desarrollo de la mediana, pequeña y microempresa por razones económicas (productividad sistémica) y



5. CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago, 1990, Sunkel, O. Editor, "El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina", Fondo de Cultura Económica, México, 1991 y Sunkel, O. y Zuleta, G., "Neoliberalismo versus neoestructuralismo: la política de desarrollo en la encrucijada de los noventa", *Revista de la CEPAL* No. 42, diciembre 1990.



sociales (capacidad de concertación democrática).

Con relación al tema de la apertura comercial, cabe destacar que la posición neoliberal de eliminar restricciones e intervenciones tiende naturalmente a favorecer ventajas comparativas estáticas y por consiguiente la especialización en recursos naturales. En su lugar, la opción neoestructuralista promueve un proceso de reestructuración productiva que mediante una política de intervención selectiva, en un contexto de aranceles moderados y tipo de cambio real alto, busca crear y aprovechar ventajas comparativas dinámicas con miras a la producción eficiente tanto de bienes exportables, especialmente manufacturas industriales, como de bienes que sustituyan importaciones.

Por último, como ya lo hemos señalado anteriormente, la concepción analítica detrás de las propuestas neoliberales ponen el acento en los equilibrios de corto plazo: mercados y precios, agentes económicos optimizadores y equilibrios macro y microeconómicos. En tanto, la postura neoestructuralista coincide en la importancia de estos equilibrios para la estabilidad económica de corto plazo, pero considera que son insuficientes frente a la necesidad de recuperar una trayectoria de crecimiento y desarrollo de largo plazo. En consecuencia, de aquí surgen los planteamientos neoestructuralistas destinados a resucitar el debate sobre las perspectivas de mediano y largo plazos, sobre la elección de estrategias deliberadas de industrialización, de mejoramiento de la distribución del ingreso y de nuevas formas de inserción en el mercado mundial. No obstante, más allá de las diferencias conceptuales que separan a ambos enfoques, debe destacarse que todo proceso de reforma enfrenta el enorme y concreto desafío de conciliar sus propuestas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más postergados durante estas

décadas y más perjudicados por las políticas recientes. Abordar este desafío, en el marco de las restricciones que la economía impone a la política, exige entonces respuestas políticas y económicas creativas en materia de deuda externa, reforma del Estado, políticas sociales, reinserción internacional, reestructuración productiva y acumulación y progreso técnico. Las condiciones económicas constituyen un marco limitante, pero la amplitud o estrechez de ese marco depende de la eficacia, creatividad y responsabilidad con que los actores políticos y los creadores intelectuales y técnicos logren articular, concertar y conducir el proceso de desarrollo. El desafío es formidable, pero también lo es la oportunidad de reorganizar nuestras economías y sociedades para encontrar la senda de una nueva etapa de desarrollo estable y consolidado.

Esto es particularmente relevante en la actualidad, porque no sólo han cambiado las condiciones internas, sino, como ya lo señalaba al comenzar estas reflexiones, la década del 70 marca el fin de una época o ciclo de notable auge de la economía internacional. Si se observa el cuadro No. 6, sobre tendencias de largo plazo de la economía internacional en la postguerra, puede concluirse que el contexto internacional, en el que tendrá que insertarse dinámicamente América Latina en el futuro, tiene características muy diferentes y nada auspiciosas. El comportamiento previsible de variables claves del entorno internacional, tales como el crecimiento de la economía y el comercio mundial, la evolución del financiamiento privado y de la inversión extranjera directa, así como de las políticas que afectan más directamente las relaciones económicas internacionales, auguran un panorama nada alentador, en fuerte y negativo contraste con el período anterior.

En definitiva, un verdadero desarrollo nacional tendrá que basarse primor-

*Más allá de las diferencias conceptuales que separan a ambos enfoques, debe destacarse que todo proceso de reforma enfrenta el enorme y concreto desafío de conciliar sus propuestas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más postergados durante estas décadas y más perjudicados por las políticas recientes. Abordar este desafío, en el marco de las restricciones que la economía impone a la política, exige entonces respuestas políticas y económicas creativas en materia de deuda externa, reforma del Estado, políticas sociales, reinserción internacional, reestructuración productiva y acumulación y progreso técnico.*



CUADRO No. 6

**TENDENCIAS DE LARGO PLAZO EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL  
ANTES Y DESPUÉS DE LA DÉCADA 1970-1980**

	Entre 1950 y 1970	Después de 1980
Economía mundial	Expansión rápida y sostenida	Expansión lenta e inestable
Comercio internacional	Gran expansión, profundos cambios estructurales	Estancamiento, inestabilidad, nueva era tecnológica
Términos de intercambio	Relativamente bajos y estables (en relación comienzos 50s)	Agudo deterioro (en relación con 1980)
Financiamiento público	Expansión rápida y sostenida	Expansión limitada
Inversión privada directa	Expansión rápida y sostenida	Escasa
Financiamiento privado	Expansión excepcional desde mediados de los 60	Escaso, decreciente y sustancial flujo neto negativo (servicio deuda)
Tasa de interés	Muy bajas	Muy altas
Proteccionismo	En disminución	Fuerte aumento
Coop. internacional	Actitud muy favorable	Actitud muy negativa
Condicionalidad externa en materia de política económica	Corto plazo, FMI	Corto plazo: FMI, Banca transnacional, gobierno de EE.UU. Largo plazo: Banco Mundial, gobierno de EE.UU.

Fuente: Osvaldo Sunkel: "El futuro del desarrollo latinoamericano: algunos temas de reflexión". Publicado en "Neoliberalismo y políticas económicas alternativas", Cordes, Quito, Ecuador, 1987.

dialmente en la transformación de los recursos naturales que Chile posee en relativa abundancia, en el aprovechamiento mesurado y eficiente de la importante base de infraestructura, capital y experiencia empresarial acumulados, en la incorporación del esfuerzo y creatividad de toda su población —tanto de aquella que está relativamente marginada como de los importantes contingentes de recursos humanos calificados de que ya se dispone— y en la adopción de estilos de vida y consumo, técnicas y formas de organización más apropiadas a ese medio natural y humano y a las nuevas circunstancias internas y del contexto internacional.

Finalmente, quiero destacar brevemente que una profundización en los alcances del nuevo marco estratégico requiere, como elemento central e im-

postergable, abordar la reforma del Estado. Sin embargo, no se trata evidentemente de la simplista fórmula que lo limita todo a reducir su tamaño, privatizar, desregular y liberalizar. Sin perjuicio de aceptar dichas tendencias generales, que parecen ser los signos de estos tiempos, es esencial que todo programa de reformas garantice, a través de nuevas modalidades que generen eficacia, flexibilidad, responsabilidad y participación, que prevalezcan las funciones clásicas, básicas y auxiliares del Estado que se requieren en el actual cambio de época. Existe un rol innegable para su acción, que debe ser mejorado, en áreas tales como la ayuda prioritaria a los sectores más pobres, la administración de justicia y las funciones de seguridad pública, en materia de apoyo estratégico a la iniciativa privada y en el campo



científico y de la creación y transferencia tecnológica, teniendo siempre presente la creciente presencia y trascendencia del rápidamente cambiante contexto internacional y la importancia que ha adquirido el tema de la sustentabilidad ecológica.

Además, un verdadero proceso modernizador del aparato estatal debe reafirmar el papel crítico del Estado para, en concertación con otros agentes sociales, orientar el desarrollo económico y social de mediano y largo plazos. Debe asegurar al mismo tiempo que la descentralización, liberalización y privatización de actividades y empresas públicas conduzcan al fortalecimiento de la sociedad civil, a una mayor participación social y política y a la modernización y consolidación de la empresa privada mediana, pequeña y cooperativa. Es preciso evitar que estas reformas sirvan simplemente de pretexto para abandonar las funciones públicas básicas al mercado y para la constitución de monopolios privados nacionales y extranjeros en los servicios públicos y la gran empresa. Por último, asegurar la estabilidad económica y política que todo proceso de desarrollo necesita, exige evitar el financiamiento inflacionario de los déficit públicos y el fortalecimiento de su capacidad de concertación para la promoción de consensos sociales básicos.

Creo entonces, en síntesis, que se vivió una etapa en la cual la expansión del Estado fue un factor muy positivo del desarrollo, pues cumplió necesarias funciones de transformación estructural, de estimulación económica y de incorporación social. Pero aun así, llegó un momento en que esa expansión sobrepasó los límites de la legitimidad y representatividad sociopolítica, de la eficacia socioeconómica y de la sustentabilidad fiscal, en que las circunstancias económicas y doctrinarias así como sus funciones internas e internacionales



cambiaron, y en que por consiguiente se requieren profundas reformas para evitar que se transforme en un obstáculo para enfrentar la crisis y recuperar la senda del progreso.

Sospecho que este ciclo de evolución del Estado explica en alguna medida no sólo nuestra propia realidad sino también, en concordancia con mi postulado inicial, la ruptura con el sistema estalinista centralizado y totalitario en los países del bloque socialista así como la insatisfacción generalizada con muchos de los aspectos del Estado de Bienestar. Esta es, tal vez, una de las fuentes del carácter universal alcanzado por los procesos tendientes a la privatización, descentralización, desburocratización y regionalización, y la notable valorización de una gran variedad de organizaciones ciudadanas. Estos hechos plantean la necesidad de una profunda revisión en las modalidades de acción e interacción del Estado con la sociedad civil, pero en ningún caso niegan el importante rol que le cabe desempeñar a cada uno en una futura estrategia de desarrollo •

*Además, un verdadero proceso modernizador del aparato estatal debe reafirmar el papel crítico del Estado para, en concertación con otros agentes sociales, orientar el desarrollo económico y social de mediano y largo plazos. Debe asegurar al mismo tiempo que la descentralización, liberalización y privatización de actividades y empresas públicas conduzcan al fortalecimiento de la sociedad civil, a una mayor participación social y política y a la modernización y consolidación de la empresa privada mediana, pequeña y cooperativa. Es preciso evitar que estas reformas sirvan simplemente de pretexto para abandonar las funciones públicas básicas al mercado y para la constitución de monopolios privados nacionales y extranjeros en los servicios públicos y la gran empresa.*



José Joaquín Brunner  
Investigador de FLACSO, Santiago de Chile

# AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA DE LA MODERNIDAD\*

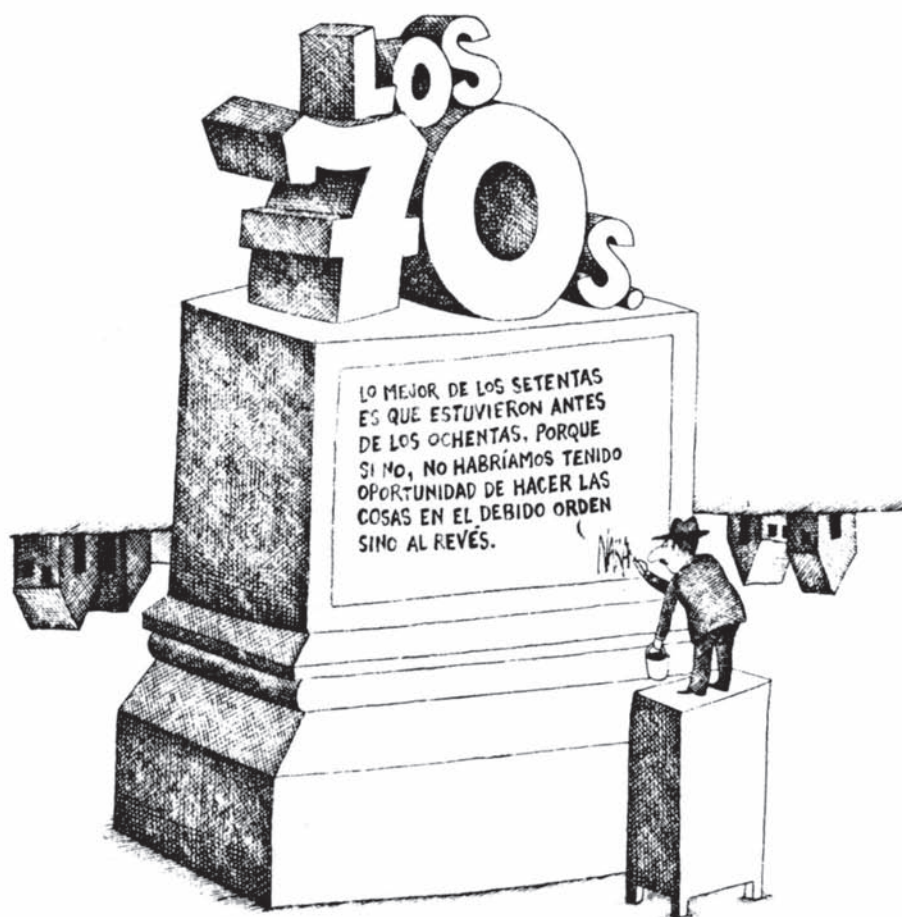
José Joaquín Brunner

*Occidente vive una situación  
explosiva, una pluralización que  
parece irrefrenable y que torna  
imposible concebir el mundo y la  
historia según puntos de vista  
unitarios.*

Gianni Vattimo,  
**La sociedad transparente.**

## 1. Autocomprensión filosófica de la modernidad

**S**egún ha mostrado Habermas, la autocomprensión de la modernidad, desde Hegel en adelante, concibe a esa experiencia como un “concepto de época”: el tiempo nuevo es la época moderna. “*El inicio que es la nueva época se repite y perpetúa con cada momento de la actualidad que produce de sí algo nuevo*”<sup>1</sup>. Como sea que se realice el deslinde entre lo moderno y lo novísimo o lo más reciente, el



\* Documento de trabajo. FLACSO - Programa Chile. Serie: Educación y Cultural No. 22, Santiago, abril de 1992.



inicio de la modernidad, en cambio, se marca como una ruptura; una divisoria de los tiempos. Además, para decirlo de entrada, la modernidad así pensada tiene lugar de origen, no sólo fecha de nacimiento. Lo anterior se refleja nítidamente en casi cualquiera definición contemporánea de modernidad. Esta refiere, señala el sociólogo británico Giddens, “*a modos de vida social o de organización que emergieron en Europa desde alrededor del siglo XVII en adelante, y que subsecuentemente se volvieron más o menos mundiales en su influencia*”<sup>2</sup>. Ferenc Feher y Agnes Heller introducen todavía mayores restricciones al concepto, pero arriban a la misma definición. Entienden por modernidad “*el período y la región en el cual capitalismo, industrialización y democracia aparecen simultáneamente, reaccionando uno al otro, reforzándose, complementándose y restringiéndose mutuamente*”<sup>3</sup>. En fin, “*la modernidad es la época en la que el hecho de ser moderno se convierte en un valor determinante*”<sup>4</sup>.

Para el discurso filosófico, el principio de la época moderna —así localizada y datada— es el de la *subjetividad*, a la cual se asocian indisolublemente la libertad y la reflexividad. A partir de este principio se connotan cuatro rasgos que serían peculiares de la existencia moderna: individualismo, derecho de crítica, autonomía de la acción y filosofía idealista, o sea, aquella que capta “*la idea que se sabe a sí misma*”<sup>5</sup>.

A su vez, el inicio de la subjetividad estaría posibilitado, en el terreno histórico, por la confluencia de tres acontecimientos: la Reforma Religiosa, la Ilustración y la Revolución Francesa. Esos tres acontecimientos de época harían posible el arranque de los procesos en torno a los cuales se articulan los núcleos organizativos de la modernidad: capitalismo, industrialización y democracia.

## 2. América Latina vista desde esa autocomprensión: su “pseudomodernidad”

**D**esde esa perspectiva dominante a través de la cual la modernidad habla de sus orígenes, suele esgrimirse que América Latina presentaría deficiencias insuperables para absorber los procesos socioeconómicos, políticos y culturales que ella comporta. Octavio Paz ha resumido este argumento con una metáfora lapidaria: “*La gran diferencia entre Francia e Inglaterra por un lado, y España e Hispanoamérica, por el otro, es que nosotros no tuvimos siglo XVIII. No tuvimos ningún Kant, Voltaire, Diderot, Hume*”<sup>6</sup>. Y luego agrega: “*En el momento en que Europa se abre a la crítica filosófica, científica y política que prepara el mundo moderno, España se cierra y encierra a sus mejores espíritus en las jaulas conceptuales de la neoescolástica. Los pueblos hispánicos no hemos logrado ser realmente modernos porque, a diferencia del resto de los occidentales, no tuvimos una edad crítica*”<sup>7</sup>.

Un abismo semejante separaría el destino de las dos Américas, apartadas según Octavio Paz, por una radical diferencia. “*Una, la lengua inglesa, es hija de*

1. Habermas, Jürgen, *El discurso filosófico de la modernidad*, Taurus, Buenos Aires, 1989, p. 17.

2. Giddens, Anthony, *The consequences of modernity*, Stanford University Press, 1990, p. 1.

3. Feher, Ferenc y Heller, Agnes, “Class, democracy, modernity”, *Theory and society*, No. 12, 1983, p. 211.

4. Vattimo, Gianni, *La sociedad transparente*, Paidós, Barcelona, 1990, p. 73.

5. Habermas, Jürgen, *op. cit.*, p. 29.

6. Paz, Octavio, *El ogro filantrópico*, Joaquín Mortiz, México, 1979, pp. 34-35.

7. *Ibid.*, p. 44.



la tradición que ha fundado el mundo moderno: la Reforma, con sus consecuencias sociales y políticas, la democracia y el capitalismo; otra, la nuestra, la de habla portuguesa y castellana, es hija de la monarquía universal católica y la Contrarreforma”<sup>8</sup>.

Según esta tesis, tal pasado carente de reforma religiosa, de revolución política democrática y de implantación del capitalismo condicionaría nuestro presente que aparece, así, bajo la forma de una pseudomodernidad<sup>9</sup>. El propio Octavio Paz concluye que “la revolución liberal, iniciada en la Independencia, no resultó en la implantación de una verdadera democracia ni el nacimiento de un capitalismo nacional, sino en una dictadura militar y en un régimen económico caracterizado por el latifundio y las concesiones a empresas y consorcios extranjeros, especialmente norteamericanos. El liberalismo fue infecundo y no produjo nada comparable a las creaciones precolombinas o a las de la Nueva España: ni pirámides ni conventos, ni mitos cosmogónicos ni poemas de Sor Juana Inés de la Cruz. (...) Los viejos valores se derrumbaron, no las viejas realidades. Pronto las recubrieron los nuevos valores progresistas y liberales. Realidades enmascaradas: comienzo de la inautenticidad y la mentira, males endémicos de los países latinoamericanos. A principios del siglo XX estábamos ya instalados en plena pseudomodernidad: ferrocarriles y latifundismo, constitución democrática y un caudillo dentro de la mejor tradición hispanoárabe, filósofos positivistas y caciques precolombinos, poesía simbolista y analfabetismo”<sup>10</sup>.

Otro intelectual mexicano, Carlos Fuentes, ha retomado recientemente —aunque con una aproximación y con resultados distintos— esta misma preocupación. “Somos un continente en búsqueda desesperada de su modernidad, ha escrito. Pero demasiadas veces

hemos reaccionado violentamente contra semejante búsqueda, prefiriendo preservar el lastre de sociedades anacrónicas, ‘patrimonialistas’, (...) en las que la voluntad del jefe, los intereses de su clan y las recompensas debidas a sus ejércitos de parásitos y pistoleros, crean un mundo irracional de capricho político y de



Collage de Hernán Mauricio Suárez A.

8. *Ibid.*, p. 55.

9. Sin embargo, otros autores, como R. Morse, por ejemplo, aunque arrancan de un punto de partida similar, arriban a conclusiones distintas. Morse sugiere que Iberoamérica, “incluso su sector moderno o burgués, no es del todo presa del ‘desencanto’ occidental”. Lo anterior sería producto del hecho que América Latina no habría “internalizado del todo” la “intelectualización ‘objetiva’ del mundo”. La explicación de esto,



'violencia impune' (...). Una racionalización reviste esta realidad, agrega: somos hijos de la Contrarreforma española, muralla levantada contra la expansión de la modernidad. ¿Cómo podemos entonces ser modernos?"<sup>11</sup>.

### 3. La modernidad como experiencia vital: ¿Es posible en América Latina?

**L**a pregunta planteada por Carlos Fuentes supone, sin embargo, que "ser-modernos"—o hacer parte de la modernidad— es una entidad clara y distinta, como lo sugiere la lectura filosófico-histórica que la propia modernidad ha construido de sí misma. Marshal Berman, cuyo libro sobre la experiencia de la modernidad seguramente casi todos hemos leído, refuta esa visión en términos que nos aproximan a la sociología.

En la introducción a su libro afirma que existe un modo de experiencia vital—experiencia del espacio y el tiempo, de uno mismo y los otros, de las posibilidades y peligros que entraña la vida— que es compartido en la actualidad por hombres y mujeres alrededor del mundo. Llama modernidad precisamente a esa experiencia, con independencia de las lecturas filosófico-históricas que saturan conceptualmente a ese concepto. *"Ser modernos, escribe, es encontrarnos en un medio que nos promete aventura, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros mismos y del mundo y que, simultáneamente, amenaza con destruir todo lo que tenemos, todo lo que sabemos, todo lo que somos. Los ambientes y experiencias modernos atraviesan las fronteras geográficas y étnicas, de clase y nacionalidad, de religión e ideología. En este sentido puede decirse que la modernidad une a toda la huma-*

*nidad. Pero se trata de una unidad paradójica, unión en la diferencia. Nos arrastra a todos a una corriente de perpetua desintegración y renovación, de lucha y contradicción, de ambigüedad y angustia. Ser moderno, concluye Berman, es ser parte de un universo en el cual, como dijo Marx, 'todo lo que es sólido se evapora en el aire' "*<sup>12</sup>.

Pero, ¿es realista una visión tal que afirma que la modernidad habría llegado a desprenderse de sus orígenes europeos, universalizándose hasta el extremo de haberse convertido en una experiencia común de hombres y mujeres de todo el mundo? ¿Es posible sostener, por ejemplo, que dicho modo de experiencia sea parte de la experiencia vital de nuestro continente, donde existen 183 millones de personas que viven en la pobreza y cerca de 15 millones de analfabetos? ¿Donde la educación promedio de la población apenas alcanza a 6 años, donde un 30% de los alumnos que ingresa al primer año básico no

según Morse, es "que el mundo ibérico rechazó las implicaciones últimas de las revoluciones religiosa y científica y por lo tanto no pudo experimentar plenamente sus resultados lógicos en forma de utilitarismo y su subordinado individualismo, que están implantados como marcapiés en la mente colectiva del resto de Occidente". De allí resultaría la pervivencia de una cierta "mayor calidez de las relaciones humanas en Iberoamérica; el hecho de que la 'otredad' (...) no haya derrotado del todo a la 'hermandad'"; así como una cierta capacidad de "resistir" frente al proyecto de racionalización y desencantamiento instrumentales, factores ambos que terminarían por enriquecer el moderno pluralismo de la cultura occidental. Véase Morse, Richard. *El espejo de Próspero*; Siglo XXI, México, 1982, especialmente pp. 149-220.

10. *Ibid.*, pp. 63-64.

11. Fuentes, Carlos, *Valiente nuevo mundo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990, pp. 10-11.

12. Berman, Marshal, *All That is Solid Melts into Air*, Simon and Schuster, New York, 1982, p. 15.

*"Ser modernos, es encontrarnos en un medio que nos promete aventura, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros mismos y del mundo y que, simultáneamente, amenaza con destruir todo lo que tenemos, todo lo que sabemos, todo lo que somos. Los ambientes y experiencias modernos atraviesan las fronteras geográficas y étnicas, de clase y nacionalidad, de religión e ideología. En este sentido puede decirse que la modernidad une a toda la humanidad. Pero se trata de una unidad paradójica, unión en la diferencia. Nos arrastra a todos a una corriente de perpetua desintegración y renovación, de lucha y contradicción, de ambigüedad y angustia. Ser moderno, es ser parte de un universo en el cual, como dijo Marx, 'todo lo que es sólido se evapora en el aire' "*





Collage de Hernán Mauricio Suárez A.

aprueba el cuarto grado y un 50% abandona el sistema escolar antes de finalizar la educación primaria? ¿Cuyo producto por habitante cayó en 9% durante la última década, donde la inflación promedio alcanzó a cerca de 1.500 por ciento en 1990, y que entre 1982 y 1990 transfirió un promedio anual de 25 mil millones de dólares a los países desarrollados por pagos netos de utilidades e intereses?

Es precisamente aquí que necesitamos hacer un paréntesis —un poco

árido, me temo— para introducirnos en el debate sobre el *significado sociológico de la modernidad*, con independencia de las condiciones filosóficas, religiosas y políticas que hicieron posible su emergencia en la Europa de los siglos XVII y XVIII. Pues de ese análisis dependen, en gran medida, las respuestas que podamos dar a los interrogantes recién planteados y a la pregunta todavía más amplia de Carlos Fuentes: “¿Cómo podemos entonces ser modernos?”.



#### 4. Los núcleos organizativos de la modernidad

**P**arece suficientemente seguro sostener que la experiencia de la modernidad —experiencia, como veíamos, de espacio y tiempo, de imaginación social y existencia, de vida cotidiana y trabajo, de dominio, explotación y convivencia— se apoya en *cuatro núcleos organizacionales estrechamente relacionados entre sí*, dando lugar a modos de vida que, comúnmente, son identificados como propios del estar insertos en la modernidad. Dichos núcleos organizacionales, reducidos a su unidad básica, son la *escuela*, la *empresa*, los *mercados* y las constelaciones de poder que, a falta de mejor término, llamaré por ahora *hegemonías*. Permítanme decir unas pocas palabras en relación con cada uno de ellos.

a) El advenimiento de la modernidad está marcado<sup>13</sup> por una completa revolución en la manera de organizar los procesos de socialización, de habilitación para funcionar cotidianamente en la sociedad, y de transmisión y uso de conocimientos, desde el momento que ellos empezaron a ser asumidos por una estructura cada vez más inclusiva de instancias formales de educación, en cuyo centro se halla la *escuela*. Lo anterior implicó el inicio de un proceso por el cual la sociedad llega a producirse a sí misma por la intermediación del conocimiento. Cambian, por tanto, los parámetros de su reflexividad. Un papel central tienen aquí las ciencias sociales, cuyo desarrollo, por un lado, depende de las interpretaciones producidas por los agentes y, por el otro, incide en sus acciones e interpretaciones reingresando en el universo cotidiano al que contribuye a configurar<sup>14</sup>. Esta “doble hermenéutica”<sup>15</sup> propia de la modernidad tiene profundas consecuencias pues nos fuerza eventualmente a reconocer “que

*eso que llamamos la ‘realidad del mundo’ es algo que se constituye como ‘contexto’ de (...) múltiples fabulaciones; y tematizar el mundo en esos términos es justamente la tarea y significación de las ciencias sociales”*<sup>16</sup>.

b) A la vez, los procesos de producción, basados en una división y organización crecientemente complejas del trabajo, se radican en un conjunto de organizaciones cuyo núcleo organizativo es la *empresa* industrial, entidad que reúne los factores de producción y los moviliza coordinando los ingredientes de actividad humana, capital, tecnologías y materias. Significa que en algún momento de la década de 1780, al decir de Eric Hobsbawm, “y por primera vez en la historia, se levantaron los grilletes del potencial productivo de las sociedades, el cual desde ese momento se volvió capaz de sustentar la constante, rápida y hasta aquí ilimitada multiplicación de los hombres, los bienes y los servicios. (...) Ninguna sociedad había logrado previamente superar el techo que una estructura social preindustrial, una ciencia y tecnología defectuosas y los consiguientes quiebres, hambrunas y muerte imponían a la producción”<sup>17</sup>.

c) Simultáneamente, la distribución de oportunidades para acceder a los bienes y servicios producidos, incluso aquellos de carácter inmaterial y simbólico, así como a puestos de trabajos,

*El advenimiento de la modernidad está marcado por una completa revolución en la manera de organizar los procesos de socialización, de habilitación para funcionar cotidianamente en la sociedad, y de transmisión y uso de conocimientos, desde el momento que ellos empezaron a ser asumidos por una estructura cada vez más inclusiva de instancias formales de educación, en cuyo centro se halla la escuela. Lo anterior implicó el inicio de un proceso por el cual la sociedad llega a producirse a sí misma por la intermediación del conocimiento.*

13. Como mostró, primero que nadie, el historiador francés Philip Ariès; véase Ariès, Philip, *Centuries of Childhood*; Penguin Books, Harmondsworth, 1973.

14. Sobre los aspectos pragmáticos de esta relación, ver Lindblom, Charles, *Inquiry and change*, Yale University Press, 1990.

15. Véase sobre esto Giddens, Anthony, *The constitution of society*, Polity Press, Great Britain, 1984, y A. Giddens, *op. cit.*, pp. 12-17.

16. Vattimo, Gianni, *op. cit.*, p. 108.

17. Hobsbawm, E. J., *The age of revolutions*, Cardinal, London, 1962, p. 43.



recursos y posibilidades de vida en general, se radica progresivamente en *mercados* que operan como procesadores de información, asignadores de recursos, señalizadores de precio y coordinadores de la actividad de las empresas y los individuos en el incesante intercambio que, en adelante, constituye la trama de la vida social. Sobre todo, la aparición de los mercados hizo posible, por primera vez, la estructuración de una “*economía altamente artificial*” cuyo funcionamiento —junto con “*aniquilar todas las formas orgánicas (previas) de la existencia y reemplazarlas por un tipo diferente de organización, atomística e individualista*”<sup>18</sup>— dio lugar a un nuevo orden de coordinaciones; del tipo de las estructuras que se autoordenan<sup>19</sup>, generando sus propias formas de asimetría, desorden y destrucción.

d) Con el advenimiento de la modernidad, por último, la organización e imposición del control social —en todo el rango desde el uso de la violencia hasta la conformación de las instancias reconocidas de autoridad y disciplinamiento— se radica en un conjunto de dispositivos diversificados que conforman un campo de expresión de *hegemonías* en cuyo ámbito, pero no necesariamente en su centro, se encuentra el Estado-nación. Dos son los rasgos característicos de esta nueva *conformación del poder*. Primero, ella se constituye a partir de las relaciones de fuerza que existen —en realidad, que conforman— la sociedad, imbricadas en otros tipos de relación (de producción, de parentesco, de familia, de sexualidad, de saber, etc.). Segundo, dicha conformación de hegemonías expresa el poder de manera multiforme: como procedimientos dispersos y locales, como tácticas de corta distancia o estrategias más globales, como tecnologías de vigilancia y castigo, o como instituciones, leyes, discursos, “efectos de verdad”, coerción y diversas formas de violencia. Como

indica Foucault, lo nuevo que se produce aquí es “*un verdadero desbloqueo tecnológico de la productividad del poder*”. Surgen dispositivos y procedimientos, sólo parcialmente integrados al aparato estatal, que “*hacen circular los efectos de poder de forma a la vez continua, ininterrumpida, adaptada, ‘individualizada’ en el cuerpo social todo entero. Estas nuevas técnicas son a la vez mucho más eficaces y menos dispendiosas (...) que las técnicas utilizadas hasta entonces...*”<sup>20</sup>. Designamos como campo de conformación de hegemonías al ámbito en que esa productividad del poder se expresa estratégicamente, dando lugar a dominaciones más o menos globales y coherentes; organizándose en estrategias generales e imponiendo una dirección, un orden, una organización y hasta su explicación y “justificación verdadera” a los numerosos fenómenos de poder que transcurre en la sociedad. Y hablamos de un campo de luchas de hegemonías para reflejar el hecho de que dichas estrategias no logran nunca cerrar completamente los circuitos del poder, ni imponen una simple división de bloques dominante/dominando. Los efectos de poder son, en este sentido, también efectos de resistencia, de inadaptación, de desajuste, de “cortocircuito” y transformación de las situaciones de dominación.

En suma, escuela, empresa industrial, mercados y fenómenos de hegemonía conforman el envigado institucional de la sociedad moderna, con independencia de los fines (ideas, racionalidad sus-

18. Polanyi, Karl, *La gran transformación*, Juan Pablos, Editor, México D.F., 1975, p. 229.

19. Este punto ha sido desarrollado en varios escritos por F. A. von Hajek. Ver, por ejemplo, Von Hajek, F. A., *La fatal arrogancia*, Unión Editorial, Madrid, 1990.

20. Foucault, Michel, *Microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid, 1978, pp. 182-83.



tantiva) que puedan esgrimirse para justificar ideológicamente cada una de dichas instancias o el tipo de sociedad que emerge de su combinación.

¿Cuál es, sin embargo, ese tipo de sociedad? ¿Es un solo tipo o son diversos tipos de sociedad?

## 5. Rasgos típicos de la modernidad

**E**n general, podemos postular que el tipo de sociedad (moderna) de que hablamos se constituye sobre la matriz de organizaciones descritas, dando lugar, por su interrelación, a un conjunto de fenómenos que son, a su vez, típicos.

a) El más conocido es, ciertamente, el que se construye por la combinación entre producción organizada industrialmente por y para los mercados; principio axial en torno al cual se constituye la *sociedad capitalista*. Como bien lo expresa A. Giddens, el capitalismo es primero que todo “*un sistema de producción de mercancías centrado sobre la relación entre propiedad privada del capital y trabajo asalariado desprovisto de propiedad, relación-eje de un sistema de clases. La empresa capitalista depende de la producción para mercados competitivos, donde los precios operan como señales para inversionistas, productores y consumidores por igual. (...) La naturaleza fuertemente competitiva y expansiva de la empresa capitalista significa que la innovación tecnológica tiende a ser permanente y a permearlo todo. Segundo, la economía es distinta y se halla relativamente ‘insulada’ de las demás arenas sociales, particularmente de las instituciones políticas. Dadas las altas tasas de innovación en la esfera económica, las relaciones económicas poseen considerable predominio sobre las demás instituciones. Tercero, la se-*

*paración entre política y economía (...) se encuentra fundada en la preeminencia de la propiedad privada sobre los medios de producción. (...) A su vez, la propiedad del capital se halla indisolublemente ligada con el fenómeno de la desposesión o mercantilización del trabajo asalariado dentro del sistema de clases. Cuarto, la autonomía del Estado está condicionada, aunque no determinada en ningún sentido fuerte del término, por la necesidad de apoyarse sobre la acumulación de capital, proceso sobre el cual su control está lejos de ser completo*”<sup>21</sup>. La experiencia de la modernidad, sin embargo, no se agota en esta única dimensión organizativa, aunque es seguro que la supone<sup>22</sup>.

b) En efecto, la combinación entre instancias de socialización del conocimiento cada vez más abarcantes, organizadas muchas veces ellas mismas como empresas industriales, y los mercados, dan lugar a una específica constelación cultural que en la literatura suele llamarse —aunque con resonancias en extremo ambiguas— *cultura de masas*. Esta última representa no tanto un fenómeno de expansión inaudita de la difusión de ciertos bienes culturales sino que, más precisamente, conlleva la producción masiva del imaginario social —e incluso de las jerarquías interindividuales y estamentales— bajo la forma de la escolarización, la certificación educativa, el acceso a códigos culturales diversificados, la difusión de ideologías e identifica-

*La cultura de masas representa por tanto un sistema de producción simbólica industrializada, con base tecnológica cada vez más compleja y sofisticada, operada por cuadros profesionalizados y con un alcance comunicativo en extremo diversificado que es capaz de integrar y diferenciar “públicos” a través de la incesante segmentación y combinación de los mercados. La cultura de masas es, en este sentido, la cultura de la modernidad.*

21. Giddens, Anthony, *op. cit.*, pp. 55-57.

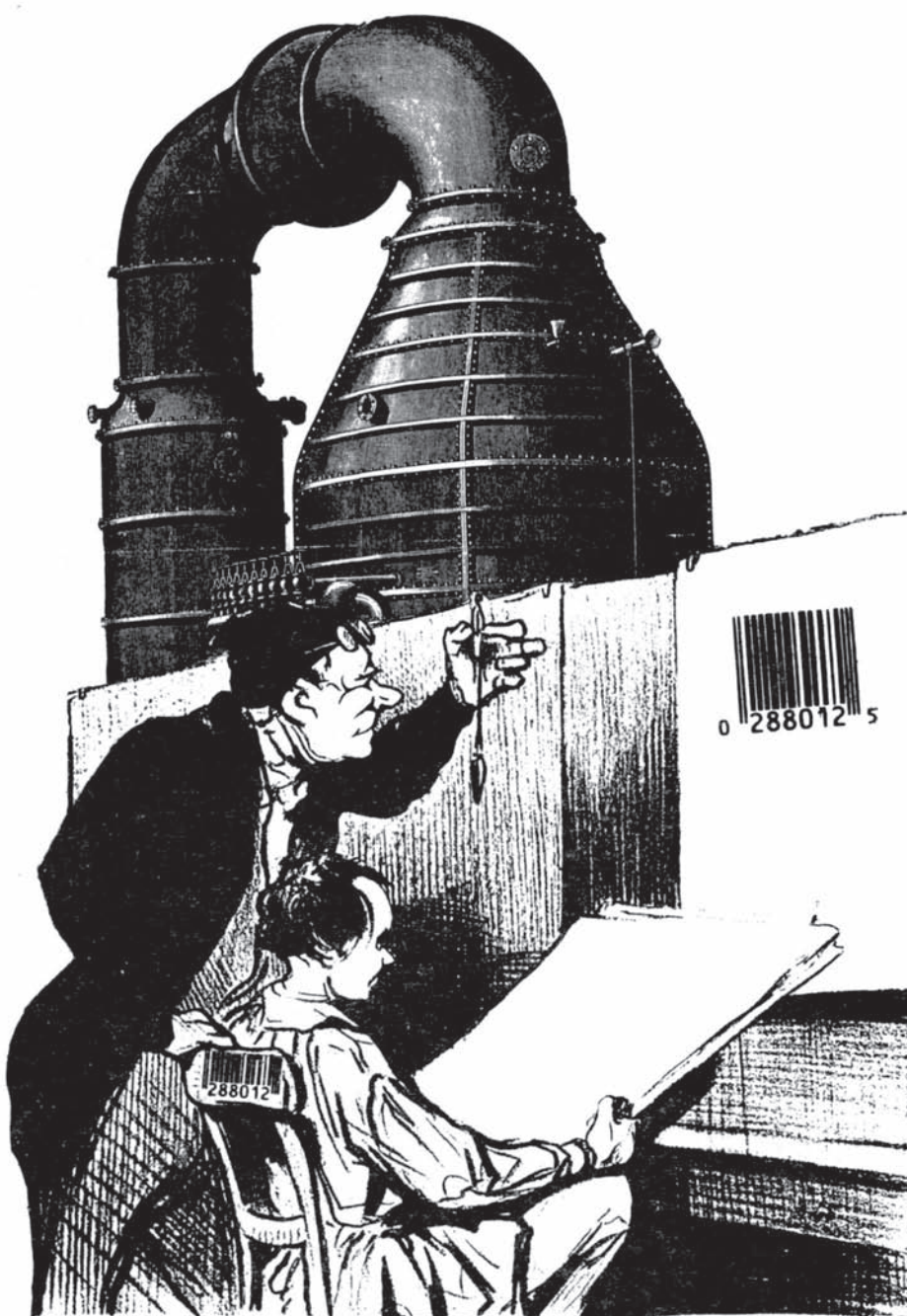
22. La identificación entre la génesis del capitalismo y la modernidad constituye uno de los supuestos fundamentales de la sociología clásica, tanto para Marx como para Weber. Véase, por ejemplo, A. Heller, “Marx y la modernidad”, *Sistema*, Nos. 54-55, junio de 1983 y, para el caso de Weber, S. Whimster and S. Lash (eds.), *Max Weber, rationality and modernity*: Allen & Unwin, London, 1987.



des y, en general, la constitución de una esfera simbólica distinta y separada pero que permea íntegramente la vida social. La cultura de masas representa por tanto un sistema de producción simbólica industrializada, con base tecnológica cada vez más compleja y sofisticada, operada por cuadros profesionalizados y con un alcance comunicativo en extremo diversificado que es capaz de integrar y diferenciar "públicos" a través de la incesante segmentación y combinación de los mercados. La cultura de masas es, en este sentido, la cultura de la modernidad; sistema al interior del cual —y no por oposición a él— recién adquieren vigencia las múltiples distinciones y diferenciaciones que ella misma provoca: entre alta cultura y cultura popular; entre culturas locales y globalizadas; entre modalidades diversas de consumo cultural; entre el modelo científico y las demás formas de apropiación simbólica; entre ideologías pesadas (o sea, ancladas a los "códigos cultos" más elaborados conceptualmente) e ideologías livianas (o sea, estructuradas en torno a componentes expresivos desprovistos aparentemente de densidad conceptual pero habitualmente poseedoras de una gran capacidad de provocar identificaciones, o dar lugar a proyecciones, o modelar emociones, etc.). Pero, además, como se indicó más arriba, esa cultura es portadora de una particular forma de reflexividad, por medio de la cual la propia realidad es construida socialmente. *"Realidad, para nosotros, es más bien el resultado del entrecruzarse (...) de las múltiples imágenes, interpretaciones y reconstrucciones que compiten entre sí, o que, de cualquier manera, sin coordinación 'central' alguna, distribuyen los media"*<sup>23</sup>.

c) La organización capitalista de la economía, imbricada como se halla con

Collage de Hernán Mauricio Suárez A.



23. Vattimo, Gianni, *op. cit.*, p. 81.



*El Estado, según Gramsci, es "hegemonía acorazada de coerción", que es una idea por completo diferente de aquella que lo identifica exclusivamente por referencia al soberano, la ley y la legítima disposición de los medios de violencia. Contemporáneamente se habla, por eso, del papel de vigilancia, supervisión y disciplinamiento del Estado como una de las dimensiones cruciales de su composición y funcionamiento. Sólo en momentos de crisis del campo estatal, en cambio, se separan las funciones de hegemonía y coerción, situaciones en las cuales, a la "espontaneidad" del consenso sucede la violencia.*

la organización cultural de masas, se conjugan entre sí y crean el soporte para el desarrollo de los fenómenos de control social propios de este tipo de sociedades, los cuales a su vez retroalimentan a esa organización de la economía y la cultura. Se crean así las expresiones que, algo tautológicamente, solemos denominar expresiones propiamente modernas de *configuración de hegemonías*. Gramsci continúa siendo, a mi entender, el analista más lúcido de este nuevo tipo de configuración del poder. **Primero**, en cuanto su noción de hegemonía organizada apunta hacia un concepto ampliado del Estado, donde éste se halla imbricado con el movimiento de la economía, la sociedad y la cultura, incluso si se reconoce la distinción de cada una de esas esferas. **Segundo**, al ligar el movimiento de la producción a los procesos formativos y de socialización, Gramsci enfatiza la tarea educadora del Estado que tiene como fin, señala, *"adaptar la civilidad y la moralidad de las masas populares más amplias a las necesidades del continuo desarrollo del aparato económico de producción"*<sup>24</sup>. Este último aserto, como sabemos, ha pasado a ser hoy casi un lugar común para la sociología de la educación. **Tercero**, Gramsci enfatiza los aspectos de consenso que están imbricados por la noción de hegemonía, aunque no los tematiza —ciertamente— en función de planteamientos democráticos. Pero su caracterización del Estado apunta a una dimensión crucial de la configuración moderna de las hegemonías, por ejemplo, cuando sostiene que *"el Estado es todo el conjunto de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino que llega a obtener el consenso de los gobernados"*<sup>25</sup>. **Cuarto**, con todo, no resta importancia al uso de los medios coercitivos en la organización de la hegemonía y al empleo de los elementos organizados de la violencia a través del aparato

militar, policial y represivo del Estado. El Estado, según Gramsci, es *"hegemonía acorazada de coerción"*, que es una idea por completo diferente de aquella que lo identifica exclusivamente por referencia al soberano, la ley y la legítima disposición de los medios de violencia. Contemporáneamente se habla, por eso, del papel de vigilancia, supervisión y disciplinamiento del Estado como una de las dimensiones cruciales de su composición y funcionamiento. Sólo en momentos de crisis del campo estatal, en cambio, se separan las funciones de hegemonía y coerción, situaciones en las cuales a la "espontaneidad" del consenso sucede la violencia.

d) La separación progresiva, típica de las sociedades modernas, entre economía —mercado e industrias— y política —hegemonía y coerción—, a la cual hacíamos referencia hace un momento, no significa, con todo, aislamiento com-

24. Gramsci, Antonio, *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo stato moderno*, Riuniti, Roma, 1971, p. 114.

25. Gramsci, Antonio, *op. cit.*, p. 109. Con razón Pizzorno ha escrito que "Gramsci anticipa de manera sorprendente el modo de tratar los problemas del consenso, de la función integradora y de los modos de difusión de los valores culturales, característicos del funcionalismo norteamericano de los años cincuenta". Citado en Buci-Glucksmann, Christine, *Gramsci y el Estado*, Siglo XXI, 1978, p. 78. Adicionalmente podría postularse que Gramsci anticipa en varias décadas todo el debate contemporáneo sobre los segmentos intelectuales de la sociedad y el papel de los "analistas simbólicos"; así como las posibilidades de un análisis interrelacionado de los contextos "micro" y "macro" del poder. A este último respecto cabe llamar la atención hacia las varias "resonancias" que pueden establecerse entre la analítica foucaultiana del poder y el análisis gramsciano de las hegemonías. Véase Smart, Barry, "La política de la verdad y el problema de la hegemonía", en D. Couzens Hoy (ed.), *Foucault*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1988. Y, en el mismo volumen, los artículos de M. Walzer y Ch. Taylor.



*La organización del control social mediante expresiones de hegemonía supone, en buena medida, que el sistema de clases ha sido desactivado y que su potencial de amenaza ha sido neutralizado mediante procedimientos de negociación y ajuste que, en lo principal, ocurren en el ámbito de la propia empresa y de los mercados, excluyendo el recurso a la fuerza. En este sentido puede decirse que en las sociedades modernas la democracia —y seguramente también las formas de organización de la cultura de masas— operan como dispositivos de articulación entre el sistema de clases y el sistema de control expresado en el campo de las hegemonías.*

pleto ni mucho menos. De hecho, la organización del control social mediante expresiones de hegemonía supone, en buena medida, que el *sistema de clases* ha sido desactivado y que su potencial de amenaza ha sido neutralizado mediante procedimientos de negociación y ajuste que, en lo principal, ocurren en el ámbito de la propia empresa y de los mercados, excluyendo el recurso a la fuerza. En este sentido puede decirse que en las sociedades modernas la democracia —y seguramente también las formas de organización de la cultura de masas— operan como dispositivos de articulación entre el sistema de clases y el sistema de control expresado en el campo de las hegemonías. En seguida, el propio mercado —a través del cual transcurren los procesos-axiales de acumulación de capitales y provisión de puestos de trabajo— opera como un mecanismo de coordinación de la sociedad en contraposición con la política y el Estado. Esto último no sólo en cuanto al mercado proporciona un marco más adecuado para procesar información y producir descubrimientos e innovaciones sino que, además, porque crea a un grupo —los empresarios— que termina siendo uno de los focos de atención preferente de la propia acción estatal. En efecto, como mostró Lindblom hace ya tiempo, los empresarios pueden ser llamados un grupo privado dentro de un sistema de mercado sólo en cuanto se constituyen sobre la base de la propiedad de los medios de producción. Pero, en cuanto a su función, ellos ejercen un poder público, pues “*las ocupaciones, los precios, la producción, el crecimiento, el nivel de vida y la seguridad económica de todos se halla en sus manos. En consecuencia, los funcionarios gubernamentales no pueden ser indiferentes respecto a cuán bien los empresarios cumplan sus funciones. Una depresión, la inflación y otros males económicos pueden hacer caer a los gobiernos. Por*

*tanto, una función principal del gobierno es asegurarse que los empresarios cumplan su función*”<sup>26</sup>. Según Lindblom, lo anterior significa, en la práctica, que los empresarios llegan a detentar un poder de veto respecto de múltiples decisiones políticas, pues siempre están en condiciones de retraer sus inversiones causando con ello una caída del empleo y, de esta forma, poniendo en jaque a los gobiernos. Por su parte, los gobiernos no pueden forzar a los empresarios a invertir. Sólo pueden inducirlos mediante específicos estímulos que, a la postre, se traducen en beneficios para ese grupo. En suma, los fenómenos de hegemonía son inseparables —aún sujeta su complejidad, sus múltiples dimensiones y mediaciones— del sistema de clases, de la desigual distribución de los recursos de poder económico y de las configuraciones de poder que de allí emergen.

En fin, postulamos que capitalismo, cultura de masas, hegemonías mediadas por sistemas de consenso y predominio del interés corporativo empresarial incluso en el campo público-estatal son rasgos inseparables de la modernidad.

## 6. Globalización de la modernidad

**J**unto con cerrar aquí este largo paréntesis, volvamos ahora al hilo central de esta exposición. Nos habíamos preguntado si acaso era posible, o no, hablar de la modernidad en América Latina. ¿O vivimos, en cambio, nada más que la ilusión de una pseudo-modernidad, “*viajando, como dice Carlos Fuentes, en el furgón de cola de la*

26. Lindblom, Charles, *Politics and markets*, Basic Books, New York, 1977, pp. 172-173.



*modernidad que tanto hemos anhelado, o debatido, o rechazado, en cada etapa de los últimos cinco siglos?”.*

*Quisiera argumentar que las sociedades latinoamericanas han llegado a ser modernas porque, al igual que el resto de Occidente y de parte importante de la humanidad no-occidental, viven en la época de la escuela, la empresa, los mercados y la hegemonía como forma de configurar el poder y el control. En todas ellas, aunque bajo distintas formas y en grados también diversos, predominan el capitalismo, la cultura de masas, hegemonías mediadas por sistemas de consenso y el interés corporativo de los empresarios, incluso en el campo público-estatal.*

Es del todo evidente que ninguno de dichos procesos de organización institucional ha tenido su origen en nuestra América. Todos ellos, en distintos momentos y bajo modalidades múltiples, se han expandido desde un centro —o varios puntos centrales— hacia las restantes zonas del mundo, incluso hasta las llamadas periferias.

Dicho en otras palabras, todos los núcleos institucionales propios de la modernidad han mostrado ser irresistiblemente expansivos, lo que es quizá parte de su propia naturaleza organizacional. Una vez puestos en marcha, tienden a globalizarse. Marx mostró cómo la producción privada para el mercado —el capitalismo— tiende inherentemente al cosmopolitismo, hasta alcanzar el estadio del mercado mundial, con la consiguiente revolución en el comercio, los medios de transporte, el auge de la industria y los cambios en la división del trabajo, destruyendo de paso “las relaciones feudales, patriarcales e idílicas”, ahogando el fervor religioso, despojando a las profesiones de su dignidad local, e introduciendo un movimiento constante en la experiencia de los individuos que ve esfumarse así todo lo que parecía sólido a sus antepa-

sados. Por su lado, Mc Luhan primero, y después de él una corriente cada vez más numerosa de autores, ha mostrado cómo la organización técnica de los procesos de comunicación —de la mano de la industria cultural y operando de cara al mercado mundial— reduce el espacio y el tiempo al punto de hacer posible sistemas globales de interacción instantánea, que internacionalizan la información, universalizan los patrones de consumo, ponen en circulación conocimientos y modos culturales y hacen posible —como presenciamos finalmente hoy día— iniciar una planetarización de los fenómenos de hegemonía. Es en este punto que empiezan a operar, así mismo, los fenómenos de redefinición de los Estados-naciones dentro de contextos políticos, militares y económicos más vastos y distintos, dando lugar a nuevas configuraciones que hoy día apenas empezamos a vislumbrar.

La incorporación de los núcleos institucionales de la modernidad en América Latina corre por intrincadas rutas que se entrecruzan de mil formas con esos fenómenos de difusión de la modernidad desde el centro hacia las periferias. En ningún punto esa incorporación es un acto puramente reflejo de recepción. Es, en cambio, un complejo y diferenciado proceso de construcción del entramado institucional de la modernidad hecho desde las peculiares condiciones de cada sociedad, con sus propias tradiciones, formas de organización, repartición del poder y evolución cultural, incluidas las ausencias —de reforma religiosa, revolución política y tradición crítica— que han llevado a algunos a pensar que la modernidad no sería posible en América Latina o lo sería sólo bajo la forma enmascarada de la inautenticidad y el falseamiento propios de una pseudomodernidad.

Lo que ocurre, entonces, es que la modernidad adquiere en cada sociedad —supuesta la incorporación de aquellos

*Las sociedades latinoamericanas han llegado a ser modernas porque, al igual que el resto de Occidente y de parte importante de la humanidad no-occidental, viven en la época de la escuela, la empresa, los mercados y la hegemonía como forma de configurar el poder y el control. En todas ellas, aunque bajo distintas formas y en grados también diversos, predominan el capitalismo, la cultura de masas, hegemonías mediadas por sistemas de consenso y el interés corporativo de los empresarios, incluso en el campo público-estatal.*



núcleos organizacionales de los que hemos venido hablando— *una determinada configuración y expresión*. Esta expresa, por un lado, esos “arrastrés” y herencias de las historias nacionales y, por el otro, una particular conformación de esas redes institucionales y de experiencias concretas a que aquellos núcleos dan lugar por su específico ensamblamiento en el tiempo y lugar.

¿Qué de sorprendente o extraño pudiera tener entonces que la modernidad en América Latina combine formas de patrimonialismo y democracia; o de capitalismo periférico y cultura de masas cuando todavía las poblaciones no terminan su proceso de alfabetización? Tampoco debiera extrañar la fusión de ferrocarriles y latifundismo, constitución democrática y caudillismo, filósofos positivistas y caciques precolombinos, poesía simbolista y analfabetismo, para retomar las punzantes contradicciones señaladas por Octavio Paz. A las anteriores podría agregarse, de hecho, una larga lista, más actual y perturbadora todavía<sup>27</sup>.

No es que se quiera consagrar esas contradicciones alegando que la realidad es como es. A lo que apunto, en cambio, es a desechar la idea de que la modernidad pudiera consistir en una réplica de Europa sin más; o que podría esperarse que ella repita su ciclo de implantación en todas partes por igual. Sobre todo, debe desahuciarse la idea de que la modernidad supone la difusión de un patrón uniforme de organización de la vida política, económica, social y cultural.

Más bien, la propia difusión y globalización creciente de la modernidad da lugar a procesos de diferenciación e hibridación cada vez más extendidos a partir de una constelación común de organización de los procesos básicos de la sociedad: socialización y comunicación, trabajo y producción, generación y

distribución de oportunidades de vida, y control hegemónico del poder.

Sólo una visión en extremo estrecha de los procesos implicados —visión unidimensional y más encima lineal como a veces se escucha expresar en ciertas “teorías de la modernización”—ha podido llevar a algunos a pensar que la modernidad tiene sólo una puerta de acceso, un solo camino de tránsito y una única meta de llegada.

## 7. Aproximaciones a la modernidad en América Latina

**P**ermítanme ahora, en la última parte de esta exposición, retomar una aproximación más cotidiana hacia la modernidad en América Latina y hacerme cargo, al paso, de algunos argumentos que podrían esgrimirse contra la posición aquí esbozada.

### *El campo de la cultura de masas en América Latina*

Ha llegado a ser un lugar común entre los analistas culturales llamar la atención hacia el hecho que, en esta parte de América, la cultura propia de la modernidad —entendida a la manera europea— no habría llegado a constituirse o, por lo menos, estaría constituyéndose de manera imprevista —si se quiere “desviada”— respecto al modelo “clásico” o central. Según señala uno de esos analistas, “*en la mayoría de nuestros países hay grandes masas que todavía no han alcanzado la literatura erudita, zambulléndose en una etapa folklórica de*

*¿Qué de sorprendente o extraño pudiera tener entonces que la modernidad en América Latina combine formas de patrimonialismo y democracia; o de capitalismo periférico y cultura de masas cuando todavía las poblaciones no terminan su proceso de alfabetización? Tampoco debiera extrañar la fusión de ferrocarriles y latifundismo, constitución democrática y caudillismo, filósofos positivistas y caciques precolombinos, poesía simbolista y analfabetismo, para retomar las punzantes contradicciones señaladas por Octavio Paz.*

27. La mejor base para emprender ese ejercicio se encuentra en las obras de Carlos Monsivais, seguramente uno de los más finos analistas de la cultura mexicana y latinoamericana.



*comunicación oral. Cuando son alfabetizadas y absorbidas por el proceso de urbanización, pasan al dominio de la radio, de la televisión, de las tiras cómicas y revistas de historietas, constituyendo las bases de una cultura de masa. De ahí que la alfabetización no aumenta proporcionalmente el número de lectores de literatura (...) sino que lanza a los alfabetizados, al lado de los analfabetos, directamente de la fase folklórica a esa especie de folklore urbano que es la cultura masificada*"<sup>28</sup>.

El mismo argumento suele generalizarse para toda la esfera cultural: no existiría modernidad allí donde los públicos consumidores no alcanzan un cierto grado de sofisticación y donde los productores, a su vez, no gozan de un cierto grado de autonomía local. Esta segunda cláusula se agrega como condición de una *cultura nacional* capaz de expresar la modernidad. Pero en realidad, como hemos tratado de mostrar aquí, la modernidad no supone lo uno ni lo otro sino cosas bien distintas, como son: que los procesos de comunicación se masifiquen a través del mercado; que el consumo simbólico esté articulado a procesos formativos organizados para toda la población, y que el uso de conocimientos e información vincule de un modo cada vez más central las distintas esferas separadas de la sociedad: la producción económica con la política y a ésta, como vehículo de hegemonías, con el mercado. Aunque en grados diversos, todo eso es, precisamente, lo que ha venido ocurriendo en nuestras sociedades. La escuela se universaliza hasta el punto que la educación alcanza proporciones variables de masificación incluso al nivel superior; la comunicación social adquiere base industrial y se orienta hacia el mercado; y el empleo del conocimiento se mueve lentamente hacia los centros vitales, como lo muestran la emergente tecnificación del poder y la producción y los procesos selectivos que

ocurren en el mercado ocupacional. Por su lado, todos esos fenómenos se ven impulsados y acelerados por la globalización de los mercados económicos y de la política.

De modo tal que ahora cualquier contra-argumento necesita desplazarse, como de hecho parece estar ocurriendo, hacia la crítica de la organización y alcances de la propia cultura de masas; por ejemplo, en términos de las desigualdades de la calidad educacional, o de las insuficientes capacidades de producción de conocimientos y su aprovechamiento en las esferas de la economía y la política, o de los efectos de la globalización de los mercados de producción y consumo simbólicos. Pero todos esos son temas ya propiamente modernos, en el sentido que buscan ajustar, reestructurar y ampliar la red de relaciones e interacciones entre las instancias de conocimiento, la producción, los mercados y el control social. En consecuencia, podría decirse que en estos momentos la propia reflexividad del campo cultural —así como sus debates y análisis— asumen progresivamente que nos encontramos en una coyuntura de modernidad, incluso cuando (o, mejor, sobre todo cuando) ella asume su potencial crítico respecto a la propia estructura cultural de la modernidad en América Latina<sup>29</sup>.

### ***Hegemonía, democracia y violencia***

Así mismo, suele indicarse que la modernidad —como forma de organi-

*La modernidad supone que la sociedad estructura hegemonicamente las distribuciones del poder, descansando en gran medida en la internación de los controles, en el disciplinamiento provisto por la vida cotidiana, en los mecanismos coordinativos del mercado y en la capacidad de los grupos dirigentes de generar consensos —y de modificarlos— a través de la competencia y la negociación. Por lo demás, sólo en estas circunstancias es posible concebir el ejercicio de la moderna ciudadanía, con su específico estatuto de derechos y de asimetrías socialmente reconocidas.*

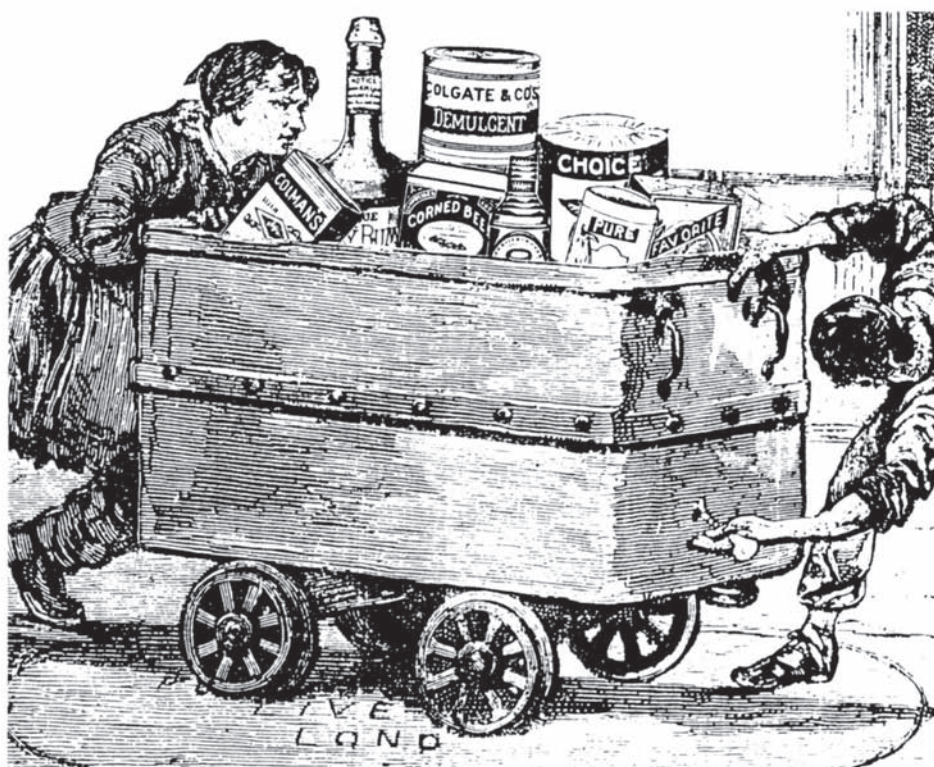
28. Cándido, Antonio, "Literatura y subdesarrollo", en C. Fernández Moreno (coord.), *América Latina en su literatura*, Siglo XXI, México, 1977, p. 339.

29. En este sentido deben leerse, a mi entender, los trabajos de análisis cultural de M. García Canclini (México), S. Miceli (Brasil), B. Sarlo (Argentina), B. Subercaseaux, C. Catalán y G. Sunkel (Chile).



zación del control— estaría ausente de sociedades atravesadas por la violencia, la inseguridad ciudadana y el recurso más o menos continuo a la represión, como de hecho cabe caracterizar la situación latinoamericana durante las últimas tres décadas. Como vimos, la modernidad supone que la sociedad estructura hegemonícamente las distribuciones del poder, descansando en gran medida en la internación de los controles, en el disciplinamiento provisto por la vida cotidiana, en los mecanismos coordinativos del mercado y en la capacidad de los grupos dirigentes de generar consensos —y de modificarlos— a través de la competencia y la negociación. Por lo demás, sólo en estas circunstancias es posible concebir el ejercicio de la moderna ciudadanía, con su específico estatuto de derechos y de asimetrías socialmente reconocidas. No implica lo anterior que en estas condiciones el Estado —o, para decirlo más ampliamente, el campo de la lucha de hegemonías—, quede desprovisto del recurso a la coerción. Sólo que la violencia no será empleada usual ni esporádicamente —aunque siempre sea eventualmente posible— como medio político. Otra cosa distinta es que la violencia siga presente, bajo mil formas diversas, en el seno de la sociedad civil y pueda incluso emplearse desde allí con fines políticos, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los grupos terroristas en varias sociedades industriales.

Con todo, resulta evidente que la organización del campo de las luchas hegemonías no ha terminado por excluir en las sociedades latinoamericanas el uso frecuente de la violencia como medio de control de la población, sea que opere como instrumento de terror estatal, como recurso de movimientos sociales y políticos o, masificadamente, en situaciones de guerra o cuasi-guerra civil, como hasta hace poco sucedía en algunos países latinoamericanos.



Collage de Hernán Mauricio Suárez A.

Desde el punto de vista de la argumentación desarrollada aquí, no cabe atribuir esos fenómenos de incompleta estructuración del campo de las luchas hegemonías a un fenómeno de subdesarrollo político o a una específica manifestación de arcaísmo o premodernidad en la regulación de la violencia, sin embargo, ellos tienen que ver, más bien, con la propia constitución de los núcleos institucionales de la modernidad en estas sociedades, en particular, con la desestructuración del campo estatal y de sus relaciones con la esfera económica. En otras palabras: ni el sistema de clases ha logrado ser desacoplado efectivamente de la esfera política ni esta última ha podido organizar los medios “espontáneos” de consenso y disciplinamiento que, socialmente, están en la base de los mecanismos de representación y competencia democrática. Como resultado, la sociedad es incapaz de imponer un orden sobre el uso de los medios de violencia. En estas condiciones no existe “hegemonía acorazada de coerción” sino



solo hegemonías parciales y un constante deslizarse de la política hacia la represión o la guerra. Más que un fenómeno de violencia premoderna lo que existe, por tanto, es un fenómeno de modernidad bloqueada en uno de sus polos de conformación institucional (el del control expresado hegemonícamente), en ausencia del cual el sistema de poderes fácticamente establecido en la sociedad se expresa ocasionalmente sin intermediación reguladora de ninguna especie. Tanto así, que nadie discute el carácter propiamente moderno —incluso a veces “modernizante”, según algunos— de las diversas formas que adopta ese ejercicio “desordenado” de la violencia, sea bajo la forma de regímenes militar-burocráticos, del narcoviolentismo, la guerrilla, el terrorismo de Estado u otras formas similares.

### **Heterogeneidad, desigualdades, exclusión**

América Latina, además de ser un continente plural, tiene una cultura integrada por muy diversas tradiciones. Carlos Fuentes nos habla, por ejemplo, de algunas de nuestras más antiguas herencias, *“como lo son las tradiciones comunitarias del mundo rural prehispánico, la tradición escolástica que orienta la política hacia la consecución del bien común y las tradiciones de la democracia medieval española: la independencia judicial, las libertades municipales y las asambleas populares en pugna con una tradición secularmente autoritaria”*<sup>30</sup>. Octavio Paz, por su lado, ha insistido en esta última y en sus múltiples ramificaciones. Según algunos, como vimos, esas tradiciones, sobre todo en su vertiente indígena y novohispánica estarían en contraposición con el proyecto de la modernidad, al punto de volverlo inviable. Guillermo Bonfil, antropólogo mexicano muerto el año pa-

sado, ha escrito en esta vena, sosteniendo que *“la historia reciente de México, la de los últimos 500 años, es la historia del enfrentamiento permanente entre quienes pretenden encauzar al país en el proyecto de la civilización occidental y quienes resisten arraigados en formas de vida de estirpe mesoamericana. El primer proyecto llegó con los invasores europeos pero no se abandonó con la independencia; los nuevos grupos que tomaron el poder, primero los criollos y después los mestizos, nunca renunciaron al proyecto occidental. No han renunciado a él; sus diferencias y las luchas que los dividen expresan sólo divergencias sobre la mejor manera de llevar adelante el mismo proyecto. La adopción de ese modelo ha dado lugar a que se cree, dentro del conjunto de la sociedad mexicana, un país minoritario que se organiza según normas, aspiraciones y propósitos de la civilización occidental que no son compartidos (o lo son desde otra perspectiva) por el resto de la población nacional; a ese sector, que encarna e impulsa el proyecto dominante en nuestro país, lo llamo el México imaginario”*<sup>31</sup>. La conclusión a que lleva este tipo de argumento ha sido formulada de diversas maneras. Todas coinciden, sin embargo, en señalar la existencia de una América profunda —un continente macondiano, imbricado con la naturaleza, no corrompido por el proceso occidentalizador, más verdadero y fecundo— y una América imaginaria, pseudomoderna, occidentalizada, que se impone a la otra desconociéndola, aplastándola y silenciándola. Me parece que el mito de las dos Américas es insostenible. La América que

*Ni la pobreza masiva, ni la exclusión social, ni la heterogeneidad cultural configuran, desde ningún punto de vista, una situación de sociedad tradicional o premoderna, por lo menos si nos atenemos a la perspectiva de análisis que aquí hemos esbozado. Más bien, aquellas son situaciones que deben llevarnos a caracterizar con mayor imaginación y precisión nuestra propia modernidad y sus insuficiencias, sobre todo en la esfera de la producción y de la construcción de hegemonías.*

30. Fuentes, Carlos, *op. cit.*, p. 15.

31. Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, CIESAS/SEP, México D.F., 1987, p. 10.



tenemos, hecha de ese entrecruzamiento —muchas veces destructivo y doloroso— de tradiciones, culturas y dominaciones, y también de expoliaciones, dependencias y servidumbres es la América estructurada bajo la forma de producción capitalista periférica inserta en los mercados internacionales; cuya cultura de masas se halla articulada por la escuela, las instituciones de conocimiento y los medios de comunicación; y donde el campo de las luchas hegemónicas refleja la contradictoria composición de esas sociedades nacionales y las peculiares modalidades de constitución de su campo estatal. La América, profunda y aparente a la vez, está, por decirlo así, en esa constelación que es su propia manera de estar en la modernidad. Dicho de otro modo: ni la pobreza masiva, ni la exclusión social, ni la heterogeneidad cultural configuran, desde ningún punto de vista, una situación de sociedad tradicional o premoderna, por lo menos si nos atenemos a la perspectiva de análisis que aquí hemos esbozado. Más bien, aquellas son situaciones que deben llevarnos a caracterizar con mayor imaginación y precisión nuestra propia modernidad y sus insuficiencias, sobre todo en la esfera de la producción y de la construcción de hegemonías.

### ***Producción, subdesarrollo y globalización***

Lo anterior nos lleva al último aspecto que nos interesa analizar. En la fase actual de globalización de la modernidad —que conlleva una multiplicación de los circuitos económicos supranacionales y la elevación de la competencia entre empresas y naciones a nivel internacional— también las condiciones de división y organización del trabajo y la producción se hallan cada vez más condicionadas a escala mundial. Las sociedades —en concreto, los Estado-nación—

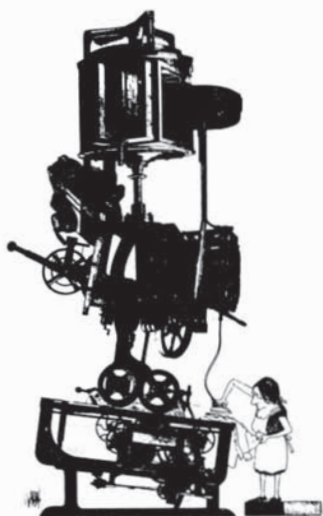
se ven eventualmente compelidos a ingresar todos en este juego, donde cada uno depende —para el éxito de sus estrategias de desarrollo— de las capacidades endógenas que logre movilizar productivamente para alcanzar sus metas. Desde este punto de vista, la gravitación económica y tecnológica de América Latina en el contexto internacional es precaria, por decir lo menos. Mientras su *población* supera el 8% de la población mundial, en cambio su participación en la *producción* mundial es proporcionalmente decreciente a medida que se elevan las exigencias de incorporación de progreso técnico. Así, América Latina contribuye con un 6% del producto interno bruto mundial, con 6% del producto manufacturero, con 3.2% de la producción de bienes de capital, con 2.5% de los ingenieros y científicos que trabajan en I & D, con 1.8% de la exportación de manufacturas, con un 1.3% de los recursos gastados en actividades de I & D, y con 1.8% de los autores científicos que publican en las revistas científicas llamadas de “corriente principal” (main stream science)<sup>32</sup>.

Mientras el patrón de desarrollo predominante en América Latina se sustentó principalmente sobre la base de la renta de los recursos naturales, el endeudamiento externo y, en lo interno, el desequilibrio financiero y el impuesto inflacionario, la escasa gravitación de los países de la región a nivel mundial pudo todavía ser compatible con tasas moderadas de desarrollo y con los más diversos experimentos destinados a levantar una suerte de Estado benefactor en condiciones de economías nacionales protegidas y subdesarrolladas. Alrededor de 1980 ese patrón histórico de desarrollo —y los experimentos que lo



32. Ver CEPAL-UNESCO (OREALC), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*; Santiago de Chile, 1991, p. 54.





acompañaron— colapsaron, dando paso a una nueva situación y a un nuevo estado de ánimo. Nos encontramos ahora, como escribió Carlos Fuentes a fines de la década pasada, “*sumergidos en el desastre económico y la fragilidad política, sometidos a las erosiones tanto físicas como psíquicas, nos sentimos inermes ante los nuevos desafíos de la nueva modernidad, la que se manifiesta ya como interdependencia económica, comunicaciones instantáneas, avances tecnológicos*”<sup>33</sup>. Sólo una profunda transformación productiva —una nueva manera de trabajar, producir y organizar a la sociedad económica— orientada hacia la generación y profundización de las capacidades necesarias para participar en la economía globalizada, puede recomponer las bases sobre las que se sustenta el desarrollo de nuestras sociedades y abrir las puertas hacia una participación más activa en la modernidad.

Es un hecho que ese desafío deberá ser realizado desde la periferia, la dependencia y la escasa gravitación económico-tecnológica de América Latina. Pues esos son justamente algunos de los rasgos del estatuto de la modernidad en esta región.

Modernidad, en suma, periférica, subalterna respecto a los centros más dinámicos, precaria en su base productiva, con rasgos de exclusión y enormes dificultades de integrar a la población, heterogénea culturalmente, atravesada por erupciones de violencia dentro de situaciones hegemónicas que no han terminado por estabilizar las condiciones para una vida pacífica.

## 8. Epílogo

**T**ermino con una breve reflexión. Quizá como nunca antes, los hombres y mujeres contemporáneos viven —en proporciones crecien-

tes y de maneras cada vez más intensas— en un constante proceso de ampliación de sus expectativas personales y sus capacidades de imaginar sociedades distintas. Los medios de comunicación transmiten información e imágenes que interconectan disímiles experiencias de vida, ponen al iletrado en contacto con las tecnologías más recientes, vinculan a la localidad más postergada con los centros más dinámicos, exponen y publicitan los bienes que se hallan disponibles, las modas que pueden adaptarse o imitarse, los progresos de todo orden —médicos, educacionales, de vivienda, de transporte— que desde ya parecerían poder estar al alcance de cada cual.

Ese mundo de posibilidades imaginadas socialmente y deseadas en lo individual no se corresponde, sin embargo, con la estructuración actual de las sociedades, ni con la ordenación del mundo que cava un abismo entre los países desarrollados y aquellos que en las periferias buscan desarrollarse.

Por eso mismo la conciencia se rebela frente a los múltiples signos de deshumanidad, exclusión, pobreza, enfermedad y violencia que representan el balance más negativo del siglo que ha impulsado la irresistible expansión de la modernidad.

Sin embargo, la propia cultura moderna mantiene sus potencialidades de análisis y de crítica intactas. No es fuera de la modernidad —o contra ella— que podrían realizarse los sueños de transformar el mundo. América Latina está encadenada de mil maneras a la modernidad. Estamos condenados por eso mismo a reconocernos en ella para así poder asumir sus nuevos desafíos •

33. Fuentes, Carlos, *op. cit.*, p. 12.





## **Fundación Foro Nacional por Colombia**

Constituida hace 10 años en respuesta a la necesidad de transformación democrática de la sociedad colombiana, ha hecho aportes significativos en la comprensión del movimiento social, el cual ha estudiado y acompañado en forma permanente, y ha desempeñado un papel destacado en los desarrollos democráticos alcanzados en el país durante estos años.

Con base en su experiencia y trabajo institucional ininterrumpido, Foro tiene competencia para adelantar estudios, acciones de promoción y educación, asesorías y consultorías en las siguientes áreas:

- **Desarrollo regional y descentralización.**
- **Democracia local y participación comunitaria.**
- **Liderazgo social para la descentralización y el nuevo orden institucional del país.**
- **Mujer y desarrollo de mecanismos de participación social.**
- **Organización social (sindical, de vivienda, comunal, agraria).**
- **Investigación social y económica, sobre desarrollo urbano, vivienda social, desarrollo regional, economía social, desarrollo sostenible, educación y cultura.**
- **Edición de la Revista Foro y de materiales de investigación, educación y cultura.**



# EN DEFENSA DE LA ACCION DE TUTELA



**APOYENOS POR EL BIEN DE COLOMBIA**



**MAYOR INFORMACION    TELS.: 2822550 - 2854023    FAX: 2861299**

**SANTAFE DE BOGOTA, D.C. - COLOMBIA**