ECONOMÍA PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Pequeño manual para cambiar el mundo

JULIANE FURNO

PEDRO ROSSI

LUIS FERNANDO MEDINA

LAURA MOISÁ

CÉSAR GIRALDO

MARÍA FERNANDA VALDÉS

DIEGO GUEVARA

DARÍO INDALECIO RESTREPO

DANIEL ROJAS MEDELLÍN

EDITADO POR
SIMÓN GÓMEZ AZZA

ILUSTRADO POR LA
GAZETINHA DA GUANABARA

TRADUCCIONES POR
JOSÉ DE SOUZA MUNIZ JR.

Sobre los autores

Juliane Furno Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Río Grande del Sur y en Ciencias Económicas por la Universidad Anhanguera. Maestra y doctora en Desarrollo Económico por la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp). Fue profesora en la Escuela de Formación Sindical de la Central Única de Trabajadores de Brasil (CUT), gestora de políticas sociales en la Alcaldía Municipal de São Paulo durante la administración de Fernando Haddad y asesora parlamentaria. Fue economista jefa del Centro de Estudios de Economía (CEE) del Instituto para la Reforma de las Relaciones entre Estado y Empresa (IREE). Actualmente es asesora especial de la Presidencia del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) y profesora adjunta de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ).

Pedro Rossi Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp) e investigador del Centro de Estudios de Coyuntura y Política Económica (CECON). Se formó en Economía en la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) y tiene maestría y doctorado por la Unicamp. Fue profesor visitante de la Universidad de Fudan (Shanghái, China), investigador visitante en la University College London e investigador visitante de la UNCTAD/ONU en Ginebra. Trabaja en las áreas de economía brasileña, economía política, macroeconomía y economía internacional.

Gazetinha da Guanabara (André Aranha, Livi Gerbase, Caru Secco, Vidi Descaves, Vinicius Carneiro) Estudio de comunicación popular de Brasil especializado en economía y política. Traduce conceptos técnicos a un lenguaje visual accesible a través de ilustraciones, infografías y recursos de diagramación. Su misión es democratizar el debate económico, hacerlo didáctico y cercano para el público general.

Luis Fernando Medina Economista de la Universidad de los Andes, filósofo de la Universidad Nacional de Colombia y PhD en Economía de la Universidad de Stanford. Ha sido profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago, la Universidad de Virginia y la Universidad Carlos III de Madrid. Es autor de libros sobre economía política y socialismo, entre ellos *El Fénix Rojo: las oportunidades del socialismo*.

Laura Moisá Economista y magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) y doctora en Desarrollo Económico por la Unicamp. Fue docente asociada en dedicación exclusiva de la UNAL sede Medellín desde 2008, con énfasis en macroeconomía, economía laboral y economía del cuidado. También ejerció como vicerrectora de esa universidad. Desde febrero de 2025 es codirectora del Banco de la República de Colombia, designada por el presidente Gustavo Petro.

ECONOMÍA PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Pequeño manual para cambiar el mundo

Juliane Furno
Pedro Rossi
Luis Fernando Medina
Laura Moisá
César Giraldo
María Fernanda Valdés
Diego Guevara
Darío Indalecio Restrepo
Daniel Rojas Medellín

Editado por
Simón Gómez Azza

Ilustrado por la
Gazetinha da
Guanabara

Traducciones por
José de Souza Muniz Jr.

Ministra de las Culturas, las Artes y los Saberes
Yannai Kadamani Fonrodona

Viceministra de los Patrimonios, las Memorias y la Gobernanza Cultural
Saia Vergara Jaime

Viceministro de las Artes y la Economía Cultural y Creativa
Fabián Sánchez Molina

Secretaria general
Luisa Fernanda Trujillo Bernal

Jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones
Jaime Hernando Triana Ciodaro

Grupo Interno de Trabajo Editorial
Mario Jursich Durán
María Lucía Ovalle Pérez
Simón Uprimny Añez
Sara Abisambra Borrero
Laura Mercedes Herrera Mondragón
María José Castillo Ortega
Santiago Cembrano Escobar
William Martínez Hernández
Heidy Correa Osorio
Gian Carlo Vega Suárez
Leonardo Sánchez Vanegas
Andrés Ramírez Muriel
Johana Marcela Camacho Escobar

Centro de Pensamiento Vida

Director
Simón Gómez Azza

Primera edición: mayo de 2026
ISBN (impreso): 978-958-753-845-8
ISBN (digital): 978-958-753-846-5

Título de la publicación: *Economía para la transformación social. Pequeño manual para cambiar el mundo*

Autores: © Juliane Furno, Pedro Rossi, Luis Fernando Medina, Laura Moisá, Daniel Rojas Medellín, César Giraldo, María Fernanda Valdés, Diego Guevara, Darío Indalecio Restrepo, Gazetinha da Guanabara

Ilustraciones: © Gazetinha da Guanabara

Imagen de portada: Gazetinha da Guanabara

Impresión: Imprenta Nacional de Colombia

© Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes

Está prohibida, sin la autorización escrita del editor, la reproducción total o parcial del diseño y del texto de esta obra por cualquier medio o procedimiento.
Está prohibida la venta de esta obra.

Culturas

MiCASa

CENTRO DE PENSAMIENTO VIDA

CONTENIDO

PRÓLOGO 4

1 PARTE 1: MARCOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES 8

2 PARTE 2: TRANSFORMACIONES EN EL CAPITALISMO GLOBAL Y EL MUNDO POSPANDÉMICO 56

3 PARTE 3: SUBDESARROLLO, NEOLIBERALISMO Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL EN COLOMBIA 104

4 PARTE 4: MITOS ECONÓMICOS Y EL DEBATE COLOMBIANO 134

Prólogo

La idea de escribir la versión colombiana de este libro originalmente brasilero nació al mismo tiempo que la decisión de fundar el Centro de Pensamiento Vida. Fue bajo el sol de mayo de 2024, en La Habana, mientras subíamos las escalinatas del Capitolio Nacional para entrar a la conferencia por los cincuenta años de la declaración del Nuevo Orden Económico Internacional (1974), convocada por la Internacional Progresista. Junto a Daniel Rojas Medellín, hoy ministro de Educación de Colombia, entendimos que era hora de darle forma institucional a una idea que veníamos construyendo con muchos otros compañeros de viaje desde (por lo menos) la campaña presidencial de Gustavo Petro en 2022: construir y consolidar pensamiento económico para la vida.

Esa noche habanera, el profesor Pedro Rossi nos propuso publicar la versión colombiana de *Economía para la transformación social. Pequeño manual para cambiar el mundo*. La propuesta tenía profundidad histórica y teórica, más allá de traducir un libro se trataba de tender un puente entre dos tradiciones críticas latinoamericanas: por un lado, la economía política crítica brasilera, marcada por el pensamiento estructuralista y la experiencia reciente de Gobiernos populares; por el otro, la emergencia de un pensamiento económico heterodoxo colombiano que, desde la academia, el Estado, los movimientos sociales y la disputa programática, ha empezado a nombrar con mayor claridad sus propios problemas, sus propios mitos y sus propias tareas.

La versión original de este libro, escrita por Juliane Furno y Pedro Rossi, nació como un instrumento de formación política y económica. Su propósito era bajar la economía de la torre de marfil y devolverla al terreno de la vida social: mostrar cómo se produce, cómo se distribuye, quién se apropia de la riqueza, cómo se organizan las desigualdades y por qué los mercados no son fuerzas naturales, sino instituciones históricas atravesadas por relaciones de poder. Ese espíritu se mantiene intacto en esta edición colombiana. Las dos primeras partes fueron traducidas íntegramente del portugués, porque contienen herramientas

teóricas y una lectura del capitalismo global muy pertinentes para nuestras discusiones. Pero las partes tercera y cuarta exigían aterrizar el libro a la realidad colombiana.

Por eso esta versión incorpora una tercera parte dedicada a la historia reciente de la economía política colombiana, escrita por Luis Fernando Medina, economista y actual embajador de Colombia ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y una cuarta parte sobre los mitos económicos que dominan el sentido común en el país. Esa tarea fue asumida por un grupo de autores que no escriben desde la distancia: Laura Moisá, César Giraldo, Darío Indalecio Restrepo, Daniel Rojas Medellín, Diego Guevara y María Fernanda Valdés representan voces potentes de la economía heterodoxa colombiana. Han pensado el país desde la universidad, el movimiento social, la política pública y el alto Gobierno, participando siempre de la disputa por una sociedad capaz de organizarse a sí misma para el florecimiento de la vida, y no solamente para el enriquecimiento de unos pocos a costa de todos los demás. El libro reúne estas voces no como colección de firmas prestigiosas, sino como parte de un proceso político e intelectual más amplio: construir un pensamiento económico para las mayorías que trabajan, las verdaderas creadoras de riqueza en la sociedad.

La pertinencia de este libro la da el punto de quiebre en que se ubica. El neoliberalismo ya no gobierna el mundo con la autoridad de los años noventa. Sus promesas se gastaron y el fin de la historia de Fukuyama no se materializó. Los mandatos del Consenso de Washington se resquebrajan todos los días. Las potencias occidentales que predicaron durante décadas la apertura indiscriminada ahora hacen todo lo contrario para sus economías, imponiendo aranceles y nacionalizando empresas. El propio Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional dan un giro de 180 grados y defienden la política industrial luego de 40 años de atacarla. Occidente moviliza al Estado para defender sus posiciones en la economía mundial y tratar de competir con una China cuyo socialismo de mercado parece estarlos derrotando. En la práctica, Occidente abandona el dogma neoliberal que le sigue exigiendo a la periferia. Ese giro no es menor. Tras la crisis financiera de 2008, la pandemia del covid-19, la ruptura de cadenas globales, la crisis climática, la guerra comercial y el regreso de Donald Trump como catalizador imperial, el capitalismo global entró en una fase distinta. Ya casi no se discute si el Estado debe

o no intervenir. La pregunta real es para quién interviene, con qué instrumentos, bajo qué correlación de fuerzas y para qué proyecto de sociedad.

América Latina no puede leer ese cambio desde la pasividad o la ingenuidad. Nuestros países conocen perfectamente bien el lugar que se les asigna cuando otros diseñan el orden mundial. Ya lo dijo Mark Carney, el primer ministro de Canadá, en Davos: el que no se alía y se prepara para tener un asiento en la mesa, es parte de la comida. Por eso la discusión sobre un Nuevo Orden Económico Internacional no es un ejercicio nostálgico ni una consigna diplomática. Es la pregunta por la posibilidad de que el Sur Global vuelva a disputar, cincuenta años después, un lugar en la división internacional del trabajo y un camino propio al desarrollo.

Este libro llega también en el cierre de un momento singular de nuestro país. El primer Gobierno progresista de nuestra vida republicana abrió una grieta en el sentido común económico que gobernó al país durante décadas. Empezó una transición y un cambio de modelo que deja contundentes resultados y una portentosa siembra que hay que cosechar. Puso sobre la mesa la reforma agraria, la economía popular, la reindustrialización, la transición energética justa, la justicia tributaria, la educación pública, el papel productivo del Estado y la posibilidad de cambiar un modelo que normalizó la desigualdad como destino manifiesto. Deja avances, contradicciones, límites y tareas. Deja, sobre todo, una batalla abierta por profundizar el cambio o por volver al pasado.

Esa batalla no es secundaria. Los proyectos políticos no se sostienen solo con políticas públicas. Necesitan lenguaje, teoría, memoria, pedagogía y sentido común. Las derechas lo saben bien, de ahí que la economía dominante funcione muchas veces como policía del pensamiento, como uno de los principales terrenos de construcción de la hegemonía: define lo serio, lo posible, lo responsable, lo técnico. Este libro disputa justamente ese terreno.

"Bajarle la economía a la gente" no significa simplificarla hasta vaciarla de contenido. Significa devolverle a la ciudadanía las herramientas para entender aquello que otros presentan como *técnico*. Aquello que define si una familia come mejor o peor, si una empresa productiva puede financiarse, si un joven entra a la universidad, si una campesina vende su cosecha, si una trabajadora conserva poder adquisitivo, si en un territorio el Estado está o no presente.

Economía para la transformación social es, por eso, un pequeño manual para cambiar el mundo, pero también para leer a Colombia sin pedirle permiso a los guardianes del modelo. No ofrece recetas mágicas. Ofrece categorías, preguntas, argumentos y una invitación: mirar detrás de cada cifra el conflicto social que la produce. Preguntar quién trabaja, quién decide, quién captura, quién paga y quién se beneficia. Desnaturalizar el mercado, historizar el capitalismo, reconocer el papel del Estado, reconstruir la idea de desarrollo y poner la vida de las mayorías en el centro de la economía.

Queremos agradecer al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a su ministra Yannai Kadamani y al sello editorial MiCASa por acompañarnos en este propósito. Este libro será presentado inmediatamente después del Festival Economías para la Vida, edición colombiana de la conferencia anual del Nuevo Orden Económico Internacional, que tendrá lugar en Bogotá del 2 al 4 de mayo de 2026 y será organizada por la Internacional Progresista y el Gobierno de Colombia, con apoyo del Centro de Pensamiento Vida y otras instituciones. No es casualidad. Estas páginas nacieron en una conversación habanera sobre el orden económico mundial y se entregan al público colombiano cuando el país debe decidir si el cambio fue un paréntesis o el inicio de una transformación más profunda. La economía estará en el centro de esa decisión. Por eso este libro importa.

Simón Gómez Azza
Director del Centro de Pensamiento Vida

PARTE 1: MARCOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

Capítulo I: Dinero y organización social

El dinero es un elemento estructural de nuestra organización social. Es un bien público que permite la circulación de bienes y, a la vez, está sujeto a la apropiación privada. Constituye un punto de referencia para la organización de la producción y distribución de la riqueza en nuestra sociedad. Comprender el papel del dinero en la organización social es un primer paso para comprender el capitalismo mismo. Por ello, el primer capítulo de nuestro libro trata sobre el dinero, su origen, el papel del sistema bancario y el rol del dinero en la organización de la sociedad.

Origen del dinero

La concepción tradicional del dinero le atribuye a este un carácter natural y no resultado de sistemas económicos y políticos específicos, construidos históricamente. En su origen, el dinero surge de la propensión natural de los seres humanos al intercambio y se presenta como un mero facilitador de las transacciones comerciales. En una economía que funcionaba mediante el trueque, es decir, a través del intercambio directo de bienes, el dinero surge para facilitar transacciones complejas. Esto se debe a que el intercambio directo requiere la coincidencia de necesidades; por ejemplo, quien produce arroz y desea trigo debe buscar a quien produce trigo pero desea arroz.

Además, el trueque se enfrenta al problema de la indivisibilidad de ciertos bienes. Por ejemplo, si una persona tiene una vaca y quiere intercambiarla por un puñado de trigo y otros productos, se encuentra con el problema de que es imposible sacrificar una parte de la vaca para intercambiarla por el trigo sin que el animal siga vivo. Sin duda, es mucho más fácil intercambiar la vaca por dinero y luego usar ese dinero para comprar otros bienes.

DINERO COMO RESULTADO DE LA PROPENSIÓN NATURAL A LOS INTERCAMBIOS

Cabe señalar que, desde esta perspectiva, el dinero surge después del mercado y se deriva de la naturaleza humana, caracterizada por su propensión al intercambio. Esta idea, presente en la mayoría de los libros de texto de economía, se basa en la obra de Adam Smith (1723-1790), popularmente llamado el "padre de la economía política". Sin embargo, esta narrativa es cuestionada, sobre todo por autores que no son economistas.

Algunos antropólogos, como David Graeber, señalan que los economistas describen el origen del dinero de forma deductiva. Es decir, asumen que los seres humanos tienen una propensión natural al intercambio y que, como una economía de trueque presenta sus dificultades, entonces el dinero surge para facilitar dichos intercambios. Sin embargo, según estos autores, nunca ha existido una comunidad que se haya organizado sobre la base del trueque. El trueque se daba entre desconocidos, incluso entre enemigos, pero no entre personas de la misma comunidad de forma sistemática. La idea de que el dinero surge del trueque es, por lo tanto, un mito.

El origen del dinero reside en su naturaleza de obligación social, compromiso o deuda. Este origen remite a la idea de que una organización social impone obligaciones a sus miembros y a las personas que viven en territorios dominados.

Por ejemplo, cuando una persona comete un delito, debe pagar a la comunidad un determinado valor como sanción. Inicialmente, este

valor se expresa en mercancías, como granos o animales, pero surge la necesidad de estandarizar el valor del pago por estas infracciones. De esta manera, una autoridad social instituye el dinero, es decir, una unidad común que sirva de referencia para todas las mercancías del sistema.

Los impuestos tienen la capacidad de instituir el dinero en sociedades que antes no lo utilizaban y de instituir mercados donde antes no los había. Pensemos, por ejemplo, en un ejército que marcha y conquista territorios. Ese ejército tiene dos maneras de abastecerse. La primera es simplemente saquear, robar y obligar a los habitantes locales a entregar una parte de su producción. La segunda es establecer una obligación para quienes viven en los territorios conquistados. Esto se refiere a la obligación de pagar impuestos en la moneda del ejército gobernante. Inicialmente, los habitantes podían no tener dinero y vivir de la agricultura de subsistencia, por lo que se veían obligados a producir un excedente para intercambiarlo por dinero y, por ejemplo, poder pagar los impuestos que adeudaban.

Desde las primeras versiones del dinero en la antigua Mesopotamia hasta las versiones más contemporáneas, el dinero se relaciona con una autoridad. Es el dinero, como creación del Estado, el que se convierte en punto de referencia, unidad de cuenta, medio de pago y reserva de valor que permite transferir poder adquisitivo hacia el futuro.

Cabe destacar que, en esta descripción, la institución del dinero crea el mercado, y no al contrario. Además de crear el mercado, el dinero cambia la forma de organización de las comunidades, que comienzan a producir una parte para el intercambio y no solo para su subsistencia. Por lo tanto, no es la naturalidad y la espontaneidad de los intercambios y del mercado lo que crea el dinero. En cambio, es la política la que lo instituye como una obligación social y, al hacerlo, modifica las formas no mercantiles de organización social.

Por lo tanto, en esta interpretación, ni el mercado ni el dinero surgen de la propensión natural al intercambio, sino que constituyen el resultado de una elección política de organización social.

El rol de los bancos en la creación de las monedas

En nuestra sociedad, el dinero del Estado representa una parte pequeña de los pagos, ya que el llamado dinero bancario se ha vuelto cada vez más predominante. Comprender cómo se crea dinero de forma privada y el papel de los bancos en este proceso es fundamental para comprender la naturaleza del dinero y la importancia del sistema bancario en la organización social.

DINERO COMO RESULTADO DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Para entender mejor el papel de los bancos, podemos volver a los orígenes de estas instituciones en las ciudades chinas, o en las antiguas Venecia y Florencia, donde surgieron los primeros bancos modernos. Allí existían instituciones que guardaban la riqueza de las personas en cajas fuertes. Los clientes acudían a estas cajas cuando necesitaban dinero para realizar transacciones, hasta que se dieron cuenta de

que se podían evitar los viajes para recoger dinero. Si dos personas tenían cajas fuertes en el mismo banco, era una pérdida de tiempo ir a ese lugar, sacar dinero de la caja y pagarle a alguien que regresaría al mismo lugar para guardarlo en la caja de al lado. Y esto sin mencionar el problema de seguridad. La alternativa era crear un mecanismo para que el dueño del banco pudiera simplemente transferir el dinero de una caja a otra. Y, entonces, el banco instituye el cheque o el dinero bancario, que es básicamente un trozo de papel con el sello del banco.

Estos papeles comenzaron a circular y reemplazaron al dinero. Hasta que el banquero se dio cuenta de que la gente rara vez iba al banco a retirar dinero. Así que empezó a hacer dos cosas. La primera era conceder préstamos con el dinero de otros, recibiendo intereses. Y la segunda era simplemente crear dinero. Es decir, el banquero empezó a emitir, para su propio uso o para sus clientes, esos papeles que todos aceptaban.

La historia del sistema bancario, por lo tanto, se basa en un fraude original en el que el banquero se enriquece emitiendo dinero. Además, también es una historia de quiebras. A veces, sin que el banquero lo esperase, más personas intercambiaban el dinero del banco por dinero real y descubrían que en la economía circulaban más papeles emitidos por el banco que el dinero que en realidad este guardaba.

Esta es la historia del sistema bancario, una historia de quiebras, hasta que los Estados nacionales asumen la organización del sistema debido a su importancia para la economía y la financiación de los propios Estados. Es decir, los bancos centrales comienzan a institucionalizar este fraude original basándose en lo que hoy llamamos *banca de reserva fraccional*, que es el sistema que permite a los bancos otorgar más préstamos de lo que tienen guardado.

Si todos fuéramos al banco al mismo tiempo, no habría suficiente dinero para todos y el banco cerraría sus puertas. Aun sabiendo esto, confiamos en que nuestros depósitos allí están garantizados. Y, de hecho, el banco central brinda seguridad al sistema y garantiza los depósitos del sistema bancario.

Sin embargo, si se rompe la confianza en el sistema bancario, se produce una crisis de grandes proporciones, como la de 1929 en Estados Unidos o la de 2001 en Argentina. Estas fueron crisis de corrida hacia los bancos: frente a ellos se formaron largas colas de personas buscando retirar masivamente su dinero, y los bancos debieron cerrar sus puertas porque no había suficiente dinero para todos. En contextos como estos, presenciamos una de las peores crisis que puede tener el capitalismo, ya que colapsa todo el sistema de pagos.

Vivimos en una economía monetaria que depende de los bancos. Cuando un banco cierra, las personas pierden ingresos y riqueza; no gastan ni venden. El dueño del mercado no puede acceder al banco para pagar a sus empleados ni comprar bienes, el desempleo se vuelve crónico y la economía retrocede. La gente sale a las calles a intercambiar lo que tiene para sobrevivir, como ocurrió en la crisis argentina.

Estos episodios de crisis agudas muestran la importancia del dinero bancario y de los bancos, así como la importancia del banco central, que debe garantizar el correcto funcionamiento del sistema. El banco central es el guardián de este sistema de reserva fraccional y busca incentivar o

desalentar que el sistema bancario otorgue más o menos créditos, lo que, a su vez, afecta los ciclos económicos, los ciclos de consumo, las burbujas de activos e incluso puede causar crisis a gran escala.

Dinero y organización social

Comprender el papel del dinero en la organización social es comprender el capitalismo. Una de las características de este sistema es el predominio de la mercancía como forma específica del producto del trabajo. Todas las sociedades producen, todas tienen trabajo, pero no todas producen mercancías, es decir, productos del trabajo destinados a ser intercambiados por dinero.

Hay sociedades que se organizan según criterios culturales, legales o políticos. Una sociedad feudal, por ejemplo, determina la distribución de la producción mediante normas sociales: los campesinos producen y están obligados a entregar una parte de su producción al señor feudal a cambio de una supuesta seguridad. Puede haber mercados, pero la forma predominante de producción no está orientada a ellos. Cuando los mercados comienzan a cobrar importancia en la Europa feudal, la organización económica del feudalismo empieza a desmoronarse y surge el capitalismo.

De manera similar, en una comunidad indígena existen ciertas normas para organizar quién caza, quién cuida y quién planta, pero esta división del trabajo y la forma en que se distribuyen los productos del trabajo no pasan por el mercado. Cuando se produce poco, se reparte lo disponible; cuando se produce mucho, se celebra un festín, pero no es el mercado el que determina cómo producir ni qué hacer con la producción.

En el capitalismo, en cambio, el mercado organiza el trabajo y la distribución del producto social. El precio de los bienes revela qué es más necesario, qué sectores necesitan más producción y más trabajadores. Si el precio de una mercancía sube demasiado, más productores pueden interesarse en producirla; si su precio baja demasiado, muchos dejarán de producirla. Por lo tanto, los precios son indicadores de dónde se necesita más o menos producción.

Del mismo modo, es el mercado el que determina la distribución de esos productos. En el capitalismo, se produce de forma colectiva, pero la apropiación de la producción se da por relaciones de propiedad. Dinero y capital organizan la sociedad, porque señalan hacia dónde va el trabajo social y dónde se distribuirá el excedente de la sociedad.

Una forma interesante de pensar en el dinero y su rol en la organización económica es imaginar una persona que haya vivido aislada en una comunidad indígena y llega al mercado central de un gran centro urbano, uno de esos que tienen todo tipo de productos apilados en puestos y estanterías: naranjas, manzanas, frutas, verduras, pescados, carnes, etc. Su primera reacción es impresionarse por la capacidad de esta sociedad para producir y acumular cosas. "Deben trabajar duro y, sin duda, son muy eficientes", piensa. Pero esta admiración se interrumpe cuando la persona ve a un niño recogiendo comida y fruta podridas del suelo. Para ella, eso no tiene sentido en medio de tanta abundancia.

Inmediatamente, se pregunta: "¿Por qué este niño recoge del suelo y no toma lo que se exhibe en los puestos y estanterías?". Y la respuesta es simple: "Este niño no tiene dinero". El dinero es lo que organiza la sociedad y la distribución del producto social; es lo que da y restringe el acceso al mundo de los bienes.

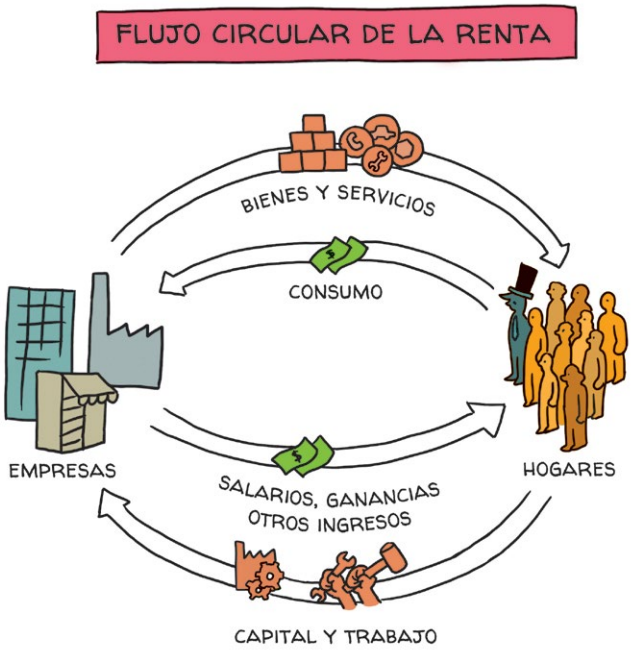
En la mente de esta persona indígena, que proviene de una comunidad que distribuye sus productos con una lógica diferente, esto carece de sentido. Se trata de otra forma de organización social. Por ejemplo, en una comunidad indígena no hay desempleo. Si una organización social no utiliza dinero, no hay desempleo porque la gente trabaja según las necesidades de la sociedad. Esta sociedad puede tener problemas, puede tener escasez, pero la distribución y regulación de esa escasez se realizará en la comunidad y no a través del mercado.

En el capitalismo, sin embargo, otorgamos al mercado la función de organizar la mayor parte del sistema económico, incluso si esta

organización genera problemas como desempleo, desigualdad, miseria y escasez en medio de la abundancia. Y el dinero es un elemento estructurante de esta organización social.

Flujo circular de la renta

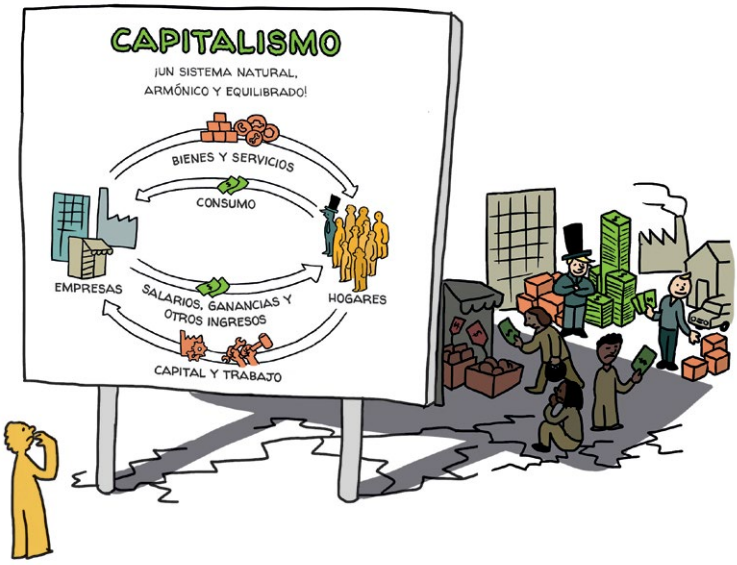
En los manuales de economía, el papel del dinero en la sociedad suele ilustrarse mediante el flujo circular de la renta, un diagrama que muestra a los hogares en un lado y a las empresas en el otro. Los hogares proporcionan a las empresas factores de producción, capital y trabajo, y las empresas proveen a los hogares bienes y servicios. Los flujos de bienes y servicios se compensan con flujos monetarios. Es decir, al proporcionar capital y trabajo a las empresas, los hogares reciben a cambio un flujo monetario: salarios, ganancias, intereses y otros ingresos. A su vez, los hogares utilizan este dinero para acceder a los bienes y servicios producidos por las empresas.



En este esquema simplificado, el dinero es un mero intermediario que facilita los intercambios entre hogares y empresas. Es casi como si pudiéramos eliminar el dinero y volver a la antigua economía de trueque. Basándose en esta visión, muchos economistas asumen que el dinero es neutral, como si fuera un mero lubricante de los engranajes de un

sistema que tiende al equilibrio. En este sistema, todos tienen un trabajo y se utilizan todos los recursos disponibles.

Otra perspectiva económica muestra que este sistema, precisamente por la naturaleza del dinero y sus características, es inherentemente inestable. Los flujos no funcionan a la perfección y el dinero tiene la función pública de hacer circular las mercancías, pero está sujeto a la apropiación privada, lo que implica crisis y desempleo. Estas perspectivas se encuentran en las corrientes marxista y keynesiana de la economía, que serán el tema del siguiente capítulo.



Para saber más

- El libro *En deuda: una historia alternativa de la economía* (Ariel, 2021), de David Graeber, ofrece numerosos ejemplos históricos del uso primitivo del dinero y desmonta la idea, muy difundida en los manuales de economía, de que el trueque de bienes es el origen del dinero.
- El libro *A nova contabilidade social: uma introdução à macroeconomia* (Editora Saraiva, 2020), de Leda Paulani y otros autores, incluye un capítulo sobre el dinero y, en el primer capítulo, una sección sobre el flujo circular de ingresos.
- Para una lectura teórica con una interpretación marxista del dinero y su impacto en la organización social capitalista, véase *La concepción monetaria de Marx* (Ediciones del Siglo, 1973), de Suzanne de Brunhoff.

Capítulo II: Marx y Keynes en el pensamiento económico

Karl Marx (1818-1883) y John Maynard Keynes (1883-1946) son dos autores fundamentales para comprender el modo de producción capitalista, sus crisis y su dinámica. Keynes critica la teoría neoclásica, crea el campo de la macroeconomía y redefine el papel del Estado y de la política económica. Marx dialoga con los autores de la economía política clásica y desarrolla lo que se conoce como la "crítica de la economía política", fundando una perspectiva política, metodológica y filosófica que entiende el capitalismo como un sistema con inestabilidades económicas constitutivas, basado en la explotación del trabajo.

A pesar de las diferencias sustanciales en sus diagnósticos y sus propuestas políticas, ambos autores lograron hacer importantes contribuciones sobre el funcionamiento de las economías capitalistas, el capital financiero y su tendencia a las crisis. En este capítulo, presentaremos algunos conceptos y teorías de Marx y de Keynes que nos ayudan a comprender la sociedad actual y a concebir una economía para la transformación social.

Marx y la organización económica capitalista

Marx no fue exactamente lo que llamaríamos un "economista" tal y como lo entendemos hoy. Si bien aquí damos centralidad a su análisis económico, fue un autor que analizó la organización social en su totalidad. Vladimir Lenin (1870-1924) argumentó que el pensamiento de Marx se formó a partir de tres fuentes: el socialismo utópico francés, que le sirvió de base para desarrollar el concepto de "socialismo científico"; la filosofía alemana, que le permitió tener como punto de apoyo permanente una visión dialéctica y materialista del desarrollo histórico; y finalmente, la economía política inglesa, que lo impulsó a elaborar una crítica de la economía política.

Los autores de la economía política clásica son criticados por Marx especialmente por el carácter ahistórico de su teoría y por la naturalización del capitalismo naciente. Autores como Adam Smith, pionero de este grupo, defendían la idea de que el capitalismo era el sistema más "natural" que existía. Según este argumento, solo en el capitalismo la economía y los individuos podían existir siguiendo su mecanismo "natural" de funcionamiento, a saber: la propensión natural al intercambio en un entorno de libre mercado. Por lo tanto, el capitalismo permitiría la liberación del modo natural de funcionamiento de los instintos humanos. Bajo esta perspectiva resulta fácil entender que cualquiera que sea anticapitalista sea asociado con el antiprogreso o incluso sea visto como alguien que se opone a la "normalidad" del avance civilizatorio.

Marx llegó a bromear sobre esta idea y señaló que superar el capitalismo era, eso sí, superar la "prehistoria" y entrar en la modernidad, aludiendo así a que el movimiento histórico es mucho más complejo que esta simplificación. Para él, el discurso que naturaliza el capitalismo busca legitimar políticamente ese sistema.

Respecto a la propensión natural al intercambio, Smith afirma que el libre mercado revela el camino hacia el progreso no porque los individuos sean solidarios, sino por la razón contraria. El "instinto" de intercambiar surge del egoísmo, y esta búsqueda de cada individuo por aumentar sus ganancias individuales, paradójicamente, es lo que permite el mejor funcionamiento de la sociedad y su armonía. Veamos un ejemplo: el panadero que ofrece pan fresco todos los días a sus clientes no lo hace por benevolencia ni por querer alimentar a la población, sino por egoísmo. Él sabe que vender buen pan es una forma de obtener mayores ganancias. Por lo tanto, su deseo individual ayuda a la comunidad.

Según Smith, este sistema de libre intercambio está garantizado por el funcionamiento de una "mano invisible" que ayuda a igualar las condiciones de la demanda con las de la oferta mediante las señales que el mercado genera a través de los mecanismos de precios. Por ejemplo, si mucha gente quiere pan, su precio subirá en comparación con el de otras mercancías. Estas señales de precios más altos en la producción de pan serán absorbidas por otros agentes que, en busca de ganancias, abrirán panaderías. Así, con una mayor oferta de pan, el precio volverá a bajar. En otras palabras, ¡todos ganan!

Marx argumenta que Smith y la economía política clásica se preocuparon por explicar los intercambios, el libre mercado y el funcionamiento de la mano invisible, pero no lograron explicar qué determina y particulariza el modo de producción capitalista, así como el origen de las ganancias. Por lo tanto, dedicó especial atención a la esfera de la "circulación" de bienes. Según él, en ese ámbito reinaba el "intercambio de equivalentes": cada persona acudía al mercado llevándose lo que tenía para vender. Allí todos tenían propiedad, igualdad y libertad. Propiedad sobre sus bienes (aunque algunos tengan capital y otros solo la propiedad de su fuerza de trabajo), igualdad para comprar y vender (todos los individuos son jurídicamente iguales) y libertad (la servidumbre voluntaria del feudalismo o la esclavitud ya no existían).

Marx afirma, sin embargo, que la caracterización del sistema capitalista no puede realizarse analizando únicamente cómo circulan las mercancías, sino también cómo se producen. Afirma que es necesario comprender qué pasa "desde la puerta de la fábrica hacia adentro". En ese caso, el escenario cambia, al igual que sus actores. Ya no hay intercambio de equivalentes. No todos tienen propiedad: solo la tienen los propietarios de los medios de producción. No hay igualdad porque existe la figura del que manda (el patrón, que posee el capital) y del que obedece (el trabajador). Y no hay libertad porque los trabajadores pueden elegir para quién trabajar, pero no pueden elegir no trabajar.

Otra pregunta fundamental que Marx buscó responder es: ¿de dónde proviene la ganancia? A diferencia del capital mercantil-comercial, en el

que la ganancia proviene simplemente de la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta, en el capital productivo la generación de ganancias reside en la apropiación del trabajo no remunerado.

Pensemos en una fábrica de zapatos. El dueño de la fábrica, que ya cuenta con los medios de producción, contrata insumos, materias

primas y trabajadores para, al final del proceso de producción, obtener una mercancía terminada. Dispone de máquinas, cuero, energía, caucho y mano de obra para fabricar zapatos. Si bien el cuero, la energía, el caucho y la mano de obra son mercancías, solo una de estas mercancías tiene la capacidad especial de producir más mercancías: solo la mano de obra es capaz de aunar todo esto y fabricar un zapato.

Resulta que al trabajador se le paga por una jornada laboral en la que produce varios pares de zapatos, pero el valor de venta de estos zapatos excede la cantidad que recibe en salario el trabajador, así como el de los otros costos de producción. En otras palabras, el capitalista se apropia de una parte del valor producido por el trabajador. Esta diferencia entre el salario pagado y el valor producido por el trabajo se denomina "plusvalía" o "más valor". A partir de ella se explica la ganancia de los capitalistas, propietarios de los medios de producción.

También existen otros tipos de capitalistas —o burgueses— que reciben una parte de esta "plusvalía" extraída de las horas no remuneradas de trabajo ejecutado por la clase trabajadora. Los capitalistas que actúan en el ámbito financiero reciben intereses sobre el capital que los capitalistas productivos les han pedido prestado para impulsar su producción. Marx lo llama "capital que devenga intereses". También hay capitalistas que reciben arriendos e ingresos pagados por el uso de la propiedad de la tierra. Por lo tanto, aunque el valor producido por la sociedad se distribuye en salarios, ganancias, intereses y arriendos, solo puede ser creado por el trabajo humano. Incluso cuando las máquinas crean otras máquinas u otros bienes, las primeras máquinas fueron construidas por trabajadores. El trabajo humano es la sustancia del valor y el capital es un instrumento para apropiarse de la renta generada por el trabajo.

En los modos de producción anteriores al capitalismo, las formas de explotación y opresión eran directas y más visibles, especialmente la servidumbre y la esclavitud. En el capitalismo, en cambio, la explotación está subsumida, oculta. Parece existir un intercambio justo de equivalentes, como si el salario fuera equivalente a la producción, y no solo una parte de ella.

Una perspectiva marxista, por lo tanto, argumenta que, si bien la riqueza se produce social o colectivamente, lo que la distribuye son las relaciones de poder y de propiedad. Esto quiere decir que básicamente es el capital quien distribuye esta riqueza en la sociedad. Así pues, para Marx, el capitalismo es una máquina de producir, a un tiempo, innovaciones, desigualdades y explotación. Es esta máquina llamada capitalismo la que Marx describe brillantemente en su libro *El Capital. Crítica de la economía política* (1867).

El capital es el ADN del capitalismo porque permite entender desde las formas más elementales del sistema, como la mercancía, hasta las más complejas, como las que estructuran el sistema financiero. Todas estas formas, para Marx, ocultan las relaciones sociales específicas del capitalismo. Marx presenció la explotación laboral en el apogeo de la Revolución Industrial inglesa, en la cual adultos y niños trabajaban dieciséis horas diarias en una mina de carbón en condiciones insalubres. Para Marx esto era inaceptable y no se parecía en nada al sistema económico armonioso, natural y eficiente descrito por los economistas políticos clásicos.

Marx también fue testigo de importantes crisis financieras e identificó el capital que percibe intereses y el capital ficticio como determinantes importantes de la dinámica capitalista que incrementan las

contradicciones e inestabilidades del sistema. En otras palabras, más allá del capital productivo, los movimientos contradictorios del capital financiero, aparentemente disociados de la realidad, promueven la inestabilidad del sistema. Por lo tanto, Marx consideraba que el capitalismo es un sistema inherentemente inestable, basado en la explotación del trabajo.

Keynes y la macroeconomía

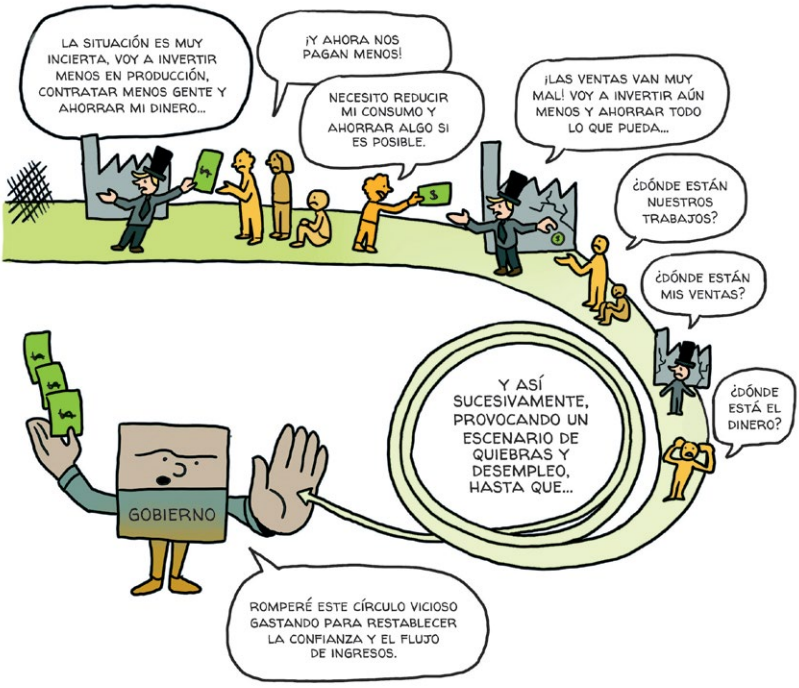
El año 1883 marca la muerte de Karl Marx y el nacimiento de John Maynard Keynes. Keynes también fue un autor dedicado a comprender el funcionamiento del capitalismo y sus mecanismos internos de generación y propagación de crisis. Fue testigo de la mayor crisis financiera del capitalismo, derivada del colapso de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1929, como veremos en la segunda parte de este libro. Años después, en 1936, Keynes publicó un libro que demolió la teoría que había prevalecido entre los economistas hasta entonces, la cual asumía que el sistema capitalista se basaba en una tendencia al equilibrio, incluyendo el llamado equilibrio de pleno empleo. Así, Keynes, al igual que Marx, trata la organización económica capitalista como un sistema inherentemente inestable, en el que las crisis y el desempleo no son anomalías.

Para los economistas neoclásicos, la economía tiende al equilibrio cuando el mercado funciona libremente, sin la interferencia estatal. Para Keynes, por el contrario, el sistema capitalista tenía una tendencia interna a la crisis; de ahí la importancia del Estado y de la política económica. En este sentido, Keynes analiza los efectos de la crisis de 1929 sobre la economía en su conjunto e inaugura lo que hoy conocemos como "macroeconomía", brindando explicaciones macroeconómicas en lugar de microeconómicas para fenómenos como el desempleo y el crecimiento.

Para Keynes, el gasto es lo que determina los ingresos. Las decisiones de gasto determinan cuánto crece una economía. El gasto de una persona es el ingreso de otra. Por lo tanto, si alguien deja de gastar, otro no recibirá. Por ejemplo: si una persona deja de ir a un restaurante, el dueño del restaurante deja de vender los platos de la carta. Si todos dejan de ir al mismo restaurante, el dueño quiebra. En consecuencia, se genera desempleo y una caída en el nivel de ingresos de esa sociedad. Este es el *principio de demanda efectiva* de Keynes. Las decisiones de gasto, especialmente las de inversión de los empresarios, determinan los ingresos y el empleo de la sociedad.

Una crisis es un momento de contracción de los gastos o de la demanda en la sociedad: las empresas invierten menos por temor al futuro; las familias también se aprietan el cinturón. Pero si todos los participantes de la economía deciden dejar de gastar al mismo tiempo, la economía se desacelera. Por eso, en una crisis, el Gobierno debe gastar para compensar la contracción del gasto privado; después de todo, el gasto público es un ingreso para el sector privado. Si todos dejan de gastar al mismo tiempo y el Gobierno también lo hace, la crisis tiende a profundizarse.

LA CRISIS ECONÓMICA Y EL PAPEL ANTICÍCLICO DEL GOBIERNO



Esto es lo opuesto a lo que afirma la teoría neoclásica, según la cual el crecimiento económico no está determinado por la demanda, sino por las condiciones de la oferta, es decir, por la estructura productiva de un país y la productividad de los trabajadores. En esta perspectiva, el gasto público no puede hacer mucho para cambiar la situación.

La teoría neoclásica argumenta que el desempleo es voluntario, resultado de las decisiones de las personas que no quieren trabajar o no aceptan los bajos salarios ofrecidos. Keynes, en cambio, observó una enorme fila de desempleados que la teoría convencional no explicaba. En ese momento, la gente estaba dispuesta a trabajar por cualquier salario, pero no encontraba empleo.

Keynes explicó que el problema del desempleo es inherente al sistema económico. Se produce por un sistema en el cual las decisiones económicas de gasto están fragmentadas, descoordinadas, y por una lógica de producción que no necesariamente conduce al pleno empleo. De ahí la importancia del Estado en el gasto y la generación de empleo e ingresos en tiempos de crisis. Esto fue fundamental en la década de 1930 y durante la posguerra en los países centrales, como veremos más adelante. La solución que los economistas neoclásicos planteaban al desempleo no era aumentar el gasto público sino, por ejemplo, flexibilizar las leyes laborales para reducir la "rigidez" del mercado laboral.

Además, mientras que para la teoría neoclásica el dinero es neutral —simplemente un "lubricante" del sistema económico—, para Keynes desempeña un papel fundamental en la explicación de la dinámica económica. En este sentido, se acerca mucho a Marx, quien ya afirmó en el libro 1 de *El Capital* que la mera existencia del dinero ya indicaba posibilidades de crisis; es decir, el dinero funciona como un elemento desestabilizador. En una crisis, las personas se aferran al dinero y prefieren ahorrarlo en lugar de gastarlo, lo que reduce la renta que circula en la economía. De igual manera, Keynes argumenta que el dinero tiene una función pública de hacer circular las mercancías y, al mismo tiempo, es objeto de apropiación privada. O sea que, si las personas deciden ahorrar dinero en lugar de gastarlo, habrá bienes sin compradores y los trabajadores se sumarán a las filas de desempleados.

En el capítulo 17 de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, de 1936, Keynes argumenta que hay fenómenos en el sistema financiero análogos al atesoramiento de dinero, es decir que causan interrupciones

en la economía. Por lo tanto, la decisión de invertir dinero en el mercado financiero en lugar de realizar una inversión productiva o gastar en bienes y servicios es una decisión que tiene consecuencias macroeconómicas sobre los ingresos y el empleo.

Marx versus Keynes

A pesar de sus afinidades, Marx y Keynes tienen diferencias importantes. La principal es que Marx se interesaba por comprender el funcionamiento del capitalismo para superarlo. Era un militante, un socialista, un revolucionario. Consideraba que no había salida a los problemas de la humanidad dentro del capitalismo puesto que este es un modo de producción basado en la explotación "del hombre por el hombre".

Keynes, por el contrario, buscaba comprender la dinámica del funcionamiento del capitalismo para "salvarlo de sí mismo", especialmente defendiendo el rol del Estado y sus instrumentos estabilizadores del sistema. Keynes defendía políticas para lograr el pleno empleo y la regulación de los bancos y del sistema financiero.

Sin embargo, desde una perspectiva marxista, es posible defender medidas keynesianas que promuevan el bienestar social, reduzcan la arbitrariedad del libre mercado y disminuyan las desigualdades, medidas que, en última instancia, fortalecen a los trabajadores. Para reconciliar a Keynes y a Marx, las "reformas" dentro del capitalismo no son fines en sí mismas, sino un medio para un proceso educativo, participativo y movilizador en el que los trabajadores toman conciencia de su lugar en la historia.

Finalmente, tenemos el ejemplo de un autor como Michal Kalecki (1899-1970), marxista polaco dedicado al estudio de la macroeconomía. Escribió antes que Keynes y desde un lugar diferente (él estaba en Polonia y Keynes, en Inglaterra), pero llegó al mismo principio de demanda efectiva a partir del análisis de los esquemas de reproducción que Marx presenta en el segundo libro de *El Capital*. Obviamente, Kalecki, en tanto que marxista, utilizó una metodología diferente para realizar el análisis. Por ejemplo, diferenció el consumo de los trabajadores del consumo de los capitalistas e incluyó elementos relacionados con la distribución del ingreso entre clases sociales. En otras palabras, utilizó categorías marxistas y llegó a conclusiones muy similares a las de Keynes en el campo de la macroeconomía. De esta manera, es posible cultivar una perspectiva marxista y utilizar un conjunto de herramientas macroeconómicas consideradas keynesianas.

Para saber más

- Para quienes deseen leer directamente de la fuente, las obras esenciales de Marx y Keynes son *El Capital* (1867) y *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936). Son libros que merecen ser estudiados.
- Kalecki tiene un artículo breve que vale la pena leer titulado *Aspectos políticos del pleno empleo* (1943).
- Existen varios libros importantes de intérpretes de Marx y de Keynes. En Brasil, se pueden encontrar el libro de José Paulo Netto y Marcelo Braz titulado *Economía política, uma introdução crítica* (Cortez, 2021) y el libro de Luiz Gonzaga Belluzzo, *O tempo de Keynes nos tempos de capitalismo* (Contracorrente, 2016).
- Sobre los inicios de la carrera de Marx y su formación como militante y revolucionario, se recomienda la película *El joven Karl Marx*, dirigida por Raoul Peck (2017).
- En su canal de YouTube, Juliane Furno tiene un minicurso titulado *Valor, dinheiro e capital em Marx*.

Capítulo III: Neoliberalismo

Algunos consideran que el neoliberalismo es la ideología responsable de muchos de nuestros problemas: crisis financieras, desigualdad, desastres ambientales y afectaciones a la salud mental de quienes no encuentran su lugar en un mundo marcado por el individualismo y la competencia desenfrenada. De hecho, comprender el neoliberalismo nos permite explicar en gran medida cómo se organiza el capitalismo contemporáneo, la ideología que lo impulsa, las políticas económicas imperantes y la racionalidad que rige el comportamiento de las personas y las instituciones. Este capítulo aborda estas cuestiones explorando el concepto de neoliberalismo.

Del liberalismo al neoliberalismo

Para entender qué es el neoliberalismo es necesario dar un paso atrás y recordar que el liberalismo —la concepción política de la economía política clásica que discutimos en el capítulo 2, tributaria de las concepciones de "derecho natural" o "iusnaturalismo"— defendía la idea de que la libertad de intercambio y el libre comercio constituyen la forma "natural" de organización social, que se libera así de la dominación divina y de los Estados absolutistas.

John Locke (1632-1704) fue el principal referente en el campo de la ciencia jurídica liberal y argumentó que entre los derechos naturales del hombre se encontraba, sobre todo, el derecho a la propiedad privada, que era el ingrediente fundamental para la consolidación del capitalismo como modo de producción basado en la propiedad privada de los medios de producción.

Adam Smith, mencionado también en el segundo capítulo, llegó a ser conocido como el "padre del liberalismo" y su teoría recupera a Locke y las premisas del "derecho natural". El liberalismo económico parte del

principio de que existe una justificación moral para defender el interés particular y egoísta de los individuos, ya que la búsqueda del propio interés trae ventajas a la comunidad, como vimos con el ejemplo del "panadero benevolente". Recordemos: el panadero no hace pan por benevolencia ni porque quiera alimentar a la comunidad, sino porque piensa en el beneficio que obtendrá al venderlo. Para el liberalismo, si todos piensan en obtener beneficios vendiendo o comprando algo, el resultado es el bien común.

La imagen de la "mano invisible", creada por Smith, busca explicar cómo el mercado organiza naturalmente la economía al equilibrar virtuosamente la oferta y la demanda en una competencia justa que beneficia a todos. En este enfoque, el Estado está por fuera del organismo económico; el mercado se rige por leyes naturales y está dotado de un mecanismo de autorregulación. Se considera que la mejor política es dejar que las cosas sigan su curso normal, por eso, el papel del Gobierno se centra principalmente en administrar el sistema de justicia y de seguridad, sin intervenir en el mercado.

Sin embargo, el liberalismo se enfrentaría a una grave crisis en 1929 con la quiebra de la Bolsa de Nueva York y la gran depresión económica. Se descubrió, de forma práctica, que la economía no tiende al equilibrio y que el desempleo no solo es resultado de quienes no quieren trabajar. Así, como teoría económica hegemónica, el liberalismo fue gradualmente perdiendo influencia, y principalmente tras la publicación de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, de John Maynard Keynes, y por la acción de los Gobiernos, que empezaron a intervenir en la economía y los mercados para garantizar un nivel adecuado de actividad económica.

Aunque las ideas keynesianas cobraron impulso y se convirtieron en la forma dominante del pensamiento económico, los herederos del liberalismo no dejaron de organizarse y, ya en la década de 1940, fundaron una nueva escuela de pensamiento, conocida como "neoliberalismo". El origen se encuentra en los debates de la Sociedad Mont Pèlerin, una organización internacional de economistas e intelectuales que defendían el liberalismo clásico y el libre mercado. En su reunión de 1947, la Sociedad expresó que "los valores centrales de la civilización están en peligro. En grandes áreas de la superficie de la Tierra, las condiciones esenciales de la dignidad humana y de la libertad humana ya han desaparecido. En otras, se encuentran bajo constante amenaza por el desarrollo de las tendencias políticas actuales".

La crítica neoliberal se centró en el "exceso" de intervención estatal, que compromete las libertades individuales y es capturada por intereses corporativos, vulnerables a la presión de sindicatos y movimientos de la sociedad civil. Esta crítica a las debilidades del Estado se concretó en el concepto de Estado providencia (o Estado de bienestar) de Friedrich Hayek (1899-1992), principal exponente de la escuela austriaca. Para este autor, este tipo de Estado sería incapaz de conservar los principios de la "sociedad abierta". De ahí que el Estado providencia fuera visto como una amenaza para la libertad individual y para la "competencia creativa", que constituiría la base de la prosperidad humana. Buscando proteger al ciudadano de las desgracias del destino, el Estado, aparentemente benévolo, terminaría en realidad generando ineficiencia y clientelismo, pagados por el mismo ciudadano al que a primera vista pretendía ayudar.

En este contexto, el neoliberalismo surge como una refundación del liberalismo. Se trata de un nuevo liberalismo que rechaza la idea de un "orden natural" impulsado espontáneamente por el mercado y que afirma la necesidad de un "orden construido", en el que el Estado debe promover la competencia entre las fuerzas económicas y crear las condiciones para el funcionamiento eficiente de la economía.

La metáfora del "código de tránsito" sirve como ejemplo para destacar la diferencia entre liberalismo y neoliberalismo. En el liberalismo, la función del Estado es asegurar el buen funcionamiento del mercado y, para ello, no puede intervenir demasiado, pero tampoco puede estar ausente. Como en el tráfico, si no hay reglas, los coches chocan y los peatones son atropellados. La crítica del neoliberalismo al liberalismo es

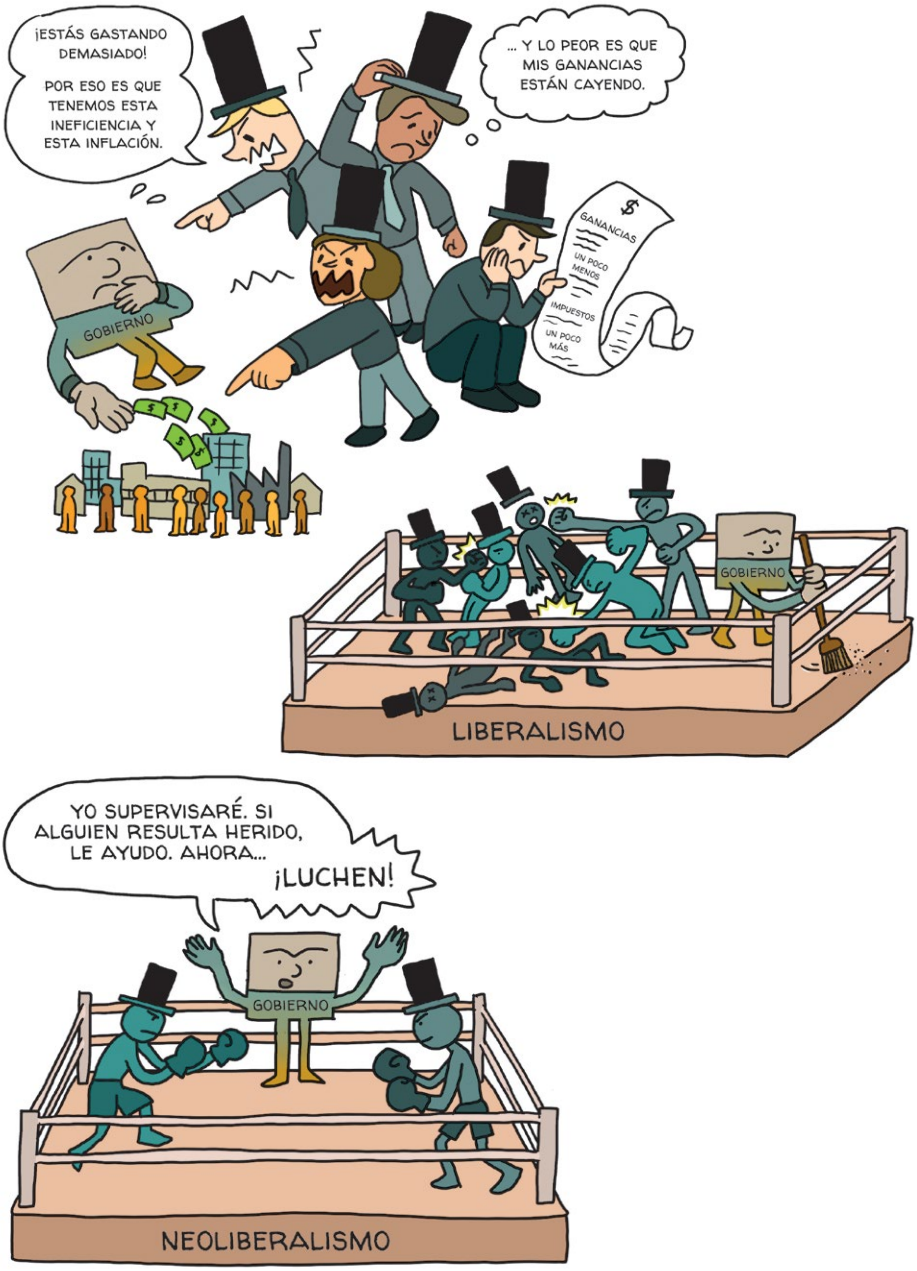
que esa "naturalidad" no existe. Ya no hay *laissez faire, laissez passer* (dejen hacer, dejen pasar). Los neoliberales parecen haber comprendido que la economía no camina sola; por sí sola, tropieza.

En resumen, parte de la filosofía política del liberalismo es que el mercado es capaz de organizar una economía pero ahora con un papel redefinido para el Estado, que ya no solo garantiza el derecho a la propiedad y "deja que la economía funcione libremente", sino que se encarga de garantizar la competencia y el libre mercado.

Pero a pesar de todo esto, el neoliberalismo no alcanzó la primacía porque la sociedad leyera a sus autores y se convenciera de sus ideas, sino porque las élites supieron instrumentalizar sus ideas, especialmente durante las crisis económicas que experimentaron los principales países que adoptaron las políticas intervencionistas conocidas como Estado de bienestar. El neoliberalismo cobra relevancia porque culpa al Estado intervencionista y al conjunto de derechos sociales de la crisis que azotó a estas naciones a finales de la década de 1970. Los defensores del neoliberalismo argumentaban que el Estado permisivo expandió excesivamente el gasto público e impuso barreras al libre funcionamiento del mercado que desembocaron en la crisis.

Como veremos en la segunda parte de este libro, la crítica al funcionamiento de los Estados de bienestar fue una reacción de clase ante

el fortalecimiento de los trabajadores y las pérdidas en el ámbito económico. El neoliberalismo fue el instrumento esencial para una ofensiva de clase iniciada en los países centrales en la década de 1980.



El neoliberalismo como racionalidad

El neoliberalismo es más que una ideología o una fórmula de política económica. Es también un sistema normativo y una racionalidad que reside en nosotros y en nuestras instituciones. Una racionalidad que guía nuestras acciones desde afuera hacia adentro y desde adentro hacia afuera y que legitima este sistema.

La premisa básica del neoliberalismo es que la competencia es el motor del sistema. Es decir, la disputa entre individuos por la apropiación de la riqueza en la sociedad es vista como la base del bienestar colectivo. Por lo tanto, cuanto más compitan las personas entre sí, mejor será el sistema.

La racionalidad del neoliberalismo también se basa en la valoración del riesgo. Se considera que una persona en riesgo produce más y, por ende, será más eficiente en lo que hace. El riesgo de quedar desempleado, el riesgo de llegar a una vejez sin recursos, sin pensión pública ni red de seguridad social... En este contexto, un sistema que le da trabajo a una persona, pero no le garantiza estabilidad, es un sistema más eficiente que aquel que garantiza ingresos y estabilidad laboral. La idea de valorar el riesgo y, en consecuencia, devaluar el bienestar estatal es una idea inherente al neoliberalismo.

En la lógica neoliberal, se asume que el asistencialismo estatal conlleva una pérdida de eficiencia para la sociedad, como si se premiara a las personas improductivas y se penalizara (con impuestos) a las más productivas. Esta es la base de una comprensión más conservadora de la política social, en general, y de la política fiscal, en particular. El neoliberalismo justificó la reducción de impuestos sobre la renta y el patrimonio de los más ricos argumentando que esto fortalece el espíritu emprendedor y hace que el sistema sea más eficiente. Por otro lado, las propuestas de elevar los impuestos a los más ricos y las transferencias de renta a los más pobres se consideran injustas e ineficientes para el sistema.

La racionalidad neoliberal concibe todo en términos de "eficiencia", partiendo de la premisa de que el bienestar colectivo es resultado de decisiones individuales y del buen funcionamiento del mercado. Además, la propia palabra *social* se vacía de significado, al igual que la idea de desarrollo, que se convierte en un subproducto espontáneo de las fuerzas del mercado y no, como quería Celso Furtado (1920-2004), en una intención política.

El neoliberalismo sitúa al individuo en el centro y utiliza la teoría económica neoclásica como base metodológica. Se diferencia de Keynes y de Marx, que parten ambos de las llamadas "teorías organicistas", que consideran la sociedad en su conjunto para explicar sus fundamentos. La teoría neoclásica y el neoliberalismo, en cambio, consideran al individuo como el elemento que explica la sociedad. Por ejemplo, parte de la teoría neoclásica no estudia el racismo como un problema estructural, sino como un problema individual que puede resolverse con incentivos de mercado. Lo mismo ocurre con el desempleo, que, como ya lo mencionamos, se considera un problema del individuo. En otras palabras, el desempleo no sería resultado del funcionamiento defectuoso de una economía, sino de las capacidades de cada persona.

Así, tenemos una sociedad organizada entre ganadores y perdedores. La desigualdad se naturaliza y se elimina la responsabilidad de la sociedad en el bienestar colectivo. De hecho, la misma palabra *sociedad* fue negada por Margaret Thatcher (1925-2013), quien afirmó que no existe "la sociedad", que solo existen familias e individuos. La primera ministra británica también afirmó que la economía es un instrumento cuyo objetivo es transformar el alma de las personas. En esta visión, el alma de las personas es la lógica subjetiva subyacente al neoliberalismo: la racionalidad de los individuos como empresas —el emprendedurismo—, según la cual todo lo que hace el individuo es para su propio beneficio y para maximizar su eficiencia.

La racionalidad neoliberal sitúa la lógica económica en el centro del proceso. La idea es crear mercados donde no los hay y, donde no es posible crearlos, actuar con una lógica de mercado. Como dijo Hayek, el sistema de precios es una especie de mentalidad social; es lo que otorgará objetividad y reducirá la arbitrariedad de los individuos, de la sociedad y de los Estados. Y es esta mentalidad de la sociedad la que la guiará hacia donde debe ir. Así pues, la mercantilización de la sociedad es un objetivo del neoliberalismo como sistema normativo. La lógica económica se utiliza para gestionar el hogar, las relaciones sociales e incluso las redes sociales, como Instagram. El sujeto neoliberal maximiza los "me gusta".

Límites morales del mercado

Hay todo un debate sobre los límites morales del mercado. En el libro *Lo que el dinero no puede comprar*, Michael Sandel ofrece una reflexión muy interesante sobre qué impide la mercantilización de todas las esferas sociales. No todo puede transformarse en mercancía: si hablamos de

vender a un niño en el mercado, sería absurdo porque existe un límite moral. Pero, por otro lado, algunas personas pueden considerar normal vender un órgano. También podemos contratar a una mujer que acepte un acuerdo de "gestación subrogada" y algunas personas pueden considerarlo normal. Es posible comprar el derecho a matar un elefante en África y esto puede no chocar a todos. Y así sucesivamente. Existen límites al mercado que enfrentan una objeción moral; es decir, es imposible que el neoliberalismo se materialice como un sistema completamente amoral en el que el mercado imponga plenamente la justicia social precisamente porque existen límites morales. Y lo que está detrás del neoliberalismo es, en realidad, una moral individualista fundada en la corriente filosófica utilitarista.

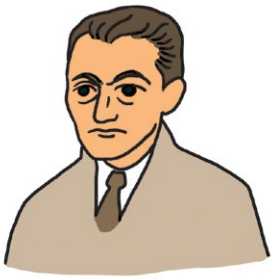
Sandel también da el ejemplo de una fila. Una fila es un criterio ético para determinar quién va primero. Quien llegue primero será atendido primero. Pero puede haber otros criterios, como, por ejemplo, que las personas mayores vayan al frente. El neoliberalismo propone mercantilizar el acceso a la fila. Algunas personas pueden ir al parque de atracciones y comprar una entrada para saltarse la fila, que es más cara que la entrada sin fila. En las aerolíneas, por ejemplo, hay clientes VIP que entran por una fila especial. Estos ejemplos, sin embargo, no son preocupantes en comparación con la fila para un trasplante de corazón. Aceptar que quienes tienen dinero puedan saltarse dicha fila sería institucionalizar un privilegio y relativizar el derecho a la vida de quienes tienen menos.

Por muy críticos que seamos con el neoliberalismo, llevamos en nuestro interior principios para sobrevivir en una sociedad en la que la competencia con otros individuos es crucial para nuestro éxito. Así, el neoliberalismo desmantela los lazos de solidaridad, los bienes públicos y la responsabilidad que tenemos hacia los demás. El "otro" se convierte simplemente en el desempleado, en el pobre, en alguien que no se ha posicionado adecuadamente en el mercado laboral. El neoliberalismo redefine la idea misma de justicia social, que se entiende como el resultado del funcionamiento eficiente de los mercados, y no como algo construido políticamente por la sociedad según criterios éticos y morales.

La profesora Wendy Brown, autora del libro *En las ruinas del neoliberalismo*, argumenta que los principales enemigos de la democracia no son los antidemócratas. Es el propio neoliberalismo el que corrompe y corroe la sociedad desde adentro al vaciar el sentido de colectividad y eliminar la esperanza de la población, que ya no se identifica con esa estructura ni con las instituciones que la sustentan. Por lo tanto, la democracia es incompatible con el neoliberalismo, que exacerba las desigualdades sociales, debilita los lazos de solidaridad y deslegitima las instituciones representativas. Como veremos desde una perspectiva histórica en la segunda parte del libro, la deconstrucción de los Estados de bienestar en los países centrales, el aumento de las desigualdades y las reformas neoliberales han provocado la crisis de las democracias occidentales y del propio neoliberalismo.

Para saber más

- El libro *La nueva razón del mundo* (Gedisa, 2013), de Christian Laval y Pierre Dardot, es un preciso retrato de cómo funciona el mundo actual y cómo el neoliberalismo opera como una racionalidad compartida por todos.
- Wendy Brown también explora el poder del neoliberalismo para disolver los valores que sustentan las democracias liberales en el libro *En las ruinas del neoliberalismo* (Traficantes de Sueños, 2021).
- En este capítulo analizamos los límites morales del mercado, tema del libro *Lo que el dinero no puede comprar* (Editorial Debate, 2013), de Michael Sandel.
- Para quienes leen en inglés, el libro *The Road from Mont Pelèrin – The Making of the Neoliberal Thought Collective* (Harvard University Press, 2009), editado por Philip Mirowski y Dieter Plehwe, examina toda la construcción del pensamiento neoliberal desde sus orígenes.
- El artículo de Alfredo Saad Filho titulado "Neoliberalismo: Uma análise marxista" (*Revista Marx e o Marxismo* volumen 3, número 4, enero/junio de 2015) ofrece una buena interpretación marxista del tema. Está disponible en línea.
- La película *Yo, Daniel Blake*, dirigida por Ken Loach y estrenada en 2016, revela el impacto del neoliberalismo en varias dimensiones de la vida de un ciudadano de Inglaterra.



Capítulo IV: Desarrollo, subdesarrollo y dependencia

El debate sobre desarrollo, subdesarrollo y dependencia es uno de los más antiguos en América Latina, pero sigue siendo muy actual. Esto se debe a que, a pesar de que América Latina ha experimentado cambios importantes en su estructura productiva (especialmente durante el periodo más acelerado de su industrialización), el subdesarrollo tiene raíces profundas en la sociedad y abarca muchos más elementos que el de un sistema basado en una economía primario-exportadora.

Además, incluso al experimentar mayores grados de autonomía política y económica, la dependencia también se manifiesta como una relación estructural. Romper con estas ataduras requiere transformaciones cuantitativas, pero sobre todo cualitativas, impulsadas con radicalidad y voluntad política colectiva. Los problemas de la sociedad latinoamericana actual reflejan la conformación de una estructura que ha estado vigente desde nuestra colonización y, por lo tanto, el tema de la dependencia y el subdesarrollo es fundamental para una comprensión menos fragmentada y más holística de la economía de América Latina.

Celso Furtado, desarrollo y subdesarrollo

El primer paso para comprender las características del desarrollo y del subdesarrollo es dejar de lado la idea de que el subdesarrollo es una etapa de un proceso histórico que conduce al desarrollo. Cabe precisar que el concepto de un "país subdesarrollado" es diferente del de un "país en desarrollo". Este último lleva a creer que el país está en proceso de desarrollo; en cambio, el de subdesarrollo destaca que para ese país no

hay un camino natural hacia el desarrollo pero que la condición de subdesarrollo debe superarse.

Celso Furtado, uno de los principales exponentes de este tema, decía que el desarrollo y el subdesarrollo nacieron "el mismo día" porque se originaron en el mismo proceso histórico: la constitución del capitalismo y del comercio internacional. Anteriormente había desigualdades entre países metropolitanos y países coloniales, pero las nociones de "desarrollado" y "subdesarrollado" tienen su origen en el comercio internacional, ya sobre bases plenamente capitalistas, desde el advenimiento de la Revolución Industrial, a finales del siglo XVIII.

Esto significa que, en un marco de pensamiento como este, los países que hoy son considerados desarrollados no eran, ayer, subdesarrollados. En la estructura de la dinámica internacional e industrial del capitalismo, los países ya son calificados de esta manera y lo que caracteriza su desarrollo es la forma en que estos —que también son los países del capitalismo central— promueven y propagan el progreso técnico. El desarrollo y el subdesarrollo son estructuras distintas de producción y consumo.

Además, los países desarrollados utilizaron el excedente de mano de obra e ingresos de sus industrias para reinvertirlo en sus propias economías nacionales. Así, fortalecieron sus sistemas de producción y generaron más empleos y más industrias. El avance de su industrialización

terminó absorbiendo a muchos trabajadores y destruyendo las formas de producción "precapitalistas". Sin embargo, a medida que todos los trabajadores eran absorbidos por el mercado laboral, los salarios comenzaron a subir porque, según la ley de la oferta y la demanda, si hay poca gente buscando trabajo, los salarios tienden a aumentar. Como los capitalistas no querían que sus ganancias se redujeran debido al incremento de los salarios de los trabajadores, y como necesitaban seguir expandiendo la producción, se vieron obligados a invertir en nuevas tecnologías, especialmente en aquellas que ahorraban mano de obra y potenciaban la productividad. Esto fue fundamental para que los países desarrollados continuaran su desarrollo, ya que la clase empresarial concentró sus inversiones en innovaciones técnicas en la industria a gran escala.

En los países subdesarrollados, ocurrió lo contrario. Primero, el excedente generado por la exportación de productos primarios, en lugar de destinarse al desarrollo industrial, fue absorbido por las élites que buscaban imitar o, en palabras de Celso Furtado, "mimetizar" el patrón de consumo de las élites de los países centrales. Pero había diferencias: las élites de los países centrales consumían perfumes producidos

internamente en sus propios países, mientras que las élites de América Latina, para consumir perfumes, necesitaban importarlos. Es decir que el esfuerzo colectivo nacional de muchos trabajadores para generar ingresos mediante las exportaciones fue utilizado por una pequeña élite que hizo que este dinero regresara al extranjero, creando empleos e ingresos en el exterior.

Además, la industrialización en los países subdesarrollados se produjo utilizando tecnología generada en los países centrales, que, como dijimos, ahorraban mano de obra. Por lo tanto, la industrialización no se produjo localmente reemplazando las actividades precapitalistas ni los servicios de bajo valor añadido, sino de forma paralela con su permanencia. Pero debido a la existencia de un excedente estructural de mano de obra —una legión de desempleados o subempleados—, los salarios no pudieron aumentar. Al no haber aumento salarial, los capitalistas no tuvieron incentivos para invertir en ciencia y tecnología, y en este caso, el progreso técnico fue más lento y condenó a los países a una inserción subordinada en el mercado internacional. Así, en el subdesarrollo se produjo una modernización de los patrones de consumo de las élites sin una modernización de la estructura productiva, y con subempleo y mala distribución de los ingresos.

El subdesarrollo comprende un proceso histórico en el que la difusión y asimilación del progreso técnico se dan de forma muy lenta y desigual, y en el que los frutos del progreso y el aumento de la productividad

del trabajo han conducido a una trayectoria de desigualdad y heterogeneidad estructural (a nivel de la producción) y social (a nivel de las relaciones laborales y sociales).

El deterioro de los términos de intercambio y la importancia de superar la trampa del subdesarrollo

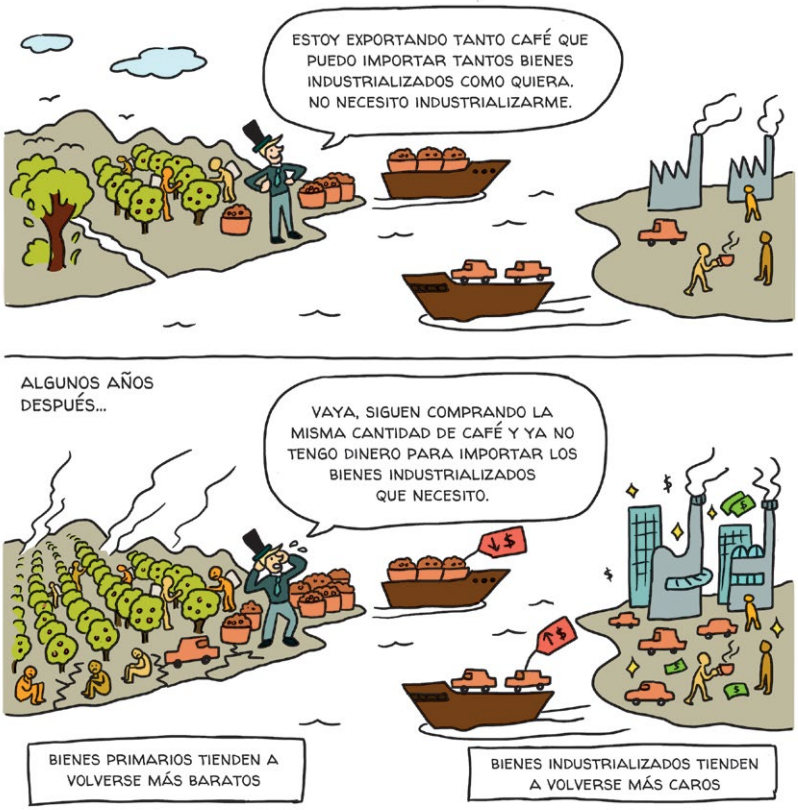
Hasta finales de la década de 1940, se mantuvo vigente la teoría de la "ventaja comparativa", concebida originalmente por David Ricardo (1772-1823), uno de los teóricos más importantes de la economía política clásica. Esta teoría sostiene que todos los países podrían beneficiarse del progreso técnico mediante el comercio internacional y, así, acceder a una mayor gama de bienes a precios más bajos que si los produjeran ellos mismos. Países como Brasil y Colombia, con abundantes tierras, mano de obra disponible y poco capital, deberían especializarse en la producción y exportación de productos primarios, mientras que los países industrializados, con un alto nivel tecnológico, se concentrarían en producir bienes manufacturados. De esta manera, los países subdesarrollados no necesitarían pasar por todo ese proceso previo de años de acumulación de capital para invertir en la industria, ya que podrían acceder a todos los productos manufacturados importándolos, y los recursos para ello les llegarían de la exportación de lo que América Latina produce mejor: materias primas.

Pero resulta que, en 1949, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó un informe conocido como el *Manifiesto de 1949* en el que, con base en una investigación sobre los precios de los bienes manufacturados en comparación con los bienes primarios a lo largo de cien años, concluyó que, contrariamente a la tendencia al equilibrio, había una tendencia al deterioro de los términos de intercambio de los bienes primarios en relación con los bienes manufacturados. En otras palabras, a lo largo del tiempo, quienes se especializan en bienes primarios deben producir cada vez más bienes para seguir importando la misma cantidad de bienes manufacturados.

Esta pérdida de valor de los productos primarios en relación con los bienes manufacturados se produjo por dos razones. La primera es que los productos manufacturados tienden a incorporar tecnología y mano de obra más calificada, con salarios más altos que se trasladan a los precios finales. Por otro lado, las materias primas no incorporan tanta tecnología a nivel de diferenciación del producto, ni añaden salarios altos,

tanto porque no requieren mano de obra especialmente calificada como porque en los países periféricos la actividad sindical suele ser mínima y los salarios, bajos.

TEORÍA DEL DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO



Hay otro elemento a tener en cuenta relacionado con la estructura de precios en diferentes tipos de mercados. En el mercado de productos primarios —las *commodities*—, los precios están determinados por la oferta y la demanda y, en general, son los mismos para todos los países. Estos son ejemplos de mercados que se acercan al concepto de *libre competencia*. Por otro lado, los precios de los productos manufacturados se forman mediante estructuras oligopólicas capaces de generar mayores márgenes de beneficio. Un buen ejemplo es el mercado de neumáticos. Por ejemplo, actualmente en Brasil, existen aproximadamente ocho

grandes empresas extranjeras que venden neumáticos y que pueden fijar sus precios muy por encima de los costos de producción. Por lo tanto, hay una tendencia al alza en el precio de los productos manufacturados (que importamos), mientras que el precio de los productos que vendemos se mantiene bajo y depende de la oferta y la demanda globales, con menos margen de maniobra en la fijación de precios.

Sin embargo, existe otro factor que mantiene a las economías periféricas encerradas en una cierta *trampa del subdesarrollo*: se trata del hecho de que la elasticidad-ingreso de las importaciones en los países centrales es baja. Esto significa que, cuando el ingreso disponible aumenta en los países industrializados, la demanda de productos primarios tiende a no aumentar en la misma proporción. Después de todo, no es porque el ingreso haya aumentado que las personas querrán consumir más café, más soja o más plátanos.

En cambio, la elasticidad-ingreso del consumo de bienes manufacturados es mayor. Esto quiere decir que, cuando el ingreso nacional aumenta en los países subdesarrollados, las élites económicas nacionales desean más bienes de consumo manufacturados. Y como estos no se producen internamente, tendrán que ser importados; es decir, el aumento del ingreso interno se filtra al exterior, manteniendo a los países subdesarrollados y poco industrializados aprisionados en esta trampa creciente, que es producir y exportar más productos primarios para financiar el patrón de consumo de una parte privilegiada de su población.

Siendo testigos del deterioro de los términos de intercambio, los autores de la CEPAL sugirieron que la manera de que los países periféricos superaran esta trampa era invertir en industrialización. Consideraban que industrializar la periferia era la mejor forma de constituir una estructura productiva capaz de satisfacer el mercado interno, creando un sector con mayor valor agregado y mayores externalidades que le permitiera romper con su destino de eterna exportadora de materias primas y consumidora de productos manufacturados importados. Esto, además, no se trataba de un problema que involucrara solo el deterioro de los precios, sino otros factores: la vulnerabilidad a las crisis externas; la tendencia crónica a la inflación debido a una agricultura subdesarrollada y que se volcaba hacia el mercado interno; un mercado de consumo que no se desarrolló plenamente porque los salarios eran bajos; y una tendencia a los desequilibrios externos en la balanza de pagos.

El papel del Estado y la planificación para romper con el subdesarrollo y la dependencia

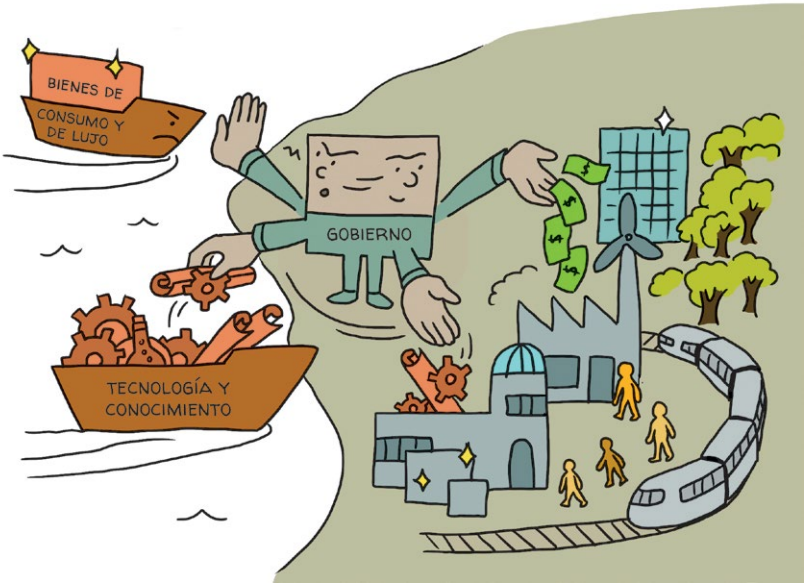
Sin embargo, la industrialización no podía dejarse únicamente a la libre iniciativa del mercado, ya que, debido a sus características, este y sus agentes privados seguirían invirtiendo únicamente en el sector más rentable de la economía y no invertirían capital en aquellos sectores importantes para el desarrollo productivo pero que solo generarían beneficios a largo plazo y requerirían inversiones muy altas.

En la periferia, el Estado desempeña un papel central, ya que es la única entidad capaz de coordinar, planificar y organizar un proceso menos desigual de cambio en las lógicas de producción por medio de la creación de industrias pesadas y la infraestructura necesaria para el desarrollo de otras pequeñas industrias que operarán en función de la demanda generada.

Esta, como señaló Celso Furtado, sería la manera de romper con la dependencia en dos frentes. En primer lugar, la dependencia cultural y productiva. Como dijimos, las élites económicas de América Latina querían imitar los patrones de consumo de las élites de los países centrales y utilizaron el excedente del ahorro nacional para importar productos de alta tecnología. La dependencia ocurre entonces en el campo productivo porque la tecnología importada de los países centrales ahorra mano de obra. Así, incluso cuando hay industrialización, persiste un excedente

de trabajadores desempleados y subempleados con bajos salarios, lo que forma un mercado laboral heterogéneo, con pocos trabajadores calificados integrados a la dinámica industrial y millones más en actividades de servicios, especialmente de servicios personales.

EL ROL DEL ESTADO PARA ROMPER CON LA DEPENDENCIA EXTERNA

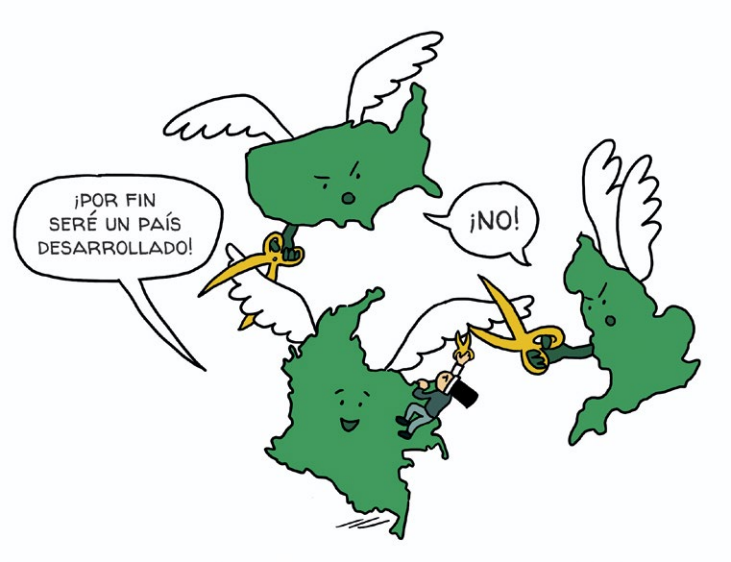


Esto es lo que Furtado denominó una *estructura dualista* en la que coexisten formas de producción arcaicas y modernas. Es decir, mientras una parte de la sociedad se articula con la forma de producción capitalista, otra parte conserva formas precapitalistas. El Estado, por lo tanto, debería actuar en esa dirección, orientando el uso del excedente en el mercado interno y creando condiciones para la generación de empleo calificado, además de impulsar políticas públicas para luchar contra las desigualdades de ingreso y riqueza, reducir el desempleo y aumentar los salarios.

Dicha acción estatal es fundamental para reducir la llamada dependencia externa, que es una situación estructural impulsada por el subdesarrollo en la que el comportamiento y la dinámica de crecimiento de las economías periféricas dependen del comportamiento y las decisiones de política económica que se toman en los países centrales. Así, cuando se producen crisis, o cuando los países centrales deciden consumir menos

de nuestros productos, nuestra economía también entra en crisis, sin posibilidades autónomas de mantener su mismo nivel de dinamismo.

El segundo frente de la dependencia externa es la dimensión política. Sería ingenuo pensar que los países desarrollados y centrales, muchos de ellos con rasgos imperialistas, no reaccionarían al desarrollo autónomo de los países periféricos. El desarrollo y el subdesarrollo son dos caras de la misma moneda. En muchos momentos de la historia, se han impulsado golpes de Estado para "cortar las alas" de los países periféricos que se atrevieron a enfrentarse al capital internacional y a enfocarse en su desarrollo nacional. Por lo tanto, enfrentar la dependencia y superar el subdesarrollo no tiene que ver solo con el orden económico, sino con la resistencia política de los países centrales y las élites económicas nacionales que se benefician del subdesarrollo.



Celso Furtado, en los escritos de su última fase teórica, a partir de la década de 1970, se dedicó a postular que la lucha por la superación del subdesarrollo es, ante todo, una lucha por cambios cualitativos. Cambios que implican esfuerzos y movilización política, ya que la búsqueda de la soberanía nacional depende de enfrentar la condición de dependencia, y la dependencia no ocurre solo desde afuera hacia adentro. Las élites económicas latinoamericanas, en gran medida asociadas a las élites internacionales, pueden oponerse a un desarrollo nacional que reduzca las

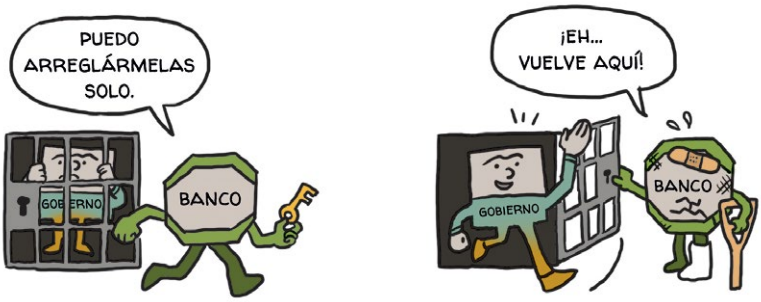
desigualdades de ingresos y de riqueza y que permita aumentar el costo de la mano de obra y fortalecer la autonomía de los trabajadores.

Para saber más

- Celso Furtado cuenta con varios libros que profundizan en las ideas de este capítulo, entre ellos, *Breve introducción al desarrollo* (Fondo de Cultura Económica, 1983) y *El desarrollo económico: un mito* (Siglo XXI, 1975).
- El libro *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL* (Fondo de Cultura Económica, 1998) reúne los textos más representativos del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), escritos por Raúl Prebisch, Celso Furtado y Maria da Conceição Tavares, entre otros autores.
- Fernanda Graziella Cardoso escribió *Nove clássicos do desenvolvimento econômico* (Paco Editorial, 2019), que ofrece una excelente introducción al pensamiento de Celso Furtado, Raúl Prebisch y Gunnar Myrdal, entre otros.
- Ricardo Bielschowsky publicó un libro importante sobre el tema del capítulo: *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964)* (Contraponto, 2004).
- También recomendamos la película *O longo amanhecer – Cinebiografia de Celso Furtado* (*El largo amanecer – Una película biográfica de Celso Furtado*), dirigida por José Mariani (Andaluz, 2006).

PARTE 2: TRANSFORMACIONES EN EL CAPITALISMO GLOBAL Y EL MUNDO POSPANDÉMICO

2



Capítulo V: Orden liberal, crisis de 1929 y New Deal

La segunda parte de este libro está dedicada a analizar la evolución del capitalismo global en términos históricos. También presenta una visión general de esta evolución con el objetivo de aportar lecciones para comprender el mundo actual y, por ende, pensar en el futuro. La idea central de esta discusión histórica es que no hay una linealidad en la evolución del capitalismo global. Es decir, lo que experimentamos hoy no es el resultado de avances tecnológicos y de un aprendizaje social continuo, sino de los conflictos entre clases sociales y entre naciones. Así, la economía internacional, a lo largo de la historia del capitalismo, oscila entre un patrón de organización más liberal y otro más regulado.

En esta visión general, nuestro punto de partida es el orden liberal del siglo XIX bajo la hegemonía inglesa, responsable de la difusión internacional del capitalismo.

Revolución Industrial, hegemonía inglesa y difusión del capitalismo en el siglo XIX

Karl Polanyi (1886-1964), en su libro clásico *La gran transformación*, define el periodo comprendido entre el Congreso de Viena y la Primera Guerra Mundial (1914-1918) como el de consolidación del orden internacional liberal. Tras la derrota del proyecto imperial de Napoleón en Waterloo, en 1815, el Congreso de Viena rediseñó el mapa político de Europa y permitió a Inglaterra construir el acuerdo internacional necesario para llevar adelante su proyecto liberal.

Inglaterra lideró la constitución del capitalismo, especialmente gracias a su condición de pionero en la Revolución Industrial. En los siglos XVIII y XIX, el país reunió las condiciones necesarias para un desarrollo industrial avanzado, entre ellas la disponibilidad de mano de obra gracias a la abolición de las relaciones de servidumbre y a la revolución agrícola, que mercantilizó la tierra y redujo la subsistencia en el campo. Por lo tanto, existía una gran cantidad de trabajadores que necesitaban vender su fuerza de trabajo para sobrevivir. Además, Inglaterra fue la nación victoriosa del período mercantilista, lo que le permitió generar una acumulación previa de capital y controlar las colonias y los circuitos comerciales internacionales. Inglaterra contaba con la mano de obra, el capital y los mercados.

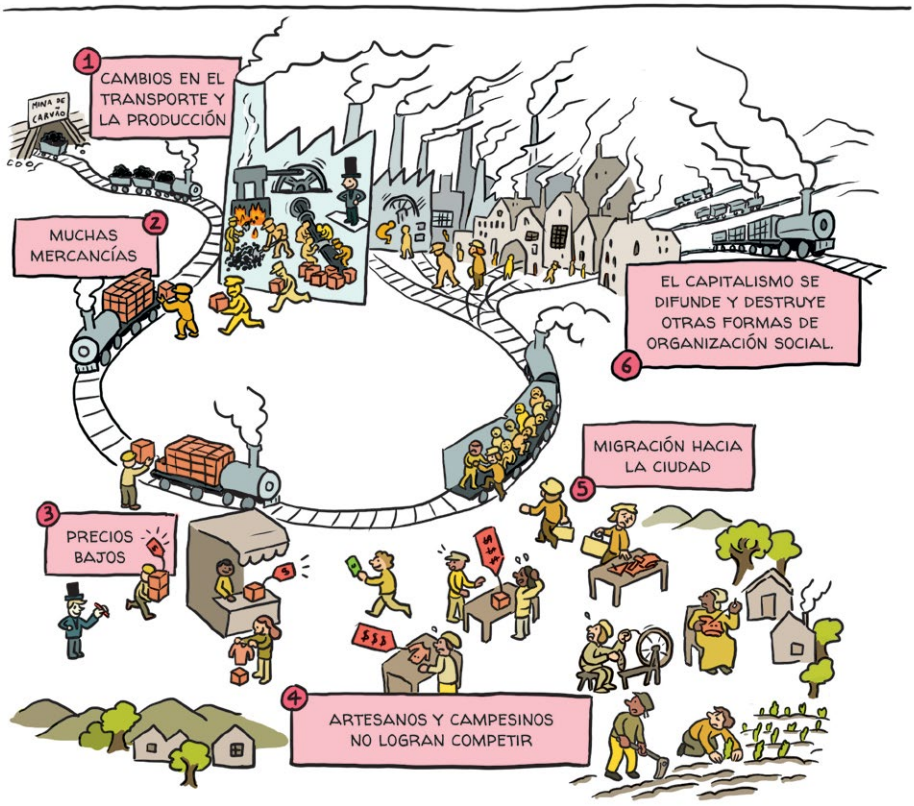
Dadas estas condiciones previas, la Revolución Industrial inglesa creó simultáneamente la demanda y la oferta de mano de obra, la demanda y la oferta de bienes, y revolucionó no solo la industria, sino la economía y las formas de vida. Según la definición de Eric Hobsbawm (1917-2012), la revolución industrial es la "creación de un *sistema fabril* mecanizado que, a su vez, produce en cantidades tan grandes a un coste tan decreciente que ya no depende de la demanda existente, sino que crea su propio mercado".

No todos los sectores productivos son capaces de llevar a cabo una revolución industrial ya que deben tener una amplia capacidad para emplear trabajadores y, al mismo tiempo, crear mercados de consumo. La industria textil cumple estos requisitos porque requiere mucha mano de obra y sus productos satisfacen las necesidades de las masas trabajadoras. Antes la gente confeccionaba su propia ropa o la compraba a los artesanos del pueblo; luego, la ropa empieza a llegar a las tiendas a un precio muy bajo, lo que hace inviable las ventas del artesano local, quien se convierte en una fuente de mano de obra para el sistema fabril. De igual manera, los campesinos comienzan a competir con los alimentos importados —que pagan menos impuestos debido a las políticas de libre comercio— y migran a las ciudades en busca de empleo.

La Revolución Industrial culmina en Inglaterra con el establecimiento del sector manufacturero de maquinaria y equipo. Nacen los ferrocarriles como propiedad de las minas de carbón para transportar el mineral, inicialmente desde la mina hasta la superficie y posteriormente desde el lugar de producción hasta las ciudades. Así, inventada en las

minas de carbón, la locomotora de vapor revolucionó la actividad productiva y permitió una mayor mecanización de la producción.

PRIMERA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL



La expansión del ferrocarril tiene efectos dinámicos en la economía. Algunos son directos, como la demanda de hierro, acero, carbón, vidrio y madera, demanda que impulsa diversos sectores productivos, como la metalurgia. Hay también efectos indirectos, gracias al poder del ferrocarril para abrir e integrar nuevos mercados y reducir los costos de transporte. Así, el ferrocarril amplía la oferta, aumenta la demanda y reduce los costos de producción.

Alrededor de 1860, Inglaterra producía cerca de dos tercios del carbón mundial, la mitad del hierro, más de la mitad del acero y la mitad del algodón. El país monopolizaba la industrialización, que se expandió a través del comercio exterior y permitió, por el lado de la oferta, la reducción de los costos de producción mediante la importación de insumos,

y por el lado de la demanda, la expansión de los mercados de consumo. La economía mundial fue una fuente de expansión para la industria inglesa y sus exportaciones e importaciones crecieron a un ritmo acelerado.

En el auge del liberalismo, Inglaterra comerciaba con economías complementarias. El país establecía vínculos comerciales con una periferia funcional para su desarrollo, especializada en insumos productivos y en alimentos en el marco de una división internacional del trabajo. Al existir poca competencia a sus productos, Inglaterra pudo prescindir del proteccionismo como herramienta de desarrollo. En este sentido, el liberalismo era el instrumento político perfecto para las ambiciones inglesas.

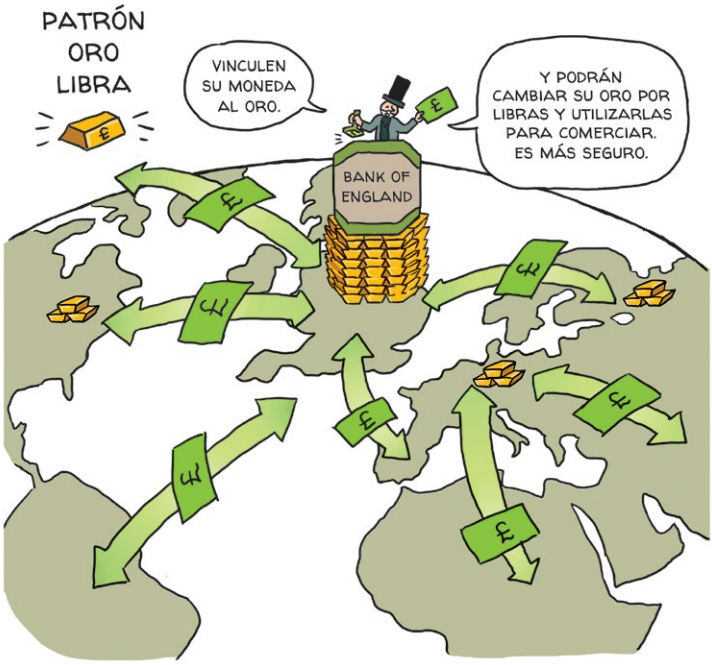
Las otras economías del sistema también se beneficiaban del libre comercio porque vendían sus productos a Inglaterra, la única economía moderna, y adquirían de ella bienes manufacturados. Esta relación con la potencia industrial les permitió a algunos países internalizar las innovaciones inglesas mediante la importación de capital, maquinaria y técnicas de producción.

De esta forma, en un breve periodo que corresponde principalmente a las décadas de 1850 y 1860, se produjo una armonía de intereses en torno al libre comercio y se experimentó el auge del liberalismo económico y

del capitalismo competitivo, en el que las barreras a la movilidad de capital, bienes y personas eran casi inexistentes. En otras palabras, Inglaterra abogaba por el libre comercio para comprar más barato y vender luego, mientras que otros países veían una ventaja en este esquema porque aún no contaban con una industria capaz de competir con Inglaterra.

La expansión del capitalismo inglés fue también la expansión del propio capitalismo, impulsada por la circulación de mercancías, que crean nuevos hábitos de consumo y reorganizan la vida productiva en todo el mundo. En una segunda fase, con el desarrollo de otras potencias industriales, esta complementariedad se transforma en competencia y, así, el liberalismo pierde fuerza y da paso a tensiones proteccionistas.

Por otro lado, los países que pretendían mantener relaciones comerciales y financieras con Inglaterra acaban adoptando el llamado patrón oro, que era la manera en que se organizaba el sistema de pagos en Inglaterra. Hoy en día, las monedas y billetes que utilizamos no están respaldados por ningún metal; el dinero es completamente fiduciario: lo usamos porque todos lo usan y lo usamos para pagar nuestros impuestos. Sin embargo, con el patrón oro el Estado garantizaba que el dinero en circulación valiera una cantidad fija del metal precioso. Y, de ser necesario, el Estado convertía el dinero en circulación en oro.



Para comerciar con los ingleses, se necesitaba oro o libras esterlinas, por lo que muchos países, incluido Colombia, adoptaron el patrón oro. Es decir, el poder económico, comercial y financiero inglés convirtió el oro en una referencia de valor para los países y la libra en la principal moneda nacional.

El capitalismo monopolista y la decadencia inglesa

En las últimas décadas del siglo XIX, el capitalismo experimentó importantes transformaciones, especialmente en Estados Unidos y Alemania. Es el llamado capitalismo monopolista, que modifica la acción de las empresas capitalistas en términos de tecnología, organización de la producción, patrón de competencia y estructura industrial. En esa época surgió un nuevo patrón tecnológico que dio origen a la Segunda Revolución Industrial, proceso que incluía el uso del acero, el motor de combustión interna, la química fina y la electricidad. Aquí, la tecnología se convierte en un arma poderosa de competencia. Además, se intensifica el proceso de división del trabajo con una división sistemática de las tareas productivas.

La estandarización de productos, piezas y componentes es una novedad de la época y un requisito previo para la cadena de montaje. La automatización de la producción transforma el proceso de trabajo, que pierde autonomía frente a la máquina. Las innovaciones aportan mayor eficiencia y permiten la producción en masa, que posteriormente caracterizaría la producción fordista.

Otra transformación importante se produce en la estructura industrial, con el aumento del tamaño de las empresas y la centralización del capital. Este proceso implica, por un lado, la difusión de las sociedades anónimas (empresas con capital en la bolsa de valores), y por el otro, el fortalecimiento de las relaciones entre la banca y la industria. El control del crédito se convirtió en una poderosa arma de competencia, al igual que la formación de monopolios y oligopolios económicos, que no existían en la Inglaterra del siglo XIX.

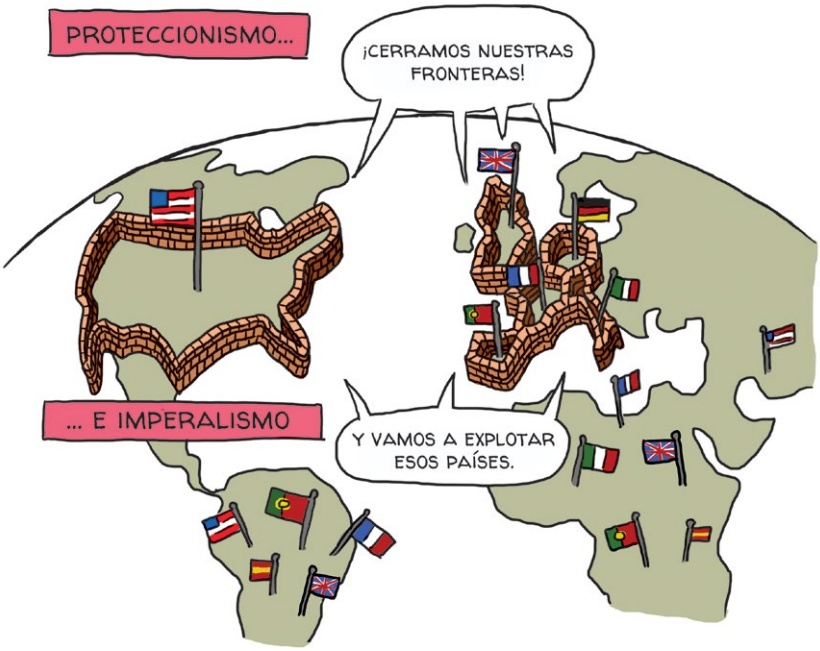
Estas transformaciones implicaron gradualmente la pérdida de la supremacía industrial inglesa ante Estados Unidos y Alemania. El declive inglés puede verse como resultado de su papel de pionero: mientras países como Estados Unidos, Alemania y Francia modernizaban sus instalaciones de producción, Inglaterra se encontraba estancada con un sector productivo obsoleto. Desde la perspectiva del cálculo capitalista,

era racional utilizar la infraestructura de producción ya instalada porque esas inversiones no debían desperdiciarse. Por ejemplo, en Inglaterra, los vagones de ferrocarril aún eran pequeños y las compañías ferroviarias todavía pertenecían a las minas de carbón, mientras que, en Estados Unidos, el uso del ferrocarril era mayor y su gestión, más eficiente. En este sentido, el sistema de producción británico se encontraba estancado en el antiguo modelo, con poca capacidad para adaptarse a un nuevo patrón de producción.

Además, el sistema financiero inglés no siguió el ritmo de los cambios que se estaban produciendo en Estados Unidos y Alemania respecto del patrón de las relaciones entre la banca y la industria. Paradójicamente, el crecimiento industrial del resto del mundo debilitó la industria inglesa, pero fortaleció sus finanzas. Inglaterra continuó cumpliendo su función tradicional de financiar el comercio internacional y los préstamos externos y se mantuvo como el mayor acreedor internacional, a pesar de no haber una movilización significativa de recursos bancarios para la renovación de su sector productivo.

La solución política al aumento de la competencia capitalista la dieron el proteccionismo y el imperialismo. La competencia entre

naciones era un reflejo de la competencia entre las empresas capitalistas; se buscaba el dominio de los mercados de consumo y de los mercados proveedores de materias primas. El imperialismo, por lo tanto, representaba la división del mundo en colonias formales y esferas de influencia. La idea era anexar todas las zonas subdesarrolladas posibles para obtener un control vital sobre las materias primas y los mercados de consumo. El aumento de las tensiones entre las naciones condujo a la Primera Guerra Mundial, una línea divisoria en la historia contemporánea, y marcó el fin del orden liberal burgués y de la hegemonía inglesa, así como el comienzo del liderazgo mundial ejercido por Estados Unidos. Según Hobsbawm, este momento marca el final del largo siglo XIX (1780-1914) y el comienzo del corto siglo XX (1918-1990).



Los años de plomo: economía internacional en el periodo de entreguerras

La Primera Guerra Mundial abrió una era de incertidumbre porque desmanteló un orden internacional sin poner nada en su lugar. A lo largo de la década de 1920, los intentos de restablecer los pilares del liberalismo, como el libre comercio, el patrón oro y la libre circulación de capitales,

provocaron crisis que culminaron en el abandono de los ideales liberales por parte de los Estados nación. Para Polanyi, 1920 fue la década conservadora, en contraste con la década revolucionaria de 1930. La década conservadora se caracterizó por la convicción de que el restablecimiento del sistema anterior a 1914 podría restaurar la paz y la prosperidad. Estos intentos resultaron en crisis en Inglaterra, Francia y Alemania a lo largo de los años veinte y, finalmente, en la gran crisis financiera de 1929.

En particular, la historia de Alemania en la década de 1920 es crucial para la historia de la civilización occidental en el siglo XX. Tras su derrota en la Primera Guerra Mundial, fue humillado por el Tratado de Versalles, que le arrebató parte de su territorio y población, desarmó sus fuerzas militares y sometió al país a cumplir con reparaciones de guerra.

Keynes fue clarividente cuando en 1919 escribió el libro *Las consecuencias económicas de la paz* y demostró que este tratado llevaría a Europa a la barbarie. En sus palabras: "Tenemos, pues, ante nosotros una Europa ineficiente, desempleada, desorganizada, destrozada por conflictos internos y odio internacional, combatiendo, saqueando, mintiendo, muriéndose de hambre. ¿Qué garantía podemos tener de un panorama menos sombrío? [...] Si aspiramos deliberadamente al empobrecimiento de la Europa central, me atrevo a predecir que la venganza no tardará en llegar".

En este contexto, con la derrota en la guerra, el Tratado de Versalles y la caída del káiser, Alemania se convirtió en una república con una democracia extremadamente frágil. El Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) tomó el control y se enfrentó a las revueltas comunistas que se extendieron por todo el país en 1919 y que culminaron con la muerte de líderes como Rosa Luxemburgo (1871-1919). En el otro extremo del espectro político, la extrema derecha se organizó en grupos paramilitares e intentó un golpe de Estado en 1923, en el episodio conocido como el Putsch de Múnich, que resultó en la detención de Adolf Hitler.

Entre 1921 y 1923, Alemania atravesó un proceso de hiperinflación que provocó un completo caos en la economía, con una reducción de la actividad productiva y un aumento explosivo del desempleo. A nivel social, la pobreza y la inflación sumieron al país en una crisis moral en la que prosperaron la desesperanza y los prejuicios, lo que posteriormente contribuiría a la construcción del discurso nazi, como ilustra la película de Ingmar Bergman *El huevo de la serpiente*, de 1977.

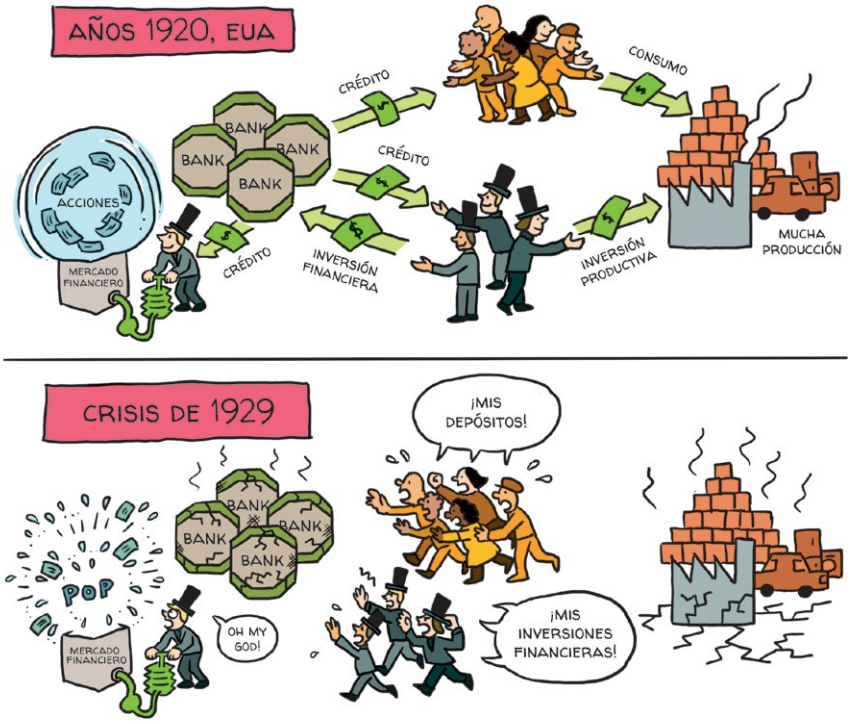
Así, el surgimiento del nazismo se alimentó del caos económico que se había instalado en la llamada República de Weimar, agravado por la crisis financiera internacional de 1929. En las elecciones de 1928, el partido nazi obtuvo menos del 3 % de los votos. Ya en 1932, el partido ganó las elecciones con casi el 40 % y, al año siguiente, llevó a Hitler al cargo de canciller.

Al otro lado del Atlántico, Estados Unidos experimentó el frenesí de la década de 1920 con una explosión de consumo y una burbuja en los precios de los activos financieros. Con el fin de la guerra, la economía estadounidense entró en un "trance liberal de celebración", como lo muestra Frederico Mazzucchelli en su libro *Os anos de chumbo* [*Los años de plomo*].

En el ámbito político, se llevaron a cabo reformas liberales que incluyeron el desmantelamiento de la economía de guerra; el fin de la planificación central y de los excesos de la regulación pública; la extinción de los organismos de control; el fin del direccionamiento del consumo, el crédito y la inversión; y las reducciones de impuestos. En el ámbito cultural, el jazz, el cine sonoro, las nuevas formas de publicidad y los rascacielos añadieron glamur a la época y reforzaron la ola de optimismo. En el campo económico, se vivió la "era de los negocios" (*age of business*), en que la abundancia de crédito y el optimismo exacerbado propiciaron un *boom* económico. Este optimismo también infló una burbuja de precios de las acciones en la bolsa de valores, que desvinculó su valor de las condiciones reales de la economía.

El clima se vio interrumpido por el estallido de la burbuja en octubre de 1929, que marcó el inicio de un largo periodo de crisis internacional. El crac (o *shock* bursátil) llevó al pánico a los inversores, que se apresuraron a vender activos. Entonces, se produjo una corrida bancaria: la gente acude a los bancos y retira sus depósitos por temor a que desaparezcan con la quiebra de estos. El dinero se convierte en un refugio de la riqueza.

El economista Irving Fisher (1867-1947) muestra cómo la crisis generó una espiral de deflación, es decir, una caída de los precios que, a su vez, provocó quiebras y desempleo, creando un círculo vicioso. Con un crac en la bolsa de valores, se producen "ventas afligidas" de capital y pagos de deudas en situaciones desesperadas, lo que reduce considerablemente el *stock* de crédito en la economía. La disminución del crédito implica una menor circulación de dinero, una menor demanda de productos y una caída de los precios de los bienes. Esto compromete el valor de mercado de las empresas y su rendimiento (beneficios), y provoca una caída aún mayor de los precios de las acciones en la bolsa de valores. Como resultado, las empresas quiebran y la producción cae, junto con el comercio y el empleo.



Frente al impacto de la crisis y a este proceso descrito por Fisher, la respuesta de la política económica estadounidense fue extremadamente tímida y limitada. Como resultado, entre 1929 y 1933, cerca de 11 000 bancos estadounidenses quebraron. La banca norteamericana estaba extremadamente fragmentada y especializada en sectores productivos: había bancos para productores rurales, industrias, etc. Y, al mismo tiempo, estaba extremadamente desregulada, con un alcance regulatorio muy limitado por parte del banco central.

Dada la importancia de los bancos en la economía capitalista, como vimos en la primera parte de este libro, una crisis bancaria es capaz de desmantelar el circuito de gasto y producción. Entre 1929 y 1933, los precios cayeron un 25 %, la tasa de desempleo alcanzó el 25 % y, entre los trabajadores que conservaron sus empleos, el salario promedio se redujo en torno al 40 %. El producto interior bruto (PIB) solo volvería al nivel del año 1929 en 1937, y la renta per cápita solo durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

El principal impulsor de esta recuperación fue el New Deal, un plan que implementó una serie de programas económicos entre 1933 y 1936. El proyecto no nació completamente hecho; al contrario, se construyó a medida que se aplicaba. El profesor Mazzucchelli lo describe como una maraña de ideas que mezclaba los dogmas de la teoría económica entonces dominante con el consenso en torno a la necesidad de la acción del Estado. El lema central estaba formado por las tres "r": *relief, recovery and reform*, es decir: asistencia, recuperación y reforma.

Franklin D. Roosevelt (1882-1945) asumió la presidencia de Estados Unidos en plena crisis, decretó un feriado bancario y aseguró a la población que sus depósitos estarían seguros. Este discurso detuvo la corrida bancaria y, unas semanas después, el presidente anunció la Ley de Emergencia Bancaria que, por un lado, recapitalizó a los bancos en dificultades, y por el otro, prohibió la exportación de oro.

La Ley Bancaria Glass-Steagall significó profundas reformas estructurales del sistema financiero. El nuevo marco regulatorio instituyó una serie de medidas, entre ellas, el aumento del poder regulatorio del banco central estadounidense (el Sistema de la Reserva Federal o FED, por sus siglas en inglés), el establecimiento de un límite máximo para las tasas de interés, la prohibición del pago de intereses sobre los depósitos a la vista y la separación formal de las funciones de los bancos comerciales y los

bancos de inversión. Todo esto se hizo con el objetivo de reducir los conflictos de intereses relacionados con la gestión de recursos de terceros y aumentar la seguridad de los depósitos bancarios. En términos generales, la Ley Glass-Steagall otorgó al FED un poder regulatorio para disciplinar el sistema bancario. La ley estuvo vigente más de cincuenta años, siendo revocada por completo en 1999, durante el periodo de la globalización financiera.

El New Deal también tenía como objetivo combatir el desempleo, por lo cual el Estado aplicó políticas de gasto en obras públicas para la renovación de carreteras y edificios públicos y para la conservación de parques, así como para implementar programas de transferencia de ingresos y asistencia directa a los desempleados.

Además, el New Deal incluyó políticas dirigidas al mercado laboral y a la seguridad social, que posteriormente fueron vistas como el embrión del Estado de bienestar. La legislación laboral contemplada por la Ley Wagner y la Ley de Seguridad Social (ambas de 1935) instituyó un

sistema de jubilación, un seguro de desempleo, el salario mínimo legal, la semana laboral de cuarenta y cuatro horas y permitió una amplia libertad de organización sindical. También se tomaron otras medidas, como el apoyo a la agricultura.

El New Deal formó parte de la "década revolucionaria" de Polanyi, que rompió con los vestigios del orden liberal del siglo XIX. Otros países también reemplazaron el Estado liberal por un Estado activo en la regulación del orden económico y, en algunos casos, el liberalismo dio paso a dictaduras totalitarias. El caos del periodo de entreguerras dejó un conjunto de lecciones que se tendrían en cuenta en la construcción de un nuevo orden internacional en la posguerra, especialmente la necesidad de un Estado que actúe para garantizar el empleo y el bienestar, y para regular el sistema financiero.

Para saber más

- El libro *Os anos de chumbo* (Editora Unesp, 2009), del profesor Frederico Mazzucchelli, es una lectura rigurosa y a la vez agradable sobre las economías de Estados Unidos y Europa durante el periodo de entreguerras.
- *La gran transformación* (Fondo de Cultura Económica, 2018), de Karl Polanyi, es un clásico de las ciencias sociales. Publicado originalmente en 1944, el libro muestra cómo la organización social en torno al mercado autorregulado fracasó y una nueva forma de organización surgió en la posguerra. Los capítulos 1 y 2 son una síntesis de lo que fue la organización económica internacional en el siglo XIX y en el periodo de entreguerras.
- El conjunto de libros conocido como *Las eras* (de la revolución, del capital, del imperio y de los extremos), de Eric Hobsbawm, aborda el largo siglo XIX y el corto siglo XX. Se trata de una referencia importante para analizar las transformaciones sociales en este periodo histórico.
- Las novelas del escritor británico Ken Follett tituladas *La caída de los gigantes* (Plaza y Janés, 2010) y *El invierno del mundo* (2012) son lecturas entretenidas con un telón de fondo histórico que abarca varias de las transformaciones tratadas en este capítulo.

Capítulo VI: La posguerra y los Estados de bienestar social

Nuestro recorrido panorámico por la historia del capitalismo internacional continúa con los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Este es un periodo muy singular, conocido como la Edad de Oro del capitalismo debido a la combinación de crecimiento económico y bienestar social en los países centrales. Fue un capitalismo domesticado por una fuerte intervención gubernamental y una regulación financiera, y solo puede comprenderse si se tiene en cuenta el contexto traumático de la Segunda Guerra Mundial y la competencia socialista de la Unión Soviética, que proponía una forma alternativa de organización social.

La Segunda Guerra Mundial y el espíritu de 1945

Es imposible comprender la organización capitalista en la posguerra sin considerar los impactos de la Segunda Guerra Mundial, tanto por el trauma que causó uno de los mayores desastres que ha experimentado la humanidad, con decenas de millones de muertes, como por sus impactos económicos. Una economía de guerra no puede ser impulsada por los mercados, sino que debe ser una economía planificada, con controles sobre la actividad económica, la asignación de recursos productivos y numerosas restricciones al consumo.

Los Gobiernos nacionales impusieron el racionamiento de bienes de consumo y de materias primas; controlaron el comercio exterior, inspeccionando todo lo importado y exportado; y transfirieron recursos (mano de obra, capital, materias primas, etc.) de la industria de bienes de consumo a otros sectores. Inglaterra, por ejemplo, restringió el uso de automóviles por parte de la población civil para que el combustible pudiera destinarse a vehículos

oficiales y a los que se encontraban en el frente de batalla. Se racionaron los alimentos y el Gobierno llegó a recomendar la eliminación de las mascotas debido a la escasez de alimentos. En estas condiciones, el Gobierno planificaba qué se debía producir y qué no, y qué se debía consumir y qué no.

Para organizar esta economía, el Estado hizo un uso intensivo de la propaganda. A diferencia de una sociedad de mercado, donde el incentivo para organizar y distribuir la producción es la búsqueda de beneficios, en una economía planificada la organización social depende de la creación de un sentimiento nacional de solidaridad. Así, la propaganda de guerra alimentó la sensación de que había un enemigo común que debía ser derrotado colectivamente. Convocó a las mujeres a las fábricas, fomentó el racionamiento, estimuló la financiación del esfuerzo bélico y reforzó la idea del sacrificio necesario para un fin común.

Esta intensa organización de la economía por parte de los Estados nacionales nos ayuda a comprender la singularidad del periodo posterior a la guerra. Ahí surge la idea de que, si la sociedad era capaz de organizarse para derrotar a un enemigo de guerra, también sería posible organizar la economía para superar los problemas internos.

La película *El espíritu del 45*, de Ken Loach, retrata el clima social que prevalecía en Inglaterra tras la victoria en la guerra. Por un lado, el país se convenció de que "nunca más" debía repetir esa traumática experiencia bélica, ni el drama social del periodo de entreguerras, que fomentó el conflicto. Para ello era necesario evitar los errores del pasado y no permitir que el desempleo y la miseria prosperaran, como ocurrió después de la Primera Guerra Mundial.

Por otro lado, existía el sentimiento de que "todo era posible". Si la experiencia de la guerra demostró que la sociedad había vencido el fascismo coordinando su organización económica, ¿por qué no sería posible superar la escasez y el alto costo de la vida? Si todos trabajaron en favor del esfuerzo bélico, ¿por qué tendrían que vivir con el desempleo en tiempos de paz? Si durante la guerra el Estado inhibió el consumo privado, ¿por qué no sería posible inhibir el consumo superfluo para un mayor gasto en bienes públicos y servicios sociales?

Y así, en 1945, el Reino Unido acudió a las urnas para elegir al laborista Clement Attlee (1883-1967) como primer ministro. Attlee venció en las elecciones al Gobierno de coalición liderado por el héroe de guerra Winston Churchill (1874-1965) y prometió construir el socialismo en el país. Su Gobierno estuvo influenciado por las ideas del economista William Beveridge (1879-1963), quien, durante la guerra, redactó el informe sobre seguridad social conocido como el Informe Beveridge, e influyó en la constitución de los Estados de bienestar social en Europa. Este informe proponía profundas reformas sociales para enfrentar los desafíos identificados como los "cinco gigantes en el camino hacia la reconstrucción": la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la pobreza y la ociosidad.

En el caso inglés, se creó un sistema de salud universal, un gigantesco plan de vivienda y políticas orientadas al empleo, entre otras medidas. Attlee también nacionalizó sectores económicos estratégicos y mantuvo diversos controles sobre la economía. A partir de entonces, una nueva concepción de la intervención económica del Estado perduró durante décadas, independientemente del partido gobernante; se trató de un consenso de posguerra en torno a un Estado regulador, centrado en promover el pleno empleo y el bienestar social. La Primera Guerra Mundial destruyó la vieja Europa asociada al liberalismo económico, mientras que la Segunda Guerra Mundial creó las condiciones para una nueva Europa.

El acuerdo de Bretton Woods y la reconstrucción del multilateralismo

En 1944 se realizó una conferencia en la pequeña ciudad estadounidense de Bretton Woods con el objetivo de restablecer un orden económico internacional ante una Europa destruida y un comercio internacional interrumpido. Para los participantes era evidente que el nuevo orden no podía repetir los errores del sistema monetario de entreguerras que contribuyeron a la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial. Un orden regulado debía reemplazar el (des)orden liberal.

El periodo de entreguerras dejó varias lecciones: 1) la ausencia de un marco institucional internacional obstaculizó los esfuerzos de paz; 2) los ajustes económicos, como el aumento de las tasas de interés y los recortes del gasto, que causan desempleo y recesión, no deben repetirse; 3) el Estado debe garantizar el buen funcionamiento de la economía y el pleno empleo; y 4) los flujos de capital pueden causar grandes daños al desestabilizar las economías y alimentar procesos inflacionarios. Además, las

experiencias positivas del periodo de entreguerras, como el New Deal, sirvieron de modelo para una nueva concepción de la acción estatal.

En la conferencia se debatieron dos propuestas principales: la estadounidense, defendida por Harry Dexter White (1882-1948), y la inglesa, defendida por John Maynard Keynes. Este último planteaba la creación de una moneda internacional, el "bancor", que no funcionaría como una moneda física que pudiera ser atesorada, sino como un registro contable que ayudaría a corregir los desequilibrios del sistema internacional mediante un sistema de compensaciones. La idea era penalizar a los países que exportan mucho más de lo que importan y ayudar a los países con problemas de comercio exterior, lo que evitaría la acumulación de desequilibrios en las relaciones comerciales y las llamadas crisis de balanza de pagos. Pero la propuesta ganadora fue la de White, que proponía simplemente el retorno del oro como patrón monetario, lo que favorecía a Estados Unidos y la posición del dólar ya que el país poseía más de la mitad de las reservas mundiales de oro y era el principal acreedor del mundo capitalista.

A partir de la Conferencia de Bretton Woods, se estableció un sistema monetario internacional basado en tres pilares fundamentales:

1) El patrón oro, que implicaba tasas fijas de cambio con este metal; es decir, el precio de las monedas nacionales estaría vinculado al oro y los bancos centrales se comprometían a intercambiar moneda por oro. Pero, a diferencia del antiguo patrón oro, se estableció que las tasas de cambio podían ajustarse en casos de desequilibrios externos, lo cual estaría sujeto a la coordinación internacional. La posibilidad de ajustes en las tasas de cambio suponía reconocer que podían surgir desequilibrios externos y que estos no debían corregirse con el "remedio" del antiguo patrón oro, que implicaba políticas recesivas y deflacionarias. En este sentido, el cambio ajustable buscaba corregir desequilibrios sin recurrir a ajustes recesivos.

2) Los controles sobre los flujos de capital financiero. Por un lado, protegían las tasas de cambio y la paridad con el oro de la especulación financiera; por el otro, permitían el uso de la política económica para fines internos. Una vez más, se recordaba la experiencia del periodo de entreguerras, cuando los países no pudieran sostener el patrón oro ante los ataques especulativos del mercado financiero y aumentaron considerablemente sus tasas de interés para intentar contener la fuga de capitales. En el consenso de posguerra, fuertemente influenciado por Keynes, se buscaba contener la inestabilidad de los flujos

especulativos y la tasa de interés era uno de los instrumentos para garantizar la estabilidad económica y el empleo.

3) La creación de un marco institucional supranacional para la regulación del orden internacional. El Fondo Monetario Internacional (FMI) nació con el objetivo de resolver multilateralmente los desequilibrios de la balanza de pagos y coordinar ajustes en las tasas de cambio, que se fijaban con el oro. En 1944 también se creó el Banco Mundial con el propósito inicial de financiar la reconstrucción de los países perjudicados por la guerra. En 1947 surgió el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que posteriormente se convirtió en la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuya misión era recuperar las relaciones comerciales entre los países en un contexto de gran proteccionismo económico y sustituir las restricciones directas al comercio por aranceles negociados. Y finalmente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue creada con el objetivo de profundizar el diálogo entre los países para prevenir nuevas guerras o promover la paz.

Crecimiento y bienestar social

Las décadas de 1950 y 1960 fueron las de mayor crecimiento económico en la historia del capitalismo. Fueron los "años dorados" del capital en Estados Unidos e Inglaterra, "los treinta gloriosos" en Francia y el "milagro" japonés e italiano.

Según Mazzucchelli, existen tres razones principales que explican el elevado crecimiento económico en el periodo de Bretton Woods. La primera es la difusión del patrón tecnológico característico de la Segunda Revolución Industrial en los campos de las industrias automotriz, metalmecánica y petroquímica. Sumado a esto, se produjo una fuerte expansión del consumo doméstico de bienes duraderos, que se vio impulsado por el crédito y el crecimiento salarial, lo cual permitió la expansión de los mercados internos en Europa y Estados Unidos.

La segunda razón fue la implementación de políticas económicas favorables al crecimiento y comprometidas con el mantenimiento de una baja tasa de desempleo. Las tasas de interés reales se mantuvieron bajas durante todo el periodo y la alta capacidad de gasto estatal fue una garantía contra las crisis económicas. La tasa de crecimiento se mantuvo elevada y poco volátil gracias a fuertes estabilizadores como el seguro de desempleo, el empleo público, el sostén a los precios agrícolas, etc.

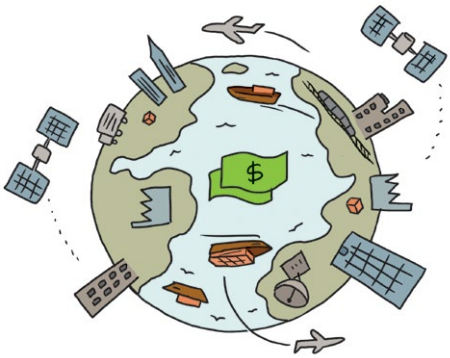
Finalmente, el entorno financiero favorable también fue un factor importante para el crecimiento. Los controles financieros en Bretton Woods no se limitaron al control de capitales sino que también afectaron a las bolsas de valores, regularon el sistema bancario, dirigieron el crédito y establecieron topes a las tasas de interés para captaciones y préstamos, entre otras medidas.

El periodo también se caracterizó por la implementación del Estado de bienestar en varios países a través de la creación de programas universales de salud, educación y seguridad social, salario mínimo, seguro de desempleo y regulación de las jornadas laborales.

El historiador británico Tony Judt (1948-2010) señala la paradoja de que el capitalismo de posguerra se salvara gracias a los cambios que, en aquel momento, se identificaban con el socialismo. Eso sucedió especialmente en Europa, donde el debate político estuvo dominado por la socialdemocracia, que no se centraba en la propiedad colectiva de los medios de producción, sino en la protección colectiva y la garantía de los derechos sociales, así como en el acceso a bienes públicos básicos (salud, educación, cultura, ocio). Para Judt, este fue un periodo de cohesión social en torno a principios que le daban prioridad al bienestar público por encima de los intereses privados.

Para saber más

- El libro del profesor Frederico Mazzucchelli *Os dias de sol. A trajetória do capitalismo no pós-guerra* (Facamp, 2013) inspiró gran parte de este capítulo.
- La película de 2013 *El espíritu del 45*, del director Ken Loach, ayuda a comprender el momento transformador vivido tras la Segunda Guerra Mundial.
- Publicado por la Fundación Perseu Abramo (2005), el libro *Forjando a democracia – História da esquerda na Europa* relata cómo las acciones de los movimientos sociales y sindicatos transformaron el significado de la democracia y la ciudadanía, especialmente en la posguerra.
- Para el estudio de la evolución del patrón oro y la organización del sistema monetario internacional, véase *La globalización del capital* (Antoni Bosch Editor, 2012), de Barry Eichengreen.
- El libro *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945* (Taurus, 2012), del historiador Tony Judt, es una referencia sobre este periodo. El capítulo titulado "Momento socialdemócrata" es excelente para comprender la construcción de los Estados de bienestar en los países europeos, que estuvo condicionada por diferentes estructuras sociales.



Capítulo VII: La economía internacional en la era de la globalización

Tras experimentar un orden liberal (discutido en el quinto capítulo) y un orden regulado (sexto capítulo), el capitalismo global se organiza otra vez en torno al liberalismo. En este séptimo capítulo, la globalización se define como un periodo histórico que comienza en la década de 1980 y se caracteriza tanto por una mayor integración comercial y financiera internacional como por los aspectos cualitativos que se describen a continuación.

Globalización: significado y orígenes históricos

El término *globalización* puede tener múltiples significados y, además, puede utilizarse de forma tan amplia que acaba perdiendo su utilidad como concepto analítico. Se ha empleado con frecuencia para legitimar políticas económicas y se ha descrito como un proceso deseable e inevitable. Pero también lo utilizan los críticos de las políticas económicas y los movimientos sociales antiglobalización.

En este libro, definimos la globalización como un periodo histórico en el que se produce un conjunto de transformaciones cualitativas en el ámbito financiero y en el productivo. En otras palabras, no se trata solo de un aumento cuantitativo de los flujos comerciales y financieros, como ocurrió en el pasado, sino de cambios cualitativos que confieren especificidad al periodo: un conjunto de transformaciones institucionales, cambios en el patrón de regulación y en la relación entre los Estados nacionales, los mercados y la sociedad. También se puede destacar una nueva posición del dólar y la hegemonía estadounidense en el sistema

monetario internacional, una nueva forma de gestión de la riqueza financiera y una nueva forma de organización productiva.

Los cambios asociados a la globalización se describen a menudo como un proceso inevitable, sin alternativas. En el pensamiento conservador, su origen a veces se considera un proceso natural y orgánico del capitalismo, fruto de los avances tecnológicos y la propensión de los seres humanos al intercambio. Sin embargo, la organización económica de la globalización no fue espontánea, sino un resultado político de la lucha de clases. Es decir, lejos de ser un proceso natural, los Estados nacionales desempeñaron un papel decisivo en la promoción de las políticas económicas que cimentaron la globalización, al servicio de intereses de clases específicas.

La década de 1970 fue una década de crisis para el capitalismo, al igual que el periodo de entreguerras. Fue un momento de transición hacia otra forma de organización del orden internacional. La crisis tuvo múltiples dimensiones económicas, como el fin del patrón oro-dólar (uno de los pilares del sistema monetario de Bretton Woods), la especulación contra el dólar y la crisis petrolera de 1973, que provocó inflación y un aumento de los costos de producción.

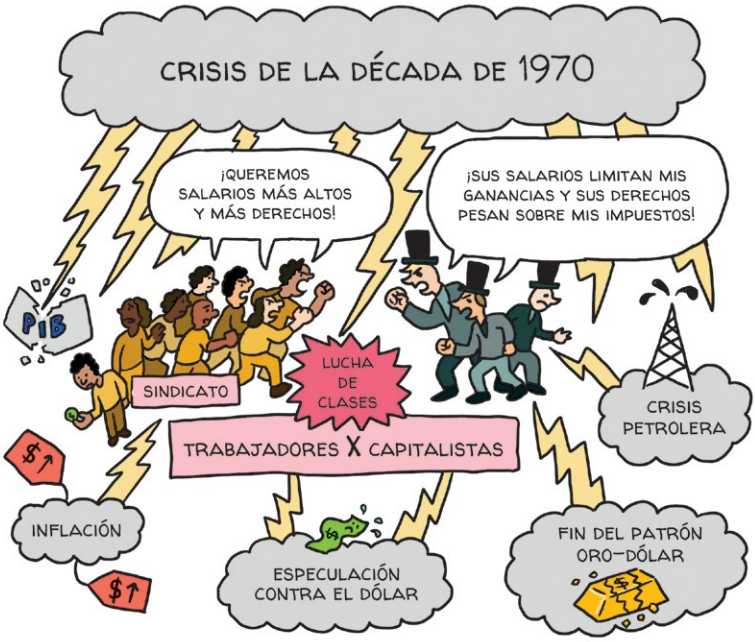
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL BAJO:

PATRÓN ORO-LIBRA	PATRÓN ORO-DÓLAR
• CAMBIO FIJO • LIBERTAD DE FLUJO DE CAPITALES • AUSENCIA DE INSTITUCIONES INTERNACIONALES	• CAMBIO FIJO, PERO • CONTROL DE CAPITALES • BANCO MUNDIAL Y FMI CREADOS PARA FINANCIAR EL DESARROLLO Y AJUSTAR DESEQUILIBRIOS

La reducción del crecimiento económico y la presión de los costos exacerbaron el conflicto distributivo entre las clases sociales y dificultaron la conciliación de intereses entre el capital y el trabajo. Los empresarios comenzaron a exigir reducciones de impuestos y de gastos públicos, así como una reducción del poder de los sindicatos, que se habían

fortalecido con las políticas de bienestar social. Los empleadores acusaron a los sindicatos de exigir ajustes inviables y, a su vez, los trabajadores acusaron a los empleadores de la escalada de precios y el desempleo.

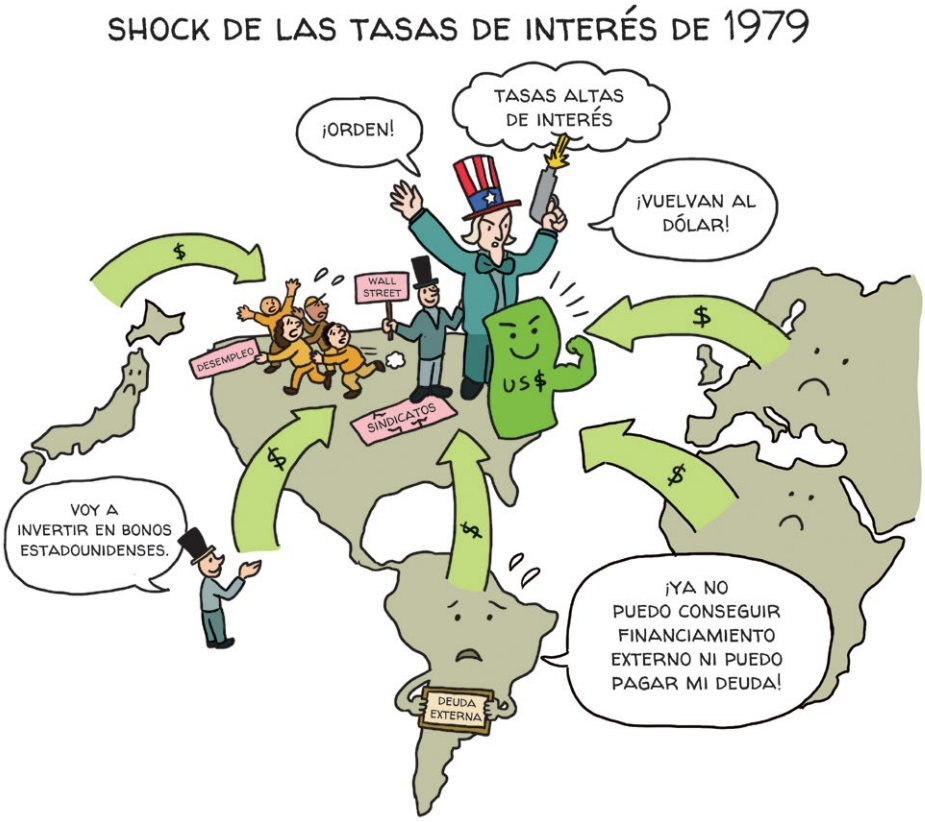
En la década de 1970, en Estados Unidos, además del conflicto entre el capital y el trabajo, se empezó a cuestionar al dólar como moneda central del sistema, pues esto acarreaba una fuga de capitales del país. Incluso los bancos estadounidenses buscaron refugio en el extranjero para escapar de los excesivos controles del sistema financiero estadounidense, que regulaba fuertemente la actividad bancaria y limitaba las tasas de interés de las inversiones financieras.



La respuesta al *impasse* en Estados Unidos llegó con la crisis de las tasas de interés de 1979 impulsada por el economista Paul Volcker, presidente del FED durante los Gobiernos de Jimmy Carter y Ronald Reagan. Según Maria da Conceição Tavares, esta crisis marca un hito para la reanudación de la hegemonía del dólar y para la reconfiguración del orden internacional. El aumento de las tasas de interés de Estados Unidos sumió al país y al mundo en una recesión, redujo la inflación y aumentó el desempleo, debilitando a los trabajadores. Además, atrajo a Estados Unidos

capitales financieros dispersos por todo el mundo, restableciendo a Wall Street como el gran centro financiero global y al dólar como la moneda de referencia para la riqueza financiera. El *shock* de las tasas de interés fue un disparo a ciegas que sumió al mundo en una recesión económica.

Ese *shock* fue una respuesta recesiva al problema de la inflación y a la oposición al dólar en los mercados financieros. Esto, en cierto modo, resolvió el conflicto distributivo a favor del capital al aumentar la rentabilidad del capital financiero y, con el aumento del desempleo, contribuyó al estancamiento de los salarios de los trabajadores. Fue un punto de inflexión histórico que coincidió con el inicio de reformas que desmantelaron las políticas de bienestar social, redujeron los impuestos y, una vez más, beneficiaron al capital a expensas del trabajo. Así, la década de 1980 marcó el inicio de una escalada de la desigualdad social en Estados Unidos y en otros países centrales.



Globalización productiva

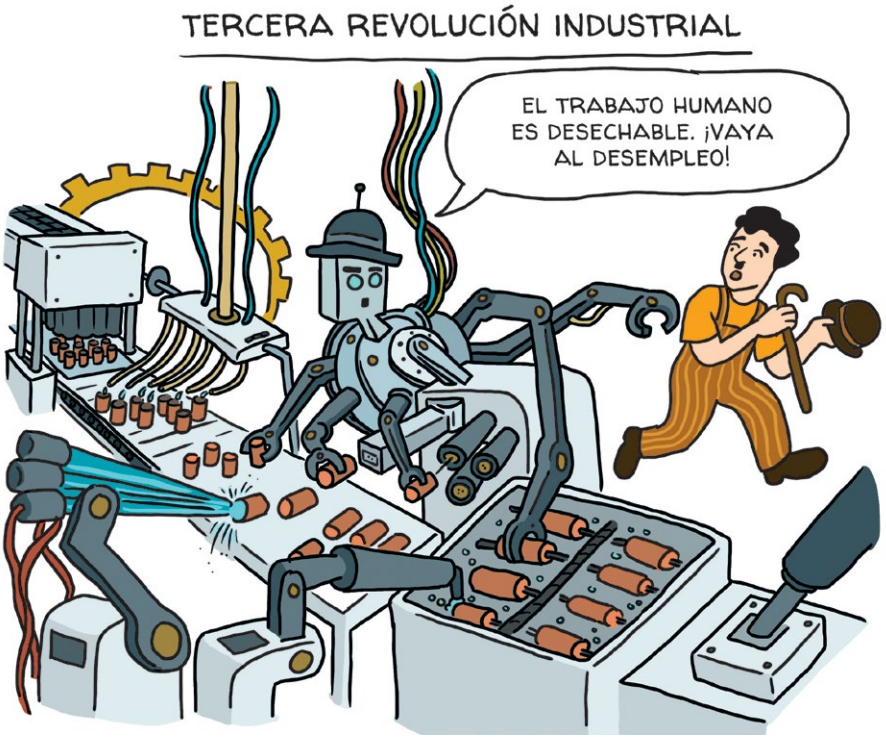
La turbulenta década de 1970 también fue escenario de transformaciones en el ámbito productivo y tecnológico. En esos años se observó el surgimiento de un nuevo patrón tecnológico, distinto del característico de la Segunda Revolución Industrial descrito en el capítulo 5. Fue el inicio de la Tercera Revolución Industrial, que surgió como base tecnológica para las industrias de la informática, las telecomunicaciones, la electrónica de consumo y la automatización industrial.

Esta revolución transformó la cadena de montaje de las grandes industrias. El trabajador representado por Charles Chaplin en la película *Tiempos modernos* (1936), dedicado a realizar tareas repetitivas, es reemplazado por un robot. Se produce, por lo tanto, un cambio en los procesos de trabajo. La industria necesita cada vez menos trabajadores, lo que contribuye al debilitamiento de los sindicatos. Además, las tareas de los trabajadores que sí permanecen requieren un mayor nivel de cualificación y especialización para manejar la programación y operación de las máquinas. Este nuevo paradigma de producción cobró impulso en Japón, donde se conoció como toyotismo.

Simultáneamente, la globalización productiva promovió una reorganización de la estructura industrial internacional, con la centralización y concentración del capital y la formación de cadenas globales de valor. Una cadena global de valor es un concepto que expresa la fragmentación de la producción en una economía global cada vez más interconectada. Esta red internacional integra diversos países bajo el control de grandes corporaciones que gestionan las cadenas de producción, principalmente en sectores y productos de alta tecnología. Se trata de una nueva lógica organizativa, con una mayor dispersión geográfica de la cadena de producción y una creciente especialización.

Así, por ejemplo, la producción de un iPhone depende de piezas y componentes producidos en decenas de países. Sin embargo, no todos se benefician por igual de esta cadena global, ya que la red es jerárquica y los países donde se encuentran las empresas que la controlan se apropian de una mayor proporción del valor producido. Esto se muestra en el gráfico conocido como la "curva de la sonrisa": las etapas que retienen el mayor valor añadido (nombre que se da a la cantidad de

ganancias y salarios) son las etapas iniciales (investigación, desarrollo y diseño de productos) y las etapas finales de *marketing* y servicios comerciales. En cambio, las etapas que realmente producen las mercancías se delegan a países periféricos que se apropian de una parte menor del valor. En el caso del iPhone, por ejemplo, más del 50 % del valor del producto corresponde a las ganancias de Apple; el resto se divide entre los costos de producción, los salarios y las ganancias de otras empresas, especialmente asiáticas.



Recientemente, otras transformaciones han impactado al sector productivo, como las asociadas con la Cuarta Revolución Industrial: los productos conectados en red y el internet de las cosas. Esta revolución digital refuerza la robotización en la industria y transforma el sector de servicios. Dichos cambios ahorran mano de obra y también precarizan la situación de los trabajadores, promoviendo el fenómeno conocido como *uberización*, que describe un nuevo modelo de trabajo más flexible, sin vínculo laboral.

Esta nueva configuración del trabajo, además de debilitar a la clase trabajadora y su poder de negociación, refuerza el neoliberalismo como lógica social. El trabajador se convierte en su propio gerente y es responsable de alcanzar las metas y objetivos establecidos por una empresa que se presenta como facilitadora, pero que, en realidad, opera una nueva lógica de subordinación y explotación laboral. Si antes el trabajador identificaba claramente a su jefe y podía remitirle sus demandas, el trabajador precario de las aplicaciones no tiene a quién recurrir y ya no cuenta con protección social, desmantelada por las reformas laborales.

Globalización financiera

La denominada globalización financiera se caracteriza, por un lado, por un proceso de intensa integración financiera global, con un aumento de los flujos de capital y de los *stocks* de activos financieros, y por el otro, por transformaciones institucionales y cambios en el funcionamiento del sistema financiero.

Estos cambios se producen en un entorno de liberalización de los flujos de capital, es decir, la eliminación de las barreras que impedían o dificultaban la inversión extranjera. Además, se lleva a cabo la desregulación de los mercados de crédito y de capitales, proceso por medio del

cual el Gobierno elimina normas y reglas, permitiendo que el mercado opere con mayor libertad.

Con estos cambios, desde la década de 1980, el volumen y el valor de los activos financieros han crecido muy por encima de la producción real. Este fenómeno es complejo, pero puede explicarse a través de la naturaleza de los bonos financieros, que no son más que derechos a ingresos futuros, negociados y valorados por los mercados. Por ejemplo, un bono soberano es un derecho a ingresos futuros (intereses) que el Estado transferirá a su tenedor. Una acción, por otro lado, es un derecho a ingresos futuros (las ganancias futuras de la empresa), que se distribuirán bajo la forma de dividendos.

Así, al emitir acciones, una empresa crea riqueza financiera en el sistema por medio de estos derechos a ingresos futuros. Esta riqueza no es real o material, sino ficticia o financiera. Por lo tanto, cuantas más empresas abren su capital, cuantas más empresas públicas se privatizan y cotizan en bolsa, y cuantos más valores de empresas privadas y bancos hay, más crece la riqueza financiera. Se trata de la negociación para la apropiación de los ingresos que el sistema capitalista generará en el futuro.

Esta masa de capital financiero impacta en la economía real y puede causar burbujas, crecimiento y crisis. El precio de una acción no se basa en los activos reales y la producción actual de la empresa, sino en la evaluación de los ingresos futuros que esta distribuirá en forma de dividendos. Los precios de los activos financieros son muy volátiles justamente porque expresan expectativas y pronósticos.

Un periodo de euforia en los precios de los activos puede impulsar a más empresas a captar capital en la bolsa, lo que puede incentivar la inversión productiva y generar empleo. Sin embargo, un optimismo excesivo conduce al endeudamiento de quienes compran estos activos financieros. Cuando los precios de los activos caen, quedan las deudas, y entonces se produce una crisis financiera como la de 2008, que veremos en el próximo capítulo.

El aumento de los activos financieros del sistema viene acompañado de cambios en las instituciones e innovaciones financieras. Los bancos, que tradicionalmente se encargaban de prestar y atraer depósitos, se convierten en supermercados financieros, invirtiendo en una gran variedad de activos y captando capital de diversas maneras, lo cual aumenta el riesgo financiero para la economía.

Los llamados inversores institucionales cobran relevancia porque empezaron a concentrar enormes cantidades de recursos financieros y sus decisiones de inversión tienen un gran peso en el mercado. En el capitalismo, quienes están a cargo de la economía no son empresas productivas como Ford o Coca-Cola, ni siquiera tecnológicas como Google o Apple, sino grandes instituciones financieras que controlan las acciones de empresas productivas y tecnológicas y cuyos representantes forman parte de sus consejos de administración.

Así, los mercados y los agentes financieros cobran mayor importancia en la dinámica económica, apropiándose de una proporción cada vez más grande de los ingresos y adquiriendo cada vez más poder político, apoderándose de las democracias de todo el mundo. Algunos autores definen este proceso y sus impactos como el fenómeno de la financiarización y muestran cómo las élites financieras adquieren mayor influencia en la política económica y en los resultados económicos en el periodo de la globalización.

El Consenso de Washington y las crisis en la periferia del capitalismo

Los países periféricos del sistema capitalista ingresaron a la globalización principalmente en la década de 1990, guiados por las orientaciones del Consenso de Washington. Este término se refiere no solo a la Casa Blanca y al poder estadounidense, sino a otras instituciones con sede en Washington, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

El Consenso de Washington formula la receta neoliberal para el desarrollo que deberían seguir los países periféricos del sistema. Esta incluye reformas y directrices de política económica como la disciplina fiscal, la reducción del tamaño de los Estados nacionales, la privatización de empresas estatales, la liberalización financiera, la desregulación de la economía, la apertura comercial y las políticas para atraer capital extranjero.

En resumen, se trata de una ruptura con las políticas de los Estados desarrollistas y sus grandes empresas estatales, las políticas proteccionistas y las restricciones a la entrada de capital extranjero. En América Latina, estas directrices se adoptaron a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, con César Gaviria en Colombia, Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Menem en Argentina y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, mientras que el caso de Chile es precursor de las reformas neoliberales, adoptadas en la década de 1970 durante la dictadura de Pinochet.

Países como Argentina, México, Colombia y Brasil adoptaron el Consenso de Washington junto con planes para estabilizar sus economías, que sufrían de inflaciones altas. Los tres países adoptaron planes basados en la llamada ancla cambiaria, que consistía en una política de dólar barato para que la entrada de productos extranjeros pudiera inhibir el reajuste de los precios internos. Para ello, era necesaria la liberalización comercial, así como la apertura financiera para atraer dólares y sostener las crecientes importaciones de productos extranjeros.

Esta entrada de los países periféricos en la globalización mediante la adopción de las políticas del Consenso de Washington resultó en sucesivas crisis. La primera de ellas fue la de México en 1994, seguida de la crisis asiática en 1997, la de Rusia en 1998, la de Brasil en 1999 y, finalmente, la de Argentina en 2001.

El patrón de estas crisis se repite en los diversos países que atraviesan un ciclo de crecimiento con la entrada excesiva de capital extranjero, deuda externa con bancos, empresas y Gobiernos, y una

importación desmesurada de productos extranjeros. Sin embargo, cuando el escenario internacional cambia, la fuga de capitales devalúa el poder adquisitivo de las monedas nacionales, genera quiebras de empresas y bancos, y provoca insolvencias gubernamentales. Las primeras crisis de la globalización ocurrieron en la periferia y se manifestaron como crisis monetarias y financieras, y en algunos países, como crisis bancarias y suspensiones de pagos.

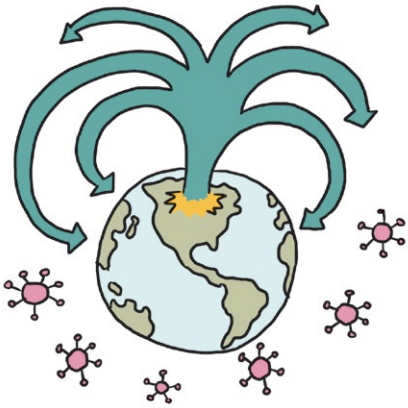
A partir de estas crisis, los países se vuelven más prudentes respecto a su inserción financiera internacional, comienzan a acumular reservas de divisas y evitan vincular el valor de su moneda nacional al dólar. Queda claro que la globalización financiera tiene efectos asimétricos y que hay una jerarquía entre las monedas del sistema. Las monedas de los países periféricos son demandadas en épocas de optimismo, cuando

los inversores buscan mayores rentabilidades y riesgos. Estas son, en gran medida, inversiones especulativas y a corto plazo. Cuando el escenario cambia, los inversores retiran sus recursos, lo que provoca inestabilidad y crisis en estos países.

Con la apertura financiera, las tasas de interés en los países periféricos también se elevan y responden a las fluctuaciones de las tasas de interés del dólar, la principal moneda que financia la especulación financiera en la periferia. Cabe recordar que algunos países —como China— no siguieron las directrices del Consenso de Washington, no fueron víctimas de las crisis económicas de la década de 1990 y prefirieron integrarse a la globalización a través de su dimensión productiva y comercial, y no de su dimensión financiera.

Para saber más

- El artículo "A retomada da hegemonía norte-americana" (1985), de la profesora Maria da Conceição Tavares, muestra la relación entre el *shock* de las tasas de interés de 1979 y el nuevo rol del dólar en el sistema monetario internacional.
- El artículo "A desorganização dos anos 1970", de Frederico Mazzucchelli, explora de modo detallado los temas de la primera sección de este capítulo.
- El libro *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica* (Los Libros de la Catarata, 2004), del economista surcoreano Ha-Joon Chang, muestra cómo los países ricos recomiendan políticas que bloquean el desarrollo de los países periféricos, alejándoles la escalera por la que ellos mismos ascendieron.
- El término *Consenso de Washington* fue acuñado por John Williamson. Este economista tiene un artículo en portugués que resume el tema, publicado en la *Revista de Economia Política* y titulado "Reformas políticas na América Latina na década de 1980".
- El tercer episodio del documental *Commanding Heights: The Battle of Ideas* (Daniel Yergin y Joseph Stanislaw) describe las reformas y crisis de la globalización, con entrevistas a algunas de sus principales figuras históricas.



Capítulo VIII: Crisis de 2008, pandemia y transformaciones en el orden internacional

Este capítulo ofrece una perspectiva sobre los movimientos recientes de la economía internacional. Aborda tiempos de transformaciones, la crisis en la organización económica de la globalización y los cambios de paradigma. Este momento, en que lo viejo muere y lo nuevo aún no puede nacer, está marcado por el impacto de dos momentos históricos que desafían el paradigma neoliberal: la crisis financiera internacional de 2008 y la crisis económica y social derivada de la pandemia.

La crisis del neoliberalismo y de las democracias liberales

Con la caída del comunismo, el politólogo Francis Fukuyama señalaba el "fin de la historia" como un punto final en el que la humanidad alcanzaría la paz mundial con la forma ideal de organización política (las democracias liberales) y económica (las economías de mercado). Sin embargo, las promesas de la globalización no se cumplieron: los países centrales experimentaron un aumento continuo de la desigualdad de ingresos, un bajo crecimiento, la reubicación productiva hacia países con menores costos laborales y la consiguiente reducción de los niveles de empleo. Todo esto generó un gran descontento, con importantes consecuencias políticas.

Como señaló Joseph Stiglitz, premio nobel de economía, son falsas las promesas neoliberales de que la desigualdad haría el sistema más eficiente y beneficiaría a todos, y que por lo tanto no sería un problema. Por el contrario, el aumento de la desigualdad ha socavado las democracias

liberales durante cuarenta años y está provocando, según el autor, el fin del neoliberalismo y el "renacimiento de la historia".

Las contradicciones entre el neoliberalismo y la democracia liberal son exploradas por autores como Nancy Fraser, Pierre Dardot, Christian Laval y Wendy Brown. En las últimas décadas, el neoliberalismo ha disuelto la solidaridad entre los miembros de la sociedad, diluido las responsabilidades de los Estados nacionales y reinterpretado los derechos humanos, destacando el derecho a la propiedad y a las libertades individuales y reduciendo la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales. Como resultado, se produce una pérdida de cohesión social en las democracias liberales y una desconfianza en sus instituciones. Como señala la profesora Wendy Brown, las democracias se están deconstruyendo desde adentro, no por fuerzas antidemocráticas externas al sistema.

Este descontento se expresa en el resurgimiento del nacionalismo observado en los últimos años, por ejemplo, con la creciente participación de partidos nacionalistas o de extrema derecha en los parlamentos de los principales países europeos y con el Brexit, que representó la salida del Reino Unido de la Unión Europea a través de un referéndum. También se hizo presente en Estados Unidos, con las elecciones de Donald Trump en 2016 y en 2024, impulsadas por su discurso nacionalista, proteccionista y antiglobalización.

Vista desde una perspectiva histórica, la crisis financiera internacional de 2008 constituyó un punto de inflexión que marcó el aumento de las tensiones sociales en los países centrales y un creciente cuestionamiento de los paradigmas económicos que sustentan las políticas neoliberales.

La crisis financiera internacional de 2008

La crisis que azotó al mundo en 2008 es uno de esos raros eventos en la historia del capitalismo. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento global promedio fue negativo; esta ha sido la mayor crisis financiera que ha experimentado el capitalismo desde la crisis de 1929, que vimos en el capítulo 5.

Esta crisis resultó directamente de las políticas de liberalización y desregulación financiera de la globalización, basadas en la idea de que los mercados tienen la capacidad de autorregularse. Comprender la crisis es complejo debido a la sofisticación del sistema financiero estadounidense en donde

se originó, pero intuitivamente se puede pensar en ella como resultado del estallido de una burbuja de precios que dejó un rastro de deuda y quiebras.

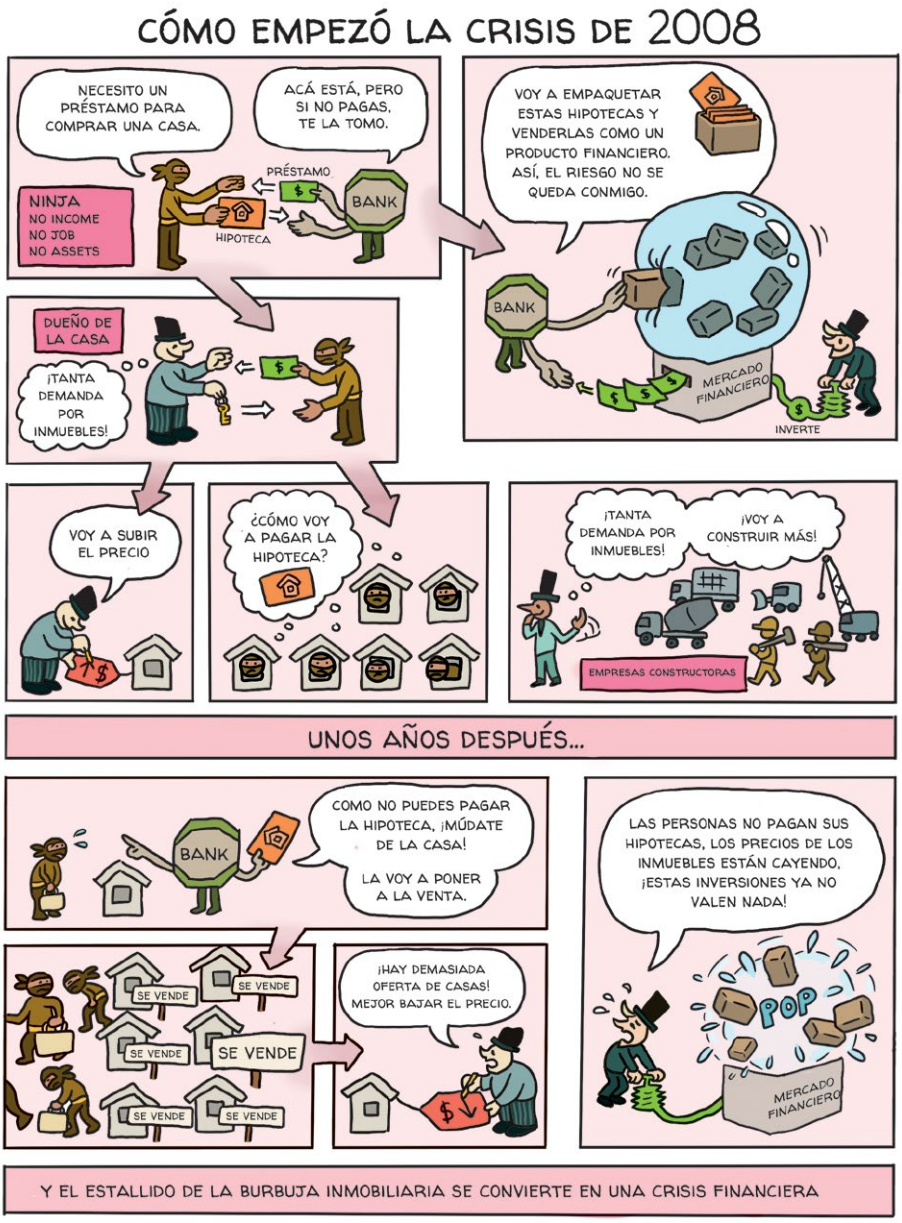
La crisis se originó en un segmento del mercado de crédito inmobiliario estadounidense: las hipotecas *subprime*. Se denomina así a las hipotecas de baja calidad (préstamos para la compra de bienes inmuebles) en las que el deudor no tenía historial crediticio y presentaba un alto riesgo de impago. Se le conocía como crédito NINJA, acrónimo del inglés "No Income, No Job, No Assets" ("sin ingresos, sin trabajo, sin activos"), que significaba que una persona que no tenía ni ingresos, ni trabajo, ni riqueza podía acceder a un instrumento de crédito para comprar una vivienda.

Este tipo de hipoteca existía por dos razones. Primero, porque los bancos que prestaban no asumían el riesgo de la operación: los créditos se traspasaban a otras instituciones mediante bonos; es decir que los bancos agrupaban las hipotecas, las empaquetaban en un instrumento financiero y vendían un producto en el mercado de capitales que representaba tanto el riesgo como la rentabilidad del conjunto de hipotecas. Ante la demanda de estos bonos, los bancos prestaban más sin preocuparse, ya que, al fin y al cabo, el riesgo se traspasaba al mercado de capitales.

La calidad de estos productos era evaluada por agencias de riesgo, que son empresas privadas contratadas por los propios bancos para determinar si un producto vendido es bueno o malo. Evidentemente, existía un conflicto de intereses latente y las agencias tendían a otorgar buenas calificaciones (*ratings*) a activos de dudosa calidad. Mientras tanto, el banco central estadounidense seguía dormido, apoyado en la idea de que el mercado se autorregulaba.

Otra razón por la que los bancos prestaban cada vez más para la compra de inmuebles era el aumento de su precio. En Estados Unidos, los inmuebles pueden utilizarse como garantía para préstamos y los bancos tienen facilidad para desalojar a las familias en caso de impago. Por lo tanto, mientras el precio de los inmuebles subía, todo iba bien, porque si el cliente no podía devolver el préstamo, el banco se quedaba con la propiedad y la vendía a un valor superior al de la deuda.

Se creó entonces un círculo vicioso: cuanto más prestaban los bancos, más subía el precio de los inmuebles, lo que aumentaba la demanda de bonos en el mercado de capitales, y entonces los bancos prestaban más. Entre 2001 y 2006, el precio de los bienes raíces estadounidenses se duplicó en promedio. Fue una burbuja de precios.



Sin embargo, este fenómeno financiero también tuvo efectos muy reales: ante el aumento de precios, el sector de la construcción comenzó a producir más bienes raíces. Esta producción fue tan grande que, en cierto momento, había más propiedades en venta que compradores. Así,

cuando los precios comenzaron a bajar, los bancos redujeron los nuevos préstamos y comenzaron a cobrar a clientes que sabían desde el principio que no tenían capacidad de pago. En consecuencia, con menos crédito, los precios comenzaron a caer aún más. Los bancos empezaron a desalojar familias y a vender sus inmuebles, lo que aumentó aún más la oferta de bienes raíces en venta y redujo aún más su precio: fue el estallido de la burbuja inmobiliaria.

En el mercado de capitales, los inversores se apresuraron a vender sus bonos y a retirar dinero de los fondos inmobiliarios. Posteriormente, las agencias de riesgo redujeron la calificación de los bonos financieros, lo que provocó más ventas y retiros de fondos.

El flujo de retiros por parte de los accionistas de los fondos y la caída del precio de los bonos provocaron el colapso de varias instituciones financieras. Una de ellas, el banco Lehman Brothers, era demasiado grande para quebrar. El precio de las acciones del banco, que había sobrevivido a la crisis de 1929, cayó a cero y la institución se declaró en quiebra, poniendo en aprieto a depositantes y acreedores.

A partir del colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008, la crisis que comenzó en un segmento específico del mercado financiero estadounidense adquirió una dimensión global. El pánico se apoderó del mercado financiero internacional ya que se desconocía quién sería el próximo en quebrar, quién tenía una cartera repleta de bonos basura y quién había apostado en el llamado mercado de derivados financieros.

La economía mundial se vio rápidamente afectada por la crisis a través de cuatro canales. El primero fue la fragilidad financiera, es decir que las instituciones de otros países también habían adquirido bonos basura o estaban interconectadas con el sistema financiero estadounidense a través de relaciones de crédito. Esta red de relaciones financieras resultó en quiebras corporativas en Europa y en otras partes del mundo.

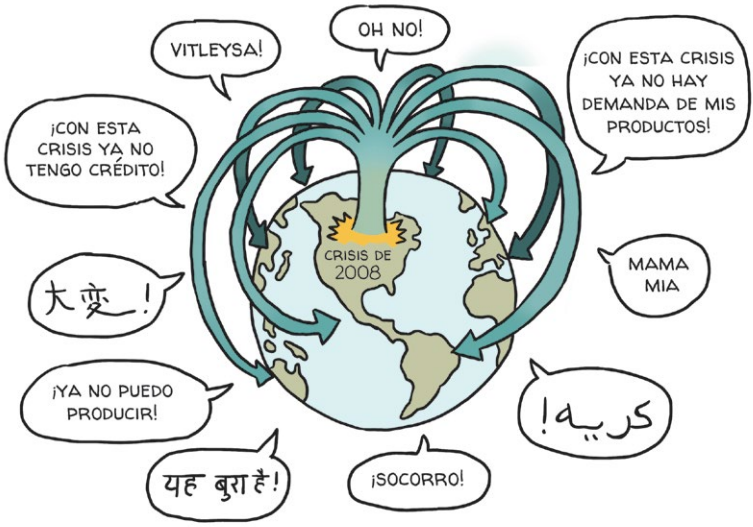
Otro canal que propagó la crisis estadounidense fueron los flujos internacionales de capital, que se redujeron drásticamente. En Brasil, por ejemplo, los exportadores ya no podían obtener financiación externa para su producción y el banco central brasileño intervino vendiendo dólares de sus reservas a los exportadores, reduciendo así el impacto en el sector.

Un tercer canal fueron las expectativas de los agentes, pues los empresarios postergaron sus planes de inversión ante la incertidumbre causada por la crisis, que afectó el empleo y los ingresos.

Y por último, el comercio exterior fue otro canal que propició que la crisis financiera afectara a la economía global. Cuando los bancos dejan de prestar, las familias dejan de consumir, las empresas dejan de invertir y la demanda de productos extranjeros se desploma.

En términos de política económica, la respuesta de los Gobiernos a la crisis se desvió de las recetas tradicionales. Consciente de la gravedad de la situación, el banco central estadounidense inyectó billones de dólares en el sistema mediante préstamos, compra de bonos basura y otros bonos. Fue la llamada flexibilización cuantitativa, que previno el colapso del sistema de pagos estadounidense, que sí ocurrió en 1929. A pesar de la enérgica respuesta para salvar el sistema financiero, las consecuencias sociales de la crisis fueron graves.

El aumento de las tensiones sociales causadas por la crisis también sacudió el paradigma neoliberal. El cuestionamiento de las desigualdades sociales empezó a cobrar relevancia en el debate público, junto con la agenda ambiental. Además, desde 2008 se ha debatido ampliamente sobre la pertinencia de una renta básica universal en un escenario de desempleo, subempleo y transformaciones tecnológicas.



Incluso instituciones como el FMI han comenzado a estimular un debate que cuestiona sus propias recomendaciones y han valorado, por ejemplo, la regulación financiera, el uso anticíclico de la política fiscal y

los controles sobre los flujos de capital financiero. Un texto de esa entidad hacía un *mea culpa* y argumentaba que podría haber sobreestimado el neoliberalismo y que, en lugar de generar crecimiento, algunas políticas neoliberales han aumentado la desigualdad y puesto en peligro la expansión sostenible. En este contexto, la pandemia del covid-19 aceleró transformaciones que ya estaban en marcha relacionadas con las concepciones de la política económica y el papel del Estado en ella.

Lecciones de la pandemia

La pandemia pudo haber marcado un punto de inflexión que transforme paradigmas y establezca nuevos patrones de relación entre el Estado, el mercado y la sociedad. Se trató de un momento histórico específico y excepcional en el que la sociedad se movilizó en torno a un propósito común y se puso a prueba la capacidad de las instituciones establecidas.

En muchos países, décadas de reformas neoliberales redujeron la capacidad para afrontar la pandemia y sus impactos. La falta de financiación de los sistemas de salud pública redujo la capacidad de atender a los contagiados y proveer vacunas; la flexibilidad de los mercados laborales

favoreció los despidos masivos; el desmantelamiento de las redes de seguridad social dificultó la asignación de recursos a la población desempleada e indigente; la ausencia de instrumentos de política industrial y tecnológica entorpeció la producción de equipos e insumos para combatir la enfermedad; el desmantelamiento de la banca pública dificultó la asignación de crédito a empresas y familias; la desregulación financiera alimentó la fuga de capitales y amenazó con agravar la crisis económica; y la rigidez de los presupuestos públicos retrasó la respuesta de la política económica y generó incertidumbre jurídica sobre las posibilidades de acción del Estado. Todos estos elementos, sumados a la desigual distribución de la riqueza, agravaron la situación de los grupos más vulnerables de la sociedad.

A pesar de ello, los Estados nacionales asumieron en mayor o menor medida un papel importante en la movilización de instrumentos para garantizar salarios y empleo a los trabajadores formales, ingresos a los trabajadores informales y desempleados, recursos para las empresas, estabilidad para el sistema financiero, y un amplio conjunto de medidas destinadas a combatir la pandemia, que abarcaron desde la nacionalización temporal de hospitales privados hasta el control de precios y del comercio internacional de bienes estratégicos en el sector salud.

Algunos Gobiernos también redescubrieron su papel como impulsores de la producción y distribución de recursos, fomentando cambios productivos en sectores industriales: las industrias textiles comenzaron a producir mascarillas y otras prendas médicas, la industria automotriz se dedicó a la producción de piezas y equipos para ventiladores mecánicos, la industria de bebidas se volcó hacia la producción de alcohol en gel, entre otros casos.

La gestión del presupuesto público dejó de seguir la receta ortodoxa y los límites a la financiación del gasto público desaparecieron. Los economistas que afirmaban que el dinero público se había agotado abandonaron sus dogmas o se convirtieron en caricaturas. El FMI recomendó aumentar el déficit fiscal sin preocuparse por la deuda pública.

En el debate internacional, la idea de la austeridad fiscal se desacreditó fuertemente. El *Financial Times* anunció que la austeridad había sido sepultada y señaló un cambio de consenso y la sustitución de la ortodoxia por el activismo fiscal. Según el editor del diario, la austeridad sembró las semillas de su propia destrucción, y el clima político y público dio señales de la creación de una nueva economía.

Estos cambios en la concepción de la política económica se reflejaron en los planes de recuperación anunciados en Europa y Estados Unidos. En la Unión Europea, el plan NextGenerationEU (NGEU) se presentó como el paquete económico más grande y completo de la historia del continente. Se trató de un plan de 750 000 millones de euros en subsidios y préstamos que se implementó entre 2021 y 2023, financiado mediante la emisión de deuda pública.

El objetivo del NGEU era reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia, además de preparar un mejor futuro para la próxima generación de europeos. En este sentido, el plan buscaba promover la transición ecológica y digital, instaurar políticas sociales orientadas al bienestar de la población e impulsar la inversión en infraestructura y nuevas tecnologías.

En el caso de Estados Unidos, el presidente Joe Biden retomó la retórica del New Deal y propuso tres planes de recuperación. El primero era el Plan de Rescate Estadounidense (American Rescue Plan), un estímulo económico de 1,9 billones de dólares en inversiones en salud, educación, alimentación, vivienda, transferencias de ingresos a familias y pequeñas empresas y protección del empleo, con especial

atención a ciertos grupos sociales (como la población negra) con el fin de reducir las disparidades sociales causadas por la pandemia. Además, se propusieron otros dos planes que fueron aprobados por el Congreso: el Plan de Empleo Estadounidense (American Jobs Plan) y el Plan de Familias Estadounidenses (American Families Plan). Según la propia Casa Blanca, ese era "el momento de reimaginar y reconstruir una nueva economía".

La pandemia dejó al menos tres lecciones específicas y una general. En primer lugar, los Estados nacionales deben invertir masivamente en salud pública para prepararse ante otros eventos de esta magnitud. En segundo lugar, las estructuras productivas y tecnológicas nacionales deben contar con apoyo público para el desarrollo de sectores estratégicos, ya que el supuesto libre comercio internacional no garantiza el suministro de productos estratégicos para situaciones como la pandemia. Y, en tercer lugar, es necesario mejorar los mecanismos de asistencia social, y para ello la renta básica universal temporal podría adquirir carácter permanente en muchos países.

Finalmente, la lección general es que, si el Estado puede, mediante la solidaridad y el esfuerzo colectivo, movilizar recursos para superar los desafíos planteados por la pandemia, también puede garantizar plenamente los derechos humanos y superar problemas sociales como la pobreza, la falta de vivienda, el desempleo o los problemas ambientales.

Para saber más

- Entre los diversos artículos sobre la crisis estadounidense de 2008, el economista Ernani Teixeira Torres Filho describe los instrumentos financieros que la desencadenaron en "Entendendo a crise do subprime" (2008). La visión oficial estadounidense sobre la crisis está plasmada en la declaración que hizo en 2010 Ben Bernanke —entonces presidente de la Reserva Federal— ante la Comisión de Investigación de la Crisis Financiera. Una visión marxista se encuentra en el artículo de Peter Gowan titulado "Crisis en el corazón del sistema. Consecuencias del Nuevo Sistema de Wall Street" (*New Left Review*, núm. 55, marzo-abril de 2009).
- Para comprender los cambios en el paradigma económico provocados por la crisis, pueden consultarse dos publicaciones del FMI. La primera es "Rethinking Macroeconomic Policy" (Replanteando la política macroeconómica), escrita por Olivier Blanchard, Giovanni Dell'Ariccia y Paolo Mauro. La segunda, "Neoliberalism: Oversold?" (Neoliberalismo: ¿sobrevendido?), es obra de Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani y Davide Furceri.
- El cine nos ayuda a comprender mejor lo sucedido con la película *La gran apuesta* (2016), que pone en escena elementos de la crisis de 2008, entre ellos, el mercado inmobiliario, las agencias de riesgo y las innovaciones financieras como los derivados.
- El documental *Inside Job* (2010), ganador del Óscar, muestra la trastienda de la crisis y el papel de los economistas que legitimaron la desregulación de los mercados.
- Otra película sobre la crisis es *Too Big to Fail* (2011), que revela los momentos más graves de la crisis estadounidense a través de la mirada de sus protagonistas, como Ben Bernanke y Henry Paulson, secretario del Tesoro. Entre otras cosas, presenta los errores que llevaron al colapso del banco Lehman Brothers.

PARTE 3: SUBDESARROLLO, NEOLIBERALISMO Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

3

Economía política colombiana: la modernización vacilante

Luis Fernando Medina

La estabilidad económica de Colombia a lo largo del siglo xx es uno de los temas recurrentes de análisis, sobre todo cuando viene de quienes han detentado algún poder en la toma de decisiones. Comparada con el resto de la región, es innegable que la economía colombiana ha sido muy estable, por lo menos si nos fijamos únicamente en las cifras de crecimiento y de inflación.

Pero esa estabilidad puede verse de varias maneras. Es común, entre miembros de las élites políticas, felicitarse a ellos mismos por el hecho de que Colombia no ha tenido grandes colapsos económicos. La otra cara de la moneda, sin embargo, es que tampoco ha tenido ningún "milagro" de crecimiento, aunque sí algunos años satisfactorios.

Como veremos más adelante, muchos de estos gestos autocongratulatorios están, en el fondo, haciendo de la necesidad virtud. Tendencias tan marcadas, a lo largo de tantas décadas, no pueden simplemente atribuirse a la pericia de algunos funcionarios sino que deben ser vistas como producto de factores estructurales más profundos.

En los ochenta años transcurridos desde el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945, la economía colombiana ha experimentado cambios significativos. Generalmente han sido producto de procesos graduales, como es el caso de la creciente urbanización o de la transición demográfica. En lo que hace a su modelo de desarrollo, en esas ocho décadas sí es posible hacer una periodización, aunque no demasiado nítida. Para efectos expositivos, dividiremos este capítulo en cuatro periodos, pero esto no quiere decir que dentro de cada uno de ellos no hubiera habido contradicciones y bandazos.

1. Del fin de la República Liberal al Frente Nacional

El 7 de agosto de 1945 renuncia a la presidencia Alfonso López Pumarejo. Para el último año de su periodo constitucional, asume la cabeza del Gobierno Alberto Lleras Camargo. Una semana después, el 15 de agosto, al otro lado del planeta, el emperador Hirohito anuncia la rendición incondicional de Japón, poniendo así fin a la Segunda Guerra Mundial. Seguramente este evento le significaba al joven presidente (acababa de cumplir treinta y nueve años) una buena noticia, ya que la reducción del comercio global producto de la guerra había afectado mucho a la economía colombiana. Pero en el frente doméstico ya era claro que lo que venía era el fin de un ciclo: la República Liberal entraba en su ocaso.

Surgida de las ruinas de la Gran Depresión de los años treinta, la República Liberal buscó una salida al antiguo modelo agroexportador mediante la modernización de las relaciones laborales y la estructura de la propiedad, respondiendo así a un ciclo de movilización social, campesina y obrera bastante pronunciado. La reforma constitucional de 1936 consagró el principio de la función social de la propiedad, con lo que se abría la posibilidad de una reforma agraria de gran calado y, al mismo tiempo, el Gobierno alentó la formación de las primeras centrales obreras.

En ese sentido, el primer Gobierno de López Pumarejo (1934-1938) reproducía en Colombia el ímpetu reformista del de Lázaro Cárdenas en México (1934-1940), pero con una importante diferencia: la Revolución mexicana había generado movimientos agraristas y sindicalistas mucho más grandes que sus equivalentes en Colombia. Por lo tanto, las reformas de López Pumarejo tenían un componente más pronunciado de "reformas desde arriba" que las de su contraparte en México, lo cual también limitaba su alcance y profundidad. De hecho, las reformas de la República Liberal tuvieron, en más de una ocasión, mayor éxito en movilizar a sus adversarios que en producir cambios duraderos. Tal es el caso del intento

de reforma agraria de la Ley 200 de 1936, que desencadenó una ola de expulsiones violentas de campesinos.

Por otro lado, si bien estas reformas sociales tenían el potencial de dinamizar el mercado interno vía una mejora en el poder adquisitivo de las clases populares, esto no fue suficiente para que surgieran alternativas a la indiscutible primacía del café como fuente de divisas. Desde los años treinta venía en marcha un proceso de industrialización que podría denominarse de "sustitución de importaciones espontánea". Es decir, en el país despegaban industrias domésticas enfocadas en la producción de aquellas manufacturas relativamente fáciles de producir, sobre todo de bienes de consumo masivo de baja tecnología, pero que hasta el momento se habían importado. Sin embargo, en el frente exportador la situación era muy adversa dado el colapso de los mercados mundiales por efecto, primero, de la Gran Depresión, y luego, de la Segunda Guerra Mundial.

Así las cosas, para 1946 la oposición conservadora ya había recuperado su capacidad de acción. Ya desde años atrás los sectores adversos a las reformas (muchos dentro del mismo Partido Liberal) habían sido capaces de bloquear varias de ellas. Para la elección del 46, con el Partido Liberal dividido, el Partido Conservador recupera el poder y lleva a Mariano Ospina Pérez a la presidencia.

Para ese entonces las transformaciones estructurales de la economía son innegables y ningún Gobierno, liberal o conservador, puede ser ajeno a la necesidad de modernizaciones. La pregunta ya no era si volver al pasado o seguir con los cambios, sino cuál debía ser la dirección de dichos cambios.

El empuje del capitalismo era ya tal que las formas semifeudales de propiedad sobre la tierra no podían sostenerse. La reforma agraria impulsada por la República Liberal ofrecía una respuesta a ese reto basada en la consolidación de la pequeña propiedad campesina. Ospina, en principio, no estaba en contra de esa meta, pero no quería llegar a ella a través de la reestructuración del latifundio existente y la movilización del campesinado, sino por la vía conservadora de dinamizar el mercado de tierras. Del mismo modo, el diálogo social entre empresarios y trabajadores ya era una realidad aun en el estado incipiente de la industrialización colombiana. Por tanto, el Gobierno Ospina no podía simplemente volver el reloj atrás, pero sí podía alentar la formación

de confederaciones sindicales conservadoras, cercanas a la iglesia católica, como fue el caso de la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC). Incluso su sucesor, Laureano Gómez, mucho más adverso a toda modernización económica y social, no pudo escaparse a esa realidad, como lo demostró la creación de Ecopetrol y el proyecto siderúrgico de Paz del Río, ejemplos de un proyecto de desarrollo industrial que le otorgaba un papel significativo al Estado.

Dada la precariedad de la base productiva de la economía colombiana, ni siquiera los sectores más reaccionarios habrían propuesto que el simple juego de las fuerzas del mercado iba a poder generar la acumulación necesaria para el desarrollo. La pregunta no era si el Estado jugaría un papel o no, sino qué tipo de Estado debía construirse, con qué apoyos políticos y con qué tipo de respuesta ante las crecientes demandas populares.

Pero más allá de las convergencias y discrepancias que pudiera haber entre élites políticas en cuanto al modelo económico, el hecho más relevante, el que sin duda marcaría el rumbo de las décadas siguientes, es el colapso del sistema político vigente. La violencia política entre los dos partidos tradicionales, que venía en un *crescendo* desde el comienzo del Gobierno de Ospina y que se agudizó enormemente con el asesinato de Gaitán, desembocó en el cierre del Congreso en 1949, dando inicio a casi una década de autoritarismo con dos dictaduras de signo opuesto: la dictadura civil Ospina-Gómez (1949-1953) y la dictadura militar de Rojas Pinilla (1953-1957).

Rojas Pinilla tampoco pudo sustraerse a la realidad del momento: la modernización económica del país era ya un imperativo que requería una vigorosa acción estatal. De ahí que, aprovechando la coyuntura favorable de una bonanza cafetera, lanzara un ambicioso programa de obras de infraestructura. Pero si en esto se parecía a sus predecesores, la orientación que le quiso imprimir al Estado era sustancialmente distinta. Profundamente hostil a la movilización social independiente, fervientemente anticomunista, pero al mismo tiempo dispuesto a romper con los mecanismos de cooptación de los Gobiernos conservadores, trató de crear, a la manera de Juan Domingo Perón en Argentina (quien cayó a dos años de iniciada la dictadura de Rojas), estructuras de movilización tuteladas por el Gobierno militar, el cual, a su vez, se ocuparía de buscar el equilibrio entre capital y trabajo en los conflictos distributivos.

2. El Frente Nacional: la coalición permanente

La caída de Rojas Pinilla en 1957 marca un hito cuya importancia a veces se subestima. Es fácil verla simplemente como el regreso a la hegemonía política de los dos partidos históricos, el Liberal y el Conservador. Pero los términos de dicha hegemonía cambiaron irreversiblemente, con profundas consecuencias para la formulación de las políticas económicas del país.

Durante la primera mitad del siglo xx, el bipartidismo operó en fases de total dominancia de un partido sobre el otro hasta el punto de que fueron varias las elecciones en las que el partido de oposición simplemente no se presentaba a elecciones alegando falta de garantías. Razones de espacio nos impiden ahondar en las causas de este patrón, pero vale la pena señalar el contraste con lo que vino después, a saber, uno de los sistemas de cogobierno más jurídicamente puntillosos del mundo en ese momento, con un reparto milimétrico del poder entre los dos partidos a todos los niveles.

Ese nuevo sistema fue el Frente Nacional, un acuerdo político prácticamente sin precedentes (ni sucesores) en la historia del país. Para entender su carácter tan estricto, casi bizantino, es necesario tener en cuenta el contexto. Colombia había sido durante un siglo uno de los duopolios políticos más estables del mundo. Todos los intentos de crear fuerzas alternativas habían fracasado o, a lo sumo, aprendido a vivir como minorías sin ninguna opción de poder (por ejemplo, el Partido Comunista). Pero los cambios sociales y económicos de los años treinta habían abierto una brecha significativa entre los dos partidos históricos de manera que, desde el punto de vista de las facciones más radicales

del Partido Conservador, el reformismo de la República Liberal amenazaba su misma supervivencia. Por eso, el proyecto político de Laureano Gómez al llegar a la presidencia en 1950 (en unas elecciones a las que el Partido Liberal no se presentó) no consiste únicamente en reorientar las políticas de la República Liberal, sino en cambiar las bases mismas del sistema político mediante una reforma constitucional que buscaba instaurar en Colombia un modelo corporativista similar al de la España de Franco. La radicalidad de ese proyecto resulta ya excesiva para las facciones más moderadas del Partido Conservador, lo que permite que estas últimas logren un acuerdo con el Partido Liberal para derrocar a Gómez, mediante el golpe de Rojas Pinilla.

Pero muy pronto quedó claro que lo que inició como un simple golpe de "arbitraje" para superar un *impasse* constitucional mientras se volvía a la normalidad, podía convertirse en un régimen militar de largo aliento. Rojas Pinilla llegó al poder con amplio apoyo popular y en medio de una bonanza cafetera que, si bien resultó ser efímera, le permitía consolidar ese apoyo y tratar de construir sus propias bases sociales.

Una tentación muy común en los recuentos históricos es atribuirles a los actores colectivos (como los partidos políticos) más coherencia y claridad de la que en realidad tienen. Pero en este caso es claro que, para las élites políticas colombianas en 1957, la última década había sido un periodo en el que los acontecimientos desbordaban cualquier intento de mantener la gobernabilidad. Lo que había comenzado como unas cuantas retaliaciones locales en algunos pueblos tras la victoria conservadora de 1946, se convirtió en una verdadera guerra civil (o varias, según como se entiendan las distintas dinámicas regionales de la Violencia). Lo que había comenzado como un simple relevo del liderazgo dentro del régimen conservador, se convirtió en un intento de convertir a Colombia en un régimen integrista cristiano, de dudosa estabilidad habida cuenta el arraigo del Partido Liberal, más popular a pesar de estar en la oposición. Y ahora, lo que había comenzado como una solución rápida apelando a un Gobierno militar interino, amenazaba con convertirse en un régimen populista militar, claramente inspirado en el de Perón en Argentina. Había llegado el momento de tomar medidas que antes habrían sido impensables.

Eso explica por qué el Frente Nacional fue el timonazo tan drástico que fue. Por supuesto, el fin de todo gran conflicto político, como

lo fue la Violencia, requiere que los participantes se reconcilien. No es de extrañar, por tanto, que Alberto Lleras fuera a visitar a Laureano Gómez, en ese momento exiliado en España, y que dos partidos que hacía solo unos años se habían declarado mutuamente enemigos mortales, ahora optaran por la paz. Pero lo que surgió de esa reconciliación no fue simplemente un regreso a la normalidad sino algo que, con poco riesgo de exagerar, se puede llamar un intento de refundar la política colombiana.

Para efectos del presente análisis, los rasgos más dignos de destacar del Frente Nacional son dos. Primero, un reparto absolutamente paritario del poder político entre los dos grandes partidos, lo cual por un lado excluía del juego al Partido Comunista, y por el otro, le daba al Partido Conservador una cuota superior a la que habría obtenido en condiciones competitivas. Y segundo, una alternación entre los dos partidos durante cuatro periodos presidenciales, lo cual aseguraba que, como en efecto ocurrió, los intentos de reforma estructural del Partido Liberal durante sus mandatos serían bloqueados e incluso revertidos durante los del Partido Conservador.

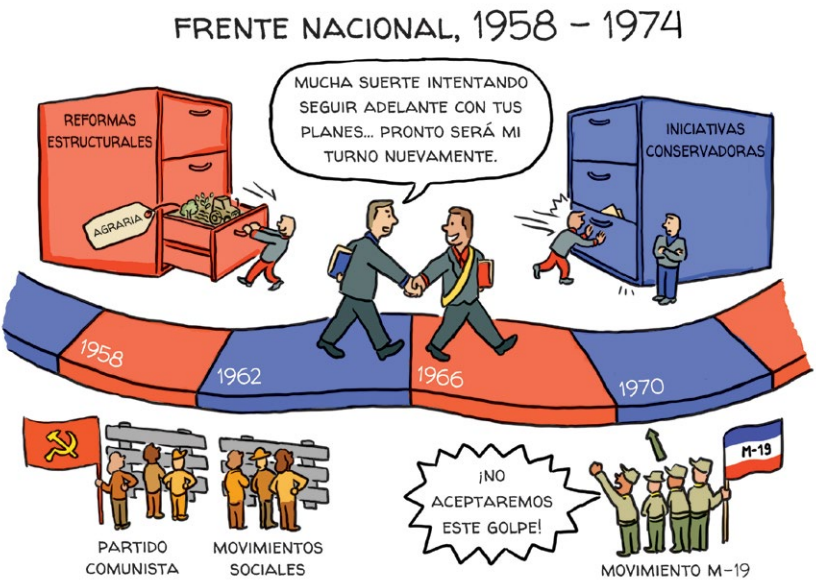
Más allá de sus disposiciones formales, el Frente Nacional tuvo dos efectos muy importantes para el análisis que nos ocupa. En primer lugar, atenuó —y casi hizo desaparecer— el nexo entre los partidos políticos y los movimientos sociales. En un entorno en que el reparto del poder era prácticamente fijo, los partidos tenían pocos incentivos para abrir sus puertas a los movimientos que, en una democracia competitiva, son fundamentales para crecer. En segundo lugar, demarcó el terreno netamente clientelista sobre el que se iba a producir el proceso de integración de las regiones.

Hasta bien entrado el siglo xx, puede decirse que buena parte del Estado colombiano aún estaba por hacerse. La gran novela colombiana de comienzos de siglo, *La vorágine*, fue escrita por José Eustasio Rivera en 1924, después de sus experiencias en la comisión encargada de demarcar los límites con Brasil. Es decir, un siglo después de su creación como Estado independiente, Colombia todavía no había terminado de fijar sus fronteras. Y si bien hay que decir que se trataba de un caso extremo dadas las dificultades logísticas del Amazonas, no deja de ser una anécdota reveladora, sobre todo porque la ausencia de instituciones estatales era endémica en otras regiones del país (fenómeno que, cien años después, no ha terminado de superarse).

Pero, por otro lado, era prácticamente inevitable que el proceso de modernización económica generara el impulso necesario para que el Estado lograra integrar a todas las regiones. En eso Colombia no se diferenciaba de los demás países del mundo en desarrollo. Sin embargo, a lo largo del siglo xx emergieron diversos patrones de construcción de Estado, dependiendo de la trayectoria histórica. El Frente Nacional marcó una trayectoria muy específica: la integración de las regiones al Estado en esa fase de desarrollo y modernización correría a cargo de las negociaciones políticas entre los dos partidos tradicionales. Tratándose de partidos que, como ya hemos visto, habían erigido una auténtica fosa a su alrededor que los separaba de los movimientos sociales, esto quería decir que todas las negociaciones con los poderes regionales se tramitarían a través de intercambios clientelistas.

En buena medida, el periodo del Frente Nacional encierra varias contradicciones desconcertantes. Por una parte, es un momento de muchas transformaciones sociales (urbanización, mejora en las comunicaciones, caída de la mortalidad y la natalidad, etc.), pero al mismo tiempo es el momento en el que se consolida un sistema político diseñado para el inmovilismo, para conservar la estabilidad a toda costa.

Esto se traduce en la perpetuación de los patrones regionales de desarrollo y, por ende, en la ampliación progresiva de las brechas entre regiones. Es ya un lugar común hablar del excesivo centralismo colombiano durante los años anteriores a la Constitución del 91. Y hay mucho de verdad en ello ya que el manejo del Estado era eminentemente centralista. Ese centralismo se consagró en la reforma constitucional de 1968, que concentró la iniciativa presupuestal en el Ejecutivo, reduciendo al Congreso a un papel secundario. En principio, la idea era dotar al Estado de herramientas para promover el desarrollo en todo el país, por encima de las negociaciones entre barones electorales en el Congreso. Al fin y al cabo, el centralismo en sí mismo no es siempre causante y profundizador de las brechas regionales. De hecho, se han visto casos en el mundo en que el Estado central lanza procesos de inversión y desarrollo en zonas apartadas. La construcción de Brasilia es un ejemplo extremo, pero hay otros menos espectaculares aunque tal vez más significativos, como la decisión del Gobierno de Estados Unidos en el siglo xix de utilizar tierras de su propiedad para financiar el creciente sistema de universidades públicas, incluso en estados que en aquella época eran absolutamente periféricos.



Volviendo a Colombia, el centralismo de la época del Frente Nacional operaba en un contexto en el que ese tipo de iniciativas eran casi impensables debido a que albergaban el potencial de perturbar los equilibrios de poder existentes. El ímpetu desarrollista de la reforma del 68 terminó ahogándose en las dinámicas propias de gobernabilidad del Frente Nacional, incapaz de traducirse en proyectos de desarrollo que rompieran con las tendencias de concentración geográfica que había hasta entonces. Las negociaciones entre regiones fluían a través de cauces fijos de modo que las regiones que ya habían entrado en la senda de acumulación de capital podían seguir creciendo mientras que las periferias continuaban rezagándose.

Este nuevo arreglo fue una de las piezas fundamentales para la proverbial estabilidad del manejo económico de Colombia. Mientras en otros países de la región las políticas económicas cambiaban drásticamente según la rotación entre facciones dominantes, estas mismas políticas operaban aquí dentro de márgenes claramente delineados. Había divergencias entre actores y grupos, pero se tramitaban siempre de manera que no pusieran en peligro la gobernabilidad bipartidista. Esto tuvo hondas implicaciones para la manera en que se gestionaron las transformaciones económicas, sobre todo en lo relativo a la agricultura y la industria.

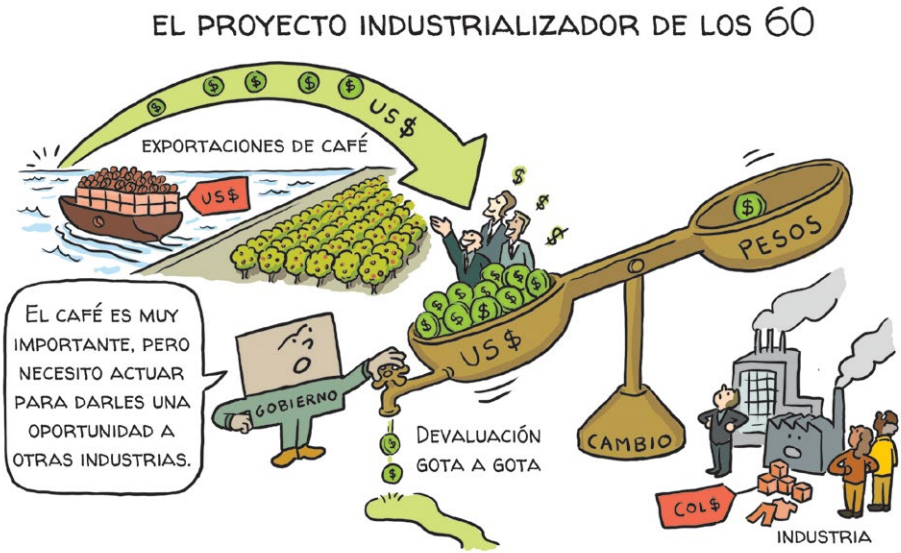
Al igual que en muchos otros países del mundo en desarrollo, el conflicto agrario se había vuelto ya para los años sesenta un hecho insoslayable. A eso hay que sumarle el hecho de que en el hemisferio occidental las élites políticas estaban resueltas a impedir que se expandiera el ejemplo de la Revolución cubana. Estos son los años en que la reforma agraria entra a formar parte del léxico oficial, incluso patrocinada por los Estados Unidos. Pero el arreglo bipartidista colombiano debilitó el llamado por la reforma agraria. Mientras en el Partido Liberal algunas de sus figuras más prominentes la defendían —la administración Lleras Camargo aprobó la Ley 135 de 1961 y la de Lleras Restrepo aceleró su implementación—, el Partido Conservador, durante sus mandatos intercalados con los de los liberales, entorpecía estas iniciativas, ya fuera engavetándolas durante la administración Valencia, o torpedeándolas abiertamente, como sucedió con el Pacto de Chicoral durante el mandato de Pastrana Borrero.

De manera similar a lo que ocurrió con el intento de reforma agraria de los años treinta, este reformismo trunco terminaba en ocasiones por generar desbordes sociales y políticos que él mismo era incapaz de contener. Al ver que la reforma agraria no podría echar raíces sin el apoyo de movimientos sociales, Lleras Restrepo patrocinó la formación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), pero esta rápidamente demostró estar dispuesta a ir más lejos que el Gobierno, dando origen a una importante ola de militancia campesina.

No sorprende, por tanto, que desde el punto de vista de los sectores más conservadores del país, reformistas como López Pumarejo o Lleras Restrepo fueran vistos como "aprendices de brujo" que desataban las fuerzas de la revolución. A fin de cuentas, para reformar acompasadamente el mercado laboral y la estructura agraria, habría sido necesario tener, o bien instituciones estatales capaces de dirigir el proceso (jueces rurales, inspectores laborales, notarios, etc.), o bien el tipo de cooptación política que, en un país como México, detentaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI) debido a su pasado revolucionario.

El proyecto industrializador de los sesenta también se fue tropezando con una serie de obstáculos tanto políticos como económicos. En principio, la reforma agraria era una pieza importante del proyecto en tanto que constituía, supuestamente, la vía para crear una clase media rural que dinamizara el mercado interno. Al enredarse esta, las otras piezas, menos promisorias, tenían que cargar un peso desmedido. Al fin y al

cabo, el mercado interno colombiano no tenía por sí solo las dimensiones suficientes para generar las economías de escala que posibilitan un despegue industrial. El aparato industrial colombiano se caracterizó por lo que se conocía como una "oligopolización precoz", es decir, por la presencia de oligopolios que se construían, no sobre la base de tecnologías de punta capaces de concentrar grandes mercados (como podía ocurrir en economías industrializadas avanzadas), sino sobre una larga historia de "protección natural" debida a la atrasada infraestructura colombiana.



En esas condiciones, el otro camino hacia la industrialización acelerada habría sido acudir al mercado mundial. De hecho, este fue el camino seguido por países como Corea del Sur, que experimentó tasas de crecimiento vertiginosas. Pero eso hubiera requerido la capacidad de generar elevadísimas tasas de ahorro interno, lo que implicaba reprimir el consumo doméstico, no solo de las clases trabajadoras, sino de los sectores medios y de las mismas élites empresariales. Por razones históricas y geopolíticas muy particulares, la dictadura militar coreana podía imponerles condiciones muy rígidas a todos los actores políticos de una manera que habría sido impensable en la Colombia del Frente Nacional.

Por el contrario, un aspecto en el que el pacto entre élites terminó facilitando el proceso de industrialización fue el del manejo cambiario, no sin antes afrontar una severa crisis en 1964. Durante todo el siglo XX, América

Latina había sido tierra fértil para lo que en economía se conoce como la "enfermedad holandesa". (A propósito, dice mucho de los sesgos de los economistas que el término solo se acuñara tras un episodio vivido por Holanda en los años sesenta cuando América Latina había experimentado lo mismo, y con más intensidad, durante todo el siglo). Esta enfermedad consiste en que, si un país tiene sus exportaciones muy concentradas en un solo bien (como Colombia con el café en el siglo xx) y el precio internacional de ese bien sube, la abundancia de divisas hace que la moneda local (en nuestro caso, el peso) se fortalezca. Pero ese fortalecimiento es nocivo para las demás exportaciones, especialmente para aquellas que apenas están empezando a despegar, ya que su precio en el exterior aumenta, lo cual las hace menos competitivas. En otros países de la región, los sectores agroexportadores detentaban tal poder político que resultaba casi imposible tomar medidas que aliviaran dicha "enfermedad holandesa". Argentina era un caso paradigmático: un país en el que las luchas por el control del excedente exportador se traducían en ciclos políticos muy convulsos. En su primer Gobierno, Juan Domingo Perón, precisamente ante la hostilidad abierta de los exportadores de carne y de trigo, terminó por acudir a un mecanismo de fuerza: la creación de una agencia que concentraba las divisas y fijaba su precio más bajo de lo que el mercado dictaba. Este mecanismo fue suprimido tras su derrocamiento, pero el problema de fondo siguió sin resolverse. Los conflictos políticos argentinos de la segunda mitad del siglo xx fueron en buena medida la lucha entre sectores agroexportadores y sectores industriales con potencial exportador pero todavía atados al mercado interno por determinar el poder adquisitivo de las divisas.

En cambio, en Colombia se logró un acuerdo muy peculiar. Uno de los hechos más curiosos de la economía política nacional del siglo xx es que, al mismo tiempo que las exportaciones cafeteras iban perdiendo peso relativo dentro del total de la canasta exportable colombiana, el poder político del sector cafetero se iba consolidando cada vez más. Esto fue posible, en buena medida, gracias a un pacto tácito: la Federación de Cafeteros obtendría un trato político especial (por ejemplo, un contrato de administración del Fondo Nacional del Café, presencia asegurada en la Junta Monetaria) a cambio de no excederse en el uso de su poder y, más bien, permitir un régimen cambiario híbrido de devaluación "gota a gota" (*crawling peg*) que se combinaría con una política arancelaria de promoción de exportaciones no tradicionales.

Este sistema llegó a su expresión más elaborada con el Decreto 444 de 1967, que sentó las bases del régimen cambiario colombiano durante más de veinte años. Hasta ese momento, Colombia había tenido, en teoría, un tipo de cambio fijo, lo cual era fiel reflejo de lo que se conocía como el sistema de Bretton Woods (por la Conferencia de 1944 en la que se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial). La idea era que esos tipos de cambio fijos estabilizaran los precios internacionales y facilitaran la recuperación del comercio mundial. En la práctica, sin embargo, al igual que ocurría en otros países, el tipo de cambio colombiano atravesaba crisis periódicas que obligaban a devaluaciones abruptas. En esencia, si las exportaciones colombianas se debilitaban, ya fuera por una caída en el precio internacional, o porque la inflación interna las volviera menos competitivas, el país se enfrentaba a una pérdida de divisas que solo podía detenerse mediante la devaluación (ese fue el caso de la crisis cambiaria de 1964.) El Decreto 444 buscaba mantener el sistema de control del tipo de cambio, pero adaptándolo de manera que el Gobierno pudiera, mediante devaluaciones pequeñas ("gota a gota"), preservar la competitividad de las exportaciones colombianas. De esa manera se buscaba no solo evitar el sobresalto de una nueva crisis cambiaria, sino permitir el fortalecimiento de la producción de exportaciones alternativas al café.

Los resultados, sin ser espectaculares, sí constituyeron uno de los momentos de mejor desempeño económico del país en la segunda mitad del siglo xx. Durante la década posterior al Decreto 444, la economía colombiana tuvo tasas de crecimiento relativamente rápidas a la vez que consolidaba cierta diversificación de exportaciones, especialmente en torno a la industria textil.

Tal desempeño tenía una vulnerabilidad: tasas de inflación persistentes por encima de dos dígitos. Desde la perspectiva de los tiempos actuales puede parecer inconcebible, pero el hecho es que esos niveles inflacionarios nunca llegaron a desbordarse (solo después del final del sistema, en 1989, se dio un salto inflacionario con tasas del 32 %) ni originaron el tipo de crisis social y política que devastó tantos regímenes del resto de la región. En buena medida esto fue posible, una vez más, gracias al equilibrio político logrado con la instauración del Frente Nacional. En este caso en particular, esto se tradujo en una serie de mecanismos de indexación que permitían proteger el poder adquisitivo de distintos

sectores, bien fueran los exportadores (por medio del manejo del tipo de cambio), las clases trabajadoras urbanas (ajustes al salario mínimo) o las clases medias ahorradoras (con el sistema de financiación de vivienda Unidad de Poder Adquisitivo Constante, conocido como UPAC).

Por supuesto, era imposible que todos estos mecanismos operaran de manera perfecta, satisfaciendo simultáneamente los intereses de todos los sectores. El paro cívico de 1977, por ejemplo, fue una demostración de lo que podía suceder cuando se rezagaba el mecanismo de ajuste de los salarios. También lo fue la tasa de cambio, que, a comienzos de los ochenta, se había revaluado muchísimo respecto a lo que esperaba el sector exportador. En buena medida, esta vulnerabilidad del modelo en materia inflacionaria es la que, con el cambio en la correlación de fuerzas de la década de los noventa, terminará por volverlo insostenible, propiciando la irrupción del neoliberalismo.

3. El momento neoliberal en Colombia

La consolidación del modelo neoliberal en Colombia siguió una trayectoria un poco inusual si se la compara con otros países de la región. Para empezar, por las razones que ya hemos expuesto, la política económica colombiana desde los años sesenta se había caracterizado por conciliar distintos intereses y visiones de modo que, por ejemplo, nunca se adoptaron los niveles de proteccionismo del Cono Sur. En ese contexto siempre hubo espacio para políticas e ideas de lo que a la postre se conocería como el Consenso de Washington. Las administraciones López Michelsen y Turbay Ayala, por ejemplo, adoptaron algunas medidas de corte monetarista. Cuando se da el viraje neoliberal en 1990, este no ocurre como algo totalmente inédito.

Pero hay otro sentido en el que ese viraje fue bastante inusual en el contexto regional: la falta de un detonante claro. En otros países latinoamericanos, la década de los ochenta fue no solamente —como se le conoce habitualmente— una "década perdida" en materia de crecimiento económico, sino que también estuvo marcada por agudas crisis cambiarias e inflacionarias que simplemente volvieron inviables los modelos de política económica vigentes. No fue ese el caso de Colombia, que sorteó la crisis de la deuda de 1981-82 relativamente bien. Sí hubo una desaceleración muy marcada del crecimiento, pero que palidecía comparada con las escalofriantes recesiones de otros países de la zona. Cuando terminó la década, la economía parecía estar volviendo a sus tasas de crecimiento habituales. Lo único relativamente inquietante, por lo menos desde la perspectiva de los años inmediatamente anteriores, era un brote inflacionario marcado. Pero aun así, la tasa de inflación estaba dentro de los límites a los que el país estaba acostumbrado.

En cierto modo, el neoliberalismo llegó a Colombia como un rayo en cielo despejado. Tanto es así que, hasta su asesinato, el candidato ampliamente favorito para ganar las elecciones de 1990, Luis Carlos Galán, no había dado ninguna señal de tener un plan de reformas neoliberales de largo aliento. Es ocioso preguntarse qué habría pasado si Galán hubiera llegado a la presidencia. No se puede descartar que hubiera terminado por adoptar algunas de las ideas del Consenso de Washington. Pero lo que sí se puede afirmar es que César Gaviria llegó al Gobierno con un entusiasmo neoliberal que en nada se parecía a la actitud prevaleciente hasta el momento.

Sin embargo, no conviene analizar una transformación tan profunda simplemente a través del relevo de un candidato presidencial por otro. Estamos hablando de un modelo económico que terminó por convertirse en hegemónico por más de tres décadas. Es fácil, y en cierto modo atinado, ver el viraje colombiano hacia el neoliberalismo como parte de un patrón regional, e incluso global. No hay ninguna duda de que, para 1990, las ideas desarrollistas estaban en franco retroceso y el Consenso de Washington (así el nombre solo se viniera a acuñar después) se había convertido en el nuevo referente. Por eso conviene explorar los factores estructurales que posibilitaron ese cambio.

Aunque el modelo económico anterior había generado algunos resultados positivos, estos no fueron suficientes para granjearle los

apoyos necesarios que le permitieran sobrevivir a ciertas adversidades. Para finales de los ochenta, los logros obtenidos en materia de diversificación de exportaciones y de industrialización ya daban señales de agotamiento. En cuanto a la cuestión agraria, desde el Pacto de Chicoral ya nunca volvió a haber un intento sistemático de reforma de la tenencia de la tierra. En su lugar se intentaron diversos programas de desarrollo rural, comenzando por el plan DRI (Desarrollo Rural Integrado) de la administración López Michelsen. Pero el éxito de esos programas dependía, no ya de la capacidad de lograr una redistribución de activos entre terratenientes y campesinos, sino de la capacidad del Estado de llegar con suficiente inversión a las regiones, lo cual era difícil en medio de un crecimiento económico cada vez más exiguo. Además, y tal vez este haya sido el puntillazo final, el proceso de urbanización llevó al surgimiento de nuevas clases medias para las cuales el modelo económico vigente tenía muy poco qué ofrecer. Desde su punto de vista, la redistribución de recursos clientelista, uno de los mecanismos más efectivos para garantizar la gobernabilidad por décadas, era una repartija de la cual nunca se beneficiarían. Ajenas a un sindicalismo cada vez más débil, tampoco participaban de los mecanismos de indexación que esos sindicatos ofrecían en otras latitudes, con lo que las golpeaba más duramente la inflación. La protección arancelaria no había sido capaz de generar industrias domésticas de calidad y, en cambio, impedía el acceso a bienes de consumo a los que estas clases medias podían en principio aspirar. El Estado de bienestar que se había alcanzado a construir era claramente insuficiente para ellas, de manera que terminaban por procurarse educación, salud y vivienda a través de mecanismos privados. En síntesis, eran ya una base de apoyo para un proyecto neoliberal en ciernes. Y eran una parte cada vez más grande del electorado, especialmente en las grandes ciudades.

Esta combinación de factores —la presencia de un electorado que, aunque silencioso hasta el momento, era ya potencialmente receptivo a las propuestas neoliberales, y el hecho de que, aun en los periodos más entusiastas del desarrollismo colombiano siempre hubo importantes sectores afines al neoliberalismo— explica en buena medida por qué, a pesar de que el contexto económico colombiano era distinto del de otros países de la región, la implementación del programa fue igual de rápida y radical. Colombia nunca había adoptado medidas proteccionistas extremas y, de hecho, la administración Barco (1986-1990) ya venía implementando una

reducción de aranceles. Pero esto no fue suficiente para las autoridades económicas de la administración Gaviria, que optaron por acelerar notoriamente la apertura comercial. Además, la liberalización comercial se dio de manera prácticamente simultánea con la liberalización cambiaria, lo cual equivalía en la práctica a desmantelar, de un plumazo, el modelo económico vigente desde los comienzos del Frente Nacional.

No deja de ser curiosa la facilidad con la que se dio semejante timonazo. Los reformadores neoliberales siempre se han imaginado a sí mismos como valientes luchadores en contra de las barreras proteccionistas. En el caso colombiano, los gremios de la producción no opusieron mayor resistencia. Esto refleja en parte el hecho de que, como ya dijimos más arriba, el modelo vigente era producto de un consenso en el que todos los sectores económicos importantes ya habían hecho concesiones. Por tanto, ninguno de ellos estaba dispuesto a defender con garras y dientes el sistema anterior. En el nuevo sistema también podrían encontrar formas de acomodarse a las circunstancias y generar nuevos consensos.

En su momento, los arquitectos de las reformas neoliberales argumentaban, no sin razón, que la economía colombiana había venido perdiendo dinamismo. Desde esa perspectiva, someter al aparato productivo a las presiones competitivas del mercado mundial podía llevar a una reasignación de recursos que generara más eficiencia. Pero ese diagnóstico tenía varios puntos ciegos.

En materia puramente económica, la combinación de medidas de liberalización operó de tal manera que indujo una importante revaluación del peso, con lo que se ahogaba lo que supuestamente iba a ser el despegue de nuevas alternativas de exportación. En lugar de un mayor dinamismo del aparato productivo, lo que se dio fue una reprimarización de este, solo que ahora los hidrocarburos pasaron a asumir el papel que antes tuvo el café.

Había otro punto ciego, ya no relacionado con los mecanismos de transformación económica, sino referente al contexto sociopolítico del momento. En ese entonces, el Estado colombiano enfrentaba dos grandes amenazas a su estabilidad, e incluso a su supervivencia, por lo menos en algunas regiones: la insurgencia armada y el narcotráfico. A lo largo del siglo xx, la respuesta típica de Estados en desarrollo ante ese tipo de desafíos había sido precisamente la consolidación de herramientas de políticas que les dieran la capacidad de movilizar recursos y

redistribuirlos vigorosamente. El enfoque que se adoptó en Colombia iba en contravía de la práctica usual, pues consistía en desmantelar la escasa capacidad del Estado en el mundo rural para dejar que los procesos de mercado se encargaran de asignar recursos.

Este no es el sitio para entrar a analizar a fondo las razones detrás de este enfoque. Sin duda, un factor que influyó mucho en la visión de los tomadores de decisiones fue el final de la Guerra Fría, que los convenció de que la insurgencia colombiana iba a desaparecer rápidamente. Con un diagnóstico como ese, era de esperarse que no se tomaran medidas para mitigar los efectos de la liberalización comercial en el campo. Pero el que sea comprensible no cambia las consecuencias: los años noventa coinciden con el crecimiento desmedido de la violencia por parte de grupos de diversa índole, todos ellos con la capacidad de sacar partido de las disrupciones que las reformas económicas estaban creando en el campo.

Ningún análisis del giro neoliberal en Colombia estaría completo si no tomara en cuenta otro elemento de vital importancia que escapa a cualquier esquema simplista: el proceso constituyente de 1991. Aun con la distancia que dan los años, lo que sucedió no deja de ser un poco desconcertante, cuando menos por la desproporción entre las causas inmediatas y las consecuencias.

Tal vez la narrativa más común sobre los orígenes del proceso es aquella según la cual, después del asesinato de tres candidatos presidenciales en el lapso de pocos meses entre 1989 y 1990 (Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro Leongómez), surgió un movimiento estudiantil que invitó a la ciudadanía a depositar en las elecciones de 1990 una "séptima papeleta" en la que pidiera la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. (Se le conocía como "séptima papeleta" ya que en aquella época los votantes recibían el día de las elecciones una papeleta por cada elección y, ese año, había seis: presidencia, Senado, Cámara, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales. Por lo tanto, quien apoyara la iniciativa estaría depositando una séptima papeleta, sin ningún reconocimiento oficial). No es necesario negar la importancia de dicho movimiento, ni la energía y recursividad de sus impulsores y participantes. Pero sí conviene mirar el contexto para poner las cosas en perspectiva.

Era de esperarse que el asesinato de tres candidatos presidenciales desencadenara una crisis política mayúscula. Pero usualmente ese tipo

de crisis no llevan a un cambio de la Constitución (al fin y al cabo, la Constitución de 1886 ya prohibía el asesinato de candidatos presidenciales...). Por eso resulta inexacto reducir el proceso constituyente a una respuesta a la escalada de violencia que rodeó las elecciones de 1990. Hacerlo ignora el hecho de que, desde hacía ya varios años, sobre todo durante los procesos de paz con las insurgencias, tanto la administración Betancur como la de Barco, pero especialmente esta última, se habían topado con la realidad de que la Constitución de 1886 podía llegar a ser un obstáculo para resolver el conflicto interno. De hecho, Barco ya había intentado varias fórmulas, todas ellas fallidas, para convocar un proceso constituyente. Sin negar la importancia de la "séptima papeleta", en cierta medida este famoso movimiento ya estaba golpeando en una puerta entreabierta. Lo que sí es innegable es que logró destrabar una situación en la que diversos actores políticos ya estaban de acuerdo en la necesidad de una reforma constitucional de fondo pero no encontraban la manera de echar a andar el proceso.

Sin embargo, como suele ocurrir en estos casos, el que ya hubiera cierto consenso entre las élites políticas en torno a la necesidad de un proceso constituyente no quería decir que hubiera un acuerdo sobre cómo orientarlo o cuál sería su destino final. Aunque hoy en día parece un detalle menor, la realidad es que es solo cuando ya están en marcha las deliberaciones de la Asamblea Constituyente que queda absolutamente claro que el texto acordado iba a ser una nueva constitución y no simplemente una reforma de la anterior.

En su momento se pensó que la Constitución del 91 sería un nuevo "pacto de paz" para Colombia, pero varios hechos mostraron desde el comienzo que, si bien iba a cambiar el campo de confrontación política, y en algunos aspectos de manera altamente saludable, la nueva carta magna no era por sí misma suficiente para cumplir todas las expectativas que se depositaron en ella. De entrada, por razones muy complejas que no vienen al caso, tanto la insurgencia más grande de aquel momento, las FARC-EP, como el ELN se quedaron por fuera del proceso, a diferencia del M-19 y el EPL que sí participaron de él. A esto se suma la realidad de que, para amarga sorpresa de los promotores de la constituyente, la participación en las elecciones a la Asamblea fue inferior a la del Congreso, que se había elegido poco antes. No es este el lugar para analizar a qué se debió esta falta de movilización, si a cierta apatía popular o a las dudas que el

proceso podía generar entre actores políticos claves. El hecho es que, si la Constitución del 91 iba a ser una verdadera refundación de la República, como querían muchos, tendría que sortear varios problemas desde sus mismos orígenes.

Otro factor que introdujo complejidades adicionales fue la composición misma de la Asamblea. Las elecciones resultaron en algo parecido a un triple empate entre la Alianza Democrática M-19, el Partido Liberal y el Movimiento de Salvación Nacional, lo que se tradujo en una presidencia tripartita. En otros tiempos o en otras latitudes, este triple empate entre fuerzas políticas tan diferentes tal vez hubiera llevado a un texto minimalista en el que simplemente se acordaran unas nuevas reglas procedimentales. Pero ya para ese momento muchas vertientes del pensamiento constitucional colombiano habían abrazado el nuevo paradigma (muy común en otros países) de que la constitución no es solo un catálogo de reglas sino también la expresión de principios y aspiraciones colectivas.

Por todas estas razones, la Constitución del 91 es un hito fundamental que no se puede reducir fácilmente a una sola categoría. Así como el consenso que le dio origen se puede definir más como un "consenso negativo" en el sentido de que los distintos sectores políticos estaban de acuerdo en que no se podía continuar como antes, su resultado tampoco se tradujo en un consenso afirmativo contundente. Para empezar, porque los aspectos políticos de la Constitución se encargaron de debilitar el bipartidismo histórico que poco a poco fue languideciendo. Al debilitamiento de los partidos hay que sumar la profundización del proceso descentralizador que ya venía en curso desde antes. Este efecto combinado implicaba que, a diferencia de lo que había ocurrido en episodios anteriores de la historia de Colombia, el surgimiento de nuevos consensos sería un proceso más largo y complejo.

Por otro lado, la Constitución misma dejó abierto el campo para diferentes visiones de Estado, precisamente por su origen plural y abigarrado. Así, por ejemplo, consagraba el principio de un Estado social de derecho pero al mismo tiempo le daba un papel central al sector privado en la producción de bienes y servicios públicos.

Surgía así una contradicción interna de difícil solución. Mientras la Constitución misma recogía una serie de demandas sociales legítimas y se ofrecía como el camino para abordarlas, al mismo tiempo el Estado iba renunciando a las herramientas con las que en principio podía

resolverlas. El resultado fue un Estado de bienestar híbrido con aspiraciones universales pero que simultáneamente deja en manos del sector privado las tareas fundamentales. De esta forma se dio origen a la era de las "alianzas público-privadas", un concepto a veces un tanto etéreo que, en teoría, busca alinear los intereses del sector privado con los imperativos públicos de equidad y justicia, todo ello combinado con la eficiencia promovida por la libre competencia. En la práctica, las cosas son mucho más complejas. En muchos sectores las alianzas público-privadas terminan siendo mecanismos de captura de rentas oligopólicas, muchas veces en condiciones bastante opacas. Más allá de los resultados de este tipo de Estado de bienestar, es importante anotar que implícitamente requería un aumento importante del gasto público, así este fuera finalmente canalizado hacia empresas privadas.

CONTRADICCIONES DEL NEOLIBERALISMO COLOMBIANO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Todo esto ha llevado a algunos analistas a renegar del uso del término *neoliberal* para caracterizar el periodo 1990-2020 en Colombia. A su juicio, si por neoliberal entendemos un modelo que busca reducir el gasto público, Colombia no ha sido neoliberal sino un país en que durante las últimas décadas el gasto público ha crecido muchísimo en comparación con los periodos precedentes.

Esta es una manera limitada de entender el concepto de neoliberalismo que pasa por alto el hecho de que, aunque el gasto público ha crecido en Colombia, lo ha hecho siguiendo imperativos de mercado. Pero no vale la pena detenernos mucho en los rótulos ideológicos ya que, como lo demuestra el complejo proceso constituyente, la historia de los noventa no fue simplemente la instauración monolítica de un modelo, como pudo haber ocurrido en otros países de la región (la Argentina de Menem o el Perú de Fujimori podrían ser dos ejemplos).

Es más útil entender el viraje neoliberal en Colombia como el resultado del desgaste del modelo anterior en unas condiciones en las que, al mismo tiempo que ciertas facciones políticas de clara estirpe neoliberal adquirieron predominancia política, se resquebrajaron los mecanismos de generación de consenso de años anteriores, lo cual obligó a todos los actores a ir generando nuevos mecanismos sobre la marcha.

Cuando se ponen todas las piezas del rompecabezas juntas, el resultado dista mucho de los escenarios optimistas que anunciaban los arquitectos del modelo neoliberal de comienzos de los noventa. A su modo de ver, el libre comercio iba a permitir que Colombia reasignara sus recursos de manera que aumentara la eficiencia de la economía, impulsando así mayores tasas de crecimiento. En la práctica, los resultados han sido decepcionantes. Es cierto que la inflación crónica de dos dígitos se redujo a niveles de un dígito, lo cual ha sido beneficioso para la población. Sin embargo, las tasas de crecimiento promedio de las últimas tres décadas han estado por debajo de las alcanzadas durante los años sesenta y setenta del siglo pasado, exceptuando algunos años jalonados por el *boom* internacional de los recursos naturales. Además de ser más lento, el crecimiento ha sido más volátil, de modo que en este periodo ha habido recesiones económicas mucho más duras que las de antes.

En buena medida, esto era de esperarse. Obviamente la apertura comercial iba a destruir muchas compañías protegidas en Colombia, lo cual puede llegar a ser positivo si contribuye a liberar recursos para usos más eficientes. Pero esos procesos de reasignación de recursos nunca son puramente automáticos. En esencia, se habrían necesitado que se cumplieran dos posibles condiciones que en la realidad no se cumplían. La primera habría sido contener el gasto público para así generar niveles de ahorro doméstico que liberaran excedentes de exportación. Pero tanto los imperativos de la Constitución como la delicada situación de orden público

hacían imposible ese camino. Además, la liberalización de la balanza de cambios que aumentó la movilidad del capital, aunada a la falta de voluntad política para subir progresivamente los impuestos, hicieron que fuera imposible compensar el aumento del gasto con una consolidación fiscal duradera. La segunda condición habría sido confiar en que la inversión extranjera dinamizara nuevos sectores productivos, dada la imposibilidad de generar excedentes exportables. Pero las señales del mercado, las únicas que estaban operando ante la pérdida de capacidad del sector público, eran contundentes: la inversión extranjera fluía hacia la extracción de recursos naturales, que era en lo que Colombia era más competitiva.

Un área en la que resulta difícil distinguir continuidad de ruptura a la hora de evaluar la Constitución del 91 es la de la relación entre el poder central y los poderes regionales. Años antes, en 1985, se había aprobado la elección popular de alcaldes. Buena parte de la Constitución se puede interpretar como una profundización de ese proceso al introducir medidas como la elección popular de gobernadores o la transformación de los "territorios nacionales" (las intendencias y comisarías de la Amazonía y la Orinoquía) en departamentos con el mismo estatus de todos los demás. El reconocimiento de la pluralidad étnica del país y la protección institucional a los pueblos indígenas y afrodescendientes iban en la misma línea. No se debe desestimar el impacto de todas estas medidas que, sin lugar a dudas, dieron mucha más visibilidad política, social y cultural a los territorios del país.

Visto desde otra perspectiva, la Constitución mantuvo, e incluso profundizó, algunas de las tendencias del equilibrio político entre regiones. Para empezar, salvo la ya mencionada homologación de las antiguas intendencias y comisarías, la estructura de Gobiernos subnacionales se mantuvo intacta, conservando los tres niveles de gobierno (central, departamental y municipal). No se creó otro nivel, a diferencia de, por ejemplo, la Constitución española, que tiene cuatro niveles: central, comunidad autónoma, provincia y municipio. Tampoco se crearon mecanismos de interacción entre los distintos niveles, como, por continuar con el ejemplo español, las delegaciones de Gobierno que representan al nivel central en las comunidades autónomas, o las prefecturas en Francia, que representan al nivel central en los municipios. Sí se modificó la composición del Legislativo, haciendo del Senado una cámara de elección nacional, dejando el criterio de elección por departamentos únicamente para la Cámara de Representantes. Pero este cambio, en lugar de

profundizar la descentralización, ha hecho que algunos departamentos queden sin representación en el Senado.

Más allá de las modificaciones legales e institucionales, la Constitución del 91 tampoco cambió, ni podía cambiar, las relaciones económicas entre el centro y las regiones. La primacía del Ejecutivo en materia presupuestal, producto de la reforma de 1968, se mantuvo en su esencia. Pero si ya antes había demostrado ser insuficiente para generar nuevos focos de crecimiento, el nuevo sistema limitaba aún más su alcance. Desde finales del siglo xx, Colombia fue transitando hacia un modelo extractivista en el que las exportaciones se concentran en dos combustibles fósiles: petróleo y carbón. A pesar de los problemas económicos y sociales que causa esta dependencia, en principio tenía la virtud de facilitar la transferencia de recursos a las regiones a través del mecanismo de las regalías. Al fin y al cabo, a diferencia del café, el subsuelo es propiedad del Estado, por lo que resulta más fácil echar a andar este tipo de mecanismos.

Pero la realidad dista mucho de la teoría. Antes bien, algunos cambios en la configuración política del país han exacerbado las tendencias del pasado. En el régimen político anterior, las dirigencias nacionales de los partidos podían aglutinar los intereses regionales a la hora de negociar con el Ejecutivo. Pero, desde 1991, los partidos políticos se han debilitado y fragmentado. Así, lo que en principio pareciera ser un sistema idóneo para darles a las regiones la oportunidad de beneficiarse de las bonanzas de recursos naturales manteniendo su autonomía presupuestal, en la práctica ha diluido los recursos de dichas bonanzas en una multitud de iniciativas locales con poca coherencia entre sí.

4. Del agotamiento al cambio

El "estallido social" del 2021 es uno de los hechos más particulares de la historia reciente de Colombia. Su magnitud tomó por sorpresa incluso a quienes lo apoyaron y rebasó rápidamente el alcance de los sindicatos que habían convocado la huelga que le dio origen. Es uno de los

fenómenos de movilización ciudadana más importantes que ha vivido el país después del Bogotazo, tal vez junto con el paro cívico de 1977 (al cual excedió en duración) y a las "jornadas de mayo" de 1957 que llevaron al derrocamiento de Rojas Pinilla.

Ahora bien, la historia está llena de enormes movilizaciones que pasaron sin dejar rastro o que incluso generaron una reacción adversa a la esperada por sus participantes. Se suele olvidar que las primeras elecciones tras el legendario Mayo francés de 1968 las ganó la derecha, o que algo similar pasó con el famoso 15-M español del 2010. No fue así en el caso de Colombia: la movilización del estallido social contribuyó a la victoria del primer Gobierno claramente de izquierda, presidido por Gustavo Petro. Esto indica que, más allá de las circunstancias específicas, el estallido social era un síntoma, y a la vez un catalizador, de un malestar más profundo. Algo ya estaba roto en los consensos básicos que habían apuntalado el sistema de poder político y económico en Colombia desde 1990.

No es este el lugar para ahondar demasiado en las causas. Se pueden aducir algunas que sin duda influyeron. Por ejemplo, el hecho de que la pandemia del 2020 generó en Colombia, como en muchos otros países, un gran malestar social. Pero tampoco se puede ignorar el cambio que significó para el sistema político la firma de los acuerdos de paz con las FARC-EP, ya que desactivaron (así fuera de manera temporal) a los sectores más recalcitrantes y militaristas del liderazgo político, abriéndoles espacio a las expresiones electorales de izquierda. En todo caso, estos factores, y muchos más, operaron en un contexto de agotamiento del modelo económico neoliberal. Las mediocres tasas de crecimiento de los años anteriores, la incapacidad crónica del Estado de responder a las demandas sociales, las enormes brechas económicas y regionales, fueron elementos que se pusieron de manifiesto con el estallido social.

Con todo, el hecho de que un modelo económico entre en crisis no quiere decir que esté listo el modelo alternativo que lo reemplazará. Por el contrario, una transición de ese calibre casi siempre es prolongada y traumática. Ni siquiera la transición colombiana hacia el neoliberalismo estuvo exenta de dificultades a pesar de contar con el beneplácito de las élites políticas. No podía esperarse menos en el caso de una transición liderada por sectores políticos que hasta hace poco habían sido minoritarios. Aunque el Pacto Histórico emergió en el 2022 como el movimiento

político más grande del país (aún hoy en día lo es), distaba mucho de ser un movimiento hegemónico. Sus mayorías electorales fueron más bien estrechas y solo pudo construir una coalición de gobierno mediante alianzas con otros sectores en el Congreso.

Los hechos inusitados que llevaron al Pacto Histórico al Gobierno prácticamente garantizaban que cualquier cambio que intentara realizar se enfrentaría a una resistencia feroz por parte de la oposición. Como vimos más arriba, el ascenso del neoliberalismo no encontró demasiada resistencia ya que, en últimas, venía simplemente a reemplazar un acuerdo entre élites económicas por otro, dejando amplio margen para que los perdedores se hicieran un nuevo espacio. El Pacto Histórico, por su parte, llegó al Gobierno proponiendo cambios que antagonizaban de manera frontal con muchos poderes económicos al mismo tiempo.

A eso hay que sumarle la heterogeneidad de las bases sociales del Pacto. Se puede decir que, desde el punto de vista de su visión de desarrollo, el Pacto tiene dos almas: una ligada a los sectores urbanos, que propende por la reindustrialización del país, y otra, con más arraigo en las poblaciones étnicas y rurales, que da prioridad a la agenda ambiental. En principio, ambas visiones se pueden reconciliar. Pero no hay duda de que eso requiere negociaciones internas y conflictos ocasionales.

Por todas estas razones, no se puede entender el periodo de la administración Petro simplemente como el cambio de un modelo por otro, sino más bien como el terreno de disputa política que puede llegar a determinar si ese cambio finalmente ocurrirá o no. Por ejemplo, del trío de reformas en la línea de un Estado de bienestar que esta administración priorizó (reforma laboral, reforma pensional y reforma a la salud), al momento de escribir estas líneas (febrero de 2026), solamente opera plenamente la primera, la segunda aún se encuentra en un limbo jurídico y la tercera nunca fue aprobada. La reforma tributaria, la primera iniciativa legislativa del Gobierno, fue aprobada con relativa facilidad, pero luego su alcance se debilitó en medio de varios litigios y, en este momento, puede decirse que se perdió casi todo el terreno que se había ganado en materia de consolidación fiscal. Esto privó al Gobierno de lo que habría sido la herramienta clave para relanzar el proceso de inversión pública que se necesitaba para producir un cambio duradero en el modelo económico.

Excedería el alcance de estas páginas hacer una evaluación puntual de las distintas decisiones políticas de la administración Petro, tanto de sus aciertos como de sus errores. Lo importante para nuestros efectos es que las elecciones del 2022 alteraron drásticamente los equilibrios políticos previos, abriendo así una etapa de mucha incertidumbre que seguramente excederá los límites de un cuatrienio presidencial. Al momento de escribir estas páginas es imposible saber si el Pacto Histórico reeditará su victoria de 2022, pero es algo factible. Si bien los resultados económicos en materia de crecimiento, inflación y desempleo no han sido, ni mucho menos, espectaculares, sí han sido suficientes para mantener el apoyo de las bases sociales, aunque no para expandirlas. Así las cosas, sin ser una fuerza política dominante, el Pacto Histórico sigue siendo muy

competitivo electoralmente de cara al 2026. Por tanto, no se puede aún decir si estamos ante una verdadera transición hacia un nuevo modelo económico o si estos últimos años fueron simplemente un paréntesis. Si es lo segundo, la historia de Colombia y de América Latina sugiere que lo que vendría sería un episodio de revanchismo reaccionario implacable. El tiempo lo dirá.

PARTE 4: MITOS ECONÓMICOS Y EL DEBATE COLOMBIANO

4

El mito del salario mínimo y su complejo de Jano

Laura Moisá

Así como Jano, hijo de Gaia y Urano, el salario en el modo de producción capitalista tiene dos caras. Por un lado, es parte de los costos que quien detenta el capital debe cubrir para llevar adelante un proceso productivo; por el otro, es el ingreso de los trabajadores y las trabajadoras a cambio del tiempo vital que dan al empresario para crear riqueza por medio de su trabajo. Para que exista salario se requiere la necesidad, de quien no tiene capital, de acceder a ingresos con el fin de adquirir bienes y servicios necesarios para vivir.

Sin embargo, detengámonos a pensar un poco qué significa cada una de estas personalidades del salario. Cuando se habla de que es un costo, este se suma a otros costos: maquinaria, materias primas, servicios públicos, arriendo, etc. Así, se tiene una mercancía que puede intercambiarse para obtener ingresos e iniciar un nuevo ciclo productivo, o para especular en lo financiero. Esa decisión la toma el poseedor del capital. Ahora bien, ese costo entendido como salario es finalmente un pago por la creación de riqueza, es decir que, en palabras de Kalecki, el capitalista gana lo que gasta, pues con este costo genera ganancia.

Por el otro lado, el ingreso salarial para quien produce riqueza por medio del trabajo es la opción que tiene (no siempre voluntaria) de adquirir dinero para vivir. El tamaño de dicho ingreso pasa por muchas variables, como el tipo de empleo, la capacidad de negociación del trabajador o el nivel de relaciones laborales que equiparen las fuerzas entre las partes. Por ende, esta decisión muy pocas veces pasa por el trabajador.

Esta relación desigual se ha transformado y la posibilidad de que sea justa, sobre todo para el trabajador, depende del contexto y del tiempo

histórico que se quiera analizar. La combinación de luchas de las organizaciones de trabajadores y los avances institucionales han creado un sistema de relaciones laborales acorde al siglo XXI, en el que, en varios países con economías laborales no estructuradas, políticas como la de implementación de un salario mínimo han sido claves para asegurar un mínimo vital para quien genera riqueza por medio del trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que el salario mínimo es la remuneración mínima que un empleador paga a sus trabajadores considerando sus necesidades básicas y garantizando un nivel de vida digno. Pese a que el debate suele centrarse en las cuestiones técnicas de su ajuste, la discusión sobre el salario mínimo está atravesada por cuestiones morales y sociológicas relacionadas con el papel del trabajo en una sociedad. Es por ello que, aunque más del 90 % de los Estados miembros de la OIT establecen mínimos salariales, estos varían en los mecanismos, criterios y agentes involucrados.

En los países de América Latina, el mecanismo de ajuste del salario mínimo pasa por la negociación tripartita entre Gobierno, empleadores y sindicatos. Sin embargo, puede ser decretado unilateralmente por el Gobierno si no se llega a un acuerdo entre las partes. No obstante, en países como Dinamarca, Finlandia, Noruega, Italia y Suiza, no existe un mínimo legal, por lo que el ajuste se define a nivel sectorial mediante negociaciones o pactos colectivos entre sindicatos y empleadores. Por otro lado, Estados Unidos se destaca por su sistema híbrido entre el nivel federal y el estatal, donde el Congreso establece el salario mínimo federal y las legislaciones locales pueden fijar un salario estatal mayor.

Estas diferencias son la muestra de que, lejos de existir una ecuación general, el salario mínimo es un marco regulatorio de la remuneración de las y los trabajadores que varía según las características y contextos de los países, en los que hay que tener en cuenta el nivel de formalidad laboral, el grado de descentralización, el desarrollo productivo y la predominancia de Estados de bienestar, entre otros factores.

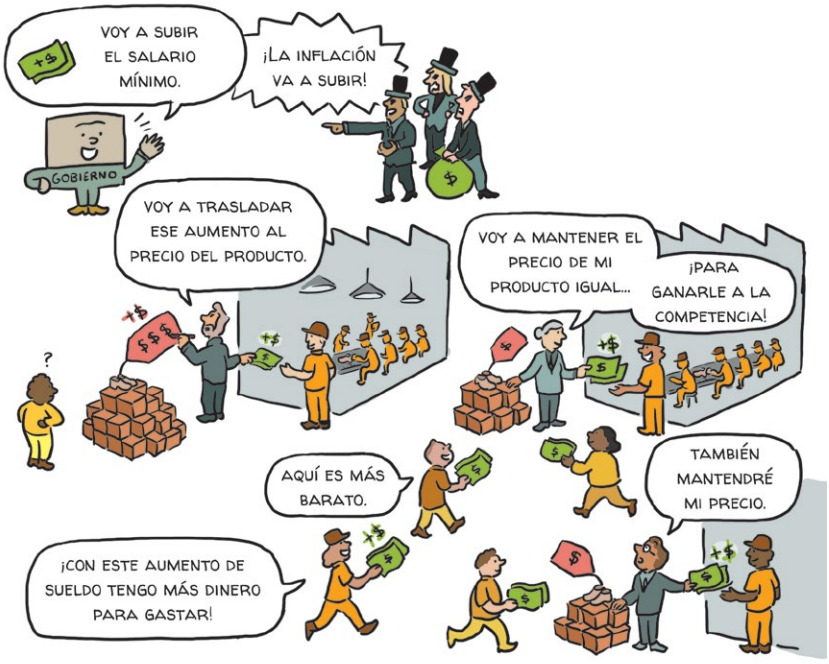
Pero ¿a quién beneficia el salario mínimo?

En el caso de Colombia, los ocupados que, a noviembre de 2025, devengaban hasta un salario mínimo eran en su mayoría jóvenes de entre dieciocho y veintiocho años, con una predominancia de personas cuyo máximo nivel educativo es el secundario, que pertenecen principalmente

a estratos socioeconómicos vulnerables[1] y que trabajan sobre todo en microempresas (con alrededor de un tercio de ellas en grandes empresas). Si no existiese un tope legal, es posible que los ingresos de estas poblaciones fuesen aún menores debido a su poca capacidad de colocación en trabajos con mejores remuneraciones.

Dada la precaria estructura económica colombiana, quienes ganan el salario mínimo hacen parte de una población poco cualificada, empleada predominantemente en micro y pequeñas empresas, así como en actividades del sector terciario (comercio y servicios) y de la industria manufacturera. Esta estructura crea un círculo vicioso en el que los empresarios no tienen motivaciones para transformar la producción dado el bajo costo del trabajo. Y esto sin contar con el ejército de reserva moderno en el que se suman desempleados, informales y subempleados que ejercen presión sobre este tipo de oferta de trabajo precarizado.

NO TODO AUMENTO SALARIAL AUMENTA LA INFLACIÓN...



1. En Colombia, la mayoría de personas que perciben el salario mínimo pertenecen al estrato de vivienda 2, seguido del 1 y el 3 (recordemos que la escala va del 1 al 6, con el 1 como el nivel más pobre y el 6 el más rico).

Cada vez que hay un incremento en el salario mínimo en Colombia, los medios tradicionales anuncian con preocupación los impactos que enfrentarán los empresarios. Sacando lápiz y papel, hacen cuentas sobre lo costoso que será emplear a los trabajadores colombianos. Por otro lado, los técnicos de la economía estiman el efecto que tendrá el aumento del salario mínimo sobre el nivel de precios y calculan el número de despedidos que engrosarán la masa de desempleados del país. En síntesis, mientras el trabajador celebra el aumento en sus ingresos —así sea una ilusión nominal—, con el cual podrá pagar sus cuentas, el empresario decide en cuánto subir los precios de sus bienes y/o servicios para compensar el incremento salarial.

De esta forma, en la percepción colectiva predomina el mito de que los aumentos del salario mínimo causan un daño perjudicial para la economía. Los empresarios cierran sus empresas y los trabajadores pierden su empleo. Esta visión sobre el salario mínimo se ha desarrollado bajo un paradigma neoclásico y monetarista, el cual entiende el salario mínimo como un fenómeno principalmente inflacionario. Esta corriente del pensamiento económico desestima el efecto distributivo del salario y su impacto sobre el consumo agregado, el crecimiento económico y, en últimas, el bienestar de la sociedad.

Entonces, ¿el salario mínimo es un problema inflacionario?

Sobre esta relación han surgido mitos que se han tornado en creencias. Sin embargo, es prolífica la literatura en que se demuestra que esta relación no siempre se cumple y que, por lo tanto, no es una verdad incuestionable. Como todo en la realidad económica, no hay una teoría única e irrefutable.

Parte del mito se basa principalmente en la teoría del productor, en la que, bajo un escenario de competencia perfecta[2], los incrementos en los salarios representan un aumento de los costos marginales de producción, lo que *naturalmente* conlleva a un aumento en los precios de los bienes y/o servicios. Sin embargo, la realidad dista bastante del escenario de competencia perfecta. Las empresas son heterogéneas y existen sectores

2. La competencia perfecta ocurre cuando hay un gran número de compradores y vendedores y ninguno tiene poder para influir en el precio. Se asume que no hay concentración de mercado y la información es perfecta para todos los agentes. En este caso, el precio lo define la dinámica entre la oferta y la demanda.

con una alta concentración y poder de mercado. Una encuesta del Banco de la República del 2009 encontró que las empresas colombianas operan en mercados poco competitivos y fijan sus precios con base en los costos más un margen de ganancia. Estudios para la industria manufacturera y el sector energético (Amodio y De Roux, 2021; Tortarolo y Zarate, 2018; García, Montenegro y Velásquez, 2012) muestran que estos son mercados con alta concentración y poder de mercado, lo cual permite la formación de márgenes de ganancia superiores al costo marginal de producción. Esto significa que las empresas pueden fijar precios más altos de lo que realmente les cuesta producir, obteniendo así mayores ganancias.

En consecuencia, ante la expectativa de que aumenten los precios, los trabajadores se preocupan por mantener su capacidad adquisitiva, por lo que demandan salarios más altos. Así, los productores, en búsqueda de mantener sus márgenes de ganancia, trasladan el incremento salarial a los precios que pagan los consumidores. El problema inflacionario que tanto recalca la ortodoxia económica es esencialmente una disputa entre el margen de ganancia de los empresarios y el ingreso laboral de los trabajadores, es decir, se trata de una puja sobre la distribución de la riqueza generada en una economía.

Otra teoría que sustenta el mito de que los aumentos de salarios se traducen inevitablemente en inflación se refiere a los niveles de indexación de los precios de la economía con respecto a las variaciones del salario mínimo. Pero esta realidad se convierte en mito cuando se observa que gran parte de esta indexación se debe a acuerdos institucionales formales e informales característicos de una estructura económica precarizada.

Los acuerdos formales se sustentan en decretos, normas, leyes o reglamentos que permiten a algunos sectores económicos tener un piso que asegure y regule el aumento de los precios. Esto se observa en actividades económicas intensivas en mano de obra cuyos ingresos se definen con base en el salario mínimo, como la vigilancia privada, el trabajo doméstico y de aseo privado, y otras actividades económicas privadas con alta oferta laboral que sin dicho piso pagarían menos. Esta realidad se hace mito cuando la presión por salarios vitales más justos genera cambios en dichas formas de relacionamiento con el trabajo; en este sentido, la innovación, el reconocimiento del aporte social y económico de estas labores, entre otros elementos, van cambiando el esquema de costos y de relaciones industriales para no traducirse en inflación.

En cuanto a los acuerdos informales, que no se basan en normas formales, se van creando por las formas en que una economía altamente informal acuerda sus transacciones. El salario mínimo suele ser un referente para definir precios, e incluso algunos hablan de él como un techo de ganancia para comparar las supuestas ventajas de la informalidad sobre la formalidad. Sin embargo, este mito se comprueba cuando las relaciones laborales se formalizan y las instituciones cumplen su función de generar un marco regulativo que evite la precarización del trabajo en relaciones muy desiguales, como las que usualmente están presentes en muchas economías informales.

¿Cómo aportan los salarios a equilibrar la balanza distributiva en el país?

La remuneración de los asalariados representa el porcentaje del ingreso nacional —o sea, de la riqueza creada en un determinado periodo de tiempo— que se les retribuye a los trabajadores por su labor. La participación de la remuneración de los asalariados dentro del ingreso nacional se mide como la relación entre los salarios pagados a los empleados y los ingresos percibidos por los productores o empresarios en forma de ganancias.

La determinación de los salarios y de los márgenes de ganancia son fundamentales para evaluar la distribución de la riqueza en un país. Para que los trabajadores mantengan una participación equitativa dentro de los ingresos nacionales con respecto a los empresarios, los salarios deben actualizarse anualmente a través de la evaluación de dos elementos principalmente. De acuerdo con el marco regulatorio colombiano, el salario mínimo debe aumentar considerando el costo de vida —que se ve afectado por la variación de los precios (inflación)— y la productividad de los trabajadores. La primera consideración implica que se vela por que los trabajadores en el nivel más bajo de salarios siempre perciban un incremento real de sus ingresos, es decir, que su salario aumente más que los precios, de modo que les permita aumentar su nivel adquisitivo.

La segunda consideración promueve un sentido de justicia distributiva en la que, si los trabajadores aportan más valor a la producción en forma de trabajo, reciban una mayor porción de la riqueza generada. Sin embargo, la medición de la productividad no siempre ha sido exacta en el caso colombiano, llegando a generarse una brecha del 17,3 % entre la estimación de productividad (la productividad total de los factores o PTF) y lo que en efecto sería la productividad laboral. Dicha brecha implica la disminución de la

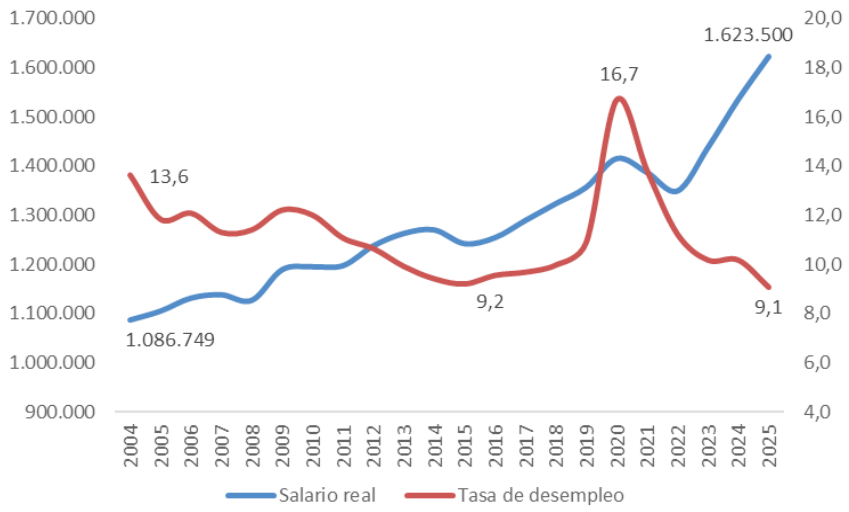
participación de los trabajadores que ganan un salario mínimo en el ingreso nacional, que en términos del salario mínimo como porcentaje del PIB per cápita se redujo en un 24,6 % entre 2001 y 2016 (Ossa, 2018, p. 253).

Por lo tanto, los salarios (y, consecuentemente, el salario mínimo) aportan al equilibrio de la balanza distributiva nacional al velar por una repartición justa de los ingresos entre trabajadores y empresarios. Pero no debido a caprichos de gasto de los mismos trabajadores, sino debido a la productividad que aportan en la generación de valor y para mantener su poder adquisitivo por encima del aumento de precios.

¿El salario mínimo siempre se traduce en un aumento del desempleo?

Aunque se dice que el salario mínimo es un problema de costos que reduce el beneficio de los productores, y por ende contrae la demanda de trabajo, los datos históricos parecen no soportar esta hipótesis. Entre 2004 y 2025, ha habido un crecimiento promedio del salario mínimo real del 1,97 % por año; no obstante, en el periodo 2022-2025, se ha experimentado un crecimiento promedio del salario mínimo real anual de 6,35 %, mientras que la tasa de desempleo se ha reducido en 2,2 %.

Evolución entre 2004 y 2025 del salario mínimo real a precios constantes en COP y evolución de la tasa de desempleo anual (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE, 2026.

En términos generales, en el periodo analizado se observa una relación inversa entre la evolución del salario mínimo real y la tasa de desempleo, es decir que, a medida que el salario real aumenta, la tasa de desempleo disminuye.

El efecto virtuoso de los ingresos de los hogares

Desde el enfoque keynesiano y kaleckiano, el incremento salarial no solo representa un costo de producción, sino que incide en la demanda agregada de una economía. Ante un aumento en el ingreso disponible de los hogares, la mejora en la capacidad adquisitiva estimula el consumo, lo que impacta positivamente los ingresos de las empresas por el aumento en el volumen de sus ventas. Esto significa que el salario gastado por los trabajadores de un sector económico es la ganancia de los empresarios de otro sector. Así, las ganancias de los empresarios surgen del gasto y la inversión, mientras que el consumo de los trabajadores está limitado por su salario.

Los aumentos reales de los últimos años en los ingresos de los hogares colombianos han incidido en un mayor dinamismo de la economía, lo que ha permitido no solo un aumento en el empleo, sino que ha mejorado la percepción y la confianza sobre el desempeño económico del país.

¿El salario mínimo afecta el bienestar social?

Según la CEPAL (2025), entre 2021 y 2024, el mejoramiento del empleo fue el principal factor que contribuyó a la reducción de la desigualdad, lo que permitió una disminución del 0,5 % o más por año del coeficiente de Gini. Los países más destacados fueron Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras y México. La remuneración de los asalariados representa el factor que más impactó en los cambios de la pobreza en la mayoría de los países estudiados.

Los deficientes sistemas de seguridad social en países en desarrollo como Colombia generan afectaciones directas sobre el desempleo, y no solo en cuanto a los indicadores objetivos de bienestar, sino en cuanto a la percepción de los individuos sobre su propia situación. Según Hofstetter y Rosas (2018), las personas en América Latina presentan una mayor aversión al desempleo que a la inflación, situación que se profundiza para las personas de bajos ingresos y en contraste con las de altos ingresos.

En conclusión, lejos de causarle efectos perjudiciales a la economía, los aumentos del salario mínimo responden a una cuestión de justicia distributiva y bienestar social, que dinamiza el consumo de los hogares y promueve que los salarios mantengan una participación equitativa en el ingreso nacional, incluso sin incidir de manera necesariamente negativa en la tasa de desempleo o en el nivel de precios de la economía.

A manera de reflexión

El debate sobre el salario mínimo está rodeado de mitos y verdades a medias. Lo que es claro es que la dualidad del salario, así como las dos caras de Jano, constituye una personalidad compleja que debe ser analizada y estudiada con atención. Si Ovidio, en su tratado *Fastos*, presenta la complejidad de Jano como la de aquel que es capaz de ver hacia adentro y hacia afuera —lo que ven los hombres y lo que ven los dioses—, desde la ciencia económica podríamos invocar a Jano para entender la complejidad y las diversas caras de esa institución llamada salario mínimo. Así la política económica podrá tener bases más claras y confiables para tomar decisiones y ampliar análisis que desmitifiquen supuestas verdades únicas e infalibles.

Referencias

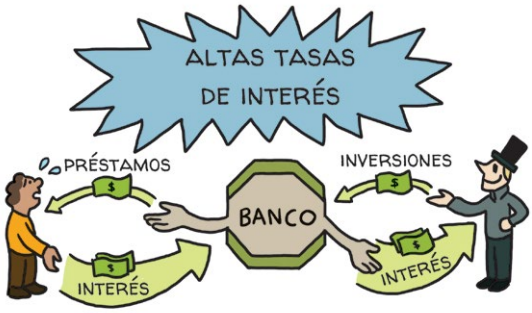
Amodio, Francesco y De Roux, Nicolás. (2021). *Labor Market Power in Developing Countries: Evidence from Colombian Plants*. IZA Institute of Labor Economics.

García, John; Montenegro, Mauricio y Velásquez, Ermilson. (2012). "Evidencia empírica de poder de mercado en industrias minoristas de gas natural vehicular". Universidad Eafit.

Hofstetter, Marc y Rosas, José Nicolás. (2018). "The Poor and the Rich - Preferences over Inflation and Unemployment". Documentos CEDE, (5).

Ossa, Daniel Francisco. (2018). "Productividad y distribución del ingreso: implicaciones sobre el salario mínimo colombiano, 2001-2016". *Revista de Economía Institucional*, 20(39), pp. 231-255.

Tortarolo, Dario y Zarate, Roman David. (2018). *Imperfect Competition in Product and Labor Markets. A Quantitative Analysis*. Universidad de Nottingham.



Mito: ¿subir las tasas de interés para bajar la inflación?

César Giraldo
Santiago Hernández

El vínculo inicial de una persona con la economía se da a través del dinero. Esa persona, para saber si puede sobrevivir en una sociedad capitalista, debe hacer una cuenta monetaria básica: a lo que gana en dinero debe restarle lo que cuestan las cosas básicas de su supervivencia. Si la resta resulta negativa, quiere decir que esa persona no es viable en el mercado.

Detrás de esa cuenta existen preguntas más profundas: cuánto valora el mercado el trabajo de esa persona y cuánto le cuesta sostener su vida cotidiana. El nivel de vida depende entonces de dos cosas: de la capacidad de convertir el trabajo en dinero y del precio que el mercado les fija a los bienes y servicios necesarios para vivir (una reflexión clásica sobre trabajo, salario y valor puede consultarse en la obra de Karl Marx *Trabajo asalariado y capital*).

¿Se trata entonces de un fenómeno monetario? En apariencia, no. A primera vista, se trata de un intercambio de trabajo por dinero y de dinero por bienes y servicios. El dinero parecería estar simplemente en medio de intercambios que son, en esencia, actividades reales. Bajo esta mirada, el dinero sería sólo un instrumento que facilita el funcionamiento de la economía. Esta visión "objetiva" del dinero, por cierto, es muy común y está explicada en manuales tradicionales de economía.

Si esto fuera así, se podría afirmar que el dinero es neutral y que la distribución de los recursos de la sociedad depende únicamente de las relaciones de poder existentes, en particular de la relación entre capital

y trabajo. Esas relaciones permiten que algunas personas tengan más facilidad para obtener dinero porque se encuentran en posiciones privilegiadas. Un gran propietario recibe rentas de las tierras o viviendas que posee; un gran comerciante obtiene ingresos elevados a partir de sus ventas; un gran industrial acumula beneficios a través de la producción. En contraste, un trabajador recibe una remuneración monetaria limitada, al igual que un pequeño negocio popular.

Esto tiene que ver con quién posee la riqueza y con quién solo dispone de su fuerza de trabajo para generar ingresos. Sin embargo, existe otra cuestión igualmente importante, que suele quedar oculta: quién tiene el poder de crear dinero, es decir, el poder de la emisión monetaria.

A este poder se le llama señoreaje monetario, y quien lo posee puede abusar de él creando dinero a manos llenas para enriquecerse y empobrecer al resto de la sociedad a través de la inflación (una introducción clara al poder del dinero y la banca puede encontrarse en *El dinero manda*, de Nomi Prins, disponible en español).

La inflación hace que los precios suban más rápido que los ingresos de las personas. Cuando eso ocurre, estas pierden la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas (una explicación clara y accesible sobre el fenómeno de la inflación puede encontrarse en Ha-Joon Chang, *Economía para el 99 % de la población*).

Cuando la inflación es muy alta y persistente —lo que se conoce como hiperinflación—, se destruye la confianza social. La vida cotidiana se vuelve incierta. Las personas viven al día, no saben si mañana podrán comprar lo necesario para comer porque el dinero ya no alcanza. Nadie puede pensar más allá del día siguiente, los compromisos sociales se rompen, y eso destruye cualquier proyecto político, sea de derecha o de izquierda. Reina la incertidumbre (sobre este punto se sugiere consultar la exposición de Álvaro García Linera titulada "El dinero es el poder social por excelencia"). En el continente basta con mirar lo que sucedió en prácticamente toda la región durante los años ochenta, la llamada "década perdida" de América Latina. La inflación es un problema serio. No es un fenómeno menor ni algo que pueda ignorarse, pues sus consecuencias sociales son profundas.

Si alguien puede crear dinero, puede comprar bienes y servicios sin necesidad de vender su fuerza de trabajo, e incluso sin ser propietario de la riqueza material de la sociedad. Ocupa una posición privilegiada porque

puede apropiarse de una parte de la riqueza social sin haberla producido directamente. Por esta razón, el dinero no es neutral: alguien lo está creando y, al hacerlo, está extrayendo recursos del conjunto de la sociedad (esta idea está muy bien desarrollada en el libro *Matar al huésped*, de Michael Hudson).

En la historia del capitalismo, dos figuras han tenido la capacidad de crear dinero. Una es el soberano —el rey o el Estado— y la otra es el banquero. Durante largos periodos históricos, el poder de crear dinero estuvo concentrado en el soberano. El rey acuñaba monedas y el Estado emitía billetes. Este poder le permitía financiar guerras, obras públicas, pagar funcionarios y sostener el funcionamiento general de la sociedad. El señoreaje era visible: quien gobernaba tenía la facultad de emitir dinero y, con ello, de apropiarse de una parte de la riqueza social (una narración histórica de este proceso en Colombia se encuentra en la obra de Óscar Rodríguez *La institución monetaria en la creación de la banca central. La organización del Banco de la República*).

Con el desarrollo del capitalismo moderno, este poder comenzó a desplazarse. Los bancos dejaron de ser simples intermediarios que prestaban el dinero ahorrado por otros y pasaron a crear dinero cada vez que otorgaban un crédito. Cuando un banco concede un préstamo, deposita ese monto en la cuenta de quien lo recibe. Con ese depósito, esa persona puede realizar pagos, ya sea retirando dinero en efectivo para ir al mercado y comprar cosas, o transfiriendo ese depósito a la cuenta de otra persona para pagarle lo que le compró. De este modo se crean medios de pago, es decir, dinero (esta explicación es similar a la que desarrolla Joaquín Estefanía en textos de divulgación económica).

Cuando un banco concede un préstamo, no entrega dinero previamente existente: crea nuevo dinero que entra en circulación. Este cambio transformó profundamente el funcionamiento de la economía. El dinero ya no aparece solo como algo emitido por el Estado, sino como algo que surge del sistema financiero privado. El banquero adquiere así un poder extraordinario: puede crear dinero y, con ese dinero, apropiarse de una parte del ingreso futuro de la sociedad en forma de intereses.

En la primera mitad del siglo xx, tanto el Estado como los bancos creaban dinero en muchas economías. Pero en la segunda mitad del siglo, en las principales economías del mundo, se prohibió al Estado financiarse directamente mediante emisión monetaria y el señoreaje pasó al sistema financiero privado. Fue el caso de Estados Unidos a partir de 1951

y, hacia finales del siglo, de la Unión Europea con la creación del Banco Central Europeo y de la mayoría de los países de América Latina con la creación de los bancos centrales independientes (este proceso está explicado de forma muy clara en *El sistema deuda*, de Éric Toussaint).

El banco central en Colombia se llama Banco de la República. No puede prestarle dinero al Gobierno porque la Constitución Política de 1991 lo prohibió. Cuando un banco central le presta dinero a un Gobierno, lo que hace es fabricar dinero: eso es lo que se conoce como emisión monetaria.

La justificación de la independencia de los bancos centrales es conocida. Se afirma que los Gobiernos tienen incentivos para gastar más de lo que pueden financiar y que, si pudieran emitir dinero, terminarían generando inflación. Para evitarlo, se sostiene que el manejo del dinero debe quedar en manos de expertos alejados de la presión política (esta idea, central en el pensamiento neoliberal, puede verse críticamente en David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*).

Así surge el banco central moderno, cuya función declarada es garantizar la estabilidad del dinero y evitar crisis financieras. Se presenta como una institución técnica, especializada y neutral, separada de la política y del conflicto social. Pero esta autonomía plantea una pregunta fundamental: ¿autonomía respecto de quién y para beneficiar a quién? En la práctica, el banco central es autónomo del Gobierno, pero no del sistema financiero.

El dinero se crea principalmente a través del crédito bancario privado. El banco central no reemplaza al banquero en la creación monetaria, sino que lo respalda. Cuando un banco privado se queda sin liquidez porque el público ya no confía en él, el banco central emite dinero para respaldarlo y evitar su quiebra. Cuando el Gobierno necesita dinero porque sus impuestos no alcanzan, no le puede pedir plata prestada al banco central sino que se lo pide a los bancos privados, que emiten crédito para prestarle al Gobierno comprándole los bonos de deuda pública que emite dicho Gobierno. Estos bonos son, de lejos, la principal fuente de ganancia de los inversionistas financieros, en Colombia (en donde se llaman TES) y en el mundo. La consecuencia es que, cuando un Gobierno no puede cumplir con sus obligaciones sociales y económicas, el banco central no puede financiarlo directamente (este doble estándar es analizado con claridad en *El malestar en la globalización* por Joseph Stiglitz).

De este modo, la autonomía del banco central cumple una función política precisa: garantizar las rentas financieras. Esto se traduce en un discurso según el cual el aumento del gasto público y de los salarios es inflacionario, mientras que el aumento de la tasa de interés aparece como la principal herramienta para combatir la inflación. La inflación, además, se presenta como el principal impuesto a los pobres, y esa es la justificación moral que se da para combatirla.

Pero lo que no se dice es que la inflación también golpea a los banqueros poseedores de los bonos del Gobierno, porque hace que cada vez valgan menos en términos reales. El bono es un papel que tiene un valor monetario y, cada vez que la inflación aumenta, ese papel representa menos valor. Lo mismo pasaría con las deudas que la sociedad tiene con los bancos, que cada vez valdrían menos debido a la inflación. Perderían los bancos y ganarían los deudores. Por eso, para el neoliberalismo es importante controlar la inflación: de lo contrario, se esfumarían las ganancias de los banqueros.

La inflación ocupa entonces un lugar central en el debate económico. Se la presenta como el principal enemigo de la sociedad, como un fenómeno puramente técnico que debe ser combatido a toda costa. Sin embargo, la inflación es, ante todo, un conflicto social expresado en precios. Detrás de ella hay disputas por salarios, ganancias y poder de negociación (esta idea es muy cercana a la visión originaria de la CEPAL, como puede verse en el manifiesto de Raúl Prebisch *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, publicado en 1949).

La herramienta principal para enfrentar la inflación en los bancos centrales contemporáneos es la tasa de interés. Cuando suben los precios, el banco central eleva las tasas, lo cual encarece el crédito, enfría la economía y reduce la actividad. Pero este mecanismo no es neutral. La tasa de interés funciona como un mecanismo de disciplina social. A través de ella se debilita el poder de negociación de los trabajadores, se restringe la inversión productiva y se encarece el financiamiento del Estado. Mientras tanto, el sistema financiero se fortalece. Las tasas altas garantizan rendimientos elevados y consolidan el dinero como un activo financiero.

Esta lógica se experimenta de manera directa en la vida cotidiana a través del endeudamiento. Tarjetas de crédito, préstamos de consumo, créditos educativos o hipotecarios se convierten en formas habituales de acceso al dinero. El endeudamiento permite sobrevivir en el corto plazo, pero subordina el ingreso futuro al sistema financiero (sobre deuda y vida cotidiana, es muy recomendable *La fábrica del hombre endeudado*, de Maurizio Lazzarato).

El círculo se completa: el dinero se crea en el sistema financiero, se administra desde un banco central autónomo y se utiliza para disciplinar a la sociedad cuando emergen conflictos distributivos. Volvemos así a la pregunta inicial: cuánto se gana y cuánto cuesta vivir. La pregunta no es solo económica; es profundamente política.

Entender el dinero es entender el poder. Y discutir el dinero es, en última instancia, discutir cómo se organiza la sociedad y para quién funciona la economía. Surge entonces otra pregunta necesaria: ¿es realmente inevitable que combatir la inflación signifique sacrificar empleo, salarios y derechos sociales?

Referencias

Chang, Ha-Joon. (2014). *Economía para el 99 % de la población*. Debate.

Estefanía, Joaquín. (2003). *La economía del miedo*. Galaxia Gutenberg.

García Linera, Álvaro. (2025.). "El dinero es el poder social por excelencia". Canal Red, La Base América Latina. 21 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=QNunT5FyTyc&t=795s

Harvey, David. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.

Hudson, Michael. (2018). *Matar al huésped. Cómo la deuda y los parásitos financieros destruyen la economía global*. Capitán Swing.

Lazzarato, Maurizio. (2013). *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Amorrortu.

Marx, Karl. (2000). *Trabajo asalariado y capital*. Alianza Editorial. (Edición original: 1849).

Prebisch, Raúl. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL.

Prins, Nomi. (2015). *El dinero manda. Bancos centrales, crisis financiera y el futuro de la economía*. Paidós.

Rodríguez Salazar, Óscar. (2006). *La institución monetaria en la creación de la banca central. La organización del Banco de la República*. Universidad Externado de Colombia.

Stiglitz, Joseph. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus.

Toussaint, Éric. (2011). *Sistema deuda. Historia de las deudas soberanas y de su repudio*. Icaria.

El mito del derrame del desarrollo

Darío I. Restrepo

Durante décadas se ha repetido una idea poderosa y aparentemente lógica: si una región logra crecer, atraer inversión y generar riqueza, esa prosperidad terminará beneficiando al resto del país. Según esta visión, el crecimiento funciona como el agua que cae desde lo alto y poco a poco se riega hacia abajo y llega a todas partes, como el chorro de la regadera que alcanza primero la cabeza y luego recorre todo el cuerpo. A esta creencia se le conoce como la teoría del "derrame" del desarrollo. Su fuerza radica en su simplicidad: basta con impulsar con decisión a los territorios más dinámicos y, tarde o temprano, los demás recogerán los frutos.

La idea resulta atractiva porque evita decisiones difíciles. Si el crecimiento se expande por sí solo, entonces no sería necesario diseñar políticas complejas para equilibrar regiones ni redistribuir recursos. Solo habría que asegurar que los polos más fuertes sigan creciendo. Sin embargo, cuando se observa la experiencia histórica de muchos países, y en particular de Colombia, se hace evidente que el desarrollo no se comporta como un líquido que fluye naturalmente hacia las zonas más bajas. Más bien, tiende a concentrarse y a reforzar las ventajas iniciales de ciertos territorios.

Cuando una región despega económicamente, suele hacerlo porque logra articular varios factores al mismo tiempo: inversión privada, infraestructura adecuada, trabajadores calificados, acceso al crédito, conectividad y cercanía a mercados amplios. Esa combinación genera un círculo virtuoso. Las empresas encuentran condiciones favorables, los trabajadores acceden a mejores empleos y el Estado recauda más

impuestos para financiar servicios públicos. El crecimiento se alimenta a sí mismo.

Pero ese mismo proceso tiene efectos secundarios. A medida que una región se vuelve más próspera, también aumentan los costos. Suben los salarios, el precio del suelo y de la vivienda, los servicios se encarecen y las regulaciones se hacen más complejas. En ese momento, algunas empresas comienzan a buscar otros lugares donde producir resulte más barato. Los defensores de la teoría del derrame sostienen que ese movimiento del capital beneficiará a las regiones rezagadas. Sin embargo, como ha señalado David Harvey (2024), la expansión geográfica del capital no siempre produce un desarrollo equilibrado.

Lo que ocurre en la práctica es más ambiguo. El capital se mueve, sí, pero no necesariamente construye economías locales sólidas. En muchos casos, se instala en territorios donde puede aprovechar mano de obra barata o recursos naturales abundantes sin generar encadenamientos productivos duraderos. Se crean empleos temporales, aumentan ciertos ingresos, pero no siempre se consolidan capacidades técnicas ni empresariales que permanezcan en el tiempo.

En América Latina, esta dinámica ha estado estrechamente ligada a la explotación de recursos naturales. Desde la época colonial, buena parte de la economía regional se organizó alrededor de la extracción y exportación de materias primas, una trayectoria que ha sido ampliamente documentada por José Antonio Ocampo (2013). Estos ciclos de bonanza generaron ingresos significativos en momentos específicos, pero no transformaron de manera estructural la base productiva de los territorios. Cada auge atrajo inversiones y trabajadores hacia la región favorecida por el recurso del momento, pero cuando los precios internacionales caían o el recurso se agotaba, el impulso desaparecía.

Este patrón ha sido descrito como una "maldición de la abundancia", en la que la riqueza natural no necesariamente se traduce en bienestar generalizado (Acosta, 2009). En lugar de consolidar un mercado interno amplio y diversificado, muchos países latinoamericanos mantuvieron economías fragmentadas, dependientes de la exportación de materias primas. Las actividades extractivas, por su propia naturaleza, suelen estar orientadas hacia el mercado externo y operan como enclaves relativamente aislados del resto de la economía.

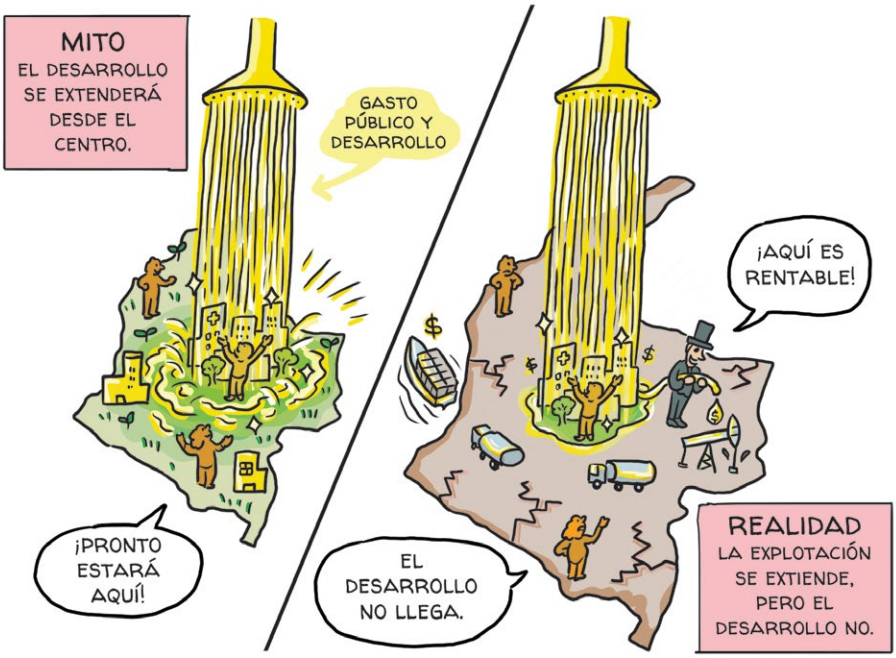
En Colombia, más del 60 % de las exportaciones proviene de actividades extractivas o primarias (Banco Mundial, 2024). Esto significa que una parte considerable de la generación de divisas depende de sectores que no necesariamente dinamizan el tejido productivo regional. Las regalías y los impuestos que estas actividades generan se distribuyen a través del presupuesto nacional, pero la forma en que se asignan y ejecutan esos recursos no siempre contribuye a cerrar brechas estructurales.

La concentración territorial del desarrollo es evidente. Un conjunto reducido de grandes áreas urbanas concentra la mayor parte del producto interno bruto, del crédito financiero, de las universidades acreditadas de alta calidad, de los hospitales especializados y del empleo formal. Estas dinámicas las he analizado en otro texto del 2017 en el que muestro cómo el poder económico y político se organiza espacialmente.

Mientras tanto, amplias zonas del país permanecen rezagadas. El lugar donde una persona nace y vive influye decisivamente en sus oportunidades, como lo demuestra Silvia Otero-Bahamón (2021) en su análisis sobre desigualdad subnacional. La esperanza de vida, la calidad de la educación, el acceso al agua potable, la conectividad digital y las posibilidades de empleo formal varían enormemente según el territorio. En otras palabras, el desarrollo no se derrama por sí solo.

Las desigualdades territoriales no solo existen entre regiones; también se reproducen dentro de ellas. Incluso en las ciudades más desarrolladas, la calidad de vida varía de manera significativa según el barrio en el que se viva. Estudios sobre segregación urbana en Bogotá evidencian estas fracturas internas (Alfonso, 2023; Fresneda, 2012). De este modo, la *geografía de la desigualdad* se manifiesta en múltiples escalas: entre regiones, entre departamentos, entre municipios y dentro de las propias ciudades.

Desde el estructuralismo latinoamericano, Aníbal Pinto (1973) explicó esta coexistencia de sectores altamente productivos junto a otros de baja productividad como "heterogeneidad estructural". El crecimiento de los sectores modernos no necesariamente arrastra a los más rezagados, porque los circuitos de acumulación se conectan más con el mercado externo y con sectores de altos ingresos que con el conjunto de la población.



La desigualdad territorial en Colombia no es un accidente ni una simple consecuencia espontánea del mercado. Está relacionada con la forma en que históricamente se ha ejercido la presencia del Estado en las regiones, muchas veces orientada hacia la extracción de recursos más que hacia la integración social y productiva (Serje, 2011). Esta presencia selectiva ha contribuido a consolidar brechas duraderas.

Frente a este panorama, resulta difícil sostener que el desarrollo se derrame espontáneamente. Si bien el crecimiento en una región puede generar efectos indirectos en otras, estos no son suficientes para garantizar bienestar y oportunidades. La evidencia sugiere que, sin políticas explícitas orientadas a equilibrar territorios, las diferencias tienden a persistir o, incluso, a ampliarse.

Cerrar brechas territoriales implica reconocer las particularidades de cada región. No todos los territorios deben aspirar a replicar el modelo de las grandes ciudades. Cada zona posee atributos propios que pueden convertirse en ventajas si se articulan adecuadamente mediante políticas públicas coherentes y sostenidas.

Esto requiere inversión estratégica en infraestructura que integre mercados locales, especialmente en vías secundarias y terciarias que

permitan a productores rurales acceder a centros de consumo. También implica ampliar la conectividad digital para que la educación, la salud y los servicios administrativos lleguen a todos los rincones. El acceso al crédito es otro componente fundamental: sin financiamiento adecuado, los pequeños y medianos productores difícilmente podrán innovar o aumentar su productividad.

Las ciudades también enfrentan un desafío particular. Universalizar el acceso a servicios básicos, vivienda digna, transporte y equipamientos sociales es fundamental para evitar que la segregación espacial consolide desigualdades irreversibles. Además, es necesario avanzar hacia una planificación regional que supere la separación rígida entre campo y ciudad y reconozca su interdependencia productiva y ambiental.

En última instancia, la discusión sobre el derrame del desarrollo no es solo económica, sino ética y política. Si se acepta que el lugar de nacimiento determina en gran medida las oportunidades de vida, entonces la desigualdad territorial deja de ser un asunto técnico para convertirse en un problema de justicia. Un país que aspire a consolidar su democracia no puede depender de la expectativa de que el mercado resolverá por sí solo sus desequilibrios geográficos.

El mito del derrame ofrece una narrativa cómoda: basta con impulsar a los más fuertes y esperar que los beneficios lleguen a todos. Pero la realidad demuestra que el desarrollo requiere decisiones conscientes y sostenidas. Construir un país más equilibrado implica asumir que las brechas territoriales no se cierran solas. Se requiere voluntad política, planificación estratégica y una comprensión profunda de que el progreso verdadero solo se alcanza cuando se comparte de manera amplia y sostenible.

Referencias

Acosta Espinosa, Alberto. (2009). "La maldición de la abundancia: un riesgo para la democracia". *La Tendencia*, (9), pp. 103–115.

Alfonso, Óscar. (2022). "Segmentación y segregación residencial en Bogotá". *Revista de Economía Institucional*, 25(48), pp. 215–239.

Banco Mundial. (2024). "LAC Equity Lab: Desigualdad - Tendencias". Disponible en: https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality/inequality-trends

Fresneda, Óscar (Ed.). (2012). *Equidad en calidad de vida y salud en Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia.

Harvey, David. (2024). *Los límites del capital*. Traficantes de Sueños.

Ocampo, José Antonio. (2013). *Colombia y la economía mundial 1830–1910*. Ediciones Uniandes.

Otero-Bahamón, Silvia. (2021). "¿Qué es lo subnacional de la desigualdad subnacional? Una mirada interseccional a la desigualdad en Latinoamérica". *Revista de Ciencia Política*, 41(1), pp. 103–133.

Pinto, Aníbal. (1973). *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*. ILPES.

Restrepo, Darío Indalecio. (2017). *Dimensiones territoriales del desarrollo, la democracia y el bienestar*. Planeta Paz / Oxfam.

Serje, Margarita. (2011). *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Universidad de los Andes.

El mito del Gobierno derrochón

Diego Guevara

Cada vez que el Estado colombiano enfrenta dificultades fiscales, y más si es en tiempos electorales, reaparece una explicación taquillera y fácil de transmitir: el Gobierno gasta demasiado. El diagnóstico se repite en columnas de opinión, campañas políticas y conversaciones cotidianas. Todo suena tan sencillo: en tiempos de crisis, basta con apretar el cinturón.

Sin embargo, la complejidad jurídica y financiera de un Estado hace que cualquier ajuste se enfrente a restricciones constitucionales, derechos adquiridos y difíciles batallas jurídicas y parlamentarias. Es común oír propuestas de eliminar burocracia y reducir el despilfarro. De manera intuitiva, y mucho más con escándalos frecuentes en todas las escalas de la política, pareciera que la solución a todos los males de una economía periférica fuera acabar con la corrupción y el despilfarro.

No hay duda de que el manejo del gasto público debe mantener principios de parsimonia y prudencia, pero hay que conocer el Estado y sus finanzas para entender sus limitaciones. No se puede afirmar tajantemente que el gasto público sea perfecto, ni mucho menos negar que hay ineficiencias, pero el problema de fondo es estructural y se llama inflexibilidad del gasto.

El gasto público en Colombia crece constantemente, pero no crece principalmente porque el Gobierno de turno decida gastar más, sino porque una parte muy grande del presupuesto está atada por reglas, leyes, derechos y compromisos heredados que no se pueden modificar fácilmente. En el caso puntual del Gobierno de Gustavo Petro, en 2022 se heredó un importante nivel de deuda con el FMI y su crédito flexible,

además de cuentas billonarias por pagar a Ecopetrol ante el congelamiento del precio de los combustibles en el Gobierno anterior.

Por otro lado, un aumento de las transferencias a las regiones en el Sistema General de Participaciones (SGP) —estipulado por mandato constitucional—, junto al pago de las pensiones, alarga la lista de rubros inamovibles del presupuesto.

Este capítulo busca desmontar el mito del "Gobierno derrochón" y mostrar, con palabras simples, cómo funciona realmente el presupuesto público colombiano. La idea central es sencilla: el margen real de decisión política sobre el gasto es mucho más pequeño de lo que suele creerse. Sin entender esto, el debate fiscal termina siendo superficial, coyuntural y poco útil para pensar transformaciones sociales profundas.

Un símil familiar para entender el presupuesto

Entender el gasto público pasa por diferenciar tres dimensiones: la presupuestal, la fiscal y la de caja. Pero para desmitificar la idea de un "Gobierno derrochón" y dar un debate sensato, hay que arrancar por entender el presupuesto del país.

Cada año el Gobierno de turno presenta al Congreso el Presupuesto General de la Nación (PGN), el cual cuenta con tres pilares clave: el funcionamiento, la inversión y el servicio de la deuda. En esta estructura hay un punto clave: ninguno de estos tres pilares presupuestales arranca en cero, y mucho menos tiene una gran flexibilidad en su asignación.

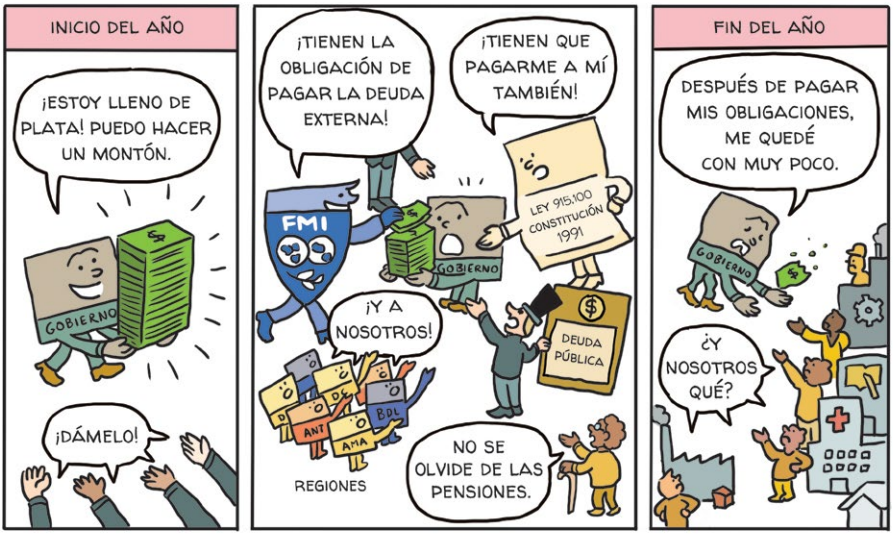
Imaginemos un padre de familia que todos los meses recibe su salario. Alguien podría decirle: "Si tiene problemas, que gaste menos". Pero este hombre tiene una hipoteca y debe pagar el colegio de sus hijos, los servicios públicos, la alimentación y otras deudas. Eventualmente puede ajustar algunos gastos, pero la mayor parte de su ingreso ya está comprometida. Algo parecido ocurre con el PGN, solo que en este caso muchos de los compromisos son legales.

Cada año en Colombia, en el segundo semestre, se discute un nuevo presupuesto en el Congreso, pero eso no significa que el Gobierno pueda decidir libremente cómo usar todos los recursos. La mayor parte del gasto no se redefine año a año, sino que responde a compromisos previos y, en muchos casos, su nivel de crecimiento también está determinado por leyes de nivel constitucional.

El gasto inflexible: la camisa de fuerza

En palabras sencillas, el presupuesto puede pensarse en dos grandes partes. Por un lado, está el gasto inflexible, que corresponde a obligaciones que el Estado debe pagar a como dé lugar. Por otro lado, existe un gasto flexible, en que el Gobierno tiene cierta capacidad de priorizar o ajustar. El problema es que, en Colombia, la parte inflexible es grande y crece sin parar.

LA TRAYECTORIA DEL PRESUPUESTO



Se estima que, entre 2000 y 2024, el 84,1 % del gasto público total fue inflexible (Banco de la República, 2025). Adicionalmente, en los últimos años se ha observado una reducción progresiva del margen de maniobra sobre el gasto (MHCP, 2025a), lo que evidencia la limitada capacidad del Estado para realizar ajustes.

Si se mira en detalle, la inflexibilidad del gasto público se asocia a dos pilares: el gasto asociado al servicio de la deuda y el gasto primario inflexible, que fundamentalmente está relacionado con el funcionamiento del Estado y el cumplimiento de derechos y rentas determinadas por la ley.

Un ejemplo claro: en 2024, el gasto primario inflexible fue 3,7 puntos porcentuales más alto que el promedio prepandemia (MHCP, 2025a). Por otra parte, el gasto discrecional o flexible se ha limitado significativamente, al pasar del 19,7 % del gasto total de funcionamiento

en el periodo 2019-2022 a apenas el 11,6 % en 2024 (MHCP, 2025c). Para 2025 se estima que la porción flexible del presupuesto sea alrededor del 8 % (MHCP, 2025a).

En este contexto, se comprueba una tendencia persistente al aumento de la inflexibilidad presupuestal que limita la capacidad de ajuste fiscal. Hoy, cerca del 90 % del presupuesto nacional corresponde a gastos que no pueden reducirse fácilmente sin cambiar leyes, modificar la Constitución o incumplir obligaciones.

Esto significa que el debate público suele concentrarse justo en la parte más pequeña del presupuesto, como si fuera la causa del problema, cuando en realidad la complejidad del tema no está en las zonas comunes en que todo el mundo piensa. El escenario nos empieza a llevar a la incómoda decisión de buscar nuevos ingresos.

Viendo la inflexibilidad en detalle

La rigidez del presupuesto colombiano no apareció de un día para otro. Es el resultado de decisiones acumuladas durante décadas, muchas de ellas socialmente valiosas pero fiscalmente retadoras. El problema no es que existan derechos y obligaciones, sino que su crecimiento no siempre ha ido acompañado de ingresos suficientes y estables.

Una parte muy grande del gasto público está asociada a derechos constitucionales, leyes y fallos judiciales: salud, educación, pensiones, transferencias a los territorios, atención a víctimas, entre otros. Estos gastos no son opcionales y no dependen del color político o de la coyuntura económica.

Las transferencias territoriales son el componente que ha registrado el mayor crecimiento al pasar de representar el 39,7 % del presupuesto en 2000 al 54,3 % en 2024 (Banco de la República, 2025b). Este rubro presupuestal, que incluye el Sistema General de Participaciones, las transferencias asociadas a pensiones y salud, así como los programas dirigidos a víctimas y personas desmovilizadas del conflicto, representa el núcleo de la estructura inflexible del gasto público.

Todos estos rubros cuentan con respaldo constitucional o legal, lo que los clasifica como gasto inflexible. De hecho, se estima que, en promedio, el 92 % de las transferencias corresponde a partidas presupuestales inflexibles (Banco de la República, 2025b). El comportamiento de las transferencias permite entender uno de los principales rasgos de la rigidez del gasto público en el país.

El Sistema General de Participaciones transfiere recursos a departamentos y municipios para financiar educación, salud y agua potable. Estas transferencias tienen reglas de crecimiento automático. Reducirlas no es una decisión administrativa: implicaría reformas legales profundas y debates políticos complejos.

Algo similar ocurre con el gasto en salud. A medida que aumenta la cobertura, envejece la población y se incorporan nuevas tecnologías, el gasto crece. No porque alguien "despilfarre", sino porque el sistema responde a derechos exigibles.

El Estado no es solo programas sociales. También incluye Fuerzas Militares, Policía, Rama Judicial, Congreso, órganos de control y entidades autónomas. Buena parte de estos gastos está protegida por normas que garantizan su funcionamiento independiente. Reducir drásticamente estos rubros no es tan simple como "recortar la burocracia". Implicaría afectar la seguridad, la justicia o los equilibrios institucionales.

Puede haber espacio para mejorar la eficiencia, pero no para realizar recortes masivos inmediatos. Hablar en Colombia de la motosierra del gasto es inútil, y mucho más con una estructura de Estado centralista.

La deuda: otro rubro inflexible

Otro pilar totalmente inflexible es el pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública. Esto es conocido como el servicio de la deuda y, en la última década, desde la caída de los precios del petróleo, el peso de la deuda sobre el PIB viene creciendo.

En 2016 el peso de la deuda era inferior al 45 % del PIB; para la pandemia llegó a niveles del 60 % y, en el último lustro, ha orbitado alrededor de ese valor. Antes de la pandemia, la deuda se llevaba en promedio cerca del 14 % del gasto público; en 2025 se llevó cerca del 20 %.

El aumento en el servicio de la deuda no siempre se da por voluntad propia, sino que es una mezcla entre tomar deuda para pagar más deuda y responder a un gasto inflexible creciente —como el antes descrito— en contextos de ingresos fiscales que no crecen al mismo ritmo del gasto debido a la dificultad política y social de construir reformas tributarias con enfoques realmente distributivos.

No se puede dejar de lado la reflexión sobre las rentas pagadas al capital financiero y el círculo vicioso del *rollover*, en el que se suele tomar deuda para pagar más deuda. Es aquí cuando vale la pena recordar el concepto

de financiarización de las finanzas públicas, que se puede entender como el rol creciente de los mercados de capital en el financiamiento del Estado, en un escenario en el que lo único que les interesa a estos actores son las medidas de ajuste fiscal que garanticen el juicioso pago de la deuda.

Hoy hay un agravante adicional: no solo se asiste a un escenario de deuda creciente, sino que, después de la pérdida del grado de inversión en 2021, el costo de la deuda viene creciendo sin cesar y los bonos de Colombia en el mercado han duplicado el pago de intereses.

Este gasto es completamente ineludible. Un Estado no puede decidir "no pagar" sin enfrentar consecuencias graves, como pérdida de acceso al crédito, crisis financiera y profundización de los problemas económicos.

A veces, desde la academia crítica, se plantean ideas sueltas sobre renegociar la deuda o hacerle auditorías. Son propuestas válidas, pero que a menudo, con solo ser mencionadas en el mercado, se castigan con primas de riesgo y el aumento del costo de la deuda. De allí que, mientras los debates sobre deuda posible y nueva arquitectura global no se den precisamente en espacios globales, la inflexibilidad en el servicio seguirá siendo una camisa de fuerza adicional.

El foco equivocado: un hombre de paja

Se ha mostrado entonces que la estructura presupuestal que define los niveles de gasto es altamente inflexible y el entramado es más complejo de lo que se suele opinar. En el último año, y más en tiempos electorales, buena parte del debate público se ha concentrado en los contratos u órdenes de prestación de servicios (OPS), en la nómina paralela o en el tamaño del Estado. Estos temas no son irrelevantes: hay problemas reales de calidad del gasto, clientelismo y mala gestión que deben corregirse.

Sin embargo, el tan vociferado aumento exponencial de las OPS no es cierto. Según datos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, en el 2021 los valores de las OPS fueron de 19,9 billones, y en 2022, de 18,7 billones, muchos de ellos firmados antes del cierre del Gobierno Duque. En 2023 el valor de OPS fue inferior: 17 billones, y en 2024 fue de 17,4 billones.

Cuando se analizan estas cifras, cercanas a un punto porcentual del PIB, entonces es fácil ver que, incluso si se eliminaran todas las OPS (lo cual es imposible, pues buena parte del Estado sigue dependiendo de este tipo de trabajadores), el impacto fiscal sería limitado. Con un déficit fiscal que supera el 6 % del PIB, claramente este rubro no ataca el problema estructural.

Cuando se presenta la crisis fiscal simplemente como un asunto de "derroche", se crea la ilusión de que el problema puede resolverse con medidas administrativas rápidas y un "presidente motosierra" que, por arte de magia, solucione los problemas de las finanzas del Estado con recortes rápidos. Desafortunadamente, insistir en este enfoque evita una discusión más incómoda pero necesaria: cómo financiar de manera sostenible los derechos que como sociedad hemos decidido garantizar.

El verdadero debate: ¿qué Estado queremos?

Es claro entonces que el problema fiscal colombiano no se resuelve preguntando: "¿En qué está despilfarrando el Gobierno?". Esa pregunta popular oculta el verdadero debate: cómo financiar el Estado social de derecho y democrático que se ha construido en el país a través de los diferentes acuerdos institucionales. Responder a este punto nos lleva al debate de fondo sobre la estructura tributaria, la progresividad del sistema, la sostenibilidad de ciertos compromisos y la necesidad de revisar algunas rigideces institucionales.

Por supuesto, hay muchos gastos y privilegios del mundo estatal que deben desaparecer en una perspectiva de gasto prudente y parsimonioso. Rubros como viáticos, asignación de conductores o primas especiales de funcionarios pueden ser objeto de una revisión. Desmontar el mito del Gobierno derrochón no significa negar los problemas del gasto público. Significa ser sensatos y entender la inflexibilidad del gasto como el mayor enemigo de cualquier Gobierno. Solo así se puede pasar de la indignación fácil a la construcción de soluciones duraderas y a la búsqueda de sistemas tributarios progresivos y justos, en los que todos contribuyan de acuerdo con sus ingresos.

El mito del Gobierno derrochón funciona como una explicación fácil, pero termina empobreciendo el debate necesario sobre el cambio de la estructura productiva y la distribución del ingreso. Es ahí donde realmente puede empezar a cambiar el país.

Para saber más

- Banco de la República. (2025). Inflexibilidad del gasto público en Colombia: análisis de la composición y evolución del Presupuesto General de la Nación, 2000-2024. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, julio de 2025. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informe-junta-directiva-congreso/recuadro2-julio-2025
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025a). Marco fiscal de mediano plazo 2025. Disponible en: https://img.lalr.co/cms/2025/06/13232122/Marco-Fiscal-Mediano-Plazo-2025.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025b). Actualización del plan financiero 2025. Disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/documents/20119/1387286/2024-07-18+Actualizaci%C3%B3n+Plan+Financiero+2025
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025c). Cierre fiscal del Gobierno Nacional Central. Cuarto trimestre de 2024. Disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/cierre-fiscal-gnc-2024
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025d). Culmina operación de venta directa de TES por 23 billones a inversionista extranjero, la más importante realizada a la fecha. Disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/prensa/boletines-y-comunicados/boletines-2025/-/document_library/nqaw/view_file/2976113?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nqaw_redirect=https%3A%2F%2Fwww.minhacienda.gov.co%3A443%2Fprensa%2Fboletines-y-comunicados%2Fboletines-2025%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nqaw%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview&_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nqaw_fileEntryId=2976113

Mito: subir impuestos a los ricos espanta la inversión

María Fernanda Valdés[3]

Existe una idea que se repite tanto que muchas personas la toman como una verdad indiscutible: si se les suben los impuestos a los más ricos, la inversión se frena, las empresas dejan de crecer, vienen los despidos y, al final, toda la sociedad termina perdiendo. Es una frase que cambia un poco según quién la diga, pero cuyo mensaje es siempre el mismo: no hay que tocar a los que tienen más, porque de ellos dependen el empleo y el progreso del país.

Este mito tiene tanta fuerza porque parece sentido común. Si a cualquiera de nosotros nos suben un cobro, tratamos de evitarlo. Entonces, se dice, los ricos harán exactamente lo mismo: moverán su dinero a otro lugar y dejarán atrás una estela de desempleo y decadencia. El problema es que esta explicación mete todo en el mismo saco, mezcla fenómenos distintos y termina ocultando cómo funciona realmente la economía. Es una historia poderosa, sí, pero incompleta. Y, como suele ocurrir con los mitos económicos, esa historia incompleta termina defendiendo intereses particulares disfrazados de bien común.

No es casual que este mito haya servido durante años para justificar que Colombia tenga uno de los niveles más bajos del mundo en impuestos para las personas más ricas, mientras que empresas pequeñas y personas de ingresos medios y bajos soportan impuestos altos. Para entender por qué este argumento es engañoso, conviene ir por partes.

No toda la plata de los ricos produce empleo y desarrollo

La primera confusión consiste en asumir que toda la riqueza de una persona adinerada está activa, produciendo, creando empresas y generando

3. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de la autora y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas.

empleo en el país. En realidad, una parte muy importante de las grandes fortunas no se traduce directamente en empleo o desarrollo. Puede estar inmovilizada en activos de lujo, como carros, obras de arte o propiedades en el exterior, o en negocios financieros complicados; plata que "está quieta" o que solo juega a multiplicarse en bancos, muchas veces extranjeros, sin que nosotros veamos nunca una nueva fábrica o un nuevo sueldo. Otra parte, además, ya se encuentra registrada en paraísos fiscales, completamente desconectada de la producción nacional.

Por eso, la imagen de un capital "listo para invertirse", que espera únicamente un trato favorable en temas de impuestos para crear empresas y empleo, es, en el mejor de los casos, exagerada. Cuando se dice que "la riqueza se va del país" si suben los impuestos, casi siempre se está hablando de esta riqueza no productiva. La inversión real es más difícil de mover de lo que sugiere el mito. Una persona que tiene su capital comprometido en una fábrica, una finca o una red comercial no puede desmantelar todo y llevárselo de la noche a la mañana. Un bananero no arranca sus cultivos y los sube a un avión porque le subieron un poco los impuestos.

La diferencia entre hacer triquiñuelas para no pagar impuestos e "irse del país"

La segunda confusión tiene que ver con no distinguir entre hacer triquiñuelas para no pagar impuestos y, efectivamente, sacar la plata y las inversiones productivas del país. Cuando a los más ricos se les suben los impuestos, lo que sí pueden hacer —y, de hecho, hacen todo el tiempo, incluso sin subidas de impuestos— es recurrir a mecanismos legales y contables para reducir sus impuestos sin dejar de operar en el país.

No olvidemos que los más ricos cuentan con ejércitos de abogados y contadores que les ayudan a hacer muchas cosas, entre estas, diseñar estructuras precisamente para pagar menos impuestos, muchas veces sin tener que violar la ley, solo aprovechándose de cualquier hueco en ella.

Un buen ejemplo para entender la diferencia entre hacer triquiñuelas e "irse del país" sucedió en Colombia en 2022. Ese año, el país aprobó una reforma tributaria que buscaba cobrar más impuestos solo a las personas más ricas. Sin embargo, en muchos casos, los más ricos no terminaron pagando más, sino menos. ¿Cómo lo hicieron? No fue porque cerraran sus fábricas o sus negocios. Las empresas siguieron funcionando, los edificios no se movieron y las fincas continuaron produciendo.

En muchos casos, los más ricos no se fueron del país ni sacaron sus inversiones productivas. Lo que hicieron fue algo mucho más simple: cambiaron, en los papeles, el país donde dicen vivir para efectos de impuestos. En la práctica, siguieron viviendo, produciendo y haciendo negocios en Colombia, pero declararon ante el Estado que su "residencia fiscal" estaba en otro país con impuestos más bajos.

Esto tampoco significa que se mudaran de casa con sus familias a otro país —la evidencia muestra que eso rara vez ocurre cuando se suben los impuestos—. Fue, sobre todo, un cambio en documentos oficiales, un trámite legal: una dirección distinta en un formulario, no un cambio real en el lugar donde se genera la riqueza.

Sin embargo, el mensaje que llegó a la opinión pública fue otro, uno cargado de miedo: "¿Ven? Si les suben los impuestos a los ricos, el dinero se va, la inversión se acaba y todos perdemos". Pero, si se mira con atención, eso no fue lo que pasó. La mayoría de la riqueza que genera empleo y mueve la economía se quedó aquí. Lo que más "salió" fue un número en un computador, una dirección escrita en un papel.

Cobrar más a los más ricos no frena la inversión: puede estimularla

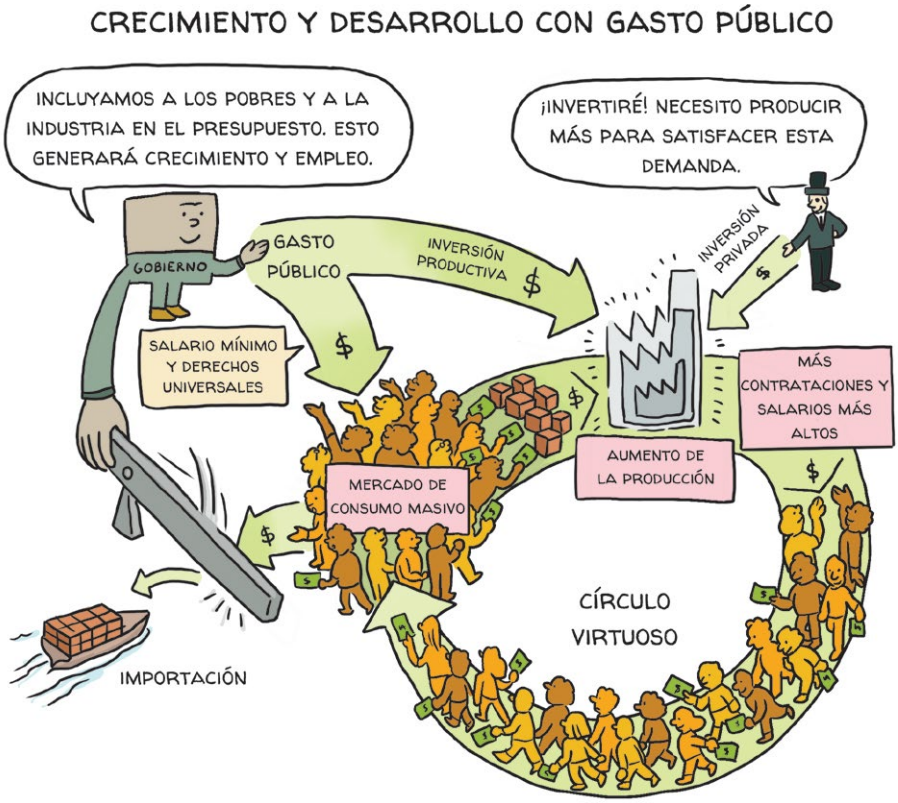
La última confusión surge de no entender bien cómo funciona la inversión. La economía que hemos revisado en este libro es clara en este punto: la inversión no depende principalmente de cuánta plata le sobra a una persona rica después de pagar impuestos, sino de algo más básico: la posibilidad real de vender lo que se produce. Nadie abre una panadería porque los impuestos sean "bajitos"; se abre una panadería porque se sabe que los vecinos tienen plata para comprar el pan. En pocas palabras, se invierte cuando hay un mercado que puede comprar.

Para que ese mercado sea fuerte, es clave reducir la desigualdad y la razón es estrictamente económica: quienes tienen mucho dinero gastan solo una pequeña parte de cada peso adicional que reciben —lo que en economía se conoce como una baja propensión marginal a consumir—. Ese dinero extra suele ser ahorrado o incluso enviado a cuentas bancarias fuera del país. En cambio, para una familia de ingresos medios o bajos, ese mismo peso adicional se gasta casi de inmediato en el mercado, el transporte, el taller o la panadería, pues responde a necesidades urgentes.

Un país con mucha desigualdad es un país con el motor apagado. El dinero se concentra en pocos bolsillos y no circula lo suficiente para

sostener la demanda que necesitan los negocios para sobrevivir. Por eso, cobrar más impuestos a los más ricos, cuando esos recursos se usan para mejorar las condiciones de vida de las clases medias y bajas, lejos de frenar la inversión, puede impulsarla. Al proteger el ingreso de quienes más consumen, se fortalece el mercado interno y se crean mejores condiciones para que las empresas inviertan y crezcan. Cuando hay más gente comprando, hay más razones para producir.

Lo contrario también es cierto. Cuando el Estado decide no cobrar impuestos adecuados a quienes más tienen, termina recaudando el dinero que necesita a través de impuestos que afectan sobre todo a la clase media y baja, como el IVA. Esto reduce el consumo, ahoga a los hogares con menos ingresos y debilita el mercado, y por lo tanto, la inversión.



Además, los impuestos a los más ricos pueden servir para algo fundamental: financiar buenos bienes públicos. Carreteras, puertos, energía confiable, educación y salud no son lujos; son la base sobre la cual se

construye una economía productiva. ¿Qué persona querría invertir en un país con carreteras en mal estado, puertos lentos o apagones frecuentes? ¿Cómo puede crecer una empresa si sus trabajadores no tienen acceso a educación técnica de calidad o a un sistema de salud que los mantenga sanos y productivos? La inversión no llega solo porque los impuestos sean bajos, sino porque existen buenas condiciones para producir.

Por eso el mito está al revés. No es subir los impuestos a los ricos lo que espanta la inversión. Lo que realmente la espanta es un sistema que reduce el consumo de la mayoría, mantiene la desigualdad y ofrece servicios públicos deficientes. Cobrar más a quienes más tienen no es un castigo ni un capricho ideológico: es una forma de construir un país donde valga la pena producir, invertir y generar empleo.

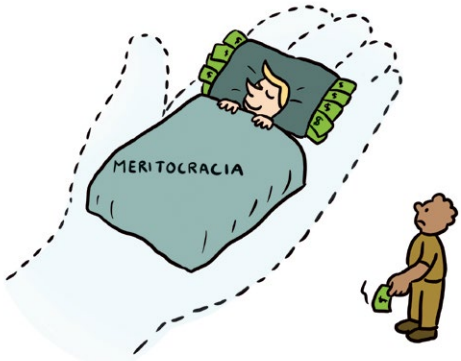
El mito frente a la evidencia histórica

La historia económica internacional refuerza este argumento: los impuestos a los más ricos pueden incentivar la inversión. Durante los llamados "treinta años dorados" del capitalismo, entre 1945 y 1975, los impuestos a los más ricos en Europa y Estados Unidos eran mucho más altos que hoy. Fue la época en la que se construyeron las grandes clases medias que hoy admiramos. En Estados Unidos, la tasa máxima del impuesto a la renta superaba el 80 %, y en Europa occidental los impuestos al capital y a las herencias eran elevados.

¿Fue una época de baja inversión? Todo lo contrario. Fue un periodo de expansión industrial, innovación, empleo masivo y crecimiento acelerado. La razón no fue solo una, pero sí hay algo claro: había Estados fuertes, inversión pública y mercados internos dinámicos. Las empresas invertían porque había quién comprara.

Conclusión: cobrarles impuestos a los más ricos es una decisióin política

Una vez desmontado el mito, se revela la verdadera discusión: cobrar o no impuestos a los más ricos es, en esencia, una decisión política. Decidir no cobrarles más impuestos a quienes más tienen es optar por un país más desigual y, por lo tanto, con mercados más pequeños y menos inversión productiva. Decidir cobrarles a quienes más tienen es apostar por una sociedad con una demanda interna fuerte, menor desigualdad y mayor inversión. Es una discusión política sobre qué tipo de país queremos ser y, también, sobre a quién le seguimos creyendo los cuentos.



Mito: el pobre es pobre porque quiere

José Daniel Rojas Medellín

Hay un mito particularmente cruel que circula por los salones de la clase acomodada, por los programas de televisión y las redes sociales. Es un mito que permite dormir tranquilos a los ricos mientras culpa a los pobres de su propia miseria. El mito dice, en sus diversas versiones, que el pobre es pobre porque quiere, porque no se esfuerza suficiente, porque prefiere la holgazanería al trabajo, porque no sabe ahorrar, porque gasta mal, porque tiene hijos que no puede mantener, porque no estudió lo suficiente. En definitiva: porque tiene algún defecto moral o personal que explica su condición.

Esta narrativa, además de falsa, cumple una función ideológica muy precisa: naturaliza la desigualdad y exime de responsabilidad al sistema económico y a quienes se benefician de él. Si la pobreza es culpa del pobre, entonces no hay injusticia que reparar, no hay estructuras que transformar, no hay políticas públicas que implementar, no hay nada que cambiar. El mito convierte un problema económico y social en un asunto de carácter individual, despolitizando la pobreza y presentándola como una elección personal.

La falacia del esfuerzo individual y el mito de la tasa natural de desempleo

El argumento más común que sustenta el mito es que el esfuerzo individual determina el éxito económico. Si trabajaras más, te esforzaras más, si fueras más disciplinado, saldrías de la pobreza. Esta idea ignora una verdad fundamental de la economía: el ingreso de una persona depende fundamentalmente del gasto de otras.

Imagina la economía como una gran cadena de dominós. La demanda efectiva —esa decisión colectiva de gastar o ahorrar que toman familias, empresas y Gobierno— determina cuántos trabajadores serán necesarios, no cuántos quieren trabajar. Cuando la economía se contrae porque la gente deja de consumir o las empresas dejan de invertir, las fábricas no ven rentabilidad en ampliar la producción y comienzan a despedir o dejan de contratar.

Un trabajador puede estar plenamente dispuesto a trabajar con el salario vigente; puede madrugar, hacer filas interminables, presentar mil hojas de vida. Pero si la demanda agregada es insuficiente, simplemente no habrá empleo para él. No importa cuánto desee trabajar ni cuánto se esfuerce: sin demanda, no hay trabajo. Es como querer subirse a un bus que ya está lleno y no arranca: no importa cuánto corras hacia la parada, si el bus no se mueve, no te subes.

Esta es la noción de desempleo involuntario que Keynes identificó como falla estructural del capitalismo, no como un problema de voluntad individual. Pero aquí hay que dar un paso más. Desde los años setenta, la economía ortodoxa inventó un concepto para legitimar el desempleo masivo: la llamada *tasa natural de desempleo* o NAIRU (por sus siglas en inglés). Según esta teoría, existe un nivel "natural" y necesario de desempleo por debajo del cual la inflación se desbocaría.

Sin embargo, esta supuesta tasa natural es una pseudociencia que busca conciliar el discurso neoliberal con el sufrimiento real de las personas. Cuando la realidad desmiente la teoría —cuando el desempleo baja sin generar una inflación galopante—, los defensores de la NAIRU simplemente responden que "aún no hemos llegado al largo plazo". Es una falacia apocalíptica: la teoría nunca puede ser refutada porque siempre se escapa hacia un futuro que nunca llega.

Las estimaciones de la NAIRU son tan imprecisas que sus márgenes de error suelen ser más grandes que el propio dato, situando la "tasa natural" en rangos absurdamente amplios —entre el 4 % y el 9 % de desempleo— que resultan inútiles para cualquier política seria. Es un número que cambia constantemente y que, por lo tanto, pierde todo sentido de "permanencia estructural". La verdad es que la NAIRU no describe una ley económica: prescribe una distribución del poder. Es un arma de clase disfrazada de ciencia.

Cuando un banco central sube las tasas de interés para "enfriar" la economía —bajo la excusa de combatir la inflación—, no está recurriendo

a una técnica neutral. Está sirviéndose de una construcción ideológica para justificar el sacrificio de millones de personas, transfiriendo riqueza del trabajo al capital. Al presentar el desempleo como inevitable y "natural", se debilita deliberadamente la capacidad de negociación de los trabajadores y se legitima la destrucción del Estado de bienestar. El desempleo no es un termostato económico: es disciplina laboral disfrazada de ley natural.

El capitalismo y la pauperización estructural

El mito de la pobreza como elección individual colapsa frente a una realidad más brutal: la propiedad privada de los medios de producción crea una barrera estructural que ningún esfuerzo individual puede traspasar. Cuando Marx analizó el capitalismo, no se limitó a describir un ejército de reserva ocasional. Identificó algo más profundo: el propio mecanismo de acumulación del capital genera sistemáticamente pobreza como contraparte necesaria de la riqueza concentrada.

El sistema no funciona con trabajadores aislados que "deciden" ser pobres o ricos. Funciona mediante la apropiación privada de la plusvalía: el trabajador produce un valor mayor del que recibe como salario, y esa diferencia —la ganancia— se acumula en manos de quienes monopolizan las fábricas, la tierra, la tecnología y el crédito. Esta no es una teoría moral sobre la "explotación" como maldad personal: es una descripción mecánica de cómo opera el capital. La pobreza no es un accidente del sistema ni un defecto de carácter de los pobres: es el combustible mismo del crecimiento capitalista.

Además, la llamada "acumulación originaria" —el nacimiento mismo del capitalismo— no fue un proceso de ahorro virtuoso, sino de violencia y despojo: el cercamiento de tierras comunales, la expulsión de campesinos, la esclavitud, el colonialismo. Esta violencia estructural no quedó en el pasado. Hoy se reproduce diariamente cuando las grandes empresas despiden masivamente para aumentar dividendos, cuando la especulación financiera desplaza la producción real, cuando la propiedad privada de la vivienda convierte el techo en mercancía inaccesible. El trabajador no puede "esforzarse" para poseer los medios de producción porque el sistema está diseñado para que la propiedad se herede y se concentre, no para que el mérito individual la distribuya.

La pauperización creciente no es consecuencia de la holgazanería: es tendencia sistémica. A mayor acumulación de capital en pocas manos, menor capacidad de consumo de las masas, menor demanda efectiva, mayor desempleo estructural. Es un círculo vicioso que el esfuerzo individual no puede romper porque es inherentemente colectivo y político.

La farsa de la meritocracia

El mito moderno de que el pobre es pobre porque quiere se disfraza de algo más sofisticado: la meritocracia. Según esta versión, no es que los pobres sean moralmente inferiores, sino que simplemente no tienen el talento o no hicieron los méritos suficientes. El mercado, supuestamente, es un juez justo que da a cada uno según su contribución productiva.

Pero esta lógica oculta un engaño filosófico fundamental. Para que exista una competencia justa basada en el mérito, el punto de partida debería ser igual para todos. Sin embargo, el capitalismo genera desigualdades estructurales que inclinan la cancha desde el nacimiento. ¿Cómo se puede hablar de "mérito" en un sistema donde el hijo de un terrateniente

hereda tierras, educación de élite y redes de contactos, mientras el hijo de un obrero hereda deudas, precariedad y barrios sin servicios? La propiedad privada de los medios de producción —heredada, no ganada— invalida de raíz cualquier pretensión de competencia justa.

Además, ¿quién define qué es "mérito"? Las pruebas estandarizadas, las credenciales universitarias, los códigos de vestimenta y comportamiento "profesional" no son medidas neutrales de talento: son filtros culturales diseñados por y para la clase dominante. El "mérito" es simplemente la ideología de quienes ya ganaron, convertida en ley universal para culpar a quienes pierden. Es más reconfortante para los ricos creer que su riqueza refleja su superioridad personal que admitir que es producto de un sistema que les permitió apropiarse del trabajo ajeno antes incluso de haber nacido.

La meritocracia convierte la desigualdad en justicia aparente: si el rico es rico por mérito y el pobre es pobre por falta de él, entonces redistribuir la riqueza es "injusto", es "robarle al que se esforzó". Pero esta ética del esfuerzo oculta la ética de la propiedad: nadie se esfuerza lo suficiente para merecer millones mientras otros mueren de hambre. La diferencia no está en el carácter, sino en la propiedad.

Las trampas estructurales de la pobreza

El esfuerzo individual del trabajador no figura en esa ecuación. Al final de cuentas, el nivel de empleo depende de las decisiones de gasto e inversión de quienes acumulan capital, no de la voluntad o la moralidad de quienes ofrecen su fuerza de trabajo.

Cuando los empresarios deciden destinar sus excedentes a la especulación financiera en lugar de a la expansión productiva, o cuando prefieren acumular reservas líquidas ante la incertidumbre económica, destruyen puestos de trabajo independientemente de cuánto se esfuercen los obreros por conservarlos. Es el gasto de los unos —no el sacrificio de los otros— lo que determina quién come y quién pasa hambre. Culpar al desempleado de su situación es, entonces, confundir deliberadamente la causa con el efecto: es como reprocharle al náufrago su propio hundimiento cuando el timón lo manejaba alguien más.

La pobreza no es un accidente del sistema capitalista: es una característica necesaria de su funcionamiento. Cuando hay más trabajadores que puestos disponibles, los salarios tienden a bajar, pero sobre todo

tienden a estancarse, a perder poder adquisitivo, a aceptar condiciones que de otro modo resultarían inaceptables.

Ese "ejército de reserva" de desempleados ejerce una presión constante sobre los trabajadores ocupados que debilita su poder de negociación y disciplina sus reclamos salariales. El desempleado no es un vago que rechaza el trabajo; es un rehén visible del sistema, un recordatorio cotidiano para el asalariado formal de lo que le espera si osa exigir aumentos reales.

El miedo al desempleo es, en este sentido, un instrumento de control más efectivo que cualquier ley antisindical, una amenaza silenciosa que permea cada fábrica y obliga al obrero a aceptar que su esfuerzo nunca será suficiente mientras otros monopolicen las decisiones de inversión. Como señaló Kalecki, el capitalismo requiere mantener permanentemente a una fracción de la población en la indigencia no por incapacidad técnica de emplearla, sino porque esa reserva de mano de obra desocupada cumple una función disciplinaria esencial para mantener intacta la tasa de ganancia.

La CEPAL acuñó para esto un concepto preciso: heterogeneidad estructural. En economías periféricas como la colombiana no existe un mercado de trabajo homogéneo donde el esfuerzo individual encuentre su recompensa natural. Lo que existe es una estructura productiva fracturada: por un lado, un sector moderno, ligado al capital transnacional o a la exportación de materias primas, que opera con alta productividad pero absorbe una fracción pequeña de la fuerza laboral; por otro, una vasta mayoría de unidades económicas de baja productividad, escaso capital y tecnología rudimentaria, que sobrevive en los márgenes del mercado.

Esa brecha no es un rezago transitorio que el crecimiento corregirá espontáneamente: es la forma que adopta el capitalismo periférico. El resultado es que la economía formal sencillamente no genera suficientes empleos dignos para toda la población en edad de trabajar. No porque los trabajadores no quieran, sino porque el patrón de acumulación no lo requiere.

En ese contexto, la informalidad no es una elección. Es el destino de quienes expulsa o nunca admite el mercado formal. La madre que vende tintos en una esquina de Bogotá, el joven que reparte domicilios para una plataforma digital sin contrato ni seguridad social, el mecánico que

trabaja en un taller sin escritura ni prestaciones: ninguno de ellos optó por la precariedad como proyecto de vida. Fueron empujados hacia ella por una estructura que no les ofrece alternativa.

Y esta tendencia no es exclusiva de América Latina: el capitalismo tardío ha generalizado globalmente la tercerización, la subcontratación, el trabajo por plataformas y la destrucción de los contratos indefinidos como estrategia deliberada para reducir costos laborales y transferir el riesgo del capital al trabajador. Lo que antes era una característica del Sur Global se ha convertido en la norma del Norte también.

La precariedad no es un accidente ni una fase de transición: es el modelo. Y ese modelo tiene una consecuencia que el mito se niega a ver: cuando el trabajo informal no acumula derechos, no genera pensión, no ofrece estabilidad ni permite planificar el futuro, la pobreza no solo persiste en quien la vive, sino que se hereda.

El hijo que crece en un hogar sin ingresos estables, sin pasar tiempo con sus padres porque trabajan todo el día, sin acceso a salud o educación de calidad, parte desde un punto de desventaja que ningún esfuerzo individual puede compensar por sí solo. La informalidad no es solo la pobreza que vemos en el presente: es el mecanismo más eficaz para reproducir la pobreza en la siguiente generación.

Los datos de movilidad intergeneracional son contundentes: en Estados Unidos, el 42 % de las personas que nacen en el 20 % más pobre de la población se quedan en ese mismo nivel de ingresos toda su vida. Solo el 8 % de los nacidos en el quintil más bajo logra escalar hasta el 20 % más rico. Mientras tanto, el 39 % de los nacidos en el quintil más rico se mantienen en la cima. El punto de partida importa, y mucho. La meritocracia supone un campo de juego nivelado, pero el capitalismo genera desigualdades estructurales que inclinan la cancha desde el nacimiento.

Quién se beneficia del mito

Si el mito es falso, ¿por qué persiste? La respuesta está en quién se beneficia de él. El mito de que el pobre es pobre porque quiere sirve a los intereses de quienes ganan con la desigualdad.

En primer lugar, el empresariado se beneficia de un cierto nivel de desempleo. Cuando hay más personas buscando trabajo que puestos disponibles, la estructura salarial se contrae y la tasa de lucro se amplía. El desempleo y, sobre todo, el miedo al desempleo debilitan la actuación

de los movimientos sindicales. En periodos de desempleo elevado, las huelgas y paralizaciones disminuyen y su contenido pasa a ser defensivo: evitar perder derechos o cobrar salarios atrasados. En momentos de desempleo bajo, las reivindicaciones tienen naturaleza propositiva, buscan avanzar sobre los acuerdos colectivos no solo para obtener aumentos salariales sino para conquistar nuevos derechos.

En segundo lugar, el mito legitima la concentración del ingreso y la riqueza. Si los ricos son ricos porque se lo merecen y los pobres son pobres porque así lo han elegido, entonces la desigualdad es justa y natural. No hay que redistribuir la riqueza, no hay que aumentar los impuestos a los ricos, no hay que expandir el Estado de bienestar, no hay que regular los mercados laborales. Esta es la función ideológica del mito: transformar una construcción social en una ley natural, convertir la injusticia en meritocracia, presentar la explotación como resultado de elecciones libres.

El mito también divide a los trabajadores. Crea una distinción entre los pobres "dignos" y los pobres "indignos", entre los que "quieren salir adelante" y los que "prefieren vivir de la ayuda social". Esta división debilita la solidaridad de clase y facilita la implementación de políticas de austeridad que afectan a todos los trabajadores. El obrero que cree que el pobre es pobre porque quiere termina votando contra sus propios intereses.

La verdad que el mito oculta

La pobreza es una construcción social, no una condición individual. Es el resultado de decisiones políticas sobre cómo organizar la economía, cómo distribuir la riqueza, cómo regular los mercados, cómo financiar el Estado. Países con niveles similares de desarrollo económico pueden tener niveles muy diferentes de pobreza dependiendo de las políticas públicas que implementen.

La pobreza se reduce con educación pública de calidad, con sistemas de salud universales, con vivienda digna, con transporte público eficiente, con salarios mínimos dignos, con protección social universal, con políticas activas de empleo, con impuestos progresivos, con regulación financiera, con industrialización y desarrollo tecnológico. Todas estas son decisiones políticas que requieren intervención estatal y redistribución de recursos. No hay atajos individuales, no hay esfuerzo personal que sustituya la acción colectiva.

El mito de que el pobre es pobre porque quiere es, en última instancia, una forma de violencia simbólica. Culpa a la víctima, naturaliza la injusticia, impide la movilización social, legitima la austeridad. Desmontar este mito es un paso necesario para construir una sociedad más justa, en la que la dignidad de las personas no dependa de la cuenta bancaria de sus padres, ni del esfuerzo sobrehumano del individuo, sino de derechos garantizados por una comunidad política organizada.

Para saber más

- Cohen, Gerald Allan. (2001). *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?* Trotta.
- _____. (2012). *Rescatando la justicia y la igualdad*. Trotta. El autor realiza una crítica filosófica a la meritocracia desde el marxismo analítico.
- Kalecki, Michael. (1943). "Aspectos políticos del pleno empleo". *Clásicos*, (21), pp. 113-126. Demuestra que el desempleo es funcional a los intereses de clase del capital.
- Keynes, John Maynard. (1936). *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Presenta los fundamentos de los conceptos de desempleo involuntario y demanda efectiva.
- Marx, Karl. (1867). *El Capital*, Libro I. Especialmente la sección sobre el ejército industrial de reserva y la acumulación originaria, un análisis científico de cómo el desempleo es condición necesaria del capitalismo.
- Prebisch, Raúl. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Fundamentos del estructuralismo latinoamericano y de la teoría de la heterogeneidad estructural.
- Sandel, Michael J. (2020). *La Tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Análisis de cómo la ideología meritocrática corroe la solidaridad social.
- Sen, Amartya. (1999). *Desarrollo y libertad*. Enfoque de capacidades como alternativa para entender la pobreza más allá del ingreso.

Sobre los autores

Traducción de las secciones 1 y 2 por José de Souza Muniz Jr.
Licenciado en Edición, máster en Ciencias de la Comunicación y doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo (USP), Brasil. Sus actividades académicas y de investigación se han destacado en el estudio de los campos editoriales latinoamericanos, las editoriales independientes y las prácticas de trabajo de los editores. Su participación fue fundamental en la elaboración de la versión colombiana de este libro.

Juliane Furno
Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Río Grande del Sur y en Ciencias Económicas por la Universidad Anhanguera. Maestra y doctora en Desarrollo Económico por la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp). Fue profesora en la Escuela de Formación Sindical de la Central Única de Trabajadores de Brasil (CUT), gestora de políticas sociales en la Alcaldía Municipal de São Paulo durante la administración de Fernando Haddad y asesora parlamentaria. Fue economista jefa del Centro de Estudios de Economía (CEE) del Instituto para la Reforma de las Relaciones entre Estado y Empresa (IREE). Actualmente es asesora especial de la Presidencia del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) y profesora adjunta de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ).

Pedro Rossi
Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp) e investigador del Centro de Estudios de Coyuntura y Política Económica (CECON). Se formó en Economía en la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) y tiene maestría y doctorado por la Unicamp. Fue profesor visitante de la Universidad de Fudan (Shanghái, China), investigador visitante en la University College London e investigador visitante de la UNCTAD/ONU en Ginebra. Trabaja en las áreas de economía brasileña, economía política, macroeconomía y economía internacional.

Gazetinha da Guanabara (André Aranha, Livi Gerbase, Caru Secco, Vidi Descaves, Vinicius Carneiro)
Estudio de comunicación popular de Brasil especializado en economía y política. Traduce conceptos técnicos a un lenguaje visual accesible a través de ilustraciones, infografías y recursos de diagramación. Su misión es democratizar el debate económico, hacerlo didáctico y cercano para el público general.

Luis Fernando Medina
Economista de la Universidad de los Andes, filósofo de la Universidad Nacional de Colombia y PhD en Economía de la Universidad de Stanford. Ha sido profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago, la Universidad de Virginia y la Universidad Carlos III de Madrid. Es autor de libros sobre economía política y socialismo, entre ellos *El Fénix Rojo: las oportunidades del socialismo*.

Laura Moisá
Economista y magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) y doctora en Desarrollo Económico por la Unicamp. Fue docente asociada en dedicación exclusiva de la UNAL sede Medellín desde 2008, con énfasis en macroeconomía, economía laboral y economía del cuidado. También ejerció como vicerrectora de esa universidad. Desde febrero de 2025 es codirectora del Banco de la República de Colombia, designada por el presidente Gustavo Petro.

Daniel Rojas Medellín
Economista de la Universidad Santo Tomás con estudios de maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Tiene experiencia en política pública y gestión de entidades estatales. Fue presidente de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y, desde julio de 2024, es ministro de Educación Nacional.

César Giraldo
Economista de la Universidad de los Andes, magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) y PhD en Economía de la Universidad de París. Fue profesor asociado de la UNAL entre 1995 y 2019. En julio de 2024 se convirtió en miembro experto del Comité Autónomo

de la Regla Fiscal (CARF) del Banco de la República y, desde febrero de 2025, es codirector de esa misma institución.

María Fernanda Valdés
Economista senior en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA). Fue viceministra de Hacienda y viceministra de Industria de Colombia. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad Libre de Berlín, una maestría en Estudios del Desarrollo del Instituto de Estudios Sociales de La Haya y es economista de la Universidad Icesi de Cali. Es autora de diversos artículos y libros, incluyendo *Reducing Inequality in Latin America* (Palgrave).

Diego Guevara
Doctor en Economía, magíster en Ciencias Económicas e ingeniero mecatrónico de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Fue profesor e investigador en la UNAL, en la Universidad de La Sabana y en la Pontificia Universidad Javeriana. Acompañó al Gobierno Petro desde su inicio como viceministro de Hacienda y fue ministro de Hacienda entre diciembre de 2024 y marzo de 2025.

Darío Indalecio Restrepo
Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia y profesor asociado de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Económicas de esa misma universidad. Sus áreas de investigación son descentralización, política social, equidad e historia económica e institucional. En 2024 fue director técnico de la Misión de Descentralización del Departamento Nacional de Planeación y es coautor de publicaciones recientes sobre descentralización territorial y economía política en Colombia.

Simón Gómez Azza
Estudió Economía, Filosofía y Política en el King's College de Londres. Director del Centro de Pensamiento Vida. Miembro del comité redactor del programa de gobierno del presidente Petro "Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026" y de la coordinación del empalme presidencial. Ha trabajado en campos relacionados con el desarrollo productivo, la política industrial y la economía política.

MiCASa es un banco de pensamiento en el que se sientan a meditar los sabios chamanes.
MiCASa es un oso hormiguero glotón. MiCASa es un atril para leer cualquier libro.
MiCASa es tu casa y la suya y la nuestra. MiCASa es el lugar en donde caben las historias,
relatos y memorias de todo un país.
MiCASa es el sello editorial del **Mi**nisterio de las **C**ulturas, las **A**rtes y los **Sa**beres.

Economía para la transformación social. Pequeño manual para cambiar el mundo se terminó en mayo de 2026 y hace parte de la apuesta del Gobierno del Cambio por las economías para la vida.

Para su elaboración se usaron los tipos FreightText Pro y Priori Sans.

La impresión de esta publicación fue realizada por la Imprenta Nacional de Colombia utilizando tintas formuladas con base en aceite de soya, consideradas más respetuosas con el medio ambiente. Los papeles utilizados están fabricados a partir de fibras alternativas (no maderables), como el bagazo de caña de azúcar, los cuales son biodegradables, reciclables, inodoros e inocuos. Además, se emplearon planchas para la impresión offset destacadas por su capacidad para reducir el consumo de agua y productos químicos durante el proceso. Estas decisiones reflejan el firme compromiso de la Imprenta Nacional con la adopción de prácticas responsables y ecológicas en la industria de la impresión en Colombia, contribuyendo activamente a la preservación del medio ambiente.

NACIONAL

www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Carrera 66 No. 24-09
Bogotá, D. C., Colombia

imprentanalcol

Daniel Rojas Medellín Economista de la Universidad Santo Tomás con estudios de maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Tiene experiencia en política pública y gestión de entidades estatales. Fue presidente de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y, desde julio de 2024, es ministro de Educación Nacional.

César Giraldo Economista de la Universidad de los Andes, magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) y PhD en Economía de la Universidad de París. Fue profesor asociado de la UNAL entre 1995 y 2019. En julio de 2024 se convirtió en miembro experto del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) del Banco de la República y, desde febrero de 2025, es codirector de esa misma institución.

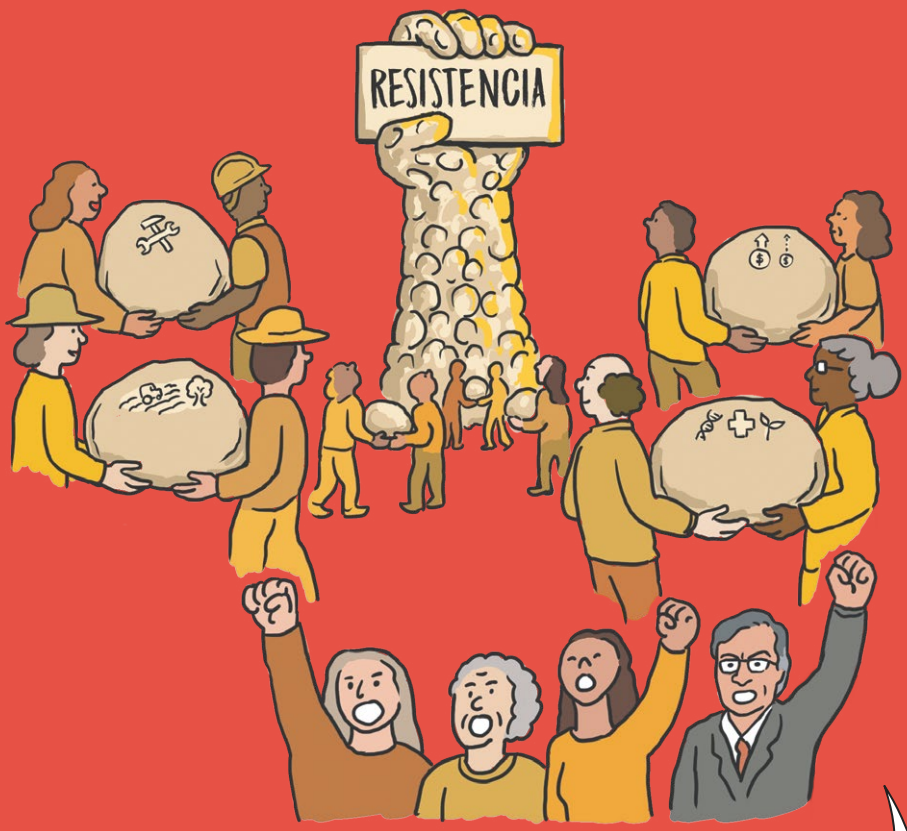
María Fernanda Valdés Economista senior en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA). Fue viceministra de Hacienda y viceministra de Industria de Colombia. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad Libre de Berlín, una maestría en Estudios del Desarrollo del Instituto de Estudios Sociales de La Haya y es economista de la Universidad Icesi de Cali. Es autora de diversos artículos y libros, incluyendo *Reducing Inequality in Latin America* (Palgrave).

Diego Guevara Doctor en Economía, magíster en Ciencias Económicas e ingeniero mecatrónico de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Fue profesor e investigador en la UNAL, en la Universidad de La Sabana y en la Pontificia Universidad Javeriana. Acompañó al Gobierno Petro desde su inicio como viceministro de Hacienda y fue ministro de Hacienda entre diciembre de 2024 y marzo de 2025.

Darío Indalecio Restrepo Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia y profesor asociado de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Económicas de esa misma universidad. Sus áreas de investigación son descentralización, política social, equidad e historia económica e institucional. En 2024 fue director técnico de la Misión de Descentralización del Departamento Nacional de Planeación y es coautor de publicaciones recientes sobre descentralización territorial y economía política en Colombia.

Simón Gómez Azza Estudió Economía, Filosofía y Política en el King's College de Londres. Director del Centro de Pensamiento Vida. Miembro del comité redactor del programa de gobierno del presidente Petro "Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026" y de la coordinación del empalme presidencial. Ha trabajado en campos relacionados con el desarrollo productivo, la política industrial y la economía política.

José de Souza Muniz Jr. es licenciado en Edición, máster en Ciencias de la Comunicación y doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo (USP), Brasil. Sus actividades académicas y de investigación se han destacado en el estudio de los campos editoriales latinoamericanos, las editoriales independientes y las prácticas de trabajo de los editores. Su participación fue fundamental en la elaboración de la versión colombiana de este libro.



Crecemos porque hay más agricultura, más industria y más producción. Eso es lo que hace rico a un país, a una sociedad. No crecemos por extraer del subsuelo carbón o petróleo; crecemos porque hay trabajo real, trabajo que transforma.

Hay un nuevo modelo económico en marcha, y la pregunta que le hago a Colombia es: ¿queremos sostenerlo o volvemos al pasado?

Gustavo Petro,
presidente de la República de Colombia

La discusión no debe ser cómo redistribuimos lo existente sino cómo redistribuimos el potencial de creación de riqueza. Que no es lo mismo que redistribuir la riqueza, sino hacerse la pregunta de quién produce, dónde se produce, quién se apropia del valor de lo producido.

Simón Gómez, director del
Centro de Pensamiento Vida

Culturas

MiCASa

CENTRO DE PENSAMIENTO VIDA