

# La (des)regulación de la riqueza en América Latina

## Lecturas interdisciplinarias en tiempos de pospandemia

---

SOLEDAD STOESSEL  
Y VALERIA CORONEL  
(Coords.)







## **La (des)regulación de la riqueza en América Latina**

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares doble ciego.

DOI libro completo:  
10.54871/ca24d10r

La des-regulación de la riqueza en América Latina: lecturas interdisciplinarias en tiempos de pospandemia / Soledad Stoessel... [et al.]; coordinación general de Soledad Stoessel; Valeria Coronel; prólogo de René Ramírez Gallegos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Guadalajara: CALAS, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-692-9

1. Sociología. 2. Riqueza. 3. Regulación. I. Stoessel, Soledad, coord. II. Coronel, Valeria, coord. III. Ramírez Gallegos, René, prolog.

CDD 306.098

Otros descriptores asignados por CLACSO:  
Desigualdades / Élités / Poder / Impuestos

Arte de tapa: Ezequiel Cafaro  
Corrección de estilo: Rosario Sofia  
Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

# **La (des)regulación de la riqueza en América Latina**

Lecturas interdisciplinarias  
en tiempos de pospandemia

**Soledad Stoessel y Valeria Coronel**  
(coords.)



**CLACSO**

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

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Directora Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

**Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory y Marcela Alemandi** - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital desde cualquier lugar del mundo ingresando a [libreria.clacso.org](http://libreria.clacso.org)

*La (des)regulación de la riqueza en América Latina. Lecturas interdisciplinarias en tiempos de pospandemia* (Buenos Aires: CLACSO, enero de 2024).

ISBN 978-987-813-692-9



CC BY-NC-ND 4.0

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

**CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <[clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar)> |

<[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>

# Índice

Introducción. (Re)Distribución y regulación de las riquezas  
en una clave solidaria y justa..... 11  
*Soledad Stoessel y Valeria Coronel*

Prólogo. Riqueza desconcentrada, distancias dignas ..... 33  
*René Ramírez Gallegos*

## **Riqueza y privilegios, ¿cómo medirlos?**

El postergado fortalecimiento integral de la imposición sobre  
la riqueza y la propiedad en América Latina. Debilidades persistentes  
y nuevas oportunidades ..... 61  
*Juan Pablo Jiménez, Fernando Lorenzo, James Mahon y Gustavo Viñales*

Panorama de la riqueza y su distribución en América Latina  
y el Caribe 2012-2021..... 101  
*Jonathan Báez Valencia y Gonzalo Silva Zambrano*

## **Imaginario y representaciones en torno a la riqueza, los privilegios y la desigualdad**

Riqueza, privilegios y exclusiones. Apuntes metodológicos desde  
los contextos de violencia en América Central .....131  
*Irene Lungo Rodríguez*



Del impuesto a la renta al “aporte solidario extraordinario”.  
Aproximaciones hacia los debates en torno a la justicia social  
e impositiva en Argentina en dos coyunturas históricas (1920 / 2020).....149  
*Luz Irene Pyke*

Desregulación y desprotección. Legitimaciones y disputas en el ciclo  
de la pandemia latinoamericana.....169  
*Alba Carosio*

Debates sobre el esfuerzo público y privado en contextos de  
pandemia. Controversias sobre el Aporte Solidario y Extraordinario  
y la Asistencia al Trabajo y la Producción en Argentina.....197  
*Matías Landau*

### **Mecanismos del capital y las elites para la generación y acumulación de riqueza**

Deuda soberana externa, desregulación económica y redistribución  
de la riqueza. Reflexiones a partir del caso argentino ..... 223  
*María Emilia Val*

Estado, agroindustria y acumulación de la riqueza. Conformaciones  
racializadas de la desigualdad social y laboral en el contexto de la  
pandemia..... 247  
*María Elena Herrera Amaya*

El eufemismo de la competitividad en las Cadenas Globales de  
Valor. Disputas entre Estado y empresas transnacionales por la  
distribución de la riqueza. El caso del mercado automotor  
argentino (2011-2019) ..... 271  
*Javier Pérez Ibáñez*

La riqueza como instrumento político. Estudio comparativo del  
poder empresarial y matices de la desigualdad en los países de los  
Andes Centrales ..... 295  
*John Crabtree, Francisco Durand y Jonas Wolff*

Aportes para el estudio de las elites y el poder. Una propuesta  
metodológica a partir del caso de estudio de los clubes de categoría  
“unión” en Chile y Costa Rica..... 319  
*Priscilla Villegas Arce*

**Y los Estados, ¿qué pueden hacer para incidir  
en la (des)concentración de la riqueza?**

Cuando las izquierdas reformaron el Estado. Regulacionismo,  
derechos sociales y derechos políticos en el experimento ecuatoriano  
entre las democracias indoamericanas (1923-1946)..... 349  
*Valeria Coronel*

América Latina: estrategias entre el “extractivismo verde”  
y el desarrollo sostenible .....395  
*Hans-Jürgen Burchardt*

Sobre los autores y autoras.....417



# Introducción

## (Re)Distribución y regulación de las riquezas en una clave solidaria y justa

*Soledad Stoessel y Valeria Coronel*

■ Doi 10.54871/ca24d11r

Dos grandes consensos se han instalado en el debate académico latinoamericano en los últimos quince años: que América Latina es el continente más desigual del mundo, al menos desde la mitad del siglo pasado (Rodríguez Weber, 2018) y que el giro posneoliberal, también llamado la “marea rosa”, ubicado entre principios del siglo XXI hasta el año 2015, ha revertido la senda desigualitaria que se asentó en la región durante los años noventa. Un vuelo rápido por algunas cifras ofrecería sustento a dichos consensos.

Respecto al primero, una amplia literatura, no solo reciente, lo viene confirmando desde hace varias décadas. Gasparini y Gluzmann (2011) muestran para el año 2006 que el coeficiente de Gini para América Latina es de 0,52, mientras que el de Europa occidental, América del Norte y Europa oriental-Asia central es de 0,402, 0,438 y 0,497, respectivamente. O, siguiendo a Rodríguez Weber (2018), apoyándose en la historia económica, la desigualdad latinoamericana de los dos últimos siglos está entrelazada con el desarrollo del capitalismo periférico desde el siglo XIX que, pese a los avances en derechos laborales, sociales y económicos, perpetuó instituciones reproductoras de desigualdades que datan de la colonia, como la estructura de

la propiedad de la tierra y el racismo, así como otras más recientes ligadas a la inserción dependiente de la región en la división internacional del trabajo. Incluso diversos estudios muestran cómo desde antes de la formación capitalista en el siglo XVII, la región ya presentaba intensas desigualdades en relación con otras partes del mundo (Milanovic, 2017). Asimismo, la mayoría de los trabajos que abordan la desigualdad global, considerando a América Latina en su totalidad (y no a partir de las diferencias en su interior), coinciden en que persiste como el continente más desigual (Anand y Segal, 2015; Lakner y Milanovic, 2013), pese a un breve interregno entre 1930 y 1970 cuando se produjo una “pequeña nivelación” basada en la dispersión de los ingresos por la industrialización, políticas redistributivas, reformas institucionales-laborales, como aumento de los salarios mínimos y reales (Bleynat et al., 2021), la negociación colectiva y la ampliación de la seguridad social (Rodríguez Weber, 2018).

Respecto al segundo consenso, Amarante et al. (2016) presentan algunos datos, como la reducción en dieciséis de diecisiete países latinoamericanos del coeficiente de Gini en el período 2002-2012, siendo el año 2008 cuando se produce una disminución más significativa de la desigualdad (con excepción, paradójicamente, de Costa Rica). Asimismo, muestran que para tal período la participación del quintil más pobre en los ingresos totales ha aumentado, y la del quintil más rico ha disminuido. Respecto a las clases medias, varios estudios identifican que los ingresos apropiados por estos sectores no presentan grandes variaciones durante el período.

Adicionalmente, muestran cómo el crecimiento del ingreso en los hogares latinoamericanos entre 2006 y 2016 ha sido más pronunciado entre los hogares y personas del estrato bajo de la distribución, haciendo que las condiciones de vida de los habitantes de América Latina sean más igualitarias al final de la primera década del siglo que al comienzo de esta. En esta misma línea, los trabajos de Kessler (2014, 2015) señalan con datos empíricos no solo esta disminución de la desigualdad en América Latina y, por el contrario, su aumento en países considerados desarrollados, sino también la relación

inversamente proporcional entre aumento de crecimiento económico y reducción de las desigualdades, siendo el año 2003 cuando un mayor crecimiento económico (medido por el PIB) redundaba en una reducción de las desigualdades (el coeficiente de Gini se reduce de 0,55 en 2003 a 0,507 en 2013, Kessler 2015).

En este sentido, se puede apreciar un cada vez más extendido campo de estudios propiamente latinoamericano en torno al tema de las desigualdades y la pobreza, sus persistencias y sus reversiones a lo largo de distintos ciclos políticos. En este campo de estudios abundan trabajos de investigación disciplinarios e interdisciplinarios que apuntan a desentrañar los factores que profundizan o aminoran las desigualdades, los procesos políticos que conducen a ciclos de reforzamiento de las desigualdades, a estudiar la intensidad o profundidad de los cambios en las últimas décadas respecto a las inequidades en la región latinoamericana. No obstante la abultada investigación al respecto, llama la atención la ausencia dentro de este debate de un fenómeno que luce fundamental para comprender con cabalidad por qué la región continúa siendo la más desigual del globo, o por qué, pese al esfuerzo del activismo estatal y de los gobiernos a principios de este siglo para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, reducir la pobreza y acortar las desigualdades, los cambios no han sido estructurales.

La riqueza, sus fuentes, concentración y (no) distribución, es el fenómeno que opera como la contracara de la pobreza y las desigualdades. Tal como sostiene René Ramírez, la pobretología ha dominado el campo de los estudios sociales y económicos. Empecinadas en la pesquisa sobre la pobreza y los pobres, las ciencias sociales críticas han abandonado el estudio de la opulencia y la riqueza y de cómo su concentración y escasa redistribución han ampliado las distancias que imposibilitan una convivencia social digna e igualitaria. Mientras que la pobreza se considera un problema académico y social (Bourdignon, 2005; Cattani, 2008), la riqueza concentrada parece no tener importancia en términos científicos y académicos, no ser escandalosa ni recibir una sanción social. La pobreza se considera

aberrante, pero todas las reflexiones y propuestas prácticas para erradicarla se basan en el mismo principio: crecer económicamente y distribuir con más justicia los frutos de dicho crecimiento, sin afectar los privilegios. Pobreza, desigualdad y riqueza aparecen como fenómenos inamovibles, necesarios, intransformables. El entendimiento de las desigualdades es indisociable del conocimiento sobre cómo y por qué se genera y concentra la riqueza; sobre cómo y por qué las elites (económicas, políticas e intelectuales) aceptan sin más los altísimos niveles de concentración de la riqueza y de la desigualdad en la región (Burchardt, 2012). Las múltiples desigualdades son comprensibles como resultado de procesos concatenados de desposesión y acumulación oligárquica de la riqueza a lo largo del tiempo. Asimismo, estudiar y comprender la riqueza, su concentración y las vías para su transmisión (por ejemplo, por medio de los sistemas tributarios y las herencias) contribuye a comprender las fuentes de las inequidades y el nivel de bienestar de los hogares (Jiménez et al., 2021).

En América Latina ha habido prolíficas experiencias políticas de ciclos de regulación estatal de la riqueza. En ese sentido, el laboratorio del Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados [CALAS], titulado “Riqueza, poder y desigualdad”, coordinado por Angela Schrott (Universidad de Kassel), Hans-Jürgen Burchardt (Universidad de Kassel) y Valeria Coronel (FLACSO-Ecuador), se ha orientado en esa dirección. El laboratorio, que en este libro presenta varias de sus contribuciones generadas en el marco de distintas actividades, como la Plataforma de Diálogo “La (des)regulación de la riqueza en América Latina” realizada en FLACSO-Ecuador, en Quito, se ha concentrado en detalle en el estudio de los regímenes de acumulación de la riqueza y el poder. Atento al análisis de estrategias socio-políticas reguladoras y desreguladoras de la riqueza, el laboratorio ha elaborado una lectura que articula el problema de las matrices de desigualdad en la región, con la cuestión de la distribución asimétrica de recursos materiales, la histórica concentración de

tierra, desiguales formas de recompensa del trabajo, acceso a bienes inmuebles y redes financieras, así como formas de desposesión y subordinación ligadas a clivajes y divisiones en torno a la etnia, la raza, el género y la clase. Estas variables no pueden desconectarse de los mecanismos y estrategias que pueden darse los Estados para mitigar la concentración de la riqueza en un sentido emancipador o, por lo menos, regulador para morigerar las desigualdades.

En efecto, en el marco del laboratorio inscribimos el trabajo sobre el regulacionismo entre los Estados latinoamericanos dentro de un diálogo interdisciplinario que permitió interrogar los ciclos históricos de formación del Estado. Allí observamos cómo determinados regímenes de regulación del capital se originaron históricamente en el predominio de bloques de poder que han apostado a procesos de democratización y redistribución. Se vieron asociaciones entre derechos sociales, políticos y económicos que institucionalizaron regímenes reguladores del capital y orientaciones tributarias progresivas, potenciando derechos sociales y redistributivos. Por el contrario, también se identificaron etapas en las que los programas desreguladores se acompañaron y reforzaron por los intereses del capital transnacional y los pactos entre elites políticas regionales que no necesariamente lograron desarrollarse sin tal respaldo para apuntalar un modelo desregulador del Estado.

También el laboratorio ha contemplado el estudio de problemáticas comúnmente menos abordadas, como la jerarquización y discriminación en el acceso al espacio público, a lenguajes técnicos y políticos, así como imaginarios instalados socialmente, en torno a la riqueza y los privilegios, al control del acceso a la letra y el uso público de la razón, así como representaciones discriminatorias y excluyentes que viabilizan la desposesión, la subordinación y la violencia asociada. Esto sin desconocer que estas construcciones ideacionales están íntimamente relacionadas con la restricción de la participación política de ciudadanías por su género, raza y clase en el marco de una inserción global de América Latina en una economía capitalista



mundial cada vez más volcada hacia la financiarización del capital, la desposesión de los más y la despersonalización del capital.

Ha sido fundamental reconocer, al mismo tiempo, que América Latina es el continente más largamente politizado con ciudadanías populares activas, formas de acción colectiva disruptivas, trayectorias de construcción y dinámicas estatales que han conjugado desde principios del siglo XX aproximaciones propias al socialismo y la democracia (Coronel, 2022; Coronel et al., 2022). La región ha sido escenario de movimientos sociales radicales, así como de programas socioestatales redistributivos y regulacionistas que apostaron de forma articulada a economías políticas populares, políticas soberanistas frente al capital transnacional y procesos de regulación del capital en sus distintas expresiones.

En este continente se observa una de las más largas trayectorias de politización social y de combate por la configuración de Estados antioligárquicos. Se han conjugado aspiraciones populares para luchar contra el colonialismo interno, la servidumbre y las desigualdades naturalizadas. En varias ocasiones, estas luchas tomaron la forma de un proyecto estatal que combatió el poder político-instrumental de las elites económico-financieras apoyado en la captura de los Estados (Guamán y Stoessel, 2022). Un claro ejemplo de aquello es el ciclo de movilización y conflictividad social que se viene registrando en la región desde 2018, en países como Chile, Ecuador, Haití y Colombia. Este ciclo puso en evidencia la historicidad y acumulación de las desigualdades y la riqueza concentrada en manos de elites económico-financieras que, lejos de encarnar proyectos de país igualitarios y justos, promueven culturas políticas desiguales, instalan imaginarios desigualitarios y modelos de desarrollo privatistas, extractivistas, antiecológicos e injustos socialmente. No es casualidad que en los últimos años la academia latinoamericana haya presenciado el surgimiento de un vasto subcampo de estudios para comprender a las elites latinoamericanas, sus estrategias, imaginarios, redes, volcados a acaparar riqueza en detrimento de los destinos de sus naciones.

Asimismo, este ciclo convulsionado de movilización social mostró el rechazo social a las reformas impositivas que gravan a las mayorías y las decisiones políticas que favorecen la fuga de capitales. Recordemos las protestas nacionales tanto en Colombia (2021) como en Ecuador (2019 / 2022) contra los intentos gubernamentales de una clase política comprometida con el gran capital para reducir subsidios sociales, aumentar impuestos a las mayorías y cumplir obligaciones financieras con organismos internacionales que cada vez más establecen acuerdos políticos con las clases políticas criollas. La deuda externa contraída en Argentina desde 2016 con el Fondo Monetario Internacional es elocuente al respecto, así como el pago a los acreedores externos en Ecuador en medio de la catástrofe sanitaria en la ciudad de Guayaquil durante los meses más tenebrosos de la pandemia por covid-19. El repudio a las políticas neoliberales y necropolíticas que condenan a las mayorías a un destino de supervivencia aberrante ha sido la seña de estos tiempos.

La pandemia que estalló en 2020, que atravesó la vida en todas sus dimensiones de forma tan brutal, vino a profundizar esta señalada desigualdad. El desmantelamiento de la inversión pública, concesiones a transnacionales de recursos estratégicos, flexibilización laboral, encarecimiento de la vida y autoritarismo, incluyendo dictaduras bancarias, se entronaron en el ciclo de mayor dolor social y riesgo por la emergencia sanitaria. A más de dos años de la declaración de emergencia por la pandemia, las desigualdades y la concentración de la riqueza se profundizaron. Algunos estudios demuestran que catástrofes sociales, como una pandemia, afectan de manera desproporcionada a los pobres y producen un aumento general en la desigualdad de los ingresos (Cohn y Alfani, 2007; Karlsson et al., 2014). Otros, como Thomas Piketty en su célebre libro *El capital en el siglo XXI*, señalan que las pandemias y otras crisis han tenido un efecto disruptivo que ha redundado en una redistribución de los activos y propiciado los cambios institucionales necesarios para promover la redistribución de los ingresos (Piketty, 2014). En el caso de la pandemia por el covid-19, según datos de la CEPAL, para 2020 la

pobreza extrema se elevó a niveles registrados veintisiete años atrás (35 % promedio). El coeficiente de Gini aumentó en 2020 más de dos puntos porcentuales y estudios demuestran que, de no haber existido programas estatales de transferencias de ingresos de emergencia, la pobreza habría aumentado tres puntos. La crisis del mercado laboral afectó especialmente a las mujeres, los jóvenes y los trabajadores informales que ya tenían una situación de por sí precaria. En lo que respecta al continente latinoamericano, la pandemia se convirtió en el gran desigualador, más que en un igualador y en un activador de políticas que morigeren las desigualdades en la perspectiva de generar una convivencia colectiva a más largo plazo. Varios países de la región estuvieron administrados por círculos favorables a la reducción del Estado, aprobándose incluso leyes que agravaron la vulnerabilidad y remercantiliaron la vida. Datos recientes indican que el deterioro distributivo afectó más a los segmentos pobres. Así, en 2020 se detuvo la tendencia a la caída de la desigualdad que venía observándose en la región desde 2002. En los países donde la desigualdad aumentó, “los quintiles más acomodados perdieron menos que los más pobres: más específicamente, la caída del ingreso medio total del quintil más pobre fue, en promedio, 3,2 veces la reducción del ingreso total en el quintil más rico” (CEPAL, 2021, p. 56).

Este acontecimiento vino a reflejar que los escasos e insuficientes esquemas de política e intervención estatal para regular la riqueza con el objetivo de romper los regímenes de inequidad han mostrado rotundos fracasos. Sistemas tributarios regresivos, Estados capturados por las elites financieras, prácticas como fugas de capitales y malversación de fondos públicos son algunas de las marcas históricas de nuestras sociedades. Los ingresos fiscales por impuestos al consumo y por exportaciones de materias primas son los principales instrumentos de los esquemas tributarios latinoamericanos. Los impuestos al consumo en América Latina representan un 46,2 % de los ingresos totales, seguidos del impuesto sobre la renta, con un 26,8 % del total, y las contribuciones a la seguridad social, con un 20,5 % del total, esto para el año 2021. En la OCDE tienen un mayor peso relativo

el impuesto sobre la renta, que llega al 34,0 % del total (CEPAL, 2021a). Asimismo, mientras que en América Latina para 2018 la recaudación del impuesto sobre la renta alcanza un promedio del 5,6 % del PIB, en los países de la OCDE el promedio es del 11,5 % del PIB. En América Latina los más ricos no han tenido cargas tributarias acordes a su nivel de riqueza, y los impuestos directos a la propiedad (bienes inmuebles, herencias, transacciones financieras) tradicionalmente han sido poco importantes (CEPAL, 2021). Según estimaciones de la CEPAL, el patrimonio total de ciento cuatro millonarios latinoamericanos representa el 11 % del PIB de los siete países donde habitan esas personas. Asimismo, estas elites, sobre todo empresariales, acuden a una serie de estrategias para captar mayor renta, aprovechándose en muchos casos del modo en que el Estado implementa políticas públicas como las de transferencias condicionadas dirigidas a los sectores menos pudientes. Este es el caso, por ejemplo, de los créditos fiscales otorgados como asignaciones sociales (Garriga y Tortarolo, 2021). Esto significa que la riqueza no puede ser solo medida en términos monetarios. Tal como puntualiza Piketty (2022) desde la historia económica, para el siglo XVIII, en el marco de la Revolución francesa, la clase aristocrática representaba menos del 1 % de la población y, además de poseer grandes propiedades, gozaba de importantes privilegios fiscales, políticos y jurisdiccionales. Es decir que la posesión de propiedades es uno de los tantos indicadores para estudiar la riqueza, pero que, al mismo tiempo, constituye el factor que activa nuevos privilegios que, a su vez, potencian aquella posesión. En ese sentido, medir la riqueza solo en términos monetarios (propiedades) puede invisibilizar el resto de indicadores que también muestran posiciones de riqueza, así como las diversas categorías de bienes que pueden ser poseídos (medios de producción, vivienda, instituciones estatales –deuda pública, por ejemplo–, el mundo como tal –activos en países extranjeros–) y, a partir de estas, comprender las diversas modalidades del ejercicio del poder a partir de las desiguales relaciones sociales que estas categorías de bienes producen.

La histórica regresividad e injusticia de los sistemas tributarios mencionada, sumado a la concentración de la riqueza y su impacto en las desigualdades, terminó por manifestarse de forma escabrosa en la vigente coyuntura caracterizada por la pandemia: la fortuna de los setenta y tres multimillonarios de América Latina aumentó en 48 200 millones de dólares desde el comienzo de la pandemia y cada dos semanas ha aparecido un nuevo multimillonario. La riqueza de esta élite de supermillonarios ha crecido un 17 %, esto es, USD 48 200 millones que equivalen al 38 % de los paquetes de estímulo que la totalidad de Gobiernos latinoamericanos ha activado. En este contexto, la cantidad de personas en situación de pobreza superó los 200 millones por primera vez en más de diez años (Garriga y Tortarolo, 2021), lo que provocó que un tercio de la población latinoamericana esté por debajo de la línea de pobreza.

La historia, la actualidad y el probable futuro de los sistemas tributarios y, desde una perspectiva más amplia, de las políticas regulatorias de la riqueza, no pueden seguir siendo entendidas desde categorías tecnicistas. Es urgente un acercamiento interdisciplinario que abarque temas de instituciones y senderos históricos, constelaciones de poder, culturas tributarias, resistencias sociales frente a la riqueza y discursos en torno a la justicia fiscal y tributaria y las desigualdades. La importancia de crear “legitimidad impositiva”, es decir, reducir el rechazo de las elites al pago de impuestos progresivos aparece como apremiante. Esto no se obtiene solo con leyes, técnicas o administraciones eficientes, sino con Estados que ofrezcan bienes públicos de calidad y de amplio acceso, que a corto plazo logren gestionar en una perspectiva de justicia social la pandemia y sus efectos devastadores y que mejoren, a largo plazo, la calidad de vida y las perspectivas de los ciudadanos a quienes se les obliga a ser contribuyentes sin recibir a cambio una vida digna.

Históricamente, en América Latina han sido los Estados los que han ejercido un rol primordial en ese sentido, ya sea para mitigar la concentración de la riqueza como para reproducirla a favor de determinados grupos de poder. Así lo han retomado recientes estudios

que, en contraste al énfasis planteado por las teorías monetaristas sobre los Estados, han propuesto observar de manera más compleja el rol de la estatalidad en la configuración de regímenes de (des) igualdad y de modelos de desarrollo nacionales con perspectiva de inclusión y justicia social.

En este marco, no cabe dudas de que la crisis contemporánea en la región es integral, en tanto atraviesa múltiples terrenos, desde lo social, económico y cultural, hasta la contienda sociopolítica. Asimismo, es histórica en tanto la coyuntura de transición se alimenta de trayectorias de las sociedades en ciclos de corto, mediano y largo plazo, y, al tiempo, la conducción en torno a la crisis determinará el futuro del continente en medio de un proceso global.

Este libro compila un conjunto de textos académicos que dialogan con las ponencias y debates presentados en el marco del Laboratorio de Conocimiento sobre riqueza y poder y de manera específica en la Plataforma para el Diálogo desarrollada por el CALAS en el mes de abril de 2022 en la ciudad de Quito, en la Sede Regional Andes (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador). Estos textos trascienden las ponencias pero recuperan la discusión producida en el marco de este espacio académico que congregó a más de veinte expertas y expertos de distintas disciplinas. Los capítulos del libro dialogan con el debate teórico en torno a la riqueza y desigualdades, presentan una serie de casos empíricos para dar cuenta de elementos que responden a distintos ejes y abren interrogantes sobre el futuro del estudio de la riqueza en la región.

El libro se desarrolla en cuatro bloques temáticos. El primero, “Riqueza y privilegios, ¿cómo medirlos?”, aborda una cuestión clave que ha sido completamente descuidada en los estudios sobre riqueza, esto es, la forma de analizar y medir la riqueza. El capítulo de Juan Pablo Jiménez, Fernando Lorenzo, James Mahon y Gustavo Viñales sugiere mejorar el modo en que se estudia la génesis y la reproducción de la riqueza, así como las políticas públicas de regulación y reproducción de la misma en la región. Proponen perfeccionar las mediciones y estimaciones del patrimonio e ingreso para América

Latina dado que la concentración de la riqueza está conectada, desde su argumento, a la incorrecta tributación sobre aquellos. Pese a que la dificultad de contar con base de datos sobre riqueza bajo distintas formas ha atentado contra la posibilidad de gravar justamente al patrimonio, los autores sugieren una serie de mecanismos para perfeccionar los diversos impuestos existentes

Por su parte, el capítulo de Jonathan Báez y Gonzalo Silva Zambrano propone un modo de estudiar el nivel, lugar y apropiación de la riqueza en una serie de tiempo considerable de forma tal que permita observar las tendencias de cada país en la región y que, en la medida de lo posible, permita realizar comparaciones entre ellos. Puntualizan en la tasa, naturaleza y cualidad de la tenencia de la vivienda como causa e indicador para estudiar la concentración de la riqueza y la producción de desigualdades. El indicador de la vivienda abona al debate ya planteado en Piketty (2022) acerca de las relaciones de poder que esta categoría de bien poseído (la vivienda) construye, por ejemplo, entre propietarios e inquilinos en la esfera de la “reproducción social”, contribuyendo al debate marxista clásico en torno a la propiedad de los medios de producción como la forma que adquiere la riqueza en el capitalismo.

El segundo bloque temático, “Imaginarios y representaciones en torno a la riqueza, los privilegios y la desigualdad”, indaga en las ideas y nociones que se han construido a lo largo del tiempo en torno a la riqueza y los privilegios. Desde una perspectiva relacional e histórica, estos textos evidencian cómo los derechos de propiedad se materializan y son entendidos de forma singular según los contextos sociales, políticos y económicos cambiantes. Asimismo, cómo las representaciones e imaginarios acerca de lo que es ser pobre o rico, desposeído o privilegiado operan con tal eficacia capaz de moldear políticas públicas y medidas gubernamentales. Los capítulos de Luz Irene Pyke y de Matías Landau abordan los debates públicos generados acerca de diversas iniciativas gubernamentales en Argentina para gravar la renta o generar nuevos impuestos en contextos de crisis global. Pyke analiza desde una perspectiva histórica y

comparativa el modo en que en dos coyunturas críticas como fueron la crisis de los años treinta y la pandemia por covid-19 en el siglo XXI activaron discusiones políticas en que las nociones de justicia o equidad impositiva cobraron centralidad. Además, muestra cómo consensos que parecían inamovibles acerca de la justeza de los sistemas tributarios progresivos se resquebrajan en medio de crisis como la de la pandemia que, paradójicamente, como hemos mencionado previamente, han reforzado las estructuras de concentración de la riqueza. Por su parte, el texto de Landau parte de la perspectiva del análisis del discurso para comprender los regímenes de justificación que deliberadamente se construyen desde distintos sectores sociales para profundizar jerarquías y desigualdades y afianzar estructuras de privilegios. Lo analiza en el marco de dos medidas de emergencia que adoptó el Gobierno argentino para enfrentar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia: una medida de asistencia estatal que otorgaba subsidios a empresas, y otra recaudatoria que gravaba por única vez a las llamadas “grandes fortunas”, o a los ricos, concepto que fue objeto de controversia pública tal como nos muestra este capítulo. Los trabajos de Irene Lungo Rodríguez y de Alba Carosio, a partir de una perspectiva relacional en la que la interseccionalidad como momento analítico juega un papel clave, descifran los sentidos que han adquirido conceptos como el de privilegio y cultura de privilegio para comprender la concentración de la riqueza y su contracara: la pobreza, exclusiones y desigualdades. Lungo Rodríguez lo analiza en algunas sociedades ubicadas en el triángulo norte centroamericano, caracterizadas por la autora como sociedades atravesadas por la violencia y la polarización estructurales: unos pocos privilegiados y unos muchos empobrecidos, que constantemente están expuestos de forma desigual a las distintas formas de la violencia (social, política e institucional), según cómo se intersecan el género, la etnia y la clase. Por su parte, Carosio coloca las legitimaciones sobre la riqueza y las desigualdades como el factor generador y potenciador de la mayor concentración de la riqueza y las desigualdades más que los factores económicos, siguiendo la tesis



que propone Piketty (2020). Este capítulo indaga cómo el modo en que se significan la riqueza, los privilegios y las desigualdades impacta en las medidas y políticas que se adoptan para mitigar estas o reducir la concentración de la riqueza, hipótesis explorada en el marco de la pandemia en América Latina.

El tercer bloque del libro, “Mecanismos del capital y las elites para la generación y acumulación de riqueza”, se zambulle en un terreno que en las últimas dos décadas ha cobrado mayor relevancia en el campo de la economía política, la sociología económica y las ciencias políticas. Las elites económicas operan cada vez más como actores con capacidad de veto que despliegan una serie de mecanismos para potenciar no solo su poder estructural, sino su poder instrumental, siguiendo la distinción que realiza Tasha Fairfield (2015). Este bloque indaga diversas estrategias y mecanismos empleados por los grupos económicos, empresarios y grandes capitales para incidir en el modo de generación y concentración de la riqueza, desde el manejo de las deudas externas, la incidencia en políticas y medidas estatales para flexibilizar las condiciones laborales y redirigir los sistemas tributarios, hasta el uso de los capitales sociales y simbólico para expandir sus redes de influencia en la sociedad. El primer capítulo del bloque a cargo de María Emilia Val estudia el caso argentino, a partir de indagar en un mecanismo específico que utiliza el capital y los sectores dominantes –aupados muchas veces por dispositivos estatales que operan en el nivel internacional y local– para afianzar su dominación y posición, como es la deuda externa. Val reconstruye ciclos de endeudamiento y desregulación financiera en el país conosureño a lo largo de cuatro décadas, mostrando cómo el sobreendeudamiento ha producido dinámicas de mayor concentración del ingreso y simultáneamente mayor desigualdad. Por su parte, María Elena Herrera Amaya estudia el caso mexicano del desenvolvimiento de la agroindustria como una maquinaria acumuladora de capitales y, al mismo tiempo, precarizadora del trabajo, que se potencia aún más en el contexto de poblaciones laborales racializadas y mucho más en la situación de emergencia sanitaria por la pandemia. La

conformación de una elite rural en este sector, la cual el Estado abonó con políticas específicas, generó el crecimiento de dicho sector a expensas de la explotación laboral de un sector racializado, como es el caso de las poblaciones indígenas. El capítulo de Javier Pérez Ibáñez se concentra en el estudio del sector automotriz en Argentina y las estrategias empresariales para insertarse en las cadenas de valor global de forma tal de acumular ganancias. Estas estrategias, tales como inducir a una mayor “competitividad” que debe ser promovida por el Estado (catalogada por el autor como un eufemismo) redundan en la menor participación de diversos actores –Estado, trabajadores y autopartistas– en la riqueza generada en este sector, en favor de los grandes capitales locales y las empresas transnacionales. El capítulo de John Crabtree, Francisco Durand y Jonas Wolff muestran, al igual que el de Pérez Ibáñez, cómo las elites empresariales se constituyen en actores de poder a partir de la capacidad que tienen de incidir en el Estado y controlarlo a su favor (el concepto de “captura estatal” se coloca en el centro) para reforzar su posición de privilegio. Estudian esta disposición de las elites en países andinos, como Bolivia, Perú y Ecuador a lo largo de distintos ciclos políticos. Desde un enfoque relacional y multidimensional del poder concluyen que las elites económicas en estos países han debido enfrentarse no solo a movimientos y sectores populares que resisten el despojo y pugnan por incidir en el Estado, sino también a gobiernos progresistas –en los casos de Bolivia y Ecuador– que llevaron adelante medidas redistributivas, aunque no haya sido suficiente para lastimar estructuralmente la concentración de la riqueza de estos sectores oligárquicos. Por último, el capítulo de Priscilla Villegas indaga en otras estrategias empleadas por los grupos de poder para afianzar sus posiciones, como los espacios de socialización y la capitalización de las redes sociales de pertenencia. Estas estrategias, menos estudiadas en la academia, se apoyan en mecanismos de distinción y segregación que permiten perpetuar el estatus y desplegar mayor cantidad de redes de poder. La autora analiza estos mecanismos en el caso concreto de las llamadas “uniones” en Chile y Costa Rica, clubes

sociales que se fundaron en América Latina en el siglo XIX, que han funcionado desde entonces como instituciones que no requieren de lo político-partidario ni de la intervención estatal para cohesionar y afianzar a los grupos económicos de poder.

El último bloque del libro, “Y los Estados, ¿qué pueden hacer para incidir en la (des)concentración de la riqueza?”, se desliza hacia las estrategias y programas estatales que, en lugar de desregular la riqueza, apuntan a regularla y desconcentrarla por medio de distintos mecanismos. En ese sentido, el Estado deja de aparecer como el terreno por excelencia “capturado” por el capital para pasar a ser un terreno de constante disputa entre diversos proyectos. El capítulo de Valeria Coronel reconstruye históricamente el proceso sociopolítico que se desarrolló entre los años veinte y cuarenta en Ecuador a fin de resaltar una experiencia de regulación estatal sobre la renta y el capital a partir de una reforma promovida por una izquierda heterodoxa y de compleja base popular. El texto indaga en los artefactos jurídicos, institucionales y políticos que sostuvieron la apuesta regulacionista del Estado ecuatoriano de aquel entonces, señalándolo como caso paradigmático de relación entre auge de la movilización social, reorganización del sistema político y partidario, expansión de derechos y regulación de la riqueza. Por último, el capítulo de Hans-Jürgen Burchardt coloca el dedo en la llaga del problema del desarrollo y el extractivismo en América Latina al desplazar el trillado debate desde los pros y contras de modelo exportador de materias primas, hacia el debate de la importancia de instaurar reformas del sistema fiscal y tributario en dicho modelo –dado como una realidad difícilmente reversible en el corto plazo–. A la luz del último *boom* de las materias primas, Burchardt evidencia la dependencia estatal de recursos provenientes del extractivismo “verde”, y al mismo tiempo las iniciativas políticas que ha habido en la región para transitar hacia cambios estructurales que, a juzgar por el autor, fueron insuficientes y maldireccionadas, debilitando la posibilidad de transitar hacia un modelo económica, social y ecológicamente más justo.

Este libro pretende ser un aporte para el campo de estudios sobre la riqueza, su concentración e impacto en las desigualdades. Dará cuenta de experimentos regulacionistas que han formado parte de la apuesta de las sociedades latinoamericanas en determinados ciclos históricos, cuando las sociedades se han organizado para combatir el autoritarismo del capital, las formas de discriminación de clase raza y género, para conformar una voluntad colectiva así como bloques de poder y marcos jurídicos que permitieron apuntalar vías socialmente orientadas de construcción de los Estados y de operación social frente al capital hasta comprometerlo, regularlo y evitar la captura del poder público por parte de actores económicos monopólicos, como lo anotan varios de los trabajos presentados a la plataforma.

Por otro lado, se espera que el libro pueda provocar la deliberación, la concientización y la pedagogía política en torno a la necesidad de repensar los sistemas tributarios, las implicancias ético-políticas de la concentración de la riqueza y las estrategias de las elites en las capturas de rentas en detrimento de los sectores sociales más pobres, la producción deliberada de desigualdades y pobreza bajo el mantra neoliberal que hoy en día se ha vuelto dominante a nivel global.

Como nunca para el continente, se torna urgente abrir la discusión sobre la (re)distribución y la regulación de las riquezas en una clave solidaria, sabiendo que la distribución justa no lo es todo, pero es un primer paso para construir sociedades más igualitarias.

Este doble aprendizaje sobre cómo entender la conformación multivariada del régimen de acumulación y cómo entender de manera histórica y comparativa los retos del presente, están en el centro del libro.

Agradecemos al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CLACSO] y al CALAS por su entrañable apoyo para la elaboración de esta obra y por su constante compromiso con una producción intelectual de calidad que al mismo tiempo esté al servicio de proyectos igualitarios. Asimismo, un agradecimiento a la FLACSO-Ecuador por acoger el proyecto del laboratorio y ser un espacio de permanente

crítica y construcción intelectual, y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en el marco del cual Soledad Stoessel, investigadora del organismo, inició sus estudios sobre las elites económicas y su incidencia en los procesos de regulación y desregulación estatal. Por último, un especial agradecimiento a las y los autores de los capítulos de este libro que en medio de complejas condiciones de producción (pandemia de por medio) aportaron con sus investigaciones y minuciosos trabajos para abonar a una inteligencia colectiva que tan necesaria se vuelve hoy en día para afrontar los irreverentes y persistentes procesos de desposesión global.

## **Bibliografía**

Amarante, Verónica, Galván, Marco y Mancero, Xavier (2016). Desigualdad en América Latina: una medición global. *Revista CEPAL*, (118), 27-47.

Anand, Sudhir y Segal, Paul (2015). The Global Distribution of Income. *Handbook of Income Distribution*, 2, 937-979.

Bleynat, Ingrid, Challú, Amílcar E. y Segal, Paul (2021). Inequality, living standards, and growth: two centuries of economic development in Mexico. *The Economic History Review* published, 74, 3, 584-610.

Bourdignon, Fabiane (2005). *Produção sociológica sobre elites econômicas no Brasil*. Monografía de Ciencias Sociales. Porto Alegre: Instituto de Filosofia y Ciencias Humanas / UFRGS.

Burchardt, Hans-Jürgen (2012). ¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual. *Nueva Sociedad*, (239).

Cattani, Antonio (2008). *Riqueza sustantiva y relacional: un enfoque diferenciado para el análisis de las desigualdades en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina*. Naciones Unidas, Santiago.

CEPAL (2021a). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*. Naciones Unidas, Santiago.

Cohn, Samuel y Alfani, Guido (2007). Households and Plague in Early Modern Italy. *The Journal of Interdisciplinary History*, 38 (2), 177-205.

Coronel, Valeria (2022). *La última guerra del Siglo de las Luces. Revolución Liberal y republicanismo popular en Ecuador*. Quito: Atrio, editorial FLACSO-Ecuador.

Coronel, Valeria, Pyke, Luz y Carosio, Alba (2022). (Des)regulaciones de la riqueza en América Latina: reflexiones y avances para su estudio en clave histórica y contemporánea. *Ejes De Economía Y Sociedad*, 6 (10), 547-563.

Fairfield, Tasha (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Garriga, Santiago y Tortarolo, Dario (2021). Wage Effects of Employer-Mediated Transfers. *CESifo Working Paper*, (9176). [Disponible en SSRN].

Gasparini, Leonardo y Glüzmann, Pablo (2011). *Estimating income poverty and inequality from the Gallup World Poll: the case of Latin America and the Caribbean*. Documento de trabajo, CEDLAS.

Guamán, Adoración y Stoessel, Soledad (2022). Del derecho al trabajo digno al régimen laboral neoliberal. Captura estatal y autoritarismo en el Ecuador contemporáneo. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. ISSN 24487899.

Jiménez, Juan Pablo, Lorenzo, Fernando, Mahon, James y Viñales, Gustavo (2021). *Hacia el fortalecimiento integral de la imposición sobre la riqueza y la propiedad en América Latina: nuevas oportunidades y viejos desafíos*. Montevideo: Laboratorio Fiscal y Tributario.

Karlsson, Martin, Nilsson, Therese y Pichler, Stefan (2014). The impact of the 1918 Spanish flu epidemic on economic performance in Sweden: An investigation into the consequences of an extraordinary mortality shock. *Journal of Health Economics*, 36, 1-19.

Kessler, Gabriel (2014). *Controversias Sobre La Desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Kessler, Gabriel (2015). Desigualdad en América Latina ¿un cambio de rumbo? *Carta Mensual INTAL*, (221).

Lakner, Christoph y Milanovic, Branko (2013). Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. *Policy Research Working Paper*, (6719).

Milanovic, Branko (2017). Towards an explanation of inequality in premodern societies: the role of colonies, urbanization, and high population density. *The Economic History Review*, 71, 1-19.

Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.

Piketty, Thomas (2020). *Capital e ideología*. México: Grano de sal.

Piketty, Thomas (2022). *Una breve historia de la igualdad*. Buenos Aires: Paidós.

Ramírez, René y Burbano, Rafael (2020). “Good bye” pobretología, bienvenida ricatología (Estimación de la línea de riqueza a partir de la línea de pobreza del Ecuador). En Alfredo Serrano Mancilla (coord.), *¡A (re)distribuir! Ecuador para todos*, (pp.28-52). Quito: Senplades.

Rodríguez Weber, Javier (2018). *Alta Desigualdad en América Latina: desde cuándo y por qué*. MunichPersonalRePEcArchive. [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/87619/1/MPRA\\_paper\\_87619.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/87619/1/MPRA_paper_87619.pdf)





# Prólogo

## Riqueza desconcentrada, distancias dignas

*René Ramírez Gallegos*

■ Doi 10.54871/ca24d12r

En el 2008 escribí un texto que titulé “Good bye pobretología, bienvenida ricatología”. Se partía implícitamente de un supuesto: el problema del continente no es la pobreza sino el empobrecimiento generado por un enriquecimiento híperconcentrado. Esto implica que hay que cambiar la mirada. Si importan los pobres, no debemos focalizar la atención en ellos, como suscribía el recetario neoliberal, sino hay que poner la atención en los mecanismos sociales, económicos, ecológicos y culturales que reproducen riqueza y obscenamente promueven su concentración. Esto implica producir un cambio epistemológico en los procesos de intervención social: hay que generar metodologías que midan la híperconcentración del ingreso y la riqueza y las distancias indignas para romper con la reproducción estructural de las relaciones de poder asimétricas.

Este libro es una invitación a pensar, cuestionar, reflexionar sobre estos diversos mecanismos, así como las estrategias que actores diversos, especialmente las elites económicas y financieras, los gobiernos comprometidos con ellas y las redes transnacionales del capital, se dan para producir, acaparar y concentrar riqueza. Esta obra presenta resultados de investigación en distintos ámbitos y desde diversas disciplinas para comprender precisamente esa otra cara

oculta para las ciencias sociales de las desigualdades y la pobreza. Es una invitación a indagar con mayor detenimiento cómo las sociedades latinoamericanas producen, concentran y acaparan riqueza, mirada que ha estado ausente en la mayoría de estudios sobre las desigualdades y lo que he denominado pobretología. Así, este libro parte de la “ricatología” como apuesta epistemológica, política y metodológica.

En el presente prólogo que introduce al libro *La (des)regulación de la riqueza en América Latina. Lecturas interdisciplinarias en tiempos de pospandemia* quisiera esgrimir once nodos que permiten reflexionar sobre la economía política de la riqueza y la desigualdad. Se resaltarán la importancia de insistir en abandonar la pobretología y centrar el análisis en la economía política de la generación de riqueza concentrada que produce distancias indignas y acumulación de poder antidemocrático. En este marco se intentará generar una reflexión que sirva como macroparaguas del contenido específico que se encontrará en los capítulos del presente libro. El eje articulador de tal análisis será que generar riquezas desconcentradas y distancias dignas solo puede ser posible si se transita hacia una igualdad democrática, es decir, una igualdad que rompa las asimetrías de poder. En este marco, el análisis debe retornar siempre a la relación existente entre acumulación económica concentrada y acumulación política concentrada. Así, la perspectiva propuesta en estas breves páginas implica trastocar el régimen de desigualdad colonial y capitalista dependiente que viven nuestras economías.

1. De la “acumulación desacumuladora” a la riqueza desconcentrada: ha sido muy usual encontrar dentro de los argumentos del progresismo que el problema de la región es que tiene modelos que generan escaso valor agregado dado que su sistema productivo se basa en la exportación de bienes primarios, lo cual no genera la suficiente riqueza para dar el salto que necesitan nuestros países. Es claro que es un problema si solo exportamos petróleo y no refinamos la materia prima para

generar –por ejemplo– gasolina, o solo exportamos litio y no hacemos baterías para coches eléctricos. Se solía decir que los países en vías de desarrollo debían llegar a los niveles de participación manufacturera similar a los países ricos para poder hacer el “gran salto”. Pero los teóricos de la dependencia marxistas ya demostraron el siglo pasado que es un mito que la industrialización necesariamente democratiza e iguala al generar trabajos de calidad. El problema de la región no es que no tenga la riqueza necesaria para hacer el “*big push*”. El problema es que su patrón de especialización tiene una fórmula perversa en su lógica de generación de riqueza. En otras ocasiones he llamado irónicamente que tal modo productivo es un oxímoron: “modo de acumulación desacumuladora”. A través de procesos rentistas y de despojo social, económico y ecológico, la elite económica genera una acumulación hiperconcentrada que permitiría el desarrollo de nuestros países bajo los baremos incluso que señala el *mainstream* económico. No obstante, la riqueza no se realiza en el consumo de los trabajadores o ciudadanos de nuestras economías, sino que son depositadas en paraísos fiscales articulándose a los sistemas especulativos financieros globales o –en el mejor de los casos– a las cadenas de valor mundial. En efecto, América Latina es el continente con mayor cantidad de depósitos en la banca *off-shore* en todo el mundo (Ramírez, 2024). La fuga de capitales y los depósitos en paraísos fiscales es algo consustancial a la lógica que desde las periferias se “aporta” a la acumulación capitalista mundial para su reproducción. Pero la lógica es inversa a la que construyen las narrativas conservadoras: los capitales no migran por miedo al comportamiento de los mercados o de la economía de nuestros países, sino que la cultura rentista de nuestras elites económicas genera fuga de capitales que no permite que la acumulación se realice al interior de nuestros países y con ello niegan la posibilidad de generar sistemas económicos robustos. Para

muestra un botón: los depósitos en paraísos fiscales de ecuatorianos equivalen al 30 % de su Producto Interno Bruto. Este porcentaje es similar al promedio de América Latina (27 %). En este marco, el relato de que “debe ser prioridad económica generar el marco institucional para atraer capital porque no hay suficiente inversión” resulta una falacia política; pero sobre todo es una mentira histórica. Más prioritario que la entrada de capitales para inversión industrial, resulta que no exista fuga de capitales (apátridas) nacionales que se invierta en el país. La riqueza concentrada que genera distancias indignas es producto de un “colonialismo interno” generado por una praxis cultural de las elites económicas históricas y de nuevo cuño que se encargan de reproducir la lógica de dependencia que dio origen al capitalismo: el colonialismo. La fuga de dinero a paraísos fiscales de la riqueza generada en nuestros países es el alimento de reproducción de la lógica colonial que sigue más viva que nunca. Bajo esta perspectiva, superar el modelo de acumulación desacumuladora implica romper con el legado colonial que hizo posible el capitalismo y que da cuenta de que la independencia política de los países del Sur global fue posible porque estuvo acompañada –y se ha perpetuado en el tiempo– de una dependencia histórica económicas en donde se despoja internamente para acumular externamente, siendo útil a la salud del capitalismo de los países centrales. En la lógica histórica, debe quedar claro que para generar cualquier tipo de transformación social es necesario en la transición generar mucha acumulación. Frente a tal oxímoron de modelo económico que tenemos, es necesario debatir e implementar uno nuevo que genere riqueza desconcentrada y que rompa el colonialismo interno de una elite económica histórica que se autorreproduce en el tiempo; esto mientras se disputa el sentido de la riqueza que debe conllevar otros sentidos del valor (en donde incluso la no acumulación sea posible).

2. El problema no es la desigualdad sino las distancias indignas: la sociedad de iguales perfectos no solo que no es posible, sino que no es deseable. El problema real son las distancias indignas generadas por la concentración de la riqueza en menos del 1 % de la población. Desde una perspectiva de justicia he sostenido que –en el lado negativo de la igualdad– se debe construir sociedades cuyas distancias no permitan la generación de procesos de opresión, discriminación, subordinación, explotación (incluida la de la naturaleza) entre seres humanos y entre estos con la naturaleza; y, a su vez –en el lado afirmativo de la igualdad (positivo)–, conlleva generar las cercanías necesarias para que florezca el mutuo reconocimiento y con este la posibilidad de la reciprocidad, fraternidad y solidaridad. Desde el punto de vista de la praxis, tal mirada encierra poner el acento en políticas públicas e intervenciones sociales que promuevan un tipo de igualdad que rompa con todo tipo de relación de poder: capital / trabajo, hombre / mujer, blanco-mestizo / indígena, centro / periferia, nacional / extranjero, ser humano / naturaleza. En el ámbito metodológico tal perspectiva debe conllevar a que se generen herramientas que permitan evaluar cuándo una sociedad tiene distancias indignas, si las intervenciones públicas / privadas y sociales están caminando a disminuirlas y si las relaciones sistémicas de los procesos económicos y políticos generan o no una democracia igualitaria. Volveremos sobre este punto más adelante (ver inciso 11).
3. Guaridas fiscales, herencia y meritocracia: es usual señalar que América Latina es la región más desigual del mundo e inmediatamente asociarlo a la concentración del ingreso. Si medimos según ingresos esto no es verdad. La región más desigual del mundo es África. El problema estructural es cuando se analiza la concentración de activos o patrimonio (riqueza).

Si bien si medimos por ingresos la desigualdad no es *tan* grotesca, las distancias obscenas se observan al estudiar la riqueza en el sendero de acumulación 1/50 y 50/1: mientras el 1 % más rico de la población tiene el 50 % de todos los activos de la nación, el 50 % de la población más baja de la distribución concentra el 1 % del total del patrimonio nacional (ver <https://wid.world/>). El problema estructural desde una perspectiva histórica es que estas distancias indignas se transmiten de generación a generación. Se ha instaurado en las narrativas conservadoras que el heredar es un derecho. En este ámbito, el primer punto para discutir es: ¿quién puede ahorrar? Bajo las formas de acumulación que viven nuestros países, ahorrar es un bien de lujo. En promedio, solo el quintil más rico tiene capacidad de ahorrar, en el mejor de los casos. La gran mayoría de personas a nivel mundial viven mes a mes e incluso día a día. Si pocos ahorran, pocos heredan. Pero de los que heredan, una buena parte de ciudadanos heredan deudas (como, por ejemplo, el ciudadano promedio que vive en Chile o México); mientras que muy pocos heredan activos y patrimonios libres de deuda. No solo aquello, la hiperacumulación de la riqueza proviene de la hiperconcentración de la herencia. En este marco, resulta una hipocresía que las narrativas liberales hablen de meritocracia sin referirse a las dotaciones iniciales y a la redistribución de la herencia. La acumulación de la herencia es una de las principales razones de por qué la probabilidad de nacer pobre y morir pobre y nacer rico y vivir rico es de más del 0,9, como lo señala el Premio Nobel Stiglitz. Más allá de las críticas que se pueden hacer al concepto de meritocracia, las cuales comparto en su mayoría, se puede señalar que no habrá sociedad meritocrática si no existe democratización del patrimonio y los activos desde una perspectiva no solo del presente, sino intertemporal, lo cual debe estar acompañado con democratización de la tierra, el crédito, la tecnología, la educación de calidad y de la

participación en el capital accionario de empresas públicas y privadas (con voz y voto). Pero una vez más, la discusión de la herencia nos lleva al agujero negro de la desigualdad pantagruélica: las guaridas fiscales. La forma estructural en que las oligarquías protegen su herencia es a través de un entramado financiero sofisticado que articula la propiedad de sus activos con depósitos en paraísos fiscales. ¡La posibilidad de generar sociedades más igualitarias que rompan relaciones de poder –en este ámbito– pasa por desestructurar la institucionalidad creada para reproducir la sociedad del privilegio a lo largo de los siglos y por los siglos, amén!

4. Corrupción privada / pública, lavado de activos y paraísos fiscales: todos los caminos parecen conducir a los paraísos fiscales. Es usual preocuparse por los procesos de corrupción a escala micro, pero sin duda el proceso sistemático de corrupción a gran escala decanta en la ruta del dinero que sistemáticamente desemboca en las guaridas fiscales. Estos territorios no solo son útiles para no pagar impuestos, sino que sirven de espacio para ocultar recursos obtenidos ilícitamente. Se debe estudiar la articulación de los bancos privados con los carteles del narcotráfico (y afines, como venta de armas, trata de blancas, tráfico de órganos, etcétera) en el proceso de “lavado de dinero”. Las comisiones de negocios con el Estado, como se ha visto en los juicios públicos en diferentes países, usualmente han sido reveladas cuando se ha hecho público filtraciones como los Panamá Papers o Pandora Papers. Así, por ejemplo, los Panamá Papers mostraron que doscientas catorce mil compañías opacas o de papel, que no tienen ningún negocio sino solo cuenta bancaria, operan en doscientos países, con el contubernio de quinientos bancos y diez políticos, de los cuales doce han sido jefes de Estado de diferentes países. A su vez, los Pandora Papers, la mayor filtración de secretos financieros de sociedades *off-shore* (once millones y



medio de documentos confidenciales), expusieron a treinta y cinco líderes mundiales (presidentes), trescientos treinta funcionarios públicos de noventa países y a empresarios que figuran en el *ranking* en *Forbes*. Algunas de las personas nombradas enfrentan acusaciones hoy en día de corrupción, lavado de dinero o evasión fiscal.<sup>1</sup> Tales procesos que terminan en paraísos fiscales son articulados a través de ciertos bancos del sistema financiero global. Si se quiere estudiar la riqueza se debe analizar los depósitos en paraísos fiscales, las cuentas en sociedades *off-shore* y los bancos ligados a tales procesos. Si se quiere combatir la corrupción de una manera estructural se deben tomar acciones concretas sobre la posesión de recursos de políticos y actores públicos en los mal denominados paraísos fiscales. Quizá una propuesta pionera de combate a la corrupción y la evasión fiscal fue realizada en Ecuador cuando, a través de consulta popular, se decidió que ningún político que quiera acceder a cargos públicos por votación pueda tener recursos o bienes en estos países.<sup>2</sup>

5. Extractivismo infocognitivo y de recursos naturales: las asimetrías en los términos de intercambio y la acumulación por desposesión construyen un flujo de apropiación no solo de dinero, sino también de recursos físicos. Los países de ingresos altos dependen de una larga apropiación de recursos netos del Sur global que incluyen: diez mil millones de toneladas de materia prima, trescientos setenta y nueve millones de hora de trabajo humano, 27,2 EJ de energía, ochocientos millones de hectáreas de tierra (Dorninger et al., 2021). Esta apropiación neta no va acompañada de un pago neto de fondos, así que el resultado final son superávits positivos en las balanzas

<sup>1</sup> Ver <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58779754>

<sup>2</sup> La pregunta realizada en Ecuador en la consulta popular fue: “¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes de capital, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?”. El 55,12 % de la población votó por el “sí” y el 44,88 % por el “no”.

comerciales de los países del centro (muchas veces en contubernio con elites intermediarias del capital global). Esto no se debe a que los países de ingresos altos sean superiores en términos tecnológicos o más productivos. Como señalan Dorninger et al., la diferencia de precios se debe a los desequilibrios de poder en la economía global que imponen precios más altos que los países más pobres. En países primario-exportadores de materia prima, las grandes fortunas están asociadas a aquellas empresas y personas naturales ligadas al sector petrolero y minero. Estudiar las negociaciones de los contratos petroleros y mineros es sin duda fundamental para entender cómo se generan distancias indignas y cómo se dan procesos de acumulación descomunales. Difícilmente se podrán construir sociedades democráticas con distancias dignas en economías rentistas basadas en la extracción de recursos primarios. No obstante, en la transición al capitalismo cognitivo la valorización del capital no solo está ligada a la explotación en la fábrica sino a la autoexplotación laboral en los tiempos Netflix de autoconvencimiento de autonomía de tiempo y en la alienación que sucede a lo largo de la vida cotidiana y por fuera incluso de las horas de trabajo. La acumulación de nuestro tiempo, nuestra información y nuestro conocimiento es la gran estrategia rentista de las grandes corporaciones tecnológicas como Google, Facebook, Amazon, etcétera. El extractivismo infocognitivo es sin duda en el siglo XXI una de las piedras angulares de la acumulación concentrada y las distancias indignas. Parte de la recuperación de la caída de la tasa de ganancia del capital a nivel mundial se está realizando a través del rentismo infocognitivo vinculado a través de marcos regulatorios novedosos de propiedad intelectual, apoyados de nuevas tecnologías que permiten capturar rentas ligados al tiempo dedicado a la generación de información y conocimiento (incluida la biopiratería y los saberes ancestrales).

6. Intermediación económica / financiera (bancaria) y narco-capitalismo: los países primario-exportadores también se suelen caracterizar por ser comerciantes de bienes importados. Una de las fuentes centrales de acumulación de riqueza y que es una barrera estructural de generar valor agregado en nuestras economías es el rentismo de la intermediación tanto de importadores como de exportadores. La mayoría de los productos que compra el Estado suelen ser bienes importados. El análisis de las compras públicas de bienes importados y el *lobby* de comerciantes importadores / exportadores en los espacios estatales de comercio exterior resulta un espacio que permite entender la acumulación concentrada. A su vez, en el lado de los bienes primarios exportados, analizar la cadena de valor poniendo énfasis en la intermediación entre los costos de producción y la venta del bien exportado (agrícola) permite dilucidar no solo la pobreza de los campesinos (generalmente indígenas en los países andinos, de Centroamérica y de México), sino la acumulación excesiva de los empresarios exportadores de bienes agrícolas. Finalmente, estudiar la intermediación financiera de los bancos generada a través de *lobbies* en marcos regulatorios, así como sustentados en mecanismos técnicos y tecnológicos usados en la generación de ganancias extraordinarias resulta fundamental para comprender los procesos de reproducción de las distancias indignas. No obstante, hoy en día estudiar tal intermediación no es suficiente. Actualmente, el otro mecanismo de recuperación de las ganancias del capital está vinculado al rentismo generado en el marco del narco-capitalismo. Desde las “vacunas” para poder comerciar (o para simplemente vivir) que se generan a nivel micro hasta la articulación de los cárteles de droga con bancos específicos y paraísos fiscales es otra de las rutas que permiten ver los procesos de generación de riqueza concentrada. La violencia que ha crecido en la región está articulada no solo con la lucha de los carteles

de droga sino también con la lucha al interior de la banca por capturar tales depósitos. Seguir la ruta del dinero ilícito debe ser parte de la agenda de investigación sobre la riqueza concentrada.

7. Deuda externa ilegal e ilegítima: la pugna por la búsqueda del poder estatal por parte de los representantes de los grupos económicos es para reproducir el rentismo garantizando normas e instituciones desde el Estado con tal fin. La forma más eficaz de generar concentración está articulada a la economía política de la deuda. Este proceso no es de ahora, sino que data incluso de los procesos de independencia política de nuestros Estados. Cuando se analizan las condiciones de los préstamos y sus reestructuraciones a través del proceso de compra y venta de bonos, se permite detectar los abusos (tanto desde un punto de vista legal como de legitimidad) que ha habido en nuestros países en tales procesos. En las auditorías de deuda en nuestros países se detectaron abusos como altas tasas de interés, comisiones exorbitantes, cláusulas abusivas y préstamos otorgados sin la debida autorización o sin el cumplimiento de los requisitos legales. Lo descrito es parte de la historia de nuestros países. Hoy en día, no es fortuito que los Gobiernos neoliberales del último lustro que ha vivido la región hayan tenido como práctica usual generar procesos de endeudamiento masivos que, a través de la “bicicleta financiera”, salen hacia el exterior sin ser reinvertidos en el país. En estos lares, el *establishment* estadounidense parece considerar a América Latina únicamente en términos de acumulación por desposesión: los paquetes de ayuda a Macri (presidente de Argentina) en 2018 (USD 57 MM), a Moreno (presidente de Ecuador) en 2019 (USD 4,5 MM) y a Duque (presidente de Colombia) en 2021 (USD 11 MM) vinieron condicionados a medidas de austeridad que desencadenaron previsibles explosiones sociales. Dicha deuda no solo genera

acumulación en una elite económica, sino que reproduce las condiciones para dejar atados de manos a Gobiernos que buscan generar diseños populares de redistribución hacia las grandes mayorías.

8. Democracia privada: procesos electorales y captura de los sistemas de justicia: el libro de Julia Cagé (2021), *The Price of Democracy: How Money Shapes Politics and What to Do About It*, explora cómo el poder económico influye en la política moderna. La autora argumenta que el dinero desequilibra la representación cívica y democrática al dar a los ricos una voz mucho más fuerte en el proceso político, y esto es evidente en la desproporción de las donaciones de los partidos que representan a las elites frente al dinero que disponen los partidos de izquierda.

Cagé argumenta que los sistemas democráticos occidentales están en función de los intereses monetarios de los grandes financiadores de los partidos políticos; es decir, “quien paga, gana”, a lo que añadiríamos, “quien paga, manda”. En este marco, se puede hablar de una democracia privada vs. una democracia pública. Las donaciones privadas sin límite ponen no solo en evidencia el contenido programático de los candidatos y partidos que son “sponsorizados” por los inversionistas, sino que se apropian de la democracia como bien público. Supone el final de los partidos políticos y el triunfo del dinero como partido único, señala la autora. En este marco, a través de diferentes mecanismos, el pago de la campaña se hace a través de diferentes acciones u omisiones particulares: políticas públicas, normativas, información privilegiada, sistemas de justicia, cargos en puestos estratégicos como empresas públicas o entidades de regulación. Uno de los orígenes de la acumulación concentrada de riqueza o de su perpetuación está asociado al vínculo sistemático entre financiamiento, procesos electorales y “pagos” gubernamentales. Son mecanismos

que privatizan la democracia, capturan el Estado y generan acumulación concentrada de la riqueza. Este es quizá uno de los procesos políticos más regresivos en la democracia representativa moderna.

La privatización de la democracia tiene que ver también con la cooptación de los sistemas de justicia. Si se analizan los ciudadanos que pertenecen al 1 % más rico de la población, no es difícil encontrar los casos en que estos han ganado juicios al Estado. Estudiar los juicios de los multimillonarios de la región que tienen contra el Estado sin duda develaría la economía política de la injusticia en países que el equilibrio de poderes debe estar centrado en la separación entre los poderes económicos y el Estado y no exclusivamente –como dicen los liberales– entre poderes del Estado.

9. Sobre el valor: narrativas y temporalidad de las políticas fiscales regresivas de la riqueza:<sup>3</sup> en las líneas que anteceden he abogado por la búsqueda de una igualdad que rompa con las relaciones de poder. Esto implica usualmente concentrarse en el lado de la distribución más que en el de la re-distribución; es decir, en que la igualdad se consiga mientras se genera riqueza (*ex ante*) y no después (*ex post*). Las políticas redistributivas generalmente producen mayor igualdad, pero no necesariamente generan mayor simetría en la distribución del poder. En el extremo, podríamos decir que, si hay una justa distribución en el mismo proceso productivo, no sería necesario redistribuir el ingreso a través de impuestos. De hecho, el sistema tributario juega un papel fundamental en la constitución del sistema capitalista. No obstante, más allá de su dimensión instrumental, la política fiscal está vinculada a los objetivos colectivos, a la ideología, a los valores, o al poder político. Así,

<sup>3</sup> Para analizar detalladamente el argumento planteado en este inciso ver: Ramírez y Albertone (2022).

una baja carga fiscal traduce un contrato social mínimo, y la regresividad fiscal establece de su lado una tolerancia de la injusticia distributiva donde los que menos tienen más contribuyen. A la luz de lo señalado por la mirada clásica, se podría sostener que los regímenes de bienestar en realidad se ajustan más a regímenes de (des)igualdad en tanto son los marcos regulatorios (formales e informales) que estructuran el pacto de convivencia. Incluso, podríamos señalar que la cultura rentista latinoamericana es base estructurante –por acción u por omisión– de políticas fiscales regresivas. En este sentido, el Estado periférico latinoamericano, donde la carga fiscal es baja y sumamente regresiva, prefigura en cierta medida el Estado neoliberal antes que este existiera (Palma, 2019).

En este escenario, si bien en sociedades con dotaciones iniciales tan desiguales es fundamental tener políticas progresivas en la redistribución del ingreso y del patrimonio, es necesario llamar la atención sobre la construcción de narrativas que construyen el sentido del valor, así como sobre las no acciones estructurales que generan acumulación concentrada y distancias indignas. Sin proponer una definición de la frontera productivo / improductivo, ciertos grupos de poder económico lograron elaborar una nueva narrativa que se puede resumir de la siguiente manera: “soy un miembro particularmente productivo de la economía, mis actividades crean riqueza, asumo grandes ‘riesgos’, y por lo tanto merezco un ingreso más alto que la gente que simplemente se benefician de las repercusiones de esta actividad” (Mazzucato, 2018, p. 13). Este imaginario se complementa con un corolario importante: si la sociedad quiere seguir con la progresión de su condición material, tiene que dejar el espacio (fiscal) para que los que crean valor sigan creando valor. En otras palabras, es necesario reducir la fiscalidad sobre el capital; y los trabajadores con alto “capital humano” deben tener las mayores remuneraciones

para liberar las fuerzas productivas. De esta forma se genera una fiscalidad regresiva en el propio modo de producción. Aquí una línea clara de investigación histórica y de semiótica de la riqueza.

Ahora bien, la política fiscal también tiene su temporalidad. Como se discutió antes, la política fiscal es un instrumento que afecta las capacidades, las preferencias interpersonales o la visión colectiva. Las políticas regresivas, al concentrar la riqueza económica en una sociedad híperconcentrada, legitiman la conservación del presente o la no esperanza en el cambio futuro. Así, el instrumento fiscal es un regulador del ritmo de las sociedades. Desde esta mirada, la fiscalidad es también un elemento clave de las estrategias ecológicas porque desplaza la necesidad de aceleración de las sociedades. Es parte de una solución para aliviar la dependencia del trabajo por la creación de una escasez monetaria artificial que lleva a esta situación paradójica en la cual los trabajadores venden su vida (tiempo) a cambio de dinero para luego comprar tiempo para la vida (en forma de bienes y servicios) (Ramírez, 2019, p. 111). Una distribución más igualitaria de la riqueza, anteponiendo el valor del tiempo sobre el dinero, permitiría repensar la ética capitalista de trabajar más hoy para disfrutar la vida buena mañana. Así, el debate sobre la temporalidad de las políticas fiscales puede resultar un *medium* importante para abrir caminos hacia realizaciones de vidas orientadas hacia un tiempo bien vivido (Ramírez et al., 2020; Ramírez, 2019). Esto nos lleva a una ruptura epistemológica: ¿qué entendemos por riqueza? ¿Qué entendemos por valor y cómo lo construimos?

10. Sobre la política redistributiva del progresismo: adiós a Rawls o sobre la “trampa de primero los pobres”. Se puede argumentar que las políticas neoliberales se encuentran en declive hegemónico; dominan y sobreviven sin convencer. No obstante, en aproximadamente estos últimos veinte años ha existido un



consenso tanto en la izquierda como en la derecha, a saber: *primero los pobres*.

Sin duda la reducción de la pobreza es un imperativo ético. Sin embargo, priorizar la atención en los más pobres (generalmente desde lo social por fuera de lo económico) entraña problemas que imposibilitan –en el mediano y largo plazo– cambios estructurales si no se toma en cuenta el resto de la sociedad. Muchos de los Gobiernos progresistas buscaron centrar su acción en el principio de *maximin* (maximizar el bienestar de los más pobres de la sociedad), olvidándose o poniendo poca atención en el resto de la distribución poblacional (Ramírez, 2024). Si se quiere avanzar en procesos de igualdad emancipadora se debe matar a Rawls y su principio de justicia como equidad de maximización de los mínimos. El principio de “primero los pobres” entraña trampas que han terminado reproduciendo la estructura social injusta *ad infinitum* e incluso en ciertos casos la vuelve más desigualitaria. Las políticas pro-pobres lo que han hecho –en general– es perpetuar la pobreza. Sin ser todas, quisiera enumerar tres trampas que se generan alrededor del principio de equidad que justifica la desigualdad si este maximiza los mínimos de los indigentes.<sup>4</sup>

*Trampa 1.* Adiós al trabajador, bienvenido el pobre: antes del neoliberalismo, la principal cuestión social estaba centrada en el trabajador, en el marco de la búsqueda de los procesos de industrialización. En los noventa, se dio un proceso de transmutación de las problematizaciones sobre la cuestión social en donde el pobre suplantó la centralidad del trabajador. Esto implicó un cambio en la agencia del ciudadano en donde este podría ser autor de su propio bienestar a través del trabajo y la acción colectiva en los sindicatos a un paradigma que era

<sup>4</sup> Para un análisis de todas las trampas ver, Ramírez (2024) *Quien parte y reparte, ¿se queda con la mejor parte? Las derechas y las izquierdas en la distribución del pastel en América Latina, 2000-2020*, Buenos Aires, IPET.

receptor de caridad a través de política pública asistencial. Se abandonaron con ello los debates y las políticas sobre cambio productivo, se buscó eliminar la acción colectiva sindical y se puso en la mesa del debate público la política social separando deliberadamente de los procesos económicos y productivos. El hecho social relevante es el relegamiento del trabajo-valor. Una bienvenida al trabajo no emancipador, indigno a lo social y humano.<sup>5</sup> ¡Adiós trabajador, bienvenido el pobre!

*Trampa 2.* Puede existir reducción de pobreza sin cambios en la estructura socioeconómica, y con profundización de las desigualdades indignas: si bien la región durante casi una década del nuevo milenio vio disminuir la desigualdad, una buena parte de los países que la conforman evidenció una inmovilidad estructural en la distribución del ingreso y la riqueza en los últimos veinte años. No solo aquello, del total de Gobiernos que redujo la pobreza durante las dos primeras décadas de siglo XXI, el 40 % también vio incrementar la participación del 1 % más alto de la distribución de ingresos. Para muestra un botón: Alan García (2006-2011), quien redujo la pobreza en dieciocho puntos porcentuales, también incrementó la participación del 1 % más alto de la distribución. No está de más decir que al finalizar su período de gobierno en Perú (2011), el 1 % más alto de la distribución tenía 26 % del total del ingreso nacional neto [INN] y 41 % del patrimonio de la nación, en tanto que el 50 % más bajo de la distribución tenía el 9 % del ingreso y 1 % de la riqueza del país, respectivamente. Se redujo la pobreza profundizando incluso las distancias indignas preexistentes. En la otra vereda ideológica, José Mujica en su período de gobierno 2010-2015 redujo pobreza, pero también aumentó la participación del 10 % más alto de la distribución y marginalmente la del 1 % superior. De hecho, incluso

<sup>5</sup> Para un análisis sobre esta temática ver Andreoni, Chang, 2017.

la evidencia demuestra que frecuentemente puede haber reducción de la pobreza sin modificación de la participación en el ingreso o en la riqueza del 50 % inferior de la distribución. En otras palabras, el hecho de que se reduzca la pobreza en términos relativos no viene de la mano necesariamente con que aumente la porción del pastel que reciben las clases populares que se encuentran en la mitad inferior de la distribución. De esta manera, la evidencia demuestra que frecuentemente Gobiernos que realmente apostaron por “primero los pobres” no necesariamente cambiaron la distribución estructural del pastel y tampoco disminuyeron distancias indignas previamente existente, porque los otros estratos sociales también mejoraron y en muchos casos a mayor velocidad que las clases más pobres o clases populares. No se quiere decir con esto que no deba existir acumulación. Pero la acumulación en la región de la elite económica es grotesca. En países como Finlandia, Islandia o Noruega el 1 % más alto de la distribución tienen el 10,8 %, 8,7 % y 8,8 % del ingreso nacional neto, respectivamente. La transición necesita una acumulación desconcentrada. Es necesario tener en cuenta que, en términos operativos, las líneas de pobreza son tan bajas que incluso superarlas mantiene en estado de vulnerabilidad de la población pobre. No es fortuito que incluso en los países que tuvieron amplias reducciones de la pobreza, el *shock* de los últimos años los haya hecho regresar a su estado inicial de pobre. Dicha situación se debe, entre otras razones, a que muy pocos Gobiernos acompañaron la reducción de la pobreza con una distribución significativa de riqueza (patrimonio) y poniendo énfasis en una igualdad antes de impuestos que democratice poder. Así, “primero los pobres” suele terminar siendo una distribución de mínimos (migajas) para los más carentes de la sociedad. Es claro que es mejor proyecto “maximizar los mínimos” que aumentar el privilegio de los estratos altos, disminuyendo la participación de las grandes mayorías; pero es claro también

que dista de ser un proyecto que busque democratizar el poder y transformar la sociedad estructuralmente.

*Trampa 3.* El desmantelamiento de lo público, el valor de cambio de los derechos y acumulación por privatización de lo social: el discurso *maximin* de “primero los pobres” fue parte de la narrativa del neoliberalismo, construida a través del concepto de equidad, que permitió abandonar las políticas universales y plantear políticas sociales focalizadas, desmantelar lo público y empezar los procesos de privatización de los servicios sociales y, por cierto, en nombre de la eficiencia financiera. Como parte del imaginario, lo universal del derecho quedó focalizado hacia los pobres, porque los que tenían poder adquisitivo debían comprar el derecho en el ámbito privado. Lo social se privatizaba y generaba acumulaciones concentradas; lo cual venía acompañado paralelamente de procesos de privatización de sectores estratégicos (energía, salud, seguridad social, educación, etcétera) y desmantelamiento de la banca de desarrollo. Entender la riqueza concentrada es entender los procesos de desmantelamiento del Estado, la privatización de lo social, de los sectores estratégicos y de la banca pública. Al quedar lo público para los pobres, la posibilidad de levantar la voz –diría Hirschman– disminuye a su mínima expresión, razón por la cual hubo un deterioro sistemático de la oferta de servicios sociales públicos de calidad. La pobreza como cuestión social vino acompañada de dilapidar lo público, y, con ello, la posibilidad de construir sociedades integradas. Así, la desigualdad incrementó no solo por los procesos de privatización *de facto* que se dieron, sino porque el deterioro de lo público funcionó como multiplicador subjetivo de defensa de las desigualdades. Paralelamente, la política hegemónica fue la instauración de transferencias monetarias condicionadas. A través de una suerte de valor de cambio de los derechos, la política social buscaba cambiar comportamientos a través de

dinero para incentivar que las madres lleven a sus hijos a la escuela o a los servicios de salud vía condicionamiento de la transferencia. Esta lógica venía de la mano de una suerte de estigma al pobre y a los servicios públicos, que acompañada del silencio en los debates de política productiva industrial generaban un ciclo perverso de inmovilidad social y de reproducción de la pobreza. Así, la métrica del mérito, principal intermediador narrativo, se agota como mito en una sociedad que al solo ver el extremo inferior de la curva no termina por interpelar públicamente la grotesca e indigna acumulación del 1 % de la población frente a lo que tienen las clases populares. Es este mismo 1 % que se apalanca en el discurso del éxito / mérito para justificar su privilegio y con ello matar la posibilidad de movilidad social tanto ascendente como descendente. No es fortuito que en el debate público de los últimos años haya adquirido relevancia la defensa del mérito de la herencia para justificar dotaciones iniciales excesivamente concentradas que generan distancias indignas con mínima probabilidad de ser trastocadas.

11. Distribución primaria del ingreso, líneas de riqueza (incidencia), Ratio de Redistribución Antidemocrática [RRA] y participación en la distribución de la riqueza de toda la población: el neoliberalismo creó un arsenal metodológico que permitió construir narrativas que sustentaban el principio filosófico de la “equidad como justicia” de Rawls y que dio paso a la hegemonía moral de “primero los pobres”. La pobretología se convirtió en una “ciencia” para la cual había muy pocos técnicos con conocimientos para analizar el fenómeno. Los cálculos del coeficiente de Engel, la incidencia de la pobreza, la brecha y severidad de la pobreza, las líneas y los mapas de pobreza, etcétera, constituyen hasta ahora tecnologías de análisis que son los lentes a través del cual se sustenta la política social. Estos lentes, permiten contar pobres, pero no permiten ver las

distancias indignas. En efecto, mientras se analiza la evolución de la pobreza, incluso en el mejor de los casos su reducción, paralelamente sucedía en muchos países (incluso en períodos presidenciales de los denominados Gobiernos progresistas) el incremento de la acumulación concentrada del ingreso o de la riqueza. Así, la reducción de la pobreza podía coexistir con el incremento de la distribución primaria del ingreso (Ramírez, 2022). Por un lado, cambiar la mirada implica construir herramientas de análisis que permitan capturar lo que sucede en la concentración de la riqueza y el ingreso de toda la población. En este sentido, implica construir líneas de riqueza (y no de pobreza) y conocer el porcentaje de incidencia de la misma a lo largo del tiempo. Significa que se dé un debate público sobre la evolución de las distancias indignas, si estas aumentan o disminuyen. Para aquello se pueden utilizar, entre otras metodologías, las líneas de riqueza, por ejemplo, medida como el límite de la distribución de más altos ingresos con el cual se podría superar la pobreza del país. Así, por ejemplo, en el caso de Ecuador<sup>6</sup> (Ramírez, 2012) o Argentina (OCEPP, 2020),<sup>7</sup> se puede constatar que con menos del 4 % del ingreso / consumo de los más adinerados / ricos de la población se podría superar la pobreza de toda la población. Es evidente que, si tal porcentaje disminuye, las distancias indignas están aumentando. He propuesto también el indicador Ratio de Redistribución Antidemocrática [RRA]. Esta ratio compara la participación del 1 % versus la del 50 %. Incrementar la concentración del 1 % más rico de un país suele implicar aumentar el poder de los grupos económicos de facto (elite) y disminuir el grado de autonomía estatal. Por otro lado, aumentar la participación del

<sup>6</sup> En el caso de Ecuador, la incidencia de la riqueza en el 2008 era del 2,1 % (Ver Ramírez y Burbano, 2012).

<sup>7</sup> “Los resultados muestran que, si se redistribuyera el 28 % del Ingreso Total Familiar del 1,4 % de la población más rica, se eliminaría la pobreza medida por ingresos sin modificar significativamente la situación de los “ricos” (OCEPP, 2020, p. 2).

50 % más bajo de la distribución implica incrementar el poder de las clases populares. La RRA permite ver en qué medida se da un cierre o no de brechas entre la acumulación concentrada del 1 % de la población que ostenta el poder *de facto* (que ya es grotesca en su dotación inicial) y la participación en la riqueza de las grandes mayorías populares (la cual es ínfima). La redistribución es antidemocrática si se observa que crece la participación del 1 % y esta viene acompañada de una menor participación del 50 % más pobre de la población. Un mínimo consenso de los países para romper las desigualdades indignas es que la evaluación del RRA sea menor que 0 (o que camine hacia ser menor a 0); esto quiere decir, que el 1 % más rico no tenga más que el 50 % más bajo de la distribución. Solo la enunciación de tal aseveración ya parece indigna, pero durante las dos décadas del nuevo milenio ningún país de la región tenía en promedio un RRA inferior a 1 en América Latina.<sup>8</sup> No solo aquello, en los últimos 6 años se observa un incremento promedio de la RRA en el continente Latinoamericano (Ramírez, 2012), lo que quiere decir que la distribución de la riqueza y el ingreso tiende a ser antidemocrática en la tercera década del siglo XXI.

A su vez, si se quiere construir una igualdad que rompa las relaciones de poder es necesario sistemáticamente observar cómo evoluciona la distribución primaria del ingreso, es decir, la relación entre la participación de los capitalistas y los trabajadores. Existen países que pueden haber disminuido la participación del 1 % o del 10 % más alto de la distribución, pero incrementando la participación de los capitalistas o en su defecto reduciendo la participación salarial de los trabajadores.

<sup>8</sup> De una muestra de cuarenta y seis gobiernos analizados durante los últimos veinte años en la región, únicamente en las presidencias de Rafael Correa, Cristina Fernández, Raúl Castro y José Mujica se consiguió un RRA menor a 1 (ver Ramírez, 2024).

En estos casos se podría señalar que se redujo la desigualdad sin romper las asimetrías de poder. En este marco, observar una igualdad democratizante implica estudiar si las brechas salariales capitalista / trabajador, hombre / mujer, nativo / migrante, no indígena / indígena, entre otros, disminuye. La construcción de una democracia plena implica construir una sociedad que rompa sus distancias indignas mientras construye una igualdad que quiebre las asimetrías de poder estructurales.

### **A manera de cierre: pobreza / desigualdad o desigualdad / pobreza: el orden de los factores sí altera el producto**

Si bien públicamente se ha construido la narrativa según la cual el eje central de la discusión social debe ser la pobreza, lo que hemos intentado sugerir en este prólogo es que tal mirada construye un cierto tipo de sociedad que, si bien es acorde con la máxima de “primero los pobres”, no rompe con las estructuras de dominación, explotación y discriminación que atentan a la democracia y a la convivencia social. En tal virtud, si la pobreza no es la “cuestión social”, sostenemos que el problema es el empobrecimiento, que es generado por una economía política del enriquecimiento híperconcentrado que caracteriza a nuestras sociedades. En ese marco, debe ser centro del debate de la cuestión social la economía política de la construcción de distancias dignas y acumulación desconcentrada, que rompan las relaciones de poder históricas que han existido en nuestras sociedades y que se reproducen en el modo de acumulación imperante (que incluye tomar a la naturaleza de forma pasiva como objeto de extracción), en las relaciones sociales y en sus prácticas culturales. Si la prioridad es la pobreza, la construcción de una democracia igualitaria y de una igualdad democrática no puede ser construida sin tomar en cuenta las distancias sociales producto de relaciones de poder



asimétricas históricamente construidas. La evidencia histórica del neoliberalismo lo ha demostrado. El producto social de la pobretología fueron sociedades con riqueza concentrada, distancias indignas y poco democráticas (siendo benevolentes). Si se quiere superar la pobreza, la cuestión social debe ser la construcción de distancias dignas democráticas; es decir, la igualdad que rompe las relaciones de poder y construye sociedades en donde las distancias no sean lo suficientemente tan grandes como para generar opresión y sean lo suficientemente cortas como para generar posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento. Debe quedar claro en este marco, que no es lo mismo que se intervenga primero en los pobres y después se busque reducir las desigualdades; a que se busquen construir distancias dignas democratizantes y democratizadoras con acumulación desconcentrada; en donde, en el mismo proceso que se genera riqueza, se empodera a las clases populares y se construye ciudadanía. Es claro que, en este caso, ¡el orden de los factores sí altera el producto!

Cordillera de los Andes, 21 de abril 2022.

## **Bibliografía**

Andreoni, Antonio, & Chang, Ha-Joon (2017). *Bringing production transformation and jobs creation back to development*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 10(1), 173-87.

Cagé, Julia (2018). *The Price of Democracy: How Money Shapes Politics and What to Do about It*. Cambridge: Harvard University Press.

Mazzucato, Mariana (2018). *The value of everything: Making and taking in the global economy*. UK: Hachette UK.

Milanovic, Branko (24 de abril de 2020). Ricardo, Marx, and interpersonal inequality. *Globalinequality*. <https://glineq.blogspot.com/2020/04/ricardo-marx-and-interpersonal.html>

OCEPP (2020). *Línea de Riqueza en Argentina*. Buenos Aires: OCEPP. 54048a\_848438425b2441c595657e10a0f7f477.pdf (usrfiles.com)

Palma, José Gabriel (2009). The revenge of the market on the rentiers. Why neo-liberal reports of the end of history turned out to be premature. *Cambridge Journal of Economics*, 33 (4), 829-869.

Piketty, Thomas (2019). *Capital e ideología*. España: Deusto.

Ramírez, René (2012). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ed. Ariel.

Ramírez, René (2017). *La gran transición en busca de nuevos sentidos comunes*. Quito: CIESPAL.

Ramírez, René (2019). *La vida y el tiempo: Apuntes para una teoría ucrónica de la vida buena a partir de la historia reciente del Ecuador* [PhD Thesis]. Universidade de Coimbra.

Ramírez, René (2024). Quien parte y reparte, ¿se queda con la mejor parte? En *Las derechas y las izquierdas en la distribución del pastel en América Latina, 2000-2020*. Mármol Izquierdo: Buenos Aires.

Ramírez, René y Albertone, Baptiste (2022). Política fiscal regresiva. En Carlos Pereda, *Diccionario de Injusticias*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Ramírez, René y Burbano, Rafael. (2012). Good bye pobretología, bienvenida ricatología. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, (55). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/secret/cuadernos/55/55-Ramirez-Burbano.pdf>

Ramírez, René y Minteguiaga, Analía (2007). ¿Queremos vivir juntos?: Entre la equidad y la igualdad. Quito: Centro Andino de Acción Popular [CAAP].

Ramírez, René y Minteguiaga, Analía (2018). ¿El bienestar de la desintegración social? En Minteguiaga, Analía y Aguilar, Paula Lucía (coords.), *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal* (pp. 213-245). Buenos Aires: IIGG-UBA / CLACSO.

Ramírez, René, Schobin, Janosch, y Burchardt, Hans-Jürgen (2020). El buen y mal vivir del bienestar / desarrollo en Alemania y Ecuador. Reflexiones a partir del análisis del tiempo. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 122, 3-30.

Rawls, John (1986). Justicia distributiva. *Estudios Públicos*, 24, 53-90.

**Riqueza y privilegios,  
¿cómo medirlos?**



# El postergado fortalecimiento integral de la imposición sobre la riqueza y la propiedad en América Latina

## Debilidades persistentes y nuevas oportunidades

*Juan Pablo Jiménez, Fernando Lorenzo,  
James Mahon y Gustavo Viñales*

■ Doi 10.54871/ca24d13r

### **Introducción**

Luego de un largo periodo de ausencia en el debate público, durante los últimos años se ha asistido a un renovado interés académico y político por el análisis de la concentración de la riqueza a escala global y regional. Este debate adquiere particular relevancia en América Latina, ya que es la región que históricamente se ha caracterizado por los más altos niveles de desigualdad del ingreso y la riqueza, donde resalta la alta concentración de la riqueza en pocas regiones y en pocas familias, donde de acuerdo con la información del World Inequality Database [WID], el 1 % más rico de la población de América Latina tenía una participación del 31,7 % en 2019 en el ingreso nacional total, así como concentra alrededor del 46 % de la riqueza, proceso que se ha intensificado en los últimos años como consecuencia de la crisis por la pandemia. Esta cifra es superior al promedio mundial que es del 38 %, y también a lo registrado para

otras regiones del mundo, como la Unión Europea (24 %), Asia (36 %) o el África subsahariana (37 %).

Este debate se desarrolla en un contexto signado por la elaboración y la difusión de un variado conjunto de indicadores que aportan nuevas mediciones de la riqueza y el patrimonio, permitiendo visibilizar mejor la magnitud que ha alcanzado la concentración de la riqueza personal y, asimismo, han servido para evaluar las dificultades para medirla de manera consistente.

Más allá de estos avances recientes, las mediciones de la riqueza y desigualdad han derivado en una complejidad relevante para el estudio y la toma de decisiones relacionada con la política económica de los países. Esto se debe a que, si bien estas nuevas estimaciones sirvieron para dar ideas de magnitud de la concentración de la riqueza, su utilización en la evaluación de políticas públicas es limitada ya que la producción de estadísticas e información sobre la riqueza y su concentración carece de la actualización y sistematización con la que, por ejemplo, sí cuentan las mediciones del Producto Interno Bruto (Saez y Zucman, 2020).

Adicionalmente, vale advertir que las comparaciones de los resultados de estos estudios se ven obstaculizadas por una serie de diferencias metodológicas y por dificultades de comparación de sus diferentes fuentes y metodologías, por lo que solo se logra delinear un panorama incompleto y poco adecuado, para el diseño de políticas públicas.

La debilidad de las fuentes de información sobre la concentración de la riqueza se expresa a través de la ausencia de registros coherentes acerca de la estructura de propiedad de las empresas y de los activos inmobiliarios, lo que agrava la virtual ausencia en los sistemas impositivos latinoamericanos de instrumentos que graven de manera efectiva los altos ingresos y las manifestaciones de riqueza extrema, fuente fundamental del débil impacto distributivo que presentan las estructuras fiscales vigentes en la región.

Dos razones de importancia surgen para revisar la relación entre la concentración de la riqueza y el sistema tributario en países: por

un lado, el posible rol de la tributación en la reproducción y alta concentración de la riqueza; por el otro, el potencial, tanto recaudatorio como de legitimidad tributaria, que significa gravar de forma adecuada a los más ricos (Jiménez y Solimano, 2012).

El problema es que mientras una extensa literatura estima la elasticidad de la oferta de trabajo, los ingresos imponibles y el impacto de los impuestos a la renta sobre la concentración del ingreso (Zucman et al., 2020), se sabe mucho menos sobre cómo los impuestos directos afectan la concentración de capital.

La falta de evidencia hace que sea difícil evaluar la mejor manera de gravar la riqueza de los hogares, una propuesta que ha ganado interés en los últimos años, tanto en términos conceptuales (Piketty 2014), como en popularidad, a través de nueva evidencia de la creciente desigualdad de riqueza (Saez y Zucman, 2016).

En este contexto, en los últimos años se ha llevado adelante un debate acerca de cómo fortalecer los impuestos sobre las diferentes manifestaciones de riqueza, enfocado principalmente en la introducción de impuestos sobre la riqueza (activos mobiliarios e inmobiliarios) o el patrimonio neto. No obstante, las estimaciones de recaudación potencial de los impuestos a la propiedad son bajas, o por lo menos decepcionantes, cuando se compara con el nivel de concentración de la riqueza y la propiedad en América Latina.

Aparte de la falta de buenas mediciones que permitan una estimación adecuada de la recaudación potencial de estos tributos, uno de los motivos principales de este débil impacto se explica especialmente porque en América Latina la reproducción de la riqueza no se da solo por una baja tributación sobre los patrimonios (*stock*) sino principalmente por las debilidades de la tributación sobre los ingresos (flujo) sesgado a los ingresos salariales. En América Latina, los más ricos no han tenido cargas tributarias acordes a su nivel de riqueza y los impuestos directos, tanto sobre los ingresos como sobre la propiedad, han sido, tradicionalmente, poco importantes.

Es por ello que, para atender la creciente concentración del ingreso y la riqueza en la región, en este capítulo se sugiere no solo



fortalecer las mediciones y estimaciones de patrimonio e ingreso, también revisar de manera integrada la imposición a la propiedad más la necesidad de emprender iniciativas que amplíen la base imponible del impuesto a la renta.

El objetivo de este capítulo entonces es resaltar los vínculos entre la concentración de la riqueza y los ingresos, con la débil imposición directa en América Latina, así como también proponer iniciativas que permitan evaluar de manera adecuada este vínculo, junto con algunos lineamientos de reforma sobre la tributación a los ingresos y a los patrimonios, que permitan atender de manera efectiva la alta concentración de ingreso y riqueza.

## **Desarrollos recientes en la medición de la riqueza y el irresistible ascenso de la imposición a la propiedad**

El interés por la imposición sobre la propiedad ha crecido en el contexto de las crisis recientes y eventos extremos, cuyas repercusiones han impactado de manera inédita sobre los niveles de actividad y el empleo, provocando un aumento considerable en la incidencia de la pobreza, junto a un agravamiento de los indicadores distributivos. El esfuerzo fiscal sin precedentes implementado para hacer frente a la emergencia sanitaria y las urgencias derivadas del conflicto bélico en Europa del este ha conectado el debate académico y conceptual con las urgencias por generar recursos genuinos para financiar los crecientes déficits públicos, así como también, distribuir de manera más equitativa los costos fiscales de las crisis múltiples.

### ***Avances en la medición de la riqueza y el ingreso***

Existe un consenso generalizado, surgido en particular a partir del informe de 2009 de la Comisión de Medición del Desempeño Económico y del Progreso Social (Stiglitz et al., 2009) respecto a que las mediciones del PIB son insuficientes para dar cuenta del

bienestar económico de los hogares. En la búsqueda de medidas alternativas, gran parte de la atención se ha centrado en la medición de la renta de los hogares y el perfeccionamiento de las estimaciones de desigualdad de los ingresos y la riqueza.

Para hacer comparaciones significativas de la desigualdad de la riqueza entre países y a lo largo del tiempo, es fundamental adoptar una definición consistente de riqueza. Siguiendo la definición codificada en el Sistema de Cuentas Nacionales (ONU, 2009), el patrimonio neto de los hogares incluye todos los activos no financieros (bienes inmuebles, terrenos, edificios) y los activos financieros (acciones, bonos, depósitos bancarios, seguros de vida, fondos de pensiones), sobre los cuales las personas pueden hacer valer los derechos de propiedad real.

La medición de la riqueza importa principalmente porque permite aproximarse a los factores estructurales que inciden en la reproducción de la desigualdad en el tiempo. La tenencia de riqueza depende, en parte, de la estructura social, puesto que las posiciones de afluencia tienden a heredarse de una generación a otra. La riqueza es menos sensible a las modificaciones en el mercado laboral que el ingreso y presenta una mayor permanencia en el tiempo (CEPAL, 2022).

Existe un consenso en los estudios sobre la desigualdad y desarrollo social y económico, en que la alta concentración de la riqueza tiene un efecto negativo en el crecimiento económico de los países (Bagchi y Svejnar, 2013; Brueckner y Lederman, 2018; Davies et al., 2008; Morck et al., 2000); en la sospecha y desconfianza ciudadana en las elites y en las instituciones (Bagchi y Svejnar, 2013; Freund y Oliver, 2016); así como en las prácticas democráticas que adoptan los países (Islam, 2018; Sałach y Brzeziński, 2019).

Estudios recientes han indagado en las desigualdades que se producen entre regiones dentro de un mismo país, producto de la concentración de la riqueza, específicamente aquella relacionada con los recursos naturales, tal y como se ha demostrado para el caso de los países de América Latina (Brosio et al., 2018; Lessmann y Seidel,

2017; Muñoz et al., 2017). Aunado a esto, es importante resaltar que se ha desarrollado evidencia reciente que indaga en la relación que existe entre la desigualdad y la reducción de las emisiones de carbono y la mejora en la calidad del medio ambiente, a grandes rasgos, esta evidencia apunta a que la reducción de la concentración de la riqueza puede conducir a mejoras medioambientales (Hailemariam et al., 2020).

El interés en la distribución de la riqueza de los hogares se ha sumado a la creciente disponibilidad de datos sobre desigualdad en la riqueza, incluyendo la Base de Datos de Distribución de Riqueza [WDD] de la OCDE (Balestra y Tonkin, 2018).<sup>1</sup> Otras fuentes internacionales proporcionan información sobre la desigualdad de la riqueza en una serie de países, pertenecientes y no pertenecientes a la OCDE. Estos incluyen el Credit Suisse Global Wealth Report and Databook (Davies, Lluberas y Shorrocks, 2017) y la Base de Datos Mundial de Riqueza e Ingresos (World Inequality Database) utilizada para el Informe mundial sobre la desigualdad 2018 (Alvaredo et al., 2017). En conjunto, estos estudios comienzan a proporcionar una imagen más completa de la distribución de la riqueza en el mundo, aunque cabe advertir que las comparaciones de los resultados de estos estudios pueden verse obstaculizadas por una serie de diferencias metodológicas.

Una fuente potencial de desigualdad, que resulta relevante desde el punto de vista del bienestar personal, está relacionada con los mecanismos de transmisión de la riqueza. La evidencia al respecto es escasa, aunque estudios recientes sugieren que cada año se transfieren grandes cantidades de riqueza a través del mecanismo de herencias y sucesiones (OECD, 2021). El flujo anual de herencias se estimó entre el 8 % y el 15 % de la Renta Nacional Bruta [RNB] en algunos países europeos (Piketty y Zucman, 2014).

<sup>1</sup> El WDD se puso en marcha en 2015 y ahora abarca veintiocho países de la OCDE, lo que demuestra información sobre los activos de los hogares, la deuda y las herencias, sobre la base de las definiciones y convenios de medición recogidos en las Directrices de la OCDE de 2013 sobre microestadísticas sobre la riqueza de los hogares.

Un importante cuestionamiento que se realiza a los estudios distributivos tradicionales refiere a que los mismos prestan atención a la medición de la concentración del ingreso, omitiendo considerar el papel que juega la desigualdad en la distribución de la riqueza para dar cuenta de los niveles de bienestar de las personas. La razón por la que la mayor parte de los análisis empíricos sobre equidad distributiva recurren a este tipo de abordaje, es porque los ingresos monetarios son relevados usualmente por las encuestas de hogares. Sin embargo, estudios recientes comparan indicadores de desigualdad del ingreso y de la riqueza, y muestran que la riqueza se distribuye en forma más inequitativa que el ingreso, tanto en el mundo como en la región (IMF, 2014; CEPAL, 2019).

La riqueza permite a las personas suavizar el consumo a lo largo del tiempo y protegerlo de cambios inesperados en los ingresos. Los hogares con reservas de riqueza pueden beneficiarse de flujos de ingresos de capital que permiten sustentar un mayor nivel de vida material. Si bien cierta riqueza se mantiene en activos que no se convierten fácilmente en dinero, la existencia misma de acumulaciones patrimoniales amplía las posibilidades de suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas, en la medida en que permiten pedir prestado para financiar gastos, apoyándose en ese colateral. Además, la inequidad en la distribución de la riqueza puede aumentar la vulnerabilidad económica y traducirse en pérdidas de oportunidades, en reducciones a la movilidad social y en desigualdades políticas (véanse, Hills, 2017; Piketty, 2014; Stiglitz, 2012).

### ***El marco conceptual***

Durante décadas, desde la teoría de la imposición óptima se cuestionó que los impuestos sobre la riqueza sean un instrumento adecuado en un sistema tributario. La perspectiva dominante establecía dudas conceptuales acerca de la conveniencia de gravar la acumulación de riqueza y, en caso de hacerlo, en qué criterios debían basarse la definición de la base imponible y las alícuotas aplicadas. En

el transcurso de los últimos años, se ha desarrollado una creciente literatura que ha comenzado a incorporar supuestos más realistas sobre el funcionamiento de los mercados laborales en los modelos tradicionales sobre política fiscal óptima (Scheuer y Slemrod, 2021).

Esta línea de investigación se ha centrado en el diseño óptimo de los impuestos sobre la renta del trabajo en modelos estáticos que capturan las tendencias recientes en la clasificación ocupacional y la desigualdad salarial. Debido a que una creciente concentración de las ganancias puede afectar, a través del ahorro, el grado de desigualdad de la riqueza en el futuro, corresponde interrogarse acerca de si estas tendencias, también, alteran los criterios generales de la tributación óptima sobre el capital y la riqueza.

El punto de partida del análisis teórico parte de suponer que toda la desigualdad de la riqueza está impulsada por la desigualdad en los ingresos laborales (Scheuer y Slemrod, 2021). En este caso, el teorema de Atkinson-Stiglitz (1976) proporciona una referencia clásica, en la que se establece que si se dispone de un impuesto (no lineal) sobre las rentas del trabajo, cualquier distorsión sobre el ahorro es Pareto-ineficiente, en la medida en que se cumplan ciertas condiciones. La conclusión que se deriva de esta aproximación teórica es que no existiría razón fundada para la imposición de las rentas del capital o de la riqueza.

Diversos trabajos desarrollados en el transcurso de los últimos años han cuestionado el realismo de los supuestos subyacentes en esta aproximación teórica. Sáez (2002), por ejemplo, ha aportado evidencia sobre la correlación positiva entre las productividades laborales y las propensiones al ahorro, lo que iría en contra de lo establecido en la segunda condición de teorema Atkinson-Stiglitz, en la medida en que los individuos tendrían diferentes tasas de descuento, según sus habilidades para generar ganancias.

Cabe precisar, por otra parte, que en la realidad los responsables del diseño de políticas no se enfrentan a un papel en blanco, sino que deben adoptar decisiones en un contexto dominado por un nivel de desigualdad de la riqueza preexistente, donde nada indica que

las diferencias observadas sean atribuibles a desempeños dispares en materia de productividad. Esto implica que las personas pueden diferir en la riqueza que poseen, ya sea porque la han heredado de generaciones anteriores o porque ellos mismos han ahorrado en el pasado.

A partir de estos desarrollos, la moderna teoría de la tributación óptima apoya gravar la acumulación de riqueza, aunque en la literatura no se han definido los instrumentos impositivos más apropiados para la implementación de este tipo de propuestas (Scheuer y Slemrod, 2021). Téngase en cuenta que, en los modelos tradicionales, el impuesto a la riqueza es equivalente a un impuesto sobre los rendimientos de las rentas del capital, por lo que se mantiene abierta la discusión entre la utilización de impuestos progresivos sobre las rentas generadas por el capital (flujos), o la alternativa de crear un impuesto sobre la riqueza acumulada (*stock*).

En lo que refiere a la riqueza heredada ha resurgido una controversia teórica sobre el nivel adecuado de la tributación a aplicar, teniendo en cuenta el *trade-off* existente entre equidad y eficiencia. En este debate económico se ha propuesto un conjunto dispar de modelos para definir un esquema de tributación óptima aplicable sobre las herencias.<sup>2</sup>

En Piketty y Saez (2013), los autores muestran que las fórmulas óptimas del impuesto de sucesiones se pueden expresar en términos de “estadísticas suficientes” estimables, construidas a partir de las elasticidades que determinan las conductas de los individuos, de los parámetros que caracterizan la distribución y de las preferencias sociales por la redistribución.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> En la interpretación dinástica del modelo de horizonte infinito de Chamley (1986) y Judd (1985), el impuesto de herencias óptimo sería igual a cero a largo plazo, porque una alícuota constante del impuesto crea una distorsión creciente en las decisiones intertemporales. Sin embargo, numerosos estudios posteriores han demostrado que este resultado puede ser anulado si se relajan cada una de las hipótesis consideradas en el modelo de base (véase Piketty y Saez, 2013).

<sup>3</sup> De acuerdo con los autores esas fórmulas son robustas para las primitivas subyacentes del modelo y logran capturar las claves del equilibrio entre equidad y eficiencia

En definitiva, tanto la imposición al capital, como a la riqueza acumulada y a la riqueza heredada han vuelto a formar parte de la caja de herramientas de la moderna teoría de la tributación óptima, luego de años de haber sido dejadas a un lado. La antigua prudencia convencional, de que un sistema tributario ideal no debiera incluir este tipo de impuestos, hoy aparece severamente cuestionada.

### ***Cambios de paradigma en los organismos internacionales***

Influido por los desarrollos conceptuales antes señalados, así como, por los efectos distributivos y fiscales de las crisis de la última década, los organismos internacionales han subrayado la importancia que tiene la imposición directa, fundamentalmente la patrimonial.

Las conclusiones del *Fiscal Monitor 2021* del FMI sugieren que los países deberían considerar la posibilidad de cubrir las lagunas existentes en la tributación directa, aplicando esquemas más progresivos en los impuestos sobre la renta personal y fortaleciendo los infrautilizados impuestos a la propiedad inmueble y a las herencias. En el caso en que reformas se consideraran insuficientes para alcanzar los objetivos trazados, los países podrían considerar la alternativa de gravar directamente a la riqueza, abordando los desafíos que supone el diseño y la implementación de este tipo de tributo.

Estos impuestos no son populares entre los contribuyentes. En el estudio realizado por Ahmad, Brosio y Jiménez (2018) se concluye que la impopularidad del impuesto predial, es atribuible a varios factores. Se relacionan con la determinación de la base imponible, o sea con el valor de la vivienda (Slack y Bird, 2014), con la escasa participación (pasividad) de los contribuyentes en el proceso de valuación

---

de una manera transparente, mostrando que la lógica de compensación entre ambas dimensiones, también, se aplica a la tributación sobre las herencias. En este sentido, y al igual que ocurre en el debate público, la evaluación teórica de la conveniencia de gravar las herencias depende, principalmente, de la desigualdad de la riqueza, de las posibilidades de movilidad en las escalas de ingresos y de cómo se distribuyen en la definición del bienestar social los pesos (marginales) correspondientes a los distintos grupos de la población ordenados según tramos de ingreso.

de los activos (Shreffin, 2010), con la falta de correspondencia entre la “capacidad de pago” y las alícuotas aplicadas, con la capacidad real para satisfacer la obligación tributaria y con alta visibilidad del proceso de pago, que genera animosidad y oposición en los contribuyentes (Cabral y Hoxby, 2012).

No obstante, en los últimos años puede visualizarse otra historia. En FMI (2021) se presentan los resultados de una encuesta donde la mayoría de los encuestados piensa que la carga fiscal sobre los ingresos bajos y medios es demasiado elevada y cree que los impuestos a los ricos son demasiado bajos, lo que, claramente, puede interpretarse como una preferencia por una tributación más progresiva. Sobre esta base, en la mayoría de las economías una mayor proporción de encuestados apoyaría una tributación más progresiva. La opinión se mantiene en todos los niveles de ingresos, tanto para las economías avanzadas, como para las emergentes, y también entre los que muestran diversos niveles de confianza de los funcionarios públicos.

### ***Mayor cooperación y coordinación internacional***

En su libro *El capital en el siglo XXI*, Piketty (2014) realiza una propuesta para un “impuesto mundial sobre el capital”. La propuesta implica la creación de un tributo anual y progresivo que grave el capital de forma individual, es decir, el valor neto de los activos que cada persona controla (véase Viñales et al., 2021). El principal obstáculo que enfrentaba la implementación de esta propuesta, explicitado en el propio desarrollo conceptual de Piketty, se encontraba en el magro avance en los sistemas de intercambio automático de la información bancaria de los contribuyentes. Entre los ejemplos de mayor avance registrados, el autor mencionaba la FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) de Estados Unidos. Esta norma, que actualmente se encuentra en plena vigencia y aplicación, obliga a instituciones financieras extranjeras a transmitir información a la Administración Tributaria [IRS] de Estados Unidos.



En la actualidad, mucho más importante que FATCA, por su alcance global, ya existe un sistema de intercambio automático de información financiera con fines tributarios entre Administraciones Tributarias, que opera en el marco del CRS (Common Reporting Standard) o Estándar Común de Reporte de OCDE, que se aplica operativamente desde 2017. En la práctica, además, los acuerdos bilaterales y multilaterales de amplio alcance para la aplicación de convenios entre Administraciones Tributarias, impulsados a partir de la crisis financiera internacional de 2008, han representado un hito trascendente para la coordinación internacional en materia tributaria.

Dentro de esa lógica, hoy el mundo discute y estudia la puesta en práctica a nivel global en 2024, a partir de los nuevos impulsos del actual Gobierno de los Estados Unidos y el liderazgo de la OCDE, la aplicación de una tasa impositiva mínima global del 15 % sobre las rentas corporativas, el denominado Pilar Dos, para “evitar la doble elusión de impuestos”. Hace tan solo unos años, el principal objetivo era la aplicación de convenios internacionales para “evitar la doble imposición tributaria” entre países. En similar sentido, pero de forma más lenta, se procesa la implementación del denominado Pilar Uno, que procura garantizar la distribución más justa entre países de los beneficios y derechos de imposición relativos a las mayores y más rentables empresas multinacionales, reasignando derechos de gravamen sobre las multinacionales desde sus países de origen hacia los mercados en los que estas empresas realizan su actividad económica y obtienen beneficios, con independencia de si tienen o no presencia física en ellos.

Los contribuyentes latinoamericanos ricos han mantenido durante mucho tiempo gran parte de su patrimonio en el extranjero, especialmente, a partir de la crisis de la deuda de 1982. Para muchos expertos fiscales, esta situación ha reforzado la posición en contra de la fiscalidad al patrimonio, al tiempo que ha sido utilizada para apoyar la reducción de las alícuotas impositivas sobre las ganancias de capital y para mantener sistemas de exenciones para estimular la inversión. Como se señala en Viñales et al. (2021) esta preocupación

puede ser ahora exagerada, en la medida en que la relevancia de esta línea argumental ha ido disminuyendo a partir de los cambios reseñados con el intercambio de automático de información financiera y de previa petición.

## **Existe espacio para el fortalecimiento de estos impuestos en América Latina: algunos motivos**

### ***Alta concentración de la riqueza en América Latina***

Los países de América Latina y el Caribe tienen una abundante riqueza natural (Jiménez, Lorenzo, Mahon y Viñales, 2021). Si bien la región solo tiene el 8,6 % de los activos físicos mundiales, la proporción crece al 30 % cuando se consideran los recursos forestales no madereros (semillas comestibles, hongos, frutos, fibras, especias, fauna silvestre, resinas, gomas, productos vegetales y animales), al 29 % en áreas protegidas (principalmente por la contribución de la Amazonia) y al 26 % en los recursos minerales (CEPAL, 2019).

La mayor parte de los activos de la región se concentran en seis países: Brasil (33 %), México (25 %), República Bolivariana de Venezuela (11 %), Argentina (8 %), Colombia (7 %) y Chile (4 %). Los mayores recursos forestales no madereros los poseen Brasil (62 %) y México (10 %), en tanto los mayores recursos en metales y otros minerales se ubican en el Brasil (46 %), Chile (29 %), el Perú (12 %) y México (6 %) (CEPAL, 2019).

La riqueza de los países se compone, además, de activos financieros en poder de las empresas, del Gobierno, de los hogares y de las instituciones que sirven a los hogares (CEPAL, 2019). Solo cuatro países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia y México) han publicado, como parte de su sistema de cuentas nacionales, cifras de la cuenta financiera.

Brasil es el país latinoamericano que tiene el mayor monto de capital financiero. Las empresas no financieras, el Gobierno, los

hogares y las instituciones que sirven a los hogares acumulan once billones de dólares, medidos en paridad de poder adquisitivo [PPA], en activos financieros (sin incluir deuda). Le sigue muy de cerca México, con 7,9 billones de dólares (PPA); Colombia y Chile tienen poco más de dos billones de dólares (PPA). Sin embargo, estas diferencias se deben, en buena medida, al tamaño de la población de cada país. Si se divide el capital financiero (sin incluir deuda) entre el número de habitantes, Chile ocupa el primer lugar, con ciento veinte mil dólares per cápita, seguido por México, con sesenta y un mil dólares per cápita (CEPAL, 2019).

Los países han realizado importantes esfuerzos por cuantificar la desigualdad en términos de riqueza, a partir de información de registros tributarios o de encuestas especiales donde se releva tenencia de activos y deudas (encuestas financieras). Este tipo de encuestas, llamadas encuestas de “finanzas de las familias”, aportan información sobre activos acumulados y deudas de los hogares, además de ingresos y gastos. Ejemplos de larga data de este tipo de relevamientos son el Survey of Consumer Finance [SCF] realizado en Estados Unidos y la Encuesta Financiera de las Familias [EFF] en el caso de España. El diseño de estas encuestas suele incluir la sobrerrepresentación (*oversampling*) de los hogares de mayores ingresos.

En muchas experiencias internacionales este procedimiento se ha realizado con la ayuda de las autoridades tributarias nacionales que proporcionan información sobre la renta de los contribuyentes, lo que permite construir, respetando el secreto tributario, un marco muestral más preciso de los hogares con mayores ingresos. Con este tipo de información es posible analizar la distribución de la riqueza y su concentración, yendo más allá de la desigualdad de ingresos o consumo.

Este tipo de relevamiento de información está poco extendido en América Latina. Las tres experiencias que de manera explícita se propusieron avanzar en esta materia refieren a la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares [ENNViH] de México, realizada en 2002, 2005-2006 y 2009-2012, a la Encuesta Financiera de Hogares

[EFH] de Chile, realizada en 2007, 2011-2012, 2014 y 2017, y la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos [EFHU], para los períodos 2012-2014 y 2015-2017.

En Jiménez, Lorenzo, Mahon y Viñales (2021) se observa el peso de los distintos sectores industriales en la generación de las grandes fortunas, comparando el caso de América Latina y el Caribe, con el resto del mundo. El 24 % de la cantidad de multimillonarios en América Latina (ciudadanos o residentes) que acumulan el 22,5 % de la riqueza total de estos pertenece a la industria de Finanzas e Inversiones, mientras que este dato es de aproximadamente 12 % en el resto del mundo, teniendo menor peso en la generación de fortunas. Por otro lado, con la industria de la tecnología ocurre lo contrario, representa un 3,4 % de la riqueza de los multimillonarios latinoamericanos (siendo solo tres personas) y un 15,6 % del resto del mundo, en ambos casos ha ido en aumento.

Una industria de alto peso en la riqueza de los multimillonarios del resto del mundo es Bienes Raíces (con un 9,3 %), sin embargo, en América Latina únicamente representa un 0,7 % de la fortuna de estos. Lo opuesto ocurre con la industria de Telecomunicaciones, que tiene el mayor promedio de multimillonarios de la región, solo una persona en esta industria hace que pese 16 % en la fortuna de los latinos, siendo dicho valor 1,2 % para el resto del mundo. Algo similar ocurre con Alimentos y Bebidas, que pesa casi 18 % en América Latina y 7 % en los demás.

En lo que refiere a los procesos de transmisión de la riqueza en la región, una importante limitación para el análisis de la desigualdad es la escasez de datos de panel, de largo alcance. La disponibilidad de información permitiría determinar la trayectoria de las personas y los hogares a lo largo de un período suficientemente largo y así se podrían realizar estudios sobre movilidad intra o intergeneracional. En el primer caso se analizan los movimientos considerando dos momentos del tiempo de la vida de una determinada persona, mientras que en el segundo caso se podrían considerar las trayectorias entre generaciones de una misma familia (de padres a hijos). En algunos

países de la región se dispone de paneles rotatorios de las encuestas de hogares, a partir de los cuales se puede realizar el seguimiento de un conjunto de hogares durante un cierto número de periodos. Ejemplos de este tipo de encuestas de panel rotatorio existen en Argentina, Chile, México, Brasil, Venezuela y Perú. Cabe precisar, no obstante, que este tipo de datos es más útil para analizar la movilidad laboral que para determinar la importancia de distintas formas de transmisiones intergeneracional de riqueza (véase Amarante y Jiménez, 2015).

### ***Crisis, desigualdad y escasa incidencia distributiva***

Las crisis recientes han provocado un incremento de la desigualdad y han exacerbado la ya elevada concentración del ingreso y de la riqueza. El avance y la extensión en el tiempo de la emergencia sanitaria junto con los efectos del conflicto bélico han ocurrido en un contexto signado por graves dificultades para los sectores más vulnerables de la población y por un importante proceso de valorización de los activos financieros, que aportaron ganancias patrimoniales extraordinarias para los más ricos de la región.

Esto se ve agravado por la falta histórica de esfuerzos redistributivos en la región, donde todavía se caracterizan los sistemas impositivos por su débil músculo redistributivo. Con respecto al impuesto a la renta personal varias características dificultan gravar de manera adecuada los ingresos más altos, permitiendo una mayor concentración del ingreso y, consecuentemente, de la riqueza. Entre ellos vale resaltar una estructura impositiva sesgada a los ingresos del trabajo, en detrimento de los ingresos al capital, y un alto nivel de evasión.

Por el lado de la imposición a la propiedad, los tributos han sido históricamente de reducida importancia en los países de América Latina, al punto de haber estado prácticamente ausentes en los debates sobre herramientas fiscales disponibles, tanto para aumentar la recaudación, como para mejorar el impacto distributivo de los sistemas tributarios.

*Cuadro 1. Ingreso total por concepto de impuestos sobre la propiedad, y el mismo total menos los ingresos de los impuestos a las transacciones financieras, expresado en porcentaje del PIB y de ingreso total tributario (cursiva), varios grupos de comparación, durante tres décadas*

Grupos		Períodos		
		1990-99	2000-09	2010-19
Países OCDE actuales (36)	Total ingresos de impuestos a propiedad	1,72 / 5,50	1,75 / 5,46	1,87 / 5,69
	Total – ingresos imps. a trans. financieras	1,24 / 3,88	1,24 / 3,82	1,46 / 4,40
24 países OCDE pre-1990*	Total ingresos de impuestos a propiedad	1,93 / 6,08	2,10 / 6,46	2,21 / 6,65
	Total – ingresos imps. a trans. financieras	1,39 / 4,29	1,46 / 4,44	1,68 / 5,04
América Latina y el Caribe (25)	Total ingresos de impuestos a propiedad	0,79 / 4,57	0,86 / 4,48	0,84 / 3,90
	Total – ingresos imps. a trans. financieras	0,31 / 1,73	0,37 / 1,82	0,43 / 1,99
13 países mayores de América Latina*	Total ingresos de impuestos a propiedad	0,64 / 3,65	0,96 / 4,66	0,91 / 3,95
	Total – ingresos imps. a trans. financieras	0,39 / 2,29	0,47 / 2,32	0,53 / 2,45

Fuente: Jiménez, Lorenzo, Mahon y Viales (2021) basado en OECD.stat.

En el Cuadro 1 se presenta información sobre la recaudación generada en América Latina y el Caribe por concepto de impuestos sobre la propiedad, expresados como porcentajes del PIB y como proporción de los ingresos fiscales totales del sector público. Puede apreciarse que, en todos los rubros incluidos en la clasificación de impuestos sobre la propiedad, el promedio de los países de la OCDE recauda más que los países de la región, tanto en términos del PIB, como en proporción de los ingresos del sector público. La información expuesta en el Cuadro 3 muestra que América Latina y el Caribe tiene una

baja recaudación de impuestos sobre la propiedad (categoría 4000 según la clasificación de la OCDE. En el total de esta categoría, que incluye impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles; Impuestos recurrentes sobre el patrimonio neto; Impuestos sobre sucesiones y donaciones, Impuestos sobre transacciones financieras y de capital e Impuestos no recurrentes sobre la propiedad, América Latina y el Caribe recauda en promedio el 0,84 % del PIB, mientras que en los países de la OECD dichos tributos recaudan más del doble (1,87 % del PIB). Si en la comparación se excluyeran los impuestos sobre las transacciones financieras y de capital, se observa que los países de la región recaudan 0,43 % del PIB mientras que los países OCDE 1,46 % del PIB, o sea más del triple.

## **Obstáculos a un mayor rol de estos impuestos en América Latina**

### ***Falta de información relevante para su diseño y evaluación***

Mientras que existe una extensa literatura que estima la relación entre la oferta de trabajo, los ingresos imponibles y el impacto de los impuestos a la renta sobre la concentración del ingreso, se sabe mucho menos sobre cómo los impuestos afectan la concentración de capital. La falta de evidencia hace que sea difícil evaluar la mejor manera de gravar la riqueza de los hogares (Piketty 2014; Saez y Zucman, 2016). Es todavía difícil responder a preguntas del tipo: ¿cómo afectarían los impuestos a la riqueza las decisiones de ahorro y consumo de los ricos? ¿Cómo afectarían los impuestos a la riqueza las decisiones de elusión y evasión? ¿Reducirían la desigualdad de la riqueza, y en cuánto? En algunos países desarrollados, como Dinamarca (Jakobsen et al., 2020), se está intentando contestar estas preguntas.

Responder a estas preguntas es difícil debido a varios desafíos empíricos, que en la región se ven agravados. En primer lugar, mientras

que muchos países recopilan datos sobre la oferta de mano de obra y los ingresos imponibles, muy pocos recopilan datos individuales sobre la riqueza. En segundo lugar, resulta difícil encontrar una variación convincente en el impuesto a la riqueza que permita estimar los efectos causales. Además, debido a que la riqueza siempre está muy concentrada, mucho más que el ingreso laboral, es crucial estimar las respuestas conductuales para los individuos más ricos. Las fuentes de variación exógena en la parte superior de la distribución de la riqueza han sido hasta ahora esquivas. En tercer lugar, para evaluar la conveniencia de los impuestos sobre el patrimonio y de los impuestos sobre el capital de manera más amplia, es importante obtener estimaciones de los efectos a largo plazo. Si bien el diseño de los impuestos siempre depende de los efectos a largo plazo, este es un desafío mayor para los impuestos al capital que para los impuestos laborales debido a la naturaleza dinámica y lenta de la acumulación de riqueza.

En la región hay una escasez de trabajos empíricos sobre la concentración real de la riqueza. Si bien en el mundo desarrollado existe una creciente disponibilidad de datos que proporcionan información sobre la desigualdad de la riqueza como la Base de Datos de Distribución de Riqueza [WDD] de la OCDE, la Base de Datos Mundial de Riqueza e Ingresos (World Inequality Database), las publicaciones de Forbes, UBS y Credit Suisse y las encuestas financieras (Survey of Consumer Finances) y el uso de registros administrativos, fundamentalmente tributarios, su cantidad, representatividad y cobertura en muchos países de la región son muy limitadas.

Adicionalmente a su escasez y baja representatividad, vale advertir que las comparaciones de los resultados de estos estudios se ven obstaculizadas por una serie de diferencias metodológicas y dificultades de comparación por sus diferentes fuentes y metodologías. Estas dificultades en la medición parten de que la mayoría de los países no realizan un seguimiento pormenorizado de las cuentas de acervo o *stock* del capital para las economías nacionales. Es por eso que las estimaciones antes citadas utilizan fuentes de datos diferentes,



como las encuestas de hogares en las que se registran las tenencias de activos y deuda, sin embargo, son poco confiables por sus conocidos problemas de muestreo y subdeclaración.

También se utiliza información impositiva sobre riqueza y patrimonio que se deriva de los registros de impuesto a la riqueza o que se obtiene de la construcción de multiplicadores relacionados con el impuesto al patrimonio, si bien estas fuentes pueden dejar de considerar algún tipo de acervo de riqueza (por ejemplo, bienes de consumo duraderos o alhajamiento) o brindar información subvaluada de algunos activos, problema que se agrava en la región por sus débiles registros catastrales.

Otras estimaciones como las de *Forbes* o *Fortune* utilizan estadísticas publicadas sobre las tenencias de riqueza o activos de ciertos individuos o familias, estadísticas que en el caso de América Latina se ven claramente subrepresentadas. También la definición de riqueza de la que se parte es diferente en estas estimaciones, mientras que el Banco Mundial parte de información relativa al valor de la riqueza e información macroeconómica diversa para construir el *stock* de capital, en el caso del Credit Suisse se define la riqueza como el patrimonio neto, o sea que se considera valor comercial de los activos financieros más los activos no financieros deducidas las deudas y pasivos de los agentes.

### ***Los tributos a la propiedad en América Latina***

Los impuestos sobre la propiedad han sido históricamente de reducida importancia en los países de América Latina, al punto de haber estado prácticamente ausentes en los debates sobre herramientas fiscales disponibles, tanto para aumentar la recaudación, como para mejorar el impacto distributivo de los sistemas tributarios. Este tipo de tributación abarca una amplia gama de instrumentos. Además de los impuestos recurrentes sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles, también son utilizados el impuesto a la herencia y el impuesto a la propiedad de los vehículos automotores, mientras

que algunos países han establecido un impuesto recurrente sobre el patrimonio neto.

En la región, entre los impuestos sobre la propiedad, el más difundido es el impuesto predial. Este tributo existe en todos los países analizados y sirve, fundamentalmente, como financiamiento de los Gobiernos intermedios y los municipios, si bien su recaudación no alcanza en promedio el 0,5 % del PIB, muy lejos de su potencial (Ahmad, Brosio y Jiménez, 2018). Con respecto al impuesto al patrimonio, previo a la pandemia, se mantenían vigentes tributos en Argentina, Colombia y Uruguay. En tanto el impuesto a las herencias se cobra en 7 países de la región, con una recaudación marginal, que no alcanza al 0,1 del PIB en ninguno de los países en los que está vigente (BID-CEPAL-CIAT-OECD, 2021),

En los últimos años, como respuestas para atender las necesidades más inmediatas de la crisis sanitaria, social y económica, se han aprobado una serie de propuestas para la implementación de impuestos a la riqueza o patrimonio neto, como el Aporte Solidario y Extraordinario implementado en Argentina y el Impuesto a las Grandes Fortunas en Bolivia con diferentes montos de base gravable y con diferentes alícuotas, si bien en todos los casos las estimaciones de recaudación no superan el 0,5 % del PIB (Oxfam, 2020; Paez y Oglietti, 2020; Jiménez, Lorenzo, Mahon y Viñales, 2021)

Cuando se revisa el potencial recaudatorio de los impuestos patrimoniales, la imposición predial ofrece mayores oportunidades que los impuestos sobre herencia y patrimonios netos. La recaudación del impuesto predial, al ser asignada al financiamiento de los Gobiernos subnacionales, permitiría mejorar la movilización de recursos locales, ampliar el espacio de los componentes compensatorios de los sistemas de transferencias intergubernamentales y atenuar los desequilibrios y asimetrías verticales intergubernamentales, contribuyendo a la descentralización y a mejorar el acceso a bienes públicos fundamentales. Por otra parte, el rápido crecimiento de la urbanización, la tendencia alcista en el valor de los inmuebles, la alta informalidad en el sector de la vivienda, las significativas disparidades

territoriales, la debilidad en la imposición directa y las importantes brechas en infraestructura vial y de acceso a servicios básicos que se observan en las principales ciudades de América Latina, justifican un aumento de la carga tributaria sobre la propiedad inmobiliaria, que contribuya a mejorar la base de ingresos fiscales de los Gobiernos locales a través de herramientas eficientes y equitativas. El aprovechamiento integral de las potestades tributarias asignadas en esta materia a los Gobiernos subnacionales reforzaría los incentivos de éstos para aumentar el caudal de recursos propios, minimizando las actuales asimetrías y disparidades territoriales y disminuyendo su dependencia de las transferencias intergubernamentales.

El potencial recaudatorio de los impuestos al patrimonio neto no debería evaluarse sin considerar el sesgo eminentemente progresivo de este tipo de tributación. Esto supone una ruptura respecto a los criterios fiscalistas que, tradicionalmente, han predominado a la hora de justificar la oposición a fortalecer la imposición sobre la riqueza y el patrimonio.

La historia reciente de los impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina ha seguido este patrón, casi de manera sistemática. Aunque la tasa extraordinaria del impuesto patrimonial aprobada en diciembre de 2020 en Argentina fue promovida desde un Gobierno de centro izquierda, esta iniciativa fue justificada por la existencia de un alto déficit fiscal y por las limitaciones de acceso al financiamiento. En Bolivia, también se crea, en diciembre 2020, apenas asumido el Gobierno de Luis Arce, el Impuesto a las Grandes Fortunas con el diseño de un impuesto al patrimonio. No obstante, curiosamente, en la historia de la región la creación de este tipo de tributos ha sido tradicionalmente impulsada por Gobiernos conservadores (Jiménez, Lorenzo, Mahon y Viñales, 2021). En Uruguay, el moderno impuesto al patrimonio neto se originó en 1964, bajo un Gobierno del Partido Nacional, se confirma en 1967 en el Gobierno de Jorge Pacheco y su formato actual se adapta en 1996, en ocasión de una reforma impulsada por la Administración de Julio María Sanguinetti, también perteneciente al Partido Colorado. En Colombia,

en el año 2002 el presidente Álvaro Uribe impuso un gravamen temporal al capital, justificado por razones de seguridad nacional. Luego, el mismo presidente Uribe extendió por primera vez la aplicación del tributo entre 2004 y 2006, que más tarde se prolongó la extensión repetidamente hasta 2018. En Argentina, el impuesto al patrimonio neto recurrente fue creado durante la administración de Carlos Saúl Menem, en un contexto signado por una profunda crisis económica y por abultados déficits fiscales.

Algunos expertos consideran que la tributación al patrimonio neto tiene efectos de segundo orden, de contralor y su introducción puede mejorar el desempeño recaudatorio del impuesto sobre la renta de las personas físicas (Tanabe, 1967; Lehner, 2000; Benítez y Velayos, 2018). Scheuer y Slemrod (2021) argumentan que el papel principal de un impuesto a la riqueza es hacer que la política tributaria y la desigualdad resultante sean más estables, de modo que se puedan resistir las amenazas de conflicto político y social (véase Farhi et al., 2012; Piketty, 2014). Tales amenazas fueron importantes en Europa cuando se impulsaron profundas reformas en las políticas fiscales y cuando se desarrolló el moderno Estado de Bienestar (Esping-Andersen, 1990). Este tipo de motivaciones son palpables hoy en día en algunos países de América del Sur. Si la inestabilidad política y los reclamos sociales son problemas urgentes, los impuestos anuales a la riqueza pueden aportar a mejorar la distribución de la riqueza con mayor rapidez que los impuestos sobre herencias o sobre las rentas del capital.

Para que los impuestos patrimoniales cumplan con sus objetivos es importante que en la labor de diseño de los instrumentos y en la definición de las estrategias de implementación, se contemplen aspectos relacionados con inequidades verticales y horizontales que pudieran distorsionar de manera indeseada las decisiones de ahorro e inversión o que incidieran de forma negativa en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Al respecto, importa considerar las interacciones entre los diversos impuestos patrimoniales, apuntando a generar diseños coherentes, que eviten la múltiple tributación

sobre algunos activos o la nula tributación sobre otros. En este sentido, el impuesto sobre el patrimonio neto debería considerarse como un instrumento complementario de los otros tributos que se aplican sobre activos o sobre transacciones patrimoniales, evitando superposiciones o inconsistencia entre el conjunto de herramientas utilizadas.

En la etapa de diseño de los impuestos patrimoniales es importante evaluar la calidad y cantidad de información con la que cuentan las administraciones tributarias, en particular, resulta fundamental la verificación y actualización periódica de las formas de valuación de los activos y pasivos considerados. En el caso del impuesto predial, las formas de valuación de los inmuebles y el tratamiento separado de terrenos, edificios y mejoras, no han funcionado en los países latinoamericanos respecto a la experiencia de otros países en desarrollo y emergentes. El modelo tradicional de valuación de los activos inmobiliarios se apoya en la información catastral y requiere la actualización de las valuaciones de los inmuebles. La realidad regional, aun el caso de países como Colombia y Argentina que tienen una larga tradición en el mantenimiento de los registros catastrales, muestra que la actualización se realiza de forma esporádica y, en muchos casos, recurriendo a técnicas de valuación complejas y costosas de implementar (Ahmad, Brosio y Jiménez, 2019). El mantenimiento de los valores catastrales de las propiedades alineados con los precios del mercado es un desafío que todos los países tienen que afrontar. La actualización de la valuación debe ser una actividad continua, si es que se pretende evitar una merma de la recaudación generada por este tipo de tributo y deterioro en los niveles de equidad.

En lo que refiere al impuesto a las herencias, es imprescindible una revisión integral del diseño del gravamen, incorporando los aportes realizados recientemente por organismos internacionales. La adopción de estándares internacionales en esta materia resulta fundamental si se pretende minimizar la planificación fiscal agresiva que favorezca a los propietarios de grandes fortunas. Los niveles históricamente elevados que ha alcanzado la desigualdad patrimonial

hacen que la cooperación internacional sea el camino más adecuado para asegurar que las transferencias patrimoniales entre generaciones no sigan perpetuando situaciones de extrema desigualdad de oportunidades.

## **Conclusiones y consideraciones finales**

La necesidad de investigar los mecanismos que generan la concentración de la riqueza adquiere especial relevancia en América Latina. Más allá de frecuentes referencias a la región como caso extremo a nivel mundial en materia de desigualdad económica, hasta el presente el análisis de la concentración de la riqueza ha presentado debilidades notorias, careciendo de bases cuantitativas que permitan entender la base misma del proceso de reproducción de uno de los fenómenos más importantes que afectan el desarrollo económico y social de la región. La carencia de estudios rigurosos y sistemáticos sobre la concentración de la riqueza es sustituida, frecuentemente, por una retórica que subraya el papel de la desigualdad como causa y consecuencia de una dinámica económica y política que se muestra incapaz para cerrar las brechas que ha afectado históricamente al desarrollo equitativo de los países de la región.

En este contexto, adquiere importancia la propuesta de medir adecuadamente y de caracterizar los procesos que se encuentran en la génesis y en la reproducción de la riqueza en la región más desigual del planeta. Aunque recientemente se ha desarrollado un conjunto de estudios, en la región existen escasos estudios sobre la riqueza, su concentración y muy particularmente sobre el papel que tienen las políticas públicas en su regulación y reproducción.

Del conjunto de mediciones que aportan nuevas estimaciones de la riqueza, el ingreso y el patrimonio, vale advertir que las comparaciones de los resultados de estos estudios se ven obstaculizadas por una serie de diferencias metodológicas y por dificultades de comparación de sus diferentes fuentes y metodologías, por lo que solo se

logra delinear un panorama incompleto y poco adecuado, para el diseño de políticas públicas. La debilidad de las fuentes de información sobre la concentración de la riqueza se expresa a través de la ausencia de registros coherentes acerca de la estructura de propiedad de las empresas y de los principales activos mobiliarios e inmobiliarios, lo que ayuda a entender la virtual ausencia en los sistemas impositivos latinoamericanos de instrumentos que graven de manera efectiva los altos ingresos y las manifestaciones de riqueza extrema, fuente fundamental de la regresividad que presentan las estructuras fiscales vigentes en la región.

De hecho, las ineficientes estructuras impositivas se manifiestan en una escasa incidencia distributiva, llegando a tener un impacto regresivo, reproduciendo e incluso aumentando las desigualdades distributivas y el grado de concentración de la riqueza. Mientras que la imposición sobre la propiedad y la riqueza resulta muy poco relevante en el promedio regional y casi inexistente en varios países de la región, la tributación sobre la renta personal, que aporta solo el 30 % de la recaudación por concepto de este impuesto, mientras que en los países de la OCDE alcanza al 70 % y se encuentra sesgada hacia los ingresos salariales, gravando débilmente los ingresos de capital, acentuando la característica regresiva del sistema tributario y acrecentando la acumulación de riqueza en los deciles más ricos.

Es imprescindible mejorar la información sobre concentración de ingresos y riqueza y su tributación, de manera de poder evaluar de forma sistemática el impacto distributivo de las medidas que los países están discutiendo, por ejemplo, cuál es el impacto distributivo de un impuesto al patrimonio versus ampliar las bases imponibles del impuesto a la renta.

Además del impacto de las recientes crisis en términos de caídas de la actividad económica y de la concomitante intensificación de los procesos de concentración de la riqueza a escala mundial, existe un conjunto de factores que se han conjugado para favorecer el resurgimiento de la imposición a la propiedad. La creciente desigualdad económica y social registrada durante la última década en el mundo

y las significativas mejoras en la información disponible sobre distribución de los ingresos y la riqueza han servido de base para establecer un estado de opinión favorable a la introducción de cambios progresivos en los sistemas tributarios.

Desde el ámbito académico se han desarrollado nuevos argumentos teóricos que han dado un renovado respaldo a la incorporación de los impuestos sobre la riqueza en los modelos y diseños de imposición óptima. El contexto propicio para avanzar en la incorporación de estas modalidades tributarias se completa con la baja observada en la tradicional impopularidad de los impuestos directos sobre el patrimonio y la herencia.

En este trabajo se ha podido constatar que estos factores generan condiciones propicias en América Latina para avanzar en el fortalecimiento de la imposición patrimonial. En el caso de la imposición a la herencia y al patrimonio neto, es posible identificar un conjunto de acciones que contribuirían a mejorar su recaudación, las posibilidades de su contralor, a ampliar su cobertura y a maximizar su incidencia distributiva. Las reformas necesarias se asientan sobre la necesidad de avanzar en diseños que aseguren la consistencia interna entre las diferentes modalidades de imposición patrimonial y adaptar los nuevos instrumentos tributarios para lograr sinergias con la tributación a la renta, fundamentalmente, a la renta personal.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el fortalecimiento de la imposición a la propiedad no es suficiente para cubrir la brecha fiscal ni para atender la creciente concentración de la riqueza. El financiamiento del esfuerzo fiscal necesario para apuntalar la salida de la crisis requerirá del recurso a otros instrumentos tributarios. En este contexto, el papel de la imposición patrimonial no sería solo recaudatorio, sino que realizaría una valiosa contribución en términos distributivos, le daría legitimidad y aceptación social y respaldo político para otros ajustes de los sistemas tributarios que serían necesarios para cubrir la gran brecha fiscal existente, atendiendo a los nuevos desafíos que plantea el tradicional equilibrio entre los principios de equidad, eficiencia y suficiencia, que hoy se encuentra



amenazado. No debería perderse de vista que la lentitud con que se ha procesado la salida de la pandemia se combina con la emergencia de movilizaciones sociales que han reclamado por mejoras en la calidad de los servicios públicos y por la ampliación de los niveles de cobertura de las políticas aplicadas

Es necesario avanzar en las tareas pendientes en el perfeccionamiento de otros impuestos. En especial, no puede obviarse el replanteo de reformas, muchas veces postergadas, en la imposición general sobre el consumo (como el IVA e impuestos específicos), el impuesto sobre la renta personal, el ISR a la renta de las empresas y los esquemas de contribuciones especiales destinados al financiamiento de los sistemas de seguridad social en los países de la región. Solo con esta mirada integral, y con un énfasis explícito en los aspectos de equidad distributiva y de sostenibilidad ambiental que facilite la economía política de las reformas, será viable encarar procesos de reforma tributaria con la legitimidad social y el respaldo político indispensables para garantizar cambios progresivos y duraderos.

La expectativa recaudatoria no debiera ser, sin embargo, un argumento en contra del necesario fortalecimiento de estos instrumentos tributarios. Por el contrario, el desarrollo de una reforma tributaria solvente, equitativa, sostenible y equilibrada entre los distintos componentes de la estructura impositiva debería entenderse como una condición necesaria (pero no suficiente), en términos de suficiencia y equidad, para justificar una nueva agenda de reforma tributaria, en la cual los Gobiernos se hagan cargo de la importancia que tiene para los países de América Latina el recurso a modalidades impositivas con contribuyan a apoyar los objetivos distributivos y medioambientales.

Es por ello que, para los países de la región, resulta ineludible combinar la implementación de reformas que actualicen los sistemas tributarios en términos de imposición a la propiedad junto con atender a los desafíos pendientes para poder financiar la brecha fiscal acrecentada por la pandemia. Aún con diferentes realidades y trayectos recorridos, los Gobiernos deberán continuar fortaleciendo

la recaudación de los impuestos tradicionales. La nueva agenda tributaria postpandemia, entonces, deberá también retomar algunos de los lineamientos de reforma que ya se podían identificar algunos años atrás para la mayoría de los países y en los cuales aún se percibe un amplio espacio para generar mejoras significativas.

En términos de coordinación tributaria internacional (CEPAL, 2020; Jiménez, Ocampo, Valdés y Podestá, 2020) si bien han existido avances gracias a diversas iniciativas de cooperación internacional, a las cuales han adherido gran parte de los países de América Latina, como aquellas acciones relacionadas con el Proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Sharing) empujada por la OCDE, los problemas de desviación de los beneficios empresariales hacia localidades de baja o nula tributación y la competencia fiscal nociva que acompaña este proceso, aún siguen teniendo efectos significativos sobre los países de la región. El aprovechamiento de sinergias entre la cooperación internacional y las medidas de política nacional podría acercar a los países hacia un contexto de mayor justicia internacional, donde los Gobiernos vayan recuperando su capacidad de elegir de manera autónoma el nivel efectivo de sus ingresos y gastos fiscales, y el alcance redistributivo de su política nacional, al tiempo que respeten el derecho de los demás Gobiernos para ejercer estas facultades.

La cooperación fiscal internacional ha resurgido —a instancias de EE. UU., la OECD, el G20 y el G7— con bríos tal vez nunca alcanzados en la historia de la tributación internacional, con propuestas de creación de una tasa mínima global del 15 % sobre las rentas de las actividades empresariales de las grandes empresas (con avances reales en 2023 y generalizar en el año 2024) para combatir la elusión fiscal y la transferencia de beneficios a jurisdicciones de baja o nula tributación, situación ésta, que adquiere importancia en la recolección de la información necesaria para determinar la riqueza, que serviría de soporte para el fortalecimiento de la imposición patrimonial.

Las reformas tributarias planteadas requerirán un mayor diálogo interdisciplinario en que los expertos tributarios, necesariamente, deberán interactuar con especialistas de otras disciplinas, que

incorporen un espectro amplio de perspectivas, que abarcan dimensiones sociales, políticas y económicas.

## **Bibliografía**

Ahmad, Ehtisham; Brosio, Giorgio, y Juan Pablo Jiménez (2019). Options for retooling property taxation in Latin America. *Serie Macroeconomics of Development* (202), ECLAC, Santiago de Chile.

Ahmad Ehtisham; Brosio, Giorgio, y Jelle Gerbrandy (2018). *Property taxation, Economic features, revenue potential and administrative issues in a development context*. Bruselas: Comisión Europea.

Amarante, Veronica, y Jiménez, Juan Pablo (2015). Desigualdad, concentración y altas rentas en América Latina. En Juan Pablo Jiménez (ed), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. CEPAL.

Alvaredo, Facundo; Garbinti, Bertrand, y Piketty, Thomas (2017). On the Share of Inheritance in Aggregate Wealth: Europe and the USA, 1900-2010. *Economica*, 84 (334), 239-260.

Atkinson, Anthony, y Stiglitz, Joseph (1976). The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics*, 6, 55-75.

Bagchi, Sutirtha, y Svejnar, Jan (2013). Does Wealth Inequality Matter for Growth? The Effect of Billionaire Wealth, Income Distribution, and Poverty. *IZA DP* (7733).

Bahl, Roy y Bird, Richard. (2008). Tax policy in developing Countries: Looking back and forward. *National Tax Journal*, LXI (2).

Balestra, Carlotta, y Tonkin, Richard (2018). Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database. *OECD Statistics Working Papers*, (2018/01). París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7e1bf673-en>

Barreix, Alberto, Garcimartin, Carlos, y Marcio Verdi (2020). Ideas para una mejor tributación en la post-crisis del covid-19. En M. Capello; H. Eguino; J. P. Jiménez y J. Suárez Pandiello (eds.), *Los desafíos de las finanzas intergubernamentales ante el covid-19*. Asociación Iberoamericana de Financiación Local [AIFIL].

Benítez, Juan Carlos, y Velayos, Fernando (2017). *Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT].

BID. (2020). *La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe*. [Base de datos].

Brueckner, Markus y Lederman, Daniel (2018). Inequality and economic growth: the role of initial income. *Journal of Economic Growth*, 23 (3).

Brzezinski, Michael; Sałach, Katarzyna, y Wroński, Marcin (2019). Wealth inequality in Central and Eastern Europe: evidence from joined household survey and rich lists' data. *Working Papers*, (09). Faculty of Economic Sciences, University of Warsaw.

Brumby, John, y Keen, Michael (2018). *Revolucionarios y denunciantes: La tributación de la riqueza*. IMF

Bird, Richard (1991). The Taxation of Personal Wealth in International Perspective. *Canadian Public Policy*, 17 (3), 322-334.

Cabral, Marika y Hoxby, Caroline (2012). *The hated property tax: salience, tax rates, and tax revolts*. [Technical report]. National Bureau of Economic Research.

CEPAL (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020: la política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (covid-19)*. Santiago de Chile.

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL (2020a). *Dimensionar los efectos del covid-19 para pensar en la reactivación*. [Informe Especial covid-19 N.º 2].

CEPAL (2020b). *El desafío social en tiempos de covid-19*. [Informe Especial covid-19 N.º 3].

CEPAL (2020c). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del covid-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. [Informe Especial covid-19 N.º 5].

CEPAL (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Chamley, Christophe (1986). Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives. *Econometrica*, 54 (3), 607-622. doi:10.2307/1911310

Christiansen, Vidar y Matti Tuomala (2008). On Taxing Capital Income with Income Shifting. *International Tax and Public Finance*, 15, 527-545.

CIAT (2017). *Manual de Política y técnicas tributarias del CIAT*. Capítulo 14: La imposición patrimonial.

Credit Suisse (2019a). *Global Wealth Report 2019*. Credit Suisse Research Institute.

Credit Suisse (2019b). *Global Wealth Databook 2019*. Credit Suisse Research Institute.

D'Arcy Conor, y Gardiner, Laura (2017). The generation of wealth: Asset accumulation across and within cohorts. *Resolution Foundation*. <http://www.resolutionfoundation.org/publications/the-generation-of-wealth-asset-accumulation-across-and-within-cohorts/>

Davies, James, y Shorrocks, Anthony (2000). The distribution of wealth. *Handbook of Income Distribution*, 1, 605-675.

Davies, James; Lluberas, Rodrigo, y Shorrocks, Anthony (2017). Estimating the Level and Distribution of Global Wealth, 2000–2014. *Review of Income and Wealth*, 63 (4), 731-759

De Cesare, Claudia, (ed.) (2016). *Sistemas del Impuesto Predial*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Farhi, Emmanuel; Sleet, Christopher; Werning, Ivan, y Yeltekin, Servin (2012). Non-linear Capital Taxation Without Commitment. *Review of Economic Studies*, 79, 1469-1493.

Freund, Caroline, y Oliver, Sarah (2016). The Origins of the Super-rich: The Billionaire Characteristics Database. *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, (16-1).

Gómez Sabaini, Juan Carlos, y Jiménez, Juan Pablo (2017). La Tributación en los Gobiernos subnacionales. Capítulo III. En *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas / CEPAL / Comisión económica para América Latina y el Caribe.

Gerritsen, Aart; Jacobs, Bas; Rusu, Alexandra Victoria, y Spiritus, Kevin (2020). *Optimal Taxation of Capital Income with Heterogeneous Rates of Return*. [Working Paper], Erasmus University Rotterdam.

Golosov, Mikhail; Tsyvinski Aleh., y Ivan Werning (2006). *New Dynamic Public Finance: A User's Guide*. *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press.

Grégoire-Marchand, Pauline (2018). *La fiscalité des héritages: connaissances et opinions des Français*, France Strategy Document de Travail 2018-02.

Henrekson, Magnus, y Waldenström, Daniel (2016). Inheritance taxation in Sweden, 1885–2004: the role of ideology, family firms, and tax avoidance. *The Economic History Review*, 69, 1228-1254.

Hills, John (2015). *Good times, bad times: The welfare myth of them and us*. Bristol: Policy Press.

IMF (enero de 2014). *Fiscal policy and income inequality*. Washington D. C.

IMF (abril de 2020). *Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al covid-19*.

IMF (2021). *Fiscal Monitor 2021*. Washington D. C.

Islam, Rabiul (2018). Wealth inequality, democracy and economic freedom. *Journal of Comparative Economics, Elsevier*, 46 (4), 920-935.

Hailemariam, Abebe; Dzhumashev, Ratbek y Shahbaz Muhammad (2020). Carbon emissions, income inequality and economic development. *Empirical Economics, Springer*, 59 (3), 1139-1159.

Jiménez, Juan Pablo, y Solimano, Andrés (2011). Elites económicas, desigualdad y tributación. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*. CEPAL..

Jiménez, Juan Pablo; Mahon, James; Lorenzo, Fernando, y Gustavo Viñales (2021). *Es hora de gravar la riqueza en América Latina*. Montevideo: Laboratorio Fiscal y Tributario CINVE.

Jiménez, Juan Pablo; Ocampo, José Antonio; Podestá, Andrea, y Maria Fernanda Valdés (2020). *Explorando sinergias entre la cooperación tributaria internacional y los desafíos tributarios latinoamericanos en tiempos de covid-19*. Editorial CEPAL. LC/TS.2020/104.

Judd, Kenneth (1985). Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model. *Journal of Public Economics*, 28, 59-83.

Kaldor, Nicholas (1956). *Indian Tax Reform*. Ministry of Finance, Government of India.

Jakobsen, Katrine; Jakobsen, Kristian; Kleven, Henrik, y Zucman, Gabriel. (2020). Wealth Taxation and Wealth Accumulation: Theory and Evidence from Denmark. *Quarterly Journal of Economics*, 135, (1), 329-388.

Kopczuk, Wojciech (2013). Taxation of Intergenerational Transfers and Wealth. En A. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, y E. Saez, (eds), *Handbook of Public Economics*, 5. Elsevier.

Kopczuk, Wojciech (2019). Comment on “Progressive Wealth Taxation” by Saez and Zucman, *Brookings Papers on Economic Activity*, 512-526.

Kuziemko Ilyana, Norton Michael, Saez, Emmanuel, y Stantcheva, Stefanie (2015). How elastic are preferences for redistribution? Evidence from randomized survey experiments. *Am Econ Rev*, 105 (4), 1478-1508. <https://doi.org/10.1257/aer.20130360>



Landais, Camille; Saez, Emmanuel, y Zucman, Gabriel (2020). *A progressive European wealth tax to fund the European covid response*. CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>

Latinobarómetro (2020). *Informe Chile 2020*.

Lange, Glenn-Marie, Wodon, Quentin, y Carey, Kevin (2018). *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington, D. C: World Bank. 10.1596/978-1-4648-1046-6.

Lehner, Moris (2000), The European Experience with Wealth Tax: Comparative Discussion. *Tax Law Review*, 53 (4), 615-692.

Lessmann, Christian y Seidel, Andre (2017). Regional inequality, convergence, and its determinants - A view from outer space. *European Economic Review*, 92 (C), 110-132.

OECD (2017). *Estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras*. Segunda edición.

OCDE (abril de 2018a). *Fiscalidad del ahorro de los hogares*.

OCDE (abril de 2018b). *El papel y diseño de los impuestos sobre el patrimonio neto*.

OCDE (mayo de 2020a). *Impuestos y política fiscal en respuesta a la crisis del coronavirus*.

OCDE (2020b). *Reformas de la política fiscal 2020: OCDE y economías asociadas seleccionadas*.

OCDE (2021a). *Transparencia Fiscal en América Latina 2021. Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este*. Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales. OCDE.

OCDE (mayo de 2021b). Inheritance taxation in OECD countries. *Tax Policy Studies*.

OECD (2021c). *OECD.stat*.

OECD et al. (2020). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.

Ondetti, Guillermo (2021). *Property Threats and the Politics of Anti-Statism: The Historical Roots of Contemporary Tax Systems in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oxfam (2020). *¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la covid-19 en América Latina y el Caribe*.

Paez, Sergio y Guillermo Oglietti (2020). *¿Cuánto podría recaudar el impuesto a las grandes fortunas en América Latina?* Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica [CELAG].

Peacock, Alan, y Wiseman, Jack (1961). *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. Princeton University Press.

Piketty, Thomas (2003). Income Inequality in France, 1901-1998. *Journal of Political Economy*, 111 (5), 1004-1042.

Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.

Piketty, Thomas, y Gabriel Zucman (2014). Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries 1700–2010. *The Quarterly Journal of Economics*, 29 (3), 1255-1310.

Piketty, Thomas y Saez, Emmanuel (2013). A Theory of Optimal Inheritance Taxation. *Econometrica*, 81 (5), 1851-1886.

Rosengard, Jay (2012). The Tax Everyone Loves to Hate. Principles of Property Tax Reform. En W. J. McCluskey W. L., Cornia,

G. C., y L. C. Walters (eds.) *A Primer on Property Tax: Administration and Policy* (pp. 173-186). Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781118454343.ch7>

Saez, Emmanuel, y Stantcheva, Stefanie (2018). A Simpler Theory of Optimal Capital Taxation. *Journal of Public Economics*, 162, 120-142.

Saez, Emmanuel, y Zucman, Gabriel (2019a). Progressive Wealth Taxation. *Brookings Papers on Economic Activity*, 437-511.

Saez, Emmanuel, y Zucman, Gabriel (2019b). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. Orell Fuessli.

Saez, Emmanuel (2002). The Desirability of Commodity Taxation Under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes. *Journal of Public Economics*, 83, 217-230.

Sandford, Cedric, y Oliver Morrissey (1985). The Irish Wealth Tax: A Case Study in Economics and Politics. *The Economic and Social Research Institute Paper*, 123.

Scheuer, Florian, y Slemrod, Joel (2021). Taxing Our Wealth. *Journal of Economic Perspectives*, 35 (1), 207-30.

Scheve, Kenneth, y Stasavage, David (2016). *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*. Princeton: Princeton Univ. Press.

Scheuer, Florian (2014). Entrepreneurial Taxation with Endogenous Entry. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6, 126-163.

Scheuer, Florian, y Slemrod, Joel (2021). Taxation and the Super-rich. *Annual Review of Economics*, 12, 189-211.

- Scheuer, Florian, y Werning, Ivan (2017). The Taxation of Superstars. *Quarterly Journal of Economics*, 132, 211-270.
- Scheuer, Florian, y Wolitzky, Alexander (2016). Capital Taxation under Political Constraints. *American Economic Review*, 106, 2304-2328.
- Sheffrin, Steven (2010). Fairness and Market Value Property Taxation. En R. Bahl R. Martínez-Vázquez, J. and J. Youngman (eds.), *Challenging the conventional wisdom on the property tax*, (241-262). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sevilla Segura, Jose, (2004). *Política y Técnica Tributarias. Instituto de Estudios Fiscales*. Manuales de la Escuela de la Hacienda Pública. Madrid.
- Slack, Enid, y Bird, Richard (2014). The Political Economy of Property Tax Reform. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, (18). OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en>
- Slemrod, Joel (2001). A General Model of the Behavioral Response to Taxation. *International Tax and Public Finance*, 8, 119-128.
- Slemrod, Joel (2018). Is This Tax Reform, or Just Confusion? *Journal of Economic Perspectives*, 32 (4), 73-96.
- Stantcheva, Stefanie (2020). Understanding Tax Policy: How Do People Reason? *NBER Working Paper*, 27699. National Bureau of Economic Research.
- Stiglitz, Joseph; Sen Amartya, y Fitoussi, Jean Paul (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. IEP.
- Stiglitz, Joseph (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York: W.W. Norton & Co.

Straub, Ludwig, y Werning, Ivan (2020). Positive Long-Run Capital Taxation: Chamley-Judd Revisited. *American Economic Review*, 110, 86-119.

Tanabe, Noboru (1967). The Taxation of Net Wealth. *Staff Papers* (International Monetary Fund), 14, 124-168.

Tanzi, Vito (diciembre de 2011). Equity, transparency, cooperation and the taxation of high worth individuals. *Paper presented at the International Tax Dialogue Conference*. New Delhi.

Tax Foundation (2015). *Estate and Inheritance Taxes around the World*. <https://taxfoundation.org/estate-and-inheritance-taxes-around-world/>

Viñales, Gustavo; Grau, Carlos, y Alonso, Cecilia (2021). *La pandemia covid-19 y los impuestos a la riqueza*. Montevideo: Laboratorio Fiscal y Tributario CINVE.

Webber, Caroline, y Wildavsky, Aaron (1986). *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. New York: Simon and Schuster.

Werner, Alejandro; Ivanova, Anna, y Takuji Komatsuzaki (8 de febrero de 2021). *Latin America and Caribbean's Winding Road to Recovery*. IMF Blog.

World Bank (2021). *Un impuesto sobre el patrimonio para abordar cinco disrupciones globales*. World Bank Blogs.

# Panorama de la riqueza y su distribución en América Latina y el Caribe 2012-2021

*Jonathan Báez Valencia y Gonzalo Silva Zambrano*

■ Doi10.54871/ca24d14r

## **Introducción**

Los estudios sobre la estimación de la riqueza y cómo se distribuye en América Latina y el Caribe son limitados (Jiménez y Solimano, 2012), a diferencia de los existentes a nivel mundial (Pfeffer y Waitkus, 2021). Esto como parte de la opacidad de la información en la que se desenvuelven sus propietarios: elites económicas. Por lo tanto, es trascendental avanzar en estudios que den cuenta del nivel, lugar y apropiación de la riqueza en una serie de tiempo considerable que permita observar las tendencias de cada país en la región y que, en la medida de lo posible, permita realizar comparaciones entre ellos. Desde esa perspectiva, este capítulo tiene como objetivo presentar dicha información para los países de la región en el periodo 2012-2021 con información del Global Wealth Databook. Los resultados muestran la evolución y la desigualdad –medida por el índice de Gini–, además de bosquejar sus trayectorias y una posible hipótesis de sus causas: la tenencia de la vivienda.

La estructura del artículo tiene como primer elemento un acercamiento analítico, así como la operacionalización empírica sobre la riqueza. A continuación, se presenta el método y fuentes de

información utilizados. En la tercera parte se presentan los resultados a nivel de país tanto de la evolución del nivel hasta su distribución en el periodo antes mencionado. En la cuarta parte se esboza un contraste de la hipótesis de la tenencia de la vivienda como la causa principal de la desigualdad de la riqueza, planteada por Pfeffer y Waitkus (2021) para los países del centro. Para finalizar se plantean algunas conclusiones sobre los hallazgos observados.

## ¿La riqueza?

A pesar de ser un elemento de profundo debate, su definición y operacionalización práctica para hacerla medible aún se encuentra en la superficie. No obstante, para fines operativos y, en función de la información disponible, se entiende por riqueza a la suma del valor de mercado de todos los activos financieros y no financieros, menos la totalidad de todas las deudas, de un hogar o una persona. La totalidad de riqueza puede ser estimada a nivel de país por medio de los agregados de las cuentas nacionales, en países donde se haga la secuencia completa (Credit Suisse Research Institute, 2021; Piketty, 2014) Además, con la ayuda de registros administrativos y encuestas se puede conocer la riqueza a nivel de hogares o personas. Sin embargo, no todos los países levantan esta información, por lo que algunos institutos de investigación se dedican a realizar estimaciones para conocer cómo se distribuye a este nivel. Se sugiere que los activos no financieros (casas, terrenos, automóviles, etcétera) están más expandidos entre los hogares, sin embargo, son los activos financieros (acciones, bonos, certificados de depósitos, etcétera) los bienes que actualmente hacen una gran diferencia en la distribución de la riqueza sobre todo en el decil de la población con mayor riqueza y en los países de altos ingresos.

Se suele diferenciar entre capital, riqueza y patrimonio, pero hacer esta distinción es complicado en la práctica. Se utiliza “capital” para denominar aquellos activos dedicados exclusivamente a

la producción y que han sido acumulados por el hombre. Bajo esta denominación las tierras y los recursos naturales no podrían denominarse capital, sino más bien como riqueza, ya que no han sido acumulados. Incluso, habría dificultad para clasificar el valor de los edificios, ya que es complejo separar el valor de la construcción de los terrenos sobre los que están construidos; o para separar el valor de aquellas tierras vírgenes de las múltiples mejoras realizadas por el ser humano (sistemas de riego, barbecho, etcétera) (Piketty, 2014). Por lo tanto, para este estudio, es factible utilizar riqueza y capital como sinónimos casi perfectos.

Existe un número limitado de estudios que abordan la distribución de la riqueza en América Latina y el Caribe en un periodo de análisis considerable y actualizado. Entre ellos se encuentran los de Davies et al. (2008), que realiza un análisis y estimaciones a nivel global. De este trabajo pionero se desprenden otros estudios como los de Solimano (2015), con información que ronda el año 2000. Entre las investigaciones más recientes se observa la de Pfeffer y Waitkus (2021) que utiliza la base de datos Luxembourg Wealth Study Database [LWS], que es una base de datos armonizada con datos países, a nivel de hogares y de adultos; sin embargo, no se incluyen a los países de Latinoamérica debido a la escasez de fuentes de información. Una situación similar a la base de datos World Inequality Database.

Existen iniciativas aisladas por países para analizar la dinámica de la riqueza. En el caso de Ecuador, por ejemplo, Deere y Contreras Díaz (2011) implementan una encuesta basada en activos. En Chile, Uruguay y México se realizan encuestas para estimar el nivel de riqueza a nivel de hogares (Sanroman et al., 2016; Del Castillo, 2017; Banco Central de Chile, 2022). Sin embargo, para el resto de los países de la región se recolecta muy poca o no se recolecta información acerca de la distribución de la riqueza.

La riqueza inmobiliaria constituye el mayor componente individual de la riqueza de las familias ubicadas en los percentiles medios de riqueza (Wolff, 2016). En varios países la vivienda es la principal forma de acumulación de riqueza. Sin embargo, es en la vivienda



donde se contrasta la desigualdad, se materializa y es más visible (Aalbers y Christophers, 2014). Existen varias formas donde se resalta la desigualdad espacial, una de ellas se presenta a través de tugurios (favelas, barriadas); en la mayoría de las personas arrendatarias; en aquellos hogares donde la propiedad de la vivienda es menos representativa debido a que tienen un menor valor de uso o de cambio porque el dueño real es el prestamista hipotecario; e incluso la desigualdad resalta en el número creciente de personas que decide prestar servicios domésticos internos (puertas adentro) (Elizondo Salazar, 2016).

Por medio de la vivienda también se refuerza la *dislocación espacial*, debido a que la mala ubicación de los hogares impide a las personas recibir servicios básicos, servicios de salud, educación y recreación. De igual manera, puede aumentar el riesgo a inundaciones, contaminación, crimen, entre otros problemas, lo que conlleva a la desigualdad territorial (Acioly et al., 2017; Olmedo, 2016; Elizondo Salazar, 2016).

Mediante un análisis contrafactual se sugiere que la desigualdad en la posesión de activos, principalmente la vivienda, es el principal factor que ayuda a explicar altos valores en el indicador desigualdad de la riqueza (Pfeffer y Waitkus, 2021a). Se observa una correlación negativa: países con altas tasas de propiedad de vivienda, en promedio, se asocian con menores niveles de desigualdad y concentración de la riqueza (Kaas et al., 2019; Pfeffer y Waitkus, 2021a) Se argumenta que la variación a nivel nacional de la riqueza está correlacionada con la distribución de la vivienda y esta a su vez está relacionada con la financiarización y la dinámica de los mercados de vivienda, esferas institucionales que en primera instancia, están por fuera del mercado laboral.

En nuestra opinión, la financiación y la dinámica del mercado de la vivienda, es decir, las esferas institucionales ajenas al mercado laboral y a los ámbitos clásicos del Estado del bienestar, determinan de manera crucial la situación de la vivienda. (Pfeffer y Waitkus, 2021, p. 24)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Traducción de los autores.

Existen muy pocos estudios acerca de la concentración de la vivienda y distribución de la riqueza entre países debido a que muy pocos países recolectan datos sobre la riqueza, sobre todo en América Latina (Alarco Tosoni y Castillo García, 2020).

Por estos motivos, el presente estudio tiene como objetivo presentar información del nivel de riqueza y su distribución con una metodología consistente y comparable para América Latina y el Caribe en el periodo 2012-2021. A continuación, se presenta brevemente la metodología y los datos utilizados, los resultados y una breve discusión de los resultados obtenidos.

## **Método y datos**

Para el presente análisis se utilizaron los datos del Instituto de Investigaciones del Credit Suisse [CSRI], la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y el Banco Mundial [BM]. La metodología de las estimaciones del CSRI se puede dividir en dos partes: recolección de información o estimación del nivel de riqueza de los países y, la segunda, la estimación de la distribución de la riqueza dentro de los países. La primera etapa empieza mediante la recolección de información a partir de las “Hojas de Balance de los Hogares” y encuestas sobre la riqueza. La población de los países que mantienen al menos un método de recolección de información de riqueza representa aproximadamente al 66 % de la población global. Para estimar la riqueza en países que no recolectan información se utilizan técnicas de regresión lineal.

La segunda parte consiste en estimar el patrón de la tenencia de la riqueza dentro de las naciones. Existen datos directos de la distribución de la riqueza en treinta y tres países, para el resto se utiliza la relación entre la distribución de la riqueza y la distribución de ingresos. Para mejorar el ajuste en la parte superior de la distribución de la riqueza, la cual es la más susceptible de ser subestimada, la metodología del CSRI utiliza los datos de listas de millonarios,

principalmente aquella elaborada por *Forbes* (Credit Suisse Research Institute, 2021; Davies, 2008; Davies et al., 2017).

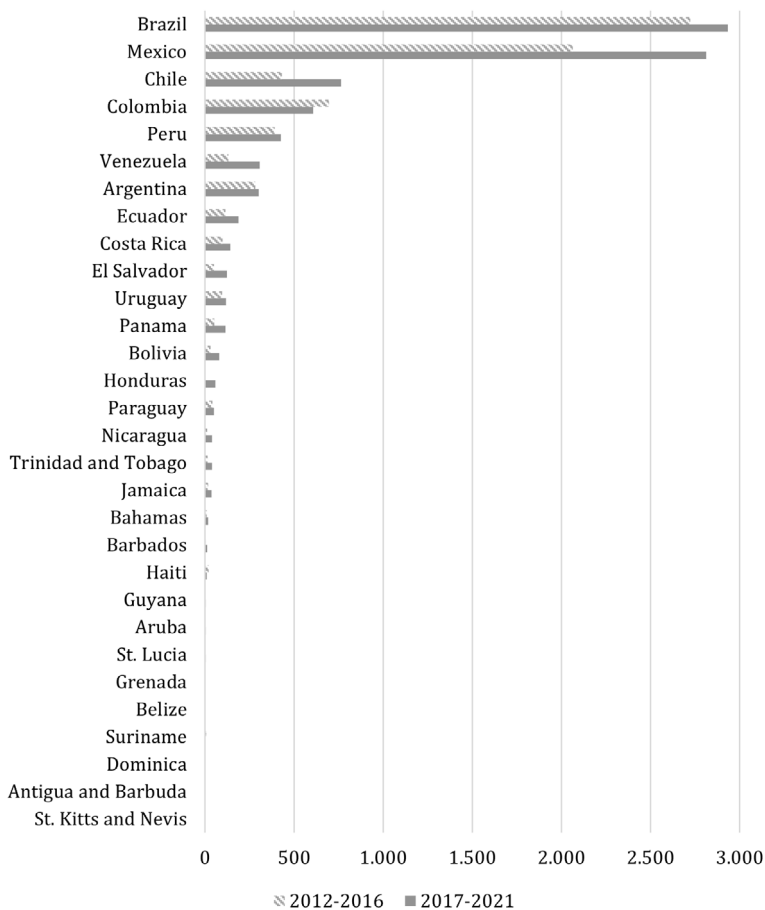
Existen críticas acerca de la consistencia de los datos de la distribución de riqueza estimados por el CSRI. Las estimaciones econométricas no alcanzan a reflejar la posesión de pequeños activos de los hogares más pobres, así como tampoco pueden reflejar la riqueza oculta en paraísos fiscales. Sin embargo, es un estudio exhaustivo y uno de los pocos esfuerzos realizados para estimar la distribución de la riqueza en los países de Latinoamérica. Las deficiencias provienen, sobre todo, de las escasas fuentes de información acerca de la riqueza (Oxfam, 2016). En efecto, este estudio no tiene como objetivo una propuesta impositiva,<sup>2</sup> sino una aproximación consistente en el tiempo de las tendencias de la riqueza y su distribución en la región analizada, por lo que se utiliza la información disponible del CSRI. Esta base, a pesar de sus limitaciones, es una estimación sistemática que debe dar lugar a mejorar los registros de la riqueza en la región.

## Resultados

Para facilitar el análisis, se ha realizado un promedio de los indicadores de riqueza para dos periodos, el primero de 2012 a 2016 y el segundo de 2017 a 2021. En el gráfico 1 se puede observar que en la mayoría de los países (excepto en Colombia, Haití y Surinam) el promedio de riqueza aumentó entre el periodo 2012-2016 al 2017-2021. Eso implica que el *stock* de capital que se está acumulando en los países de América Latina y el Caribe tiende a aumentar su nivel de forma considerable. Entre los principales países con mayor riqueza de la región se encuentran Brasil, México, Chile, Colombia, Perú, Venezuela, Argentina y Ecuador.

<sup>2</sup> Para este fin se recomienda ver el informe de Oxfam (2023).

**Gráfico 1. Riqueza total promedio de los países de América Latina y el Caribe, periodo 2012-2016 y 2017-2021 en millones de dólares**



Notas: los países de Aruba y Honduras no disponen de información para el periodo 2012-2016. Por otro lado, St. Kitts and Nevis no dispone de información para el periodo 2017-2021.

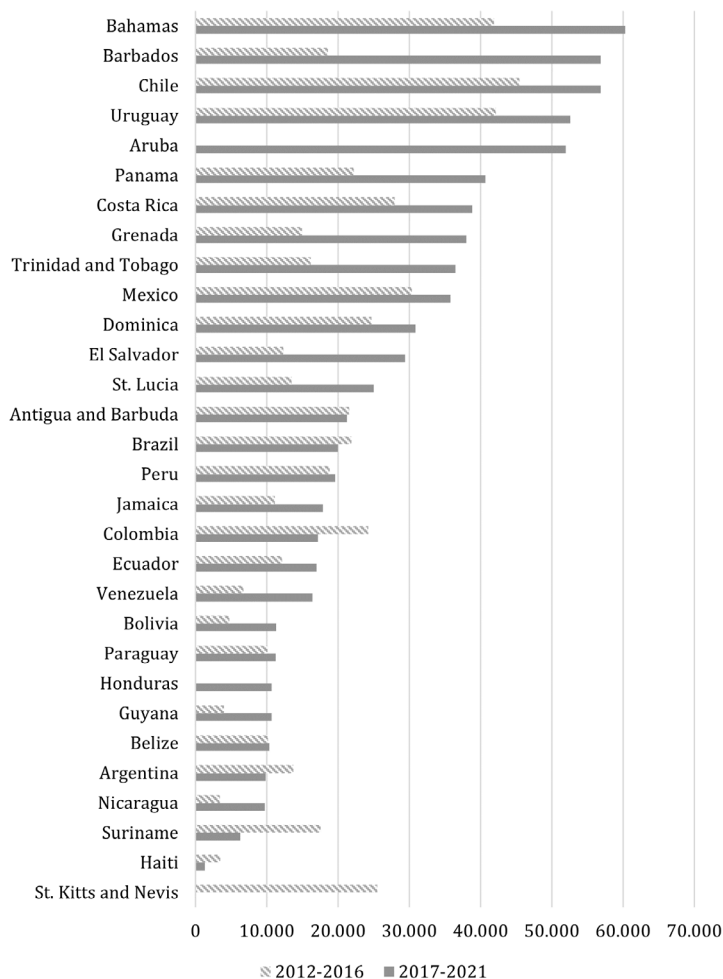
Fuente: Global Wealth Databook.

Elaboración propia.

El aumento entre los periodos estudiados se replica en la riqueza por adulto promedio. Sin embargo, el orden de países se transforma. De tal manera que Bahamas, Barbados, Chile, Uruguay, Aruba, Panamá y Costa Rica aparecen como los países con mayor nivel de riqueza por adulto (Gráfico 2). Lo que resulta interesante es que estos países figuran como aquellos que tienen una alta opacidad financiera, es decir, son territorios que son utilizados para ocultar los beneficiarios finales de la riqueza acumulada. En ese sentido, los dos primeros territorios ocupan los puestos 22 y 63 de un ranking con 141 territorios. Por otro lado, Chile ocupa el puesto 73, Uruguay el 71, Aruba el 75, Panamá el 18 y Costa Rica el 105 (Tax Justice Network, 2022).

¿Cómo comprender este comportamiento de la riqueza en América Latina y el Caribe? Los territorios antes mencionados y la opacidad financiera que los caracteriza muestran una situación específica de dos caras. Por un lado, no toda la riqueza corresponde a residentes de este territorio y, por tanto, personas de todos los rincones del mundo escogen estas jurisdicciones para ocultar su nivel de riqueza. Por otro lado, los residentes de América Latina y el Caribe tienen su riqueza en otros lugares del mundo, también de carácter opaco. En efecto, se estima que alrededor de 5,8 billones de dólares de la riqueza financiera se encuentra escondida en paraísos fiscales (Zucman, 2015, p. 55). Y por ello es por lo que existe esta transformación al analizar el nivel por adulto de riqueza en América Latina y el Caribe.

**Gráfico 2. Riqueza total promedio por adulto de los países de América Latina y el Caribe, periodo 2012-2016 y 2017-2021 en dólares**



Notas: los países de Aruba y Honduras no disponen de información para el periodo 2012-2016. Por otro lado, St. Kitts and Nevis no dispone de información para el periodo 2017-2021.

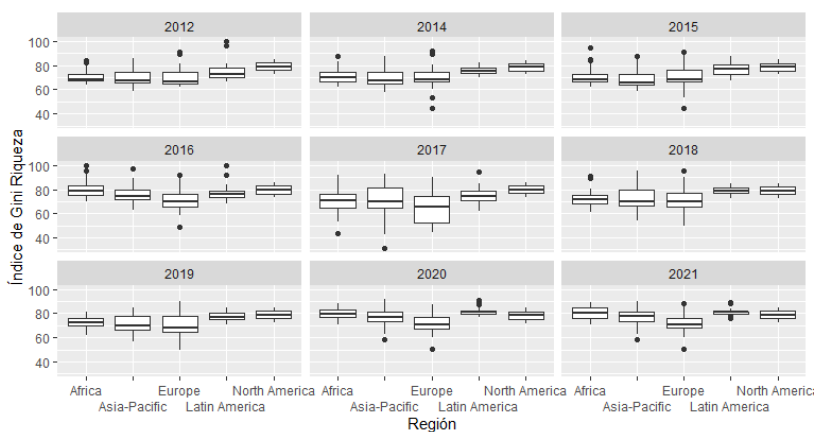
Fuente: Global Wealth Databook.

Elaboración propia.

## Desigualdad de riqueza en América Latina y Caribe

Los datos de la distribución de la riqueza estimados por el IRCS muestran que el índice de Gini promedio para Latinoamérica en 2012 era 74,9, mientras que en 2021 fue 81,3. Latinoamérica experimentó, después de África, el mayor aumento en la desigualdad entre 2012 y 2021. En 2021, Latinoamérica era la región con el mayor promedio de índice de Gini, lo que quiere decir que fue la región con peor distribución de la riqueza. Por otro lado, Europa era la región con menor desigualdad promedio, acorde a los datos del IRCS.<sup>3</sup>

*Gráfico 3. Diagrama de caja y bigotes del Índice de Gini de riqueza por regiones 2012-2021*



Nota: India y China no se consideran en la región de Asia para evitar una distorsión en los promedios regionales. No se toma en cuenta los datos para 2013 debido a la escasa cantidad de datos para este año.

Fuente: Global Wealth Databook.

Elaboración propia.

<sup>3</sup> Para un análisis de los promedios por región ponderados por el PIB véase (Alarco Tosoni y Castillo García, 2020).

A nivel individual, las estimaciones del CSRI colocan en 2019 a Países Bajos, Rusia, Suecia, EE. UU. y Brasil como los países con un coeficiente de Gini mayor a 85. Se sugiere que los datos de estimación de la riqueza son elevados en países como EE. UU. y Suecia debido a la calidad de las fuentes de información que son base de las estimaciones. Estos países mantienen el registro de Hojas de Balance para los hogares (*The Fed-Chart: Balance Sheet of Households and Nonprofit Organizations, 1952-2022, 2023*) (*Household Finances, 2023*). En países con escasas fuentes de información es probable que las estimaciones de la distribución de la riqueza estén subestimadas (Davies et al., 2017).

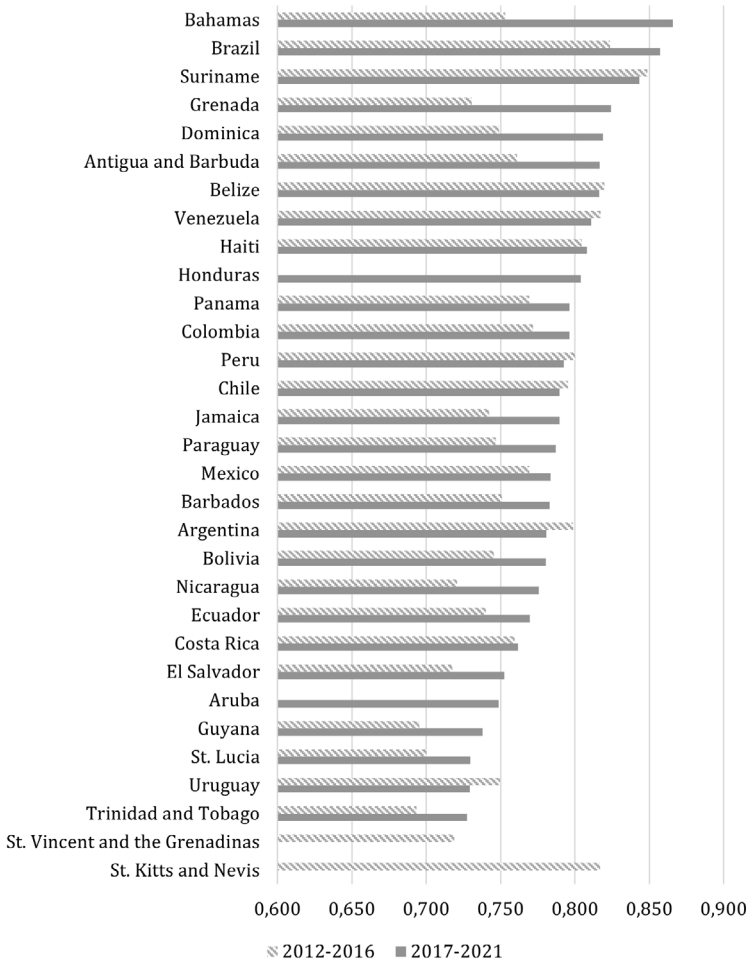
En el Gráfico 4 se observa el nivel promedio de desigualdad de riqueza, medido a través del coeficiente de Gini, permite distinguir trayectorias distintas en los periodos comprendidos entre 2012-2016 y 2017-2021 para los diferentes países. No obstante, se observa una tendencia marcada hacia el aumento de esta. De esa manera, del total de países, un 74 % tiene un aumento en la inequidad de riqueza, lo que muestra una profundización de esta problemática.

Existen por lo menos tres tipologías de países: i) los que tenían un alto nivel de desigualdad promedio de riqueza entre 2012 y 2016 y que en el periodo 2017-2021 muestran una disminución (Uruguay, Chile, Perú, Argentina, Venezuela, Belice y Surinam); ii) los países con un alto nivel de desigualdad de riqueza y que en el periodo 2017-2021 se incrementa el promedio de desigualdad (Haití, Costa Rica, México, Brasil, Panamá, Colombia, Barbados, Antigua y Barbuda y Bahamas) y; iii) aquellos países que tenían un bajo nivel de desigualdad de riqueza entre 2012 y 2016 y que aumenta en el periodo 2017-2021 (Ecuador, Bolivia, Paraguay, Jamaica, El Salvador, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Guyana, Nicaragua, Dominica y Granada).

Por otro lado, se observa (Gráfico 5) que no existe ningún caso de un país que tenga una baja desigualdad de riqueza y que en el periodo 2017-2021 disminuya aún más este nivel de desigualdad. En efecto, parece ser que una vez que un país alcanza el mínimo nivel de desigualdad de riqueza posible, es muy complicado disminuirlo aún más.



**Gráfico 4. Desigualdad promedio de riqueza en América Latina y el Caribe, periodos 2012-2016 y 2017-2021**

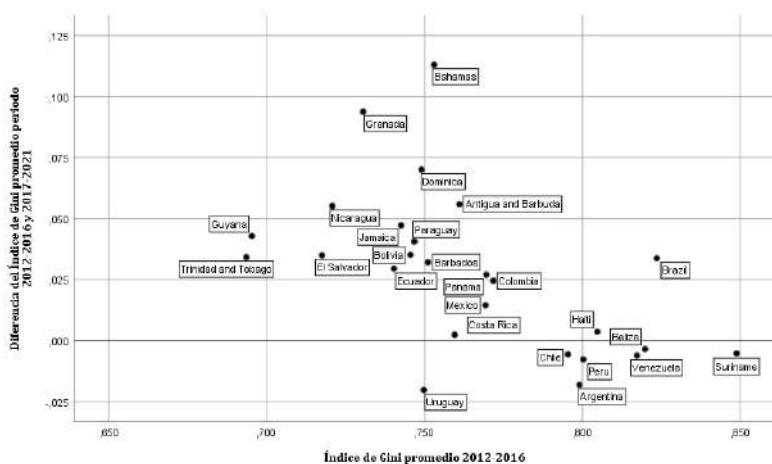


Notas: los países de Aruba y Honduras no disponen de información para el periodo 2012-2016. Por otro lado, St. Kitts y Nevis, así como St. Vincent y the Grenadinas no dispone de información para el periodo 2017-2021.

Fuente: Global Wealth Databook.

Elaboración propia.

*Gráfico 5. Variación del índice de Gini entre el periodo 2012-2016 y 2017-2021*



Fuente: Global Wealth Databook.

Elaboración propia.

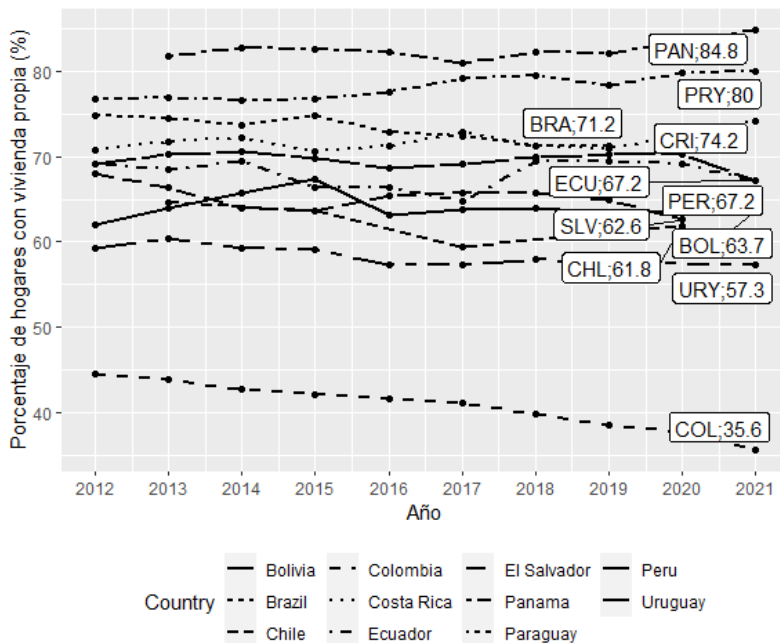
## Las causas de la desigualdad de riqueza en América Latina y el Caribe

En el estudio de Pfefer y Waitkus (2021) se considera a la tasa de hogares con vivienda propia como la variable principal que explica las variaciones en la desigualdad de riqueza entre países. Este trabajo se plantea replicar este estudio, por lo que se apega a esta hipótesis. Para ello, se utilizan los datos de la tenencia de la vivienda de los hogares, tomados de la CEPAL, que hace una recopilación por medio del Banco de Datos de Encuestas de Hogares [BADEHOG]. No se debe considerar como tenencia de la vivienda propia a aquellos hogares donde aún se está pagando el préstamo hipotecario, sin embargo, no hay información sobre esta condición en la base de datos de la CEPAL. De igual manera, no se tienen series disponibles para todos los países de la región, por lo que se toma el año 2019 que mantiene

información de once países (*Estadísticas e indicadores - CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, 2023*).

De la información recolectada se observa que, en Paraguay, Panamá con 80 %, Costa Rica y Brasil mantienen altas tasas de hogares con vivienda propia, superior al 70 %. Perú, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Chile y Uruguay con tasas entre el 57 % y el 67 %. Mientras que en Colombia se observan tasas significativamente bajas en comparación con el resto de los países de la región con 35% . Esto se observa en el Gráfico 6.

Gráfico 6. Porcentaje de hogares con vivienda propia 2012-2021



Fuente: Estadísticas e indicadores, CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, 2023.

Elaboración propia.

Para medir la correlación se utiliza el coeficiente correlación de Pearson, con pruebas de hipótesis para establecer que son distintos a cero. Además, se hace una regresión por el método de mínimos cuadrados ordinarios. Sin embargo, debido a la reducida cantidad de observaciones se sugiere el uso de una regresión con datos de Panel.

## **La relación entre la tasa de hogares con vivienda propia y la distribución de la riqueza**

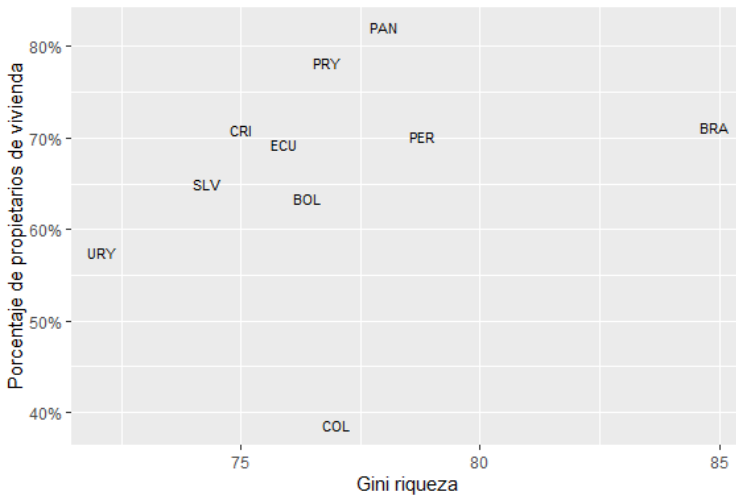
En el Gráfico 7 se ha elaborado un diagrama de dispersión entre la tasa de hogares con vivienda propia y el índice de Gini de riqueza en 2019. A simple vista, este diagrama sugiere la existencia de una relación positiva débil entre la distribución de la riqueza y la tenencia de la vivienda, lo cual es contrario a la hipótesis formulada por Pfeffer y Waitkus, (2021) en la cual países con mayores ratios de desigualdad de riqueza tienen menores tasas de tenencia de la vivienda.

El coeficiente correlación entre estas dos series es 0,2588, sin embargo, al realizar un contraste de la hipótesis por medio del método de Pearson, no se rechaza la hipótesis nula de que la correlación sea diferente de cero, con un 95 % de confianza (p-valor: 0,472).

Para complementar el análisis se realiza un análisis de regresión por MCO. Los resultados obtenidos se muestran en la Tabla 2. La región de América Latina tiene gran heterogeneidad entre las regiones más ricas y las más pobres, se considera como una “singularidad” de la región. Un estudio muestra que la comparación de las divisiones administrativas con mayor y menor PIB per cápita en la OCDE rara vez llega más allá de dos, en Latinoamérica la región más rica supera ocho veces la región más pobre. Esto se puede apreciar en la Tabla 1. Con la presencia de la heterogeneidad en la región como base, además de que las tasas de hogares con vivienda propia muy similares a las registradas en países europeos, se puede argumentar que la diferencia de riqueza entre países se podría reflejar en la calidad de la vivienda, en lugar de la posesión. Por lo que se podría utilizar el

déficit de habitacional como un medio para explicar las diferencias en la distribución de riqueza.

*Gráfico 7. Diagrama de dispersión entre el índice de Gini de Riqueza y el porcentaje de hogares con vivienda propia en países de Latinoamérica 2021*



Fuente: Global Wealth Databook y CEPAL.  
Elaboración propia.

*Tabla 1. Razón entre PIB per cápita de la división administrativa con mayor y menor PIB per cápita en Latinoamérica y países de la OCDE*

País	Año	Región más rica	Región más pobre	Relación entre ambas regiones
<b>América Latina</b>				
Argentina	2005	Ciudad de Buenos Aires	Formosa	8,09
Bolivia	2006	Tarija	Potosí	3,55
Brasil	2006	Distrito Federal	Pauaú	9,22
Chile	2007	Antofagasta	Araucanía	4,48
Colombia	2007	Bogotá	Chocó	4,87

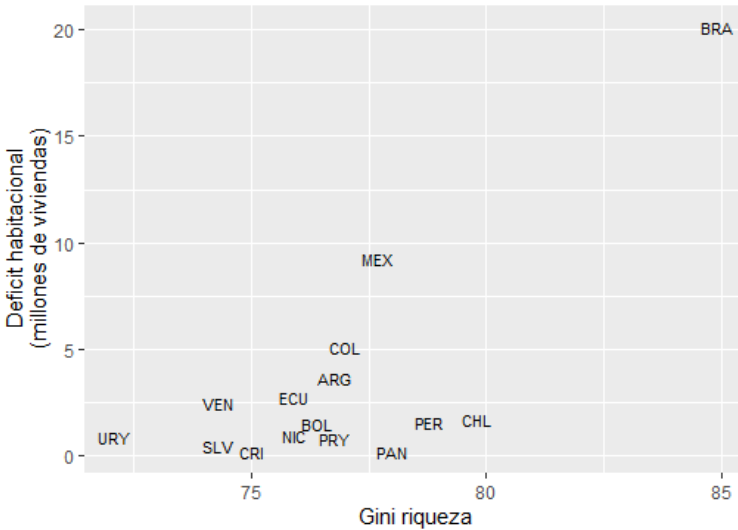
México	2006	Distrito Federal	Chiapas	6,07
Perú	2007	Moquehuá	Apurímac	7,57
<b>Países de la OCDE</b>				
Francia	2005	Isla de Francia	Languedoc-Roussillon	1,95
Italia	2005	Provincia autónoma de Bolzano	Campania	2,04
Japón	2005	Tokai	Okinawa	1,57
República de Corea	2005	Geyongnam	Jeju	1,88
Países Bajos	2005	West	Oost	1,31
España	2005	Madrid	Extremadura	1,92
Suecia	2005	Estocolmo	Östra Mellansverige	1,63

Fuente y elaboración: Domingo, 2016, p. 62.

El déficit habitacional se define como la diferencia entre el requerimiento y la disponibilidad de viviendas adecuadas en la sociedad, se puede dividir en dos componentes: el déficit cualitativo y el cuantitativo. El déficit cuantitativo considera la carencia de viviendas aptas para cubrir las necesidades habitacionales de los hogares que no poseen viviendas y, la segunda, “hace referencia a las deficiencias en la calidad de viviendas ya materializadas, ya sea por su composición, espacio o servicio” (Sánchez y Saldaña, 2022).

Para probar la hipótesis de que el déficit habitacional puede describir las variaciones en la desigualdad de la riqueza en países de Latinoamérica, se han recolectado datos del déficit habitacional para los países de Latinoamérica y con los datos de la distribución de la riqueza se ha elaborado un diagrama de dispersión (Gráfico 8). Se observa una relación positiva entre ambas variables, países con mayor desigualdad de la riqueza presentan un mayor número de viviendas con déficit habitacional.

Gráfico 8. Diagrama de dispersión entre la distribución de la riqueza y el déficit habitacional 2021



Nota: los datos del déficit habitacional corresponden al año más reciente con información disponible.

Fuente: Global Wealth Databook y Uniapravi.

Elaboración propia.

El coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0,748, con un nivel de confianza del 95 % (p-valor: 0,0013), se rechaza la hipótesis nula de un coeficiente de correlación igual a cero. De manera similar los resultados de la regresión lineal arrojan resultados estadísticamente significativos.

**Tabla 2. Resultado de los modelos de regresión de Gini de la distribución de la riqueza frente a las tasas de hogares con vivienda propia y el déficit habitacional**

Modelo	Coefficientes	R adjusted	p valor
<b>Tasa de hogares con vivienda propia</b>			
Gini = Constante + Tasa de propiedad de la vivienda	74,48*** + 0,040	0,0118	0,2922
Gini = Constante + Tasa de propiedad de la vivienda Q1 + Tasa de propiedad de la vivienda Q2	76,202*** + 0,03443 - 0,01149	-0,01015	0,6125
Gini = Constante + Tasa de propiedad de la vivienda Q1	75,58448*** + 0,02999	-0,000280	0,3266
Gini = Constante + Tasa de propiedad de la vivienda Q2	74,90657*** + 0,03118	-0,006725	0,5697
Gini = Constante + Ln (Tasa de propiedad de la vivienda Q1) + Ln(Tasa de propiedad de la vivienda Q2)	1,85785*** + 0,00699 + 0,00926	-0,01766	0,8837
Gini = Constante + Ln (Tasa de propiedad de la vivienda Q1)	1,870749*** + 0,009573	-0,007619	0,6279
Gini = Constante + Ln (Tasa de propiedad de la vivienda Q2)	1,84379*** + 0,02322	-0,008044	0,6605
<b>Déficit habitacional</b>			
Gini = Constante + déficit de vivienda (millones de viviendas)	75,4572*** + 0,4234**	0,527	0,00131**

Elaboración propia

## Discusión y conclusión

Altas tasas de hogares con vivienda propia no reflejan necesariamente menores niveles de desigualdad de riqueza entre países de Latinoamérica, a diferencia de la región europea, en donde se ha



hallado evidencia favorable a esta hipótesis. Presumiblemente, pese que existen tasas hogares con vivienda propia similares a Europa (entre 60 %-70 %), en Latinoamérica las viviendas no tienen una calidad uniforme en los materiales de construcción ni en el acceso a servicios. En lugar de eso, lo que resalta es la heterogeneidad entre los sectores más ricos y aquellos más pobres de la región. Los sectores con menos riqueza pueden tener vivienda propia, sin embargo, estas no tienen las características óptimas de habitabilidad o el acceso a los servicios básicos que las regiones más ricas.

A partir del coeficiente de correlación, se ha encontrado una relación positiva significativa entre los niveles de desigualdad de la riqueza y el déficit habitacional en los países de Latinoamérica. El déficit habitacional podría explicar las diferencias en la distribución de la riqueza de los países de Latinoamérica.

Pese a que en los países latinoamericanos se observan tasas de tenencia de vivienda propia elevadas, esto no significa que los hogares latinoamericanos no dependan del acceso a créditos hipotecarios para acceder a la vivienda o mejorar las condiciones de la vivienda. Se puede argumentar que en Latinoamérica predomina un modelo intensivo de crédito, en lugar de uno extensivo. Es decir, el crédito se concentra en las mismas personas y el mercado no se expande en diferentes personas (Van Gunten y Navot, 2018).

Mercados laborales más proteccionistas pueden facilitar el acceso a préstamos en el mercado hipotecario. Se ha observado que en Suecia y Países Bajos un aumento notable en hipotecas incluso más elevado que en los EE. UU. (Pfeffer y Waitkus, 2021a). Lo que permite argumentar que elevadas tasas de informalidad del empleo (*Panorama social de América Latina y el Caribe*, 2022) pueden dificultar el acceso a créditos y por lo tanto a las subvenciones que otorgan los gobiernos. Se sugiere que los subsidios a la demanda del sector de la vivienda tienen un problema de selección adversa, ya que las personas solo acceden al subsidio que otorga el gobierno solo si tienen acceso al crédito, cuando son precisamente las personas de altos ingresos las que pueden acceder al mercado de crédito y por lo tanto al

subsidio (Córdova, 2015). Además, los hogares que acceden al crédito hipotecario están expuestos a los riesgos cambiarios, ya que estos se adquieren en dólares, y con la inflación, las cuotas se hacen cada vez más difíciles de pagar, en otras palabras:

De esta manera, a partir de esta dinámica histórica [...] [se] muestra cómo el financiamiento a la vivienda se topó históricamente con límites estructurales en las economías periféricas que tienen que ver con una moneda subordinada en el sistema financiero internacional y consecuentemente inestable. (Shimbo et al., 2019, p. 203)

De igual manera ya que el modelo de acumulación de los países latinoamericanos depende en gran medida de los países del centro, se podría hipotetizar que los países latinoamericanos no son tan dependientes del “keynesianismo de precios” para sus modelos de acumulación, a diferencia de los países del centro que fomentan el crecimiento con base al aumento del precio de las viviendas, con el denominado efecto riqueza, lo que conlleva que los hogares se apalanquen en créditos hipotecarios para aumentar el consumo. En su lugar los países latinoamericanos dependen de maquiladoras y la exportación de materias primas (Pierre, 2022; Salinas Arreortua, 2022). Además, acudiendo al marco de “financiarización subordinada”, se puede argumentar que la posición de los bancos en países de la periferia es ambigua. Además, cuando los bancos y corporaciones entran en los mercados internacionales de capitales, buscando una mayor rentabilidad que los mercados locales, asumen los riesgos en las tasas de cambio, tasas de interés, así como riesgos macroeconómicos, lo que los hace dependientes de las reservas internacionales de capital (Powell, 2013).

En Ecuador las instituciones financieras privadas notan un riesgo en el mercado hipotecario manteniendo bajos niveles de crédito, que fue ampliado a partir de 2010 cuando entra en funcionamiento el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [BIESS] (King Mantilla, 2019), sin embargo, a partir de 2014 se empieza a notar un descenso en el número de operaciones realizadas por el BIESS y un

leve aumento en los Banco Privados, comportamiento que se acentúa definitivamente a partir de 2018. A partir de 2015 solo existen dos bancos que otorgan créditos en la categoría de vivienda social. Uno de estos es considerado privado, pero su principal accionista es el estado ecuatoriano, por lo que la otra institución ha quedado como el único banco privado en el mercado de los créditos hipotecarios. Se puede argumentar que en Ecuador los las IF privadas prefieren no arriesgarse al crédito hipotecario porque concentran gran parte de los créditos en otros sectores más rentables (Páez Pérez et al., 2021). Sin embargo, esto no libra a la vivienda de ser objeto de acumulación por su uso como reserva del valor. No obstante, en cada país los factores institucionales del crédito son específicos y deberían tener un estudio pormenorizado de su situación y efectos se escapa de los límites de este estudio.

Existen más factores que pueden explicar la ausencia de correlación entre las tasas de hogares con vivienda propia y la distribución de la riqueza, por ejemplo, invasiones que terminan siendo legalizadas, después de prolongados periodos de tiempo. Por ejemplo, en Perú se llevó a cabo una formalización de propiedades invadidas que benefició alrededor de 1,6 millones de hogares, al igual que se registran casos en Brasil y Colombia, mejorando las condiciones de habitabilidad pero al mismo tiempo fomentando procesos como la gentrificación (Fernandes, 2011; Hernan Sullca, 2003; Uribe Castro, 2016). También se puede hacer referencia a que en los años 70 y 80 los gobiernos de los países de Latinoamérica se dedicaban a la construcción de viviendas y venderlas a los hogares, antes de convertirse en los cuasi mercados con la presencia del sistema financiero de por medio, acciones que pudieron aumentar drásticamente las tasas de vivienda propia en la región

El CSRI sugiere que la información para estimar el nivel de la riqueza, así como la distribución a la interna, en varios países de Latinoamérica es pobre. Por lo que las estimaciones del CSRI deben tomarse con cuidado. Se sugiere que las estimaciones de la desigualdad de la riqueza deberían ser tomadas como un límite inferior y no como el promedio real. Los datos pueden estar sesgados hacia el

límite superior. Esto se debe a la mala calidad de los datos y al poco interés de los Gobiernos en conocer datos acerca de la desigualdad de la riqueza (Chancel et al., 2022; Davies et al., 2017). También existen críticas hacia las listas de millonarios, ya que se desconoce la metodología para estimar y determinar las personas que las conforman, sin embargo, se utilizan los datos para ajustar los resultados de las estimaciones de distribución de la riqueza.

Es importante que los gobiernos de los países latinoamericanos decidan estudiar más a fondo la distribución de la riqueza, ya que esto permite el diseño de políticas públicas que promuevan el desarrollo de la región. Una forma de mejorar la información de la distribución de la riqueza es por medio de la tributación de los grandes patrimonios, lo que permite por un lado obtener más ingresos y por el otro lado, mejorar los registros administrativos de tenencia de riqueza.

## **Bibliografía**

Aalbers Manuel, y Christophers, Brett (2014). Centring Housing in Political Economy. *Housing, Theory and Society*, 31 (4), 373-394. <https://doi.org/10.1080/14036096.2014.947082>

Alarco Tosoni, Germán, y Castillo García, César (2020). Concentración de la riqueza en América Latina en el siglo XXI. *Problemas del desarrollo*, 51 (203), 111-136. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2020.203.69534>

Banco Central de Chile (2022). *Encuesta financiera de hogares 2021*. [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl)

Chancel, Lucas, Piketty, Thomas, Saez, Emanuel, y Zucman, Gabriel (2022). *World Inequality Report 2022*. [wir2022.wid.world](http://wir2022.wid.world)

Claudio Acioly, Raphaelle Vignol, Asa Jonsson, Austin Ogola, y Tolgay, S. (2017). *La nueva agenda urbana*. ONU Habitat.

Córdova, Marco (2015). Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, 19 (53), 127. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1530>

Credit Suisse Research Institute. (2021). *Global Wealth Databook 2022* [Data set].

Davies, James (2008). *The world distribution of household wealth*. United Nations University, World Institute for Development Economics Research.

Davies, James, Lluberas, Rodrigo, y Shorrocks, Anthony. (2017). Estimating the Level and Distribution of Global Wealth, 2000-2014. *Review of Income and Wealth*, 63 (4), 731-759. <https://doi.org/10.1111/roiw.12318>

Davies, James, Sandström, S., Shorrocks, Anthony., Wolff, Edward, University, U. N., y World Institute for Development Economics Research (2008). *The world distribution of household wealth /: James B. Davies, ... [et al.]*. UNU/WIDER,. <https://digitallibrary.un.org/record/624197>

Deere, Carmen, y Contreras Díaz, Jackeline (2011). *Acumulación de activos: Una apuesta por la equidad*. FLACSO. [https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio\\_view.php?bibid=125230ytab=opac](https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=125230ytab=opac)

Del Castillo, Miguel (2017). *La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México*. CEPAL.

Elizondo Salazar, Hugo. (2016). *Segregación espacial residencial, capas sociales y políticas públicas: Un estudio a doce años del Programa de Regeneración y Repoblamiento de San José*. San José: CLACSO.

[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20160401092048/Articulo\\_Final.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20160401092048/Articulo_Final.pdf)

*Estadísticas e indicadores-CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. (2023). [https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator\\_id=4619yarea\\_id=409ylang=es](https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=4619yarea_id=409ylang=es)

Fernandes, Edésio (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Hernan Sullca, Tito (2003). *Invasores de tierras y propietarios: la construcción de la convivencia*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110127090859/sullca.pdf>

*Household finances*. (2023). Statistiska Centralbyrån. <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/household-finances/>

Jiménez, Juan y Solimano, Andrés (2012). *Elites económicas, desigualdad y tributación*. ECLAC. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5359>

Kaas, Leo, Kocharkov, Georgi, y Preugschat, Edgar (2019). Wealth Inequality and Homeownership in Europe. *Annals of Economics and Statistics*, 136, 27-54. <https://doi.org/10.15609/annaeconstat2009.136.0027>

King Mantilla, Katuska (2019). Banca pública, seguridad social y acceso a financiamiento de vivienda en Ecuador. *Universitas*, 31, 119-139. <https://doi.org/10.17163/uni.n31.2019.06>

Olmedo, Pamela (2016). *La Prosperidad en las ciudades de Ecuador: Primer reporte del índice de Prosperidad Urbana (CPI) para 27 ciudades ecuatorianas*. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

OXFAM. (2016). *Nota Metodológica. Una economía al servicio del 1%: Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*. [Informe N.o 210].

OXFAM. (2023). *Tax wealth, tackle inequality*. <https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/tax-wealth-tackle-inequality/>

Páez Pérez, Pedro, Jaramillo Vásquez, Oscar, y Ramírez González, Richard (2021). Concentración y tasas de Interés en el sistema financiero ecuatoriano. *Revista Economía*, 73 (117), 93-104. <https://doi.org/10.29166/economia.v73i117.2629>

*Panorama social de América Latina y el Caribe: 2022 : la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. (2022). Naciones Unidas, CEPAL.

Pfeffer, Fabian, y Waitkus, Nora (2021). The Wealth Inequality of Nations. *American Sociological Review*, 1-36. <https://doi.org/10.1177/00031224211027800>

Pierre, Matari (2022). *El Leviatán domesticado: Las relaciones entre el capital financiero y el Estado*. Comité Editorial de Libros Instituto de Investigaciones Sociales Universidad Nacional Autónoma de México.

Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.

Powell, Jeff (2013). *Subordinate Financialisation*: <https://core.ac.uk/download/pdf/19090664.pdf>

Salinas Arreortua, Luis (2022). Financiarización subordinada. El mercado hipotecario de la vivienda social en México. *Investigaciones Geográficas*, 107. <https://doi.org/10.14350/rig.60458>

Sanchez, Ronald, y Saldaña, Julio (2022). *Déficit habitacional en países de América Latina y el Caribe*. Unión Interamericana

de la Vivienda. <http://www.uniapravi.org/deficit-habitacional-en-paises-de-america-latina-y-el-caribe>

Sanroman, Graciela, Ferre, Zuleika, Rivero, José Ignacio, y Santos, Guillermo (2016). *Situación económico- financiera de los hogares uruguayos: Análisis a partir de la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos [EFHU] (Estudios y Perspectivas)*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40630>

Shimbo, Lucia, Rufino, Beatriz, y Socoloff, Ivana (orgs.) (2019). *Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Río de Janeiro: Editora Letra Capital.

Solimano, Andres (2015). *Elites económicas, crisis y el capitalismo del siglo XXI. Alternativa de la democracia económica*. Fondo de Cultura Económica. <https://www.fondodeculturaeconomica.com/Ficha/9786071651969/F>

Tax Justice Network. (2022). Financial Secrecy Index-Tax Justice Network. *Financial Secrecy Index 2022*. <https://fsi.taxjustice.net/>

*The Fed-Chart: Balance Sheet of Households and Nonprofit Organizations, 1952-2022*. (2023). [https://www.federalreserve.gov/releases/z1/dataviz/z1/balance\\_sheet/chart/](https://www.federalreserve.gov/releases/z1/dataviz/z1/balance_sheet/chart/)

Uribe Castro, Hernando (2016). Los asentamientos ilegales en Colombia: Las contradicciones de la economía-mundo capitalista en la sociedad global. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 53, 169. <https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2011.53.56447>

Van Gunten, Tod, y Navot, Edo (2018). Varieties of indebtedness: Financialization and mortgage market institutions in Europe. *Social Science Research*, 70, 90-106. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2017.11.005>



Wolff, Edward (2016). Household Wealth Trends in the United States, 1962 to 2013: What Happened over the Great Recession? *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 2 (6), 24-43. <https://doi.org/10.7758/RSF.2016.2.6.02>

Zucman, Gabriel (2015). *La riqueza escondida de las naciones: Cómo funcionan los paraísos fiscales y qué hacer con ellos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

# **Imaginarios y representaciones en torno a la riqueza, los privilegios y la desigualdad**



# Riqueza, privilegios y exclusiones

## Apuntes metodológicos desde los contextos de violencia en América Central

*Irene Lungo Rodríguez*

■ Doi 10.54871/ca24d15r

### **Introducción**

La riqueza, en tanto faceta constitutiva de las desigualdades, ha sido un tema poco estudiado en América Latina (Cattani, 2009; Burchardt y Lungo Rodríguez, 2003). Esto se enmarca en una agenda política y de investigación centrada en la descripción y medición de la pobreza, la exclusión social y la marginalidad, lo cual guarda correlato con la persistencia, la magnitud y el carácter estructural del problema. Sin embargo, bajo una concepción relacional de las desigualdades, la pobreza y la riqueza constituyen dos caras de la misma moneda. La clave se encuentra entonces en la convivencia a lo largo y ancho del subcontinente de la pobreza estructural, el despojo y la exclusión social con la hiper concentración de riqueza, los privilegios y el acceso a grandes cuotas de poder político en pocas manos.

Estudios recientes ayudan a dimensionar estas distancias. En un extremo, durante la década pasada el 1 % más rico participaba de alrededor del 42 % de la riqueza total regional, período en el que también aumentó el número de millonarios (Alarco Tosoni y Castillo García, 2020). De hecho, este fenómeno se intensificó con la

pandemia del covid-19, coyuntura en la que la riqueza del 1 % aumentó en noventa y siete mil millones de dólares, acaparando el 52 %, del total de la riqueza regional (OXFAM, 2022). Del otro lado de la moneda, persiste la pobreza estructural y la marginación, para inicios de la presente década una de cada tres personas se encontraba bajo la línea de pobreza y alrededor de ochenta y seis millones de personas en pobreza extrema en América Latina (CEPAL, 2022).

Dentro de este contexto regional, el norte de América Central expone casos particularmente intensos de concentración del poder y la riqueza, así como de su contraparte, el empobrecimiento y la exclusión social (Pérez Sáinz, 2012). Esta subregión expone estructuras sociales altamente polarizadas<sup>1</sup> con clases medias muy pequeñas numéricamente y donde predominan profundas carencias sociales –incluso se ha apuntado a la ausencia de ciudadanía social– (Pérez Sáinz, 2012). Por otra parte, pese a los esfuerzos democratizadores de las últimas décadas, predominan dinámicas políticas excluyentes protagonizadas por elites y grupos de poder extremadamente influyentes en la toma de decisiones políticas y cada vez más enriquecidos (Bull et al., 2014; Robles Rivera y Nercesián, 2022). Aunado a ello, la exclusión social convive íntimamente con el aumento de la violencia social y criminal y con el auge de las políticas estatales de tono punitivo (Huhn y Warnecke-Berger, 2017; Wolf, 2017; Pérez Sáinz, 2015, 2018).

Este capítulo reflexiona sobre las ventajas que tiene el concepto de *privilegio* para explorar situaciones como la anotada, donde conviven profundas exclusiones sociales con reducidos grupos sociales que concentran el grueso de los recursos y el poder. Para ello el texto se divide en tres secciones. Como punto de partida se recuperan los principales elementos del concepto de *privilegio* planteado por los estudios interseccionales, identificando su utilidad para el estudio de

<sup>1</sup> La estructura polarizada hace referencia a sociedades donde coexisten grandes capas de población empobrecida, clases medias numéricamente reducidas y pocas familias acaparando el grueso de la riqueza social.

las desigualdades desde una perspectiva relacional. A continuación, se explora la forma en que se ha abordado dicho concepto en los estudios sobre América Latina, mostrando la forma en que la riqueza se encuentra en el corazón de los privilegios. Finalmente, se realiza una reflexión metodológica mostrando cómo, para el caso centroamericano, el uso de dicha categoría permite identificar experiencias extremas de desigualdad, mientras expone la vigencia de profundas jerarquías sociales como forma de ordenar el mundo político y social.

### ***Privilegios: distribución jerarquizada de recursos estratégicos***

En términos generales, el concepto de *privilegio* emergió para dar cuenta de cómo operaba la dominación social, haciendo hincapié en las relaciones que se entretienen entre dominantes y dominados. Es decir, desde sus orígenes emergió como una noción relacional. Así, ha sido clave para establecer un contrapunto capaz de evidenciar la opresión experimentada por personas a raíz de su pertenencia a determinados grupos sociales subalternizados.

Este concepto se sitúa en el corazón de los estudios interseccionales, el feminismo negro y los debates sobre capitalismo racial, entre otros. Estas miradas coinciden en concebir a los privilegios como las ventajas materiales y simbólicas –usualmente enormes– que tienen ciertos grupos sociales (*group based*), obtenidas a partir de su pertenencia o adscripción a determinadas categorías de género, clase, raciales o étnicas, entre otras.<sup>2</sup> En otras palabras, refieren a aquellas ventajas asociadas a ser hombre, persona blanca o pertenecer a las clases más altas, en contraposición a las desventajas y exclusiones asociadas a ser mujer, llenar las filas de las clases trabajadoras, o ser

<sup>2</sup> Bailey definió al privilegio como: “systematically conferred advantages individuals enjoy by virtue of their membership in dominant groups with access to resources and institutional power that are beyond the common advantages of marginalised citizens” (Bailey, 1998, p. 109).

una persona negra, indígena o migrante (McIntosh, 1988, 2012; Epstein, 1989; Bailey, 1998).

Esta literatura también señala que tales ventajas se traducen en la capacidad de los grupos dominantes de acaparar el grueso de los recursos estratégicos, tal como aquéllos que permiten generar y fomentar el acaparamiento de la riqueza (Tilly, 2000; Sherman, 2007). Asimismo, se expresan en la posibilidad de obtener cuotas de poder político y, en casos extremos al acceso a derechos sociales (Anthias, 2001; Pease, 2009). Es decir, son ventajas que intervienen en el plano estructural, permiten a los grupos dominantes acaparar los recursos estratégicos de una sociedad e inciden en la reproducción de desigualdades.

La clave de la utilidad del concepto reside en que enfatiza en el acceso desigual, sistemático y cotidiano a recursos estratégicos, cuotas de poder y derechos, a partir de clasificaciones sociales. Sin embargo, la mera división no es suficiente, es necesario que el mundo social esté jerarquizado y existan sujetos dominantes con gran acceso a poder y población estructuralmente subordinada, tales como las mujeres, las poblaciones afrodescendientes, indígenas, migrantes, entre otros. La jerarquización, entonces, ha servido como la base para marginalizar a los grupos humanos históricamente excluidos del acceso a los recursos estratégicos de una sociedad, reproduciendo así los ciclos de desigualdad a lo largo del tiempo (Tilly, 1998; Anthias, 2001).

### ***Privilegios en la literatura sobre América Latina: experiencias de riqueza y poder***

El debate sobre privilegios surgió para dar cuenta de la dominación en el seno de las sociedades del Norte global, no obstante, en América Latina recientemente ha comenzado a utilizarse para estudiar problemáticas asociadas con la desigualdad social (Lungo Rodríguez, 2023). Específicamente, dos agendas de investigación han explorado

esta cuestión: por una parte, destacan trabajos que describen los *habitus* de las clases más altas, analizando prácticas que construyen y refuerzan sus *privilegios* en la vida cotidiana. Por otra parte, han comenzado a publicarse trabajos que sugieren la existencia de una *cultura del privilegio* para estudiar cómo los valores culturales promueven y hacen posible la aceptación de las políticas desreguladoras, antiigualitarias y excluyentes.

Desde una perspectiva microsociológica se han comenzado a estudiar *habitus*, dinámicas de interacción y prácticas de sociabilidad entre integrantes de las elites latinoamericanas (Tiramonte y Ziegler, 2008; Benson, 2015; Cerón-Anaya, 2019; Ramos-Zayas, 2020). Buena parte de estos estudios se basan en análisis etnográficos y otras técnicas cualitativas generando así un conocimiento profundo sobre las experiencias cotidianas asociadas al acceso y control de buena parte de la riqueza regional.

Estas aproximaciones retoman elementos del trabajo sobre distinción de Bourdieu, los actualizan y sitúan en el marco de las particularidades latinoamericanas. En el plano empírico, han mostrado la centralidad de las relaciones familiares para mantener la alta concentración de la riqueza, la relevancia de las redes generadas en las escuelas de elite, la particularidad de los espacios que habitan y transitan y el enorme peso que tiene el cruce entre blancura, clase y género como organizadores de las relaciones sociales en todos los niveles. De esta forma evidencian que las elites económicas latinoamericanas, lejos de evocar estampas simplistas del pasado, en la actualidad se encuentran en las más complejas relaciones globales.

Estos trabajos han descrito diversas experiencias de opulencia y generación de identidades asociadas a los *habitus* y prácticas de las clases sociales más altas. Asimismo, han hecho hincapié en la importancia que mantienen las rígidas jerarquías sociales como ordenadores de las relaciones sociales y económicas, donde la clase se entrecruza con criterios étnicos- raciales y de género. En este escenario, los privilegios han sido concebidos como epifenómenos de



estas dinámicas y como una de las claves para la reproducción de la desigualdad y la riqueza.

Por otra parte, desde un enfoque institucionalista algunos trabajos plantean la existencia de una *cultura del privilegio* inserta en el corazón de las dinámicas políticas antiigualitarias en los distintos países de la región. Se parte del supuesto que existen valores culturales y creencias compartidas que justifican las desigualdades, sustentan las políticas de desregulación de la riqueza y posibilitan que las elites económicas ejerzan una gran influencia en distintos ámbitos de la política y la sociedad.

Bajo esta sombrilla se ha abordado un conjunto diverso de problemas: algunos analizan cómo distintos valores conservadores –patriarcales y raciales– se institucionalizan y se traducen en prácticas del Estado que someten sistemáticamente a los sectores dominados. Por ejemplo, el predominio del trato discriminatorio en los sistemas de justicia o en los sistemas de salud hacia el grueso de la población indígena, afrodescendiente o de las mujeres –sobre todo de sectores populares– (Hopenhayn, 2022; Rodríguez Zepeda, 2022). Otros advierten que una sociedad que suscribe valores autoritarios tiende a ser tolerante ante prácticas poco transparentes como la corrupción, el fraude electoral o el tráfico de influencias, minando así las democracias y reforzando la concentración de poder (CEPAL, 2018). También hay quienes exponen que tal cultura fomenta instituciones desreguladoras, tales como los sistemas fiscales regresivos de tributación o políticas de competencia que han beneficiado de sobremañera a las grandes empresas en América Latina (Ríos, 2021).

Estos trabajos han evidenciado las debilidades institucionales de los Estados latinoamericanos y la enorme influencia que tienen los más ricos y blancos –sobre todo si son varones– en estas sociedades. Sin embargo, no siempre queda claro qué es *cultura del privilegio*, si la *cultura* refiere a meros valores subjetivos individuales, si tienen que estar ampliamente compartidos o si deben estar necesariamente institucionalizados; tampoco se clarifica si los *privilegios* causan o promueven instituciones excluyentes o son producto de estos.

Ninguna de las agendas revisadas se centra en la discusión conceptual sobre los *privilegios*. Sin embargo, ambas exponen cómo la extrema concentración de la riqueza en América Latina sustenta *privilegios* que atraviesan la vida cotidiana de las clases más altas y que se sitúan en el corazón de sus posibilidades de concentrar poder y promover políticas que les favorezcan. Es decir, los dos abordajes evidencian que los privilegios no se pueden entender sin observar las experiencias sociales y políticas de la riqueza.

### **Apuntes metodológicos: Privilegios y exclusiones en el norte de América Central**

Este apartado reflexiona sobre el concepto de *privilegios* y su utilidad para abordar sociedades polarizadas donde conviven la riqueza con la pobreza estructural y ampliamente generalizada. La reflexión se alimenta tanto del debate conceptual presentado en las dos secciones previas, como del caso del triángulo norte centroamericano: Guatemala, El Salvador y Honduras; países donde cohabitan la exclusión, la violencia social y el enriquecimiento.

A partir de la relectura de los estudios interseccionales y los trabajos sobre América Latina, definimos a los *privilegios* como: (a) una expresión de la forma en que se distribuyen los recursos estratégicos en una sociedad, (b) una manifestación de experiencias de riqueza y poder y, (c) producto de las profundas jerarquías sociales que han ordenado históricamente lo social y lo político en la región. En primer lugar, si los *privilegios* manifiestan el acceso diferenciado a recursos estratégicos y cuotas de poder, entonces refieren a un problema eminentemente distributivo. Así, tener privilegios no implica acceder a cualquier ventaja social, sino recursos claves en la reproducción de la desigualdad y sus facetas polares. En segundo lugar, estos aluden a una situación sistemática de ventajas materiales y simbólicas íntimamente ligadas a la extrema concentración de la riqueza y del poder. Los estudiosos sobre *habitus* han mostrado empíricamente que

los privilegios se traducen en experiencias de opulencia, mientras que los trabajos sobre *cultura de privilegio* han evidenciado la enorme capacidad de los más ricos y poderosos para influir en la política y la sociedad. En tercer lugar, hay que reconocer la importancia de la jerarquización de los grupos sociales como base para organizar quién accede a privilegios y quién queda marginalizado.

En el plano metodológico, esta forma de conceptualizar los *privilegios* implica tres elementos analíticos. Primero, la dimensión distributiva, que implica prestar atención a los recursos materiales y simbólicos que están en juego en la generación de privilegios y exclusiones. Segundo, las jerarquías sociales que fungen como criterios básicos de acceso o exclusión a dichos recursos. Por último, es fundamental realizar análisis situados, es decir, examinar cómo el acceso o exclusión se traduce en experiencias diferenciadas de desigualdad en los escenarios locales. Veamos cómo se puede leer el caso de la violencia y las desigualdades en el norte de América Central a partir de este foco de análisis.

### ***Violencia y desigualdad en el triángulo norte: entre el enriquecimiento y la fragilidad de la vida***

En el triángulo norte centroamericano predominan elevados niveles de desigualdad y empobrecimiento y violencia social. Se trata de sociedades históricamente polarizadas y empobrecidas, en la que conviven altos niveles de concentración de la riqueza con grandes masas de población excluidas de los recursos materiales y simbólicos estratégicos (Pérez Saíenz, 2012). Por otra parte, ha presentado elevados y persistentes niveles de violencia social y política a lo largo de su historia (Huhn y Warnecke-Berger, 2017).

El carácter polarizado, excluyente y violento de las sociedades guatemalteca, salvadoreña y hondureña no se modificó significativamente luego de los procesos de democratización y transformación del modelo económico impulsados a fines del siglo pasado. La marginación continúa protagonizando lo social mientras comenzaron a

brotar nuevas y extremas manifestaciones de violencia, de hecho, la subregión se ha convertido en uno de los territorios más violentos del planeta, con promedios de la tasa de homicidios bastante superiores al del resto de América Latina y otras regiones del mundo.<sup>3</sup>

Además de la dimensión cuantitativa de la violencia social en la región, esta ha adquirido un carácter particular respecto a otros contextos: se encuentra estrechamente vinculada con el control territorial y social por parte de las maras y el crimen organizado.<sup>4</sup> Al respecto Pérez Saínz (2015) argumenta que la violencia social en América Central, además de expresar acciones que buscan beneficios económicos de manera ilícita -delincuencia común-, también involucra la búsqueda del control social y territorial por parte de grupos criminales, específicamente las maras. Este último tipo de violencia, que predomina en el triángulo norte, persigue el acceso al poder económico, social e incluso político a partir de fungir como autoridad en diversos territorios populares y su población, por parte de dichos grupos delictivos

Si bien la vida cotidiana de la población del norte de Centroamérica se encuentra atravesada por elevados niveles de violencia social, el impacto es distinto para los diversos grupos sociales. En un extremo, los elevados niveles de empobrecimiento y marginalidad se vinculan a una situación extrema de vulnerabilidad frente a la violencia asociada al control territorial de las maras (Pérez Saínz, 2015, 2018), esto asume mayores dimensiones cuando se trata de las mujeres y,

<sup>3</sup> Desde el año 2014 el proyecto INFOSEGURA encabezado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo realiza boletines sistematizando datos de violencia sobre la subregión, mostrando las mencionadas tendencias regionales: <https://infosegura.org/> (visitado el 1 de abril de 2023).

<sup>4</sup> Las pandillas juveniles o “maras” emergieron en América Central desde mediados del siglo pasado, sin embargo, a partir de la década de 1990 se convirtieron en estructuras delictivas altamente organizadas y transnacionales, lo cual se vincula con las primeras olas de deportación de inmigrantes centroamericanos –muchos de los cuales eran miembros de las pandillas– desde los Estados Unidos. Hacia inicios del presente siglo las maras ya constituían grupos criminales con amplio control territorial y social en El Salvador, Honduras y Guatemala (Pérez Saínz, 2015; Wolf, 2017, Pérez Prado, 2018).

sobre todo, de mujeres jóvenes (Sampó, 2016). En el otro extremo, la población con un acceso mayor a recursos estratégicos y poder no solamente se encuentra menos expuesta a este tipo de violencia, sino incluso hay quienes se han enriquecido y aumentado su poder a raíz de la expansión de la seguridad privada (Saavedra, 2014, Wolf, 2017). Se trata de dos experiencias diametralmente opuestas frente a un fenómeno dramático, uno está anclado a la exclusión social y el otro a los privilegios.

Desde el lado de la exclusión social, el control por parte de las pandillas de numerosos barrios populares se traduce en la exposición cotidiana de sus habitantes a agresiones contra su integridad personal y física, tales como golpes, asaltos o amenazas constantes de muerte o violación si no pagan las cuotas de extorsión, entre un extenso abanico de agresiones y amenazas cotidianas (PNUD, 2015). Para el caso de las mujeres, estas suelen vivir cotidianamente ante el acecho de la violación u otras manifestaciones extremas de violencia sexual. Al respecto, Sampó (2016) señala que las violaciones además de ser una forma de control dentro de las pandillas, mantiene el terror social en las comunidades. La situación es tan dramática en estos territorios, que incluso la vida de las personas de los extensos barrios populares parece estar amenazada día tras día.

Por otra parte, desde hace más de dos décadas se han implementado diversas políticas de mano dura en la subregión, generando fuertes políticas de control territorial y policial sobre los barrios populares, enfocadas sobre todo en el control de los jóvenes de clases populares. Esto ha producido una creciente estigmatización de sus habitantes, incrementando su vulnerabilidad (Wolf, 2017). El extremo llegó con el Régimen de Excepción implementado por el Estado salvadoreño el 27 de marzo de 2022, a partir de entonces se han cometido una serie de irregularidades y violaciones a los derechos humanos:

Esta política ha resultado en más de sesenta y seis mil detenciones, en su mayoría arbitrarias, el sometimiento a malos tratos y

tortura, violaciones flagrantes al debido proceso, desapariciones forzadas y la muerte de al menos ciento treinta y dos personas bajo la custodia del Estado, quienes al momento de su fallecimiento no habían sido declarados culpables de ningún delito. (Amnistía Internacional, 23 de abril de 2023)

Del otro lado de la moneda, algunas investigaciones sugieren que las clases más altas y blancas en estos países tienen privilegios que les permiten disminuir significativamente la vulnerabilidad frente al fenómeno de la violencia de las maras (Lungo Rodríguez, 2021). Se trata de reducidos grupos de población que acceden a recursos materiales que les permite costear la industria de la seguridad privada, residir en barrios privados con importantes dispositivos de seguridad, es decir, lo que Caldeira (2007) denomina las ciudades amuralladas. Incluso, se ha sugerido que la implementación de estos sistemas alternativos y privados de la ciudad implica una industria profundamente lucrativa que solo es posible por la lógica de desregulación de los Estados (Saavedra, 2014, Wolf, 2017). Por otra parte, también cuentan con recursos simbólicos asociados a la pertenencia de clase y a la adscripción a categorías étnico-raciales y de género que los vuelve menos vulnerables ante las políticas de control implementada con fuerza por los Estados centroamericanos.

En el triángulo norte centroamericano, las divisiones de clase íntimamente asociada con la blancura y el género continúan siendo la llave analítica para jerarquizar las relaciones sociales y política; estas subyacen como criterio implícito para definir quiénes acceden a privilegios y quiénes terminan experimentando profundas situaciones de exclusión social. En Guatemala, El Salvador y Honduras los varones blancos, en menor medida mestizos, se ubican en una posición de superioridad económica, política y simbólica que les permite habitar mundos extremadamente violentos de manera mucho menos vulnerable que la mayoría de la población, e incluso acceder a cuotas de poder y riquezas asociadas a las dinámicas de contención de la violencia.

## Conclusiones

El texto argumenta que la categoría de *privilegio* puede contribuir a comprender cómo en sociedades polarizadas y empobrecidas, se pueden generar experiencias extremas de desigualdad. Tal es el caso de los países del norte de América Central, donde el enriquecimiento y concentración de poder convive con la vulnerabilidad de la vida. Así, en Honduras, El Salvador y Guatemala se observan grandes grupos de población profundamente vulnerables ante (a) el control territorial, social, las violencias extremas y las agresiones por parte de miembros del crimen organizado y (b) la creciente criminalización de los territorios populares y su población por parte de las políticas punitivas de los Estados. Esta realidad contrasta con la experiencia de las clases más altas, usualmente blancas y mestizas, que como parte de sus privilegios acceden a importantes recursos materiales y simbólicos que facilita evadir muchos de los efectos dramáticos de la violencia criminal y las políticas asociadas a su contención, y hasta lucrar de estas.

En el plano analítico, se propone entender a los privilegios como ventajas materiales y simbólicas derivadas del acceso a recursos materiales y simbólicos estratégicos en una sociedad, que en América Central alude al acceso a importantes cuotas de poder y riqueza. Así, los privilegios permiten observar en el plano empírico cómo situaciones vinculadas con la extrema concentración de la riqueza se materializa en la experiencia y la vida de las personas. Esta noción permite identificar las ventajas materiales y simbólicas que refuerzan los procesos de concentración de la riqueza y poder, mientras evidencia cómo pequeños grupos se benefician de determinados acuerdos distributivos y los principales criterios organizadores de lo social que están en juego. Así, quienes acceden a privilegios –principalmente las clases altas y blancas, y sobre todo los hombres– tienen muchísimas más chances de influir en las políticas y las legislaciones, acceder a espacios claves de poder y, a través de sus prácticas,

reproducir un orden social profundamente jerarquizado, racializado y androcéntrico.

Los privilegios permiten un abordaje relacional de las desigualdades, pues además de reflejar experiencias de riqueza, establece vínculos con su contraparte. Así, permite identificar quienes quedan excluidos y de qué tipos de recursos son privados. Como ha sido ampliamente documentado, en Centroamérica los contingentes de población excluida de riqueza y el poder están integrados por las poblaciones indígenas, afrodescendientes, sectores obreros, vendedores informales, comunidades campesinas y, más aún, las mujeres que forman parte de dichos grupos. De ahí que es importante reconocer que esta noción condensa un problema distributivo de larga data.

En el plano metodológico, estudiar el *privilegio* implica poner el foco de atención en tres cuestiones: (a) cuáles son los recursos materiales y simbólicos que están en juego, (b) cuáles son las jerarquías sociales que ordenan la distribución estos –clase, género, etnicidad y racialidad, entre otros– y cómo se dan los entrecruces y, (c) cómo operan estos fenómenos en los contextos locales. Es decir, es necesario analizar quiénes son los sujetos privilegiados y quiénes no, cuáles recursos clave están en juego y cómo expresan desigualdades concretas y situadas.

Es importante reflexionar sobre los *privilegios* en contextos como los centroamericanos, donde la abundancia y la opulencia coexisten con el empobrecimiento estructural y con la ausencia de derechos para importantes grupos de población. Si no se ubica la riqueza en el corazón del concepto, la categoría se puede tornar volátil y puede referir a una variedad de situaciones que tienen poco que ver con las experiencias de desigualdad que se generan en la subregión. En este sentido el texto reivindica la importancia de explorar las implicaciones sociales y políticas de la excesiva concentración de la riqueza, que no debería ser abordada como un mero epifenómeno de las actividades económicas de cualquier sociedad.



## Bibliografía

Alarco Tosoni, Germán y Castillo García, César (2020). Concentración de la riqueza en América Latina en el siglo XXI. *Problemas del desarrollo*, 51 (203), 111-136.

*Amnistía Internacional* (03 de abril de 2023). El Salvador: A un año del régimen de excepción, las autoridades cometen violaciones de derechos humanos de forma sistemática. [https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/el-salvador-a-un-ano-del-regimen-de-excepcion-las-autoridades-cometen-violaciones-derechos-humanos-de-forma-sistemica/#:~:text=El %20régimen %20de %20excepción %20se,ciertos %20beneficios %20para %20sus %20l %C3 %ADderes](https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/el-salvador-a-un-ano-del-regimen-de-excepcion-las-autoridades-cometen-violaciones-derechos-humanos-de-forma-sistemica/#:~:text=El%20régimen%20de%20excepción%20se,ciertos%20beneficios%20para%20sus%20l%C3%ADderes)

Anthias, Floya (2001). The Concept of “Social Division” and Theorising Social Stratification: Looking at Ethnicity and Class. *Sociology (Oxford)*, 35 (4), 835-854.

Bailey, Alison (1998). Privilege: Expanding on Marilyn Frye’s “Oppression”. *Journal of Social Philosophy*, 29 (3), 104-119.

Benson, Michaela Caroline (2015). Class, Race, Privilege: Structuring the Lifestyle Migrant Experience in Boquete, Panama. *Journal of Latin American Geography*, 14 (1), 19-37.

Bull, Benedicte; Castellacci, Fulvio y Kasahara, Yuri (2014). *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America. Economic and Political Strategies*. London: Palgrave Macmillan.

Burchardt, Hans-Jürgen y Lungo Rodríguez, Irene (2023): Introduction: Wealth, inequalities, and sustainable development in Latin America. En Hans-Jürgen Burchardt e Irene Lungo Rodríguez (eds.), *Wealth, Development and Social Inequalities in Latin America. Transdisciplinary Insights*. Routledge.

Calderia, Teresa. (2007). *Ciudad de Muro*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Cañete Alonso, Rosa M. (2015). *Privileges that deny rights: Extreme inequality and the hijacking of democracy in Latin America and the Caribbean*. OXFAM.

Cattani, David (2009). *Riqueza e Desigualdad na América Latina*. Porto Alegre: Zouk.

Ceron-Anaya, Hugo (2019). *Privilege at play: Class, race, gender, and golf in Mexico*. Oxford University Press.

Comisión Económica para América Latina [CEPAL] (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina [CEPAL] (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Epstein, Cynthia Fuchs (1989). Workplace Boundaries: Conceptions and Creations. *Social Research*, 56 (3), 571-590.

Hill Collins, Patricia (2019). *Intersectionality. As a Critical Social Theory*. Duke University Press.

Hopenhayn, Martín (2022). La cultura del privilegio y la igualdad de derechos: antípodas por resolver en las democracias latinoamericanas. *El Trimestre Económico*, 89 (353), 257-275.

Huhn, Sebastian y Warnecke-Berger, Hannes (2017). *Politics and history of violence and crime in Central America*. Palgrave Macmillan.

Lungo Rodríguez, Irene (2021). Social Violence and Privilege. Strategies of the Upper Middle Class in San Salvador. En Xochitl Bada

y Liliana Rivera, *The Oxford Handbook of the Sociology in Latin America*. Oxford University Press.

Lungo Rodríguez, Irene (2023). Privilege and Wealth in Latin America: Bridging Culture and Political Economy. En Hans-Jürgen Burchardt e Irene Lungo Rodríguez (eds.), *Wealth, Development and Social Inequalities in Latin America. Transdisciplinary Insights*. Routledge.

McIntosh, Peggy (1988). White privilege and male privilege: A personal account of coming to see correspondences through work in women's studies. *Working Paper*, (189). Wellesley, MA: Wellesley Centers for Women.

McIntosh, Peggy (2012). Reflections and Future Directions for Privilege Studies. *Journal of Social Issues*, 68 (1), 194-206.

OXFAM (2022). ¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la covid-19 en América Latina y el Caribe. OXFAM International.

Pease, Bob (2009). The other side of social exclusion: interrogating the role of the privileged in reproducing inequality. En Ann Taket, Beth R. Crisp, Annemarie Nevill, Greer Lamaro, Melissa Graham, Sarah Barter-Godfrey, Ann Taket, Beth R. Crisp, Annemarie Nevill, Greer Lamaro, Melissa Graham, Sarah Barter-Godfrey (eds.), *Theorising Social Exclusion*. Routledge.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2012). *Sociedades fracturadas: La exclusión social en Centroamérica*. San José: FLACSO.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2015), *Exclusión social y violencias en territorios urbanos centroamericanos*. San José: FLACSO.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2018). *Vidas sitiadas. Jóvenes, exclusión laboral y violencia urbana en Centroamérica*. San José: FLACSO.

Prado Pérez, Ruth Elizabeth (2018). El entramado de violencias en el Triángulo Norte Centroamericano y las maras. *Sociológica (México)*, 33 (93), 213-246.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2015). *Entre esperanzas y miedo*. San Salvador: PNUD.

Ramos-Zayas, Ana Y. (2020). *Parenting Empires: class, whiteness, and the moral economy of privilege in Latin America*. Duke University Press.

Ríos, Viridiana (2021). Cultura del privilegio y simbiosis entre poder político y poder económico en México: recomendaciones para su superación. *Serie Estudios y Perspectivas*, (163). Santiago: CEPAL.

Robles Rivera, Francisco y Nercesián, Inés (2022). Tiempos de Pandemia: Elites e Influencia en Centroamérica. *Revista de Ciencia Política*, 42 (3).

Rodríguez Zepeda, Jesús (2022). *La discriminación en serio: Estudios de filosofía política sobre discriminación e igualdad de trato*. Ciudad de México: UAM / Ediciones del Lirio.

Saavedra, Boris (2014). La seguridad privada en Guatemala: el caso de la supervisión y el control. *Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública [OPERA]*, (15).

Sampó, Carolina. (2016). El rol de las mujeres en las maras: una aproximación a la violencia que sufren e infringen. *Si Somos Americanos*, 16 (2), 127-142.

Sherman, Rachel (2007). *Class Acts: Service and Inequality in Luxury Hotels*. University of California Press.

Tilly, Charles (1998). *Durable Inequality*. University of California Press.

Tiramonti, Guillermina y Ziegler, Sandra (2008). *La educación de las elites. Aspiraciones, estrategias y oportunidades*. Buenos Aires: Paidós.

Wolf, Sonja (2017). *Mano dura: The politics of Gang Control in El Salvador*. University of Texas Press.

# Del impuesto a la renta al “aporte solidario extraordinario”

Aproximaciones hacia los debates en torno  
a la justicia social e impositiva en Argentina  
en dos coyunturas históricas (1920 / 2020)

*Luz Irene Pyke*

■ Doi 10.54871/ca24d16r

## **Introducción**

En marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud caracterizó la propagación de la enfermedad covid-19 como una pandemia. Para entonces, la enfermedad ya se encontraba presente y se extendía velozmente en gran parte de los países de América Latina. En esta región, al igual que en el resto del mundo, a los costos en vidas humanas y sostenimiento de los sistemas de salud en tensión, se le sumaron las consecuencias económicas producto de las distintas medidas de aislamiento tomadas por los gobiernos. La crisis económica tuvo múltiples dimensiones afectando tanto a los sectores informales y precarizados como al funcionamiento normal de las grandes empresas. No obstante, la tendencia ha sido hacia una profundización de las desigualdades sociales y un aumento de la pobreza como resultado de la crisis.

En este marco, el rol de los Estados en sus múltiples dimensiones frente a la crisis fue puesto en cuestión, particularmente en lo

respectivo a las iniciativas de los gobiernos para afrontar los efectos negativos en lo social y económico. La capacidad de los Estados para brindar asistencia social y económica, además de sanitaria, puso especialmente a prueba los resortes financieros de los mismos. Esta situación permitió que se abriera la discusión sobre las características de los sistemas tributarios con el objetivo de adoptar medidas fiscales, atendiendo al criterio de progresividad en los aportes (Strada y Garriga Olmo, 2021).

Tanto la magnitud de la crisis económica como la discusión en torno a los instrumentos fiscales para afrontarla han sido comparadas al contexto de entreguerras, particularmente a la Gran Depresión de 1929 por distintos actores, incluyendo al mismo Fondo Monetario Internacional [FMI] (Strada y Garriga Olmo, 2021; Coronel, Pyke y Carosio, 2022). Tras la Primera Guerra Mundial durante los años veinte y la Gran Depresión durante los años treinta, los Estados nacionales iniciaron procesos de transformación en sus sistemas tributarios. En América Latina, países como México y Brasil lograron introducir bajo distintas denominaciones y modalidades nuevos tributos sobre los patrimonios basados en el principio de progresividad en la década de 1920, mientras que Argentina hizo lo propio durante la década de 1930.<sup>1</sup>

En este artículo proponemos una aproximación hacia las nociones de justicia social e impositiva en Argentina a partir de los debates en torno a la implementación del impuesto a la renta de las décadas de 1920 y 1930, y los debates en torno al llamado “aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia” del año 2020. En ambos casos se trató de iniciativas vinculadas a dos coyunturas históricas de crisis global –la desatada a partir de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión, y la crisis actual por la pandemia de covid-19–, que se propusieron tanto como instrumentos

<sup>1</sup> Sobre la introducción de impuestos a la renta en México puede consultarse Unda Gutiérrez (2017) y Aboites Aguilar (2003), en Brasil puede consultarse Sánchez Román (2005).

de redistribución de la riqueza, como de respuestas a las necesidades fiscales del Estado nacional. No obstante, mientras el impuesto a la renta parece haber contado con cierto consenso político e ideológico entre las élites políticas y económicas argentinas, el aporte solidario extraordinario fue más bien cuestionado y resistido por estas. A través de fuentes bibliográficas y del análisis de los argumentos desarrollados durante los debates parlamentarios a favor y en contra de la sanción de la ley de aporte solidario durante 2020, se propone un contrapunto entre ambos momentos, para reconocer cambios y permanencias tanto entre las concepciones que vinculan la implementación de instrumentos tributarios progresivos con la idea de la justicia social, como entre aquellas que cuestionan la legitimidad de los mismos.

Se argumenta, en primer término, que mientras las ideas sobre la necesidad de introducir instrumentos progresivos vinculados a la capacidad de pago eran aceptadas mayormente como “justas” durante las décadas del veinte y treinta, actualmente las mismas se encuentran cuestionadas, y se las considera contrarias a los objetivos de la producción, la generación de empleo, la inversión y el ahorro. De este modo, parecen producirse desplazamientos que desvinculan los tributos como instrumentos de regulación y distribución de la riqueza, para asociarlos al origen de fenómenos como el desempleo, el quiebre de empresas y la recesión económica. En segundo lugar, sostenemos que la discusión se llevó adelante sobre un reconocimiento implícito entre los legisladores respecto del carácter moderado de la norma, en cuanto no pretendía modificar las características fundamentales de la estructura tributaria nacional.

### **Crisis de entreguerras e impuestos a la riqueza: justicia social e impositiva durante las décadas de 1920 y 1930**

Durante el periodo de entreguerras las economías nacionales de América Latina sufrieron impactos y cambios severos. Tanto el



estallido de la primera guerra mundial en 1914 como el *crack* de 1929 produjeron una contracción de los mercados internacionales que puso en crisis a las exportaciones como una de las principales fuentes de financiamiento de los Estados nacionales. La tendencia hacia el financiamiento a través de los impuestos indirectos a los artículos de consumo popular se acentuó, encareciendo sensiblemente su costo en contextos de fuerte recesión económica. En este marco los cuestionamientos hacia los regímenes tributarios decimonónicos se profundizaron y los distintos países de América Latina debieron enfrentar hacia las décadas de 1920 y 1930 sus crisis fiscales a través de distintas respuestas.

Las respuestas asumidas en mayor o menor grado en los distintos países a partir de las crisis de la primera posguerra y la gran depresión incluyeron cuestionamientos a la política financiera y demandas de integración y redistribución. Asimismo se observó en los distintos países la implementación de impuestos a la tierra, el capital o el patrimonio, la racionalización de recursos hacia la productividad y conformación de economías regionales, impuestos a las inversiones transnacionales en recursos energéticos o primarios de exportación agrícola o agropecuaria.

En América Latina, al igual que en Europa, tras el fin de la primera guerra y durante la década de 1920 cobraron popularidad las ideas que proponían reformas fiscales sobre el principio de mayor progresividad, siendo los impuestos a la riqueza uno de los instrumentos señalados entre los más efectivos en sus impactos redistributivos. Las críticas hacia los crecientes impuestos indirectos sobre el consumo hacían hincapié en sus características regresivas y su impacto negativo sobre los sectores trabajadores más castigados por la crisis y la recesión económica. Frente a esto, desde diversas corrientes del socialismo, el radicalismo y el reformismo se comenzó a plantear la necesidad de establecer impuestos directos sobre el patrimonio que buscaran regular y contener los procesos de acumulación y concentración de la riqueza, también favorecidos en parte por la crisis. Los debates giraron entonces en torno a distintas nociones de justicia

social, que planteaban que “lo justo” era que los tributos se impusieran en relación a la posición económica del contribuyente. En este sentido, si bien no existía un consenso pleno respecto a cómo definir la riqueza, el patrimonio o los niveles de ingresos sobre los cuales se aplicarían estos tributos, sí se consideraba que las reformas fiscales de estas características mejorarían la vida de los trabajadores y los sectores populares, particularmente en el contexto de crisis. En otro plano, la introducción de mayores impuestos directos también beneficiaría las bases de financiamiento de los Estados, resentidas por las crisis internacionales.

En Argentina, si bien los primeros proyectos de impuestos a la riqueza comenzaron a debatirse hacia fines de la década de 1910 durante el primer ciclo de gobiernos radicales, no fue sino hasta los años treinta bajo los gobiernos conservadores que logró aprobarse e implementarse un tributo de estas características. En este sentido, pese a los éxitos electorales, la amplia legitimidad política y el apoyo popular de los que gozaron los gobiernos radicales hasta 1930, fueron incapaces de introducir reformas tributarias significativas de mayor progresividad. Las dificultades de los gobiernos radicales para reformar el sistema tributario han contribuido de este modo a la construcción de una imagen paradójica del período en la que, pese al proceso de democratización política, el esquema impositivo regresivo se habría perpetuado tal como fue heredado del siglo XIX, limitándose así las posibilidades de ampliación del gasto público y sus efectos redistributivos.<sup>2</sup>

Terminado el primer ciclo de gobiernos radicales, el llamado impuesto a la renta no fue aprobado sino hasta 1932 durante los gobiernos conservadores sostenidos sobre la práctica del fraude electoral. En este sentido, el acompañamiento que las elites económicas presentaron al impuesto a la renta durante la década de 1930 se

<sup>2</sup> Distintos autores han abordado las dificultades y el eventual fracaso del radicalismo para concretar reformas como la del impuesto a la renta proponiendo posibles explicaciones para este desenlace, ver Caravaca, 2009; Sánchez Román, 2005 y 2013; Montequín, 2000.

relacionó a una mayor capacidad del régimen conservador para consensuar su cooperación, con el objetivo de hacer frente a los nuevos desafíos presentados por las transformaciones sociales y asumir el Estado un rol cada vez más social (Sánchez Román, 2013).

Tanto durante los debates de los años veinte como a inicios de los años treinta, los proyectos para introducir un impuesto sobre la riqueza fueron objeto de resistencias. No obstante, los argumentos sobre los que se sostenían estos rechazos no parecían cuestionar la concepción general respecto de que “lo justo” en materia tributaria y social era que la recaudación impositiva recayera principalmente sobre los sectores de mayor capacidad contributiva. En este sentido, durante los gobiernos radicales, las posiciones a partir de las cuales se impidió el avance los distintos proyectos presentados se sostuvieron principalmente sobre los argumentos de los representantes de las provincias del interior del país. Para estos, los proyectos de reforma fiscal e introducción de un impuesto a la renta nacional suponían un proceso de centralización fiscal que socavaba su autonomía financiera. Por su parte, durante los años treinta, los cuestionamientos hacia el impuesto a la renta tuvieron su origen en la legalidad y legitimidad del Gobierno conservador para imponer el nuevo tributo. En efecto, la introducción del impuesto a la renta fue realizada originalmente por el Gobierno de facto de Uriburu a inicios de 1932. Si bien meses después el nuevo tributo fue sancionado por un congreso recientemente electo, estos comicios se habían realizado bajo la proscripción de la UCR, principal partido político del país (Sánchez Román, 2013).

De este modo, no parece advertirse en este periodo de entreguerras un cuestionamiento hacia los impuestos, y particularmente aquellos que recaen sobre los mayores patrimonios, en tanto instrumentos justos ni tampoco se le atribuían efectos negativos sobre la producción y la economía. Los cuestionamientos, por el contrario, se vincularon en un caso a las disputas jurisdiccionales en torno a los recursos fiscales entre nación y provincias, y en el otro a la legalidad y legitimidad de los gobiernos que introdujeron los nuevos tributos.

## **Justicia social e impositiva en el debate por la ley de aporte solidario**

A mediados de 2020 desde algunos sectores del Gobierno argentino se comenzaron a plantear las primeras ideas que darían forma final al proyecto de Ley “Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia”. Por entonces, el Gobierno nacional se encontraba encabezado por el presidente Alberto Fernández y la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner, fórmula vencedora en las elecciones nacionales de octubre de 2019 que expresaba una amplia coalición de sectores del peronismo, el progresismo y el más reciente kirchnerismo, bautizada como Frente de Todos.<sup>3</sup> Esta coalición puede ubicarse en términos generales como parte de las tendencias nacionales y populares en América Latina propias de las primeras décadas del siglo XXI. La fórmula vencida, por su parte, fue la encabezada por el expresidente Mauricio Macri, de Juntos por el Cambio, que expresaba otra amplia coalición de sectores radicales, moderados y conservadores que pasaron a constituir a partir de entonces el principal sector de la oposición.

En este marco, la redacción del proyecto de aporte solidario estuvo a cargo del diputado Carlos Heller bajo el auspicio del jefe del bloque de diputados del Frente de Todos Máximo Kirchner, hijo de la entonces vicepresidenta. Fue ingresado formalmente para su tratamiento en Cámara de Diputados de la Nación el 31 de Agosto de 2020. En términos generales la norma establecía un aporte dinerario por única vez sobre personas humanas cuyos bienes totales declarados excedían los doscientos millones de pesos, con alícuotas que comenzaban en el 2,00 % y se incrementaban hasta el 3,50 % para quienes superaran los tres mil millones de bienes declarados en el país. En el caso de bienes en el exterior, la alícuota sería de entre el 3 % y el 5,25 %, según el patrimonio gravado. El objetivo era alcanzar

<sup>3</sup> Este mandato corresponde al periodo desde diciembre de 2019 hasta diciembre de 2023.

alrededor de diez mil personas y recaudar unos trescientos mil millones de pesos.<sup>4</sup>

Tras su tratamiento en comisión durante varias semanas, el proyecto finalmente se debatió en el recinto de diputados nacionales el 17 de noviembre, resultando aprobado tras largas horas de debate por 133 votos afirmativos contra 115 negativos y 2 abstenciones. Pocas semanas después, el 4 de diciembre, el proyecto se debatió en la Cámara de Senadores de la Nación, resultado aprobado por 42 votos afirmativos contra 26 negativos.

Tanto durante el debate del proyecto como su divulgación en otros espacios de debate público como los medios de comunicación y las redes sociales, tanto los impulsores como los detractores de la norma apuntaron a presentarla como una iniciativa enmarcada en la discusión sobre la distribución de la riqueza e incluso como una suerte de “impuesto a la riqueza”. No obstante, el análisis sobre los argumentos desplegados en el recinto de diputados durante su tratamiento da cuenta no solo de las características más bien moderadas de la iniciativa, sino también del reconocimiento implícito al respeto por parte de diputados oficialistas y opositores por igual, al margen de los discursos más o menos encendidos. Como se observa en el cuadro I, uno de los principales puntos de discrepancia recaía sobre la misma naturaleza de “impuesto” de la norma, negada como tal por el mismo oficialismo.

<sup>4</sup> El tipo de cambio oficial para agosto de 2020 era de USD 1 = \$ 73.

*Cuadro 1. Argumentos a favor y en contra de la Ley “Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia” expuestos durante el debate de la misma en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina el día 17 de noviembre de 2020*

Argumentos en contra de la ley	Argumentos a favor de la ley
Anticonstitucional por implicar doble tributación debido a la existencia del impuesto a bienes personales	No se trata de un nuevo impuesto sino de un “aporte”
Confiscatoria	Medida “extraordinaria” por “única vez” en el contexto de emergencia sanitaria por pandemia de covid-19
Desconfianza del carácter “excepcional” y de la temporalidad (por “única vez”)	Alcanza a personas físicas y no a pymes
Sujeto a litigios judiciales	Alcanzaría a unos 9 300 contribuyentes (0,8 % de contribuyentes a bienes personales)
Aumenta la presión tributaria	Los recursos recaudados se destinarían a becas estudiantiles, vacunas, insumos médicos, obras de urbanización, subsidios a pymes y programas de explotación de gas
Atenta con la inversión y el ahorro argentino	La iniciativa constituye una reparación frente a los niveles de desigualdad y concentración de la riqueza
Desincentiva las inversiones extranjeras	La presión tributaria recae mayormente sobre los sectores populares y las clases medias
Alcanza a pymes	
Un “aporte solidario” no debe ser obligatorio sino voluntario	
Medida tardía en relación a la emergencia sanitaria	

Fuente: elaboración propia con base en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Versión Taquigráfica: 14.ª Reunión – 12.ª Sesión Ordinaria (especial-remota). Noviembre 17 de 2020.

Los impulsores de la ley, antes de presentarla como un verdadero instrumento fiscal de mayor progresividad para una distribución más equitativa de la riqueza, presentaron el debate como una oportunidad para empezar a pensar en una reforma tributaria en dicho sentido en la Argentina. De este modo, buscaron hacer hincapié en el carácter de “no impuesto”, “excepcionalidad” y de aplicación por “única vez” de la norma.

La ley aparecía entonces como una “excusa” para la discusión de la concentración de la riqueza y las inequidades tributarias y sociales, y no para su corrección. El carácter de “impuesto a la riqueza” o de aporte de quienes “más tienen” para ayudar solidariamente a quienes “menos tienen”, resultaba en efecto más declamatorio que real. Este objetivo político fue de hecho expuesto de distintas maneras en varios pasajes de los discursos pronunciados por los diputados

oficialistas que defendieron el proyecto en el recinto. Pero fue el mismo presidente del bloque del Frente de Todos, Máximo Kirchner, quién en el discurso final lo expresó de modo más cabal:

Este aporte solidario tiene que servir para el fin específico para el que está designado, pero principalmente *para ser un puente hacia una reforma tributaria en la Argentina* que desburocratice la cantidad de impuestos que hay y que realmente recaude sobre los sectores que debe recaudar. (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina [HCDNA], 2020, p. 288)<sup>5</sup>

En este marco, los argumentos a favor del proyecto no encontraban un eje realmente fuerte en los efectos redistributivos del mismo. El hecho giraba en torno a lo que implicaba en términos políticos la imposición de la norma, es decir quitarles “algo” a los más ricos, en momentos en los que los niveles de pobreza del país alcanzaban poco más del 40 %.<sup>6</sup> El diputado oficialista Carlos Heller, quien fue uno de los autores de la norma, lo expresaba así:

Es simplemente solicitar un aporte extraordinario para atender a los que están sufriendo, a los que menos tienen, a los que tienen necesidades insatisfechas. (HCDNA, 2020, p. 57)

Otra de las diputadas oficialistas que realizó una de las principales defensas del proyecto, la economista Fernanda Vallejos, se pronunció en forma similar:

Iniciativas como el aporte extraordinario que estamos debatiendo son *un intento de paliar en algo los vergonzantes niveles de injusticia que lastiman a nuestra sociedad [...] Asumamos esta iniciativa como un acto de reparación y un puntapié inicial para tantos otros debates, a*

<sup>5</sup> Bastardillas nuestras.

<sup>6</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina [INDEC] (2021), durante el segundo semestre de 2020 la pobreza alcanzaba a un 42% de personas y la indigencia un 10,5 % en todo el país.

partir de los cuales podamos parir una Argentina con mayor igualdad. (HCDNA, 2020, pp. 66-69)

Otros diputados realizaron afirmaciones más encendidas. El diputado Marcelo Koenig, por caso, afirmó:

Tienen miedo de que en la Argentina *discutamos de una vez por todas acerca de un sistema tributario absolutamente injusto y regresivo* que hace que los que más tienen paguen mucho menos que los que menos tienen en proporción a sus ingresos. (HCDNA, 2020, p. 214)

Si bien muchos discursos se centraron en denunciar la concentración de la riqueza y en la necesidad de alcanzar una mayor justicia social en el país, estas intervenciones difícilmente argumentaban sobre cómo la norma actuaría en dicho sentido. En otras palabras, se buscaba discutir sobre la justicia impositiva y la capacidad redistributiva de los instrumentos fiscales, a través de un proyecto de ley que no introduciría ninguna reforma tributaria.

De este modo, la mayoría de los argumentos en favor de la ley debieron fundamentarse principalmente sobre tres ejes: 1. el contexto de crisis global excepcional por causa de la pandemia de covid-19; 2. la cantidad de personas físicas que serían realmente alcanzadas por la norma; y 3. el destino de los fondos que se recaudarían. El primer eje buscaba simplemente destacar no solo los efectos negativos de la crisis sanitaria global en materia económica y también social, sino también la excepcionalidad de este evento, que demandaba precisamente medidas igualmente excepcionales. Respecto del segundo punto, el argumento se sostenía a partir del alcance limitado del aporte sobre un porcentaje del 0,8 de los contribuyentes ya alcanzados por el impuesto a bienes personales, y de 0,02 % de la población total de Argentina. Esto arrojaba un universo de potenciales contribuyentes de aproximadamente nueve mil trescientas personas. La exposición de este número servía a su vez al propósito de ilustrar lo que se consideraba como la hiperconcentración de grandes fortunas en un puñado de personas. El tercer eje buscaba destacar el destino



de los fondos recaudados: becas estudiantiles, las vacunas y los medicamentos, las obras de urbanización, subsidios a pymes y los programas de explotación de gas. Muchos argumentos desarrollados a favor de la ley, resaltaron reiteradamente el carácter social del destino de los recursos recaudados, y su objetivo principal de “morigerar” los efectos negativos de la pandemia en lo económico, sanitario y educativo.

Esta estructura de argumentación y defensa sobre el carácter más bien moderado de la norma que se proponía, fue la mayormente expuesta por los diputados oficialistas en sus discursos, particularmente por parte de aquellos provenientes de provincias del interior del país. Dos ejemplos claros los dan los diputados y exgobernadores, Sra. Corpacci de Catamarca y Sr. Gioja de La Rioja. En su intervención, Corpacci expuso claramente:

Estamos hablando de personas que, como mínimo, tienen 200 millones de pesos en bienes declarados. [...] Este es un aporte extraordinario porque la situación que vive nuestro país es extraordinaria, como sucede en todo el mundo. Recurrimos a ellos porque son los únicos a los que podemos recurrir. [...] Este aporte se destina fundamentalmente a la compra de vacunas y de otros insumos para la lucha contra el covid, en un sistema de salud que estaba desmantelado. Este aporte se destina a volver a tener el programa Progresar, para que nuestros jóvenes se capaciten. [...] Este aporte se destina a mejorar los barrios más vulnerables, su infraestructura y hábitat. [...] Este aporte se destina también a la investigación y al fomento de la producción de gas [...] quiero adelantar mi voto positivo porque lo contemplado en esta iniciativa me parece una cuestión de justicia hacia todos los argentinos. Tanta inequidad es insostenible. (HCDNA, 2020, pp. 154, 155)

El diputado Gioja hizo lo propio siguiendo el mismo argumento:

Las que van a pagar este impuesto [...] son 9 298 personas, es decir, solamente el 0,8 por ciento del total de los que están empadronados y que declaran precisamente estos bienes. Esto está demostrando

cuánta es la concentración en la Argentina y la justicia de este hecho, que tiene que ver -insisto- con la solidaridad y con el momento más que difícil que viven nuestro país y el mundo. [...] Entonces, creemos que esta es una medida que tiene que ver con la equidad, con la justicia y con nuestros principios. Además, es una medida federal, porque... la asignación de estos recursos es para el pueblo argentino y tiene que ver con la pandemia, con la pequeña y mediana empresa –lo que implica empleo-, con la educación, con el futuro de nuestra empresa insignia y madre en gas y petróleo, que es YPF, para brindar más gas y más servicios a nuestra gente, y también tiene que ver los barrios populares que hay en toda la Argentina. (HCDNA, 2020, pp. 158 y 159)

Tanto el carácter más bien moderado de la norma en los efectos redistributivos y de justicia social a los que se buscó asociar, como su defensa sustentada muchas veces sobre el objetivo político de generar un debate sobre los aspectos regresivos de la estructura tributaria argentina, fueron advertidos fácilmente y denunciados por los detractores del proyecto, mayormente miembros de Juntos por el Cambio. La diputada opositora Silvia Lospennato exponía este hecho de este modo:

La pregunta es cuál es el verdadero objetivo de este impuesto si no es el de una vocación recaudatoria. Muy simple: *alimentar el relato* y construir una épica maniquea. (HCDNA, 2020, p. 215)<sup>7</sup>

Sin embargo, lo cierto era que la naturaleza del debate realmente exponía a los detractores del proyecto de aporte solidario como verdaderos “defensores de los más ricos”. Esto demandó un esfuerzo extra entre quienes se oponían a la norma para poder fundamentar sus posiciones, debiendo afirmar reiteradamente que no estaban a favor de la concentración de la riqueza. No obstante, pese a las declaraciones defensivas de este tipo, los argumentos de los diputados opositores a la norma apelaron principalmente a lo que consideraban como

<sup>7</sup> Bastardillas nuestras.

los aspectos jurídicamente problemáticos de la misma, ubicando los planteamientos de carácter político en un segundo orden.

En el plano de los argumentos de orden jurídico, los diputados opositores al proyecto estructuraron sus intervenciones en torno a los siguientes ejes: 1. el proyecto creaba de hecho un nuevo “impuesto” y no un “aporte solidario por única vez”; 2. el nuevo impuesto recaía sobre sujetos y sobre una base imponible ya alcanzada por otro impuesto, el de bienes personales, constituyendo un hecho de doble imposición; 3. esta doble imposición era contraria a lo establecido por la Constitución Nacional, por lo que era anticonstitucional y confiscatoria. Estos argumentos se reforzaban planteando que ninguna situación de emergencia justificaba violentar la constitución, y que la aplicación de la norma generaría litigios judiciales. Si bien fueron muchos los diputados opositores que desarrollaron este argumento, fue la diputada Graciela Camaño una de las que mejor logró sintetizar estos tres ejes en su intervención:

Este denominado aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia presenta algunos inconvenientes, tanto jurídicos como técnicos, que permiten sembrar dudas sobre su legalidad en el sentido de su constitucionalidad. Independientemente del nombre fraternal que se le ha colocado, su propia naturaleza y el articulado dan cuenta de que se trata de un impuesto [...] es irrelevante que el pretendido nuevo tributo reciba el nombre de aporte o que tenga un nombre distinto al de impuesto a los bienes personales... Existe una sustancial correspondencia entre el impuesto a los bienes personales y el tributo que se pretende crear con este proyecto: son los mismos sujetos pasivos, el mismo hecho imponible y sustancialmente es la misma base imponible. (HCDNA, 2020, p. 100)

Al argumento de orden jurídico, se le sumaban en un segundo plano los de orden político, vinculados a lo que la sanción de la norma implicaría en tanto mensaje o señal hacia los sectores privados o empresariales. Estas ideas se centraban en los supuestos efectos

negativos que la aprobación del proyecto iba a tener sobre la inversión privada y la consecuente generación de empleo, al incrementar la presión tributaria del país, llegando a alcanzar incluso a algunas pymes. La idea subyacente en estas argumentaciones era que la creación de nuevos impuestos desalentaba la inversión privada tanto nacional como extranjera, y obraba por tanto en contra de la reactivación económica necesaria para superar la recesión producto de la crisis sanitaria global.

En este sentido, los detractores del proyecto también jugaron en sus intervenciones su propia definición de lo que significaba la justicia social: la creación de empleo. De este modo, la lucha contra las inequidades sociales no debía librarse en el terreno de la estructura tributaria sino en el de los sectores productivos y el desarrollo económico, motorizados por la inversión privada. El argumento fue expuesto por el diputado Luciano Laspina de este modo:

Esto de hacer solidaridad con el dinero ajeno, de hundir al capital productivo y de golpear a las empresas privadas es quitar empleo a los argentinos, que desde hace diez años padecen que no se haya podido crear. *La justicia social en la Argentina se llama creación de empleo y no creación de impuestos.* [...] Queremos que el país tenga una alternativa para tomar otro camino, que no sea el de exprimir la naranja del sector privado, ahogando la inversión y el empleo. No se trata de defender a los ricos sino de defender a los argentinos que necesitan que el empresariado invierta y cree empleos, porque ellos no quieren vivir de la dádiva del Estado o de un político. (HCDNA, 2020, pp. 62 y 63)<sup>8</sup>

En otro pasaje aún más encendido, Laspina se dirigió directamente hacia “el peronismo”:

[...] considero que hoy el peronismo es llevado de la nariz por sectores radicalizados de una izquierda antigua, que atrasa cincuenta años. ¡Tiene que abrir los ojos y volver a la lógica de la producción, del

<sup>8</sup> Bastardillas nuestras.

empleo y de empresa con trabajadores! ¡No se trata de ricos versus pobres; trabajadores versus empresarios; campo versus industria; porteños versus provincia! [...] ¡Por eso no hay inversión, empleo ni exportaciones, porque lo único que hacemos es agregar impuestos! (HCDNA, 2020, p. 63)

Al igual que los supuestos efectos redistributivos de riqueza de la norma que los diputados oficialistas no lograban explicar, los diputados opositores tampoco lograban explicar cómo la norma generaría los supuestos efectos negativos sobre el sector productivo. Nuevamente se trataba de denunciar lo que la sanción de la norma significaba en tanto hecho político, y no en su alcance real.

Esto último resulta particularmente visible respecto de uno de los puntos que generaron más cruces entre los diputados: el supuesto alcance que la norma tendría sobre el sector de pymes. Mientras que los diputados opositores insistieron en que la norma alcanzaría a algunas pymes, los oficialistas insistieron en negarlo, sosteniendo que de hecho los fondos recaudados se destinarían a subsidiar a este sector. En este sentido, es posible que la apelación a este argumento por parte de los diputados opositores haya sido un recurso destinado a movilizar la sensibilidad y los temores de cierto sector del empresariado, pero que no tenía un sustento real en lo estipulado en la norma.

Finalmente, la norma fue aprobada y promulgada formalmente el 18 de diciembre de 2020 y se ejecutó durante el año 2021. Los recursos recaudados fueron de \$ 247 5031 millones, aportados por alrededor de diez mil contribuyentes.<sup>9</sup>

## **Consideraciones finales**

Tanto la crisis de entreguerras como la crisis por la pandemia de covid-19 parecen haber abierto en la Argentina espacios para los

<sup>9</sup> El tipo de cambio oficial para diciembre de 2021 era de USD 1 = \$ 108,29.

debates en torno a los sistemas tributarios y sus alcances en términos de equidad impositiva y redistribución de ingreso. No obstante, mientras que, en la coyuntura de comienzos del siglo XX, la crisis estimuló reformas impositivas significativas que lograron introducir nuevos tributos sobre el principio de progresividad, en la coyuntura actual los resultados en este sentido no se advierten aún tan claramente. Por su parte, el consenso entre las elites políticas y económicas respecto de la introducción de tributos a la renta como instrumentos válidos de justicia social en contextos complejos de crisis observado durante los años veinte y treinta, parece romperse en parte en la coyuntura actual.

El debate parlamentario en torno al proyecto de ley de aporte solidario realizado en noviembre de 2020 ofrece una entrada posible hacia las nociones de justicia social e impositivas actuales expresadas por los representantes legislativos. A través del análisis realizado sobre algunos de los argumentos principales desarrollados en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación tanto a favor como en contra del proyecto ha sido posible destacar algunas líneas en este sentido.

En principio, tanto entre los impulsores del proyecto como entre sus detractores parece haber existido un reconocimiento implícito sobre el carácter moderado del proyecto en su alcance real. No obstante, en el debate sí se pusieron en juego algunas nociones sobre la justicia social e impositiva. Para el oficialismo, la justicia impositiva estaba vinculada a la posibilidad de reformar el sistema tributario de manera que se redujera la carga sobre los sectores populares, y se incrementara sobre las personas y los sectores que concentraran la mayor riqueza. Un sistema de estas características permitiría una redistribución de recursos más equitativa y justa socialmente. Para la oposición la justicia social se vinculaba al crecimiento del sector productivo y la generación de empleo formal a través de la inversión privada, para lo cual no debía incrementarse la presión tributaria sobre estos sectores.

Sin embargo, resultaba claro que el proyecto no modificaría los aspectos más regresivos de la estructura tributaria argentina ni corregiría las inequidades sociales agudizadas por la crisis sanitaria global. Tampoco dañaría en forma directa al sector productivo y empresario. Por el contrario, las discusiones y posicionamientos giraron en torno a lo que la sanción de la norma significaba en tanto mensaje político.

No se trataba tanto de gravar la riqueza, sino de lograr una contribución financiera de parte de las principales fortunas del país, en un contexto de crecimiento abrupto de los niveles de pobreza. Se trataba más bien de obtener una suerte de gesto por parte de los poseedores de las más grandes fortunas haciendo un “aporte” dinerario. Pero este gesto no debía ser espontáneo o voluntario. El encargado de obtener este gesto a través de la sanción de la ley y de redistribuir lo recaudado era el Gobierno nacional del Frente de Todos.

Al oponerse, los detractores de la norma se ubicaron en el incómodo lugar de defensores de las más grandes fortunas del país. Para superar esto, los argumentos en contra se centraron en aspectos jurídicos y técnicos, y procuraron demostrar que a través de ese “gesto” que buscaba el Gobierno, se enviaba una señal negativa al sector privado y empresarial, y que esto tendría efectos perjudiciales en la generación de empleo y la reactivación económica, buscando tocar una fibra social sensible al desempleo y la recesión.

De este modo, mientras para unos la norma representaba la voluntad del Gobierno de quitar algo a los que más tienen para brindar asistencia a quienes podrían necesitarla en un contexto de crisis económica y creciente desigualdad social, para otros representaba un hecho de inseguridad jurídica que atentaba contra la confianza de los potenciales inversores privados nacionales y extranjeros, cuyo rol se representaba fundamental para superar la crisis, delineando una noción que desvincula a los instrumentos fiscales de su potencial función en la distribución equitativa de la riqueza, para asociarlos a la falta de empleo y crecimiento económico. En este sentido, si bien el Frente de Todos parece continuar en la línea de las tradiciones

nacionales y populares latinoamericanas del siglo XX y XXI, la coalición Juntos por el Cambio parece más bien apartarse de algunos consensos en torno la naturaleza redistributiva de los instrumentos fiscales, alcanzados por los sectores conservadores durante el siglo anterior.

## **Bibliografía**

Aboites Aguilar, Luis (2003). *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización política 1922-1972*. México: El Colegio de México.

Caravaca, Jimena (2009). Estado, economía y economistas: el caso del impuesto a la renta en la Argentina, 1890-1932. [Tesis de Maestría]. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Coronel, Valeria, Pyke, Luz y Carosio, Alba (2022). (Des)Regulaciones de la riqueza en América Latina: reflexiones y avances para su estudio en clave histórica y contemporánea. *Revistas Ejes en Economía y Sociedad*, 6 (10), 547-563. <https://pcient.uner.edu.ar/index.php/ejes/article/view/1375>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina [HCDNA] (2020). Versión Taquigráfica: 14.<sup>a</sup> Reunión – 12.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria (especial - remota). Noviembre 17 de 2020. <https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/digital/acordeon.html>

Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina [INDEC] (2021) Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2020. *Informes técnicos*, 5



(59); *Condiciones de vida*, 5 (4). [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_2082FA92E916.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_2082FA92E916.pdf)

Ministerio de Economía de la República Argentina (2021). *Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia*. Informe de ejecución. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/aporte\\_solidario\\_final.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/aporte_solidario_final.pdf)

Montequín, Adriana (2000). Liberalismo conservador y liberalismo democrático en el debate sobre política tributaria. Argentina, 1918-1932. En Marcelo Carmagnani (coord.), *Constitucionalismo y orden liberal. América Latina, 1850-1920* (pp. 341-380). Torino: Otto Editores.

Sánchez Román, José Antonio (2005). El poliedro de la igualdad. Nociones de justicia impositiva en el Brasil y la Argentina en las décadas de 1920 y 1930. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (28), 95-127.

Sánchez Román, José Antonio (2013). *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles entre sociedad y fisco en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Strada, Julia y Garriga Olmo, Lucio (2021). *Los impuestos a las grandes fortunas en tiempos de covid-19. Propuestas en Europa, Estados Unidos y América del Sur*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Unda Gutiérrez, Mónica (2017) *A tale of two taxes: The diverging fates of the federal property and income tax decrees in post-revolutionary Mexico*. *Investigaciones de Historia Económica - Economic History Research*, (13), 107-116.

# Desregulación y desprotección

## Legitimaciones y disputas en el ciclo de la pandemia latinoamericana

*Alba Carosio*

■ Doi 10.54871/ca24d17r

### **Introducción**

La pandemia llegó en 2020 a una América Latina con grandes carencias y conocida gravedad de las desigualdades estructuradas históricamente, que abarcan amplias mayorías y con profundidad calado en la vida cotidiana. Los Gobiernos de la región enfrentaron la epidemia y sus consecuencias de disminución del margen de subsistencia de las grandes masas que trabajan informalmente, y se vieron impedidas de trabajar, con modestos aportes de recursos y apoyos. Mientras tanto aumentó exponencialmente la concentración de la riqueza de las capas superiores. Desregulación de la riqueza y desprotección de la pobreza han caracterizado el ciclo de la pandemia en Latinoamérica y el Caribe, y continúan impactando las políticas posteriores, no sin disputas planteadas por movimientos sociales y acciones populares que impugnan la gestión estatal, luchan por mejor distribución y participación. El capitalismo jerárquico latinoamericano está sólidamente anclado en prejuicios, en captura elitesca de los estados para garantizar la acumulación privilegiada,

pero también es fuertemente combatida por movimientos populares a lo largo de toda la región.

Paralelamente se han ido extendiendo en la región de forma ascendente y sin disimulo distintas formas de racismo, odio y xenofobia, sin mediación y con perspectivas autoritarias. Las masas migrantes que recorren la región escapando de situaciones de miseria y discriminación, son segregadas y culpabilizadas, y fundamentan el fortalecimiento de medidas de “seguridad” que desigualan con mayor fuerza. Ideas y discursos restauradores de órdenes neoliberales acompañan, incluso insertos en experiencias progresistas, los retrocesos económicos generalizados que ha dejado la pandemia, mientras la lenta recuperación del crecimiento es capturada por las redes de privilegio.

El texto que presentamos fue trabajado con base en evidencia fuentes directas de información declaraciones y afirmaciones de grupos de interés / presión y movimientos sociales / populares publicadas en redes sociales y medios de comunicación. Está organizado en tres apartados: el primero revisa el contexto del ciclo pandémico con la mirada centrada en las desigualdades estructurales agravadas de la mayoritaria precariedad y desprotección laboral y de vida cotidiana; el segundo presenta los mecanismos de legitimación de la desigualdad y apropiación de riqueza que se mostraron de forma evidente durante el período y el tercero presenta varias de las propuestas redistributivas que circulan en el pensamiento progresista de nuestra región.

## **Contexto pandémico y estructural**

El ciclo de la pandemia en América Latina, 2020-2023, aún no completamente concluido, desnudó y agudizó la amplitud de la desigualdad estructural que caracteriza nuestra región. Para 2019, 30,8 % de la población latinoamericana y caribeña estaba en condiciones de pobreza incluyendo 11,5 % de pobreza extrema; dos años después, en

2021, la pobreza aumentó a 32,3 % con 12,9 % en extrema, lo que representa doscientos un millones de personas. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023). Esto quiere decir que comenzando 2023, una de cada tres personas latinoamericanas es pobre, y entre ellas una está en pobreza extrema y no puede cubrir las necesidades básicas de alimentación. Hay más de ochenta millones de hambrientos en nuestra región.

Mientras tanto, la desigualdad salarial se sitúa en 0,458 según el índice de Gini, aunque obstinadamente alta, en la realidad seguramente es aún mayor, ya que el índice no alcanza a incluir en la medición a los estratos más pudientes de la sociedad. Por otro lado, es preciso tener en cuenta la diferencia entre *renta*, concepto asociado a los ingresos que reciben los trabajadores, y *riqueza*, que hace referencia al conjunto de bienes y activos acumulados. Por lo que podemos distinguir entre dos tipos de desigualdad, que no se comportan de la misma manera: desigualdad de riqueza y la desigualdad de ingresos (Piketty, 2020). En teoría, la desigualdad de riqueza puede ser extrema o no tener límites en determinados sistemas políticos, mientras que la desigualdad de ingresos tiene o debería tener el límite de la subsistencia de los más pobres, a menos que se acepte que parte de la población está condenada a la desaparición.

En la pobreza extrema persistente y en aumento en nuestra región, se evidencia en forma descarnada la desigualdad máxima, de riqueza, pero también de flujo de renta o ingresos, en este aspecto, el límite de la subsistencia humana está severamente comprometido para más de uno de cada diez latinoamericanos. La desigualdad intensa se manifiesta en muchos aspectos de la vida, especialmente en salud, vivienda y educación. Viviendas precarias en zonas sin servicios e insalubres, carencia de acceso a la salud y a la educación, son la cotidianidad del 32,3 % en pobreza, en contraste con sectores urbanos privados y cercados, con viviendas y sectores comerciales de lujo y sofisticados sistemas de salud y educación. Ricos y pobres viven en vecindarios segregados, con rutas cotidianas fuertemente separadas, con diferentes grados de exposición a la violencia.

El trabajo no garantiza el bienestar. Más de la mitad, 53 % de las y los trabajadores de la región, están en el sector informal: de un total de doscientos noventa y dos millones de personas ocupadas en América Latina y el Caribe, ciento cincuenta y ocho millones trabajan en condiciones de informalidad (OIT, 2022), lo que representa que solo uno de cada dos trabajadores y trabajadoras está formalizado y goza de derechos laborales. La condición de informalidad laboral implica inestabilidad, baja remuneración y desprotección social, ya que la seguridad social y los beneficios laborales siguen exclusivamente anclados al empleo. Ocho de cada diez ocupados de los estratos más pobres en la región latinoamericana trabajan sin ninguna protección social. Sobre ellos las medidas de cierre, confinamiento y restricciones de circulación de la pandemia, han tenido un impacto devastador, ya que quedaron sin ingresos de sobrevivencia. Los trabajos en el sector informal latinoamericano se caracterizan por bajos ingresos, sin posibilidades de ahorro de ningún tipo, y con nula protección de salud o ante el desempleo.

Creciendo sin pausa desde la década de 1990, la informalidad laboral latinoamericana está en vinculación y contigüidad con la precariedad, ambas pueden describirse como un proceso de exclusión activa. En ella se engloba un conjunto difuso de: trabajo no profesional por cuenta propia, emprendimientos como unidades de producción pequeñas, a menudo familiares, sin registro y de baja tecnificación, trabajos de supervivencia mínima en los bordes sociales, empleos no registrados y temporales, trabajo doméstico y de cuidados sin regulación, etcétera. Trabajadoras y trabajadores son empujados hacia la informalidad y precariedad por las dificultades de conseguir empleos de calidad y mantenidos en ella por la ausencia de políticas sociales de protección.

La pandemia ha desnudado la terrible precariedad del trabajo en nuestra región. Nuestras sociedades se caracterizan por una abarcante desprotección social, que deriva de una seguridad social restringida al empleo, programas y políticas sociales no universales con diferentes grados de focalización y privatización de pensiones, salud

y educación. Los más pobres e informales simplemente no tienen mecanismos de cobertura para sus riesgos vitales, de edad, salud, accidentes, etcétera, mientras que los sectores profesionales y formales mantienen protecciones de calidad como parte integrante de sus beneficios laborales. La política redistributiva para los sectores más empobrecidos se ha concentrado en transferencias monetarias de ingreso, condicionadas o no condicionadas, que se ampliaron un poco durante la pandemia, pero que no son estables, a veces ni siquiera previsible, y dependen en muchos casos de mecanismos clientelares con perfiles difusos.

Acompaña a esta realidad, la ampliación de las brechas educativas, sobre todo la segregación de educación para ricos y educación para pobres. Escuelas públicas para pobres y escuelas privadas para las clases más pudientes. El aumento de la educación privada en América Latina ha sido especialmente rápido. El acceso a la educación y aún más, el tiempo de permanencia en las aulas, tienen grandes diferencias por origen social, etnia y territorio. Esta realidad se manifiesta, sobre todo, en la deserción producida durante la transición entre la escuela primaria y la secundaria, y en la culminación de la educación secundaria. Por otra parte: “Mientras las escuelas que aglutinan a los sectores pobres intentan amortiguar sus desventajas sociales, los establecimientos que convocan a las capas medias y altas pueden dedicarse directamente a impartir el contenido curricular” (Peters, 2012, s/p) con las consecuentes ventajas / dificultades posteriores en la formación y preparación de las y los alumnos, que tiene impacto en la prosecución en la educación universitaria y empleabilidad con valor.

En las zonas urbanas, una de cada cuatro personas vive en asentamientos informales o precarios, se calcula que suman alrededor de ciento diez millones de seres humanos (ONU Hábitat, 2021), con las consiguientes formas de hacinamiento, precariedad espacial y dificultades de acceso al agua, energía, transporte y otros servicios en general. Son estos asentamientos precarios los que sufren exposición a los peligros y mayor vulnerabilidad en los desastres climáticos

y naturales. La fragmentación en el territorio consolida homogeneiza a los pobres y precarios en zonas urbanas excluidas y alejadas del resto de la población. Se trata también de mantener la pobreza lo más invisible posible, y lo más alejada, puesto que se la entiende como origen de peligros.

La desigualdad en Latinoamérica y el Caribe se expresa en una dinámica cotidiana donde se entrecruzan la segregación negadora de derechos y la discriminación. Pobreza y desigualdad indisolublemente unidas dando lugar a una estructura social donde los sectores más bajos quedan atrapados en brechas abismales, y en mecanismos reproductores de desigualdad. La desprotección social es característica dominante y abarcante en nuestros países, y con ella la falta de futuro y desconfianza en los mecanismos institucionales, y en la provisión de bienestar por parte del estado y su capacidad distribuidora.

En América Latina la brecha de ingresos que se plantea a partir de la calidad y seguridad del trabajo e ingresos, está en el corazón de la desigualdad latinoamericana. El 10 % más rico de la población gana veintidós veces más que el 10 % más pobre, y también posee el 71 % de la riqueza, pero tributa solo el 5 % de su renta (CEPAL, 2020). En América Latina, el 10 % superior captura el 55 % de la renta nacional, en comparación con el 36 % en Europa (Laboratorio mundial de desigualdad, 2022), mientras que la proporción que corresponde al 50 % de los ingresos más bajos es de alrededor o por debajo del 10 %.

A su vez, la riqueza ha tendido a mayor concentración, así como el todo el mundo. En el promedio regional el 1 % más rico tiene 42 % de la riqueza y el 10 % superior tienen 71,2 % de la riqueza total (Alarco Tosoni, 2020). Es decir, el acervo de riqueza de los multimillonarios latinoamericanos, medido por la lista de *Forbes*, ha crecido 41 % durante el bienio de pandemia. Este patrimonio representa aproximadamente el 11 % del PIB proyectado por la Cepal para los siete países en los que viven dichos milmillonarios (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023).

En plena pandemia, tímidas medidas de compensación fueron dirigidas hacia las muchas y muchos que se encontraban en mayor

situación de vulnerabilidad, mientras se concedían moratorias, exenciones y exoneraciones que profundizaron privilegios de las empresas y elites económicas. El aumento de la riqueza de los millonarios en América Latina durante este período, se calculó en 52 % (OXFAM, 2022), mientras paralelamente fue aumentando el desfinanciamiento crónico de los estados latinoamericanos y las posibilidades de políticas sociales. Como consecuencia, en la incipiente salida de la pandemia se ha puesto en primer plano la necesidad de recurrir a financiamiento internacional y a inversión refrescada, mientras se expone como atractivo para esto la amplitud del trabajo desregulado/desprotegido. Bajos salarios y desprotección laboral son planteadas como atractivo para la captación de inversión, llamándola eufemísticamente “flexibilización de los mercados laborales”.

En algunos países se han retomado las ideas del emprendimiento como alternativa para la subsistencia, aún en contextos de desinversión social y servicios públicos con carencias. Los programas de emprendimiento se fomentan como políticas laborales para los pobres, se ofrece formación empresarial y acceso a financiación como panacea, mientras que se mantiene la inestabilidad y la desprotección. Desde las instancias estatales, se prioriza la inversión extranjera y privada, aún a costa del relajamiento de decisiones ambientales, y la desinstitucionalización en el trabajo. La informalidad laboral –que abarca el 50 % en promedio de la mano de obra– se presenta como un valor social, y una forma de autogestión de la sobrevivencia. Se erosiona el trabajo contratado y reglamentado, y se promueve su sustitución por diversas formas de emprendimiento. Se lo usa también, como una forma de pacificación y desdibujamiento de los enfrentamientos de clase.

La configuración del capitalismo latinoamericano incluye tendencias históricas inerciales de protección de privilegios, captura y uso del Estado y sus poderes para el mantenimiento de privilegios y ventajas con amplias brechas, y la aceptación social de niveles de servidumbre y desigualdad en la convivencia. Las sociedades latinoamericanas se caracterizan por establecidos esquemas de



desigualdad de gran distancia, segregación y subalternización, que también engendran profundas rebeldías y movimientos sociales extendidos con importantes luchas y reflexiones. América Latina y el Caribe es una región que no se resigna a la injusticia, y está en constante disputa. El estado de privilegio ha sido fuertemente combatido por movimientos sociales que, además de generar actividades concretas de cohesión social y ayuda mutua, han impulsado nuevas y redimensionadas olas de Gobiernos progresistas. América Latina y el Caribe es una región que no se resigna a la injusticia, y está en constante disputa entre una tradición capitalista jerárquica y desigualitaria, y movimientos sociales que pugnan por derechos de bienestar popular.

La acción colectiva latinoamericana no cesó durante la pandemia, incluso adquirió nuevos cauces. Frente a los abandonos estatales iniciativas comunitarias paliaron las necesidades, y generaron articulaciones. También hubo interesantes interacciones de movimientos sociales vía internet, los movimientos latinoamericanos estuvieron más conectados entre sí. Luego de un aquietamiento inicial, en 2020, en los años siguientes el descontento social vuelve a tomar la calle. Hubo manifestaciones feministas, obreras, piqueteras, de jóvenes, por falta de servicios, por ingresos y salarios, por combustible, etcétera. Hubo movilizaciones impulsadas por sectores conservadores y masivas concentraciones de sectores populares, impulsadas por fuerzas progresistas. En 2023, las acciones de masa toman más fuerza frente a falta de respuesta con políticas concretas.

## **Legitimación de la desigualdad**

Los efectos diarios de la desigualdad se relacionan con la percepción de la justicia en una sociedad. Thomas Piketty (2020) sostiene que la capacidad ideológica, política e institucional para justificar y estructurar la desigualdad en cada sociedad es lo que determina su nivel y su aceptación y persistencia, no tanto la riqueza o el desarrollo

económico en sí. Por ejemplo, el concepto ingreso de subsistencia, depende de consensos sociales que cada sociedad ha ido forjando y lo que se considera razonable como vida posible. Es decir, el límite que permite sostener la vida de forma aceptable para determinado lugar y tiempo histórico.

En América Latina y el Caribe, la percepción de injusticia social se incrementó a partir de 2019, las poblaciones tienen la convicción de que los países son gobernados por unos pocos grupos poderosos. Para 2020, 77 % de la población latinoamericana piensa así (PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020). Un 21 % de las y los latinoamericanos se sienten parte de un grupo discriminado, y más de 40 % consideran que las mayores desigualdades se dan en salud (47 %), educación (43 %), trabajo (42 %) y justicia (40 %). (Latinobarómetro, 2021). Hay una fuerte percepción de la concentración del poder, predomina el convencimiento de que el poder político está al servicio del poder económico, así como del enriquecimiento ilícito de la clase política. Hay una profunda desconfianza hacia las instituciones ya que no resuelven el malestar popular.

Para Thomas Piketty (2020), la desigualdad está promovida por razones ideológicas y políticas mucho más que económicas o tecnológicas. El crecimiento de la desigualdad se explica materialmente porque

1. los beneficios crecen más rápidamente que la economía, por lo tanto, la renta se concentra,
2. las posiciones de dominio, la herencia, la especulación y la apropiación ilícita de bienes rompen la relación entre esfuerzo y enriquecimiento,
3. toda propiedad privada se beneficia de esfuerzos públicos acumulados y
4. los impuestos y el Estado deben jugar un papel clave para la mitigación de la desigualdad y la redistribución de la renta.

Donde hay acumulación y herencia de la riqueza, la concentración se acelera. Donde los impuestos son regresivos y no distribuyen se concentra la riqueza. La desigualdad y la redistribución están en el centro de la economía política (Piketty, 2015), y junto con ellas el riesgo y posibilidades de los sistemas democráticos, que van perdiendo base, al no cumplir con el mandato de gobernar para el pueblo. La desigualdad extrema es corrosiva para la participación, la confianza, y la democracia que se desliza hacia una crisis de representación. La concentración de riqueza es también concentración de poder, baja provisión de bienes públicos y desafección de las mayorías hacia las políticas y las posibilidades de vida que pueden brindar. La pandemia ha sumado unos cincuenta millones de personas a la pobreza ya existente y ha profundizado la desigualdad. Los años venideros estarán marcados por la capacidad de los Gobiernos de responder a sus demandas y por la comprensión del malestar en la democracia.

En primer lugar, habría que preguntarse en nuestra región qué y cuánto percibe la gente sobre la desigualdad en relación con el acceso a los recursos, actividades y bienes valorados en un determinado estadio y punto histórico. En este sentido, la disposición territorial y espacial en nuestra región, caracterizada por la segregación de zonas prósperas y zonas marginales, incide en que las desigualdades no se perciban tan amplias y no se las vivencie de manera cotidiana. En general, una mayoría de personas vive dentro de grupos y comunidades más o menos homogéneas, se educan en instituciones que atienden a diferentes estratos de clase y continúan sus historias de vida en ambientes que encapsulan las movilidades sociales. Los extraños a los ambientes ciudadanos donde circulan las clases pudientes son percibidos como peligrosos y posibles atacantes, por esto se impide cuidadosamente su cercanía mediante vallas, dificultades de acceso, vigilantismo,<sup>1</sup> etcétera. Se construye al peligroso pobre, como aque-

<sup>1</sup> Acción llevada a cabo por un grupo de voluntarios auto organizados, con el propósito de proteger un interés común: tal como la libertad, la propiedad o la integridad física

lla persona que no acertó y su pobreza es resultado de su incapacidad o de su pereza.

La percepción de las desigualdades está directamente relacionada con las experiencias que las personas tienen en las distintas posiciones sociales en las que se insertan. En la vida cotidiana está contenido el sentido ordinario de lo que consideramos una desigualdad aceptable y el rechazo hacia discriminaciones injustas vividas en carne propia. Los medios de comunicación vehiculizan narrativas que legitiman desigualdades mediante naturalización y minimización de las desventajas, y los relatos sobre la peligrosidad y violencia de los más pobres. En la actualidad, las redes sociales y el acceso digital dan la posibilidad de mostrar evidencias de desigualdad, que se ven en los celulares, al alcance de la mano, y van generando sentimiento de desencanto frente a la disparidad de condiciones vida y derechos (Latinobarómetro, 2021). La desconfianza está en crecimiento y compromete el afecto a la democracia; la falta de confianza dificulta que los ciudadanos exijan mejores políticas y servicios públicos. Las personas prefieren asegurarse de manera individual seguridad, educación y salud, antes que pagar los impuestos y demandar bienes públicos de calidad. (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2022).

La sacralización de la propiedad privada y la democracia representativa con alternancia de poder son argumentos que se usan profusamente en forma de cobertura para ocultar las ventajas políticas que logran instalar las diferentes agrupaciones de elites. La defensa de la propiedad frente cualquier tipo de avance de las ideas la utilidad social o responsabilidad por el bien común en relación con las posesiones es la idea fuerza más potente con la que han contado quienes detentan los mecanismos de privilegio. Todo tipo de propiedades se colocan bajo el rótulo único de propiedad privada, bienes de capital de gran calado y también los pocos bienes de uso cotidiano. El miedo a la intromisión del estado vía expropiaciones o regulaciones es presentado como despojo del producto del trabajo y el temor a perder lo obtenido, es constantemente esgrimido para neutralizar

las posibles estrategias de democratización económica o regulación de la riqueza.

En esta base se apoya, otra de las ideas fuerza, más vívidas y repetidas en las conversaciones políticas: los Gobiernos deben limitarse a sus funciones propias, brindando eficazmente aquello que los mercados no pueden: seguridad, justicia y obras públicas. Es así como la defensa de estados subsidiarios, que reducen su participación en la vida económica y social, y promueven la participación privada en todas las esferas de la vida cotidiana está en el espíritu de constituciones como la chilena y la peruana, por ejemplo, pero también son sentido común de la orientación predominante en las políticas económicas y regulatorias, aún en Gobiernos que incluso llegan a definirse como “socialistas”.

Se acompaña esta tendencia con la extendida convicción de las incapacidades del estado para proporcionar bienestar real a la población o los altísimos costos y baja calidad de la provisión pública de salud, previsión, educación, vivienda y obras públicas. La salud, la educación, la protección se consideran responsabilidades y bienes individuales, que puede proporcionar la iniciativa privada. Para mantener una administración sana de los recursos del estado, el gasto social debe ser acotado, focalizado y compensatorio, complementado por la acción de asociaciones benéficas voluntarias. En el contexto de un capitalismo jerárquico, favorecido por regulaciones determinadas por grupos de interés, con empresas familiares que concentran riqueza y masas laborales en condiciones de informalidad y poco poder de incidencia y negociación, el estado de bienestar ha sido el gran ausente en nuestra región. La protección social universal requiere eliminar el concepto de subsidiariedad de las instituciones públicas, a esto será imposible llegar sin nuevos pactos sociales.

Diluyente de pactos sociales inclusivos es el convencimiento de que es suficiente con “igualdad de oportunidades” que, acompañada por una meritocracia transparente, permite el disfrute de derechos con justicia. Se obvia y disminuye el peso de las condiciones de vida

y origen, que permiten el acumulado de ventajas o desventajas de acuerdo a las situaciones sociales en las que pueden desarrollarse capacidades y actividades. Nacer con carencias de recursos, en territorios empobrecidos y con fenotipos discriminados en la región (indígenas, afro, mujeres, discapacidad) implica rutas vitales entorpecidas y atascadas, que solamente un milagro azaroso podría favorecer. La leyenda de quienes lograron superar sus desventajas originales y tener historias de éxitos es bombardeada constantemente por las redes y medios de comunicación. Tales son las historias de deportistas, artistas, etcétera.

La verdadera riqueza latinoamericana se oculta cuidadosamente, hay voluntad manifiesta de reserva o encubrimiento. En las revistas y consultoras de negocios se visibilizan con heroísmo a quienes amasaron sus fortunas con actos destacados; los herederos reciben menos atención y quienes acumularon ganancias en actividades ilícitas no son mencionados.

Obviar la desigualdad de condiciones de partida ha ido cimentando una cultura del privilegio, que mantiene líneas divisorias de bienes y derechos para diferentes segmentos de nuestras sociedades y legitima el uso de relaciones y ventajas de origen para obtener contratos y hacer negocios, para encontrar mejores contratos y financiamiento, para acceder a recursos públicos, acceso a fuentes de renta extractiva, etcétera. Una cultura del privilegio refrenda el circuito de identidad y enlazamiento de políticos y sectores con poder económico y permite la concentración de oportunidades de riqueza con bajos niveles de inversión e innovación. La cultura del privilegio se relaciona con el carácter estructural de la desigualdad latinoamericana. (CEPAL, 2018). La segregación territorial refuerza la pertenencia en función del ingreso, el capital cultural y las redes de relaciones, en las ciudades se trazan verdaderos mapas de la cultura del privilegio en que se combina lo estético, lo cultural y lo social. El lugar define la trayectoria tanto física como biográfica (Bielschowsky, 2018). La consecuencia de esta cultura es la convicción de que es poco y muy

complejo en América Latina y el Caribe revertir privilegios, son casi inexorables.

En nuestra región, la movilidad social, que en los años sesenta y setenta fue favorecida por la extensión geográfica, alcance social y en años de la educación, ha venido perdiéndose como impulso para el ascenso social y las expectativas futuras. Persiste la desigualdad o el privilegio derivado del origen familiar, la movilidad educativa está estancada (Corporación Andina de Fomento [CAF], 2022). Desventajas y privilegios de distinta índole se acumulan e interseccionan en los grupos sociales, conformando burbujas de bienestar y mayorías ancladas en prejuicios y exclusiones permanentes. Clase, etnia y género son la tríada básica de prerrogativas o discriminaciones. La pandemia exacerbó la desigualdad educativa, América Latina y el Caribe sufrieron el apagón pedagógico más continuado, cincuenta y seis semanas sin clases en promedio, con graves brechas de días de funcionamiento para instituciones públicas con bajo acceso a internet e instituciones privadas para sectores pudientes.

Repetido planteamiento es que, para distribuir riqueza y bienestar, primero hay que producirlo, y somos fundamentalmente países pobres y poco productivos, de allí la magnitud de la pobreza y la desigualdad. Por ello, se promociona que debe favorecerse un clima que permita a los empresarios, “verdaderos creadores de riqueza”, hacer negocios con libertad. Por ejemplo, expresando estas ideas, el empresario Ricardo Salinas Pliego –milmillonario según *Forbes*– afirma: “El empresario es un recurso sumamente escaso que necesitamos promover, no atacar” (Salinas Pliego, 2016), y justifica que la desigualdad existe en toda sociedad humana donde el talento y otras cualidades se distribuyen de manera diferente. Es más, la desigualdad para algunos puede ser un incentivo que fomenta la creatividad y el emprendimiento.

En un comunicado del 16 septiembre de 2020, titulado “Reivindicación del Mérito”, la asociación Confederaciones Rurales Argentinas, fundada en 194, e integrada por más de trescientas sociedades rurales de todo el país, sostenía:

Siempre hemos confiado en el esfuerzo, la perseverancia, la educación, el riesgo, la innovación y el mérito como elementos dinamizadores de la vida en sociedad. [...] No hay sociedades quietas y uniformes, hay distintas capacidades personales y es precisamente el mérito, como conglomerado de otros principios, lo que permite el crecimiento individual de las personas. Abundan los ejemplos en las sociedades modernas; no es igualando hacia abajo en donde las personas se desarrollan y crecen, no hay sociedades que progresen en base a una igualdad artificial, sino en la capacidad, el esfuerzo y la voluntad de progreso de cada individuo. (Confederaciones Rurales Argentinas, 2020)

Contra la igualdad se esgrime la idea de que la igualdad siempre lleva hacia abajo, hacia mayor escasez, y que la igualdad es “artificial”, la diversidad de capacidades se interpreta erróneamente como desigualdad y es “natural”. Quienes tienen situaciones ventajosas de partida no suelen reconocer esa realidad, y mucho menos la posición de quienes parten de condiciones de inferioridad. Por otra parte, nunca se indica sobre la base de qué elementos meritorios se obtienen los éxitos, ni se debate cuáles son las áreas socialmente más recompensadas. Con claridad el mérito como base del logro económico es un mito legitimador de la jerarquía social, provee justificaciones morales y racionales para la desigualdad, tranquiliza conciencias y protestas.

Mientras muchos datos se acumulan mostrando cómo la concentración de la riqueza y con ella los millonarios aumentaron sus patrimonios de América Latina (OXFAM, 2023), para otros los Gobiernos de la región deberían aplicar activamente una serie de políticas para incentivar a las empresas a impulsar la inversión y contratar nuevos empleados, ya que se mantiene la disminución de la inversión (BID y Center for Global Development, 2022). Por el contrario, habría que desandar el camino generalmente empleado, que siempre ha consistido en mantener muy bajo el gasto social y los ingresos populares, y más bien pensar en qué disponibilidad de recursos para sectores depauperados puede fomentar la recuperación.



La desigualdad y la pobreza son ineficientes, ya que obstaculizan el crecimiento y el desarrollo (CEPAL, 2018).

En la región latinoamericana, después de una primera década del siglo XXI, signada por Gobiernos de izquierda progresista radical, democrática, refundacional, con rasgos de políticas sociales de impulso redistributivo, que, sin embargo, no llegaron a cambiar la estructura social y de poder, hacia 2014, se marca una nueva coyuntura con el ascenso renovado de políticos con respuesta neoliberal como alternativa electoral. Con variantes se vivió un quinquenio de empresarios considerados exitosos y otros *outsiders*, favorecidos por la desconfianza y desafección política, que plantearon eficiencia y austeridad en el uso de los recursos públicos, e hicieron una utilización emocional de resortes comunicacionales sobre corrupción, seguridad personal, esfuerzo personal vs populismo, etcétera. Sin embargo, al cabo de un tiempo, no pudieron contener el descontento y la protesta social. Incluso durante la pandemia, que volvió a mostrar la cara más desagradable de Gobiernos indiferentes a las necesidades sociales, y es así como vuelven a triunfar opciones con ímpetu de justicia social, una izquierda actualizada llega al poder. Al término de 2022, y comienzo de la etapa pospandemia, son cinco principales economías de la región: México, Argentina, Chile, Colombia y Brasil gobernadas por el progresismo, a los que se agrega Honduras, movimientos electorales en Ecuador, mientras se mantienen Bolivia y Venezuela. En todas ellas hay fuerzas sociales que empujan cambios, y también hay decepción ante las bajas capacidades distributivas, mientras continúan creciendo movimientos conservadores y reaccionarios antiderechos y antidistributivos, con ideas que legitiman la desigualdad.

Fundamentalismos religiosos y las llamadas nuevas derechas latinoamericanas siguen presentes en América Latina y el Caribe, tienen un público creciente entre los sectores decepcionados de las respuestas de bienestar que pueden dar los estados y la acción política tradicional. La pandemia ha sido atendida en general con escasas medidas compensatorias, asistencialistas, la inmensa masa de

personas en el sector informal fueron las principales víctimas de los cierres económicos quedaron más desprotegidas aún. Las medidas compensatorias dirigidas a las personas en situación de mayor pobreza tuvieron alcance insuficiente en cuanto cobertura, montos y regularidad, y no se mantuvieron en el tiempo, como muchas voces recomendaron en 2021 y 2022. En algunos países (como México, por ejemplo) no se crearon transferencias monetarias de emergencia ni aumentaron los montos de sus programas, solo adecuaron los existentes bajo diversas modalidades. Las medidas de transferencia monetaria condicionada y no condicionada han ayudado, no fueron suficientes para compensar los fuertes efectos empobrecedores y concentradores del *shock* pandémico, exacerbados por las deficiencias de cobertura en los sistemas de protección social y las vulnerabilidades de las micro y pequeñas empresas. Las estrategias para contener los daños sociales de la pandemia, sobre todo en lo relacionado con los ingresos, fueron insuficientes.

Las desventajas se acumularon en el mundo del trabajo: los trabajadores históricamente más desfavorecidos, los de menor nivel educativo, los indígenas, los afrodescendientes, las mujeres responsables del cuidado familiar y trabajadoras domésticas remuneradas fueron los más golpeados por la crisis debido a su alta concentración en actividades del sector informal y de contacto intensivo. Por otro lado, trabajadoras y trabajadores a destajo, por cuenta propia, con contratos a término y otras modalidades del sector informal, se vieron obligados a salir a trabajar con lo que aumentó su exposición al virus y la mortalidad consiguiente, lo que muestra claramente los determinantes sociales de la salud (Cid, 2022) y la clara realidad de la desprotección social de amplia mayoría de las poblaciones.

Afirma Cepal que la informalidad y la pobreza son el legado de la pandemia, y en la pospandemia, habrá más cantidad de personas ejerciendo estrategias de sobrevivencia. (Salazar-Xirinachs, 2022). La pandemia ha tenido un efecto de potenciamiento desigualador, mientras las y los trabajadores informales, con ocupaciones que requieren contacto personal y desplazamiento, fueron empujados

a la inactividad, las capas medias profesionales y con ocupaciones formales pudieron mantener su trabajo mediante el teletrabajo. De manera que la herencia pandémica, son sociedades más fracturadas y desiguales, y además desanimadas.

A pesar de declaraciones sentimentales de solidaridad, las agrupaciones de las elites de nuestra región mantuvieron sus ideas fuerzas básicas, defensa cerrada de la propiedad privada y de su “poder liberador”. Se hicieron presiones para lograr ayudas estatales para el pago de nóminas, exención de impuestos, flexibilizaciones de nómina y contrataciones, subsidios al endeudamiento, postergación de pagos de costos sociales y seguros, etcétera. Se plantearon acciones preventivas para impedir reformas impositivas, presentadas como expresiones de rebeldía que imponen barreras anticipadas a las acciones gubernamentales para ampliar espacios de tributación y redistribución. También, se continuaron los mecanismos de corrupción, que se aprovecharon de compras sobrevaluadas de equipos médicos, mascarillas, pruebas, vacunas, etcétera (Convoca, 2022).

Se continuó promoviendo la idea de que el bienestar social se derrama desde las empresas capitalistas, por lo que es indispensable proteger e incentivar la iniciativa privada, que el camino más eficaz para generar empleos, ingresos y reducir la pobreza. El empresario crea es la ideología que se defiende en forma predominante, y el estado debe garantizar el clima de libertad que permita hacerlo. Las regulaciones, todas ellas siempre calificadas como excesivas, y la presión impositiva en la situación de acostumbramiento a los bajos impuestos y evasión se acusan de atraer el peligro de bloquear la iniciativa privada.

## **Proteger, redistribuir y regular**

Claramente frente a la consolidación y avance de la desigualdad latinoamericana se hace urgente tomar medidas redistributivas, para lo cual es indispensable una reforma fiscal, que proporcione recursos

para la reactivación, y mejore la estructura de contribuciones tributarias muy precaria e injusta. La región se caracteriza por la alta evasión impositiva de los capitales mayores, la mayor recaudación proviene el Impuesto al Valor Agregado [IVA] que grava el consumo y, por lo tanto, es más oneroso para los más empobrecidos. No ha habido alivio ni cambio en el período de pandemia. El sistema fiscal ha seguido favoreciendo a los más adinerados. Las elites latinoamericanas captadoras del Estado y los beneficios más grandes de la extracción y venta de materias primas, tienen un importante poder sobre las formas tributarias; y los Gobiernos progresistas en general, se han basado en los ingresos producidos por la extracción para mantener planes sociales, que por esto mismo no han llegado a ser universales ni generar cambios estructurales redistributivos (Burchardt, 2023).

Durante la pandemia, una experiencia piloto de regulación que imponía el tributo a los más ricos, no arrojó resultados positivos. El 4 de diciembre 2020, en Argentina se aprobó ajustadamente la *Ley de aporte solidario y extraordinario de las grandes fortunas*, que se definió como un aporte solidario, extraordinario y por única vez, vinculado a los patrimonios de las personas humanas y sucesiones indivisas con patrimonio superior a 2 100 000 dólares. En la propia ley se establece el destino de la recaudación: 20 % para la compra o elaboración de equipamiento médico, elementos de protección, medicamentos, vacunas y todo otro insumo crítico, 20 % para subsidios a las micro, pequeñas y medianas empresas, 20 % destinado al programa integral de becas Progresar para estudiantes, 15 % para el Fondo de Integración Sociourbana, para mejorar condiciones habitacionales de los barrios populares, y 25 % para exploración, desarrollo y producción de gas natural. Pagaron el impuesto alrededor de 10 000 individuos con patrimonios superiores a los doscientos millones de pesos, aunque 20 % de quienes estaban en este rango no lo pagaron y algunos presentaron amparos judiciales. Apenas se logró un 30 % de la recaudación total del Estado nacional en un mes y no logró repetirse.

En Argentina, desde los círculos empresariales, las elites económicas y la política opositora, el nuevo impuesto fue calificado como un atropello a la propiedad, y se criticó la legitimidad del Estado para imponer una acción recaudatoria que extiende el bien público y regulaba el bien privado. Se aseguraba que es un impuesto que atenta contra la democracia, porque irrespetaba a la minoría. Se asoció como una persecución a los ricos por parte de un Gobierno que se señala como enemigo de la propiedad privada, del libre funcionamiento del capital y de la libertad de mercado.

De todas formas, hay espacio suficiente para una reforma tributaria que priorice los intereses de toda la sociedad, se trata de impulsar cambios en las políticas inerciales que mantienen las grandes injusticias de la precariedad y trunca vida y salud de grandes masas poblacionales. La protección social universal (educación, salud, pensiones, cuidados no relacionadas con el estatus en el mercado laboral) debería y podría ser la base del despegue productivo, y debería ser financiada con impuestos, rompiendo de una vez el nudo de hierro de los empleos formales como garantía de protección social. Todo ser humano en una sociedad debe tener protección social, y los impuestos son su fuente de financiamiento con justicia tributaria.

En contra del principio de equidad y progresividad tributaria, en plena pandemia, a fines de 2021, el presidente Guillermo Lasso de Ecuador, promulgó una reforma que permite traer capitales que no hubieran cumplido con impuestos, sin sanciones, eliminó gravámenes a las inversiones en la minería, y el impuesto a la herencia recibida en primer grado de consanguinidad. En 2022, el Legislativo ecuatoriano dio el paso de derogar la reforma tributaria, pero en 2023 la Corte Constitucional declaró legal el veto total de la derogatoria de la reforma tributaria, que así volvió a quedar en vigencia. Se cierra así el objetivo del poder económico apalancado con el poder económico.

Dos experiencias de posibles nuevas formas de tributación redistributiva muestran las aristas y circunstancias del comportamiento que las elites latinoamericanas tienen frente a una construcción social

con mayores grados de equidad y un espacio público más consensuado y hogareño para las grandes mayorías.

El Gobierno de Gabriel Boric en Chile presentó en julio 2022, una Reforma Tributaria con un modelo progresivo y castigador de la evasión, que fue rechazada, a principios de marzo 2023, por la Cámara de Diputados y no pudo avanzar hacia el Senado, a pesar de haber sido consultada durante tres meses. Los fondos que se hubieran obtenido habrían significado un aumento de la Pensión Garantizada Universal [PGU], la reducción de las listas de espera en los centros de salud y la creación de un sistema de cuidados, entre otras cosas. Argumentos siempre utilizados fueron esgrimidos, se decía que representaba un castigo a los empresarios, especialmente a los que crecen y cuya consecuencia sería, dificultades para crear empleos y peligro para el crecimiento económico. Consideraron que el llamado impuesto a los súper ricos puede afectar la inversión y el ahorro. Se rechazó la reforma en bloque, lo que impide legislar en esta materia durante un año.

De forma similar, a cómo actuaron los líderes políticos de oposición en el caso del rechazo a la propuesta de nueva constitución, sobre la reforma tributaria se argumentó que no era el momento, que estaba mal redactada y que, en todo caso, la culpa de su no aprobación recae en el propio Gobierno. Se acusó de falta de diálogo y consenso, argumentos que se centran en las fuerzas de la influencia y la negociación, mientras que está ausente el sentido de justicia y de solidaridad.

En una experiencia diferente, el presidente Gustavo Petro en su discurso inaugural, el 7 de agosto 2022, dijo que “Los impuestos no serán confiscatorios, simplemente serán justos, en un país que debe reconocer como aberración la enorme desigualdad social en la que vivimos” (Lewin, 2022). Inmediatamente presentó un proyecto de reforma tributaria, con el objetivo de tributación para la justicia social en un contexto de pobreza, desigualdad e inseguridad alimentaria (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2022). En él se establece un sistema que ajusta gravámenes a personas de

mayores ingresos, a empresas financieras y del sector extractivo y a productos poco saludables o contrarios al ambiente. En diciembre de 2022, la reforma fue aprobada y promulgada. Aunque no se logró todo lo propuesto, contiene un aumento de la progresividad. Bajo este nuevo esquema, la mayor carga tributaria la asumirá la industria de hidrocarburos, cuando el precio del petróleo exceda el 45 % y el 60 % del precio promedio de los últimos diez años, se aplicará sobretasa. Se incluye un impuesto al patrimonio, sobretasa para los grandes contribuyentes y toda la población pagará impuestos en las compras de productos de alimentación no saludables básicamente embutidos, *snacks* y productos dulces. Una amplia coalición parlamentaria y la fractura de la oposición permitió al Gobierno lograr la aprobación de la reforma.

Ya aprobada se desplaza el debate hacia el uso de los recursos que se recauden, y se ha concluido que “la mayor destinación se hará para el sector de Inclusión Social y se gastará principalmente en los programas de transferencias monetarias condicionadas” (Observatorio Fiscal Pontificia Universidad Javeriana, 2023). Sin embargo, para que Colombia avance hacia mayor igualdad social, se necesita un plan más completo de reformas sanitaria, laboral y de pensiones, y la concreción del proyecto más ambicioso: “la paz total”. Sin duda, la marcha de los procesos de democratización económica y de las políticas de ataque a la desigualdad social, dependerán del prestigio y éxito del Gobierno que le permita mantener la fuerza política y el apoyo popular, y además de las fracturas de las elites.

La opinión condensada de las elites económico-políticas es clara cuando dicen:

No se puede caer en la sobre-simplificación de que la única solución es aumentar los tributos, y es necesario buscar alternativas de manera consensuada para la sostenibilidad fiscal. También es cierto que en América Latina los niveles de evasión y elusión fiscal son elevados, por lo que también es el momento de la responsabilidad fiscal de los empresarios. Dos aspectos más son importantes: gastar bien y

atajar la corrupción. (Consejo Empresarial Alianza por Iberoamérica CEAPI, 2020)

Por su parte el BID recomienda equilibrar las políticas de respuestas a la crisis y el fomento de la inversión (BID y Center for Global Development, 2022). Nuevamente la receta de la inversión extranjera con estímulo vuelve al primer plano, aunque se levanten voces por una tributación global incluyente, sostenible y equitativo (Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social LATINDADD, 2023). Los impuestos no solamente son un instrumento para proveer recursos al estado sino un mecanismo indispensable para la redistribución de la riqueza.

La posición es cerrada, negativa ante cualquier modificación de aumento mientras se mantengan los males característicos de nuestro modo político: corrupción y mala priorización de gastos, y evasión fiscal. Es decir, que se produce una circularidad de fenómenos que constituye un cerco casi imposible de romper y se defiende la condición de desprotección en la que se mantiene a las grandes mayorías trabajadoras.

La disputa por el espacio y oportunidad de consenso es también clara, y en eso estriba la diferencia entre los dos ejemplos de reforma tributaria planteados en Chile y en Colombia, ambos tienen en común desigualdades muy marcadas y largos períodos de gobiernos neoliberales. Sin embargo, la oportunidad que facilitó el éxito colombiano, está en la fractura política en la oposición al Gobierno y en la solidez del apoyo popular al Gobierno. Petro pudo presentar la reforma con el capital político de su triunfo electoral, mientras que Boric lo hizo sobre el fracaso del proyecto constitucional que consolidó la unidad de las fuerzas conservadoras. Sin duda, avances hacia redistribución y protección podrán hacerse en condiciones de sociedades movilizadas.

Para ser socialmente aceptable, defendida, e instrumento de la democracia real, la recaudación impositiva debe asignarse de forma transparente y con fines de universalización del bienestar, sin dudas



de que impulsa la disminución de la desigualdad social. Se plantea la necesidad de un shock distributivo y en ese contexto se ha revitalizado en la región, el debate sobre la renta básica universal [RBU], ingreso básico universal [IBU], renta básica incondicional [RBI] o ingreso ciudadano (Lo Vuolo, 2023) (Niño, 2022) (Ramírez Hernández, 2022) como mecanismo de protección mínima de la supervivencia y sostenibilidad de la vida, y medida que podría propiciar una salida de la crisis pos pandémica, que no castigue el desempleo con el hambre y la desprotección.

## Bibliografía

Alarco Tosoni, Germán y Castillo García, César (2020). Concentración de la riqueza en América Latina en el siglo XXI. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana De Economía*. UNAM.

Banco Interamericano de Desarrollo (2022). *CONFIANZA La clave de la cohesión social*. BID.

BID y Center for Global Development (2022). *Empresas prósperas para una recuperación sólida*. IADB.

Bielschowsky, Ricardo y Torres, Miguel (comp.) (2018). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*. Santiago de Chile: CEPAL.

Burchardt, Hans-Jürgen e Ickler, Jan (2023). Riqueza, elites, impuestos. *Nueva Sociedad*, (303).

Cid, Camilo y Marino, María Luisa (2022). *Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Documento de Proyecto. Santiago de Chile: CEPAL / ONU.

Comisión Económica para América Latina [CEPAL] (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina [CEPAL] (2020). *El desafío social en tiempos del covid-19*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina [CEPAL] (2023). *Anuario Estadístico 2022*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Confederaciones Rurales Argentinas (16 de septiembre de 2020). Reivindicación del Mérito. *CRA Sitio Oficial*. <http://www.cra.org.ar/nota/24395-cra-reivindica-el-merito/>

Consejo Empresarial Alianza por Iberoamérica CEAPI (2020). *El papel del del sector privado en tiempos de pandemia. Ideas para el debate*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana [SEGIB] / Consejo Empresarial Alianza por Iberoamérica CEAPI.

Convoca (11 de noviembre de 2022). Vigila la pandemia. Alianza de periodismo investigativo. *Vigila la pandemia: compras millonarias y sospechosas*. <https://convoca.pe/convoca-radio/vigila-la-pandemia-compras-millonarias-y-sospechosas>

Corporación Andina de Fomento [CAF] (2022). *Desigualdades heredadas: El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.

Laboratorio mundial de desigualdad (2022). *Informe Mundial sobre la Desigualdad Global*. Nantes: Laboratorio mundial de desigualdad.

*Latinobarómetro* (2021). Informe 2021. Adiós a Macondo. Santiago de Chile: Latinobarómetro.org

Lewin, Juan Esteban (3 de noviembre de 2022). Las cinco claves de la reforma tributaria de Petro. *El País*.

Lo Vuolo, Rubén (2023). Argumentos para una reforma fiscal progresiva en América Latina. *Nueva Sociedad*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2022). *Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Niño, Germán (28 de septiembre de 2022). Sitio web Latindadd. <https://www.latindadd.org/2022/09/28/renta-basica-universal-garantia-de-derechos-o-populismo/>

Observatorio Fiscal Pontificia Universidad Javeriana (2023). ¿En qué se gastarán los recursos de la reforma tributaria? Informe N.o 38. Bogotá: Universidad Javeriana.

OIT (2022). *Panorama Laboral 2022*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

ONU Hábitat (2021). *Plataforma urbana y de ciudades de América Latina y el Caribe*. <https://plataformaurbana.cepal.org/es>

OXFAM (2022). *Las desigualdades matan*. LAC: Oxfam Internacional.

OXFAM (2023). *La ley del más rico*. LAC: Oxfam Internacional.

Peters, Stefan (2012) ¿Es posible avanzar hacia la igualdad en la educación? El dilema de las perspectivas educativas de la izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, (239).

Piketty, Thomas (2015). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redis*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Piketty, Thomas (2020). *Capital e ideología*. México: Grano de sal.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2020). *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina*

*y el Caribe. Informe Regional de Desarrollo Humano.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Ramírez Hernández, Oscar (2022). *La Renta Básica Universal como una salida a la crisis económica pospandémica.* México D. F.: UNAM.

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social LATINDADD (8 de marzo de 2023). *Sitio web de Latindadd.* [https://www.latindadd.org/2023/03/08/lac-convocan-elaboracion-de-diagnosticos-sobre-justicia-fisc\\_/](https://www.latindadd.org/2023/03/08/lac-convocan-elaboracion-de-diagnosticos-sobre-justicia-fisc_/)

Salazar-Xirinachs, José Manuel (2022). *Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación.* Documento de Proyectos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina [CEPAL].

Salinas Pliego, Ricardo. (4 de febrero de 2016) *Blog Personal.* <https://www.ricardosalinas.com>



# Debates sobre el esfuerzo público y privado en contextos de pandemia

## Controversias sobre el Aporte Solidario y Extraordinario y la Asistencia al Trabajo y la Producción en Argentina

*Matías Landau*

■ Doi 10.54871/ca24d18r

### **Introducción**

Durante 2020, en el marco de la pandemia de covid-19, los Gobiernos de distintos países debieron enfrentar una situación inédita. Como consecuencia de medidas sanitarias, se cerraron establecimientos comerciales e industriales, generando fuertes restricciones económicas que afectaron a gran parte de la población. En el caso argentino, las medidas restrictivas se dispusieron el 20 de marzo, a través del denominado Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio [ASPO], decretado en todo el territorio nacional por el presidente Alberto Fernández. Pocos días más tarde, el 1 de abril, el Gobierno creó el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción [ATP], con el objetivo de paliar la situación económica de las empresas que, a causa de la situación sanitaria, habían tenido que suspender la producción. Entre las facilidades brindadas se estableció en el decreto 332/20 y su modificación posterior, el decreto 376/20, del 20 de abril, la reducción de hasta un 95 % el pago de las contribuciones patronales,

la ampliación de un seguro de desempleo, créditos a tasa 0 para pequeños contribuyentes y autónomos, y, la más significativa, el pago de un salario complementario, abonado por el Estado nacional, a todos los trabajadores en relación de dependencia cuyos empleadores cumplieran con los requisitos para ingresar al programa. El aporte estatal se fijó en el equivalente al 50 % del salario neto de febrero, no pudiendo ser inferior a una suma equivalente a un salario mínimo, ni superar los dos salarios mínimos o el total del salario neto correspondiente a ese mes.

A lo largo de 2020 el programa sufrió diversas modificaciones, ampliaciones o reducciones, siguiendo el ritmo de las aperturas y los cierres determinados por las autoridades sanitarias argentinas, y de decisiones administrativas establecidas por un comité creado *ad hoc*. Según el momento epidemiológico, diversas regiones del país fueron más o menos afectadas en su circulación, con la consecuente pérdida de la actividad económica. En ese marco, la acción estatal se volvía vital para sostener a empresas y trabajadores que tenían prohibido realizar sus actividades. Si bien la medida estaba destinada a aliviar la situación de las pequeñas y medianas empresas, que fueron las que en su gran mayoría accedieron a la ayuda estatal, en cierto momento se permitió el ingreso al programa de grandes empresas de más de ochocientos empleados, y más tarde se establecieron restricciones asociadas con sus comportamientos financieros. Luego de funcionar durante gran parte del año, y pagar nueve rondas de salarios complementarios, el programa finalizó hacia fin de 2020, en paralelo a las nuevas realidades epidemiológicas y las estrategias de control del covid-19, que permitían un mayor grado de apertura de la actividad económica.

Los desembolsos para pagar el ATP implicaron un gasto del 0,6 % del PBI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021), que junto a otra batería de medidas destinadas a paliar la situación económico-social causada por la pandemia, movilizaron, en total, un 6,9 % del PBI argentino durante 2020 (Jefatura de Gabinete de Ministros [JGM], 2020). Para hacer frente a estos gastos

excepcionales y contar con recursos para reactivar la economía, desde sectores oficialistas comenzaron a instalar, desde el mes de abril de 2020, la posibilidad de establecer, por única vez, un Aporte Solidario y Extraordinario [ASE], conocido también popularmente como impuesto a las grandes fortunas, puesto que estaría destinado a ser pagado por aquella parte de la población de mayor poder patrimonial. El proceso de su debate en el espacio público, y su implementación posterior, fue muy distinto al del ATP. No se trataba de una medida gubernamental sino de una ley que, por lo tanto, debía pasar por el Congreso de la Nación. Si en el caso del ATP su implementación tuvo un apoyo casi unánime, y los debates se orientaron a definir quiénes debían ser o no beneficiarios, cuáles debían ser los alcances de la ayuda o su extensión en el tiempo, en el caso del ASE, la medida generó un rechazo inmediato en gran parte del empresario y los sectores políticos de la oposición. Esto hizo que desde las primeras incursiones públicas de los diputados kirchneristas que impulsaron la ley, Carlos Heller y Máximo Kirchner, hasta que ingresó el proyecto en el Congreso de la Nación, el 29 de agosto, mediaran cinco meses, y tres más hasta su sanción, el 4 de diciembre. En ese lapso el tema se mantuvo en la agenda pública, en medio de una situación sanitaria que no daba tregua, con las lógicas consecuencias económicas devastadoras para buena parte de la población.

En este trabajo me interesa particularmente centrarme en los posicionamientos públicos sobre la recaudación y distribución de la riqueza. Las dos medidas elegidas, el ATP y el ASE, permiten comparar las posturas en dos circulaciones monetarias opuestas y complementarias. En el primer caso, se trata de un programa estatal de asistencia, cuya particularidad es su amplio alcance que englobó a pequeñas y medianas empresas, pero también a grandes corporaciones. El carácter excepcional de la medida se asoció no solo con la magnitud del aporte, sino también con su naturaleza, que supuso que el Estado se hiciera cargo en forma directa del pago de parte de los salarios de más de dos millones de empleados privados de más de doscientos cuarenta mil empresas. Esta medida estuvo en línea



con lo realizado por la mayoría de los países latinoamericanos, que al igual que Argentina adoptaron programas temporales de transferencias monetarias para paliar los efectos sociales de la pandemia.<sup>1</sup>

En el segundo caso, se trata de una medida recaudatoria, en la que el dinero circula de los privados hacia el Estado. Tiene un carácter excepcional por dos factores, que se asocian con que se realiza por única vez, a diferencia de un impuesto regular, y que afecta a un ínfimo sector de la sociedad, definido en la ley como aquel cuyo patrimonio fuera superior a doscientos millones de pesos (aproximadamente dos millones de dólares), y que según los cálculos finales alcanzó a aproximadamente a doce mil individuos, en un país con aproximadamente cuarenta y cuatro millones de habitantes. Al igual que en el caso del ATP, se trata de una política que no es exclusiva de Argentina, puesto que diversos tipos de impuestos a la riqueza fueron debatidos, y en algunos casos implementados, en diversos países durante el contexto de la pandemia. En América Latina hubo iniciativas con suerte dispar en Chile, Brasil, Paraguay, Costa Rica, Perú y Ecuador, donde no prosperó, y en Argentina y Bolivia, donde se aprobó e implementó (Strada y Garriga Olmo, 2021).

El artículo analiza el debate público generado en Argentina sobre estas dos medidas, entre abril y diciembre de 2020. Para ello, se ha confeccionado una base de datos con declaraciones públicas (en periódicos, radios, portales de noticias, etcétera) de cuatro tipos de actores individuales e institucionales: políticos, empresarios y sus organizaciones, sindicatos, organizaciones sociales.<sup>2</sup> Enmarcamos nuestro análisis en el estudio del discurso social, y en particular en el modo en que los diversos actores implicados elaboran y circulan argumentos y formas de justificación, a partir del uso de ciertas

<sup>1</sup> Durante 2020, los dieciocho países de América Latina crearon veintiséis programas temporales de transferencias monetarias (Unicef, 2020).

<sup>2</sup> La misma fue realizada por el equipo de investigación del Grupo de Estudio sobre Jerarquías [GEJ], con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani [IIIGG], de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires [UBA]. El GEJ es codirigido por Matías Landau, Victoria Gessaghi y Florencia Luci.

categorías que organizan y jerarquizan a los diversos grupos sociales, construyendo y legitimando las asimetrías y desigualdades sociales (Angenot, 2010; Bourdieu, 1993; Boltanski y Thévenot, 1991; Jelin et al., 2020; Gessaghi et al., 2023, entre otros).

Comenzamos analizando el modo en que desde los diferentes actores y sectores analizados se discuten las categorías de la acción pública. Concretamente, observamos cómo en el caso del ATP se plantea una diferencia en torno a si el objeto de la ayuda estatal es el “trabajador” o la “empresa o empresario” y, en del ASE, entre estos últimos y los “ricos”. Centrar el argumento en una u otra categoría permite movilizar ciertos argumentos que legitiman, justifican o critican las medidas. La mayor diferencia entre ambos es que mientras que en el primer caso se expresa un espacio de complementación entre la asistencia a “empresas” y sus “trabajadores”, en el segundo, quienes apoyan la medida se legitiman a partir de la categoría de “ricos”, pero quienes se oponen lo hacen en nombre de la defensa de los “empresarios” y sus “empresas”. Luego de esta primera presentación, analizamos cómo estas categorías son utilizadas para argumentar sobre las formas legítimas e ilegítimas, justas e injustas, de recaudación y distribución de la riqueza. A partir de diversas posturas sobre quién y cómo hace el “esfuerzo” y quién se beneficia del mismo, se observan diversos posicionamientos sobre la relación entre el Estado y el sector privado. El acuerdo que prevalece es que el Estado debe hacer el esfuerzo para sostener a las empresas en el ATP contrasta con las miradas opuestas que se expresan en el caso del ASE. Cuando se trata de imponer una contribución de las grandes fortunas, emergen las imágenes del clásico discurso liberal de un Estado grande e ineficiente, que vive a costa de la generación de riquezas del sector privado.

## **Categorías del debate público sobre el ATP y ASE**

El recorte de quiénes son los sujetos afectados por las políticas públicas y quiénes los beneficiarios o los posibles perjudicados es el

resultado de categorías que definen los criterios técnicos, pero también de un debate en el espacio público en donde se juega el sentido de las medidas implementadas. En el caso del ATP y el ASE, las posturas han sido muy diferentes, según la óptica de los diversos sectores implicados.

### ***Trabajadores o empresas***

En el caso del ATP, el programa fue planteado por el Gobierno nacional como una ayuda estatal que tenía un doble objetivo: las empresas, que se beneficiaban con baja de aportes patronales o créditos a tasa 0, y sus trabajadores, que recibían directamente parte de su salario de las arcas públicas. Estos dos objetivos formaban parte de una misma concepción, que buscaba evitar el cierre de empresas porque, como planteaba el ministro de Desarrollo Productivo, Matías Kulfas, en la reunión informativa de la Comisión de Pequeñas y Medianas Empresas de la Cámara de Diputado de la Nación del 20 de abril, si eso sucedía, la pérdida masiva de empleos que ello conllevaría no se recuperaría. En ese sentido, el objetivo último de la medida estaba destinado a cuidar a los empleos y los trabajadores.

Movilizar las categorías de “empleo” y de “trabajador” permitía enmarcar el sentido del programa en una prestación lo más amplia posible. Es por ello por lo que a pocos días de la primera formulación de la medida se permitió la inscripción de grandes empresas, de más de ochocientos empleados.<sup>3</sup> La lógica era que, en términos de las necesidades de evitar el cierre de empresas y la pérdida de empleos, era lo mismo que fuera una pyme o una empresa multinacional. Esta era una postura extendida en parte del sector empresarial, que

<sup>3</sup> Según datos de la Dirección Nacional de Estudios para la Producción (CEP XXI), del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, en abril de 2020, el 93,4 % de las empresas aprobadas en el ATP para el pago de salarios fueron pymes de hasta veinticinco empleados, mientras que apenas 0,1 % del total correspondieron a compañías de más de ochocientos trabajadores. No obstante, aun cuando en términos relativos el peso de las grandes empresas era ínfimo, en términos simbólicos generó un debate sobre la legitimidad y la justicia de ser objeto de una ayuda estatal para afrontar sus salarios.

pedía no “discriminar” empresas grandes de las chicas, porque como planteaba en declaraciones radiales el vicepresidente de la Cámara Argentina de Turismo, Aldo Elías (16 de abril de 2020), “cuando vos atravesás una situación como ésta, de parate general, no podés hablar de grandes y chicos”.

En esa ambigüedad se jugaba una lucha por el sentido de la justicia y el merecimiento de la medida. La inclusión de grandes empresas aparecía justificada si el objetivo era permitir que no se perdieran los empleos que generaban, en un programa que, como planteaba el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, era “muy ambicioso con pretensiones universales para sostener el pago de sueldos, el trabajo y la producción en medio de la pandemia” (*Diputados bonaerenses*, 1 de julio de 2020). Por eso, sonaba lógico que sus trabajadores fueran alcanzados por la medida. Es por ello por lo que, por ejemplo, Guillermo Moretti, de la UIA, decía el 16 de junio: “Nosotros sabemos que el Estado nos ha ayudado muchísimo con el tema del ATP, o ha ayudado a los trabajadores con el tema del ATP” (*El Destape Web*, 16 de junio de 2020).

Centrar la ayuda en el “trabajador” permitía legitimar su amplio alcance, tanto por parte del Gobierno, como de algunos sectores empresariales tradicionalmente críticos de la ayuda estatal. Este fue el caso, por ejemplo, de la Sociedad Rural Argentina [SRA], que se vio en la obligación de explicar a sus socios, a través de una carta, por qué acudió al ATP, en oposición a su postura histórica de crítica al “gasto público”, su defensa del mérito individual, la acción privada sin injerencia estatal y su abierto rechazo al Gobierno nacional. En su justificación, planteaban que lo hicieron “para el sostenimiento de la administración en general, pero, sobre todo, para hacer frente a los salarios de más de un centenar de empleados” (*Agrofy News*, 30 de mayo de 2020). Algo similar ocurrió en el caso de las grandes empresas que se acogieron al plan, como Techint, Latam o Coca-Cola. Tanto desde el Gobierno como desde las compañías justificaban la inclusión en base al objetivo de pagar a los trabajadores. Aun en estos casos, podía justificarse para el Gobierno por ser una medida

que buscaba ser lo más amplia posible y que, además, tenía un límite estricto al aporte estatal de dos salarios mínimos. Es cierto que, de todos modos, estas posturas generaron polémica. Por un lado, al interior de las organizaciones como SRA, en donde una línea interna se mostraba crítica a la decisión de las autoridades del organismo (*La Nación*, 28 de mayo de 2020). Por el otro, desde sectores políticos que consideraba injusto que grandes empresas sean beneficiadas por esta transferencia de ingreso estatal, y más aún que en ciertos casos fue cobrado por cargos gerenciales.

Frente a estas críticas, se expresaba una justificación de carácter procedimental, utilizada tanto por el Gobierno como por referentes de las corporaciones empresariales. “Se definieron pautas objetivas. [...] No se hacen análisis por apellidos, nombres, etcétera. Se puso a todos los trabajadores en relación de dependencia. [...] Nosotros tenemos que hacer un sistema lo más rápido y simple posible”, planteaba el ministro de Trabajo Claudio Moroni (19 de mayo de 2020) en una entrevista radial. “Yo no soy un tribunal para decidir si le corresponde o no (a Techint). Hay un órgano del Estado, hay un mecanismo establecido por la norma y es en ese contexto que el Gobierno aprueba o no aprueba. Pregúnteles a ellos”, se excusaba en una entrevista radial el vicepresidente de la Unión Industrial Argentina [UIA], Daniel Funes de Rioja (Funes de Rioja, 19 de mayo de 2020).

La situación era distinta si en lugar de enfocar en la categoría de “trabajador” se lo hacía sobre las “empresas” o los “empresarios”. En líneas generales se planteaba un acuerdo en que el Estado debía acudir a su sostenimiento, y hacer un “esfuerzo” que redundaría en un beneficio colectivo: el objetivo era sostener las empresas para que no se pierdan los empleos, pero también para que, una vez finalizada la restricción sanitaria, pudieran volver a ser el motor del desarrollo económico y social del país. Este argumento general, no obstante, no estaba exento de impugnaciones, ya que, si en lugar de pensar en los trabajadores se lo hacía en las empresas, no aparecía tan justo emparejar a la grandes con las chicas. Para las voces más críticas, no podía equipararse a las pymes con las grandes empresas, ya que

mientras que las primeras eran consideradas parte del entramado social y productivo que favorecía el desarrollo inclusivo del país, las segundas tendrían intereses opuestos al bienestar general. Es por ello que, desde diputados de partidos de izquierda, pero también desde dirigentes del oficialista Frente de Todos [FdT] y algunos referentes de movimientos populares, se planteaba que el Estado no debía sostener a grandes empresas, entre las que había muchas que habían “fugado dinero” o “comprado dólares”, entre otras conductas criticables. El debate fue tan amplio que hizo que el Gobierno incluyera ciertas restricciones a las empresas que se acogieran al plan. Entre otras, la prohibición de distribuir utilidades, recomprar sus acciones o adquirir títulos, y realizar erogaciones con vinculados que residan en paraísos fiscales. Como consecuencia de ello, grandes empresas, como Techint, decidieron darse de baja del programa y devolver el primer pago realizado.

## **Empresarios o ricos**

Si el par categorial trabajador / empresa centraba el debate sobre la categoría de la acción pública en el ATP, la situación era distinta en el ASE. En ese caso, una primera discusión era sobre el carácter mismo de la medida. Para quienes la impulsaban no se trataba de un “impuesto” sino de una “contribución” o “aporte”, como gustaba presentarlo el presidente Alberto Fernández, por tratarse de una medida excepcional, que no estaba destinada a repetirse, y que tenía un destino específico, definido en la ley.<sup>4</sup> Este “aporte” sería, por lo tanto, “extraordinario”. Según la perspectiva de los impulsores del proyecto se trataría de un “aporte extraordinario de un sector que tiene capacidad contributiva. La categoría que definía, en este marco, a

<sup>4</sup> La ley definió que los fondos recaudados sean destinados a compra y/o elaboración de equipamiento médico, subsidios a pymes, plan progresar y al fondo de integración socio urbana.

aquellos impactados por la ley, era la de “grandes fortunas” o, más directamente, los “ricos”. Sin embargo, se esmeraban en aclarar que no era una cuestión de “persecución” de nadie, sino de hacer efectivo un mecanismo “solidario”. “Ninguno va a perder su condición de rico o muy rico porque hagan un aporte en la dirección que estamos imaginando”, declaraba al proponer debatir un proyecto de ley en el Congreso, el diputado Carlos Heller, en declaraciones radiales, el 6 de abril (*Clarín*, 7 de abril de 2020). “No es una caza de ricos, no tenemos un solo nombre propio, no tengo la menor idea quiénes son los que estarán alcanzados por el impuesto”, agregó unos días más tarde (*Infobae*, 5 de abril de 2020).

En esta postura, la categoría de rico se asociaba con un estatus, ligado a la posesión de cierta cantidad de dinero, sin importar cómo haya sido que se accedió al mismo. Lo que importaba, para justificar el aporte, era el criterio de solidaridad social, como analizaremos en el próximo apartado. Es en virtud de esta cadena de solidaridad, que desde un discurso social plantea el deber de aquellos que más poseen con el resto de la sociedad, que se expresaba la justicia de la medida. “Apunta al único sector que está en condiciones de hacer un aporte en este momento. Por lo que es una medida imprescindible y racional”, declaraba el dirigente social Juan Carlos Alderete (31 de agosto 2020). Si bien en algunos casos se buscaba evitar juicios sobre la riqueza del sector involucrado, no fueron pocas las voces que expresaban que la situación de los ricos había mejorado durante el Gobierno del expresidente Mauricio Macri y que por tanto debía recaer sobre ellos este impuesto destinado a paliar la situación de la pandemia. Los argumentos en este sentido planteaban que algunos de los sectores más ricos del país habían sido beneficiados por la especulación financiera y la fuga de capitales, o que en Argentina existe una estructura regresiva.

Muy rápidamente, las voces contrarias al proyecto comenzaron a desplegarse, desde sectores de la oposición de centro derecha, y desde ámbitos empresariales, que alertaban que se trataba de un nuevo “impuesto”, que se sumaba a una larga lista de tributos que pagaba

el sector privado. Entre las críticas más relevantes, se pueden resumir dos líneas de argumentación. La primera estaba destinada a impugnar la idea, por considerar que centrarla en la categoría de “rico” suponía una concepción “binaria”, “revanchista” e incluso “clasista”. “El impuesto implica una lógica “muy kirchnerista” de dividir entre ricos y pobres, porteños y provincias, empleados versus empresarios”, decía en declaraciones radiales el diputado de Juntos por el Cambio, Luciano Laspina (*Infobae*, 15 de septiembre de 2020). Esta posición se comprendía en un contexto en el cual no era fácil quedar asociado en defensa del sector más privilegiado de la sociedad, en una medida que, según las encuestas, contaba con un amplio respaldo de la sociedad, de alrededor del 80 % (*Perfil*, 18 de mayo de 2020). El oficialismo usaba en forma irónica este apoyo, cambiando el nombre de Juntos por el Cambio por el *hashtag* #Juntosporlosricos. Según un gráfico, que circulaba por redes, “el 46 % de los diputados nacionales, defendiendo los intereses del 0,2 % más rico del país”.

La segunda línea de argumentación complementaba la primera. No se trataba de defender a los ricos, sino de defender a la sociedad toda. Y, para hacerlo, era vital mostrar que la presión impositiva sobre el sector de mayores ingresos tenía efectos colectivos negativos. Para hacerlo, los “ricos” ya no eran calificados según su estatus patrimonial, sino sobre su lugar en la sociedad, a partir de la categoría de empresarios, generadores de trabajo, emprendedores, etcétera. Esta declaración de Laspina resume con claridad este viraje:

El debate es político, lo queremos dar en esos términos y estamos orgullosos, no de defender a los ricos, de defender a los argentinos de bien que dependen de la inversión privada y de la creación del empleo, que no quieren vivir de la dádiva del Estado, ni de un Gobierno ni de un político, que quieren encontrar un trabajo en el diario como lo hacían sus padres o sus abuelos. Esos argentinos de bien necesitan empresarios, necesitan inversión privada, necesitan que esos empresarios apuesten por el país y no que se vayan. Por eso, vamos a votar en contra. (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 21 de septiembre de 2020, 1h27m10s)



Este argumento sintetiza una concepción muy extendida en ciertos sectores económicos y sociales de Argentina, que sintonizan con la idea liberal que postula que el bien colectivo es el fruto de las iniciativas personales y el mérito individual, basados en el esfuerzo, el emprendimiento, la inversión. En este marco se entiende la referencia a los “argentinos de bien”, que remite a la construcción mítica de una “clase media” que, como analizó Ezequiel Adamovsky (2009), sería la reserva moral del país, opuesta a quienes quieren vivir de las dádivas del Estado, como los sectores populares. Para eso, como vemos, en la misma frase se desliza de la categoría de “rico” a la de “empresarios” que invierten y generan trabajo, como medio para plantear una justificación legítima de la defensa de los intereses colectivos y no individuales. Aun cuando la imagen del empresariado no está exenta de debate, su utilización en tanto figura moral en la construcción del progreso social permite desmarcar la crítica a la medida de su presunta defensa de los sectores privilegiados.

### ***Estado y empresarios: debates sobre el esfuerzo en contextos de pandemia***

La utilización de ciertas categorías para argumentar a favor o en contra de las medidas no es neutra. Como se expresa en las frases citadas más arriba, conlleva por lo general un sentido sobre la relación deseada entre el sector público y privado en la recaudación y distribución de la riqueza.

### **El ATP y el apoyo al esfuerzo estatal**

La distribución de los esfuerzos entre el Estado y los sectores económicos involucrados se plantea de forma diferente. En el caso del ATP, al ser una política de ayuda estatal, el esfuerzo aparece ligado, en la mayoría de las intervenciones públicas analizadas, al Estado como movilizador de recursos públicos. En este sentido, para la gran

mayoría que aprobaba el programa, era natural que el Estado debía hacer un “esfuerzo”, “para que no cierre ninguna pyme”, para “sostener el ingreso de los hogares y amortiguar el impacto”, para “bajar tasas” de interés a las empresas, para “pagar los sueldos para que la gente no padezca”, entre otras afirmaciones similares. En líneas generales, se expresaba un acuerdo sobre que este gasto excepcional, que permitía mantener los empleos y evitar el cierre de empresas, era una política necesaria de acompañamiento del “esfuerzo” que hacían empresas y trabajadores que no podían desarrollar sus actividades. Es por ello que, como mencionamos más arriba, el consenso general sobre la medida abarcaba un amplio espectro político, empresarial y sindical. No extraña, por ello, que el modo de referirse al Estado era en términos de diversas acciones de cuidado, respaldo, sostenimiento. Como planteaba el presidente Alberto Fernández, el 24 de julio:

Llegamos a este ATP, que tiene ya una cuarta fase, que es la que estamos anunciando ahora, y que sigue teniendo en cuenta exactamente lo mismo: que la pandemia no arrastre a nuestras empresas y que la pandemia no arrastre a nuestros trabajadores; que todos sigan sobrellevando el esfuerzo, sabiendo que hay un Estado atrás cuidándolos, respaldándolos, ayudándolos a que puedan pasar este mal momento. (La Nación, 24 de julio de 2020, 8m02s)

El cuidado estatal no era una fórmula exclusiva de la palabra presidencial. Desde sectores empresariales se reconocía y valoraba la ayuda estatal. “Hoy el 30 % de las pymes está viviendo gracias al programa ATP”, decía Leo Ezequiel Bilansky, el presidente de la organización Empresarios Nacionales para el Desarrollo Argentino [ENAC], que planteaba que este tipo de acción estatal era parte de “iniciativas dignas de reconocer” (Bilansky, 30 de agosto de 2020). Marcelo Fernández, de la Confederación General Empresaria de la República Argentina [CEGERA], planteaba que esta ayuda al sector privado, era “una gran tranquilidad para las empresas que pudieron acogerse al ATP y para sus trabajadores” (Fernández, M., 21 de agosto de 2020).

Miguel Acevedo, de la Unión Industrial Argentina [UIA], planteaba que “fuimos sosteniendo el empleo y la producción gracias a políticas públicas como el ATP” (*Ámbito Financiero*, 2 de septiembre de 2020).

En síntesis, en el caso del ATP se expresaba cierto acuerdo transversal, que iba desde la izquierda a la derecha del espectro político, y que incluía a sectores políticos, sindicales y empresariales. Con la excepción de unos pocos políticos de extrema derecha neoliberal, no existían prácticamente miradas críticas sobre la necesidad de establecer esta política, y que el Estado debía hacer un “esfuerzo” para sostener la situación económica y social. “Hace un gran esfuerzo el Gobierno nacional, [...] no solamente en el tema de la salud, del agua, del saneamiento: hoy se está enfrentando y pagando, como corresponde, la AUH, el ATP, el IFE, comedores”, decía José Luis Lingeri (30 de junio de 2020), de la CGT.

Las voces críticas, en todo caso, no apuntaban a la necesidad de que el Estado sea el que realice el esfuerzo para sostener la actividad económica, sino en el modo justo o injusto de definir e implementar la medida de asistencia. Las críticas, en este sentido, eran dos. Una era sobre la exclusión de ciertos actores de la economía popular, como las cooperativas, que quedaban al margen, o de ciertas actividades excluidas en diversos momentos del programa, como clínicas privadas, transportes escolares, escuelas privadas, etcétera. La otra era sobre la inclusión de las grandes empresas, sobre lo que hemos hablado más arriba. El hecho de que hayan cobrado sectores gerenciales de grandes compañías era visto como un abuso por parte de grandes empresas, y el Estado aparecía como un “Estado bobo”, tal como expresó la presidenta del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Nación, Victoria Tolosa Paz (20 de mayo de 2020).

## El debate sobre el esfuerzo privado en el ASE

La situación no era la misma al debatirse el ASE. En este caso, afloraban formas muy distintas de distribuir el esfuerzo y el beneficio de la medida. Para quienes la defendían, quienes debían hacerlo eran aquellos que tenían más dinero y que, por ello, debían contribuir a las arcas públicas para financiar parte del gasto que demandaba las políticas para salir de la crisis ocasionada por el covid-19. En estos casos, la caracterización del Estado era la de un organismo que debía ser sostenido, financiado, para hacer frente a las inequidades. En esta mirada los esfuerzos debían hacerlo quienes estaban en las posiciones más favorecidas de la sociedad. “Pedimos un esfuerzo mayor de quienes están en mejores condiciones, una regla básica de la solidaridad”, planteaba la diputada del FdT, Vanesa Siley (*Sindical Federal*, 4 de julio de 2020). “Siempre hay que pedirle esfuerzo a los que tienen para los que menos tienen, eso es solidaridad, eso es igualdad”, decía el intendente de Hurlingham, Juan Zabaleta (20 de septiembre de 2020). “A mí me parece que no es mucho pedir que sean estos sectores que se sumen a este esfuerzo que se está haciendo por parte de toda la sociedad”, decía la titular del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, Victoria Donda (2020).

En muchos sentidos, se partía de la clásica concepción social del Estado, que desde el liberalismo social en adelante postula que la sociedad es una suma de interdependencias sociales, y en ese marco quienes poseen más riqueza o mejores ingresos tienen cierto deber moral de contribuir, a través de la vía impositiva, con las arcas estatales, para que éstas a su vez distribuyan los bienes y servicios en la sociedad. No es gratuito, en este sentido, el uso de un término como “solidaridad”, que entronca estas posiciones con un Estado regulador y promotor de la sociedad. Que el esfuerzo recayera en estos sectores era parte de la justicia de la medida. Para quienes planteaban estas cuestiones, fundamentalmente políticos oficialistas y dirigentes

sociales o sindicales afines, pedir ese esfuerzo era legítimo y justo. Como planteaba el diputado del FdT, Marcelo Casaretto:

No podemos pedirles esfuerzos a los trabajadores, a los jubilados, o a los sectores vulnerables; tenemos que pedirselo a quienes hoy están en una situación relativa mejor. Es de estricta justicia, es nuestra convicción y por eso les presentamos el proyecto a los argentinos y pedimos su aprobación. (*Noticias Villaguay*, 18 de septiembre 2020)

Además, en algunos casos, a esta concepción del rol social del Estado se sumaba una mirada negativa del empresariado argentino, que se había “beneficiado durante el macrismo”, y por lo tanto “tienen que ser ellos los que hagan el esfuerzo para reparar la desigualdad”, porque durante la pandemia mientras la sociedad hacía el esfuerzo ellos “siguieron ganando”; porque tienen comportamientos como “fugar capitales”, “evadir impuestos” y para compensar es justo que “hagan una contribución para “equilibrar un poco la cancha”.

Donde los defensores del proyecto veían un esfuerzo lícito, una contribución, un aporte, los opositores veían una demanda desmedida e injusta sobre un sector de la población. Parte de la diferencia radicaba en que donde algunos veían justicia y solidaridad, otros percibían una actitud revanchista o clasista, como planteaba el ex-candidato a vicepresidente por JxC, Miguel Pichetto. No escaseaban las posturas que tildaban la medida de populista, demagógica o para la tribuna. “Se debe plantear un esfuerzo colectivo y no una batalla”, planteaba el senador de JxC, Martín Lousteau. “Desde CAIR consideramos que el esfuerzo posible y concreto para mitigar los efectos de esta pandemia tiene que salir del conjunto de los argentinos y no solamente de un sector. El castigo a quien mayor tributa, conforme su capacidad, no es aceptable”, decía un comunicado de la Cámara Argentina de Inmobiliarias Rurales, el 11 de septiembre.

En repetidas ocasiones, la idea del esfuerzo se asociaba a las acciones y méritos individuales, gracias a los cuales ciertos individuos habían accedido a contar con un patrimonio. La medida, entonces, se veía como contraproducente, porque atentaba contra el espíritu

emprendedor y la inversión privada. “Va a afectar a todos aquellos que tienen patrimonio, ahorrando, trabajando, haciendo esfuerzos, es una desvalorización que solo va a afectar a todo un universo de ahorristas, emprendedores”, decía el diputado de JxC, Gonzalo del Cerro (*Página/12*, 27 de abril de 2020). El esfuerzo lo hacía el sector privado, y aumentar impuestos no solo afectaría a un pequeño grupo privilegiado, como en el argumento oficial, sino a la sociedad en su conjunto, que se beneficiaba de sus inversiones. En esta línea se pronunciaba el dirigente de JxC, Federico Pinedo (15 de abril de 2020): “Sacar dinero a la gente que tiene que apretar el acelerador de la sociedad y que lo podría invertir para que esto funcione rápido me parece una locura”.

Las miradas sobre el Estado, en esta posición, era la de una entidad que era una “mochila” del sector privado, que recaudaba y gastaba ineficientemente, que ahogaba la actividad productiva, que daba dádivas a los sectores pobres y desincentivaba la iniciativa privada. El comunicado de CRA resume esta posición:

Se sigue lastrando la mochila del Estado afectando de todas las actividades productivas y no es cierto que el Estado se esfuerce porque lo que se esfuerza es la espalda productiva del país y no la mochila. [...] Menos producción, menos granos, menos frutas, menos verdura, menos leche y menos carne. Serán los resultados inequívocos de este Proyecto de impuesto al progreso. (CRA, 7 de septiembre de 2020)

En síntesis, como mostramos en el siguiente cuadro, las miradas sobre el Estado variaban, tanto en el ATP como en el ASE, según el posicionamiento de opiniones de apoyo y aprobación o crítica y desaprobación.

	Apoyo/Aprobación	Crítica/Desaprobación
ATP	Asiste, cuida, respalda, ayuda, sostiene, sienta las bases de la reactivación, amortigua el impacto, da certezas, banca, aporta.	Es bobo, discrimina a ciertas empresas, excluye cooperativas, empresas recuperadas, etcétera.
ASE	Debe ser sostenido, financiado, fortalecido para contar con recursos, para asistir, garantizar la progresividad de impuestos, hacer frente a las inequidades, recuperar el sentido de solidaridad, invertir.	Ejerce una excesiva presión impositiva, ataca la actividad privada, recauda y gasta ineficientemente, tira el dinero, empareja para abajo, da dádivas, es caro, es "elefanteásico", es la mochila de la actividad privada.

Fuente: elaboración propia con base en datos de declaraciones públicas elaborada por el GEJ / IIGG, en 2020.

## Palabras finales

La situación social en Argentina durante la pandemia de covid-19, como en el resto de la región, agudizó una realidad preexistente. En términos sociales, crecieron la pobreza y la desigualdad, y aumentó en consecuencia la cantidad de personas que precisaban de una asistencia estatal. Frente a esta situación inédita, los Estados se vieron necesitados de cubrir gastos excepcionales y buscaron alternativas para recaudar los fondos para utilizarlos en transferencias monetarias a los sectores más afectados. En este escenario, en Argentina, como describimos en estas páginas, se plantearon debates sobre la relación entre el Estado y el sector privado en la recaudación y distribución de la riqueza.

Las controversias analizadas en este texto permiten dejar planteadas algunas reflexiones finales. En primer lugar, se observa una diferencia en la forma en que desde gran parte de los sectores políticos y empresariales se refieren al Estado, según este ubicado en el rol de recaudador y distribuidor de fondos públicos. Cuando, como en el caso del ATP, se trata de una política de subsidio a las empresas, se despliega cierto consenso basado en la defensa de los empleos y los trabajadores que dependen de ellas. Es en este sentido que una

medida de subsidio directo para el pago de salarios obtiene muy pocas críticas, ligadas principalmente a su diseño e implementación, pero no a su sentido general. Hasta los sectores más opuestos, tradicionalmente, al intervencionismo estatal, como la Sociedad Rural, defienden y legitiman la medida en nombre de sus trabajadores. La mirada se invierte cuando se trata de recaudar entre los sectores más ricos de la sociedad. En ese caso, el consenso desaparece y se agudizan las miradas tradicionalmente opuestas entre los argumentos sociales y liberales. Mientras que los primeros rescatan la idea de solidaridad social y la necesidad de que el Estado sea financiado a partir de una política tributaria progresiva, los segundos despliegan una imagen estatal negativa, asociada a su presunta incapacidad e ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

En paralelo, se plantea un debate sobre la riqueza. En el caso del ATP hay cierto acuerdo en que la ayuda estatal contribuye no solo a mantener los salarios, sino a las empresas como motores de la generación de riqueza social en el país. Se trata, en este sentido, no de una forma de sostener la ganancia privada sino, sobre todo, el desarrollo productivo que beneficia a la sociedad. En el ASE, sin embargo, las posturas frente a la riqueza son muy diferentes según el punto de vista adoptado. Quienes defienden la medida mantienen la idea de que existe un compromiso moral de los ricos en la contribución al bienestar del resto de la población menos pudiente. Quienes se oponen, sin embargo, lo hacen desde un discurso que critica la presión impositiva sobre quienes caracteriza como empresarios, inversores, generadores de trabajo, u otras figuras similares. En la base de esta idea subyace una concepción que jerarquiza a la sociedad entre un sector de la sociedad que sería el motor económico y moral de la población, y el resto que se beneficia de su actitud emprendedora.



## Bibliografía

Adamovsky, Ezequiel (2009). *Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*. Buenos Aires: Planeta.

*Agrofy News* (30 de mayo de 2020). La Sociedad Rural explicó por qué decidió tomar la ayuda del Gobierno. <https://news.agrofy.com.ar/noticia/187336/sociedad-rural-explico-que-decidio-tomar-ayuda-Gobierno>.

Alderete, Juan Carlos (31 de agosto de 2020). *AM 740*.

Ámbito Financiero (2 de septiembre de 2020). Sin título.

Angenot, Marc (2010). *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bilansky, Leo Ezequiel (3 de agosto de 2020). *Radio Caput*.

Boltanski, Luc y Thévenot, Laurent (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. París: Gallimard.

Bourdieu, Pierre (1993). À propos de la famille comme catégorie réalisée. *Actes de la recherche en sciences sociales*, (100), 32-36. [https://www.persee.fr/doc/arss\\_0335-5322\\_1993\\_num\\_100\\_1\\_3070](https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1993_num_100_1_3070)

*Clarín* (7 de abril de 2020). Coronavirus en Argentina: “Nadie va a perder su condición de rico o muy rico”, afirmó Carlos Heller sobre el impuesto a las “grandes fortunas. [https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-nadie-va-perder-condicion-rico-rico-afirmo-carlos-heller-impuesto-grandes-fortunas-\\_0\\_74Vilpg3g.html](https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-nadie-va-perder-condicion-rico-rico-afirmo-carlos-heller-impuesto-grandes-fortunas-_0_74Vilpg3g.html)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora*

*poscovid-19*. Publicación de las Naciones Unidas, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46808/1/S2100170\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46808/1/S2100170_es.pdf)

CRA (7 de septiembre de 2020). *Impuesto al progreso* [comunicado]. <http://www.cra.org.ar/nota/24328-impuesto-al-progreso/>.

*Diputados Bonaerenses* (1 de julio de 2020). Kicillof anunció un “aporte a cuenta” de \$340 millones para asistir a las escuelas privadas. [https://diputadosbsas.com.ar/kicillof\\_anuncio\\_un\\_aporte\\_a\\_cuenta\\_de\\_340\\_millones\\_para\\_asistir\\_a\\_las\\_escuelas\\_privadas/](https://diputadosbsas.com.ar/kicillof_anuncio_un_aporte_a_cuenta_de_340_millones_para_asistir_a_las_escuelas_privadas/)

*El Destape Web* (16 de junio de 2020). Desde la UIA ponen en duda el pago del aguinaldo: “Va a ser difícil”. <https://www.eldestapeweb.com/economia/crisis-economica/desde-la-uia-ponen-en-duda-el-pago-del-aguinaldo-va-a-ser-dificil-202061610110>

Elías, Aldo (16 de abril de 2020). *Radio Milenium*.

Funes de Rioja, Daniel. (19 de mayo de 2020). *El Destape radio*.

Gessaghi, Victoria, Landau, Matías y Luci, Florencia (2023), Categorías, narrativas y órdenes jerárquicos: apuntes para el estudio de los procesos de jerarquización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. En prensa.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (@diputados.argentina) (21 de septiembre de 2020). *Videoconferencia completa: H. Cámara de Diputados de la Nación-21 de septiembre de 2020* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=yD4q-Ld1HBI&t=5230s>

*Infobae* (15 de septiembre de 2020). Laspina: “Ningún país del mundo subió los impuestos en medio de la pandemia”. <https://www.infobae.com/economia/2020/09/15/laspina-ningun-pais-del-mundo-subio-los-impuestos-en-medio-de-la-pandemia/>

*Infobae* (5 de abril de 2020). Se definió quiénes pagarán el impuesto a las grandes fortunas que impulsa Máximo Kirchner y fue avalado por Alberto Fernández. <https://www.infobae.com/politica/2020/04/15/se-definio-quienes-pagaran-el-impuesto-extraordinario-a-la-riqueza-que-impulsa-maximo-kirchner-y-fue-avalado-por-alberto-fernandez/>

Jefatura de Gabinete de Ministros [JGM] (2020). *Memoria detallada del estado de la Nación*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria\\_detallada\\_del\\_estado\\_de\\_la\\_nacion\\_2020\\_2.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2020_2.pdf)

Jelin, Elizabeth, Motta, Renata, Costa, Sérgio (2020). *Repensar las desigualdades. Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

*La Nación* (@lanación). (24 de julio de 2020). Alberto Fernández da una conferencia sobre el nuevo programa ATP [Video]. *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=LyVwK8N5st0&t=482s>

*La Nación* (28 de mayo de 2020). Una línea interna de la Rural cuestiona una ayuda oficial que pidió la entidad. <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/una-linea-interna-rural-cuestiona-ayuda-oficial-nid2370895>

Lingeri, José Luis (30 de junio de 2020). *Radio la Patriada*.

Moroni, Claudio (19 de mayo de 2020). *Pasaron cosas*.

*Noticias de Villaguay* (18 de septiembre de 2020). Sin título.

*Página/12* (27 de abril de 2020). A favor y en contra del impuesto. <https://www.pagina12.com.ar/262276-a-favor-y-en-contra-del-impuesto>

*Página/12* (27 de abril de 2020). A favor y en contra del impuesto. <https://www.pagina12.com.ar/262276-a-favor-y-en-contra-del-impuesto>

*Perfil* (18 de mayo de 2020). Encuesta: el 80 % apoya un impuesto extraordinario a la riqueza. <https://www.perfil.com/noticias/politica/encuesta-80-porciento-apoya-impuesto-extraordinario-riqueza.phtml>.

Pinedo, Federico (15 de abril de 2020). *Radio Futurock*.

Reunión de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de septiembre de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=yD4q-Ld1HBI&t=5230s>

*Sindical Federal* (4 de julio de 2020). Diputados sindicales presentaron un proyecto para gravar grandes fortunas. <https://sindicalfederal.com.ar/2020/04/07/diputados-sindicales-presentaron-proyecto-para-gravar-en-forma-extraordinaria-grandes-fortunas/>

*Sindical Federal* (4 de julio de 2020). Diputados sindicales presentaron un proyecto para gravar grandes fortunas. <https://sindicalfederal.com.ar/2020/04/07/diputados-sindicales-presentaron-proyecto-para-gravar-en-forma-extraordinaria-grandes-fortunas/>

Strada, Julia y Garriga Olmo, Lucio. (2021). *Los impuestos a las grandes fortunas en tiempos de covid-19. Propuestas en Europa, Estados Unidos y América del Sur* [documento]. Buenos Aires: Cepa / Friedrich Ebert Stiftung.

Tolosa Paz, Victoria (20 de mayo de 2020). *Radio con Vos*.

Unicef (2020). *Protección social y respuesta al covid-19 en América Latina y el Caribe: III edición, Seguridad Social y mercado laboral*. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento

Inclusivo [IPC-IG] / UNICEF LACRO [https://www.unicef.org/lac/media/16026/file/\\_Nota\\_t%C3%A9cnica\\_3%3A\\_Protecci%C3%B3n\\_social\\_y\\_respuesta\\_al\\_COVID-19\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe.\\_III\\_Edici%C3%B3n%3A\\_SEGURIDAD\\_SOCIAL\\_Y\\_MERCADO\\_LABORAL.pdf](https://www.unicef.org/lac/media/16026/file/_Nota_t%C3%A9cnica_3%3A_Protecci%C3%B3n_social_y_respuesta_al_COVID-19_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe._III_Edici%C3%B3n%3A_SEGURIDAD_SOCIAL_Y_MERCADO_LABORAL.pdf)

Victoria Donda [@vikedonda] (26 de agosto 2020). La pospandemia será un gran desafío para nuestro país. Tendremos que reactivar nuestra economía y reconstruir nuestro sistema productivo. [Video]. *Instagram*. <https://www.instagram.com/p/CEX9MCuAERz/>

Zabaleta, Juan (20 de septiembre de 2020). *C5N*.

**Mecanismos del capital  
y las elites para la generación  
y acumulación de riqueza**



# Deuda soberana externa, desregulación económica y redistribución de la riqueza

## Reflexiones a partir del caso argentino

*María Emilia Val*

■ Doi 10.54871/ca24d19r

### **Introducción**

La problemática de la deuda externa ha marcado desde muy temprano la historia de América Latina. Las olas de endeudamiento público acelerado, seguidas de crisis y reestructuraciones, han sido recurrentes, potenciándose desde los años setenta. En el marco de una inserción subordinada en la globalización financiera, las políticas económicas que tuvieron como eje la desregulación y la apertura económica y financiera, con una creciente incidencia de las finanzas, prevalecieron en la región. Impulsadas por diversos actores, instituciones y discursos e implementadas desde los Estados nacionales, estas políticas intensificaron la deuda soberana y sus crisis como mecanismos (entre otros) de apropiación de la riqueza por parte de los diversos grupos de acreedores y las elites domésticas y, además, su redistribución al interior de los países, entre sectores sociales y entre generaciones. Mediada por el ajuste, las condicionalidades impuestas por los organismos financieros internacionales (como el FMI), la disciplina fiscal requerida por los mercados financieros y las necesidades de financiamiento, la deuda soberana aparece como



condicionante estructural a las posibilidades de desarrollo y como un determinante de la desigualdad económica y social, que ha crecido desde entonces.

Este capítulo busca reflexionar sobre estas problemáticas a partir de la experiencia histórica argentina reciente, indagando en las particularidades, consecuencias, continuidades y rupturas dentro del período. Argentina aparece como un caso paradigmático para comprender las relaciones entre desregulación, deuda soberana y desigualdad, dada la sucesión de políticas que generaron procesos de apertura, sobreendeudamiento, desindustrialización y ajuste que reforzaron la distribución inequitativa y regresiva del ingreso. Desde la década de los setenta se sucedieron tres ciclos de endeudamiento acelerado y desregulación financiera (la última dictadura militar, la Convertibilidad en los noventa y el Gobierno de Mauricio Macri desde 2016) que legaron mayores compromisos externos, redujeron los márgenes de maniobra estatales y deterioraron las condiciones de vida de las mayorías.

El crecimiento insostenible del endeudamiento soberano externo<sup>1</sup> tuvo importantes derivaciones en los planos económico, financiero, político y social: las repetidas crisis externas, la volatilidad

<sup>1</sup> En este trabajo entendemos por deuda soberana o pública al conjunto de compromisos financieros asumidos por los Estados nacionales a favor de terceros, sean estos acreedores privados u oficiales, internos o externos. Dentro de aquella, y para países en desarrollo como la Argentina, la deuda soberana externa aparece como especialmente problemática pues es la que puede redundar en crisis externas, condicionamientos políticos y conflictos judiciales y diplomáticos con repercusiones internacionales de diverso tipo (por ejemplo, reputacionales). En este sentido, afecta a las cuentas fiscales, la dinámica cambiaria, los equilibrios externos y la autonomía política.

Aunque en términos operativos la deuda soberana externa es la constituida por los compromisos públicos en manos de no residentes, a partir de la globalización financiera (con la consiguiente complejización de los actores involucrados en relaciones de crédito soberano, la liberación de las restricciones a los flujos financieros entre fronteras y la erosión del principio de inmunidad soberana que protegía a los Estados nacionales de ser enjuiciados en tribunales extranjeros) aparecen también como relevantes para el análisis de las relaciones financieras externas de los Estados la deuda emitida en los mercados internacionales, en moneda extranjera y sometida a legislación extranjera.

cambiaria y financiera, la injerencia creciente de los acreedores sobre los lineamientos de la política económica local y la transferencia de una enorme masa de recursos para su pago explican en gran medida el deterioro de las cuentas fiscales, de las condiciones de vida de amplias franjas de la población, los desequilibrios económicos y las persistentes trabas al desarrollo. Las crisis que siguen a las olas de endeudamiento, las reestructuraciones y renegociaciones en las que derivan, así como los programas de ajuste y “normalización” exigidos por los acreedores generaron importantes efectos redistributivos que repercutieron de manera desigual (beneficiando a algunos en detrimento de otros) sobre el conjunto social y tienen efectos acumulativos y de largo plazo que es necesario identificar.

Para acercarnos a la comprensión de los vínculos entre deuda soberana, desregulación y desigualdad anteriormente mencionados, presentaremos los principales desarrollos de política económica operados desde los setenta, su orientación, la evolución del endeudamiento público externo, sus consecuencias políticas y sus relaciones con algunos indicadores de empleo, desocupación y distribución del ingreso. Finalizaremos con algunas reflexiones sobre el caso argentino, su pertinencia para analizar la multidimensionalidad de la problemática de la deuda soberana y pensar cursos de acción alternativos a futuro.

## **El primer ciclo de desregulación y endeudamiento acelerado durante la dictadura militar y sus consecuencias para la democracia naciente**

El último Gobierno dictatorial, de la mano del terrorismo de Estado y de una vocación refundacional, implementó desde 1976 una política económica orientada a modificar el funcionamiento de la economía y la sociedad en un sentido regresivo. Las medidas implementadas significaron la disminución del papel regulador del Estado en la absorción y la asignación de los recursos, el disciplinamiento de los

trabajadores y el quiebre de la industrialización por sustitución de importaciones vigente desde los treinta, reemplazándola por otro modelo cuyas bases se encontraban en la reinserción internacional a partir del aprovechamiento de sus ventajas comparativas y las actividades financieras. Sus objetivos no fueron meramente económicos, sino también (y fundamentalmente) políticos. En este sentido, la dictadura buscó transformar de raíz la compleja estructura económico-social generada al calor de décadas de desarrollo industrial, con los objetivos de redefinir el papel del Estado, restringir el poder de negociación de los trabajadores<sup>2</sup> y revertir la relación de fuerzas sociales derivada de la presencia de una clase obrera industrial organizada y movilizada en términos político-ideológicos, en alianza histórica con ciertos sectores del empresariado nacional (Schorr, 2012).

El punto de quiebre en la política económica fue 1979. Luego del varios ensayos de estabilización ortodoxos –que implicaron liberalización de mercados y congelamiento de los salarios– la reforma financiera comenzada en 1977<sup>3</sup> convergió con la apertura del mercado de bienes y capitales, y el establecimiento de un tipo de cambio sobrevaluado y decreciente en el tiempo según una pauta preestablecida, lo que originó una entrada masiva de capitales hacia el sector financiero, atraídos por las altas tasas de interés. También se observó un crecimiento exponencial del endeudamiento internacional de las grandes empresas privadas, no destinado a la inversión productiva<sup>4</sup> sino a la apropiación de rentas financieras vía *carry trade*

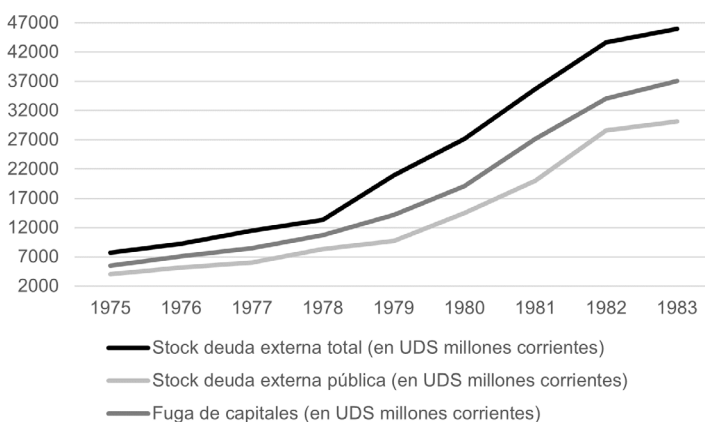
<sup>2</sup> En el marco de la industrialización por sustitución de importaciones el control de cambios impedía la fuga de capitales, el nivel de los salarios no estaba limitado por la competencia externa y existía una reducida desocupación, explicada en gran parte por la expansión del sector manufacturero (Schorr, 2012).

<sup>3</sup> Esta reforma supuso el dismantelamiento de las protecciones, restricciones e intervenciones estatales en el sistema financiero local. Si bien las transformaciones a nivel internacional luego de la caída del sistema de Bretton Woods iban en el mismo sentido, el de la liberalización de los mercados financieros y la desregulación de los flujos de capital, en la Argentina el proceso tuvo una radicalidad inédita. Ver Schvarzer (1983) y Cibils y Allami (2010).

<sup>4</sup> Esto explica, entre otros elementos, la insuficiente capacidad de la economía argentina para generar los recursos necesarios para enfrentar los servicios de la deuda.

que culminaba en fuga de capitales. Así, las actividades financieras y especulativas adquirieron mayor relevancia –constituyéndose en uno de los ejes de las estrategias de acumulación de los grandes empresas- y el endeudamiento externo pasó a ser en un elemento central del funcionamiento macroeconómico (Basualdo, 2017; Schwarzer, 1983).<sup>5</sup>

*Gráfico 1. Evolución del stock de deuda externa total, deuda externa pública y fuga de capitales, en millones de dólares (1975-1983)*



Nota: fuga de capitales según balance de pagos.

Fuente: elaboración propia con base en Kulfas y Schorr (2003).

El endeudamiento estatal se subordinó a las necesidades de los agentes privados, sustentando y sirviendo de garante del esquema especulativo, proveyendo las divisas para sostener el tipo de cambio, la fuga de capitales de los actores locales y la salida de los capitales

<sup>5</sup> La expansión local de la financiarización y del endeudamiento externo masivo asociado se vio posibilitada por el contexto internacional de alta liquidez y libre movilidad de capitales post Bretton Woods, que permitió que estos se dirigieran a los países en desarrollo bajo la forma de préstamos bancarios al sector privado y público.

especulativos (Kulfas y Schorr, 2003). Desde entonces, fuga y deuda tuvieron tendencias similares y ascendentes (Gráfico 1).

La magnitud y la lógica de retroalimentación del endeudamiento –el “círculo vicioso de la deuda” (Schvarzer, 2003)– transformó el escenario político e intensificó la dependencia respecto de los acreedores privados y los organismos multilaterales lo que se tradujo en un notable poder de injerencia de estos sobre el escenario económico y político local.

Al comenzar la década del ochenta, la suba las tasas internacionales,<sup>6</sup> el deterioro de los términos de intercambio y el cierre al acceso a nuevos préstamos luego del anuncio de la moratoria mexicana iniciaron la crisis de la deuda regional.<sup>7</sup> Al mismo tiempo, la significativa devaluación del peso generó una disparada inflacionaria que hundió los ingresos de los sectores asalariados y llevó a las grandes empresas locales a solicitar la asistencia estatal para atender sus compromisos externos. Esta fue dada por el Banco Central a través del mecanismo del seguro de cambio que significó la licuación de la deuda privada con cargo a las cuentas públicas, esto es, su estatización. Se estima que desde 1981 a 1983 este subsidio estatal fue de ocho mil doscientos cuarenta y tres millones de dólares (Basualdo, 2017), lo que implicó una transferencia de recursos desde la sociedad a las grandes empresas.

La derrota en la guerra de Malvinas, el descontento entre la población y la dramática situación económica, abrieron las puertas para el derrumbe del régimen militar, el llamado a elecciones y la posterior asunción del Gobierno radical, en medio de la suspensión de los servicios de la deuda externa del Tesoro, que durante los “años de plomo” había pasado de poco más de cinco mil millones de dólares a

<sup>6</sup> La deuda contraída con los bancos extranjeros era de corto plazo y a tasa variable, lo que la volvía riesgosa y propensa a ser afectada por cambios en la coyuntura internacional, como ocurrió cuando la Fed subió las tasas de interés de referencia como mecanismo de control de la inflación.

<sup>7</sup> La crisis de deuda afectó a casi todos los países latinoamericanos, prolongándose durante toda la década. Numerosos estudios analizan variados aspectos de la misma.

casi treinta y dos mil millones (Basualdo, 2017). En diciembre de 1983, asume como presidente constitucional Raúl Alfonsín, con una situación económica compleja: desindustrialización, recesión, caída de los salarios, elevados déficits fiscal y externo, alta inflación, escasas reservas internacionales, abultados compromisos externos, *default* y suspensión de las negociaciones y de los desembolsos del FMI. Pronto el peso de la deuda haría sentir su capacidad de condicionamiento económico y político. Durante los ochenta, las duras renegociaciones con los acreedores privados, multilaterales y bilaterales llevaron a un fuerte ajuste de la economía para asegurar el repago de la deuda. El saldo de transferencias netas negativas (los pagos de intereses y amortizaciones fueron mayores que los préstamos nuevos durante todo el período) mostró una pérdida sostenida de recursos que profundizó el deterioro económico y social iniciados con la dictadura.

Al inicio de las tratativas, el Gobierno procuró mantener una posición firme frente a los acreedores y al FMI, instrumentando diversas estrategias tendientes a ganar márgenes de maniobra (sosteniendo que la deuda y su resolución eran asuntos políticos, no solo económicos)<sup>8</sup> que se frustraron cuando todos los prestamistas dejaron en claro que no negociarían si no se firmaba un acuerdo con el FMI. El Fondo, con el apoyo del Tesoro norteamericano, funcionó como articulador del cartel acreedor, debilitando la posición de los deudores e imponiéndole sus soluciones en las diferentes etapas de las tratativas.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Entre ellas encontramos 1) se solicitó un plazo de seis meses para verificar los montos de los pasivos y establecer qué parte era legítima, pues se sostenía que solo se honrarían los compromisos genuinos; 2) se buscó evadir las condicionalidades del Fondo a partir de acuerdos directos con los bancos comerciales y el Club de París. Se sostenía que la aplicación del ajuste ortodoxo promovido por el organismo era inconcebible en el nuevo marco democrático y que el pago de la deuda debía supeditarse a la recuperación económica; 3) se impulsó la articulación regional de los países deudores para fortalecer las posiciones con una acción coordinada, en lo que se llamó “el consenso de Cartagena”.

<sup>9</sup> Que fueron individuales, caso por caso, y tuvieron como objetivo minimizar las pérdidas y sostener el sistema bancario.

Frente a este panorama, el Gobierno argentino comenzó en agosto de 1984 las negociaciones con el FMI, llegó a un acuerdo y aplicó el ajuste acordado, habilitando las gestiones con los restantes acreedores. Desde entonces, en un contexto de persistente estancamiento económico, con las constantes presiones internacionales para mantener el repago y los planes de estabilización (Austral y Primavera) sucediéndose sin éxito, el deterioro social y económico se profundizó, revirtiendo las tendencias anteriores. Durante la “década perdida” en la mayor parte de la región y en Argentina “la pobreza empeoró como resultado de la crisis y las políticas de ajuste, deshaciendo la mayor parte de los progresos logrados en materia de reducción de pobreza durante los años sesenta y setenta y se incrementó la desigualdad de ingresos” (Boron, 1999 en Brieger, 2002).

En este contexto, el peso de la deuda sobre las cuentas del Tesoro y sobre el balance de pagos llevaron a una nueva cesación de pagos en 1988. En febrero de 1989, tuvo lugar una escalada hiperinflacionaria iniciada en una corrida cambiaria empujada por las filiales de los principales bancos acreedores, en medio de una puja distributiva entre estos y los grupos empresarios locales (Bembi y Nemiña, 2007). Dicho proceso produjo la renuncia anticipada de Alfonsín, el llamado a elecciones y la asunción anticipada de Carlos Menem en julio de 1989, en un cuadro de caos social y económico.

## **De la convertibilidad al default, la larga reestructuración y el desendeudamiento**

La llegada de Menem al poder significó la profundización de la financiarización y el inicio del segundo ciclo de endeudamiento externo y auge de las actividades especulativas que duraría hasta la crisis de 2001. Además de terminar con el proceso hiperinflacionario que

había aumentado hasta niveles desconocidos la pobreza,<sup>10</sup> el nuevo Gobierno estableció entre sus prioridades la regularización de los pagos de la deuda y el establecimiento de buenas relaciones con los acreedores.

Los primeros años de la década se corresponden con el alineamiento con las potencias internacionales (principalmente, Estados Unidos) y la lógica de los grandes centros financieros, de la mano de las reformas estructurales de corte neoliberal inspiradas en el Consenso de Washington y la Convertibilidad.<sup>11</sup> Se sostenía que con privatizaciones, desregulación, apertura comercial y financiera y reestructuración de pasivos se generaría estabilidad y crecimiento económico, poniendo fin al problema de la deuda (Kulfas, 2005; Schvarzer, 2003) y a la crisis, para colocar al país en el sendero del desarrollo. La privatización de las empresas estatales buscó reducir el *stock* de pasivos a partir de la capitalización, permitiendo a los acreedores adquirir compañías altamente rentables y hacerse de los activos acumulados durante décadas por la sociedad (Schvarzer, 2003). También se ingresó al Plan Brady<sup>12</sup> que generó una condonación del orden del 35 % (Bustillo y Velloso, 2014), y una reducción del endeudamiento neto en algo menos del 50 % (Kulfas y Schorr, 2003). De esta forma, la reestructuración tuvo un resultado distributivo que afectó muy limitadamente a los prestamistas.

La apertura financiera y la Convertibilidad buscaron alentar la entrada de flujos financieros. La quita de restricciones a los movimientos de capitales junto al mantenimiento de un peso sobrevaluado en

<sup>10</sup> En el Gran Buenos Aires (mayor conglomerado urbano de la Argentina) se observó un crecimiento persistente de la pobreza durante los ochenta, la cual pasó del 7,1 % en octubre de 1980 al 21,6 % en octubre 1982 para terminar en octubre de 1989 en un 38,3 %, la cifra más alta hasta entonces [CEDEP].

<sup>11</sup> La Ley 23 928, conocida como Ley de Convertibilidad y sancionada en marzo de 1991, establecía una relación cambiaria fija entre la moneda local y la estadounidense (un peso por dólar) y exigía que el circulante tuviese un respaldo en reservas. Este esquema poseía un carácter intrínsecamente “deuda-dependiente” que exponía a la economía local a los vaivenes del mercado internacional de capitales.

<sup>12</sup> El Plan Brady fue la primera estrategia de gestión de la crisis que reconocía la necesidad de un “alivio” para los problemas de insolvencia.



una paridad fija, crearon las condiciones para la entrada de “dólares financieros” (Schvarzer, 2003). Estas medidas permitieron volver a acceder al crédito internacional para sostener el tipo de cambio, atender los crecientes compromisos externos y el déficit casi crónico en el balance de pagos. Entre 1993 y 1999 el *stock* de deuda pública prácticamente se duplicó, pasando de sesenta y tres mil setecientos millones de dólares a ciento veintiún mil novecientos millones de dólares (Kulfas, 2005).

En paralelo, la situación social y económica se deterioraba crecientemente. La política aperturista afectó el mercado de trabajo y la situación de los trabajadores, aumentando el desempleo y la precarización y, consecuentemente, la pobreza y la desigualdad. Tanto la desregulación como la apertura comercial afectaron negativamente a los sectores productivos (fundamentalmente la industria), que quebraron o ajustaron su nómina. El ajuste en el Estado y la privatización actuaron en el mismo sentido, expulsando trabajadores. Estos desarrollos llevaron a un alza de las tasas de desempleo, a cuyo efecto disciplinador se sumaron las reformas que flexibilizaron las relaciones laborales.<sup>13</sup> Los cambios en el marco regulatorio contribuyeron, por un lado, al deterioro del salario real de los trabajadores y la disminución de su poder de negociación y, por el otro, a la reducción de los costos empresarios y a la mejora de la acumulación, redundando en un resultado regresivo de la disputa social por el ingreso (Lindenboim, 2001).

En los procesos descritos, el papel del FMI fue medular, pues no solo impulsó las reformas estructurales y apuntaló las diferentes políticas económicas, sino que actuó como garante ante la comunidad financiera internacional del creciente endeudamiento argentino y como sostenedor de la Convertibilidad mediante el otorgamiento de créditos aún en coyunturas internacionales adversas (como la crisis

<sup>13</sup> Los mecanismos fueron la disminución de los aportes patronales, la introducción de modalidades de contratación de personal a prueba y por tiempo determinado, los cambios en los niveles de las negociaciones colectivas –descentralizándolas– y la reducción del costo de los despidos (Lindenboim, 2001).

del Tequila de 1994) y ante señales claras de deterioro del escenario doméstico. El aval político y el apoyo económico otorgado por el Fondo al país (presentado como su “mejor alumno”) permitían la entrada de divisas, el mantenimiento del esquema convertible y el pago de la deuda. Este apoyo estaba supeditado a las conocidas condiciones del organismo, relacionadas con políticas de austeridad que buscaban asegurar los recursos fiscales para el pago de la deuda, aun a costa de empeorar la situación social y económica. De esta manera, estos acuerdos implicaron un incremento de la influencia del organismo sobre las decisiones gubernamentales que iría aumentando a medida que se cerraban las restantes fuentes de financiamiento (Bembi y Nemiña, 2007).

*Cuadro 1. Características de colocaciones de títulos, sin canjes (1991-2001)*

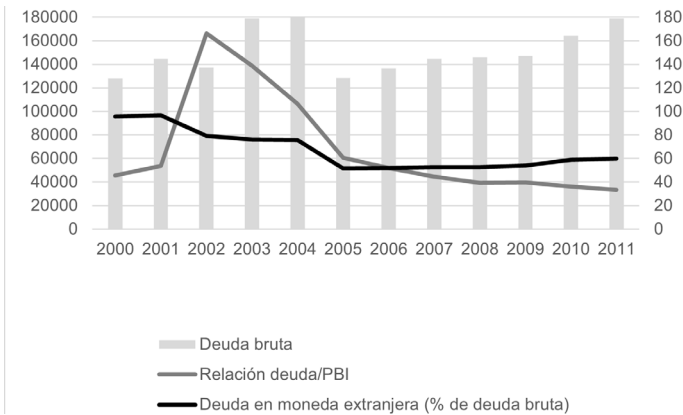
Año	Cantidad de operaciones	Valor nominal (USD mill.)	Vida promedio (años)	Cupón
1991	2	500	2,0	10,40 %
1992	1	250	5,0	8,25 %
1993	6	2 121	6,9	8,08 %
1994	19	2 600	3,3	8,50 %
1995	16	4 726	3,6	8,24 %
1996	44	13 050	6,7	8,87 %
1997	44	11 424	8,4	8,89 %
1998	55	14 990	10,7	9,07 %
1999	83	15 549	7,0	9,89 %
2000	80	16 489	7,6	10,61 %
2001	38	6 280	9,9	14,35 %
1991-2001	388	87 979	7,8	9,75 %

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Economía.

Conforme avanzaba la década, las colocaciones en plazas internacionales se dieron con un crecimiento progresivo de tasas y

acortamiento de plazos (Cuadro 1), lo que aumentó los compromisos y empeoró las condiciones de solvencia. El desmejoramiento de los indicadores financieros y el alza del riesgo país llevaron al paulatino cierre del mercado voluntario. La profundización de la recesión iniciada en 1998 y el elevado déficit público<sup>14</sup> afectaron la capacidad de repago tornando a la deuda insostenible. Lejos de romper con la política económica y de deuda prevaleciente desde el inicio de la década, el Gobierno asumido en 1999 procuró sostener la Convertibilidad y asegurar el pago a los acreedores, implementando tres operaciones para evitar el *default* (Kulfas, 2005).<sup>15</sup> En paralelo, la conflictividad social crecía y el ajuste se recrudecía.<sup>16</sup>

*Gráfico 2. Deuda bruta (en millones de dólares) e indicadores de sostenibilidad seleccionados (2000-2011)*



Fuente: elaboración propia con base en el Boletín fiscal e Informes de Deuda (Ministerio de Economía)

<sup>14</sup> Explicado principalmente por el progresivo aumento de pagos de deuda y por la brecha fiscal resultado de la privatización de los fondos de pensión.

<sup>15</sup> Estas fueron el Blindaje, el Megacanje y los préstamos garantizados.

<sup>16</sup> Expresión del ajuste fue la llamada ley de “déficit cero” que establecía que el gasto público no podía superar la recaudación y que, de suceder, todos los gastos debían reducirse de manera proporcional incluyendo partidas como las jubilaciones y los salarios del sector público (que fueron recortados en un 13 %).

Frente al escenario de finales de 2001 marcado por el aumento de la fuga de capitales, la caída de reservas, la salida de depósitos del sistema bancario y la instauración del “corralito”, el FMI suspendió su asistencia (Nemiña, 2012). Luego del estallido popular y en medio de la mayor crisis económica, política y social de la que tenga memoria la Argentina, con niveles de desocupación, pobreza y desigualdad record,<sup>17</sup> se anunció la moratoria parcial de la deuda pública (incluyendo ochenta y un mil millones de dólares en bonos y títulos públicos) que entonces era de poco más de ciento cuarenta y cuatro mil millones de dólares (Damill et al., 2005) y posteriormente la salida de la Convertibilidad.

Desde 2003 los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se propusieron modificar la lógica imperante hasta entonces en el tratamiento de la deuda soberana externa. Implementaron una estrategia de reestructuración orientada por la premisa de cumplir con los compromisos evitando el ajuste, procurando “desintervenir” la economía de la injerencia del sector financiero y basar el pago en el crecimiento económico sostenido. Así como lo había mostrado el *default*, la disminución significativa del peso de la deuda sobre las cuentas públicas permitiría liberar recursos que podrían destinarse a la consolidación de la recuperación económica, lo que generaría recursos que serían la garantía de repago a los acreedores de manera sustentable en el futuro. Esta estrategia se sustentó en una transformación en la orientación general de la política económica,<sup>18</sup> que continuó y profundizó el modelo de acumulación neodesarrollista

<sup>17</sup> La desocupación alcanzaría en mayo de 1994 por primera vez las dos cifras (contabilizando 10,7 %), continuando desde allí su sendero ascendente hasta llegar a alcanzar en octubre de 2001 al 18,5 %, llegando a su pico máximo de 21,5 % en mayo de 2002. La población bajo la línea de pobreza llegó al 38,3 % en octubre de 2001, alcanzando su pico máximo un año después, pasada la devaluación del peso al salir del esquema convertible, llegando al 57,5 % (INDEC). La desigualdad medida por el índice de Gini pasó de 46,8 en 1991 a 53,8 en 2002 (Banco Mundial).

<sup>18</sup> Cambio acompañado por un escenario doméstico en recuperación e internacional marcado por alza en el precio de las materias primas y alta liquidez.

de la posconvertibilidad,<sup>19</sup> fundado en una lógica productiva, la mejora en las condiciones de vida de las clases subalternas y trabajadoras a partir del aumento en los niveles de empleo, la recomposición salarial, la recuperación del mercado interno y la implementación de políticas de redistribución del ingreso. Supuso mayores niveles de intervención y autonomía relativa estatal y un nuevo cuadro de relaciones de fuerzas donde el sector financiero quedó subordinado (Varesi, 2016). La política exterior, enmarcada en un contexto internacional de fractura del consenso neoliberal e incipiente giro a la izquierda regional, se alejó del alineamiento automático con Estados Unidos y sostuvo posturas multilaterales revisionistas, la búsqueda de autonomía y de una inserción latinoamericana (Busso, 2017).

Dos hitos de la orientación en relación a la deuda lo constituyeron los canjes de los años 2005 y 2010, que significaron importantes pérdidas para los acreedores,<sup>20</sup> y el pago del total de las acreencias al FMI en 2006. Ambos fueron el puntapié inicial de la llamada política de desendeudamiento que, no exenta de dificultades, límites y conflictos, no solo significó un inédito cualitativo<sup>21</sup> (De Lucchi, 2014) en la composición de la deuda y una mejora de los principales indicadores de endeudamiento (Gráfico 2), sino también una de las condiciones de posibilidad de un proceso de mejora sustantiva de la situación de los trabajadores y las clases populares, al disminuir la pobreza, la desocupación y al desigualdad,<sup>22</sup> lo que se sostuvo hasta el recambio de Gobierno de 2015.

<sup>19</sup> Inicialmente, implicó un tipo de cambio alto y el sostenimiento de superávits externo y fiscal. El deterioro sostenido de estas variables desde la crisis financiera internacional ralentizó el crecimiento, generó tensiones macroeconómicas y externas, redundando en dificultades para sostener el repago de deuda sin contar con acceso a los mercados de capital.

<sup>20</sup> Se calcula una quita inicial del 75 %, al momento del canje, que posteriormente se morigeró por diferentes mecanismos. Igualmente, supuso un reparto de pérdidas desfavorable para los bonistas al disminuirse tanto el stock de deuda como los intereses y alargarse los plazos de pago (Val, 2019)

<sup>21</sup> Cambio que significó la disminución de la deuda en divisas y con agentes privados

<sup>22</sup> Entre el segundo semestre de 2003 y el tercer trimestre de 2015 la desocupación bajó del 15,4 % al 5,9 % (EPH, INDEC), mientras el índice de Gini se redujo entre 2003 y

## **El tercer ciclo de endeudamiento, desde los buitres hasta la vuelta del FMI**

Luego de una década de reestructuraciones que llevaron la deuda a niveles históricamente bajos con un perfil con mayores grados de sostenibilidad, en 2016 se relanza una nueva ola de endeudamiento de la mano del giro en la política económica y externa del Gobierno de Mauricio Macri. El Gobierno de Cambiemos avanzó en un plan económico de corte liberal, promercado y aperturista. Se buscó terminar con múltiples regulaciones estatales, “destrabar” las fuerzas del mercado y asegurar condiciones de libertad, seguridad y previsibilidad con el fin de impulsar las inversiones extranjeras y la llegada de flujos financieros (Zeolla y Médici, 2022). Muy tempranamente, se dispusieron medidas que implicaron el desmantelamiento de los controles cambiarios, de capitales y financieros heredados de las administraciones que le precedieron, a lo que se sumó la eliminación de impuestos a los sectores económicos más concentrados, la desregulando las tarifas de los servicios públicos, el transporte público y los combustibles (Cibils et al., 2016). Aunque la profundización de la restricción externa durante los últimos años del kirchnerismo había impulsado un acercamiento a los mercados privados de capital (Cantamutto y Ozarow, 2016), los fallos ligados al conflicto judicial con los fondos buitre habían bloqueado ese camino. Como aquellos impedían el re acceso al endeudamiento internacional que, en términos materiales, le permitiría conseguir el flujo de fondos con el que financiar la política de desregulación cambiaria<sup>23</sup> y financiera (Rua y

---

2014 de 50,9 a 41,6 (Banco Mundial). Sobre la pobreza hay mayores debates (debido a la intervención del instituto de estadísticas nacionales desde 2007) aunque es reconocido que en el período se dio un proceso sostenido de marcado descenso entre puntas. Según la serie comparable de Zach et al. (2017) la pobreza disminuyó del 58,8 % en el tercer trimestre de 2003 al 28,3 % en el cuarto trimestre de 2015.

<sup>23</sup> En diciembre de 2015 se anunció el fin del llamado “cepo”, instalado en 2011. La liberación y unificación del mercado cambiario generó una devaluación nominal de más del 35 %, pasando la cotización del dólar estadounidense de \$9,82 a \$13,40 según datos del BCRA.

Zeolla, 2018)<sup>24</sup> y, simbólicamente, expresar la voluntad de realinear al país bajo las lógicas financieras hegemónicas, es que el Gobierno de Macri rápidamente resolvió la disputa. La misma supuso el reconocimiento de la legitimidad de los reclamos y para algunos de los fondos más combativos una ganancia de casi un 2000 % (Cosentino et al., 2017).

Esta orientación del modelo económico doméstico no puede entenderse sin considerar el vínculo de este con la política exterior, que configuró una relación de subordinación respecto del sector financiero y los actores globales dominantes. En este sentido, el macrismo se caracterizó por una orientación dependentista, en la que prevaleció la lógica de la aquiescencia con los poderes externos. Esta política exterior implicó “la aceptación del *statu quo* internacional; el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como continental; y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington” (Russell y Tokatlián, 2013, en Morasso, 2018, p. 264).

Luego del fin de la disputa judicial, la euforia que generó la salida de Argentina a los mercados luego de quince años<sup>25</sup> convirtió al país<sup>26</sup> en uno de los principales emisores globales (Nemiña y Val, 2018), llegando incluso a colocar en 2017 un bono internacional con maduración de cien años. Manzanelli y Barrera (2018) muestran que uno de los aspectos más destacados de la primera mitad del mandato de Cambiemos fue

[...] el considerable incremento de la deuda externa [...] que fue en promedio de treinta y dos mil novecientos millones de dólares a precios constantes en 2016 y 2017, lo cual se explica casi exclusivamente

<sup>24</sup> El acuerdo con los buitres puso fin a la restricción legal (no financiera) para pagar a los *holdins* y, principalmente, emitir nueva deuda (Bastourre y Zeolla, 2016).

<sup>25</sup> Además de las altas tasas que pagaba, si tenemos en cuenta el bajo nivel de endeudamiento inicial y las bajas tasas que prevalecían a nivel mundial.

<sup>26</sup> Al que debe sumarse el endeudamiento de los subsoberanos, como la provincia de Buenos Aires.

por el comportamiento de la deuda externa pública que aumentó en treinta mil cien millones de dólares en esos años.<sup>27</sup> (p. 25)

El ritmo en que el Gobierno de Macri se endeudó en el mercado internacional fue tal que la posibilidad de acceder a nuevas emisiones se truncó en menos de dos años: en enero de 2018 el Ministerio de Finanzas realizó la última colocación internacional. Cerradas las fuentes de financiamiento en los mercados, durante la segunda parte del mandato se desató la crisis. A mediados de 2018, el Gobierno recurrió a un salvataje del FMI que, a partir de la suscripción de un acuerdo *stand by* record (con un financiamiento de cincuenta y siete mil millones de dólares, de los cuales se desembolsaron cerca de cuarenta y cinco mil millones), permitió sostener el modelo económico, el pago a los acreedores externos y a la fuga de capitales hasta las elecciones presidenciales, pero a costa de empeorar el perfil de la deuda y asumir compromisos externos con condicionalidades de diverso tipo. Como resultado, en términos económico-financieros, los niveles de deuda aumentaron, empeoró su composición (más peso de deuda con privados, multilaterales y en moneda extranjera) y crecientes recursos fiscales se destinaron a su atención, tal como lo muestra el cuadro 2.

*Cuadro 2. Deuda pública argentina. Datos e indicadores de sostenibilidad seleccionados*

Datos de deuda pública e indicadores de sostenibilidad	IV trim. 2015	IV trim. 2019
Deuda bruta de la administración central (en millones de dólares)	240 665	323 065
Deuda bruta de la adm. central con agencias del sector público	57,2 %	40,0 %
Deuda bruta de la adm. central con bilaterales y multilaterales	12,0 %	20,3 %
Deuda bruta de la adm. central con sector privado	30,7 %	37,7 %

<sup>27</sup> Esto sin considerar las emisiones destinadas a cancelar la deuda con los buitres.



Deuda en moneda extranjera como % de <i>performing</i> y a reestructurar de la adm. central	66,9 %	77,7 %
Intereses pagados como % del PBI	2,0 %	4,2 %
Intereses pagados como % de recursos tributarios	7,9 %	18,2 %

Fuente: elaboración propia sobre datos del Boletín Fiscal e Informes de deuda (Ministerio de Hacienda)

Las derivaciones de esta dinámica no fueron neutrales. Dada la apertura financiera irrestricta que facilitó la fuga de capitales, los niveles de vulnerabilidad de una economía con una inserción subordinada en las dinámicas financieras externas y dependiente de los flujos internacionales de capital se mostraron de manera clara durante la corrida cambiaria de 2018, que generó la pérdida de reservas y depreció fuertemente el tipo de cambio, impactando sobre los niveles de inflación y actividad y, consecuentemente, sobre los ingresos de la población. La insostenibilidad del endeudamiento llevó al nuevo Gobierno asumido en 2019 a implementar una renegociación integral de los pasivos soberanos. Se sucedieron el canje con los acreedores privados durante 2020, que generó un alivio limitado;<sup>28</sup> la firma de un acuerdo de facilidades extendidas con el FMI en 2022 para el refinanciamiento de los compromisos y tratativas para la postergación de los pagos de deuda bilateral con el Club de París. Encaradas desde una posición de debilidad (explicada en gran parte por la magnitud y el peso de las obligaciones financieras externas), los resultados de las negociaciones, junto con las dificultades para obtener nuevo financiamiento y el posterior desempeño de la economía argentina generan importantes dudas sobre las posibilidades de cumplir las obligaciones en el mediano y largo plazo, así como también de mejorar la situación de altas franjas de la sociedad que se vieron afectadas por la sucesión de crisis (económica y sanitaria).

<sup>28</sup> Incluso ante la situación de crisis sanitaria y económica derivada de pandemia covid-19, los acreedores externos argentinos (mayormente, grandes fondos de inversión norteamericanos) se mostraron intransigentes y procuraron presionar sobre el Gobierno para reducir sus pérdidas.

El endeudamiento acelerado tuvo entonces efectos políticos, pues ató nuevamente las decisiones gubernamentales a las lógicas y visiones imperantes en el mundo de las finanzas globales, subordinando las consideraciones de política económica a su monitoreo y evaluación constante, lo que quita márgenes de maniobra, reduce las opciones de política disponibles y presenta como única solución la sucesión de ajustes recesivos. Finalmente, esta reinserción indiscriminada en los mercados de deuda, en el marco de la orientación aperturista de la política económica de Cambiemos, tuvo consecuencias sociales y económicas regresivas. El aumento del desempleo y pobreza, el retroceso de la industria y de los empleos registrados,<sup>29</sup> entre otros, fueron la contracara de la desregulación y el endeudamiento que habilitaron la acumulación de ganancias de los inversores especulativos vía la suscripción de bonos y proceso de formación de activos externos por parte de un reducido grupo de residentes que fue de ochenta y seis mil millones de dólares en el período (BCRA, 2020).

## **Reflexiones finales**

Desde el inicio de la globalización financiera, la economía argentina se encuentra sumida en crisis recurrentes que empeoran paulatinamente la situación de las mayorías y perpetúan una distribución de la riqueza crecientemente desigual. La deuda pública externa se consolidó como un elemento clave para explicar este derrotero al haberse convertido en un componente estructural del funcionamiento de la economía, que apuntala el poder de los acreedores, sustrae importantes recursos que son destinados a su repago y restringe las posibilidades de implementación de instrumentos de política económica y soluciones alternativas al ajuste impulsado desde los actores del

<sup>29</sup> Entre 2015 y 2019 cerraron más de veinticinco mil pequeñas y medianas empresas (pymes) y se destruyeron discientos treinta y cuatro mil empleos registrados del sector privado. La pobreza y el desempleo aumentaron, llegando a picos del 36,6 % y 10,6 %, respectivamente en 2019 (Zach et al., 2017 e INDEC).

sector financiero. La complejidad y multidimensionalidad de esta problemática se pone de manifiesto al estudiar al país austral.

La dinámica del sobreendeudamiento soberano en Argentina ha tenido tres episodios significativos (la dictadura militar, la Convertibilidad y Gobierno de Macri) con particularidades, pero también con similitudes: una cierta orientación de la política económica y externa, en un sentido desregulatorio y dependentista, respectivamente, reducción del papel del Estado, redistribución regresiva de riqueza y crecientes e insostenibles obligaciones externas. Esta orientación solo fue abandonada luego de la crisis de 2001, cuando la recuperación económica fue acompañada por una estrategia que redujo el peso de la deuda sobre la economía y las cuentas públicas, y procuró sustentar su pago en el crecimiento de la mano de políticas productivas y distributivas, desinterviniendo la política económica respecto de la lógica hegemónica de las finanzas internacionales.

El sostenimiento en el tiempo de esta dinámica de sobreendeudamiento puede comprenderse observando dos niveles. En el primero, el internacional, la apertura financiera y la movilidad de los capitales son el mandato que crea las condiciones para la generación y apropiación de ganancias vía inversiones especulativas, contribuyendo a la creación de dinámicas de burbuja que culminan con la reversión de los flujos financieros y el estallido de crisis, afectando fundamentalmente a los países en desarrollo con inserciones subordinadas. En el segundo, el local, las ideas y políticas que generan un aumento de los niveles de endeudamiento no solo se mantienen en el tiempo porque se acoplan a los mandatos vigentes que emanan de las finanzas, sino también porque habilitan un reparto de la riqueza producida socialmente (e incluso intergeneracionalmente, al comprometer recursos futuros al repago de los compromisos asumidos) que beneficia a actores concretos, locales y globales. Esta dinámica se perpetúa, aún cuando su implementación mostró ser insostenible y contraproducente al repercutir negativamente sobre el tejido social, consolidar las relaciones de subordinación respecto a los actores e instituciones de las finanzas globales y relegar las posibilidades de desarrollo.

Si estas regularidades nos permiten pensar la recurrencia, la excepcionalidad del período abierto en 2003 (con su aciertos y debilidades) puede arrojar luz sobre las condiciones y posibilidades de una política de financiamiento de manejo de la deuda sustentable y relativamente autónoma respecto de los dictados del sector financiero. Creemos que la experiencia argentina reciente, en particular, y las iniciativas históricas surgidas en el Sur global frente a episodios de crisis de deuda, en general, son un espacio de indagación privilegiada para echar luz sobre estas cuestiones y generar un debate sobre posibles estrategias a futuro, en diferentes niveles.

## **Bibliografía**

Banco Central de la República Argentina (2020) *Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019*.

Bastourre, Diego y Zeolla, Nicolás (2016). ¿Hacia un nuevo ciclo de fragilidad financiera? *Entrelíneas de la Política Económica*, 9 (45), 28-33.

Basualdo, Eduardo (ed.) (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bembi, Mariela y Nemiña, Pablo (2007). *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Brieger, Pedro (2002). De la década perdida a la década del mito neoliberal. En Julio Gambina (comp.), *La Globalización Económico Financiera. Su impacto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Busso, Anabella (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del

Bustillo, Inés y Belloso, Helvia (2014). De bonos Brady a bonos globales: el acceso de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales desde la década de 1980. En Ocampo, José Antonio et al. (comps). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago, Naciones Unidas

Cantamutto, Francisco y Ozarow, Daniel (2016). Serial payers, serial losers? The political economy of Argentina's public debt, *Economy and Society*, 45 (1), 123-147.

Cibils, Alan y Allami, Cecilia (2010). El sistema financiero argentino desde la reforma de 1977 hasta la actualidad: rupturas y continuidades. *Realidad económica*, 249, 107-133.

Cibils, Alan, Allami, Cecilia y Pinazo, Germán (2018). Argentina: ¿hacia una nueva crisis? *Economía Informa*, 411, 84-96.

Cosentino, Adrian; Isasa, Matías; Carreras Mayer, Pablo; De Acha-val, Fabián; Coretti, Mariel y Dall'o, Fabián (2017). *Crisis y reestructuración de deuda soberana. Una visión sistémica desde la perspectiva de los países emergentes*. Buenos Aires: Eudeba.

Damill, Mario; Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2005). La deuda argentina: historia, default y reestructuración. *Desarrollo Económico*, 45 (178), 187-233.

De Lucchi, Juan. (2014). Macroeconomía de la deuda pública. El desendeudamiento argentino (2003-2012). *Documento de Trabajo*, 53. Buenos Aires: CEFIDAR.

Gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. *Anuario en Relaciones Internacionales IRI UNLP 2017*.

Kulfas, Matías y Schorr, Martín (2003). *La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*. Argentina: Fundación OSDE / CIEPP.

Lindenboim, Javier (2001). Mercado de trabajo urbanos en Argentina de los 90. En Javier, Lindenboim (comp.), *Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo. Parte 1. Reflexiones y diagnósticos*. CEPED. Facultad de Ciencias Económicas. UBA. [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin\\_cepед\\_c\\_004.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_cepед_c_004.pdf)

Manzanelli, Pablo y Barrera, Mariano (2018) Deuda externa y corrida cambiaria. Un análisis del Gobierno de Cambiemos en perspectiva histórica. *Cuadernos de Economía Crítica*, 3 (9), 17-44.

Morasso, Carla (2018). Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 3 (6), 262-278.

Nemiña, Pablo (2012) Argentina: Camino del desendeudamiento (1991-2011). *Ola Financiera*, 5 (12), 70-88.

Nemiña, Pablo y Val, María Emilia (2018) El conflicto entre la Argentina y los fondos buitres. Consecuencias sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana. *Cuadernos de Economía Crítica*, 5 (9), 45-68.

Rua, Magdalena y Zeolla, Nicolás (2018). Desregulación cambiaria, fuga de capitales y deuda: la experiencia argentina reciente. *Problemas del desarrollo*, 49 (194), 5-30.

Schorr, Martín (2012). La desindustrialización como eje del proyecto refundacional de la economía y la sociedad en Argentina, 1976-1983. *América Latina en la historia económica*, 19 (3), 31-56.

Schvarzer, Jorge (1983) *Argentina 1976-81: El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera*. Buenos Aires: CISEA.

Schvarzer, Jorge (2003) *Convertibilidad y deuda externa*. Buenos Aires: Eudeba.

Val, María Emilia (2019). Los resultados del canje de deuda argentino de 2005: una problemática multidimensional. *Revista Pilquen*, 22 (4), 12-24.

Varesi, Gastón (2016). Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo. *Problemas del desarrollo*, 47 (187), 63-87.

Wainer, Andrés y Bona, Leandro (2017). Las decisivas negociaciones con los acreedores: los canjes de 2005 y 2010 y los pagos de la deuda pública. En Eduardo Basualdo (ed.), *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Zack, Guido, Schteingart, Daniel y Favata, Federico (2020). Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea. *Sociedad y economía*, 40, 69-98.

Zeolla, Nicolás y Médici, Florencia (2022). Desregulación, endeudamiento y fragilidad financiera externa: un enfoque minskiano para la crisis argentina 2018-2019. *Ensayos de Economía*, 32 (60), 66-90.

## **Fuentes estadísticas**

Banco Mundial

Centro de Población, Empleo y Desarrollo de la Universidad de Buenos Aires (CEPED)

Instituto Nacional de Estadísticas y censos (INDEC)

Ministerio de Hacienda de la República Argentina

Ministerio de Economía de la República Argentina

# Estado, agroindustria y acumulación de la riqueza

Conformaciones racializadas de la desigualdad  
social y laboral en el contexto de la pandemia<sup>1</sup>

*María Elena Herrera Amaya*

■ Doi 10.54871/ca24d20r

## Introducción

“Agroindustria mexicana, fuerte pese a la covid-19”, así anunciaba el medio digital *Clúster Industrial* (2021) una nota sobre el panorama de la agroindustria en el país en el contexto de la contingencia sanitaria, ya que “a pesar de los paros industriales derivados de la COVID-19, la agroindustria en México registró en 2020 un superávit en exportación de 10,475 millones de dólares, registrando así un crecimiento anual de 42,5 %” (Clúster Industrial, 5 de mayo de 2021, s. p.). Esta realidad se explica en parte por el cese de algunas actividades en Estados Unidos, principal importador de México, y que derivó en una mayor demanda de la producción agrícola mexicana, así como del decreto de la Organización Mundial de la Salud [OMS] por

<sup>1</sup> Este documento es producto de una investigación antropológica en el marco de una beca de Estancias Posdoctorales por México del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Asimismo, el primer apartado que lo conforma es un esfuerzo por retomar una de las discusiones del trabajo de Herrera Amaya (2018, pp. 100-113).



considerar las actividades agrícolas como esenciales en dicho contexto (OIT, 2020).

Resulta interesante este crecimiento en comparación con el resto de sectores económicos, pues “las cifras oficiales muestran que en octubre las actividades terciarias cayeron un 6,2 % en tasa anual y las secundarias retrocedieron 3,1 %. Las primarias, sin embargo, crecieron en el décimo mes de 2020 un 7 %” (Expansión, 30 de diciembre de 2020, s. p.), al mismo tiempo que el Producto Interno Bruto [PIB] en México se desplomó 8,5 % (INEGI, 2021, p. 2).

Además, el crecimiento reportado por el sector primario no es equiparable con una realidad nacional en donde la pobreza aumentó. De acuerdo con un informe del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo [PUED] de la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], a lo largo del año 2020, tanto la pobreza extrema y por ingresos aumentaron cinco puntos porcentuales; se agregaron 6,5 millones de personas a las cifras de pobreza extrema y 9 millones a la de pobreza por ingresos, y no solo aumentó la pobreza, sino que esta se profundizó (PUED, 2020).

En este escenario cabe resaltar que las condiciones generales de los mercados laborales vinculados a la producción agroindustrial se precarizaron aún más durante el contexto de la pandemia. El compendio de Salah y Calvario (2020), recopilado en mayo, incluye notas de periódicos, comunicados y boletines de la Red Nacional de Jornaleros y Jornaleras Agrícolas [RNNJA], y de organismos como el Centro de Estudios en Cooperación Internacional y Gestión Pública, A. C. [CECIG], o del Centro de Derechos Humanos de la Montaña (Tlachinollan) –ambos con seguimiento a trabajadoras y trabajadores agrícolas en México– quienes documentaron a lo largo de toda la contingencia la agudización a la violación continua y sistemática de los derechos humanos de la población jornalera.

Es decir, mientras que la agroindustria como actividad económica reportaba un crecimiento favorecido por las condiciones de demanda externa, los mercados laborales que la sostienen se precarizaron. La base del trabajo en la agroindustria recae en las actividades

de siembra y cosecha. Particularmente, la cosecha representa el eslabón primordial para la optimización de recursos y para proveer a las cadenas de suministro y comercialización. Pese a la sofisticada tecnificación en torno a la producción de las hortalizas, la cosecha, también denominada coloquialmente como corte, consiste en un trabajo totalmente manual que implica la ocupación de un número significativo de personas solo por temporadas específicas.

No está de más indicar que el hecho de que sean trabajadores y trabajadoras temporales favorece un contexto de flexibilidad laboral que propicia toda una serie de abusos y omisiones en cuanto a la garantía de derechos laborales. De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos [Conasami], para el mes de abril 2020, del total de personas jornaleras<sup>2</sup> “93,4 % carece de contrato [...] y 85,3 % no cuenta con prestaciones laborales” (s. p.).

A esto conviene subrayar que las personas jornaleras provienen en su gran mayoría de contextos rurales, empobrecidos y con bajos índices de desarrollo humano. Una gran parte está compuesta por familias indígenas, migrantes y que tienen que trasladarse desde sus comunidades de origen, localizadas en zonas alejadas y de difícil acceso. Son las familias indígenas jornaleras las más precarizadas en este mercado laboral, aunque al mismo tiempo sean la mano de obra preferente de algunas empresas agrícolas, pues el componente étnico ha sido un referente de contratación para la consolidación de la agroindustria (Clark Alfaro, 2008).

La realidad de la pandemia es la desigualdad social y aunado a esta una distribución desigual de recursos, medios y condiciones al punto de generar experiencias diferenciadas en torno a ella. Sin embargo, estas desigualdades no son producto de la pandemia, sino de

<sup>2</sup> La cifra, de acuerdo con este mismo organismo es de 2 millones 407 mil jornaleros agrícolas, y contando a sus familias cerca de 8,5 millones de personas (Conasami, 8 de abril de 2020). Sin embargo, cabe apuntar que la cifra puede ser mayor, pues en México no se cuenta con un censo específico para la población jornalera, esto sin mencionar los retos para llevar un registro dada su heterogeneidad, su continua movilidad en el caso de las personas migrantes, y por el mismo carácter de informalidad en el que se desempeñan.

dinámicas concretas establecidas en momentos y contextos específicos, articuladas a intereses políticos dentro de marcos económicos, tanto nacionales, regionales e internacionales.

Así, el objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las dinámicas que sustentan y propician el desarrollo de la actividad agroindustrial a expensas del trabajo, la calidad de vida y las actividades económicas de otros sectores de la población. Se enfatiza cómo la agroindustria es entendida como una maquinaria de acumulación de la riqueza a partir de la existencia de políticas que la favorecen, las relaciones entre los sectores empresariales y el Estado, y el usufructo de la mano de obra de poblaciones históricamente racializadas, específicamente de personas jornaleras indígenas en México. Todos estos elementos explican las experiencias diferenciadas en un contexto como el de la pandemia por covid-19, en donde las desigualdades se profundizaron.

De esta manera, a partir de una revisión documental y de reflexiones a partir de una investigación etnográfica,<sup>3</sup> este texto se divide en tres apartados: el primero se centra en explicar la consolidación de la agroindustria en México, haciendo explícitos los elementos que favorecieron su instauración y posterior desarrollo como una maquinaria de acumulación de capitales; el segundo hace énfasis en la consolidación de la agroindustria a partir de la explotación del trabajo de poblaciones racializadas, y por último, se presentan brevemente los contrastes entre agroindustria y poblaciones jornaleras en la pandemia. Cabe aclarar que este texto se concentra específicamente en hablar del caso de la agroindustria de hortalizas.

<sup>3</sup> Si bien la investigación de la que se desprende este trabajo está basada en evidencia etnográfica, por la extensión y tipo de reflexiones de este texto, no se profundiza en estos hallazgos.

## Estado, empresarios e instauración de la agroindustria de hortalizas en México

México ocupa el noveno lugar a nivel mundial en la producción agrícola de hortalizas con un volumen promedio de 14,1 millones de toneladas anuales de diversos alimentos, resaltando el jitomate, el chile verde, la cebolla, el elote y el pepino (SIAP, 2016). “México es el principal proveedor a nivel mundial de jitomate con una participación en el mercado internacional de 25,11 % del valor de las exportaciones mundiales” (SAGARPA, s. f., p. 2). Sin embargo, aunque es sembrado y cosechado a lo largo de todo el país, tan solo cuatro estados (Sinaloa, San Luis Potosí, Michoacán y Jalisco) concentran cerca del 40 % de su producción total, y de estos, Sinaloa, en la región noroeste del país, se mantiene en la primera posición con el 20 % de la producción nacional.<sup>4</sup>

Además, una tercera parte de las superficies destinadas para la siembra de jitomate en el territorio mexicano es considerada como agricultura protegida, y de esta se obtiene el 67 % del volumen de la producción (*Forbes*, 22 de marzo de 2022), misma que también se concentra en los cuatro estados antes mencionados.

La agricultura protegida demanda de capitales, inversiones, desarrollo e investigación en la que la mayoría de las poblaciones y familias campesinas en los entornos rurales mexicanos no pueden invertir. Por ende, está en manos de la iniciativa privada, que concentra la mayor parte de la producción nacional, en especial, aquella destinada para la exportación, y cuyo valor se calcula en 94 mil 459 millones de dólares (SADER, 15 de febrero de 2023).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> El *ranking* de estados productores de jitomate puede variar de acuerdo a la escala y criterio de medición. La que aquí se presenta es específicamente para el caso de la producción a partir de la denominada agricultura protegida. A pesar de esto, es sobresaliente que en las distintas estadísticas Sinaloa se mantiene en la primera posición.

<sup>5</sup> De acuerdo con la SADER, este monto corresponde con lo reportado en exportaciones mexicanas durante el año 2022.

La conformación de las regiones que actualmente concentran la producción de hortalizas, así como el modelo bajo el cual se lleva a cabo, no es fruto de la casualidad, sino que obedece a dinámicas concretas vinculadas con políticas estatales y gubernamentales, a las relaciones sociales establecidas entre los diversos actores sociales involucrados, sean estos empresarios, personas trabajadoras y actores gubernamentales, y a las condiciones históricas propias de los contextos regionales.

En México, el desarrollo agrícola para comercialización y exportación se inició en la región noroeste, gracias en parte a su cercanía con la frontera norte, límite con Estados Unidos. De acuerdo con Carton de Grammont (1990), pese a que esta región se ha posicionado históricamente a la cabeza de la producción agroindustrial nacional, ha sido el estado de Sinaloa el que se ha mantenido como referente ineludible a lo largo de todo el siglo XX, y habría que añadir que continúa en lo que va del siglo XXI. El desarrollo agroindustrial en Sinaloa obedece a la consolidación de una burguesía agrícola a partir de sus estrategias de expansión y acumulación de tierras de buena calidad, así como de recursos naturales como el agua y de su organización gremial (Carton de Grammont, 1990, p. 17).

Cabe señalar que el noroeste mexicano se extiende en una zona mayoritariamente desértica, y con el desplazamiento de las poblaciones indígenas originarias de la región durante la época colonial, se favoreció la acumulación de grandes extensiones de tierra en manos de pocos propietarios.

En ciertos casos el tamaño de la propiedad se explica no por la voluntad de acaparar grandes extensiones de suelos estériles sino por la necesidad de tener el acceso al agua, insumo además más importante que la tierra: en otros casos se explica por la necesidad de despojar a los indígenas para obligarles a trabajar como mano de obra eventual en las haciendas. (Carton de Grammont, 1987, p. 26)

De esta manera, se fue tejiendo un sector de propietarios de vastas extensiones de territorio, que controlaban el acceso al agua, a la

tierra y que se beneficiaban del trabajo de indígenas que habían sido desplazados o despojados de sus territorios durante la colonia o a lo largo del siglo XIX.

Posteriormente, algunos de estos propietarios y otros que se formaron después de la Revolución mexicana (1910-1917) se organizaron conforme a redes durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas (1936-1940) favorecidas por las reformas agrarias de 1938 y 1939, con las cuales se afianzó la expropiación de latifundios y la entrega de maquinaria (Aguilar Alvarado, 1998, p. 76). En ese mismo sentido, se crearon varias organizaciones de productores agrícolas bajo el amparo del Estado y de las políticas gubernamentales, encaminadas a la modernización del campo mexicano. La construcción de estas redes fue el elemento clave para el auge de la producción agrícola y en especial, para defender los intereses privados de empresarios y agricultores agremiados (Carton de Grammont, 1990). Por ejemplo, entre las actividades llevadas por estas organizaciones se pueden enlistar:

[...] ofrecer insumos baratos a sus socios; ser su interlocutor con el Gobierno para resolver los problemas del agua, de la tierra o de cualquier problema que derive de la política gubernamental; encargarse de tramitar los permisos de exportación de los productos o de importación de la maquinaria e insumos; tener un servicio de asesoría de mercadotecnia; realizar estudios de costo y rentabilidad; controlar los permisos de siembra de sus socios, y cada vez que sea necesario, defender la tierras de los propietarios. (Carton de Grammont, 1990, p. 19)

A lo que Aguilar y Romero (2011) suma que “el objetivo de estas redes empresariales era construir una estructura organizacional para operar los cambios jurídicos, facilitando la aplicación, vigilancia y sanción de las reglas y las normas de producción y comercialización de los cultivos más importantes” (p. 124). La articulación de estos elementos permite entender el boom agroindustrial que comenzaría a partir de la década de 1940 con la instauración de la denominada Revolución verde, la cual

[...] se refiere a un modelo implementado en la agricultura a fin de obtener mayores rendimientos, este modelo nace en Estados Unidos tras las investigaciones para la creación de semillas híbridas, porque tras la Revolución Industrial con el requerimiento de la producción de alimento para sustentar la industrialización y la presencia tanto de eventos climáticos como escasez o inundaciones, así como de enfermedades hizo resaltar la importancia de la producción alimentaria. (Pichardo, 2006, p. 45)

Fue así cómo durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se desarrolló un nuevo modelo de tecnificación que consistía en un conjunto de “paquetes tecnológicos que incluían semillas mejoradas, riego, agroquímicos, maquinaria y equipo agrícola, asesoría técnica e investigación” (Martínez Castro et al., 2019, p. 103). Este modelo fue promovido, en parte, por la participación de Estados Unidos en la segunda guerra mundial y una creciente preocupación por el abastecimiento de productos agrícolas básicos que había comenzado desde finales del siglo XIX, como parte del proceso de industrialización de este país y de sus políticas de desplazamiento de la “agricultura, como actividad económica no central, hacia países atrasados, lo que alteró la división internacional del trabajo, en el marco de la construcción del liderazgo mundial” (Sandoval Cabrera, 2012, p. 126). Este proceso empató perfectamente con las políticas nacionales de Ávila Camacho, encaminadas a la modernización del campo mexicano y al crecimiento económico.

Así, el crecimiento agroindustrial durante este periodo alentó a las elites campesinas y a la burguesía rural. Durante el periodo de Ávila Camacho, Sinaloa despuntó como un enclave agroindustrial, gracias a que contaba con la fuerte presencia de una elite rural que logró resistir los embates de la revolución y el reparto agrario, y que, además, al mismo tiempo, mantenía una fuerte relación con el Estado. Santos Cenobio (2020) rescata tres teorías sobre la predominancia de esta elite campesina:

[1] La burguesía agraria al organizarse en distintivos niveles pudo conformarse en una sólida clase social, con intereses propios y bien definido frente al Estado. [...] [2] La Revolución mexicana llevó al poder político y económico a una nueva elite. [...] [3] Incluso en la posrevolución, la vieja elite agroindustrial para fortalecerse trabó alianzas matrimoniales y de compadrazgos con la elite gobernante, a su vez incursionó en espacios de decisión política. De esta manera, la elite de agricultores siguió vigente, con menos extensión territorial en su poder, pero aun así conservaba magnitudes considerables de terrenos; gozaban de concesiones de agua que revaloraban sus tierras y elevaban su productividad; controlaban las organizaciones de agricultores y de recursos financieros; se habían convertido en un grupo de presión con fuerte presencia económica y política y reafirmaban todas estas ventajas con frecuentes desplazamientos a la esfera de los cargos públicos. (Santos Cenobio, 2020, s. p.)

Por estas cuestiones es que para Carton de Grammont (1990) la base del crecimiento agroindustrial en Sinaloa recae en las redes de empresarios, productores y propietarios, incluso por encima de las políticas de modernización del campo

[...] clase que se hace, clase que se organiza. El eje de análisis no puede ser la política estatal, sino, por un lado, los elementos claves que permiten explicar sus procesos de acumulación y, por otro lado, el estudio de sus procesos de organización que permiten definirse como clase social (Carton de Grammont, 1990, p. 17).

Así, estas redes consolidaron las bases sólidas sobre las que se montaron las políticas estatales. Por un lado, se observa cómo dentro de los procesos de acumulación resaltan las condicionantes histórico ambientales, pero a su vez, cómo el surgimiento de una elite rural fue el elemento clave que consolidó y protegió las lógicas de acumulación, en un contexto político y económico que favoreció tanto a la actividad productiva como la organización gremial. Además de estos elementos, la conformación de la agroindustria no podría entenderse sin tomar en cuenta el panorama general de lo que sucedía en



otras regiones del país, y, sobre todo, sin reflexionar sobre el papel de la mano de obra, como otro elemento fundamental para explicar la acumulación de la riqueza.

## **Acumulación de la riqueza por la explotación del trabajo racializado**

Es importante enfatizar que los intereses por la tecnificación agrícola obedecen no solo a la preocupación generalizada por el abastecimiento de alimentos o por la hambruna, ni tampoco solo a políticas desinteresadas por la modernización de la agricultura a nivel mundial, sino que hay que entender que su desarrollo e implementación cobran sentido en el marco de la economía política, dentro de un sistema neoliberal, bajo el cual ciertos sectores se benefician a partir del acaparamiento de tierras, recursos e insumos, así como del sustento de las actividades elementales a partir de la mano de obra asalariada. Saccucci (2020) analiza cómo las políticas neoliberales producen cuerpos precarios, que “se caracterizan por la preeminencia del dispositivo de racialización que a través del proceso de alterificación distribuye y administra de modo diferencial la exposición y la contingencia a la cual se encuentran librados” (p. 43).

En este sentido, la agroindustria “posibilita el desarrollo de nuevas relaciones de producción en el campo, modificando a su vez el espacio, el territorio y la vida de las personas que lo habitan” (Quevedo, 2013, p. 8). La implementación de la agroindustria en el noroeste mexicano no debe entenderse solo como una forma tecnificada de producir hortalizas, sino como un ensamblaje, cuyos procesos, impactan en la vida social y en el entendimiento de las relaciones sociales, entre estas, las que se establecen entre personas empleadoras y trabajadoras. El *boom* de la agroindustria de hortalizas en Sinaloa, y posteriormente en el noroeste, no podría entenderse sin observar cómo se conformó la mano de obra que sostiene sus actividades

primordiales, principalmente de corte. A mayor producción, una necesidad creciente de trabajadores.

La mecanización de este cultivo [jitomate] solo se ha dado, hasta el momento, en el proceso de empaque y selección, por lo que los productores han tenido que buscar en el mercado laboral un volumen importante de trabajadores para el ciclo vegetativo; trabajadores provenientes fundamentalmente de la Mixteca Baja de Oaxaca<sup>6</sup> que desde 1959 los empresarios horticultores de Baja California encontraron en la región de Sinaloa debido a que habían sido contratados para labores similares nueve años antes. (Garduño, 1991, p. 94)

Así, la creciente demanda de trabajadores para la agroindustria encontró mano de obra, primero en las poblaciones migrantes provenientes del sur del país y, posteriormente, “los contratistas empezaron a explorar las comunidades de la Mixteca en busca de mano de obra barata y flexible que trabajara en los campos durante las cosechas” (Paris Pombo, 2004, p. 24). Cabe resaltar que la población en dicha región es mayoritariamente indígena, pues “la agroindustria percibía lo étnico como un referente mercantil ventajoso [...] mano de obra barata y urgida de trabajo [...] dispuesta a laborar varias jornadas, a ganar lo menos posible y aceptar sin alternativa, servicios carentes de lo indispensable” (Clark Alfaro, 2008, p. 7).

Así, se articularon a la agroindustria no solo mercados laborales, sino circuitos migratorios, procedentes de regiones indígenas con fuertes índices de pobreza, marginación y bajos índices de desarrollo humano, cuya única alternativa laboral o de ingresos es a partir de su trabajo como personas jornaleras.

Resulta interesante reflexionar cómo, en un mismo período, dos regiones diferentes pasaron por procesos distintos. Mientras que, por un lado, el noroeste mexicano se convirtió en el referente de la modernización agrícola rural; en regiones enteras al sur del país, como el caso de la Mixteca Oaxaqueña, comenzó a despuntar un

<sup>6</sup> Región localizada en el estado de Oaxaca, al suroeste del país.

creciente fenómeno migratorio,<sup>7</sup> detrás del cual se encontraban la pobreza, la falta de empleos, un no resuelto reparto agrario o problemas agrarios derivados de procesos de repartos lentos y poco satisfactorios con las necesidades de las comunidades y familias, y la ausencia de programas, políticas e incentivos desde el Estado para activar la agricultura y los mercados locales y regionales articulados a la misma. Es decir, las políticas de modernización del campo mexicano y de implementación de la agroindustria no se llevaron a cabo de la misma manera, ni con el mismo interés en todas las regiones o sectores del país.

De esta manera, mientras que la agroindustria en el noroeste de México crecía, el reparto agrario se desaceleró y muchas poblaciones rurales decidieron migrar, siendo la década de 1980 un punto de inflexión para ambos procesos, tanto para la migración indígena articulada a la agroindustria, y para el crecimiento de esta economía tecnificada.

Mientras que la economía campesina entraba en una recesión sin precedentes y el Gobierno abandonaba poco a poco las políticas de control de precios y de mercado, provocando situaciones de hambruna y desesperación en algunas zonas rurales, el desarrollo agrícola del noroeste de México despegaba en un nicho extremadamente provechoso para las inversiones extranjeras. (Paris Pombo, 2004, p. 25)

Si bien los procesos de desagrarización en México a causa de la entrada de políticas cada vez más enfocadas en la neoliberalización, fueron generalizados, afectando tanto a regiones rurales indígenas como mestizas, en el caso de las primeras es preciso enfatizar y hacer visibles los procesos de racialización por los que históricamente han estado atravesados, ya que se trata de otro elemento fundamental para entender su inserción como mano de obra de la maquinaria agroindustrial y de sus lógicas de acumulación.

<sup>7</sup> Cabe aclarar que la migración indígena como fenómeno generalizado no fue solo hacia los destinos agroindustriales, sino que también fueron hacia las principales ciudades y hacia Estados Unidos.

La construcción de una identidad nacional mexicana, al igual que la de otros países latinoamericanos con un pasado colonial español, se fincó sobre la lógica del mestizaje. La idea de que el mexicano es el producto de la mezcla de dos pasados gloriosos, representados por la herencia española y la prehispánica, ha servido para estructurar dinámicas, expresiones y lógicas racistas hacia las poblaciones indígenas, pues “el racismo como ideología es una de las formas de dominación de los grupos indígenas en México” (Castellanos, 1991, p. 44).

Esta estructura ha servido para configurar, desde la distribución geográfica y territorial hasta las relaciones interpersonales más cotidianas. Para Navarrete (2004) esto se plasma en lo que denomina el mapa étnico, una serie de representaciones, bajo las cuales, se naturaliza que las comunidades indígenas se encuentren en las regiones más recónditas y de difícil acceso dentro del territorio nacional. “Casi todos los mexicanos seguimos considerando como verdaderos los mapas étnicos y culturales que dividen tajantemente a los indios de los mestizos” (Navarrete, 2004, p. 13).

A lo largo de todo el territorio mexicano habitan poblaciones indígenas, pero desde el imaginario colectivo, estas se encuentran concentradas en el sur del país, principalmente en los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, los cuales además son los estados con más altos índices de pobreza o marginación, y también son los estados que encabezan la lista de migración laboral de poblaciones indígenas, teniendo uno de sus destinos, la agroindustria en el noroeste del país, región construida bajo ese mismo mapa étnico como “no indígena”. Además, se naturalizan los índices de pobreza como parte de su cultura, haciéndolos responsables de la misma, sin tomar en cuenta la serie de omisiones, políticas y despojos de los que han sido objeto desde la época colonial, incluyendo la ausencia del Estado en cuanto a políticas de intervención y activación de las economías locales.

De esta manera, su articulación al mercado laboral de la agroindustria de hortalizas hace parte de toda esta estructura. El trabajo de Herrera Amaya (2018) analiza cómo los cuerpos indígenas son

naturalizados como “aptos” para el trabajo agrícola, bajo preconcepciones racializadas que leen y objetivizan supuestas características físicas o culturales, como un aparente conocimiento del trabajo de la tierra, un mayor cuidado con los frutos, o la resistencia física, preconcepciones convenientes, además, para justificar un sistema de explotación del trabajo de las poblaciones indígenas migrantes. Bajo estas representaciones se justifican no solo jornadas laborales más largas y demandantes, sino también peores condiciones en cuanto a hospedajes, alimentación o el acceso a servicios básicos o escuelas y guarderías para el caso de los niños y niñas que acompañan a sus familias. Es decir, estos procesos favorecen una menor inversión de los empleadores en la atención de sus trabajadores.

La racialización, entendida como una serie de procesos por los cuales, “los cuerpos, grupos sociales, culturas y etnicidades son construidos como si pertenecieran a categorías fijas de sujetos, cargadas de una naturaleza ontológica que las condiciona y estabiliza” (Banton, 1996; Campos, 2012, p. 186) explica así cómo los cuerpos de las personas indígenas son estabilizados como cuerpos “explotables” dentro de la agroindustria.

La dimensión racializada del trabajo y la acumulación de la riqueza por parte de los sectores industriales dentro del sistema capitalista van de la mano. Por ejemplo, el trabajo de Bourgois (1994) muestra cómo la implementación de la industria bananera en Centroamérica se consolidó a partir de la segmentación étnica y de la conformación de una mano de obra explotable. “Hay una indisoluble relación entre el racismo y la superexplotación de la fuerza de trabajo en el capitalismo dependiente” (Souza, 2013, p. 36).

De esta manera, a los elementos expuestos en el primer apartado de este trabajo, es importante añadir los procesos de racialización como telón de fondo para explicar cómo la agroindustria como una maquinaria ha logrado articular cadenas laborales de explotación para la acumulación de capitales. En este mismo sentido, el Estado aparece como un agente que regula o desaparece, en complicidad, dependiendo de las exigencias del mercado: está ausente de políticas

generadoras de transformaciones estructurales en las comunidades de origen de las poblaciones indígenas migrantes, pero se hace presente en los apoyos e inversiones del capital privado tanto nacional como transnacional, al tiempo que hace caso omiso a las continuas violaciones a los derechos humanos que padecen las trabajadoras y trabajadores agrícolas. Estas dinámicas se volvieron aún más palpables en el contexto de la pandemia.

### **Pandemia y lógicas racializadas de la acumulación de la riqueza en la agroindustria**

La pandemia ha desvelado otra cruda paradoja del sistema productivo capitalista: si bien los trabajos “poco cualificados” ahora son, excepcionalmente, “trabajos esenciales”, la realidad es que los empleos cruciales no son los mejor protegidos, sino los más vulnerables [...] Esos millones de trabajadores en los huertos de la agroindustria a merced de cadenas globales de mercancías sumamente financiadas, que surten a plantas procesadoras y supermercados inquietos por saciar a sus ávidos consumidores. (Macías Woitrin, 19 de mayo de 2020, s. p.)

Si bien durante el contexto de la pandemia se hacía alarde del crecimiento agroindustrial pese a las duras condiciones económicas en las que otros sectores intentaban evadir la mayor cantidad de repercusiones posibles, menos énfasis se hacía en los sectores de la población que en dicho contexto estaban sosteniendo esta actividad económica. La continuidad de labores en la agroindustria durante la emergencia sanitaria, incluso en sus etapas más agudas, puede explicarse en función de contingentes de personas que nunca dejaron de laborar. Bajo el esquema de “trabajadores esenciales” los y las trabajadoras agrícolas constituyeron el soporte de la agroindustria durante toda la pandemia, incluyendo las etapas más agudas.

Las exigencias emergentes del incremento de la demanda de productos agrícolas mexicanos en los mercados internacionales se reflejaron rápidamente en una mayor necesidad de mano de obra. Sin embargo, pese a esto, las condiciones laborales de las personas jornaleras no mejoraron, sino que, por el contrario, se precarizaron aún más.

Entre los elementos que explican dicha precarización se puede señalar una saturación de este mercado laboral, a causa de la pérdida de empleos formales en otras actividades que llevaron a otras personas a ver el trabajo agrícola como una oportunidad laboral, lo que impactó en una disminución de los salarios, o bien, en un incremento de las cargas de trabajo ante la creciente demanda. Por otro lado, en las comunidades de origen, la pandemia impactó con un encarecimiento de la canasta básica, y en algunas familias, con fuertes gastos por enfermedad, hospitalización o fallecimiento de algún familiar, situaciones que repercutieron en la necesidad de migrar (Tlachinollan, 2021).

Durante el año 2020, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan reportó tanto un incremento del volumen de la población migrante originaria del estado de Guerrero, como la aparición de nuevos destinos, rutas y temporadas migratorias (Tlachinollan, 2021). Por lo general, las familias migrantes suelen dividir el año en un ciclo de trabajo (alrededor de cuatro a seis meses) y otro en donde permanecen en sus comunidades llevando a cabo actividades propias, como el cultivo de la milpa, organización de fiestas religiosas o comunitarias y cumpliendo con cargos político-religiosos. Sin embargo, durante la pandemia, las familias extendieron su ciclo de trabajo, en algunos casos, cubriendo casi la totalidad de un año.

En entrevistas a familias jornaleras durante los meses de junio, julio y agosto 2021, algunas personas referían sentirse agotados físicamente y como si ahora el trabajo que siempre habían realizado se volviera más pesado. Contrario a la sensación de un aumento de su trabajo, no percibieron una mayor ganancia económica.

Además, es preciso enfatizar que su etiqueta como “trabajadores esenciales” no se reflejó en mayores garantías para salvaguardar su seguridad y su salud. Pocas fueron las empresas que aplicaron las medidas sanitarias pertinentes, que monitoreaban el estado de salud de sus trabajadores y trabajadoras, y que proporcionaron acceso a la atención médica. Es decir, por el contrario de salvaguardar la integridad de quienes estaban desarrollando las actividades esenciales, este sector quedó terriblemente expuesto y en condiciones de vulnerabilidad ante los contagios y riesgos de covid-19.

Estas situaciones se explican a partir de los elementos señalados en los dos apartados anteriores, pues cómo señala Harvey (2020):

Hay un mito conveniente según el cual las enfermedades contagiosas no reconocen clases ni otras barreras o límites sociales. [...] [Sin embargo] las repercusiones económicas y sociales se filtran a través de las discriminaciones “de costumbre” [...] la fuerza de trabajo que se espera se ocupe de cuidar a la creciente cifra de enfermos resulta de modo característico enormemente definida en términos de género, raza y etnia en la mayoría del mundo. Es reflejo de la fuerza laboral de clase que se encuentra, por ejemplo, en aeropuertos y otros sectores logísticos. (s. p.)

Sectores logísticos en donde podríamos agregar a las personas jornaleras. La clase trabajadora, fuertemente atravesada por los ejes género clase, raza y etnia, “se enfrenta al desagradable dilema de contaminarse en nombre de los cuidados y mantener los puntos claves de abastecimiento (como tiendas de comestibles) abiertos o el desempleo sin prestaciones” (Harvey, 2020, s. p.) a expensas de sectores de la población que sacan provecho y acumulan capitales y riquezas a costa de su trabajo.



## Conclusiones

Como se expuso al principio del texto, este trabajo representa una serie de reflexiones en torno a relación entre la acumulación de la riqueza del sector agroindustrial, la participación del Estado y los procesos de racialización hacia poblaciones indígenas en México, mismos que se hicieron más patentes durante el contexto de la pandemia. Se expusieron aquí los elementos clave que han favorecido la configuración de la agroindustria de hortalizas como una maquinaria de acumulación de capitales: 1) a partir de un contexto histórico particular que benefició el acaparamiento de tierras y recursos; 2) de la conformación de una elite rural; 3) de la participación del Estado en la implementación de políticas a favor de este sector o región en detrimento de otros, y 4) de un crecimiento a expensas de la explotación laboral de un sector racializado, como es el caso de las poblaciones indígenas.

Las actuales lógicas de acumulación de la riqueza están sustentadas en procesos de racialización, los cuales, estructuran un orden social que beneficia a ciertos sectores en detrimento de grupos y poblaciones enteras que históricamente han sido racializadas, además de objetivizadas como cuerpos aptos para el trabajo a fin de justificar la explotación laboral y un continuo de despojos, sometimiento, segmentación y violación a sus derechos humanos. La pandemia puso sobre relieve estas interacciones, así como aceleró las dinámicas por las cuales se produce la acumulación de la riqueza.

Una de las limitaciones que reconoce este trabajo es que, al derivarse de una investigación antropológica y etnográfica focalizada en las experiencias de racismo padecidas por las poblaciones jornaleras indígenas migrantes en México, queda a deber una perspectiva más centrada en las elites rurales o empresariales y en las dinámicas internas y externas que permiten a estas mantener lógicas de acumulación, incluyendo la construcción de relaciones sociales con otras elites políticas y económicas. Asimismo, se reconoce que los sectores

empresariales vinculados con la agroindustria son sumamente heterogéneos, y que la caracterización de estos actores ha cambiado con el tiempo, en especial a partir de la neoliberalización, con la cual han surgido nuevas figuras y tensiones. Al mismo tiempo, al constituir una serie de reflexiones, tampoco se da oportunidad para mostrar parte del material etnográfico que las sustenta.

Bajo estas limitaciones, se enfatiza la pertinencia que tiene un mayor acercamiento hacia el estudio de las elites, un sector poco focalizado desde la antropología, usualmente familiarizada con el estudio de poblaciones al margen o construidas desde la otredad inferiorizada. Sin embargo, las elites también constituyen un tipo de otredad, y un sector importante, cuyo estudio, permitiría un mayor entendimiento de las lógicas estructurales y cotidianas que articulan las actuales desigualdades sociales.

## **Bibliografía**

Aguilar Soto, César y Romero Ibarra, María Eugenia (2011). Organización empresarial y agricultura comercial. La Confederación de Asociaciones de Agricultores en el estado de Sinaloa, 1930-1960. *América Latina en la Historia Económica*, (36), 123-153.

Banton, Michael (1996). *International action against racial discrimination*. Oxford: Clarendon Press.

Bourgois, Philippe (1994). *Banano, etnia y lucha social en Centro América*. San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones.

Campos, Alejandro (2012). Racialización, racismo y racialismo, un discernimiento necesario. *Universidad de la Habana*, (273), 184-198.

Carton de Grammont, Hubert (1987). *La formación de la burguesía agrícola y su proceso de organización gremial en el estado de Sinaloa 1893-1984* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional Autónoma de México.

Carton de Grammont, Hubert (1990). *Los empresarios agrícolas y el Estado*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Castellanos, Alicia (1991). Racismo e identidad étnica. *Alteridades*, 1 (2), 44-52.

Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan (2021). *Tu nombre que nunca olvido, XXVII Informe de actividades*. Tlapa de Comonfort, México: Tlachinollan.

Clúster Industrial (5 de mayo de 2021). Agroindustria mexicana, fuerte a pesar de la covid-19. <https://www.clusterindustrial.com.mx/noticia/2887/agroindustria-mexicana-fuerte-a-pesar-de-la-covid-19>

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos [Conasami] (8 de abril de 2020). La pandemia del covid 19 exhibe la indefensión y precariedad de millones de jornaleros agrícolas.

Expansión (30 de diciembre de 2020). El agro mexicano esquivo el impacto de la crisis durante 2020. <https://expansion.mx/economia/2020/12/30/agro-mexicano-esquivo-el-impacto-de-la-crisis-durante-2020>

*Forbes* (22 de marzo de 2022). Producción de jitomate mexicano creció 9.5% en la última década. <https://www.Forbes.com.mx/produccion-de-jitomate-mexicano-crecio-9-5-en-la-ultima-decada/>

Garduño, Everardo (1991). Mixtecos en Baja California: el caso de San Quintín. *Estudios Fronterizos*, 24(25), 87-113.

Harvey, David (22 de marzo de 2020). Política anticapitalista en tiempos de covid-19. *Sin permiso*. <https://www.sinpermiso.info/textos/politica-anticapitalista-en-tiempos-de-covid-19>

Herrera Amaya, María Elena (2018). *De Cochoapa a Villa de Arista: mano de obra para la agroindustria, racialización de la vulnerabilidad del jornalero agrícola* [Tesis de doctorado] Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

<https://www.gob.mx/conasami/prensa/la-pandemia-del-covid-19-exhibe-la-indefension-y-precariedad-de-millones-de-jornaleros-agricolas-es-el-momento-historico-para-fijar-el-salario-minimo-y-saldar-la-deuda-con-este-sector-y-sus-familias?idiom=es>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (25 de febrero de 2021). Producto Interno Bruto de México durante el cuarto trimestre de 2020. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pib\\_pcons\\_pib\\_pconst2021\\_02.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pib_pcons_pib_pconst2021_02.pdf)

Macías Woitrin, Diego (19 de mayo de 2020). Jornaleros agrícolas y agricultura global en tiempos de covid-19. *Revista Común*. <https://revistacomun.com/blog/jornaleros-agricolas-y-agricultura-global-en-tiempos-de-covid-19/>

Martínez Castro, César Julio; Ríos Castillo, Maricela y Castillo Leal, Maricela (2019). La revolución verde y sus consecuencias socioeconómicas en la agricultura mexicana. *Ra Ximhai*, 15 (2), 101-116.

Navarrete, Federico (2004). *Las relaciones interétnicas en México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2020). *Guía práctica para la prevención del covid-19 en la agricultura*. <https://vzf.ilo.org/wp-content/uploads/2021/04/Gui%CC%81a-pra%CC%81a-para-prevenir-el-covid-19-en-la-agricultura.pdf>

81ctica-para-laprevencio%CC%81n-y-mitigacio%CC%81n-del-CO-VID-19-en-la-agricultura.pdf

Paris Pombo, María Dolores (2004). De la Mixteca al Valle de Salinas, los circuitos del capital agrícola y las migraciones indígenas, *Rebeldía*, 23-33.

Pichardo González, Beatríz (2006). La revolución verde en México. *Agraria*, (4), 40-68.

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo [PUED] (2020). *La pandemia y la pobreza en México en 2020*. [http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/covid/ComunicadoPobrezaCOVID2021\\_Final.pdf](http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/covid/ComunicadoPobrezaCOVID2021_Final.pdf)

Quevedo, Tomás (2013) *Agroindustria y concentración de la tierra: elementos para su definición y caracterización en el Ecuador*. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/iee/20170627035808/pdf\\_471.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/iee/20170627035808/pdf_471.pdf)

Saccucci, Erika (2020). La producción de cuerpos precarios por el dispositivo de la racialización. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 29 (57), 39-67.

Salah, Rasha y Calvario, José E. (comps.) (2020). *Jornaleras/os agrícolas en México y COVID 19*. [https://www.colson.edu.mx/AdminPromoSalud/Contenido/Docs/Dossier%20jornaleros%20y%20COVID.final.17\\_05\\_20.pdf](https://www.colson.edu.mx/AdminPromoSalud/Contenido/Docs/Dossier%20jornaleros%20y%20COVID.final.17_05_20.pdf)

Sandoval Cabrera, Seyka Verónica (2012). Condiciones histórico-estructurales de los productores de hortalizas sinaloenses en la cadena de valor, 1900-2010. *Región y Sociedad*, 24 (54), 231-259.

Santos Cenobio, Rafael (2020). Balance historiográfico: revoluciones, movimientos sociales y vida en Sinaloa, México, 1980-2013. *Revista de Ciencias Sociales e Ingenharías*, 5 (2), 312-32.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER] (15 de febrero de 2023). Rompe México barrera de los 50 mil millones de dólares en exportaciones agroalimentarias. <https://www.gob.mx/agricultura/prensa/rompe-mexico-barrera-de-los-50-mil-millones-de-dolares-en-exportaciones-agroalimentarias#:~:text=34.21%20por%20ciento.-,En%202022%2C%20las%20exportaciones%20mexicanas%20de%20productos%20agroalimentarios%20registraron%20nivel,de%20Agricultura%20y%20Desarrollo%20Rural>.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA] (s. f.). *Planeación agrícola nacional 2017-2030*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/257077/Potencial-Jitomate.pdf>

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera [SIAP] (1 de diciembre de 2021). Somos noveno productor de hortalizas a nivel mundial. <https://www.gob.mx/siap/articulos/somos-noveno-productor-de-hortalizas-a-nivel-mundial#:~:text=M%C3%A9xico%20se%20posicion%C3%B3%20en%20el,y%20ancho%20del%20territorio%20nacional>.

Souza, Cristiane Luiza Sabino de (2023). La indisociabilidad entre el racismo y la superxplotación de la fuerza de trabajo en el capitalismo dependiente. *Serviço Social e Sociedade*, 146 (1), 16-35.



# El eufemismo de la competitividad en las Cadenas Globales de Valor

Disputas entre Estado y empresas transnacionales por la distribución de la riqueza. El caso del mercado automotor argentino (2011-2019)

*Javier Pérez Ibáñez*

■ Doi 10.54871/ca24d21r

## Introducción

La fragmentación y deslocalización de la producción ha sido una de las grandes transformaciones ocurridas en la economía global de los últimos cuarenta años; ha recibido el nombre de Cadenas Globales de Valor [CGV] (Gereffi et al., 2005; Kosacoff y López, 2008). Ahora bien, a medida que las empresas han deslocalizado sus procesos productivos a nivel mundial, ha surgido un proceso de disputa sobre cómo repartir la riqueza generada en este nuevo arreglo productivo entre actores distribuidos globalmente.

Desde el mainstream de la academia se promovió la idea que la organización en CGV permitiría a los países en desarrollo competir en la economía mundial por atraer inversiones y que, por tanto, la riqueza derivada de la producción comenzaría a reflejar mejor el origen del valor creado (Pérez Ibáñez, 2019; Seabrooke y Wigan, 2014). Como resultado se indicó que los países que buscaran retener localmente los eslabones que más valor generan y acrecentar la riqueza



creada nacionalmente debían aumentar la competitividad de sus economías nacionales para fomentar la radicación de inversiones.

En este capítulo, nos proponemos demostrar que aumentar la competitividad fue un eufemismo que desplegaron las empresas transnacionales para presionar al resto de los actores nacionales a reducir su participación en la distribución de la riqueza y, por tanto, acaparar mayores porciones del valor generado nacionalmente. Evidenciaremos esto a partir de analizar el caso del mercado automotor argentino entre 2011 y 2019. Este periodo resulta relevante dado que los ocho años que abarca pueden dividirse en dos periodos iguales a partir del cambio de Gobierno acontecido en 2015, permitiendo focalizar en la diferencial forma de abordar estas presiones que tuvieron ambas administraciones.

### ***Empresas transnacionales en las CGV***

En el núcleo del surgimiento de las CGV se encuentra la decisión de las empresas transnacionales [ET] de focalizar el núcleo de sus negocios en los segmentos que más valor agregan, dejando de lado la propiedad directa de los procesos productivos más genéricos y centrados en el volumen. Frente al lento crecimiento económico en los países centrales, estas empresas se establecieron en las naciones en desarrollo o contrataron proveedores de estas regiones para aprovechar los bajos costos productivos y laborales, y exportar de vuelta a sus economías de origen o abastecer estos mismos mercados. Estos países emergentes ofrecían grandes cantidades de trabajadores a bajo costo, capacidades productivas e infraestructuras en crecimiento, abundantes materias primas y también la posibilidad de vender en un nuevo mercado doméstico que progresaba al ritmo del surgimiento de nuevas clases medias (Gereffi y Sturgeon, 2013). Para que sean viables las estrategias productivas enmarcadas en las CGV, las ET buscan que se cumplan algunas de estas condiciones mencionadas.

Como resultado de este proceso las ET adquirieron la capacidad de romper la jaula nacional de acuerdos que las obligaba a consensuar con actores anclados nacionalmente, a partir de externalizar y repartir a nivel global diferentes eslabones de sus procesos productivos (Fernández, 2017). La fortaleza de las empresas multinacionales, en esta nueva etapa, está dada por la posibilidad de mover inversiones a otro espacio nacional que ofrezca mejores condiciones para su producción. El panorama geopolítico que emergió de esta situación se caracterizó por las disputas que genera atraer a las ET para que produzcan dentro de un espacio nacional dado.

Con la emergencia de las CGV, los Estados nacionales se vieron en la necesidad de competir entre sí para atraer inversiones mediante políticas de posicionamiento (Hirsch, 1999), en base a ofertar mejores condiciones para la valorización de las inversiones de las ET (impositivas, laborales, ambientales, etcétera). La pluralidad de Estados singulares hace posible que el capital, ilimitadamente móvil, opere dentro de estos diversos contextos políticos y sociales de regulación estatal nacional y al mismo tiempo saque provecho de la competencia entre ellos (Hirsch, 2001). En este sentido, los distintos Gobiernos han podido optar por seguir esta estrategia o bien confrontarla, dependiendo de su orientación ideológica o sistema de creencias.

De esta manera, asegurar el posicionamiento, entendido como condiciones óptimas de valorización del capital internacional en la competencia interestatal, ha hegemonizado las políticas públicas durante la vigencia de la globalización. Es posible sostener que las ET vieron crecer su poder de negociación como resultado de este proceso y que las CGV son parte de la estrategia económica y política de estas compañías, convirtiéndose en los grandes ganadores de esta nueva etapa, incluso por encima de la Estados de los países centrales (Pérez Ibáñez, 2019).

En síntesis, este nuevo arreglo productivo otorgó a las ET un mayor poder de negociación con los Estados nacionales que terminó por modificar la forma en que se redistribuyen los excedentes en distintos mercados.

## ***Disputas en la cadena global automotriz***

La industria automotriz es un claro ejemplo de un sector productivo que se transformó al calor de los cambios previamente descritos, reconvirtiéndose desde una serie de discretas industrias nacionales hacia un proceso productivo de carácter global. Los productos vendidos están diseminados en todo el mundo y unas pocas compañías terminales con reconocimiento global dominan la cadena (Sturgeon et al., 2008). En las tres últimas décadas, la geografía económica de la producción mundial de automóviles ha cambiado radicalmente (Dussel Peters, 2021). Por un lado, los países emergentes han aumentado rápidamente su cuota de producción mundial. Por otro, la producción de los países tradicionales productores de automóviles parece relativamente estancada (Natsuda et al., 2020).

Como resultado, los fabricantes de automóviles vieron su estrategia de deslocalización potenciada y comenzaron a instalarse en países periféricos para fabricar modelos específicos (Pérez Artica et al., 2022). Ahora bien, las empresas multinacionales tuvieron en cuenta el marco legal e institucional, así como la orientación de la política automovilística del país anfitrión antes de decidir la inversión a largo plazo (Doner, 1991; Hill y Kohpaiboon, 2017). Así, a finales del siglo XX, distintos países comenzaron a especializarse en la fabricación y exportación de determinados modelos de vehículos y, al mismo tiempo, a depender de las importaciones para el resto de los productos y piezas (Pérez Ibáñez, 2022).

En particular, el sector terminal argentino se vinculó con el mercado global automotor en base a lo que hemos denominado la triple estrategia de inserción global (Pérez Ibáñez, 2021). Esta tiene como antecedentes, a nivel mundial, el auge de la globalización y la reorganización industrial en torno a las CGV; a nivel regional, los arreglos comerciales del Mercosur; y, a nivel nacional, las transformaciones productivas operadas en la década de los noventa. Esta inserción se sostiene sobre tres canales que, con mesetas y escalones, fueron progresivamente cobrando relevancia desde fines del siglo XX: 1) la

incorporación de partes e insumos desde el exterior a la producción nacional, 2) la exportación de los automóviles manufacturados localmente, 3) la venta en el mercado local de vehículos importados desde terceros países (Pérez Ibáñez, 2021). La triple estrategia es intensiva en el uso de divisas no genera efectos positivos sobre el sector autopartista y, por tanto, compromete el valor agregado localmente y los puestos de trabajo aportados por este segmento.

La búsqueda por armonizar la significativa necesidad de importaciones del sector automotor con las constreñidas cuentas externas de Argentina generó distintas interacciones entre las orientaciones políticas de los Gobiernos argentinos y la triple estrategia del sector terminal, primando en un primer momento el conflicto para luego dar paso, con el recambio gubernamental, a la cooperación entre estos actores. En este capítulo analizaremos las diferencias que existieron entre los Gobiernos de Fernández (2011-2015) y Macri (2016-2019) en las disputas con las firmas líderes del mercado automotor por la redefinición de impuestos asociados a su producción, los niveles de protección de sus bienes y los niveles salariales de los trabajadores de su sector. Como resultado se pretende verificar que las ET demandaron mejores condiciones para la valorización de sus inversiones bajo el lema de mejorar la competitividad.

Ahora bien, las rebajas impositivas y salariales y la mayor liberalización del mercado automotor propuesta por el segundo Gobierno habilitaron a que las multinacionales desplieguen estrategias comerciales del tipo predatorias y con poco valor agregado para la economía nacional. Para dar cuenta de esto se utilizarán declaraciones de empresarios y funcionarios extraídas del archivo online del diario conservador argentino *La Nación*.

## Metodología

Retomando la metodología propuesta por Dulitzky<sup>1</sup> (2019, 2020), analizamos la relación entre el Estado y las empresas terminales a partir de las declaraciones de estos actores extraídas del archivo en línea del diario *La Nación*<sup>2</sup> en base a la técnica de escarbar el sitio web (*webscraping*). Esta técnica de recolección de datos permite extraer información de páginas de internet de manera automatizada, facilitando el proceso de recopilación y asegurando la exhaustividad de la búsqueda. El *webscraping* nos permitió descargar todas las notas periodísticas que mencionaron al menos una vez la palabra ADEFA, cámara empresarial del sector automotor, entre los años 2011 y 2019.

Como resultado, se obtuvieron cuatrocientos veinticinco artículos periodísticos que fueron dispuestos en un archivo con su título, fecha, cuerpo de la noticia y el enlace a la página. A partir de la lectura individual y detallada de cada nota se extrajeron de forma manual trescientas noventa y cinco declaraciones textuales de empresarios y

<sup>1</sup> El autor llegó a la conclusión de que el accionar del sector automotor argentino tuvo mayor primacía de las intervenciones públicas por sobre el lobby, como forma de vinculación con el Estado. Este antecedente nos permite, en este capítulo, focalizar sobre la dimensión pública de la estrategia empresarial de este sector por sobre sus accionar privado. A su vez, según Dulitzky, existe un alto nivel de homogeneidad de intereses entre estos empresarios que les permite alcanzar consensos y organizarse con mayor facilidad de manera colectiva. Este nivel de cohesión se evidencia en el arreglo existente sobre cómo elegir autoridades en la cámara empresarial que los aglutina, la Asociación de Fábricas de Automotores [ADEFA]. Todos los CEO de las transnacionales rotan la presidencia de manera consecutiva una vez por año y como resultado de esta dinámica los posicionamientos públicos de cada empresario individual tienen un fuerte grado de representación del colectivo, haciendo difícil distinguir si habla en nombre de la empresa o del sector (Dulitzky, 2018). En síntesis, los empresarios de la industria automotriz muestran una fuerte cohesión interna que les permitió dar el debate en la agenda pública a través de intervenciones y posicionamientos de manera unificada y sostenida, proceso en el cual la cámara cumplió un rol articulador en la defensa de sus intereses.

<sup>2</sup> La elección del diario *La Nación* como fuente principal para el relevamiento de las declaraciones se debió a que constituye uno de los diarios más leídos del país, en particular entre los sectores de ingresos altos. La literatura especializada coincide en señalarlo como una “tribuna” de la voz empresarial, pertinente para recoger este tipo de información (Dulitzky, 2020).

representantes del sector, sindicalistas y funcionarios públicos locales y extranjeros del cuerpo del artículo. Estas declaraciones fueron clasificadas, también manualmente,<sup>3</sup> en veintiséis categorías según la principal temática a la que refiere cada una. A partir de este procesamiento de la base, el dato construido fue la declaración textual del actor y no la nota periodística completa, con el propósito de evitar que cualquier bajada editorial afecte la objetividad de la base. Por último, para aportar aún más objetividad a la base, se comprobó que la misma declaración pueda encontrarse, total o parcialmente, en otros diarios o portales web especializados. A cada declaración anexada en el cuerpo de la tesis se le indicó la fuente, el actor, fecha y el enlace al sitio web donde fue encontrada. Por último, clasificamos y categorizamos las declaraciones en torno a la temática principal que tratan (ver Anexo Documental).

Para analizar esta base construida combinamos metodologías cuantitativas y cualitativas en un abordaje de dos tiempos. Sostenemos que esta triangulación de enfoques metodológicos nos permitió un proceso de convergencia analítica al realizar un doble abordaje del objeto de estudio y de mayor completitud al poder analizar varias dimensiones del mismo fenómeno a partir de técnicas diferentes (Piovani, 2018). De esta manera se buscó lograr una comprensión más completa del proceso estudiado, así como una mayor validez de los resultados alcanzados (Forni y De Grande, 2020).

En primer lugar, se llevó a cabo un análisis basado en la estadística descriptiva mediante la elaboración de una distribución de frecuencias que permitió clasificar los temas abordados en las declaraciones según el actor, el tema y el período. Los resultados de este análisis se presentan de manera visual en el Gráfico 1.

<sup>3</sup> Se busca aclarar que en la extracción de las declaraciones y su posterior categorización no intervino ningún programa computarizado, sino que lo realizó el autor guiado por las estadísticas previamente analizadas y el marco teórico propuesto. El *webscraping* solo intervino en la detección de notas que mencionaran a ADEFA, pero no el análisis del contenido.

Segundo, realizamos un análisis fundamentando<sup>4</sup> de las declaraciones de los actores que nos permitió reconstruir los conflictos al interior del campo y las estrategias de los empresarios automotrices y Estado. Para esto agrupamos en torno a distintos eventos interaccionales relevantes entre empresarios y Estado al interior del campo en el periodo bajo análisis. Una vez detectados estos núcleos (por ejemplo, las disputas por el acceso al mercado cambiario) se volvió a la base en busca de más declaraciones que puedan mostrar nuevas dimensiones o perspectivas sobre el mismo conflicto, hasta agotar dicho evento. Ahora bien, cuando en algunos casos estas interacciones se encontraban de manera fragmentaria o parcial en nuestra base o faltaban dimensiones a explorar en algún núcleo conflictivo, se robusteció y complejizó el análisis con declaraciones de otras fuentes. En particular, esto se realizó cuando las intervenciones públicas en nuestra base se encontraban entrecortadas, se hacía referencia en la nota a otras declaraciones no registradas o cuando en un intercambio público no quedaba claro el accionar de algún actor en particular. Las fuentes consultadas fueron: las memorias y balances de la cámara empresarial, entrevistas realizadas por algunos actores para portales dedicados al sector, comunicados oficiales de Cancillería, solicitadas de ADEFA, discursos y declaraciones públicas de funcionarios en conferencias y actos de Gobierno y notas periodísticas de otros diarios.<sup>5</sup>

Esta interpretación cualitativa de la declaración, puesta en relación con el posicionamiento de otros actores y situada en el contexto político-económico que fue realizada, es lo que denominamos acción en contexto económico. Por ende, estas declaraciones constituyen nuestro indicador *proxy* de la acción en contexto

<sup>4</sup> Ver Hernández Sampieri et al. (2010, p. 444) para una descripción de los desafíos del análisis de datos cualitativos y la secuencia procedimental del análisis fundamentado.

<sup>5</sup> De esta última fuente se sumaron diecinueve declaraciones nuevas a las trescientas noventa y cinco de nuestra base de los siguientes periódicos: *La Capital*, *La Voz*, *Iprofesional*, *Página/12*, *Autoblog*, *BAE negocios*, *El Economista* y notas de *La Nación* que no contenían la palabra ADEFA y que por tanto no fueron detectadas en el *webscraping*.

económico de los actores del mercado automotor argentino y nos permiten dar cuenta de las vinculaciones entre los agentes y las estrategias que fueron desplegadas en el período analizado.

## Resultados

En este apartado presentamos un abordaje descriptivo del tipo cuantitativo de la base de datos elaborada. En la Tabla 1 puede verse que las declaraciones de los actores del mercado automotor argentino fueron equilibradas en ambos períodos a razón de una cada 8,3 días. Al analizar según el tipo de actor, las declaraciones son en su mayoría del sector empresario (76 %), seguido por los funcionarios del Estado (18 %) y, por último, los sindicatos (3 %) y funcionarios extranjeros (3 %). La amplia cantidad de declaraciones recolectadas reafirma que los actores estudiados tuvieron vocación de intervenir en el debate público y evidenciar sus disputas con otros actores, posiciones frente a temas de coyuntura y reclamos sobre ciertas políticas. Es decir que, si bien pudieron existir dimensiones no públicas de su acción empresarial, es posible reconstruir una parte muy relevante de su accionar a partir de sus declaraciones.

*Tabla 1: Declaraciones según actor y período*

Período	Funcionario Extranjero	Empresario	Funcionario del Estado	Sindicato	Total
2011-2015	8	145	35	6	194
2016-2019	3	157	37	4	201
Total	11	302	72	10	395

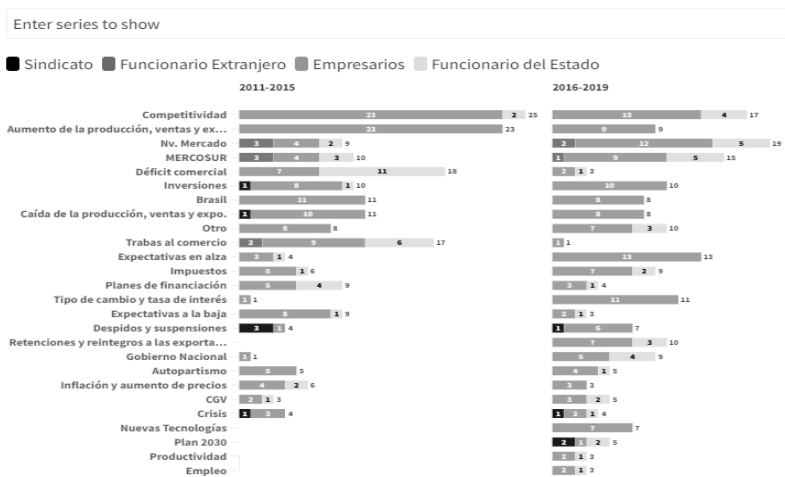
Fuente: elaboración propia con base en información extraída del diario *La Nación*.

En el Gráfico 1 se clasificaron estas declaraciones en función de las temáticas que abordan y el tipo de actores que las manifestaron. Como se mencionó en el apartado centrado sobre la Metodología esta clasificación se realizó de forma manual a partir del contenido de cada



declaración asignándole sólo un tema a cada una. Para la creación de los ejes temáticos secuencialmente se fue fusionando las categorías desde unas 48 iniciales hasta reducirlas a las veintiséis finales que pueden verse en el Gráfico 1. Se puede acceder a una versión interactiva del mismo a partir de link indicando en las fuentes del gráfico.

*Gráfico SEQ Gráfico \ \* ARABIC 1: Declaraciones de actores del mercado automotor argentino Según tema y período*



Fuente: elaboración propia con base en información extraída del diario *La Nación*: Link interactivo

En el gráfico precedente se puede observar en primera instancia, que existen temas que son muy recurrentes en ambos períodos. En primer lugar, La demanda por mejorar la competitividad fue el tema sobre el que más se posicionaron desde el sector privado en ambos periodos ratificado la importancia que tiene este tema para sus estrategias productivas. En segundo lugar, el autopartismo, la necesidad de bajar impuestos, el anuncio de nuevas inversiones y la preocupación por el mercado brasilero fueron también temas abordados por los empresarios de manera estable entre 2011 y 2019. Las

negociaciones en torno a los distintos protocolos del Mercosur ocuparon una parte importante del accionar de los funcionarios públicos locales, extranjeros y el sector privado en ambos períodos. Ahora bien, entre los años 2016-2019 los temas abordados por los actores se encuentran mucho más dispersos que en el período anterior, en el que cuatro ejes representaron el 42 % del total de las declaraciones. A su vez, existen temas que solo tuvieron primacía en uno de los dos períodos. Interpretaremos entonces, en las próximas dos secciones, como el choque de estrategias que estas declaraciones indican tomaron forma en los dos periodos presentados.

### **2011-2015**

Durante este periodo, la relación entre las ET automotrices y el Estado argentino se vio afectada por los conflictos relacionados con el acceso al mercado externo, núcleo de la triple estrategia. En este país, al igual que en otras naciones latinoamericanas, los períodos de crecimiento industrial se han visto limitados históricamente por la restricción externa, debido a la gran dependencia de las importaciones en la producción manufacturera local (Gaggero et al., 2014). A partir de 2011, este problema emergió debido al estancamiento de las exportaciones, el deterioro de los términos de intercambio y el aumento de las importaciones. Esto generó que, progresivamente, no se contase con las divisas necesarias para pagar las importaciones que el crecimiento económico supone. Cuando el déficit comercial comenzó a ser más apremiante, se puso el foco sobre los sectores deficitarios entre los cuáles el automotor tuvo un rol destacado<sup>6</sup> (Perrone y Santarcángelo, 2018).

La reaparición de la restricción externa y la escasez de divisas fue un parteaguas para el desarrollo de la industria automotriz, limitando la posibilidad de continuar creciendo en los niveles constatados

<sup>6</sup> También se focalizó sobre los combustibles y electrónica como parte de este problema.

en la primera década del siglo XXI. Como resultado, a partir de ese año, las políticas fiscales, cambiarias, financieras, comerciales y sectoriales estuvieron en su mayoría estructuradas en torno a la búsqueda por moderar el déficit externo. Frente a los desafíos que estableció la restricción externa, el Gobierno de Cristina Fernández optó, basado en su propio sistema de creencias, por el proteccionismo comercial como medida subóptima para lograr los objetivos del desarrollo industrial con inclusión social (Zelicovich, 2019).

Esta situación general de conflicto por la regulación de los mercados tuvo su expresión particular en el sector automotor, en la colisión entre el objetivo de administrar la restricción externa con sostenimiento del empleo por parte del Estado (Perez Almansi, 2022a, 2022b; Treacy, 2018) y la búsqueda de profundizar la triple estrategia de inserción en las CGV por parte de las terminales. Como resultado esta estrategia, nacida en la convertibilidad y consolidada en la posconvertibilidad, dejó de ser viable debido a la importante demanda de divisas que supone. Esto generó tensiones entre las transnacionales del sector terminal y el Gobierno nacional justamente luego de haber alcanzado el récord productivo de 800 mil unidades en 2011. En el centro de estas disputas se posicionó el problema de la competitividad.

En el Gráfico 1 puede verse que entre 2011 y 2015 el sector empresario se posicionó en 23 oportunidades sobre la necesidad de mejorar la competitividad del mercado automotor argentino y los funcionarios se hicieron eco públicamente de estas declaraciones en solo dos oportunidades.

En estas declaraciones se evidencia que, para el sector terminal, el éxito alcanzado era el resultado de las fuertes inversiones realizadas y del perfil exportador que se había moldeado a lo largo de la década anterior, pero que, para sostener este crecimiento, era necesario aumentar la competitividad del mercado local. Detrás de la demanda por el mejoramiento de la competitividad para obtener un incremento en las exportaciones, aparecen otro tipo de reclamos y disputas como: la baja de impuestos, la reducción de los salarios y la

disminución de los costos de las autopartes. Es en este sentido que sostenemos que aumentar la competitividad en la estrategia de las multinacionales del sector es equivalente al pedido por mantener las mismas reglas de juego al interior del campo, que le permitieron al sector terminal ocupar los lugares de privilegio en el mercado, pero reduciendo la participación en la distribución de las riquezas del resto de los actores subalternos. La demanda de fondo que se desliza en las declaraciones del sector terminal es la necesidad de profundizar la triple estrategia de inserción en las cadenas. Para que esto sea posible era necesario sostener los salarios por debajo del promedio internacional, abrir las fronteras comerciales para las importaciones de partes y vehículos terminados y bajar los impuestos para que su producción pueda competir en terceros mercados. En este sentido que es que sostenemos que mejorar la competitividad fue muchas veces utilizado como un eufemismo de la disputa con los otros actores del campo por la distribución de la riqueza.

Los reclamos por mejorar la competitividad no fueron bien recibidos por parte de las autoridades gubernamentales de este periodo, dando a entender que los precios del resto de los actores del campo (impuestos, salarios y costo autopartista) no iban a ser negociados. Entre las principales respuestas desde el Estado se destaca la apreciación de que la falta de competitividad era producto del lugar cómodo que tenían las terminales en la distribución de roles al interior del Mercosur, con altos niveles de protección arancelaria y la falta de inversión en plataformas con la escala suficiente para competir en otro mercado por fuera del suramericano. Esto puede verse en que el Gobierno hizo referencia al problema del déficit comercial que trae aparejado este mercado en 11 oportunidades durante el período en cuestión. La gestión de Fernández entendió que la competitividad internacional y la profundización de perfil exportador, al cual no se opone en términos programáticos, se tenía que realizar en base a aumentar las inversiones y la capacidad productiva, pero cuidando las reservas internacionales y el salario local. De esta manera, se manifestó que el objetivo era alcanzar una competitividad de tipo

sistémica, que pueda tener en cuenta el equilibrio de las cuentas externas y que tiene como paso necesario la soberanía tecnológica.

Como dijimos, en respuesta a la crisis de balanza de pagos, el Gobierno de Fernández optó por desplegar una política comercial proteccionista basada en la generalización de licencias no automáticas de importación (LNA y DJAI) y la instauración del control de cambios (llamado coloquialmente “cepo cambiario”) (Pérez Almansi, 2022b). El entrecruzamiento de objetivos derivó en un aumento de la conflictividad entre los empresarios argentinos y el Gobierno de Fernández, pero también entraron en la disputa por las normas y reglas del campo las administraciones de los dos países socios del Mercosur, los Estados de los países de origen de las empresas automotrices y organismos multilaterales como la OMC.

Sobre el déficit comercial el sector privado hizo siete declaraciones, como puede verse en el Gráfico 1. En la misma sintonía y entrelazando declaraciones en un intercambio que adquirió la forma de un diálogo público durante este período, desde el sector privado se hizo referencia a las trabas que existían para el comercio internacional en nueve oportunidades. Asimismo, este punto también recibió menciones desde los funcionarios extranjeros, principalmente de Brasil, en dos oportunidades. Este diálogo (competitividad-déficit-trabas), que da cuenta de las pujas entre el sector terminal y el Estado por definir las normas del campo, estuvo presente de manera muy intensa durante este período, pero casi desapareció en el subsiguiente<sup>7</sup>.

## **2016-2019**

A finales de 2015 se celebraron elecciones presidenciales en Argentina y la presidenta en funciones, Cristina Fernández, no podía volver a

<sup>7</sup> Por fuera de este intercambio, el aumento de la producción, las ventas y las exportaciones fue el segundo tema que más veces se hizo referencia también en 23 oportunidades, pero sólo desde el sector privado. En un segundo grupo de temas se encuentran temas a los que ya se hicieron referencia por estar presentes en ambos períodos: Brasil, Mercosur e Inversiones.

presentarse. La segunda vuelta del 10 de diciembre dio como resultado la victoria del frente opositor al partido que había gobernado desde 2003 posicionando a Mauricio Macri como presidente. Esta nueva fuerza política arribó al poder con un programa de orientación de centro-derecha, sustentada en una visión de modernización gerencial de la política y del Estado, con fuertes reivindicaciones represivas y un programa económico anclado en la ortodoxia cambiaria y fiscal (Salerno, 2020).

Tavosnaska (2018) sostiene que el nuevo Gobierno planteó un modelo de desarrollo basado en potenciar los sectores con ventajas comparativas y la explotación de recursos naturales (agro, minería e hidrocarburos) y que para esto se buscó la desregulación de los mercados y el aumento de la rentabilidad privada para que potenciar la inversión, la producción y las exportaciones. A su vez, en este período vuelve a posicionarse la valorización financiera o *carry trade* y los intereses del sector financiero como eje articulador de este nuevo patrón de crecimiento (Nemiña y Val, 2020; Santarcángelo y Padin, 2019). En términos de políticas comerciales el nuevo Gobierno se diferenció de su predecesor por sostener un modelo aperturista, de corte neoliberal y con una estrategia de negociación basada en la aquiescencia de la globalización y re-vinculación con los países occidentales (Zelicovich, 2018, 2019)<sup>8</sup>.

Con la renovación gubernamental los temas sobre los cuáles se basaron las interacciones cambiaron rotundamente. El déficit comercial y las trabas al comercio desaparecieron de los intercambios para dar lugar a la necesidad de encontrar nuevos mercados, mejorar la competitividad y profundizar el Mercosur (ver Gráfico 1). A diferencia del período anterior, más que respuestas entre las temáticas que cada actor plantea, pareciese haber diálogos al interior de cada

<sup>8</sup> Varios CEO o presidentes de empresas arribaron a la gestión del Estado con la victoria de la Alianza Cambiemos llegando a representar el 31 % de los funcionarios del gabinete nacional (Canelo y Castellani, 2016).

asunto. Así, cada uno de los temas que se planteó desde el sector empresario encontró un interlocutor en el Estado.

Las medidas tomadas en el primer mes de gestión de Cambiemos generaron altas expectativas en el sector terminal, tal como se recoge de sus declaraciones. La celeridad para solucionar la mayoría de los problemas que el sector tenía a finales de 2015 da cuenta de la cercanía ideológica entre el equipo económico de Mauricio Macri y los empresarios automotrices. Al desarmar los instrumentos que posibilitaban administrar el comercio (DJAI y LNA) y el mercado de cambios (cepo) que la anterior gestión había elaborado para hacer frente a la restricción externa, el nuevo Gobierno posibilitó al sector terminal recomponer rápidamente la triple estrategia.

A su vez, se redujeron los impuestos a los autos de lujo y las retenciones a las exportaciones industriales y aumentaron los reintegros a las ventas externas. En consecuencia, desde los privados plantearon en reiteradas oportunidades las altas expectativas que tenían frente a la situación de su mercado en trece declaraciones y comentarios positivos hacia el Gobierno nacional constatables en cinco declaraciones. La desregulación del mercado de cambios y del comercio internacional les permitió a las terminales reactivar la vinculación con el mercado externo para pagar deudas atrasadas con proveedores y volver a relanzar la triple estrategia de inserción internacional, en particular las importaciones de automóviles y de autopartes.

En las declaraciones del sector terminal y de la secretaria de industria no se visualiza como un problema el déficit comercial de estos canales de inserción, sino que el foco lo depositan en la necesidad de profundizar el tercer canal, la exportación hacia otros mercados. Esta visión del tipo liberal o aperturista por la cual las cuentas externas se saldan a través del mercado es ahora compartida tanto por el Estado como por los empresarios. Esta proximidad les permitió consensuar la forma en que debían administrarse los intercambios en el mercado automotor y los mecanismos de vinculación con el mercado cambiario y el internacional. Como resultado, y en consonancia con los datos de producción y comercio existentes, aumentó

la inserción argentina en la cadena de valor automotriz (Pérez Ibáñez, 2021).

Ahora bien, durante este periodo se volvió a poner sobre la mesa la discusión de la competitividad en trece oportunidades, siendo el tema sobre el que más se posicionaron las ET. Nuevamente, y luego de haber resuelto favorablemente las regulaciones heredadas del anterior Gobierno, el sector terminal sostuvo que para profundizar la inserción en las CGV era necesario seguir quitando impuestos que impactaban en su producción y le restaban competitividad para acceder a terceros mercados. Según un estudio elaborado por una consultora privada a pedido de ADEFA los productos argentinos están imposibilitados de competir con los originarios de México o Brasil debido a la alta carga impositiva que los encarece hasta un 65 %.

Este nuevo reverdecer del debate de la competitividad volvió a focalizarse sobre el salario, los insumos y los impuestos. En particular en este periodo se focalizó sobre los tributos a nivel provincial (sobre todo ingresos brutos) y las cargas sociales que deben afrontar las empresas cuando liquidan salarios a sus trabajadores. De nuevo, el argumento desplegado fue que en la medida que no se mejorase la competitividad no se lograrían aumentar las exportaciones, la producción nacional se volvería insustentable y las casas matrices optarían por destinos más competitivos para situar nuevas instalaciones.

Finalmente, en el primer semestre de 2018, como consecuencia del colapso del modelo económico de financiarización, volvieron a instaurarse las retenciones a las exportaciones industriales, los impuestos a los automóviles de lujo y el control de cambios. Esto volvió a bloquear la triple estrategia e imposibilitó profundizar en el debate de la competitividad. Desde ese punto la agenda política de ADEFA se desplazó hacia la necesidad de estabilizar el tipo de cambio y la tasa de interés en once declaraciones y la vuelta atrás de la reconstitución de las retenciones a las exportaciones industriales y la quita a los reintegros a estas.



## Conclusiones

En términos generales, el análisis de las declaraciones de los empresarios del sector automotor aportó evidencia que demuestra la relevancia de los factores nacionales en los procesos de inserción en las cadenas y, dentro de estos, la importancia que tiene la conflictividad entre Estados y empresas transnacionales. La reconstrucción a nivel de los actores sociales de esta estrategia comercial y productiva y sus mutaciones como resultado de los cambios en los contextos político-institucionales y las negociaciones entre los distintos actores involucrados (en particular el Estado) aporta a un entendimiento más profundo de la lógica política de este sector.

Particularmente, en los resultados se logró identificar que el principal tema que organizó el accionar público de terminales automotrices en los dos periodos analizados fue el aumentar la competitividad para mejorar la inserción en las CGV. Ahora bien, al analizar estas declaraciones de forma fundamentada, se detectó que volverse competitivo en la competencia internacional es un eufemismo por lograr reducir la participación que tienen el resto de los actores en la distribución de la riqueza del mercado automotor. Este reclamado aumento de la competitividad, lejos de estar basada en aumento de la inversión, de la especialización en ciertos segmento o eslabones de la cadena, en la mayor incorporación de tecnología o valor, del aumento de las escalas, el acceso a nuevos mercados o el desarrollo de proveedores, se redujo a demandar que el resto de los actores reduzca la participación en la riqueza generada en el mercado automotor.

Desde las ET se sostuvo en ambos períodos que para profundizar la inserción en las CGV era necesario mejorar la competitividad y que, para esto, el Estado (los impuestos), los trabajadores (los salarios y sus cargas sociales) y los autopartistas e insumos difundidos (sus precios) tienen que organizarse en función de la triple estrategia. Es en este sentido que se sostiene que la competitividad, entendida de esta forma y en el contexto de la globalización, es un eufemismo

para obligar al reducir la participación que tiene el resto de los actores en las riquezas del mercado automotor.

Pudimos ver que en un primer momento está la búsqueda de competitividad asociada a la triple estrategia fue resistida por el Gobierno de Fernández en el contexto de la restricción externa. Ahora bien, la quita de regulaciones cambiarias, comerciales y fiscales propiciada desde el Gobierno que asumió a fines de 2015 reposicionó a las empresas terminales en los lugares de privilegio del mercado automotor permitiéndole volver a ordenar los intercambios en su interior a través de la internacionalización. Cuando el Estado se corrió de la búsqueda regular este mercado se reposicionó a la triple estrategia habilitando nuevamente que las terminales busquen aumentar la competitividad local o, su equivalente, retener mayores porciones de la riqueza generado nacionalmente a costa del resto de los actores.

De esta forma el caso del sector automotor argentino demuestra que la competitividad fue utilizada como un eufemismo en las disputas por la distribución de la riqueza. Este enfoque logró mayores o menores niveles de efectividad según las estrategias que otros actores desplegados. En particular el Estado, con los diferentes Gobiernos en el poder y sus orientaciones políticas ideológicas, fue en estas disputas el principal interlocutor de estas estrategias teniendo la capacidad de habilitar o bloquear la iniciativa de las empresas transnacionales.

En conclusión, la inserción en las cadenas globales de valor implica una compleja dinámica en la que distintos actores luchan por obtener una mayor parte de la riqueza generada en las distintas etapas internacionales de producción. Las compañías transnacionales tenderán a buscar ámbitos normativos que, en una escala nacional, le permitan valorizar su capital como parte de una estrategia global. Quedará en manos de los Estados de cada país dialogar de forma activa con estas lógicas globales para garantizar inserciones virtuosas en las cadenas que le permitan retener de forma local la riqueza generada nacionalmente.

## Anexo documental

En los siguientes links el lector podrá encontrar la base de datos elaborada con las declaraciones de los actores (con su correspondiente clasificación) y el gráfico central que estructura este capítulo. Ambos insumos fueron cargados en una plataforma digital que habilita al lector a filtrar y ordenar la misma para poder manipularlos en función de sus propios intereses.

Base: <https://public.flourish.studio/visualisation/5730633/>

Gráfico: <https://public.flourish.studio/visualisation/4489988/>

## Bibliografía

Canelo, Paula, y Castellani, Ana. (2016). *Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual*. Observatorio de las Elites.

Doner, Richard. (1991). *Driving a bargain: Automobile industrialization and Japanese firms in Southeast Asia*. California: University of California Press.

Dulitzky, Alejandro. (2018). La organización colectiva de las empresas extranjeras en argentina (2003-2015). *Revista SAAP*, 12 (2), 249-279.

Dulitzky, Alejandro. (2019). Del consenso a la discordia: Estado y empresas multinacionales en la era kirchnerista (Argentina, 2003-2015). *Temas y debates*, 23, 93-118.

Dulitzky, Alejandro. (2020). Entre el pasillo y la tribuna. La acción política de las empresas multinacionales en Argentina (2003-2015). *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*

/ *Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, 45 (3), 318-337. <https://doi.org/10.1080/08263663.2020.1769460>

Dussel Peters, Enrique. (2021). The New Triangular Relationship between the US, China, and Latin America: The Case of Trade in the Autoparts-Automobile Global Value Chain (2000–2019). *Journal of Current Chinese Affairs*, 186810262110246. <https://doi.org/10.1177/18681026211024667>

Fernández, Víctor Ramiro. (2017). *La trilogía del erizo-zorro: Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. (1.a ed.) edición). Santa Fe: Anthropos Editorial.

Forni, Pablo, y De Grande, Pablo. (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista Mexicana de Sociología*, 1, 159-189.

Gaggero, Alejandro, Schorr, Martín, y Wainer, Andrés. (2014). *Restricción eterna: El poder económico durante el kirchnerismo*. Futuro Anterior.

Gereffi, Gary, Humphrey, John, y Sturgeon, Timothy. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12 (1), 78-104. <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>

Gereffi, Gary, y Sturgeon, Timothy. (2013). *Global Value Chain-Oriented Industrial Policy: The Role of Emerging Economies*. Ginebra: WTO Publications.

Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos, y Baptista Lucio, Pilar. (2010). *Metodología de la investigación* (5.a ed.). Nueva York: McGraw-Hill.

Hill, Hall, y Kohpaiboon, Archanun. (2017). “Policies for industrial progress”, not “industry policy”. En Lili Yan Ing y Fukunari Kimura (eds.), *Production networks in Southeast Asia*. Routledge, Taylor y Francis Group.

Hirsch, Joachim. (1999). Globalización del capital y la transformación de los sistemas de Estado: Del “Estado de seguridad” al “Estado nacional competitivo”. *Cuadernos del Sur*, 28, 71-81.

Hirsch, Joachim. (2001). *El estado nacional de competencia: Estado, democracia y política en el capitalismo global*. UAM, Unidad Xochimilco.

Kosacoff, Bernardo, y López, Andrés. (2008). América Latina y las Cadenas Globales de Valor: Debilidades y potencialidades. *Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 2 (1), 18-32.

Natsuda, Kaoru, Thoburn, John, Blažek, Jiří, y Otsuka, Kozo. (2020). Industrial policy and automotive development: A comparative study of Thailand and Czechia. *Eurasian Geography and Economics*, 1-27. <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1836983>

Nemiña, Pablo, y Val, Emilia. (2020). *La renegociación de la deuda argentina durante la pandemia COVID-19. Implicancias y perspectivas para los países en desarrollo*, (38) [Documento de Trabajo], 30.

Perez Almansi, Bruno. (2022a, junio 15). *The Argentine Automotive Industry after the Convertibility Crisis: The Exceptionality of the Toyota Case (2002-2019)*. Gerpisa and Program on Vehicle and Mobility Innovation Colloquium, Detroit.

Perez Almansi, Bruno. (2022b). Terminales automotrices y proveedores autopartistas en Argentina. Un análisis sobre su poder empresarial y las políticas de comercio exterior (2002-2015). *Sociohistórica*, 50, e176. <https://doi.org/10.24215/18521606e176>

Pérez Artica, Rodrigo, Pérez Ibáñez, Javier, y Perez Almansi, Bruno. (2022). Reconsidering automotive development strategies in Argentina in the light of the ASEAN experience. *Revista de Historia Industrial-Industrial History Review*, 31 (86), 79-113. <https://doi.org/10.1344/rhiihr.38042>

Pérez Ibáñez, Javier. (2019). Cadenas globales de valor: Una revisión bibliográfica. *Semestre Económico*, 22 (51), 63-81. <https://doi.org/10.22395/seec.v22n51a4>

Pérez Ibáñez, Javier. (2021). Industria automotriz argentina: Triple estrategia de inserción en las cadenas globales (1990-2019). *Realidad Económica*, 342, 9-42.

Pérez Ibáñez, Javier. (2022). Trayectorias regionales en la cadena global automotriz. ¿Heterogeneidad u homogeneidad? *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 59, 175-201.

Perrone, Guido, y Santarcángelo, Juan E. (2018). *Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina: Análisis de la historia reciente*, 32.

Piovani, Juan Ignacio. (2018). Triangulación y métodos mixtos. En Alberto Marradi, Nélica Archenti, y Juan Ignacio Piovani, *Manual de metodología de las ciencias sociales* (1a ed). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Salerno, Agustin. (2020). *La cara social de la nueva derecha argentina. Perfiles políticos y atributos de gestión socio-asistencial del PRO y de Cambiemos en la Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires (2015-2019)* [Doctoral]. UNSAM.

Santarcángelo, Juan E., y Padin, Juan Manuel. (2019). La reinstauración del neoliberalismo en Argentina durante el Gobierno de la Alianza Cambiemos. 2015-2019. *Realidad Económica*, 326 (48), 33-58.

Seabrooke, Leonard, & Wigan, Duncan. (2014). Global wealth chains in the international political economy. *Review of International Political Economy*, 21 (1), 257-263. <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.872691>

Seabrooke, Leonard, & Wigan, Duncan. (2014). Global wealth chains in the international political economy. *Review of International Political Economy*, 21 (1), 257-263. <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.872691>

Sturgeon, Timothy, Van Biesebroeck, Johannes, y Gereffi, Gary. (2008). Value chains, networks and clusters: Reframing the global automotive industry. *Journal of Economic Geography*, 8 (3), 297-321. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbn007>

Tavosnanska, Andrés. (2018). Modelo de desarrollo y políticas productivas: Resultados a dos años y medio de Cambiemos. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, 2 (3), 6-52.

Treacy, Mariano. (2018). Estrategias de acumulación de las cámaras empresariales automotrices argentinas y la integración productiva regional 2002-2015. *Realidad Económica*, 47 (319), 109-147.

Zelicovich, Julieta. (2018). *Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)*, 18.

Zelicovich, Julieta. (2019). El sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones comerciales internacionales, 2008-2018. *Ciclos En La Historia, La Economía Y La Sociedad*, 26 (52), 85-107.

# La riqueza como instrumento político

## Estudio comparativo del poder empresarial y matices de la desigualdad en los países de los Andes Centrales

*John Crabtree, Francisco Durand y Jonas Wolff*

■ Doi 10.54871/ca24d22r

*Dedicado a nuestro coautor, Francisco “Paco” Durand, quien falleció el 1 de febrero de 2023, poco después de haber entregado el borrador completo de nuestro libro a la editorial y mientras trabajábamos conjuntamente en la edición final de este capítulo. Paco fue una figura destacada en los estudios sobre las elites económicas y la captura del estado en Perú y América Latina y le debemos mucho, más allá de su contribución a nuestro libro y a este capítulo.*

John Crabtree y Jonas Wolff.

### **Introducción<sup>1</sup>**

Mucho se ha escrito en los últimos años sobre el impacto del neoliberalismo en América Latina en las décadas de 1980 y 1990, de la reversión en algunos países a un modelo de desarrollo más estatista

<sup>1</sup> Los autores quieren expresar sus agradecimientos a Tula Ochoa por la traducción del texto original en inglés.



en las dos décadas posteriores y la dificultad de cambiar significativamente las estructuras socioeconómicas que se han caracterizado por múltiples desigualdades profundamente arraigadas. En este contexto, estudios académicos también han comenzado a observar más de cerca la configuración, el poder y el rol de agentes que cumplen las elites económicas, analizando sus estrategias políticas y su influencia en la formulación de políticas en toda la región.<sup>2</sup> En este capítulo, que surge de la investigación realizada por los autores para un próximo libro (Crabtree, Durand y Wolff, 2023),<sup>3</sup> buscamos analizar los patrones, cambios y consecuencias del poder empresarial en Bolivia, Ecuador y Perú desde la década de 1980. Las trayectorias político-económicas de estos tres países de los Andes Centrales a partir de la década de 1980 han experimentado variaciones que se han presentado de manera inesperada, convirtiéndolos en su conjunto en países que ameritan compararlos con mucho interés.

Durante la década de 1980, los intentos para implementar políticas de ajuste estructural fracasaron en Ecuador y Perú, mientras que Bolivia, con la “Nueva Política Económica” posterior a 1985, se convirtió en un caso “modelo” de profundas reformas neoliberales. Durante la década de 1990, en el Perú, con Fujimori en el poder, esta situación cambió, y Ecuador permaneció como uno de los pocos países latinoamericanos que implementó solo gradualmente (y bastante inconsistentemente) las políticas de reforma promercado. A pesar de esto, fueron Bolivia y Ecuador, y no Perú, los países que vieron despegar una gran ola de movilizaciones antineoliberales a fines de la década de 1990 y que culminaron con la elección de Evo Morales como presidente en Bolivia en 2005 y de Rafael Correa un año después en Ecuador. Como consecuencia, estos Gobiernos implementaron un

<sup>2</sup> Véase Bull, Castellani y Kalahari (2013), Cannon (2016), Cárdenas y Robles-Rivera (2020), Crabtree y Durand (2017), Durand (2019), Fairfield (2015), Karcher y Schneider (2012), Luna y Rovira Kaltwasser (2014), North y Clark (2018), Robles, Nercesián y Serna (Próximamente), Schneider (2004, 2010, 2013) y Wolff (2016).

<sup>3</sup> Este capítulo particularmente se basa en gran medida en la introducción y la conclusión de este libro.

conjunto de políticas posneoliberales.<sup>4</sup> Ahora el Perú fue el caso atípico: a pesar de beneficiarse de manera similar del auge mundial de las materias primas y ver el ascenso temporal de los *outsiders* políticos, no experimentó ningún intento significativo de implementar políticas de izquierda o post-neoliberales que desafiaran el modelo de desarrollo establecido. Más recientemente, bajo la presidencia interina de Jeanine Áñez y el sucesor de Correa, Lenín Moreno, tanto Bolivia como Ecuador experimentaron un marcado retorno a la derecha, incluida la adopción de políticas abiertamente favorables a la empresa privada. Sin embargo, con la elección de Luis Arce en octubre de 2020, este retorno se quedó como un breve interludio en Bolivia, mientras que, en Ecuador, con la elección de Guillermo Lasso en abril de 2021, parece estar consolidándose el camino del retorno de la derecha. Paralelamente, Perú se encontró con profundos problemas políticos, y finalmente se produjo el triunfo inesperado de un candidato de las izquierdas, Pedro Castillo, en la segunda vuelta electoral de junio del 2021.

Estos giros de Gobierno han tenido una influencia importante en los (no) intentos de mejorar la distribución del ingreso y la riqueza en estos tres países, todos los cuales (según los estándares internacionales) revelan fuertes desigualdades socioeconómicas. A diferencia de Perú, los Gobiernos de Morales y Correa en Bolivia y Ecuador modificaron sustancialmente el modelo de desarrollo establecido y ampliaron de forma significativa la política social. Sin embargo, los Gobiernos posneoliberales no abordaron seriamente las desigualdades estructurales. Durante el *boom* de los *commodities* a comienzos del

<sup>4</sup> Siguiendo a Ruckert, Macdonald y Proulx, el posneoliberalismo puede entenderse “no como una ruptura total con el neoliberalismo, sino más bien como una tendencia para romper con algunos aspectos de la política neoliberal, sin que ello represente un conjunto de políticas estrictas o un régimen de políticas claramente identificable”. En términos de medidas políticas, las dimensiones más importantes incluyen “renacionalización de la economía; un nuevo enfoque de la política de intercambio comercial con el surgimiento de nuevas agrupaciones regionales; cambios en la generación de ingresos y la tributación; gasto social y política del mercado laboral; reforma agraria; y género” (Ruckert et al., 2017, p. 1584).

siglo XXI, la gran mayoría de los países de América Latina vieron una reducción en la desigualdad de ingresos, pero la disminución fue una de las más llamativas en Bolivia (Amarante y Prado, 2017). Según datos de la CEPAL, el coeficiente de Gini cayó de 63,4 en 2005 a 41,8 en 2021 en Bolivia. Las cifras comparativas para Perú son 52,5 a 42,6 y para Ecuador 52,2 a 46,6 (después de 44,4 en 2017) (CEPAL, 2023). Según medidas contrapuestas (desigualdad de ingresos de los hogares basada en datos del Banco Mundial), el coeficiente de Gini entre 2003/2004 y 2012 se redujo de manera más significativa en Bolivia y Ecuador (-8,4 puntos), con Perú a la zaga (-3,4). Según estos datos, en los tres países la evolución de los ingresos laborales contribuyó más a la reducción de la desigualdad de ingresos, pero solo en Bolivia y Ecuador los ingresos no laborales (es decir, los programas sociales) también jugaron un papel significativo (De la Torre, Messina y Silva, 2017, p. 322).

Al tratar de explicar caminos tan divergentes de desarrollo político y económico entre los países latinoamericanos en general y los países de los Andes Centrales en particular, se ha dedicado bastante investigación al papel de los movimientos sociales (por ejemplo, Silva, 2009; Yashar, 2005) y características institucionales como los diferentes sistemas de partidos y regímenes políticos (por ejemplo, Levitsky y Roberts, 2011; Van Cott, 2005).<sup>5</sup> Se ha prestado mucha menos atención al papel que desempeñan las elites empresariales. Esta es precisamente la dimensión que enfatizaron Catherine Conaghan y James Malloy en su obra pionera *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes* (1994), que se centró en las décadas de 1970 y 1980. De hecho, pocos observadores dudarían de que las elites económicas desempeñan un papel importante en toda la región andina central (y fuera de ella). Más específicamente, tampoco hay duda de que es imposible entender la reproducción de las profundas desigualdades en la región sin

<sup>5</sup> Otros estudios que se centran mayoritariamente en el papel de los movimientos sociales, sindicatos y organizaciones de los sectores populares, por un lado, y de las instituciones políticas, los partidos políticos y los sistemas de partidos, por el otro, incluyen a Balán y Montambeault (2020), Kapiszewski, Levitsky y Yashar (2021), y Silva y Rossi (2018).

una mirada hacia los recursos y mecanismos a través de los cuales los sectores económicos más afluentes acceden a la arena política, influyen en la política económica e impiden intentos más serios de redistribución progresiva. Sin embargo, hasta la fecha, falta un relato que analice sistemáticamente cómo ha cambiado el papel de las elites económicas y las configuraciones del poder empresarial en Bolivia, Ecuador y Perú durante las últimas décadas y cómo estos cambios han interactuado con otras dinámicas –las de los sectores populares y del régimen político– para configurar cambios y continuidades en la política económica y el modelo de desarrollo. Este era el objetivo de nuestro análisis (Crabtree et al., 2023), que se resume en este capítulo. En términos del tema del presente volumen editado, lo que pretendemos demostrar es cómo el “giro a la izquierda” en Bolivia y Ecuador implicó una regulación del poder empresarial que facilitó cierta redistribución socioeconómica, pero sin una regulación de la riqueza, que terminó imponiendo fuertes restricciones a los cambios previstos. En el Perú, la configuración del poder empresarial facilitó la “captura” del Estado por parte de las elites económicas que, hasta hoy en día, ha contribuido a frustrar cualquier intento de cambiar el modelo de desarrollo neoliberal.

A continuación, empezaremos resumiendo brevemente nuestro marco teórico. Después presentaremos los principales hallazgos de nuestro análisis comparativo y luego discutiremos algunas reflexiones teóricas.

## **Marco teórico**

Teóricamente, nuestro análisis se basa en los estudios más recientes sobre las elites económicas de América Latina, y en particular, en dos conceptos clave: poder empresarial y captura del Estado.<sup>6</sup> Más es-

<sup>6</sup> Para el debate general, véase Bull, Castellani y Kalahari (2013), Cárdenas y Robles-Rivera (2020), Crabtree y Durand (2017), Durand (2019), Fairfield (2015), Karcher y Schneider (2012), Schneider (2004, 2010, 2013) y Wolff (2016).

pecíficamente, adoptamos un enfoque multidimensional del poder empresarial –distinguiendo entre poder estructural, instrumental y discursivo– lo que nos permite analizar de manera integral las estrategias adoptadas por las elites económicas y sus distintos niveles de éxito a la hora de influir en las políticas públicas, poder que ejercen en disputa con otros actores de la sociedad. Nos basamos también en el concepto de captura del estado, para entender las situaciones en las cuales la influencia privilegiada de agentes (económicos) particulares implica un control de facto ejercido sobre el Estado o agencias estatales o áreas políticas específicas.

En términos generales, en las sociedades capitalistas, las elites empresariales necesitan proteger su posición privilegiada en la economía y la sociedad, defenderse política e ideológicamente, y legitimar la influencia que ejercen sobre las decisiones de política pública. Estas tareas son particularmente desafiantes cuando una elite económica pequeña y fuertemente privilegiada opera en sociedades altamente desiguales, con sistemas políticos inestables y sin instituciones sólidas, y estados con restricciones fiscales. En esencia, la influencia ejercida por las elites empresariales se basa en su ventaja económica. El control sobre los recursos materiales, como los activos financieros y la tierra, y sobre los medios de producción, que se combinan con formas más sofisticadas de organización (como en el caso de las corporaciones) y representación de intereses, ayuda a las empresas a construir y defender los mecanismos políticos e ideológicos necesarios para influir en el proceso político a través de una acción individual y colectiva (Lindblom, 1977). En el contexto latinoamericano con sus profundas desigualdades, el poder empresarial moderno acentúa aún más el desnivel de la cancha de juego, que generalmente caracteriza a las sociedades capitalistas. Esta situación también tiende a generar la aparición de movimientos dispuestos a desafiar la posición privilegiada de las elites económicas. En pocas palabras, los grupos empresariales buscan proteger la influencia que ejercen sobre el aparato estatal y la toma de decisiones políticas frente al poder que sus adversarios podrían tener. Al mismo tiempo

influyen en la definición de la relación general entre “el estado” y “el mercado” a su favor. Tales preferencias impactan necesariamente en las políticas diseñadas para redistribuir el ingreso y la riqueza.

Siguiendo el estudio clásico del poder esbozado por Lukes (2005), podemos conceptualizar el poder empresarial con más precisión, distinguiendo su capacidad de influir en las decisiones públicas, vetarlas, y asegurar la adopción de decisiones políticas que, incluso si otros actores sociales no se benefician de ellos, son aceptados con cierto grado de consenso. En las últimas décadas, los estudiosos del poder empresarial han seguido este camino, identificando varias fuentes de poder empresarial que, en conjunto, ayudan a explicar el papel político de las elites económicas en varios niveles: a nivel global, las corporaciones han emergido como el más importante actor en el proceso de globalización (Fuchs y Lederer, 2007); a nivel nacional, en particular en países que forman parte del Sur global (incluida América Latina) donde las corporaciones internacionales operan junto con las elites nacionales (Crabtree y Durand, 2017; Gates, 2009; Fairfield, 2015; Wolff, 2016); y a nivel local, particularmente en el caso de las industrias extractivas (Gudynas, 2015) y donde aparece el crimen organizado operando como agente económico con fines de lucro (Garay y Salcedo-Albarán, 2012).

De manera sistemática, estudios académicos han identificado tres tipos de poder empresarial que tienen cierta relación con las tres dimensiones del poder discutidas por Lukes. Primero, en términos del poder estructural, el control de los recursos materiales implica una influencia indirecta sobre el estado por la dependencia de este último respecto a las decisiones empresariales de inversión económica. Como sostiene Tasha Fairfield, el poder estructural depende de “una creíble y económicamente significativa *amenaza de no invertir*” (Fairfield, 2015, p. 43, énfasis en el original), que puede presentarse de dos formas. Cuando la movilidad del capital es alta, como es el caso de los activos líquidos, los inversionistas pueden amenazar con abandonar o irse, es decir, a través de la fuga de capitales. Pero, en los casos de activos fijos, las empresas todavía tienen capacidad de

respuesta cuando perciben señales políticas negativas o de alto riesgo cuando retienen la inversión. El poder estructural es especialmente pronunciado en regiones como América Latina, donde el capital está muy concentrado, y usualmente escasea (Schneider, 2013). En general, este tipo de poder se basa en mecanismos de mercado y, por lo tanto, no requiere una acción colectiva.

El poder instrumental, por el contrario, requiere que las elites empresariales operen como agentes políticos. Este tipo de poder se refiere a la influencia directa sobre la formulación de políticas y se basa en el acceso y la representación dentro de la arena política. El poder instrumental depende del tipo y nivel de recursos materiales que poseen las elites empresariales, pero también está determinado de manera crucial por el grado de su cohesión, coordinación y organización, así como por sus vínculos formales e informales en la arena política (Fairfield, 2015; Schneider, 2004). Los tres principales mecanismos político-legales utilizados son las donaciones de campaña, el cabildeo, y el uso de la llamada “puerta giratoria” que se da cuando los ejecutivos del sector privado son colocados en puestos influyentes en el Gobierno (Garín y Morales, 2016; Maillet, González-Bustamante y Olivares, 2016; Durand, 2019). Retomando el argumento de Soledad Stoessel y Valeria Coronel de la introducción a este libro, se puede decir que la riqueza acumulada y concentrada por las elites latinoamericanas, que ya de por sí produce un *bias* sistemático en la toma de decisiones políticas (poder estructural), es a la vez es utilizado por las propias elites económicas como un elemento de presión para reasegurar su posición concentrada en los modelos de desarrollo en la región (poder instrumental).

Finalmente, una tercera expresión del poder es el discursivo (o ideológico) y se refiere a la influencia empresarial en el debate público y sobre la sociedad en su conjunto. Este impacto discursivo en los debates políticos y en la toma de decisiones políticas es más sutil ya que opera a través de ideas y percepciones, sin que esto implique que sea menos influyente. Algunos académicos ven el poder discursivo como una extensión del poder instrumental (Fairfield, 2015;

Cárdenas y Robles-Rivera, 2020) o, dado su peso en el análisis político a corto plazo, prefieren centrarse sólo en las formas “duras” del poder (Gates, 2009; Bernhagen, 2017). Sin embargo, nosotros consideramos que la dimensión discursiva del poder empresarial es significativa y analíticamente distinta de las otras dos dimensiones, aun cuando ciertamente, las tres interactúan de muchas maneras.

Mientras que el concepto de poder empresarial nos ayuda a identificar y evaluar las formas en que las elites económicas ejercen una influencia privilegiada sobre las políticas de estado, la noción de captura del Estado orienta nuestra atención para constatar cómo esta influencia privilegiada se convierte en una forma de control efectivo. La teoría de la captura del Estado, por lo tanto, contribuye a la comprensión de cuán efectiva (o limitada) puede ser la movilización de estos poderes tridimensionales a nivel específico, y a un nivel más generalizado. En el nivel específico, ayuda a dilucidar las condiciones políticas en las cuales los privilegios “normales” de las elites económicas en términos de acceso político, como se ha descrito líneas arriba, se convierten en una influencia “indebida” (para comprar leyes) y una influencia “excesiva” (para dictar leyes) (Hellman y Kauffmann, 2001). En el nivel general o social, la noción de captura también sugiere que las elites económicas pueden generar condiciones en las cuales las empresas no solo moldean, sino que efectivamente determinan (aspectos específicos) del debate político y el discurso público en general. Esta última proyección generalizada del poder empresarial sobre la agenda política puede conceptualizarse como “captura política” (Crabtree y Durand, 2017, p. 12).

Al abordar las formas de influencia de actores económicos particulares que de facto controlan las decisiones políticas (específicas), la teoría de la captura del estado destaca la presencia de formas oligárquicas de Gobierno en el contexto de regímenes que aparecen como democráticos. En el análisis que hacen de la captura del Estado en América Latina, tanto Cañete (2018) como Cortés e Itriago (2018) sostienen que el acceso desigual que se expresa por los privilegios de las elites genera “*democracias capturadas*”. Desde las ciencias políticas, se



han presentado argumentaciones similares que sostienen la necesidad de un análisis realista de las democracias latinoamericanas que tenga en cuenta el predominio de modelos de Gobierno oligárquicos (Foweraker, 2018; véase también Cameron, 2021).

## **Hallazgos comparativos**

En Bolivia, y un poco más tarde en el Perú, las crisis económicas de la década de 1980 y los intentos de los Gobiernos de centro-izquierda de implementar políticas heterodoxas con una agenda redistributiva empujaron a las elites empresariales a fortalecer su cohesión interna y ampliar su papel explícitamente político como promotores de políticas anti estatistas y pro-mercado.<sup>7</sup> En Bolivia, las elites económicas se unieron para movilizar su poder estructural, instrumental y discursivo contra el Gobierno reformista de Siles Zuazo. En el Perú, una dinámica similar se desarrolló durante el primer Gobierno de Alan García. La severa crisis de hiperinflación en estos dos países, y en el caso del Perú los efectos del conflicto armado interno, crearon una coyuntura crítica que fue aprovechada por las elites empresariales y sus aliados políticos para impulsar cambios estructurales decisivos en el modelo de desarrollo económico. Pero el camino político fue diferente en los dos casos, tomando las elites formas de realineamientos y pactos que contaron con apoyo internacional dentro de contextos electorales en el caso de Bolivia, y un cambio post electoral seguido de un “autogolpe” en el caso de Perú. Aun así, la convergencia de las elites empresariales y las elites políticas en torno al objetivo de transformar el modelo de desarrollo estatista por lineamientos neoliberales fue decisiva en ambos países, así como la implementación, a modo de “terapia del shock” con altos costos sociales y justificada como respuesta inevitable a la hiperinflación.

<sup>7</sup> En este breve capítulo, nos abstenemos de agregar referencias sobre los casos de los tres países (ver Crabtree, Durand y Wolff, 2023).

Nada de esto ocurrió en el Ecuador, donde no se vio la emergencia de una alianza fuerte pro-mercado. Por un lado, las elites empresariales y sus aliados políticos permanecieron altamente fragmentados en líneas regionales, sectoriales y partidistas. Por otro lado, la capacidad de resistencia a las reformas neoliberales por parte de las organizaciones y movimientos sociales se mantuvo de manera significativa a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Como consecuencia, los terapistas del shock elegidos en Ecuador fueron mucho menos capaces de formar coaliciones de Gobierno viables, y por lo tanto no lograron implementar reformas neoliberales integrales de la misma envergadura. Al mismo tiempo, el poder empresarial tridimensional, respaldado por actores y recursos internacionales, fue lo suficientemente fuerte como para llevar al país por un camino de reformas graduales pro-mercado, y al mismo tiempo bloquear de manera efectiva el retorno de Gobiernos a modelos estatistas, políticas desarrollistas o redistributivas. Por lo tanto, las rupturas sociales y las penurias producidas por el giro de la política neoliberal fueron más graduales y mucho menos severas en Ecuador que en Bolivia y Perú.

En términos de las relaciones sociales de poder, las reformas neoliberales tienen un efecto de auto reforzamiento, ya que tienden a fortalecer el poder empresarial estructural, instrumental y discursivo, y al tiempo socavan la capacidad de acción colectiva de los sectores populares, en particular de los trabajadores organizados (Kurtz, 2004; Oxhorn y Starr, 1999, Wolff, 2009). Tal cambio en las relaciones sociales de poder, sin embargo, puede mitigar, pero no resolver la tensión existente entre la promesa y la garantía formal de igualdad política que implica la democracia y la desigualdad socioeconómica que tendió a profundizarse con la transición de un modelo de estado-desarrollista a uno económico neoliberal-corporativo. Como consecuencia, el poder empresarial y su correspondiente influencia en la formulación de políticas económicas se consolidaron en los tres países durante la década de 1990. Sin embargo, mientras los representantes de los empresarios, los políticos con ideas afines y los tecnócratas llegaron a controlar áreas cruciales de la elaboración de

políticas económicas, ni en Bolivia ni en Ecuador se vio el surgimiento de la captura del Estado en un sentido amplio. La persistente fragmentación de las elites en líneas regionales, sectoriales y partidistas, que se experimentó en Ecuador, también se pudo observar en Bolivia. En el caso del Perú, el contexto político marcado por el Gobierno de Fujimori y la cohesión más profunda en la estructura empresarial, lo colocan en una trayectoria divergente. Aquí, el escenario autoritario, y las consecuencias del conflicto interno, debilitaron la capacidad de resistencia de los sectores populares frente al modelo de desarrollo neoliberal, al mismo tiempo que las elites forjaban una gran cohesión interna. Como consecuencia, las elites empresariales peruanas, que se caracterizaban por divisiones regionales menos destacadas, demostraron ser capaces de consolidar una organización máxima unificada, la CONFIEP, y hacer uso efectivo de su poder tridimensional hasta el punto de mantenerse prolongadamente, y lograr de esta forma no solamente la captura del Estado sino la captura política (Crabtree y Durand, 2017).

La incipiente “marea rosada” en América Latina dio señales del surgimiento de otra coyuntura crítica. Bolivia, Ecuador y Perú se encontraron frente a circunstancias internas muy diferentes. En los dos primeros países, a principios de la década de 2000, con la inestabilidad fundamental del régimen político y del modelo de desarrollo económico, se volvieron a manifestar movimientos sociales y protestas masivas desafiando abiertamente la hegemonía discursiva de la democracia centrada en las elites y la economía neoliberal. En el Perú más bien, el fin de la era fujimorista trajo consigo una democratización política con una amplia continuidad en las políticas económicas, que básicamente permanecieron bajo el control de las elites empresariales, los tecnócratas pro-mercado, y la hegemonía discursiva del neoliberalismo. Al explicar estos resultados divergentes, la movilización exitosa de las fuerzas antineoliberales en Bolivia y Ecuador, y la ausencia de ella en el Perú, constituye sin lugar a dudas un factor crucial. Sin embargo, como mostramos en Crabtree et al. (2023), el fortalecimiento del poder empresarial en la medida que las

elites empresariales lograron con éxito forjar coaliciones con el Gobierno y construir una hegemonía discursiva, también constituyen parte importante de los acontecimientos de la época. Más específicamente, en Bolivia y Ecuador, la desaparición gradual de los partidos tradicionales y el surgimiento de movimientos políticos alternativos o *outsiders* en el contexto de una comunidad empresarial persistentemente fragmentada redujo significativamente el poder instrumental y discursivo de los empresarios. También reveló que la hegemonía discursiva del neoliberalismo falló en extenderse más allá de sus elites. Más o menos al mismo tiempo, el auge internacional de las materias primas permitió reformas en el sector de los hidrocarburos que redujeron la dependencia del Estado del sector privado (y por lo tanto del poder empresarial estructural). En el Perú, por el contrario, la comunidad empresarial aparece mucho más cohesionada con un rol en la arena política y en la esfera pública más consolidado, siendo el auge de las materias primas un factor coadyuvante para la configuración de la captura política. Bajo estas condiciones, las elites empresariales, a través del poder instrumental y discursivo de las asociaciones empresariales clave, como la CONFIEP, lograron asegurarse la continuidad tanto en el estilo como en lo sustantivo para la formulación de políticas económicas favorables, aun cuando el contexto político –similar al de Bolivia y Ecuador– estaba también caracterizado por una desaparición gradual de los partidos políticos tradicionales, el surgimiento de los *outsiders* políticos y un creciente descontento con el régimen político.

El poder, según la famosa frase de Karl W. Deutsch, es “la capacidad de darse el lujo de no aprender” (1963, p. 111). En Bolivia y Ecuador, con Morales y Correa, las elites empresariales debieron responder a la paulatina pero significativa pérdida de poder estructural, instrumental y discursivo y adaptarse a Gobiernos que pasaron de recetas neoliberales a políticas estatistas, desarrollistas y en parte redistributivas. Como analizamos en Crabtree et al. (2023), lo hicieron de manera bastante pragmática hasta que el final del auge de las materias primas y cambios en las correlaciones de fuerzas internas

les brindaron la oportunidad, una vez más, de formar parte de alianzas pro-empresariales políticamente fortalecidas. El resultado fue una restauración del poder empresarial tanto en Bolivia como en Ecuador, primero de manera gradual y parcial (en los últimos años de los Gobiernos de Morales y Correa), luego de manera marcada y abierta (bajo Jeanine Áñez y Lenín Moreno). Las políticas diseñadas para redistribuir el ingreso y la riqueza, incluida la redistribución de la tierra en Bolivia, se abandonaron en gran medida en favor de una agenda más conservadora. En el Perú, de modo opuesto, las elites empresariales no pudieron adaptarse ni aprender sino cuando aparecieron conflictos socioambientales y los grandes escándalos de corrupción que sacudieron el sistema político (socavando así los canales y vehículos habituales de influencia empresarial) y cuando se revelaron el alcance y las formas de captura ilícita de negocios (lo que redujo la legitimidad de la elite empresarial y su hegemonía discursiva). Las elecciones del 2021 trajeron desafíos a la agenda política neoliberal por lo cual las elites empresariales y políticas lucharon por proteger a todo costo. La situación actualmente puede resultar más “inestable”, y de hecho “inquietante”, para las elites empresariales peruanas, que para sus contrapartes en Bolivia y Ecuador. En el caso de Bolivia, si bien el MAS ha regresado al poder, no presenta una amenaza inmediata a los intereses empresariales vitales. En el Ecuador, el “presidente empresario” (Nercesian 2020) Guillermo Lasso se mostró incapaz de implementar una agenda empresarial coherente, pero al menos se esforzó por servir y proteger intereses empresariales claves. Sin embargo, podría argumentarse que los cambios políticos resultantes en las elecciones más recientes en los tres países, combinados con las enormes consecuencias de la pandemia que aún se sienten, hacen posible la aparición de una nueva coyuntura crítica tanto para el régimen político como para el modelo de desarrollo económico de los Andes Centrales.

## Reflexiones teóricas

Con miras a un debate teórico más amplio sobre el poder empresarial y las relaciones Estado-empresa, nuestro análisis comparativo realiza tres importantes contribuciones. En primer lugar, nuestro estudio confirma que el marco tridimensional del poder empresarial ofrece un lente teórico útil para analizar el papel político de las elites empresariales, así como las relaciones entre el Estado y las empresas. Al hacerlo, proporcionamos perspectivas importantes sobre las dinámicas del poder en sentido más amplio que dan forma a la elaboración de políticas económicas, así como las respuestas y la evolución de los modelos de desarrollo económico en América Latina y más allá. La formulación de políticas económicas tiene relevancia directa en la promoción de la redistribución y también en su postergación. En pocas palabras, las tres formas en que se ejerce el poder empresarial constituyen mecanismos clave que contribuyen a la reproducción de marcadas desigualdades socioeconómicas, aun bajo condiciones de igualdad política formal.

En segundo lugar, nuestro enfoque analítico reúne los dos debates—hasta ahora bastante separados—sobre el poder empresarial por un lado y la captura del Estado por el otro. A nivel conceptual, el enfoque simultáneo sobre el poder empresarial y la captura del Estado nos obliga a los y las investigadores a ser más precisos al delinear el punto en el que los niveles de privilegio “normales” de acceso e influencia política se convierten en formas “indebidas” o “excesivas” de control efectivo. Además, esta distinción también ha demostrado ser empíricamente relevante, como lo demuestra la mayor resiliencia del modelo neoliberal en el caso del Perú en comparación con Bolivia o Ecuador, donde algunas políticas redistributivas fueron posibles bajo un conjunto específico de condiciones históricas.

En tercer lugar, nuestro estudio muestra el valor de un análisis del poder que es a la vez relacional y dinámico. Por un lado, el poder empresarial no se refiere a una cantidad absoluta que las elites

empresariales de alguna manera “poseen”. Más bien, solo puede evaluarse en relación y en comparación con los recursos del poder que poseen otros actores, grupos e instituciones potencialmente competitivos dentro y fuera del Estado. De acuerdo con nuestro análisis, dos factores son de particular relevancia en este sentido: la relativa autonomía del Estado, la cual está determinada en gran medida por el acceso del Estado a recursos que no están controlados por actores empresariales privados; y el poder de los grupos que no pertenecen a las elites, de los sectores populares en particular, que está determinado particularmente por su capacidad de actuar colectivamente, ya sea en forma de movilizaciones o en el contexto de la política electoral. Por otro lado, el poder empresarial, al igual que otros tipos de poder, no es estático ni está dado de por sí. Si bien está enraizado en parte en características estructurales (la estructura de la economía, divisiones sociales fundamentales, características centrales institucionales que definen un sistema político determinado, y la organización de la comunidad empresarial), hemos visto cómo el poder empresarial evoluciona y cambia, y a veces a toda velocidad. En lo que respecta al poder instrumental, los resultados electorales pueden alterar significativamente las posibilidades de la elite empresarial de acceder a la arena política e influir en la formulación de políticas, tal como las crisis económicas externas impactan directamente en el poder empresarial estructural. A nivel discursivo, los escándalos de corrupción pueden erosionar rápidamente (o mejorar, según quien resulte ser el culpable) el prestigio de las empresas. En cualquier caso, el poder –como una capacidad–, simplemente habilita y constriñe, pero no determina la agencia. Por ejemplo, si los actores empresariales logran responder a una amenaza política superando las divisiones internas entre sectores o regiones depende de las decisiones y la interacción entre grupos empresariales específicos y líderes individuales. Finalmente, como en la teoría de la estructuración de Giddens (1984), esta misma agencia luego impacta sobre la base del poder, contribuyendo así a la reproducción o el cambio del poder empresarial en sus diferentes dimensiones.

## Observaciones finales

En Bolivia, Ecuador y Perú, la capacidad de las elites empresariales para consolidar su poder y forjar democracias capitalistas duraderas en condiciones de extrema desigualdad socioeconómica ha resultado ser, en el mejor de los casos, limitada. Los tres países permanecen *unsettled*, como alude el término utilizado por Conaghan y Malloy (1994), y los intereses empresariales siguen compitiendo con los sectores populares por el control del Estado. La política, y en particular, los intentos de abordar las desigualdades han resultado erráticas. En Bolivia y Ecuador, los Gobiernos progresistas lograron –por lo menos temporalmente–, regular políticamente el poder empresarial y otorgar algunas medidas redistributivas. Sin embargo, ni el Gobierno de Morales ni el de Correa dieron pasos significativos para abordar la riqueza de las elites económicas y su control desproporcionado sobre sectores económicos claves. Al final, en los dos países, gran parte de los grandes empresarios y grupos económicos privados en sectores como la agroindustria, la banca o la construcción terminaron beneficiándose mucho de las políticas neodesarrollistas. Como resultado, el “giro a la izquierda” siguió siendo de alcance limitado en estos dos países, especialmente en la esfera de las estructuras económicas y sociales. Al mismo tiempo, incluso en el Perú, donde la hegemonía neoliberal ha permanecido más arraigada, las elites han tenido que lidiar con movimientos populares que exigen la reorientación de la política económica a su favor. El problema, desde la perspectiva de las elites empresariales, es que la democracia formal “tiende a ser real hasta cierto punto”, como argumentaron Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, y John Stephens en su estudio clásico *Capitalist Development and Democracy* (1992, p. 10). Luego de un enfriamiento de las movilizaciones de los sectores populares después de la democratización de la mayoría de los regímenes políticos latinoamericanos en los años 1980, esta propuesta fue confirmada por la ola de protestas masivas antineoliberales que dieron lugar



a la “marea rosa” y a una nueva fase de incorporación (controversial) de los sectores populares (Silva y Rossi, 2018). De manera clara y particularmente pronunciada, en las sociedades postcoloniales estratificadas de los Andes Centrales, se entrecruzan múltiples tipos de desigualdad social y se refuerzan mutuamente las contradicciones fundamentales entre las lógicas de la democracia y la oligarquía (Foweraker, 2018), o entre la democracia y la empresa privada (Lindblom, 1977) que no se resuelven, sino, más bien, se renegocian casi constantemente. La cuestión de la redistribución permanece en el centro de esta renegociación.

## **Bibliografía**

Amarante, Verónica, y Prado, Antonio. (2017). Inequality in Latin America: ECLAC’s Perspective. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (eds.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long run* (pp. 185-316). Cham: Springer.

Balán, Manuel, y Montambeault, Françoise (eds.). (2020). *Legacies of the Left Turn in Latin America. The Promise of Inclusive Citizenship*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Bernhagen, Patrick. (2017). *The Political Power of Business: Structure and Information in Public-Policy-Making*. New York: Routledge.

Bull, Benedicte, Castellani, Fulvio, y Kalahari, Yuri. (2013). *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Political and Economic Strategies*. London: Palgrave.

Cameron, Maxwell A. (2021). The return of oligarchy? Threats to representative democracy in Latin America. *Third World Quarterly*, 42 (4), 775-792.

Cannon, Barry. (2016). *The Right in Latin America: Elite Power, Hegemony and the Struggle for the State*. New York: Routledge.

Cañete, Rosa. (2018). *Democracia capturada: el Gobierno de unos pocos*. Barcelona: Oxfam International y CLACSO.

Cárdenas, Julián y Robles-Rivera, Francisco. (2020). *Business Elites in Panama: Sources of Power and State Capture in Panama*. UN: UNRISD (Occasional Papers 12).

CEPAL. (2023). CEPALSTAT: Statistical Databases and Publications. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html>.

Conaghan, Catherine y Malloy, James. (1994). *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Cortés, Hernán y Itriago, Deborah. (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el Estado*. Barcelona: OXFAM Intermon.

Crabtree, John, Durand, Francisco, y Wolff, Jonas. (2023). *Business Power and the State in the Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Crabtree, John, y Durand, Francisco. (2017). *Peru: Power Elites and Political Capture*. London: Zed Books.

De la Torre, Augusto, Messina, Julian y Silva, Joana. 2017. The Inequality Story in Latin America and the Caribbean: Searching for an Explanation. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (eds.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long run* (pp. 317-338). Cham: Springer.

Deutsch, Karl. W. (1963). *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*. London: Free Press of Glencoe.

Durand, Francisco. (2019). *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

Fairfield, Tasha. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Foweraker, Joe. (2018). *Demistifying Democracy in Latin America and Beyond*. New York: Lynne Rienner.

Fuchs, Doris y Lederer, Markus M. L. (2007). Business Power and Global Governance. *Business & Politics*, 9 (3), 1-12.

Garay, Luis Jorge, y Salcedo-Albarán, Eduardo. (2012). *Narcotráfico, corrupción y estados*. Bogotá: Debate.

Garín, Renato, y Morales, Patricio. (2016). *Elites y regulación de intereses: lobby y puerta giratoria*. Santiago: Centro de Análisis e Inversión Política.

Gates, Leslie C. (2009). Theorizing Business Power in the Semi-Periphery: Mexico. *Theory and Society*, 38 (1), 39-57.

Giddens, Anthony. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.

Gudynas, Alejandro. (2015). *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: CEDIB.

Hellman, Joel, y Kaufmann, Daniel. (2001). Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. *Finance & Development*, 38 (3). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>.

Kapiszewski, Diana, Levitsky, Steven, y Yashar, Deborah J. (eds.). (2021). *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Karcher, Sebastian, y Schneider, Ben Ross. (2012). Business Politics in Latin America: Investigating Structures, Preferences and Influence. En Peter Kingstone y Deborah Yashar (Eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics* (pp. 273-284). New York y Abingdon: Taylor and Francis.

Kurtz, Marcus J. (2004). The Dilemmas of Democracy in the Open Economy. Lessons from Latin America. *World Politics*, 56 (1), 262-302.

Levitsky, Steven, y Roberts, Kenneth (Eds.). (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lindblom, Charles. (1977). *Politics and Markets; The World's Economic-Political Systems*. New York: Basic Books.

Lukes, Steven. (2005). *Power: A Radical View*. New York: MacMillan.

Luna, Juan Pablo, y Rovira Kaltwasser, Cristóbal (eds.). (2014). *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Maillet, Antoine, González-Bustamante, Bastián, y Olivares L., Alejandro. (2016). ¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014). Santiago: PNUD [Documento de trabajo 7/2016].

Nercesian, Inés. (2020). *Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Teseo.

North, Liisa L., y Clark, Timothy D. (eds.). (2018). *Dominant Elites in Latin America. From Neo-Liberalism to the "Pink Tide"*. London: Palgrave Macmillan.

Oxhorn, Philip, y Starr, Pamela K. (eds.) (1999). *Markets and Democracy in Latin America. Conflict or Convergence?* Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Robles, Francisco, Nercesian, Inés, y Serna, Miguel (eds.) (Próximamente). *Elites económicas, Estado y dominación en América Latina: Cambios y continuidades en la época poscovid*. CLACSO / Siglo XXI.

Ruckert, Arne, Macdonald, Laura, y Proulx, Kristina R. (2017). Post-neoliberalism in Latin America: a conceptual review. *Third World Quarterly*, 38 (7), 1583-1602.

Rueschemeyer, Dietrich, Huber Stephens, Evelyne, y Stephens, John D. (eds.). (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Schneider, Ben Ross. (2004). *Business Politics and the State in the Twentieth-Century Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Schneider, Ben Ross. (2010). Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization. En David Coen, Graham K. Wilson y Graham Wilson (eds.), *The Oxford Handbook of Business and Government* (pp. 307-329). New York: Oxford University Press.

Schneider, Ben Ross. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America; Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*. New York: Cambridge University Press.

Silva, Eduardo, y Rossi, Federico M. (Eds.). (2018). *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Silva, Eduardo. (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Van Cott, Donna Lee. (2005). *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wolff, Jonas. (2009). De-Idealizing the Democratic Civil Peace: On the Political Economy of Democratic Stabilisation and Pacification in Argentina and Ecuador. *Democratization*, 16 (5), 998-1026.

Wolff, Jonas. (2016). Business Power and the Politics of Post-Neoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 58 (2), 124-147.

Yashar, Deborah J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.



# Aportes para el estudio de las elites y el poder

Una propuesta metodológica a partir del caso de estudio de los clubes de categoría “unión” en Chile y Costa Rica

*Priscilla Villegas Arce*

■ Doi 10.54871/ca24d23r

## Introducción

Entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, América Latina atravesó una serie de transformaciones políticas, económicas y sociales como producto de la modernización. Esta se caracterizó por la incorporación definitiva de la región al mercado capitalista mundial y la clausura institucional del conflictivo periodo posindependencias, así como el inicio de procesos de urbanización, crecimiento demográfico e inmigración extranjera. Estas transformaciones dieron vida a una mayor complejización del entorno social urbano y las sociabilidades que de él se desprendieron; en este sentido las elites urbanas del siglo XX funcionaron como cocreadoras de las condiciones materiales que permitieron y perpetuaron su estatus bajo sistemas de exclusión y distinción manifiestas simbólicamente y materialmente.

La presente propuesta teórico-metodológica toma como objeto de estudio las elites residentes de la zona urbana de la primera mitad del siglo XX, con el propósito de rastrear los diferentes elementos



que componen los patrones de exclusión y distinción del grupo dentro de un espacio de socialización urbano. En esta línea se busca responder preguntas sobre la composición del grupo, sus orígenes sociales y vinculaciones patrimoniales, así como comprender los patrones de sociabilidad que permiten la transferencia del estatus.<sup>1</sup>

Como casos de estudio se exploran el Club de la Unión de Chile, fundado en 1864 y el Club Unión de Costa Rica, fundado en 1923. La categoría *Unión* corresponde a una categoría de clubes sociales que se establecen entre finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX en América Latina. Sobre estos clubes no se han encontrado investigaciones académicas que exploren la naturaleza de las instituciones de manera comparada, con lo que este texto pretende abrir una discusión sobre las posibilidades de análisis que permitiría la aplicación de los estudios comparativos a la investigación de los clubes sociales en América Latina desde la estructura de la institución, los individuos que participan del proyecto y las redes de poder que tejen dentro del centro social.

## **Dar forma a la investigación: ubicando el objeto de estudio**

La investigación enfocada en centros sociales debe partir de una ubicación espacio-temporal que permita comprender los elementos económicos, políticos y sociales con los que dialoga la fundación de estas instituciones. Se parte de un contexto de modernización espacial, que forma parte del proceso de transformación de las capitales de los países latinoamericanos, impulsados por las ideas del desarrollo urbano de inicios de siglo. Estas transformaciones marcaron la pauta de nuevas formas de diversión pública, de intercambio en las

<sup>1</sup> Este texto se apoya en el proceso de investigación de mi tesis de maestría, la cual se centra en el estudio de las elites urbanas que dirigen el proyecto de establecimiento del Club Unión en Costa Rica durante la primera mitad del siglo XX. La tesis se desarrolla en el Posgrado en Historia de la Universidad de Costa Rica.

relaciones y fomentaron la especialización del espacio alrededor del consumo y el trabajo.

Los centros sociales, entonces, nacen y se consolidan bajo un proyecto de modernización que impregna la estructura institucional. Existen distintas categorías de clubes, aquellos dedicados al ocio, aquellos dedicados al deporte o los enfocados a los negocios. Por lo que comprender los objetivos de la institución y su forma de estimular ciertas prácticas sociales permitirá comprender la *razón de ser* del proyecto al que se suman los socios.

Los clubes sociales son fundados como sociedades con objetivos sociales definidos. El propósito de la institución se establece en la constitución de la sociedad anónima, donde se establece la función interna y la división jerarquizada de los puestos administrativos. También se determina la base económica con la que inicia el proyecto y las responsabilidades de los fundadores en la distribución de las acciones. Este protocolo administrativo es el esqueleto del proyecto, indica una serie de relaciones fijas que perfila los roles de los sujetos según distintas categorías: fundadores, accionistas, socios comunes, reclutados, miembros de la Junta Directiva.

Cada uno de esos roles determina la capacidad de acción e influencia que posee un sujeto dentro de la red que componen los socios. Este juego de poder en el intercambio se atraviesa por la normativa interna y los estatutos que establecen un código de interacción permitido dentro del espacio. El conjunto de estas normas de interacción e intercambio explica la forma en la que los sujetos deciden utilizar el espacio para su beneficio (ganar poder, ganar contactos, acceder a información).

Empezar a interesarse por los clubes sociales como un proyecto que se ejecuta desde un grupo que sostiene intereses comunes, dirige la investigación a realizar preguntas más específicas sobre la composición del grupo que posee la iniciativa del proyecto y el interés detrás de su gestión. La atención por caracterizar al grupo que emprende el proyecto nos permite establecer una conexión en doble vía entre los centros sociales que institucionalizan las prácticas de intercambio

y vinculación que se estimulan en el espacio, y la naturaleza social de los grupos que intercambian y conectan en los clubes. El objetivo principal será comprender la manera en la que se generan una serie de pactos sociales entre las elites –nuevas y anteriores– para llevar a cabo el cumplimiento exitoso de sus proyectos sociales y económicos.

En este sentido, plantear un acercamiento al estudio de las elites a partir de sus centros de encuentro demanda la construcción de un enfoque teórico que contemple, por un lado, la caracterización del grupo, y por el otro, las pautas del espacio que delimitan sus formas de vinculación. Una revisión profunda sobre los patrones asociativos que se estimulan en el club, permite la comprensión compleja de la función del grupo.

De esta manera, se plantea un abordaje teórico-metodológico que permite aprovechar las particularidades del fenómeno en estudio, haciendo preguntas sobre la naturaleza de la institución y los procesos de selección para participar de ella, a fin de delinear los patrones de interacción que caracterizan al grupo. La posterior identificación de la biografía de los miembros permite triangular la información de los patrones de vinculación con su posición en la esfera social.

## **La propuesta de análisis: los clubes de categoría Unión**

El interés por explorar el Club de la Unión de Chile y el Club Unión de Costa Rica surge de la necesidad de establecer un acercamiento comparado para el estudio de la categoría de clubes *Unión*; la hipótesis que dirige la investigación es que la exploración de esta categoría de clubes permite comprender la manera en la que las elites latinoamericanas tejen estrategias de cohesión que no pasan por lo político-partidario o la directa participación estatal, por lo que profundizar en el rastreo de sus participantes permite elaborar una fotografía de las redes de poder que tejen las elites en momentos de tensión y reconfiguración política o crisis económica.

Hasta donde la investigación ha permitido identificar, el Club de la Unión de Chile es el primer club de categoría *Unión* que se establece en América Latina. En el año de 1925 la institución inaugura el edificio que continúa siendo su residencia en la ciudad de Santiago. Como parte de la celebración de su apertura y con el propósito de conmemorar sus orígenes y los objetivos que sostenían el proyecto, gestionaron la publicación de un “Álbum Social” (1925),<sup>2</sup> en el cual establece un recorrido por los fundadores y primeros socios que llevan a cabo el proyecto, así como los ideales de la sociedad que componen.

La publicación de este álbum coincide con la publicación del primer número de la revista *Álbum Social* (1925)<sup>3</sup> en Costa Rica. Su publicación debut estuvo dedicada a reseñar la importancia de los centros sociales y la celebración de la inauguración del Club Unión en el centro de la ciudad de San José. Esta publicación se centró en presentar a los miembros fundadores y su organización administrativa, así como en la discusión de la relevancia de los clubes sociales y los elementos que acompañaban su identidad: la elegancia, las buenas costumbres y el buen gusto.

Ambos documentos coinciden en el interés de funcionar como herramientas que permitan: (1) la generación de una identidad de grupo que estimule la cohesión y la confianza social entre los miembros; y, (2) la creación de contenido informativo que cumpliera un rol de divulgación fuera de las fronteras nacionales; interés sustentado

<sup>2</sup> En la sección “La significancia de esta obra” del *Álbum Social* del Club de la Unión de Santiago de Chile se establece: “La reputación de que disfruta el Club de la Unión de Santiago, y el prestigio que día a día va dando mayor realce a esa casa social, debía ser realzado, o, por lo menos, divulgado ampliamente en una obra que fuese a la vez exponente de su vida y sus intimidades, como asimismo de sus fines y la amplia labor social que ha realizado hasta el presente” (1925, s. p.).

<sup>3</sup> La revista *Álbum Social* de Costa Rica inicia su publicación indicando que: “Dedicamos este primer número de nuestra revista a conmemorar debidamente el esfuerzo más importante que ha gozado la sociedad de San José al fundar un club de la categoría del “Unión” que ha venido a llenar un inmenso vacío en la capital. [...] No como un lugar de placeres frívolos ni pasatiempos engañosos, sino como base para la legítima organización de una sociedad que debe de ser exponente principal de la categoría de nuestra civilización” (1925, p. 1).

en la idea de proyectar una sociedad “al nivel” del contexto marcado por los discursos de civilización y progreso. La utilidad de esta proyección internacional se encontraba directamente ligada al objetivo de estimular los lazos comerciales en el mercado internacional, vinculado al desarrollo de las economías dependientes.

Esta investigación parte de la lectura teórica de las desigualdades sociales como el conjunto de “relaciones asimétricas que necesitan ser reproducidas a través del tiempo mediante mecanismos de interacción pública y privada [...]” (Adelman y Hershberg, 2007, s. p). De este modo, el estudio de los mecanismos de perpetuación de poder empleado por las elites se convierte en el foco de la investigación con el interés de comprender la dirección de proyectos de las elites y sus estrategias de exclusión como una manera de aproximarse a la forma en la que las elites se cohesionan y pactan a lo interno de sus círculos para mantener y heredar poder, la riqueza y la influencia social.

Desde esta lectura, las elites responden a las transformaciones políticas y económicas de finales del siglo XIX e inicios del siglo XX con proyectos que estimulan la vinculación entre sectores económicos a partir de la generación de identidad y el objetivo de ampliar su capital social. Las formas en las que este proyecto se conjuga con mecanismos de exclusión y distinción del grupo de elite, se analiza a la luz de los orígenes sociales de sus miembros, elemento que ilustra la manera en la que distintos sectores económicamente productivos acuerdan participar de un mismo espacio para asegurar un buen desarrollo de sus intenciones económicas y políticas dentro de su país y del sector comercial.

## **La lectura de los aportes de la teoría social y la teoría económica para el estudio de clubes sociales**

La propuesta teórica mixta parte de tres precisiones hechas por Granovetter (1985) en su texto *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*: 1) la persecución de objetivos económicos va siempre acompañada de objetivos de naturaleza no económica

(sociabilidad, estatus, poder); 2) la acción económica, como toda acción, está inserta y desarrollada socialmente (vínculos que los individuos generan); y 3) las instituciones económicas son socialmente construidas, no naturalmente dadas.

Bajo estas premisas, hacer la lectura de un club social como una institución económica significa:

- i. Asumir la institución como un proyecto de un conjunto social limitado (exclusivo y excluyente) que persigue objetivos económicos a través de herramientas no económicas como la sociabilidad.
- ii. El carácter de empresa da a la gestión del proyecto un peso simbólico sobre sus dirigentes administrativos, por lo que la estructura interna del espacio es jerarquizada. La comprensión de esa estructura es clave para identificar el peso que brindan al espacio las figuras que dirigen el proyecto.
- iii. El proyecto como cohesionador de distintos sectores de poder –a través de una convocatoria común que a primeras luces es social (estatus)– dirige la atención sobre su estructura normativa y su creación de identidad como estrategia de legitimación. Esto refiere a la necesidad de comprender los patrones de vinculación, los ritos sociales y la identidad emergente de este espacio para las elites heterogéneas que vincula. Esto lo conoceremos como *pacto interelites*.

La discusión teórica sobre los diferentes enfoques que demanda la comprensión de un centro de carácter social pero que se rige por la Ley de Sociedades Mercantiles dirige inevitablemente a la generación de un enfoque teórico-metodológico que permita explorar:

1. El carácter empresarial y los objetivos económicos del grupo. La composición económica de los miembros y sus vínculos con los sistemas productivos, bajo el contexto liberal y el modelo agroexportador.

2. La función social del espacio y el poder simbólico. Los espacios de asociación son determinantes para la delimitación y la construcción identitaria de un grupo, por lo que el rastreo de las prácticas sociales forma parte de la evidencia empírica sobre las ideas, los discursos y el posicionamiento desde el que se reconocen las personas que participan del espacio.
3. La comunidad que compone el espacio. Para comprender la composición de la clase dominante es preciso identificar las carreras vitales de los individuos (prosopografía), lo que permite comprender el rol socio-económico que juegan en la sociedad.

Este enfoque se construye a partir de un diálogo en doble vía: por un lado, partiendo de los principios teóricos que sostienen la investigación sobre elites y poder; por el otro lado, a partir de la naturaleza documental del objeto de estudio, es decir, el tipo de documentación que produce –y que se ha conservado– de las instituciones que se investigan.

### ***Dimensión operacional de la propuesta metodológica***

Teniendo claro que el estudio de los clubes sociales se sustenta en la investigación de las elites y en la comprensión de sus mecanismos de acción, es posible empezar a trazar la manera en la que la evidencia empírica disponible se debe procesar para el éxito de la investigación planteada. Es con este motivo que se vuelve imperante la aplicación de una metodología que permita:

- Procesar de manera eficiente y codificada la información cualitativa recopilada en las carreras vitales de los socios (prosopografía).
- Identificar las relaciones que toman espacio entre la muestra de socios analizados y que, a su vez, permita dividir las relaciones basadas en atributos específicos como parentesco, área de influencia, periodo de junta directiva, reclutamiento, etc.

- Analizar la estructura institucional que forma el centro social, dirigiendo la comprensión del mismo hacia el peso de los vínculos que se generan (fuertes o débiles) y el peso del poder que los mismos representan dentro del proyecto.

Para lo anterior es necesario un primer proceso de familiarización con las fuentes. Esto no solo hace referencia a la búsqueda exhaustiva de vestigios que brinden información detallada sobre el objeto de estudio, sino a la identificación del tipo de información que contiene cada uno de los documentos hallados, la intención detrás del material producido, así como la relevancia y veracidad en la información contenida. En términos historiográficos, la correcta aplicación de la crítica interna y externa de las fuentes.

Al proceso de familiarización le sigue el de organización del contenido. Este paso hace referencia a un proceso natural de la investigación, en el cual se pone en valor la información que ahora se conoce contienen las fuentes. Inicialmente hacemos un proceso de agrupación temática, que permite: 1. Pensar las formas más eficientes de sistematización del contenido a la luz de las preguntas que estimulan la investigación; 2. Identificar tendencias argumentativas, repeticiones de fondo e ideas relevantes para el grupo según la diversidad de los documentos. Estas dos primeras etapas permiten bocetear las bases de datos necesarias de construir para la efectiva respuesta a las preguntas de investigación que han estimulado la búsqueda de información.

La información contenida en los distintos documentos identificados durante el proceso de investigación se presenta en diferentes lenguajes, según las características del documento, su público meta y su función social, legal o divulgativa. El establecimiento de las estrategias de sistematización según las categorías de análisis permite sintetizar los contenidos para agilizar el proceso de interpretación de los datos.

Para la segunda base de datos fue necesario organizar la información en función de los vínculos identificados en el proceso de familiarización con la documentación institucional. Prácticas como el



reclutamiento, la venta y traspaso de acciones, la pertenencia a la junta directiva o la permanencia en el largo plazo en la institución, fueron algunos de los comportamientos que se deseaban rastrear de la red de socios que fue organizándose entre 1923 y 1943.

El análisis de redes parte de la delimitación del tipo de relaciones que se establecen entre los actores de una red. Existen relaciones simétricas (no dirigidas) y relaciones asimétricas (dirigidas). Las primeras corresponden a tipos de relaciones no jerárquicas como relaciones de mutuo reconocimiento entre pares; las segundas corresponden a tipos de relaciones jerarquizadas, como empleador-empleado, emisor-receptor, reclutador-reclutado, etcétera. Estas relaciones, a su vez, pueden ser categorizadas en dicotómicas (existe o no relación; valores de 0 o 1) o valoradas (se puede cuantificar el grado de relación). Para cada caso los vínculos se establecen e interpretan a partir de los atributos, es decir, las propiedades de los actores, que serán definidos a partir de la naturaleza de la investigación en proceso (Faust, 1997).

Este sistema social relacional que se define según el objeto, puede presentarse en diferentes tipos de redes. Existen las redes unimodales, donde todos los actores son de un mismo tipo, por ejemplo, los trabajadores de una misma empresa; redes bimodales, compuestas por dos tipos de actores, por ejemplo, empresas-accionistas; y redes multimodales, en donde se sistematiza información de diversos tipos de actores, estos pueden ser homogéneos (del mismo tipo) o heterogéneos (distintos). Las redes de tipo bimodal permiten generar estudios de redes de afiliación o pertenencia, donde uno de los tipos de actores representan acontecimientos asociados a subconjuntos de actores de otro tipo, por ejemplo una red de personas relacionadas a los clubes sociales a los que pertenecen, en dicho caso sería posible trazar los vínculos entre miembros y clubes, miembros y miembros (de participación en bajo mismas membresías) o clubes y clubes, rastreando nexos entre instituciones, y así sucesivamente (Faust, 1997).

Para el estudio del Club Unión se establecieron redes de afiliación bajo tres tipos de vínculos: reclutamiento, pertenencia a las áreas de influencia y participación de juntas directivas. Es posible ejemplificar

la organización de las matrices de relación a partir del segundo tipo de vínculo. La pertenencia a las áreas de influencia se establece en una relación socio-área, de esta manera tenemos un conjunto de actores (socios) denotados como  $N=\{n_1, n_2, \dots, n_{100}\}$ , y un conjunto de eventos (área de influencia<sup>4</sup>) denotados por  $M=\{m_1, m_2, \dots, m_6\}$ . La relación entre actores y eventos se organiza en una matriz de afiliación como la representada en el Tabla. 1. Esta matriz es denotada por  $A=[aik]$ , que muestra la afiliación entre los eventos y los actores. Un “1” en la fila  $i$ , columna  $k$  de  $A$  indica que el acto  $n_i$  está afiliado con el evento  $m_k$ . La Tabla 2. representa una matriz unimodal de comembersía de actores. Esta matriz, denotada por  $XN$ , indica el número de áreas compartidas por cada par de actores. La Tabla 3 ejemplifica una matriz unimodal de sobreposición de eventos, denotada por  $XM$  que indica la cantidad de actores compartidos por cada par de áreas de influencia.

*Tabla 1. Matriz de red de afiliación*

	$m_1=$ agroindustria	$m_2=$ política	...	$m_6=$ comercio
$n_1=$ Oscar Rhormoser	1	1		1
$n_2=$ Alfredo Mata	1	0		0
$n_3=$ Jorge Hine	1	0		1
$n_4=$ Enrique Wollenweber	0	0		1
...				
$n_{100}=$ Stanley A. Lindo	1	0		1

<sup>4</sup> Para esta investigación se establecieron seis categorías para las áreas de influencia: agroindustrial, comercial, empresarial, político, sector público o financiero. Es por esta razón que existe un conjunto de  $m_1$  a  $m_6$ . Esto se profundiza en la sección de “Categorías de análisis”.

*Tabla 2. Matriz de red de comembresía*

	$n_1$	$n_2$	$n_3$	$n_4$
$n_1$	3	1	2	1
$n_2$	1	1	1	0
$n_3$	2	1	2	1
$n_4$	1	0	1	1
...				
$n_{100}$	2	1	2	2

*Tabla 3. Matriz de sobreposición de eventos*

	$m_1$	$m_2$	...	$m_6$
$m_1$	4	2		1
$m_2$	2	1		1
...				
$m_6$	1	1		4

Para poder ejecutar la metodología propuesta es necesario establecer una serie de categorías de análisis que permitan la sistematización de la información. La naturaleza de las fuentes que permiten el acercamiento al estudio de los clubes sociales estimula la búsqueda de mecanismos de organización de los datos que permita codificar la información cualitativa para comprender los diferentes datos como conjuntos que faciliten el análisis del universo social para responder las preguntas de la investigación.

***Categorías de análisis***

Con el objetivo de satisfacer las demandas del objeto de estudio establecido (elites urbanas-clubes sociales) se proponen tres categorías de análisis que permitan el análisis del universo en estudio (Club Unión) en distintos niveles. La delimitación de cada una de estas categorías surge de la clasificación recopilada a partir de la aplicación de la prosopografía; la construcción de una biografía colectiva de los sujetos, permite sistematizar la información según las categorías establecidas.

- a. *Orígenes sociales*: refiere a la reconstrucción biográfica y patrimonial de la comunidad en estudio, con el fin de identificar la herencia de poder a partir de su historia familiar.
- b. *Áreas de influencia*: refiere a la recopilación y categorización de información sobre la composición de las elites a partir de su vinculación al sector agroindustrial, comercial, empresarial, político, sector público o financiero.
- c. *Estructuras de poder*: surge de la identificación de los vínculos, flujos y composiciones del poder (que ya las áreas de influencia han permitido identificar) a partir de la aplicación del análisis de redes.

## **Hacia el siglo XX: un acercamiento al panorama político y económico del periodo para Costa Rica y Chile**

América del Sur presencié la fundación de clubes políticos y sociales desde la segunda mitad del siglo XIX. Estos centros funcionaron como espacios privados de sociabilidad y como plataformas de exteriorización social, pues “las prácticas y conductas que buscan arraigar en sus socios aspiran a subrayar su posición encumbrada frente al conjunto” (Losada, 2006, p. 547).

La categoría *Unión* tenía por objetivo estimular la cercanía entre diferentes sectores de las elites: industriales-mineros, políticos e importadores-comerciantes. En Santiago de Chile, se funda el Club de la Unión el 8 de Julio de 1864, “con la idea de crear un espacio para la tolerancia y el entendimiento de los hombres de distintas corrientes, [...] donde [...] se han reunido generaciones de destacados hombres de negocios, industriales, profesionales, políticos y diplomáticos a debatir importantes acontecimientos tanto nacionales como internacionales” (El club, s. f.).

Desde el siglo XIX, como parte del proceso de modernización y el auge de los estados liberales, las sociedades presenciaron mutaciones en los estilos de vida, marcados principalmente por la europeización de las costumbres y el consumo conspicuo. Las elites, ante los cambios en la vía internacional y el panorama de la inserción comercial al mercado mundial, gozaron de gran estabilidad económica, potenciando su presencia comercial y su injerencia en la importación de productos que potenciaran y satisficieran las sofisticadas pautas la vida y de consumo de la misma (Hora y Losada, p. 613).

Esta realidad permitió el desarrollo de los centros urbanos y los cambios en las interrelaciones sociales, por lo que, desde las nuevas prácticas de encuentro y los discursos de distinción, las elites crearán nuevos espacios que estimulen su comunicación para el consenso en la búsqueda de objetivos económicos. Esto lo conocemos como pacto *intere elites*. El acercamiento al estudio de caso permite ubicar las estrategias y herramientas utilizadas para el cumplimiento de dichos objetivos.

### ***Una lectura del contexto que estimula la idea de necesidad de los centros sociales: el caso de Costa Rica y Chile***

Para ambos países en estudio, la llegada del siglo XX marcaría un nuevo panorama político, económico y social, las elites consolidadas a finales del siglo XIX se enfrentan a un proceso de incipiente de diversificación económica, aumentos demográficos, organización gremial y cambios en la cultura de consumo y el trabajo. Esta realidad estimuló la generación de estrategias por parte de las elites para mantener y aumentar su poder, adaptándose a las transformaciones de la estructura del Estado. En Chile, el descrédito del discurso oligárquico tradicional ya se presenciaba desde finales del siglo XIX, las luchas por la convertibilidad monetaria, los roces con la Iglesia y las disputas electorales habían debilitado la cohesión hegemónica de final de siglo (Salazar y Pinto, 2002, p. 49). En el caso de Costa Rica, la crisis del modelo oligárquico-patrimonial fue paralelo a la deslegitimación del modelo agroexportador, debido a la toma de consciencia

del intercambio desigual y de la debilidad económica del sistema dependiente (Morales, 1995, p. 111).

Este modelo sostenido inicialmente por la oligarquía, y bajo la lógica de concentración de capitales, generó grandes desigualdades en la región debido a la concentración de las actividades productivas en pocas manos, el acceso a la tierra como un bien restringido y la proletarianización conforme el desarrollo de los centros urbanos. Esto se evidencia producto de diversas manifestaciones de descontento social que se acentuaron a partir de la década de 1910 debido al inicio de un relativo cuestionamiento al modelo económico, sobre el modelo agroexportador, y el político, con respecto a la hegemonía de los oligarcas y el carácter no interventor del Estado (Salazar, 1995, p. 17). La puesta en debate sobre las disconformidades del modelo político y económico resultarían en la organización, paulatinamente consolidada, de los trabajadores, tanto en sociedades mutualistas como en sindicatos.

La canalización a través del descontento promulgó una serie de cambios y variaciones en la manera de concebir el Estado. A su vez, las elites tradicionalmente hegemónicas se veían afectadas por la crisis de las economías primario-exportadoras desde la misma década, lo que supone que ambas transformaciones en la dinámica económica y social suponía cambios estructurales en la manera de concebir la dirección de los estados en estudio.

Las elites costarricenses se enfrentaban a una serie de reformas electorales que daban pie a nuevas maneras de concebir la cultura política del país, enfatizando en el ideal de la democracia y su mejoramiento. Luego de un primer intento reformista, durante la administración de Alfredo González Flores (1914-1917), se da paso a una dictadura carente de legitimidad tanto interna como externa, encabezada por Federico Tinoco Granados, quien era ministro de Guerra y Marina durante la administración de Flores (Salazar, 1995, p. 97).

Esta situación aunada a profundos problemas fiscales, así como la suma de problemas económicos a nivel internacional generó que las elites que habían impulsado a Tinoco a tomar el poder le quitaran su apoyo. El derrocamiento de la dictadura se llevaría a cabo a través

de la conocida Revolución del Sapoá que se fundaba bajo el objetivo de restaurar la democracia liberal y mantener el orden constitucional. Esta revolución fue un movimiento armado que se organizó desde Nicaragua, inicialmente jefada por Julio Acosta, quien asumiría la presidencia tras las elecciones de 1919 (Salazar, 1995, pp. 81-83).

Julio Acosta fue apoyado por los grupos de elite que deseaban la reactivación de la economía y la vuelta constitucional a la democracia liberal. Su llegada como representante del restablecimiento del orden democrático liberal no interventor del Estado y la sucesión de Ricardo Jiménez, coincide con el momento de establecimiento del Club Unión.

El caso chileno no se encuentra lejano a esta realidad, la crisis presenciada en la década de 1910 y acentuada durante la década de 1920, sacudió el predominio económico de las burguesías agro-financiero-comerciales (Cavarozzi, 1978, p. 231). Desde finales del siglo XIX y hasta la década de 1910 –conocido como “periodo Parlamentario”– el país había atravesado un proceso de reestructuración basada principalmente en el desplazamiento de la aristocracia, quienes se encontraban en una crisis de legitimidad y representatividad.

Como consecuencia de la ilegitimidad social de la manera en la que se diría y se distribuía el poder en Chile, sucedió una paulatina expansión del movimiento obrero y estudiantil. Que se acentuaban conforme la pérdida popular de la tradición política. Inestabilidad que fue acompañada, de manera paralela, a las crisis económicas que debilitaban en mayor medida al grupo hegemónico de poder.

Bajo este contexto, la oligarquía liberal, “conservadora en lo política, libertaria en las luchas congresistas, árbitro de la cultura y la elegancia, agraria y abierta al comercio exterior” (Salazar y Pinto, 2002, p. 39), iniciaba a presenciar un desequilibrio en el poder que sin contrariedades habían dominado desde 1830. La inestabilidad económica y el vacío en políticas sociales generan una polarización social que, bajo diversas causas, legitimaban la iniciativa de cambio político y estructural. El ascenso de las clases medias, las clases populares y algunos burgueses aventurados a contrariar el modelo, generaban grandes críticas al modelo de Estado, generando así, tras la

década de 1920, la búsqueda de cohesión entre elites agrarias, mineras, industriales o financieras (Salazar y Pinto, 2002, p. 40).

Este sería el panorama de contexto social y política al que se enfrentaría Arturo Alessandri Palma, con alta efervescencia social, con una creciente organización popular, pero sin que ello se traduzca en un desplazamiento de las elites y una transformación estructural del acceso al poder. Los procesos acontecidos en ambos países analizados no responden únicamente a coyunturas interna, sino al reflejo de una inicial crisis a la república liberal, el estado oligárquico y el modelo agroexportador, que generaba en ambos países un agotamiento de la elite política e impulsaba a una reinención de la misma y de sus conexiones para perpetuar su injerencia en el poder.

Ambos clubes Unión, funcionan como proyectos de cohesión social utilizados por las elites para asegurar el diálogo entre los sectores económicos, en un contexto de tensiones políticas por la búsqueda de la restitución de modelo liberal del siglo XIX frente al progresivo cambio reformista. Los clubes en estudio cobran importancia dentro del desarrollo de la historia de los países latinoamericanos, pues funcionan como espacios de reflejo y perpetuación de las desigualdades sociales a partir de la construcción del *nosotros* y la exclusión *del otro*.

La socióloga Diana Kendall (2008) dirá que existe una “necesidad de comprender cómo las elites utilizan el mundo de los clubes exclusivos como su santuario privado para el entretenimiento, para dirigir sus negocios y para estimular y optimizar su capital social.” (p. 1). La propuesta de estudio de estos clubes latinoamericanos estimula la idea de que el análisis de los centros sociales y sus estrategias de exclusión funcionan para ubicar la manera en la que la pertenencia al club es una estrategia de perpetuidad del poder en sí misma.

### ***Un acercamiento al estudio de los álbumes sociales***

Bajo el ideal de reconocerse e identificarse, los miembros de estos clubes resaltan las actitudes cívicas y las ventajas políticas que la pertenencia a los clubes fomenta. Señalan que el club, después de



la prensa, se había convertido en el medio más efectivo de comunicación, donde se difundía “el más reciente suceso, la actualidad más palpitante”, funcionando como “un centro de intercambio de ideas” (*Álbum Social*, 1925, p. 3).

Ese era el principal sentir de la ventaja política, el intercambio de ideas de los hombres cultos, con incidencia política y al tanto de las noticias de internacionales por el interés comercial; así como de hombres de las letras, instruidos en la cultura literaria. Como parte de los “Antecedentes preliminares” el Club de la Unión de Chile abordaba la función del centro social acuñando que:

Puede decirse que las vinculaciones sociales, tan necesarias para fortalecer el espíritu público de la sociedad organizada y darle la consistencia sólida, ha comenzado a ampliarse rápidamente en Chile solo desde la época en que un grupo de hombres distinguidos y patriotas conoció la necesidad de organizarse y formar parte de una casa común para cambiar ideas, pasar ratos de solaz, estrechar sus propias relaciones y actuar en común para el triunfo de sus ideas. (*Álbum del Club de la Unión*, 1925)

Por su parte, el Club Unión de Costa Rica destacaba que en sus instalaciones:

[...] se reúnen hombres de las más opuestas tendencias, se exponen en la tibia camaradería de una conversación las más atrevidas ideas, y de lo que pudo haber sido solo un pasatiempo, puede surgir a veces la idea definitiva, o al menos el intercambio necesario para que en otro ambiente y en otras actividades brote el rayo de luz que ilumine el problema. (*Álbum Social*, 1925, p. 4)

La idea principal de los clubes *Unión* fue reunir a las personas distinguidas que poseyeran intereses y formación en temas políticos, económicos y culturales, donde las diferencias ideológicas puedan encauzarse en convenios beneficios para todas las partes. Este beneficio se potencia cuando la selectividad del ingreso a su centro de encuentro, se conjuga con la intimidad del espacio, para establecer

vínculos más sólidos que permitan “la ventaja de la unión de los afectos, de la que tienen que surgir, irremisiblemente, la sociedad mejor, la sociedad con miras más amplias y de más provechosas tendencias” (*Álbum Social*, 1925, p. 4).

Esta sería la ventaja social que, a partir de la cercanía, el debate y la solución conjunta, genera la sociedad con distinción. La presentación de los estatutos de ambos clubes en los álbumes sociales, son fundamentales para dejar claro cuáles son las intenciones sociales del centro, y con cuáles personas y dinámicas se encontrarían si se deseara ingresar, aludiendo a que “ellos no solo son la reglamentación muy íntima del club, sino que imponen reglas de conducta y aplican apenas para quienes las infrinjan todo lo cual es decoro y buena tendencia” (*Álbum Social*, 1925, p. 17). Los estatutos fijan importantes normas sociales, bajo las cuales se pretende controlar quiénes y cómo deben ejecutar las relaciones a lo interno pero que además permita refinar el sector social que en él ocurre, pues “un centro de esta naturaleza lleva consigo aparejado un afán de mejorar las costumbres de un país y de hacer cada día más digna una sociedad” (Incidencias en la vida del club, *Álbum del Club de la Unión*, s. p.)

Este tipo de clubes funcionan como *clubes exclusivos de membresía*, que establecen dentro de sus lineamientos administrativos una serie de requisitos necesarios para la participación de este espacio, de esta manera se establece la necesidad de un capital económico que asegure la capacidad de pago continua de los miembros y al mismo tiempo se establecen una serie pautas para el proceso de postulación de ingreso. Esta realidad dirige la atención a dos elementos esenciales de la participación de la institución: el reclutamiento inicial de venta de acciones para gestionar el proyecto y la recomendación de socios para el ingreso posterior. Ambas relaciones que se establecen entre los miembros y posibles prospectos para el club, brindan información sobre los patrones de escrutinio social a los que se someten los individuos para ser considerados dentro del mundo social exclusivo de los clubes de elites.

El reclutamiento, pensando desde su sentido social, imprime sobre los sujetos selectos una serie de capital simbólico que dialoga con las ideas de selectividad y exclusividad de la institución. Así como funciona como indicador de los distintos sectores de poder que vincula el socio fundador al proyecto en construcción con sus socios. Las relaciones que se tejen desde esta vinculación son jerárquicas, y se entienden a partir de los lazos débiles y fuertes que cada individuo mantenga con respecto a la red (Prell, 2012).

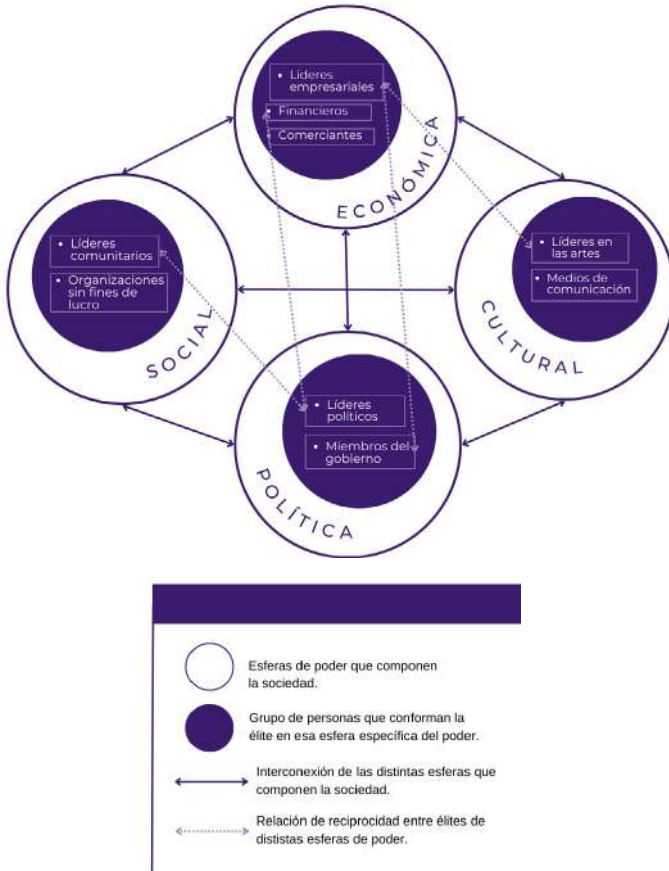
La unidad fuera de lo político-partidario, mucho más vinculante e íntima, permitía la conexión y pacto para proyectos futuros, entre la diversificación de las elites del momento, exportadores primarios, financieros, comerciantes y la naciente y fortalecida elite industrial. La manera en la que las elites que habían presenciado su bonanza con los otros sectores de poder y así cada vínculo cosechado, significaba un contacto de asistencia en proyectos económicos venideros.

Esta es la premisa que se señala cuando en la sección “Las fiestas sociales” (*Álbum Social*, 1925) se indica que en el Club “las señoritas, los caballeros, las señoras, podrán encontrar refugio agradabilísimo [...] en la seguridad de no tener contrariedades que se sufren en los lugares públicos” (p. 17). Esta idea de ser un espacio diferente con personas que no pertenecen al común, se refuerza cuando introduce la sección de la presentación de socios e indican: “En ellas [las biografías] queremos también poner nuestro orgullo patriótico, o sea hacer resaltar los méritos de las personas que forman este club, en la seguridad de que con ellos cumplimos con nuestra sociedad” (*Álbum Social*, 1925, p. 3).

El éxito de estos espacios, recae en el reconocimiento de los sujetos que participan de la institución, por lo que se sustenta en la legitimidad respaldada por el prestigio y el honor que debía suponer un centro de esta naturaleza. La manera en la que se proyecte el club a través de la revista sería fundamental para este hecho. Las revistas se construyen como un sujeto que presenta un conjunto de objetos, los cuales -desde una posición de autoridad- se permite valorar y juzgar. Este material se desarrolla con la base del conocimiento del público al que se desee satisfacer, un destinatario ideológico y social, así la

“legitimidad que asume un valor normativo [el discurso] tiende a dirigir y organizar la respuesta del destinatario (la sociedad)” (Ovares, 1994, p. 127). Esto determina que los mensajes emitidos y los contenidos, tienen una recepción y significación distinta de la que adquirirían por otros públicos con otros espacios y contextos.

*Diagrama 1. Representación de las interconexiones del poder y la elite en la sociedad*



Fuente: elaboración propia (Villegas, 2023).

En el diagrama anterior se representa la composición de la sociedad en cuatro esferas, la unión de estas representa la influencia que cada área posee en las demás. Cada una posee un grupo de elite que concentra su poder de influencia en dicha esfera. Ese grupo de elite está compuesto de sujetos que que participan de distintos acuerdos, proyectos o espacios que les permiten establecer vínculos con sujetos cuyo poder de influencia se encuentra concentrado en una esfera distinta. Al conseguir una conexión con el sujeto, adquieren una conexión con la esfera que el otro representa.

Las flechas discontinuas indican la reciprocidad que reflejan las interrelaciones entre los sujetos dentro de cada esfera. Por ejemplo, los líderes empresariales podrían generar estrategias de asociación con líderes políticos para promover políticas favorables para las empresas, y los líderes culturales podrían asociarse con líderes sociales para movilizar en causas sociales importantes. En conjunto, este diagrama ilustra la naturaleza compleja y multifacética del poder y la elite en la sociedad moderna.

Las relaciones que permiten el intercambio, se basan en la expansión del capital social. Estas se basan en el principio de confianza social, que refiere a la capacidad que un grupo posee para concebirse como dignos de confianza a partir del reconocimiento mutuo dentro un grupo (Herrerros, 2004). Esta capacidad es generalmente dada a partir de la participación en asociaciones, las cuales se robustecen de normas de reciprocidad que potencian el desarrollo de la confianza social (Putnam, 1995).

Pertenecer a un grupo delimitado de personas, asociadas bajo una normativa por la que se rige el grupo a relacionarse –las normativas son distintas según sea familia, amigo, colegas, etcétera, y las normativas pueden ser implícitas en la relación o dirigidas vía un documento legal– permite, que si bien no se conocen directamente todos los miembros, se reconozcan como parte de un grupo que cumple un proceso de selección para poder ser parte del grupo y, que por tanto, se considere que poseen incluso una moral similar. La identificación

imaginada de la pertenencia a un grupo común es lo que permite el desarrollo de la confianza social.

La motivación de la pertenencia a formas institucionalizadas de socialización, surge del interés de los sujetos que participan a acceder a un rango más amplio del poder a través de las conexiones estratégicas; a esto se denominará inversión en el capital social. Como se ha indicado antes, el capital social se comprende como una serie de recursos que resultan y se acumulan de la relación interconectada de seres que conforman un mismo grupo social. Esta conexión puede ser definida a partir de la inversión en relaciones sociales de los individuos de la red –la cual se encuentra compuesta por las personas que un individuo conoce–, con el fin de adquirir ciertas ventajas al participar o ser parte del círculo social (García-Valdecasas, 2011). La importancia en la inversión de este capital, se debe al impacto que genera la amplitud de la red. La correcta inversión y utilización de los recursos que ofrece una red podrá ser determinante para el éxito que se desee alcanzar por medio de esta.

La función de las conexiones debe ser comprendida como una evidencia de las motivaciones que los sujetos poseen en estimular su rango de influencia, las cuales encausan a través del establecimiento de socios estratégicos que les permitan el aumento de su riqueza, al mismo tiempo que crean medios de cooperación interclase para asegurarse la perpetuidad de ese poder en la larga duración. Evidencia de esto son las conocidas estrategias de endogamia de clase, estimuladas a partir de los acuerdos maritales, o visto de otro modo, a partir de la practica restrictiva de la socialización, que provoca la reducción de prospectos y el establecimiento de un patrón cultural del matrimonio directamente relacionado a la idea de un contrato que no solo beneficia a la pareja, sino que supone que los beneficios se extienden a sus familias y sus apellidos.

Otras figuras legales como la herencia permiten identificar los recursos que utilizan las elites para asegurar su poder en la larga data; la herencia según los casos explorados nos permite pensar en a quién se le permite el acceso a los vínculos en razón de quién lo

posiciona en la red. Un ejemplo de esto ubicado en los casos de estudio es la herencia de acciones. Los clubes sociales de negocios fueron concebidos como clubes masculinos, por lo que los socios accionistas podían heredar su vínculo con los centros sociales únicamente a un sucesor masculino; dentro de la misma normativa, atienden el problema que suponía que su descendencia estuviera conformada solo por hijas mujeres, por lo que dispusieron que sus yernos (bajo contracción marital) eran considerados en la misma categoría que un hijo biológico, adquiriendo el derecho de la herencia y permitiendo a los herederos el seguro de su influencia *post mortem* (Estatutos del Club Unión, 1923).

La misma estrategia restrictiva de los espacios determina la exclusión de una serie de grupos de sujetos que al no ser considerados beneficiosos para construcción y concentración de capitales, se les prohíbe –en términos prácticos– el acceso a las conexiones que permiten una influencia extendida en la sociedad (económica, política, social y cultural). El estudio de los nexos y los procesos de exclusión que estimulan los centros sociales de membresía, permite abordar las estrategias de concentración de la riqueza y el poder desde prácticas que han sido omitidas para el estudio de las desigualdades.

Podemos empezar a repensar el mismo concepto de riqueza y explorar la manera en la que las elites estimulan por medio de prácticas distintas, privadas y discretas, la concentración de una riqueza material y simbólica pensada para la creación de una influencia que sostiene en la larga duración a partir de los nexos y la herencia. Sus estrategias de encuentro y cohesión velan por la manutención del *estatus quo*, previendo cambios sobre la realidad económica y de libre mercado, sobre las “buenas costumbres” entendidas desde un marco moral burgués que se alinea con filosofía económica de libre mercado; sobre las mismas nociones patriarcales de la norma social, entendiendo la perpetuidad de la jerarquía y exclusión por género en la misma herencia del poder y la influencia, sin mencionar la exclusión por temas de orientación sexual o racialización.

Por supuesto que no dejaremos de lado la forma en la que los vínculos comerciales y empresariales –su influencia en cada una de estas áreas– permiten ubicar a las elites económicas que dominan los intercambios comerciales y el desarrollo empresarial de los estados, pero es necesario reflexionar sobre la manera en la que su posibilidad material está estrictamente ligada a una serie de factores no económicos que les permite la negociación, la evasión de controles estatales o inclusive la influencia en la política pública en función de sus beneficios.

## **Consideraciones finales**

La exploración de los casos y la propuesta teórico-metodológica se orienta hacia el incentivo de la investigación de las elites en función de los espacios cerrados a los que pertenecen, desde donde se construyen y se conocen las elites urbanas. La exploración permite identificar la necesidad de un abordaje pluridimensional que contemple la institución, los sujetos y los lazos, a fin de reconstruir un panorama asociativo que, a luz del contexto social, permite la reconstrucción de patrones de asociación e influencia, fundamentales para la comprensión de la acción de las elites en los diferentes planos económicos, políticos y sociales.

Las elites han hecho uso de una serie de estrategias de distinción y segregación del grupo con el fin de legitimar las ideas de selectividad de sus miembros. Los clubes sociales de membresía, por naturaleza, funcionan a través de prácticas distintas y distintivas que se generan a partir de esquemas clasificatorios, definiendo las características necesarias que deben cumplir los sujetos para pertenecer al espacio. Elementos que se transmutan simbólicamente a quienes habiten el espacio.

Los clubes de categoría “unión” partieron de un principio cohesionador, como producto de un contexto marcado por la crisis del poder y las transformaciones socio-económicas y político-electoral de



finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. El auge económico estimulado por el ingreso al mercado internacional, las transformaciones del discurso dirigido al progreso de los países latinoamericanos y la ampliación de los espacios de inversión como producto de estas transformaciones, propiciaron la heterogenización de los sectores económicamente poderosos, alimentando la idea de necesidad de concentrar los grupos de elites del periodo en un solo lugar, con el fin de asegurar una canal de comunicación institucionalizado que permitiera la perpetuidad del estatus.

Es necesario adoptar una visión transnacional del problema de investigación, por un lado, debido a la necesidad de resaltar la naturaleza móvil de las elites en cuestión y su tendencia a estar vinculadas a redes de poder que trascienden la existencia del Estado-nación; y por el otro, como respuesta a la necesidad de poner en perspectiva el estudio de caso de un club que pertenece a la categoría “unión”, una categoría de clubes sociales que tomó espacio en distintos países de América Latina y que tuvieron patrones semejantes de cohesión en distintos contextos urbanos de sus localidades.

Esta distinción permite la restricción del encuentro, delinea los valores sociales burgueses que alimentan el espíritu civilizatorio y potencia el roce con personas “preparadas para la vida social” de cuyas redes sociales y económicas se alimentan recíprocamente para alcanzar sus objetivos y aspiraciones de negocios. Es por esta razón que se torna fundamental conocer quiénes compusieron este centro social, cuáles son sus orígenes sociales, con cuáles áreas de influencia mantienen relación al momento de creación de los clubes y cómo se configura la cohesión de los sectores involucrados para la primera mitad del siglo XX.

Estudiar a las elites –en plural–, los sujetos que componen el grupo y sus formas de utilizar los recursos no económicos para generar y concentrar riqueza, se vuelve un tema prioritario para subsanar un vacío en la investigación sobre las desigualdades, al posicionar un complejización del poder, superando la variable única dinero-patrimonios y ampliando el estudio del poder al conjunto de caracteres

que componen los lazos sociales inter-elite, y la manera en la que estos aseguran para sus miembros, la permanencia del poder construido y heredado.

## **Bibliografía**

Adelman, Jeremy y Hershberg, Eric (abril de 2007). Desigualdades paradójicas: Ciencias Sociales, Sociedad e Instituciones en América Latina. En *Observatory of Structures and Institutions of Inequality in Latin America*. Center of Latin American Studies, University of Miami. *Working Papers*, (2).

Cavarozzi, Marcelo. (1978). El orden oligárquico en Chile, 1880-1940. *Desarrollo Económico*, 18 (70), 231-263.

Club de la Unión, Chile. (s. f.). El club. [Reseña histórica de la institución]. <https://www.clubdelaunion.cl/> [Consulta del 13 de septiembre del 2018].

Faust, Katherine. (1997). Centrality in affiliation networks. *Social Networks*, 19, 157-19.

García-Valdecasas, José Ignacio. (2011). Una Definición Estructural de Capital Social. *Redes: Revista Hispana Para El Análisis de Redes Sociales*, 20 (6), 132-60. <https://doi.org/10.5565/REV/REDES.411>, 141

Herreros, Francisco. (2004). ¿Por qué confiar? Formas de Creación de Confianza Social. *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (4), 605-26. <http://www.jstor.org/stable/3541411>.

Hora, Roy y Losada, Leonado. (2011). Clases Altas y Medias En La Argentina, 1880-1930. Notas Para Una Agenda de Investigación. *Desarrollo Económico*, 50 (200), 611-30. <https://doi.org/10.2307/41408183>

Losada, Leandro. (2006). Sociabilidad, Distinción y Alta Sociedad En Buenos Aires: Los Clubes de La Elite Porteña (1880-1930). *Desarrollo Económico*, 45 (180), 547-572. <http://www.jstor.org.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr:2048/stable/pdf/3655880.pdf?refreqid=excelsior%3A80fd6ab8beb1d05549a56c8b36487a8f>

Morales, Gerardo. (1995). *Cultura oligárquica y nueva intelectualidad en Costa Rica: 1880-1914*. Costa Rica: EUNA

Ovares, Flora. (1994). *Literatura de kiosko. Revistas literarias de Costa Rica 1890-1990*. Costa Rica: EUCR

Prell, Christina (2012). *Social Network Analysis. History, Theory & Methodology*. United States of America: SAGE Publication Inc.

Putnam, Robert D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6 (1), 65-78. <http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/assoc/bowling.html>

Salazar, Gabriel y Pinto, Julio. (2002). *Historia Contemporánea de Chile II: Actores, identidad y movimiento*. Chile: LOM

Salazar, Jorge Mario (1995). *Crisis liberal y Estado Reformista. Análisis político-electoral 1914-1949*. Costa Rica: EUCR

**Y los Estados, ¿qué pueden  
hacer para incidir en la  
(des)concentración  
de la riqueza?**



# Cuando las izquierdas reformaron el Estado

Regulacionismo, derechos sociales y derechos políticos en el experimento ecuatoriano entre las democracias indoamericanas (1923-1946)

*Valeria Coronel*

■ Doi10.54871/ca24d24r

El trabajo interdisciplinario en sociología histórica y comparativa ha tenido en América Latina uno de sus capítulos más influyentes para la teoría social moderna y contemporánea. En dos ciclos de crisis mundial, la década del treinta y la del setenta, la sociología histórica latinoamericana produjo una consistente obra sobre la relación entre crisis, desigualdad material (clases sociales) y democracia. En ambos ciclos se discutió sobre la organización política del campo popular y se elaboró en torno al concepto histórico de revoluciones latinoamericanas asociado al de soberanía popular, con lo cual se observaron nuevos ciclos de disputa social que dieron forma a Estados sustentados sobre pactos plebiscitarios que pusieron en jaque a los modelos oligárquicos. También se estudiaron las alternativas autoritarias para transitar la crisis que tuvieron lugar en el continente.

Entre los ciclos que destaca esta literatura se encuentra el de la crisis mundial de entreguerras. Entonces los modelos republicanos se resquebrajaron y evolucionaron ante una ampliación significativa de la organización política popular y el surgimiento de movimientos

políticos que la integraron. Las izquierdas, los populismos y los autoritarismos, todos compitieron por integrar el problema de las clases sociales dentro de sus convocatorias y orientaron programas estatales de intervención en la economía. Estas reformas configuran una estatalidad que se reconoce como estatalidad previsionista, como Estado nacional-social, al origen de los regímenes de bienestar. En el centro de esta transformación está el hecho de que los movimientos políticos provistos de nuevas presiones desde abajo apuntalaron arreglos estatales que obligaron al capital y la riqueza a establecer compromisos con la reproducción social en su conjunto o a responder de forma segmentada pero estratégica a estas demandas.

Nuestro trabajo aborda el proceso ecuatoriano entre los años veinte y el fin de la década del cuarenta. Proponemos observar este como uno de los casos del continente en los que apuntaló una experiencia de estatalidad de orientación regulacionista frente a la riqueza. Se trató de una reforma promovida por una izquierda heterodoxa y de compleja base popular. Observamos la politización del problema de la crisis, reconstruimos la formación de las izquierdas y mapeamos en la reforma del Estado a lo largo de más de dos décadas. Leemos el modo en el que se gestionaron programas de regulación sobre la renta y el capital, sobre las formas del trabajo en una sociedad estructuralmente heterogénea. Observamos en este marco la relación entre contienda, regulacionismo y el problema de los derechos sociales en el Ecuador.

La escuela latinoamericana ha hecho algunas contribuciones significativas al debate de la sociología histórica sobre la formación del capitalismo (Brenner, 1985; Sweezy, 1978; Federicci, 2015), al de las trayectorias democráticas, autoritarias y socialistas en la formación del Estado moderno (Moore, 2002), y al estudio sobre las vías de formación de los regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 1990). La literatura de este continente ha estudiado las acciones descorporativizadoras de las primeras repúblicas que afectaron a la posesión colectiva y los bienes comunes. El concepto de Estados terratenientes y oligárquicos ha hecho mención específica al ataque a bienes

colectivos y a la vez la protección ofrecida por determinadas formas estatales históricas a los intereses de las elites y su visión de la riqueza (Bonilla, 1994 y 1995; Drinot, 2011).

La literatura incluye así mismo una gama de estudios sobre la emergencia de los regímenes de bienestar formados durante las décadas de la crisis mundial de entreguerras. Existe claridad sobre la formación en el siglo XX de discursos y políticas nacionalistas frente al capital transnacional, el petróleo, las minas, las frutícolas entre otras empresas, durante la crisis de entreguerras; los estudios sobre los regímenes de bienestar históricamente formados y su intervención en las relaciones entre el capital y trabajo forman parte de la biblioteca historiográfica y comparativa latinoamericana (Peloso, 2003; Gould, 1990). Los estudios sobre los Gobiernos que intervienen con políticas reguladoras frente al capital han ofrecido miradas monográficas sobre el México de Lázaro Cárdenas (Gómez Mont, 2013; Castillo, 1994); han reconstruido los Gobiernos cívico militares en Ecuador, Bolivia y Costa Rica (Coronel, 2013 y 2019; Gotkovitz, 2007; Costales, 1971, Díaz Arias, 2015); y han ofrecido caracterización de los regímenes populistas clásicos del Cono Sur (James, 2001; Levine, 1998) entre una vasta bibliografía existente. Hay referencia en estos estudios a la intervención nacionalista de los Estados frente a las compañías petroleras y mineras. Se menciona como al mismo tiempo existe una apelación a los derechos sindicales que se asocian en el discurso estatal nacionalista en casos de tributo e incluso nacionalización energética. Pese a ello, los estudios han tratado de forma aislada ambos niveles: el de control de la riqueza y el de formación de organizaciones reconocidas por el Estado en el marco de la formación de derechos sociales. Las acciones regulacionistas y redistributivas de los Estados están asociadas al ascenso de la imagen y acumulación política del “pueblo”.

La literatura historiográfica e interdisciplinaria latinoamericana contribuyó de manera notable a la crítica de los límites del compromiso entre el capital y el trabajo en los Estados desarrollistas (Kay, 2011; Marini, 2012; Ortiz, 2014). La sociología contemporánea, por su



parte, ha dado cuenta del giro estatal y económico correspondiente a las distintas fases de disputa por imponer regímenes neoliberales (Stoessel y Ramírez, 2018; Ramírez, 2016; Stoessel y Coronel, 2019). La literatura sobre el presente habla de regímenes de bienestar renovados durante las primeras décadas del siglo XXI (Martínez Franzoni, 2007; Minteguiaga y Ubasart, 2013).

Los estudios sobre las elites y los Estados oligárquicos parecen argumentar en torno a un efecto mecánico entre intereses de clase de las elites y formación del “Estado capitalista” o de ruta autoritaria en el continente, sin prestar suficiente atención a la disputa por el poder que precede a la configuración de tal esquema. Se desconoce también el cómo se producen las mediaciones institucionales que hacen posible desregular la riqueza y a la vez sostener estructuras de desigualdad social. Por su parte los estudios sobre Estados reguladores parecen aislar la conformación de derechos sociales de todo el proceso de regulación del capital. Se soslayan las estrategias para la construcción del poder que permite apuntalar la regulación del capital. Se soslayan de este modo los ciclos de construcción y reconstrucción del poder que permiten la legitimación y reforzamiento de las mediaciones institucionales que tal regulación requiere y su conexión con el espectro integral del Estado interventor y promotor de derechos, todos los elementos que de conjunto encierran el fenómeno del regulacionismo. En este segundo grupo se aísla la conflictividad social de la construcción del poder que instituye formas estatales, y luego se soslaya la complejidad del Estado dentro del cual es posible promover políticas reguladoras del capital. Por su parte, los estudios sobre ciclos más recientes parecen ofrecer explicaciones de coyuntura, pero no inscribirse dentro de la larga trayectoria compuesta por ciclos de disputa entre regímenes reguladores y desreguladores del capital, ciclos de expansión y retroceso de derechos sociales y políticos.

Las caracterizaciones estatales mencionadas se asientan sobre una lectura de los campos de poder que determinan vías de institucionalización estatal, sin embargo, soslayan un factor de contraste

fundamental cual es el de las políticas tributarias reguladoras o desreguladoras de la riqueza y poder en las relaciones de propiedad. En consecuencia, la agencia de tales políticas, su legitimación, su reforzamiento, su incidencia sobre las mismas estructuras de desigualdad y poder son poco conocidas y requieren de una investigación histórica enfocada que permita reconocer patrones y genealogías que articulan fenómenos contemporáneos de captura del Estado por parte de las elites en distintos experimentos de programa neoliberal con ciclos previos de configuración oligárquica y usos patrimonialistas del Estado. Así mismo nos hace falta reconocer la apropiación y renovación de trayectorias socioestatales regulacionistas en ciclos contemporáneos de política pública. En segundo lugar, y de manera relacionada con el punto anterior, los estudios contemporáneos tienen un corte coyuntural que impide reconocer trayectorias y ciclos conectados de formaciones socioestatales regulacionistas o desreguladoras del poder y la riqueza o alternativamente del contrapoder y la política social atenta a matizar la desigualdad o reconocer demandas de derechos. En tercer lugar, contra una perspectiva fragmentaria que estudia de manera separada las intervenciones del Estado regulador frente a la propiedad, y la que estudia la trayectoria de los sujetos sociales diferenciados (sindicatos, comunidades jurídicamente reconocidas, organizaciones, movimientos, corporaciones de clase de elites, cámaras), nos proponemos aquí estudiar la trayectoria histórica interrelacionada de las políticas estatales frente a la propiedad y el capital o la riqueza, y los arreglos socio estatales que entran en el ámbito integral de los derechos dentro de Estados planificadores.

Los ciclos de regulación y desregulación del capital han de inscribirse en ciclos históricos de formación de los Estados y en la lectura de los bloques de poder contrapuestos que los sustentan. Los bloques de poder por izquierdas y populares deben ser considerados como elementos clave del proceso regulacionista de los Estados latinoamericanos después de la crisis de los modelos oligárquicos y en el marco de las crisis mundiales. Consideramos dentro de esta periodización

enfocada lo que corresponde a los regímenes oligárquicos (Bonilla, 1994; Drinot, 2011; Peloso, 2003), los regímenes de bienestar formados durante las crisis de los treinta (Gotkovitz, Coronel, Diaz Arias); los populismos clásicos (James, 1990; Laclau: Levine, 1998; Falivene y Dalbosco, 2018; Castillo, 1994) y los experimentos desarrollistas y primeros ciclos del neoliberalismo a partir de la década de 1960 del siglo XX (Kay, 2011; Costales, 1971; Ortiz, 2014; Espinosa, 2014).

Esto supone una indagación articulada de formas de regulación del capital con regímenes de ciudadanía y estructuras interrelacionadas de derechos –sociales económicos y políticos– dentro de “Estados de planificación integral” (Falivene y Dalbosco, 2018). Los Estados de planificación integral desarrollan planes y acciones de intervención interconectada en las relaciones de propiedad, de acumulación y poder modificando así estructuras de desigualdad social. Así, la indagación de la gestión política de las regulaciones a la riqueza constituye un proceso íntimamente dependiente de las orientaciones que le dan las fuerzas políticas y sociales que leen los sentidos de la economía dentro de la disputa por la democratización y regulación o desregulación y poder proveniente de conglomerados del capital transnacional y oligárquico.

En este sentido, en este estudio histórico sobre un ciclo de regulacionismo orientado por las izquierdas nos interrogamos respecto de cómo se constituyen y gestionan las mediaciones institucionales y estrategias que legitiman refuerzan y hacen posible las operaciones estatales reguladoras y el reforzamiento de derechos conectados. Interrogamos cómo las operaciones del Estado sobre el poder del capital o la riqueza, fuera esta transnacional o doméstica, en el espacio social concreto fueron legitimados y reforzados mediante la apelación a determinados discursos y fuerzas sociales, mediante el uso de determinadas mediaciones comunicacionales y jurídicas para poder implementarse históricamente. En otras palabras, interrogamos cómo se gestionó políticamente la legitimidad, la capacidad jurídica y política que requería el despliegue de estos “efectos estatales” reguladores sobre el capital (Therborn, 2008; Falcón, 2015). En este marco

observamos cómo se produjo la legitimación de intervenciones del Estado en la propiedad, las relaciones laborales, la tierra y las obligaciones del capital transnacional y políticas tributarias en el marco de programas de economía política contrastantes y bloques de respaldo antagónicos.

Para caracterizar al Estado reformista y entender el sentido que tienen las políticas tributarias en este tipo de estatalidad, como resultado de un campo de fuerzas político y como un organismo, retomamos los debates de la sociología histórica y comparativa. Esta entrada se muestra particularmente atenta a las distintas rutas en la formación del Estado moderno (Moore, 1973; Tilly, 1992; López Alves, 2000). Entre otros, se puede dar cuenta de la formación de los Estados de bienestar (Esping-Andersen, 1990) y de las alternativas plebiscitarias u oligárquicas inscritas en el origen de las democracias y los autoritarismos modernos (Brachet-Márquez, 2001). Desde esta tradición sostenemos que las políticas reguladoras de la riqueza y el problema de los fundamentos materiales que hacen posible la democracia en contextos de alta desigualdad no se leyeron en su momento de forma separada y no pueden seguir leyéndose de esta manera en la actualidad. Los giros regulatorios y desregulatorios conectan precisamente con el carácter del Estado nacional y con la capacidad que éste tiene para confrontar con los poderes patrimoniales a partir del respaldo que le dan bloques de poder interclasistas.

En este marco analizamos el proceso político que dio impulso y orientó la reforma del Estado ecuatoriano, entre un grupo significativo de Estados que se reformaron entre la década del veinte y los inicios de la Guerra Fría en Latinoamérica, aquellos que integraron una racionalidad política y económica regulacionista frente a distintas formas del capital y de la propiedad. La politización social general ante la crisis y el repudio a formas violentas de confrontar la conflictividad social durante la crisis de los veinte, emprendida por los cuestionados Gobiernos oligárquicos y plutocráticos, fue la antesala para la emergencia de lo que proponemos como el factor número uno de presión política para la renegociación de un pacto para regular en

primera instancia la exacerbada desigualdad desatada en la crisis, controlar el afán del régimen de acumulación de transitar de forma excluyente el escenario de embate social. En este marco fue posible imaginar y gestionar –en medio de tensiones– la apuesta por sentar sobre bases constitucionales y jurídicas los límites alcances y compromisos que regularían las relaciones sociales de dominación y las relaciones de propiedad en una sociedad de clases, de legados coloniales y en condición de dependencia dentro del régimen capitalista.

La época se caracteriza por la presencia de una creciente gama de organizaciones en el campo popular y una nutrida agencia de partidos políticos reformistas fundamentados en nuevas formas de politización o movilización popular como lo fueron el liberalismo social y el nuevo catolicismo social, los populismo y principalmente las izquierdas latinoamericanas de entreguerras cuyo trabajo organizativo e incidencia en el análisis social así como la reorganización del Estado motivo la regeneración del conjunto de los sistemas políticos y apuntalo procesos de democratización que fueron denostados en la Guerra Fría (Díaz Arias, 2015; Gotkovitz; Coronel, 2022, Grandin).

En las reformas orquestadas por los nuevos bloques de poder y comprometidas por la emergencia del campo popular y el trabajo de las izquierdas, aun en el marco del capitalismo dependiente y ante la reticencia de distintas elites se observa un giro radical de la función del Estado frente al capital. En contraste a su papel como facilitador de las concesiones mineras y territoriales a las inversiones extranjeras o a agentes corporativos transnacionales como las órdenes religiosas agroexportadoras o en lugar de facilitar la renta agraria interno colonial, el Estado se ve transformado en ciclos sucesivos y acumulativos entre la década del veinte, treinta y cuarenta hacia un modelo que inicia con el intento de resolver los históricos conflictos entre comunidades indígenas y haciendas, conflictos localizados, y avanza hacia programas de reforma agraria que confrontan los intereses del capital transnacional en zonas valiosas para la exportación, confronta los privilegios de las empresas mineras imponiéndoles tributos y obligaciones con el sector laboral en el marco de discursos

sobre la soberanía de los Estados latinoamericanos sobre sus recursos naturales así como la obligatoriedad de acatar las leyes nacionales para toda empresa privada; conduce a ciclos de movilización política constituyente y desarrollo del derecho que apuntalan estos instrumentos jurídicos para ser activados por las organizaciones demandantes de regulaciones del capital.

Se observa el fortalecimiento del poder público sobre la base de nuevos bloques de poder que intentan comprometer a distintas clases a apuntalar la soberanía nacional a partir de la conjugación de estrategias que incluyeron: programas de industrialización [ISI]; racionalización de la propiedad agraria (modernización leída como “descolonización” y “desfeudalización”) en algunos países; conformación de economías rurales a múltiples escalas internas dentro de la economía nacional; régimen de impuestos y tributos que aplican a inversiones de capital extranjeros, a la plusvalía, la propiedad y a empresas comerciales; el desarrollo de un régimen de bienestar, seguridad y derechos sociales; la inscripción de los deberes sociales del Estado como la educación, la salud, la integración económica y social y la inclusión democrática como garantías que comprometen orgánicamente al Estado. El repertorio de relación entre una sociedad civil nutrida de organizaciones populares y políticas y el Estado experimentó un cambio sustantivo en el cual proponemos insertar el análisis del problema del regulacionismo.

Observamos el proceso ecuatoriano, dentro de una categoría de procesos en el continente en los que se apuntaló una ruta democrática de conducción política para atravesar la crisis de la economía oligárquica y el peligroso ascenso de la violencia y el autoritarismo como fenómenos de impacto global entre la década del veinte y el cincuenta. Estas formas de la democracia de entreguerras entre las cuales podemos observar la apuesta mexicana de los años treinta, a la costarricense hasta 1948, se nutre del aporte del socialismo y el comunismo heterodoxo latinoamericano que provee un análisis del problema de la economía, de las clases sociales, y se propone asentar sobre bases materiales la democracia republicana. Esta reforma

fue conducida por organizaciones políticas que apuntaban a la ampliación de los derechos sociales y la entrada de las clases trabajadoras en distintos experimentos de democratización, y se conoció con distintos nombres entre los cuales: Democracia indoamericana, Revolución Institucionalista, Estado con bases sindicales, entre otros conceptos acuñados por intelectuales, dirigentes políticos, y pensadores en el campo de la sociología jurídica latinoamericana.

La respuesta de las élites internas e internacionales constituye un factor insoslayable en este proceso. En medio de una sociedad de clases en un capitalismo dependiente, marcado por formas de dominación interno coloniales en asedio por sus antagonistas, marcada por intereses neocoloniales que intentaban naturalizar sus privilegios, el llamado a una modernización incluyente y democratización recibió respuestas que fueron de la reacción, al parcial acomodo y distintos intentos de recuperación el poder mediante estrategias institucionales y también irregulares como golpes de Estado orquestados internacionalmente. Podemos mencionar entre los últimos el ocurrido precisamente en Ecuador como en Guatemala y Costa Rica a inicios de la Guerra Fría.

Al tiempo que subrayamos el poder y con Alan Knight el “éxito” hasta cierto punto de este ciclo de reformas centradas en la cuestión social y la integración popular, observamos cómo se produce la respuesta de las élites en momentos de avance de los derechos, su intento de desconocer o reacción ante la evidencia del cambio, su parcial acomodo ante ciclos de hegemonía reformista, y factores que les permiten operar un giro para contener la reforma, es decir dar coto al regulacionismo y a la formación estatal en proceso.

### **Fuentes para una lectura del poder y la política regulacionista en Ecuador**

Con base en una diversidad de fuentes que provienen de la prensa, archivos de organizaciones políticas y archivos del Estado

especialmente el Ministerio de Previsión Social y la cancillería, hemos observado escenarios de conflictividad y de disputa política en el proceso de organización del Estado regulacionista entre los veinte y los inicios de la Guerra Fría.

La misión Kemmerer que llegó al Ecuador a finales de la década del diez recomendó para solventar la crisis un saneamiento de las finanzas del Estado un ajuste fiscal que comprometía el cese de la obra pública y del fomento del asociacionismo civil, así como un recorte del gasto social en la educación. Sugirió transformar el impuesto a la agricultura cacaotera por un impuesto al valor agregado [IVA]. El encarecimiento de la vida le llevó al régimen liberal a confrontar a la movilización y a romper sus modos de operar legítimamente frente a sus propias bases políticas y organizaciones afines. En 1922 el partido liberal irrumpió violentamente contra las organizaciones artesanales y centros democráticos afines al partido y contra los consejos de sus propios operadores políticos, cuadros importantes del partido, resquebrajando la legitimidad del partido y del Gobierno hasta recurrir a la famosa masacre del 15 de noviembre de 1922 en Guayaquil.

Hay que comprender que la República liberal ecuatoriana fundada tras la revolución en 1895 no era un Estado fundado en un pacto oligárquico, tenía como una de sus fuentes de respaldo al partido radical compuesto por sectores populares y medios, así como jefes políticos y sectores relevantes para la educación y la esfera pública en el momento, tenía incluso elementos democráticos muy representativos en las FF. AA. En este sentido dependía del trabajo político y de un ensamblaje entre distintas clases medias y populares, a la vida y hegemonía del partido. Era un régimen plebiscitario y no oligárquico, aunque paradójicamente dependiente del mercado mundial, de las economías de exportación y de los ciclos del sistema global. En este marco el primer intento de transitar la crisis mediante un recorte de todos los derechos y gasto público fue respondido con protestas y también fue objeto de una masacre que llevo a la crisis política y al golpe de Estado reconocido por la sociedad como la “Revolución Juliana de 1925”.



En efecto entre el periodo en el que se hicieron las medidas de ajuste en contra de los intereses populares y la Revolución de 1925 se observa una activación de voces en la esfera pública desde distintas clases sociales. Las imprentas populares pasaron de ser matriz de folletos organizacionales y discursos cívicos ligados a la República Liberal, para introducir la discusión sobre el sentido de la crisis, la memoria de la revolución democrática que parecía haber llegado a su fin, y en ese marco la discusión de la desposesión, del proletariado de las clases sociales. En la crisis se introdujo en el seno mismo del lenguaje político republicano el problema económico desde la lectura socialista, y se articularon los lenguajes de la democracia y las izquierdas. Una gama amplia de comunicaciones sobre el “problema económico” y los significados políticos de la crisis que precedió al levantamiento cívico militar que derrocó al régimen de la dictadura bancaria instalado en el Ecuador entre 1919 y 1925.

Estas fuentes son clave para observar la crisis como una categoría política que se forja en actores que van a confluír en distintas apuestas por interpretar y transitar tal crisis, y en este marco observamos las apuestas por reorganizar el Estado y orientar sus funciones frente al capital.

Los juicios públicos levantados por la junta de Gobierno revolucionario de 1925 contra la elite bancaria muestran cómo la banca en el régimen liberal había embargado la producción y luego de desplazar al partido de Gobierno había esperado a respaldar sus préstamos especulativos sobre la base de las deudas que le tenía el Estado y sin respaldo de oro. Así también había actuado mediante violencia incluyendo una masacre en 1922 sobre las organizaciones populares del mismo partido liberal. El juicio al que hacemos referencia es un momento clave en varios sentidos. El ala democrática del partido liberal radical en colaboración con el naciente socialismo y en presencia de las organizaciones obreras artesanales masacradas formuló el concepto de oligarquía, de plutocracia, mezcló el concepto de pueblo y proletariado para juzgar a la banca. La expulsión del círculo plutocrático del país, la construcción de la banca nacional en 1926 y la

emergencia del discurso socialista ocurren en la misma escena fundacional del régimen reformista.

Los documentos judiciales y los informes técnicos levantados por el Estado reformista y por la segunda etapa de la misión internacional Kemmerer, esta vez para asesorar al Gobierno de la revolución juliana 1925-1931, muestran la insistencia de esta misión en el ajuste a un esquema normativo de finanzas, crédito y racionalización económica en dos fases de expansión y crisis del mercado mundial.<sup>1</sup> El asunto de los impuestos salta a la vista de manera particularmente relevante en estos informes puesto que las elites a la vez que obstaculizan el trabajo de la comisión racionalizadora, cuando trata de imponerles reglas, favorece la visión de esta comisión cuando esta prefiere imponer impuestos a los bienes de consumo mayoritario y tratan de evitar los impuestos al capital que se define por las elites como objeto todos los cuidados como requisito de su respaldo a la reforma. Por el lado de las clases populares hay diversas manifestaciones contrarias a los impuestos al consumo y a las importaciones de bienes de consumo masivo, el costo de la vida, el algodón, la movilidad, alimentos, también reclaman la falta de tierra para proveer alimento en una economía agroexportadora destruida. Los debates en economía política abundan en la prensa de los años veinte y treinta, y la corriente de análisis crítico de la economía política, el pensamiento socialista constituye una activa intervención de diversos actores de distintas clases sociales. Surge el concepto del proletario como un concepto que define las distintas clases, la condición de los indios y los campesinos, la reducción de la vida popular urbana, la crisis en la clase media y la función pública, las formas de precarización de la vida, el quiebre de la exportación y los perjuicios de las grandes posesiones imperialistas y transnacionales sobre el territorio nacional en un momento de desempleo y aspiraciones del campesinado. Todo

<sup>1</sup> Los informes de la misión Kemmerer y sus anexos; cartas de distintos actores sociales a la junta de Gobierno de 1925, así como recortes de la prensa conservadora liberal y socialista son fuentes fundamentales para entender este proceso.

este debate en la esfera pública es clave para marcar la coyuntura sobre la cual se tomaron las decisiones en torno a impuestos y a regulaciones de la riqueza en el periodo.

Linda Alexander Rodríguez, en su estudio sobre la misión Kemmerer en su segundo intento de regular las finanzas del Ecuador, ya en momento de la Revolución Juliana, sostiene que había que observar que las rencillas regionales entre elites y en cierta “cultura estamental patrimonialista” impidieron a los ecuatorianos integrar la racionalidad técnica recomendada por Kemmerer: pagar deudas y acceder a créditos internacionales en vez de hacer obra pública como prioridad en el manejo de la renta fiscal y preferir los impuestos al consumo.

En el contexto de la Revolución Juliana una de las contradicciones fundamentales puede leerse justamente al contrario, a través del análisis de las tensiones entre actores que componen este Gobierno desde vertientes más democráticas y regulacionistas y otras más cercanas a la doctrina de salvataje financiero que surge en la crisis tras la crisis del mercado mundial. De estas se desprenden visiones de economía política en tensión, así como distintos conceptos de impuestos o tributos fundamentales para la creación de la economía fiscal. En la junta de Gobierno se pueden observar esas contradicciones. Luis Napoleón Dillon, uno de los intelectuales en la economía y derechos sociales de ese momento, insistió en la necesidad de la inversión social pública tanto para la industrialización como para fomentar una economía sindical con derechos y una economía campesina con acceso a tierras. Al contrario, el médico y presidente en 1929-1931, Isidro Ayora, intentó ajustar la economía nacional estatal a la asesoría de la misión otorgando como primera función del recién fundado Banco Central al impedir la producción de billetes sin respaldo y comprometerse al pago de la deuda y restringir la obra pública.

Pese a las recomendaciones de Kemmerer, a partir de la Revolución Juliana (1925-1931) el Gobierno ecuatoriano abandonó el concepto de la aduana como fuente de rentas. Apostó por unas tarifas

proteccionistas por restricciones de las importaciones, por acuerdos bilaterales con países aliados que incluyen intercambios y el pago de monedas no convertibles, así como por tarifas preferenciales para desarrollar el mercado interno. En este marco el Banco Central respaldaría la configuración de las jubilaciones patronales y los derechos y garantías sobre educación, también debía incluir recursos para políticas públicas proyectadas para dar los créditos agrícolas y para pagar la deuda interna antes que concentrarse en el pago de la deuda externa o de la atracción de capitales extranjeros.

En esta reforma se desplazó la orientación financista dada por la misión Kemmerer y en su lugar se favorecieron la conexión teórica y la asesoría institucional del reformista mexicano Manuel Gómez Morín, con quién desarrollaron la Ley Orgánica del Banco Central y de otras leyes. El economista mexicano consideraba que el proceso de formación de capital en las naciones en desarrollo funcionaba mejor apoyado por un sistema de bancos de desarrollo nacional que debía canalizar el crédito hacia los sectores de la economía que la inteligencia estatal considerara críticos.

Si en 1927 el magisterio y el Estado contribuían conjuntamente a la caja de su jubilación como funcionarios públicos, en 1928 se trata de apuntalar la situación de los funcionarios públicos excluyendo sus salarios del impuesto a la renta, a todas las remuneraciones por servicios personales de toda clase prestados en la república, pagados por cuerpos gubernativos o por personas privadas. Por otra parte, se colocaron impuestos a rentas provenientes del capital y las finanzas. Un monto de 25 000 sucres se graba por 750 sucres a lo que se suma el 8 % de lo que exceda la cifra; se aplica el 8 % de la renta que se derive de inversiones en dinero o del empleo del capital. Se incluye, dividendos o cuotas de utilidades, con cualquier nombre que se les designe, pagados a los accionistas de bancos, corporaciones, compañías y asociaciones, de cualquier clase; provechos de sociedades, compañías y asociaciones cuyo capital no esté dividido en acciones; provechos de negocios realizados individualmente, incluyéndose el negocio de construcciones; intereses ganados sobre células hipotecarias, sobre

préstamos asegurados o no asegurados (incluyéndose contratos anticréticos); intereses sobre cuentas de depósitos, sobre bonos de la Deuda Interna del Estado; rentas vitalicias y rentas de cualquier clase provenientes del capital invertido en país extranjero. Se graban así mismo los intereses cobrados por los bancos en sus operaciones, a excepción de los dividendos o intereses de acciones, cédulas, bonos u otros papeles conservados como inversión. Se exige informe de compañías anual a la superintendencia de bancos para observar rentas obtenidas e imponer gravámenes. En 1929 al tiempo que se decreta el reembolso de individuos o corporaciones que hubieran pagado impuesto a la renta del trabajo sin concurso del capital, en el marco de la nueva constitución y leyes consecuentes se impone impuesto a las rentas y las ventas de las compañías mineras y se les ofrece un descuento por el pago de la seguridad social de los trabajadores. El decreto de Isidro Ayora apunta directamente a la South American Development Company, advirtiéndole que ni por el Código de Minería ni por los contratos que el Gobierno ha celebrado con esta u otras compañías mineras estas se hallaban exentas del pago de Impuesto a las Ventas y del Impuesto a la Renta.

El proceso de intervención en tierras de haciendas tradicionales y haciendas del Estado para delimitar las propiedades campesinas constituye uno de los ámbitos de intervención del Estado reformista desde 1925 y continúa a lo largo de toda la década del treinta y cuarenta. A partir de la creación del Ministerio de Previsión Social Trabajo y Tierras (1925), una plana mayor de juristas y sociólogos del derecho asociados a los partidos liberal y socialista se ocupan en el trabajo de investigación social, distribución de justicia y reorganización económica interviniendo en todos los ámbitos de la economía.

El proceso de reforma e intervención en la banca, haciendas, latifundios, industrias que conecto con la amplia demanda popular y al tiempo la resistencia de las elites llevaron a la caída del Gobierno de Isidro Ayora en 1931. A partir de entonces, el surgimiento de organizaciones políticas como el partido comunista y la ampliación de la organización popular apuntalaron una reforma más profunda y

comprometieron mayor intervención, pero también gasto fiscal del Estado en la organización de una economía interna. El partido comunista fue clave en la organización sindical rural entre las comunidades indígenas y entre los campesinos de las tierras del litoral, atentos a legitimar las tierras laboreadas de forma independiente a partir de la crisis de la agroexportación, partido que junto con el socialista fomentó el sindicalismo industrial y también el sindicalismo por izquierdas de la clase media del magisterio y toda la función pública.

Es claro para nosotros que, lejos de ser una resistencia patrimonial o una inmadurez cultural lo que produjo la derrota de la vía propuesta por Kemmerer de ajuste fiscal y la transición de la crisis por la vía de sacrificio de la economía popular, fue más la presión política por un proceso de integración nacional lo que primó en el incremento de una política proteccionista, regulatoria y redistributiva. El regulacionismo se origina en el avance de las izquierdas y el campo popular en la disputa por la hegemonía y su orientación sobre la reforma del Estado. El Estado fue declarado previsionista en 1925 y en la constitución de 1928 se introdujo la noción de función social de la propiedad respaldado en la ley de patrimonio territorial del Estado que facultaba su intervención en la propiedad, lo cual en una primera etapa involucró conflictos agrarios entre comunidades indígenas de la sierra y haciendas. También se colocó la noción de un Estado garante de derechos sociales, así como el horizonte de una expansión democrática a través de la representación de los trabajadores, los indios y los funcionarios públicos como partícipes del parlamento. Esta tendencia se profundizó con la constitución de 1938, el Código del Trabajo de 1938 y la Ley de Régimen Jurídico y Organización de las Comunidades Indígenas de 1936-1938. Un programa de reconocimiento del cooperativismo agrario apuntó a la litigación de los campesinos del litoral –Guayas, Esmeraldas, Manabí y los Ríos– por tierras que debían declararse baldías por haber sido abandonadas por las haciendas cacaoteras, por las concesiones transnacionales y que permanecían sin trabajar en el litoral. En el Oro, Guayas y Santa

Elena surgieron conflictos con las transnacionales mineras, frutícolas y petroleras. La constitución de 1938 que estableció la facultad del Estado para regular el capital transnacional y la prohibición de que los gerentes o abogados de empresas transnacionales pudieran optar como candidatos en elecciones u optar por cargos públicos en el país. El Gobierno reformista instalado en Ecuador entre 1926 y 1945 estableció tres ciclos constitucionales en los cuales sobresalieron los conceptos de función social de la propiedad, pluralismo jurídico en torno a la propiedad agraria en reconocimiento de la existencia de actores económicos en contienda que incluían reclamos de propiedad colectiva y reclamos de institucionalización definitiva de la propiedad privada, al mismo tiempo que la organización colectiva del trabajo en el espacio urbano, rural y de las empresas transnacionales reclamaban al Estado regulaciones y compromisos del capital.

Este periodo muestra el respaldo social y legitimidad para las incursiones del Estado reformista en el continente. Es además un ciclo de álgidos conflictos internacionales para el Estado latinoamericano y el ecuatoriano como caso comparable dada la agencia del capital transnacional para reclamar privilegios y desregulaciones en sus espacios de inversión y de persecución de una renta sobre la producción primarioexportadora y sobre los recursos energéticos. Ante esta presión, el Estado ecuatoriano, en diálogo con otros Estados reformistas del continente, colocó un discurso político respaldado por organizaciones políticas a nivel nacional e internacionalista, colocó además un despliegue de discursos jurídicos y sociológicos en pos de argumentar el derecho soberano de los Estados para representar los intereses colectivos frente al capital. La crisis mundial ciertamente fue un bemol para los agentes del capital transnacional y para las oligarquías regionales, pero su contención durante este ciclo no fue resultado espontáneo del repliegue del capital, sino de la acción política en distintos niveles. Este fue un experimento de regulacionismo nutrido por las izquierdas que conjugo medidas en torno al problema de la propiedad como un problema sobre el patrimonio territorial del Estado y que abordó las regulaciones al capital

transnacional como un problema de soberanía y prioridad de los intereses nacionales.

Así, una fuente fundamental de nuestro estudio son los programas del Ministerio de Economía y la Memoria del MPST sobre toma de decisiones del Estado en economía. Los informes del MPST ofrecen rico material de litigios sobre tierras, trabajo y modos de operación de haciendas, fábricas, plantaciones transnacionales, empresas mineras y petroleras, así como sobre el nuevo tipo de interlocución que se forma entre organizaciones populares, elites, partidos políticos y Estado en ese periodo, interlocuciones que orientan la política pública hacia el regulacionismo. Así mismo las relaciones internacionales marcadas por la formación del panamericanismo de entreguerras, el poder informal de las transnacionales y la formación de interlocuciones entre los Estados latinoamericanos en torno a un modelo propio de transición de las crisis y de formación del Estado inciden en las posibilidades y orientaciones del regulacionismo en el proceso ecuatoriano entre otros procesos nacionales.

***Regulacionismo, derechos sociales y redistribución agraria: la izquierda como orientadora de la reforma estatal en los treinta en Ecuador***<sup>2</sup>

El documento *Línea política y organizativa del partido comunista ecuatoriano* del PCE (1938), bajo la dirección de Ricardo Paredes, señalaba cómo después de un intento de represión de la reforma social que ocurrió entre 1936 y 1937, el 1938 era un momento de florecimiento, de recuperación de la organización, de presencia del sindicalismo agrario en todo el país, en el que se debía actuar valientemente en la política nacional junto a los demás partidos de la izquierda. Resaltaba el dirigente que esta apuesta no intentaba subordinar la

<sup>2</sup> Este segmento del capítulo es uno de los elementos de un libro de mi autoría sobre la reforma estatal del periodo 1925-1946 en el Ecuador (FLACSO, en prensa, 2023) y fue desarrollado con el respaldo del CALAS para una estancia de investigación en México en el 2020.



lucha proletaria a la democracia burguesa, sino que, en una etapa de fascismo internacional, de articulaciones entre los aliados del capital extranjero y la elite liberal y de intentos de los conservadores de asociarse a esos intereses foráneos, la izquierda debía jugar el terreno de la soberanía nacional fundando sobre derechos económicos y democráticos su camino a la justicia social. Se debía hacer una radicalización democrática. Había que lograr una asamblea junto con los otros partidos, lograr la unidad de las izquierdas entre el PCE, el PSE y la vanguardia socialista revolucionaria (movimiento cívico militar), pero orientada a un cambio radical en el marco de las demandas de una creciente fuerza popular. En este discurso Ricardo Paredes también criticó al Aprismo por su discurso que combinaba antifascismo y anticomunismo, “ni Roma ni Moscú”, pues desconocía el papel democrático verdadero de las izquierdas ecuatorianas y su profunda raigambre popular.

Para el PCE el Gobierno del Gral. nacionalista Alberto Enríquez Gallo era favorable a un cambio constitucional que aportaría a fortalecer la lucha campesina entregándole tierras y para ejercer el poder del Estado contra el capital extranjero.

Resaltó como Enríquez Gallo hasta entonces había acogido la línea propuesta por la izquierda: el “castigar a los defraudadores del fisco solucionar el problema del encarecimiento de las subsistencias y convocar a corto plazo la asamblea constituyente nacional”. Se había instaurado un régimen de libertades permitiéndose la acción de los partidos políticos (el comunista volvía a ser legítimo), y comenzando a efectuar la revisión de los contratos con las compañías extranjeras “defendiendo con energía los intereses y la soberanía nacional”. El documento resaltaba además las leyes dictadas sobre aumento de salarios a obreros y empleados privados y de protección a los trabajadores, como “la mejor demostración de que realizando un buen trabajo de organización y movilización de las masas es posible impulsar al Gobierno a cumplir con su programa y a radicalizarse”. Advertía este análisis político que no se podía olvidar que la reacción interna, el fascismo y los intereses de compañías extranjeras

presionaban también por modelar y orientar los Gobiernos. Por ese motivo había que movilizar, pero también disputar las instituciones del Estado. El documento relataba cómo los partidos de izquierda en sus asambleas se proponían apoyo a este momento crítico de la reforma y el regulacionismo: el congreso del partido socialista, la asamblea de los partidos de izquierda, una manifestación en Quito y otra en Guayaquil habían buscado marcar en la esfera pública su apoyo a la acción del Gobierno en la revisión de los contratos con las compañías extranjeras. Una gran asamblea y manifestación de izquierdas en Quito en homenaje de la España republicana habían mostrado las grandes posibilidades de movilización de masas y e-intelectuales por izquierdas.

La organización popular efectivamente había crecido ampliamente y no cesaría de crecer en la década del cuarenta. Así Paredes destacaba cómo “el despertar de los campesinos y de los indígenas imprime al movimiento político de este segmento un carácter ampliamente popular con médula proletaria”, a lo cual se sumaba a la maduración del movimiento obrero de Guayaquil y Quito. Advertía, sin embargo, contra la tendencia de crear movimientos desligados de los partidos hermanos, pues estos eran indispensables para que el Estado estuviera comprometido y orientado a la confrontación a las grandes fuerzas autoritarias en ese ciclo del capitalismo entre estas el imperialismo financiero, las compañías de explotación de recursos, el fascismo y el retorno de las oligarquías.

Enríquez Gallo favoreció la regulación del capital, proponiendo que la explotación minera y petrolera debía ser regulada en beneficio de los intereses nacionales.

Si hacia 1936, en medio de la represión de la izquierda y en el marco de una política desregulacionista frente al capital extranjero del Ingeniero Federico Páez, se había declarado que a las compañías petrolíferas y empresas extranjeras comerciales no estaban obligadas al pago de impuesto a la renta por utilidades, al contrario, en 1938 el el Gobierno de Enríquez Gallo con respaldo de la izquierda dispuso que las compañías extranjeras pagarían el impuesto a la renta sobre

las utilidades y lo harían en dólares o en libras esterlinas. Al revisar el contrato con la Anglo Ecuadorian Oilfields se establece que, si bien estuvieron liberados del impuesto a capitales empleados en explotación o exploración de los hidrocarburos o de sus derivados, no estaban liberados del impuesto a las rentas y ventas. Pues

[...] esta exoneración de impuestos a los capitales no puede dar derecho a la Compañía, por los términos empleados en dichas Leyes y contrato a la exoneración del Impuesto a la Renta, cuya naturaleza es diferente de la del impuesto o impuestos con los cuales pueden estar gravados los capitales.

Enríquez Gallo declara sin valor alguno el Decreto Supremo de Federico Páez n.o 724 del 14 de septiembre de 1936 y exige que la Dirección de Ingresos proceda inmediatamente a liquidar el impuesto a la renta obtenida por la Anglo Ecuadorian Oilfields Limited en los años 1935, 1936 y 1937.

Las compañías extranjeras, exigidas a pagar multas y suscribir nuevos contratos que estipulaban impuestos, buscaron apoyo en sus Gobiernos, particularmente el norteamericano. Pero ni la intervención de sus embajadores logró doblegar la posición nacionalista del general, que asociaron a la influencia internacional de Lázaro Cárdenas (Coronel, 2013). En la Constitución de 1938 había un abordaje expreso que prohibía a los agentes del capital extranjero en la dirección del Estado.

La estrategia política para sostener el regulacionismo incluyó junto con la alianza con los partidos cercanos a la ampliada organización popular, el recuperar al sector de la educación y sus actores. Acudió a los universitarios y convocó congresos de rectores para expedir la Ley de Educación Superior, y a los normalistas para crear una Ley de Escalafón del Magisterio para ampliar el beneficio social a este amplio sector. La ley de educación aseguró fondos públicos y el mandato del Estado de proveerlos. La Carta Constitucional era garantista, no solo en un sentido individualista, sino también en protección y reparación de los derechos conculcados por formas

de dominación características del medio. Como objeto principal del presupuesto se fijó el bienestar colectivo y la obligación de una partida para el mejoramiento de los campesinos (artículo 105). Consta-  
ba, asimismo, la obligación de emplear por lo menos el 20 % de las rentas del Estado en la educación pública, especialmente las escuelas rurales.

Dos juristas de afinidad democrática, como fueron el socialista Dr. Manuel Romero Sánchez y el radical José Rafael Bustamante, rescataron los ejes fundamentales de la Constitución redactada con mayoría socialista en la Asamblea constituyente de 1938 (Arcos 1940, pp. 48-69). Los citados juristas apuntaron a la fuerza de las políticas económicas frente al capital extranjero y su clara orientación a reparar a los actores de la economía política popular. La carta constitucional de 1938 determinaba limitaciones al derecho de propiedad privada en beneficio colectivo mediante recursos de indemnización, pero de carácter mandatorio. La definición del Estado como dueño de las riquezas naturales y administrador de estas lo habilitaba. Se definía como un abuso de primer orden contra las personas y la misma nación, la dominación servil, racial y estamental. También resaltaron la defensa de la institucionalidad democrática y el derrotero de una democracia funcional con representación de las fuerzas vivas del país, según el modelo del Estado indoamericano. Resaltaron las políticas de reparación de la vida material y social de las clases obreras y campesinas, el reconocimiento de la función pública y, especialmente, de la educación pública en la consolidación del Estado nacional.

Respecto de la atención a una democracia de nuevo cuño, destacaron los juristas el desarrollo parlamentario que establecía que, en la legislatura, se representarían los “más puros intereses nacionales” a través de la consigna de un Estado funcional y una comisión permanente de legislación. La estabilidad de los empleados públicos regulados por escalafón y carrera administrativa, así como la protección de procesos de sindicalización, serían parte clave de la autonomía relativa y racionalidad democrática del Estado. La legislación era

reparadora de la igualdad al facultar y orientar la intervención del Estado en el campo de las relaciones laborales en favor de los derechos de los trabajadores, al definir la familia como sociedad de patrimonio compartido, que debía propender a una regulación igualitaria y, por tanto, reconocer la igualdad de derechos entre los cónyuges y entre hijos legítimos e ilegítimos frente al patrimonio familiar. En palabras de Manuel Romero Sánchez, citadas por Arcos (1940), esta Constitución, redactada con mayor influencia socialista y compromisos con los trabajadores en general, “fortalecía los derechos de las mayorías ecuatorianas en las que con sentimiento de nacionalidad se defienden las riquezas del país, y se estructura la República llegando a sus propios y peculiares problemas [y, en este sentido], nunca podía ser del agrado de los grupos privilegiados que apuntan a la explotación del país” (Romero Sánchez en Arcos 1940, p. 57).

Luego de que en la Segunda Conferencia de Partidos Comunistas de Latino-América realizada en octubre de 1934, la consigna de la construcción de un Gobierno de los *soviets* fue abandonada y los comunistas asumieron la táctica de los frentes populares (Rodas Chavez). Sin embargo, más que un resultado del giro de la internacional comunista, el reencuentro entre comunistas, socialistas y liberales reformistas en el Ecuador, en el marco del proceso constituyente de 1938, fue motivado por la alternativa de un poder público amparado por fuerzas populares democráticas, no solo ya contra el fascismo, sino también contra el retorno de los representantes del capital extranjero que había retornado al Partido Liberal para impedir la regulación, los derechos laborales y la distribución agraria mediante políticas desreguladoras de la riqueza y una política autoritaria.

Mientras se redactaba la Carta Constitucional de 1938, el Gobierno de Enríquez Gallo reorganizó las finanzas públicas, logrando en base al disciplinamiento tributario del capital extranjero y de las importaciones, un incremento del tesoro fiscal de ocho millones a ciento veinte millones de sucres. A lo cual se sumó la instalación de un sistema crediticio favorable a la industria y el comercio interno. En un signo de su apuesta por una economía que portaba un programa

nacionalista de sustitución de importaciones, el General Enríquez Gallo pidió al MPST que acogiera en sus instalaciones una exposición nacional de la industria nacional que resaltaba la productividad, el mercado, pero también las regulaciones laborales como deber vigilado por el Estado y los sindicatos en justicia de los trabajadores. La Constitución recogió las últimas elaboraciones jurídicas forjadas durante dos décadas de demandas sociales presentadas al Estado y acogidas por los funcionarios, abogados y sociólogos ligados al trabajo del MPST, entre estos los socialistas Cesar Carrera Andrade, Miguel Ángel Zambrano, Juan Genaro Jaramillo, Luis Felipe Chávez, Luis Mogollón, Eduardo Ludeña, entre otros. El código de ley sobre el trabajo incluía una mirada compleja y comprensiva de la heterogeneidad de espacios de explotación y dominación social, en las distintas regiones del país en distintas condiciones de racialización de las comunidades populares. Incluía en sus elaboraciones las categorías de trabajo asalariado, servil, semiservil, informal, la aparcería, el trabajo doméstico, el trabajo industrial, el trabajo artesanal, el trabajo femenino en configuraciones rurales y el área industrial, el trabajo infantil y el trabajo en zonas de inversión internacional, entre otros.<sup>3</sup>

El Código del Trabajo fue redactado por Miguel Ángel Zambrano, como lo recuerda él mismo, con base en la experiencia de demandas, juicios y la observación de la compleja organización social y del trabajo rural, indígena, doméstico e industrial en el Ecuador. Y, a la vez, bajo inspiración de los desarrollos jurídicos de la España republicana y del código mexicano sobre contratos colectivos. En este código fue recogida la experiencia ecuatoriana de disputa política partidista por la reforma y los logros en el derecho social desde 1925, así como el amplio uso del derecho y el recurso a la organización política proveniente del campo popular. El compendio fue expuesto en la Asamblea Nacional de 1938 y aprobado mediante decreto supremo.<sup>4</sup> En el

<sup>3</sup> Código del Trabajo de 1938, Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno, 1941.

<sup>4</sup> Aprobación del código del trabajo mediante Decreto Supremo 210 del 5 de agosto de 1938; Registro Oficial núm. 78-81, 14-17 de noviembre de 1938.

campo, las Subinspectorías del Trabajo Agrícola se fortalecieron. Se crearon Comisiones de Salario Mínimo, encargadas de fijar salarios para los trabajadores del campo y la ciudad; código que hablaba de un camino hacia la reforma agraria. Este código, de hecho, recogía un estudio comprensivo de demandas del obrerismo socialista respecto de los derechos sindicales y observaciones sobre la complejidad de la relación entre clase y raza, pero también recogía demandas del obrerismo católico en asuntos relativos a la protección de la familia y las mujeres (López, 2019). En contraste con la dictadura civil de Páez, la jefatura de Enríquez Gallo apoyó la reunión del Congreso de Trabajadores del Ecuador en Ambato. Las asambleas sindicales de varias regiones del país y los partidos de izquierda tenían en miras crear en este congreso, una Central Obrera Nacional.

El código fue defendido enérgicamente en la asamblea por Arturo Pozo, del socialismo, e incluso un alto dirigente del partido liberal, Dr. Humberto Albornoz (Zambrano, 1962), quien en el gobierno de Páez había advertido que la falta de institucionalidad estatal y de leyes estaban incidiendo en una mayor conflictividad social. El obrerismo católico también tenía expectativa sobre este código. Con la promulgación del código, el sindicalismo se volvió obligatorio, la patronal debía formalizar contratos y reconocer derechos a los trabajadores; los talleres artesanales debían reconocer derechos a los aprendices; el trabajo agrícola debía formalizarse y se proscribía el trabajo no remunerado. El Estado daba registro y reconocimiento de sujetos de demandas en torno a estas regulaciones y estaba atento a testimonios respecto de los mecanismos que conducían a relaciones de dominación fuera de la ley. Descartarlo hubiera sido una provocación, sugirió Zambrano en su memoria del proceso, pues el Código del Trabajo y el régimen jurídico de las comunidades indígenas y campesinas eran legislación altamente valorada por distintos sectores organizados de la sociedad.

Néstor Mogollón, abogado de las comunidades de Pichincha, se puso a la cabeza del estudio y modificación del marco jurídico relativo a tierras y comunidades de la región andina. Este integró

modificaciones sustantivas a la ley de Organización y Régimen de las Comunas, entre las cuales se establecía que las comunas estaban facultadas de solicitar al MPST la expropiación y adjudicación de tierras.<sup>5</sup> La Ley de Comunas reformada y el Código del Trabajo expandían los instrumentos legales para la lucha indígena. Así observamos cómo en Zumbahua, en 1938, los dirigentes indígenas confederados en el Partido Comunista, José Trinidad Chaluisa, Ventura Chaluisa y Nicolás Chaluisa, enviaron una carta al MPST en la que usaban el lenguaje de los derechos laborales para disputar contra las haciendas reclamando el uso efectivo y libre de contraprestaciones de recursos naturales para la comunidad. Zumbahua se volvió un tema de conflicto público en el que los indios conjugaban un lenguaje de derechos laborales con un lenguaje de derecho a la tierra que para las elites era un peligro mayor.

Los trabajadores de Zumbahua reclaman el condominio del predio y con este condominio la participación de todo lo que en él existe: esto, ni aquí ni en Constantinopla, constituye problema de trabajo. Es un Comunismo muy criollo que está, no se espante usted, apoyado sino directamente por lo menos indirectamente, por la condescendencia de las autoridades llamadas a evitarlo.<sup>6</sup>

Como muestra del peso del bloque democrático y de izquierdas en respaldo de las comunidades frente al Estado, tenemos que la resolución ministerial del 15 de julio de 1938 dejó sin valor legal el despido a indígenas de la Hacienda Zumbahua, de propiedad del Estado. Pudiendo, por tanto, los comuneros regresar a ella, y obligando al arrendatario a recibirlos aun cuando fueran estos retornados los cabecillas de la demanda. Quedaban abolidos una serie de servicios de la comunidad hacia la hacienda, se regulaba el tiempo y el valor del pastoreo de ovejas y el pago por trabajos. El decreto firmado por

<sup>5</sup> Decretos Supremos 165 y 181 del 13 y 29 de julio de 1938.

<sup>6</sup> Comunicación de Francisco Gómez de la Torre al MPST. AIFP, fondo MPST, caja 203, Zumbahua parroquia Pilaló cantón Pujilí, Cotopaxi, Abusos de hacendados contra huasipungueros, folio 81, 27 de enero de 1940.



el socialista Eduardo Ludeña, subsecretario encargado del MPST, advertía a los hacendados de sanciones, si fuera denunciado su incumplimiento ante las autoridades del Trabajo de la Provincia o el Ministerio.<sup>7</sup> En julio de 1938 se había enviado de parte del MPST una regulación aún más radical a los arrendatarios, que acompañaba una decisión ministerial de permitir que los sindicatos y comunas reclamaran por expropiación de tierras a las haciendas. En el mismo año, ante el alegato del socialista Gonzalo Oleas a favor de los comuneros de Quero largamente litigantes, el ministro Rafael Quevedo Coronel entregaba los huasipungos otras extensiones de terreno para uso colectivo a las comunidades demandantes de los páramos de Sanancajas, e incluso daba simbólicamente a la comunidad entrega del huasipungo del difunto cabecilla Francisco Ushca.<sup>8</sup>

El periódico indígena y comunista Ñucanchic Allpa dedicaba varios números a reflexionar sobre la utilidad del Código del Trabajo y la oportunidad de conjugarlo con la Ley de Comunas para los intereses colectivos. El periódico en ejercicio crítico develaba el interés de hacendados e industriales de derogar el código por la oportuna combinación que podía lograrse en la apropiación popular del derecho de las comunidades rurales.<sup>9</sup> Ñucanchic Allpa convocaba así mismo a organización y presentación pública de los conflictos promoviendo que: “todas las Comunas y Cabildos de las Comunas, a todos los campesinos, a los indios y montubios” a que se organicen sea en sindicatos o en comunas y que envíen comunicaciones al congreso para que se hicieran visibles.<sup>10</sup> Efectivamente, en el marco de la Reforma de la Ley de Comunas y la expedición del Código del Trabajo, se produjo

<sup>7</sup> AIFP, fondo MPST, caja 178, Cotopaxi, Zumbahua cantón Pujilí, parroquia Pilaló, 1929-1939, Abusos de hacendados contra huasipungueros, firmado por el defensor Gonzalo Oleas, f. 177-178.

<sup>8</sup> AIFP, Fondo MPST, caja 218, Comuneros de Quero por el paramo de Sanancajas vs. Sra. Coloma 1927-1938. 2) Periodico Ñucanchic Allpa 3) Dirección Nacional de Estadística 1944.

<sup>9</sup> Ñucanchic Allpa, año I, 9: 3, febrero de 1938.

<sup>10</sup> Ñucanchic Allpa, época II, 12: 2, agosto de 1938, “Comunicado del Cabildo de Maca Grande”, 11 de agosto de 1938.

un acelerado proceso de atención a demandas, en el que participaron los socialistas Gonzalo Pozo, Gonzalo Oleas, Luis Felipe Chávez, Néstor Mogollón, entre otros socialistas que habían regresado a la función pública ministerial. Estos dieron paso a un masivo proceso de reconocimiento de comunidades, cooperativas y sindicatos que atravesaban un amplio espectro social, popular, regional, étnico e incluso identificaban a la clase media como miembro de sindicatos de maestros, periodistas, artistas, empleados públicos, etcétera. Entre otros datos del impacto de la promulgación de estas leyes, las estadísticas nacionales describen que entre 1938 y 1943 se incluyeron, bajo la categoría de entidad jurídica territorial Comuna Indígena a 1212 comunas que integraban a 602 473 personas suscritas bajo su régimen. Esta era solo una de las categorías de ciudadanía corporativa desarrolladas en el proceso y a las que correspondían procesos de redistribución de propiedad intervenidas tanto en la esfera civil, privada, y las fundaciones recogidas por el derecho civil y mercantil, como bienes que formaban parte del patrimonio territorial del Estado. Las otras eran cooperativas, sindicatos, comités de empresa, gremios, entre otras (Dirección Nacional de Estadística 1944, 172-181).

La intervención del Estado para apuntalar economías campesinas expandió su ámbito de influencia de la sierra norte, donde había tenido mayor intervención, al conjunto de las provincias andinas y a las provincias del litoral. En estas, el reto de la reforma tendría que implementar regulaciones negociaciones y pagos sobre tierras con mayor valor comercial que las de la sierra y en posesión de empresas exportadoras e inversionistas extranjeros. La Constitución de 1938 ampliaba las senadurías funcionales, dando espacio para dos representantes de los trabajadores agrícolas, con lo cual se trataba de abrir espacio a la discusión de planes de reforma en las propiedades rurales también del litoral. Atender los reclamos del campesinado de la costa habilitaba una nueva etapa, más ambiciosa, de reforma territorial, que apuntalaría las bases materiales de este sector, y con la cual la izquierda preveía que el movimiento campesino se habría convertido en un poderoso actor político nacional. En las provincias

de tierras bajas y el litoral, las provincias de los Ríos, Manabí y Guayas, se observan reclamos de las comunas y cooperativas y sindicatos que demandan tierras con fines productivos y de asentamiento de poblaciones y que confrontan haciendas, empresas agrícolas y latifundios en posesión de compañías extranjeras. Poblaciones sin recursos también solicitaron ser integradas en planes de distribución, solicitando además el estudio de territorios para ser intervenidos. En el caso de Esmeraldas, los sindicatos comunistas como La Isla, la Lucha y asociaciones de campesinos que reclamaban acceso a tierras contra monopolios, como los de la familia Parodi. Exigían la revisión de la concesión territorial gigantesca entregada al Imperio Británico y administrada por la *Ecuador Land Company*: la reinsertión de las tierras del Pailón a la economía nacional a través de un proyecto de colonización a favor del campesinado del litoral.

**“Un asunto de derechos y reparación nacional”:  
regulacionismo, sindicalismo, y reacción de las empresas  
mineras y frutícolas transnacionales contra el Estado  
ecuatoriano**

La presentación de demandas desde los sindicatos contra de empresas internacionales fue asumida por el Estado como un justificativo para entrar en el terreno de las empresas frutícolas de inversión transnacional. En el plano de la política exterior, Enríquez Gallo representó la apuesta de la izquierda ecuatoriana y la tendencia continental a políticas soberanistas sobre los recursos nacionales dentro de la cual se destacó el Gobierno de Lázaro Cárdenas. Apuntaló la exigibilidad de derechos sociales ante las transnacionales. Así, los fundamentos sindicales del derecho laboral y las regulaciones impuestas al capital tocaron los intereses de las empresas mineras, frutícolas y petroleras transnacionales asentadas en el país.

La Constitución de 1938 declaraba que los recursos del subsuelo constituían patrimonio nacional, el sector sindical de las petroleras

inglesas asentadas en Ancón apuntalo sus derechos sobre la base de esta potestad nacional. Esto impulsó a que el Estado interviniera en explotaciones petroleras afectando los intereses británicos.<sup>11</sup> Del mismo modo ocurrió con la empresa minera norteamericana que explotaba el oro. Ricardo Paredes publicó *El imperialismo en el Ecuador: oro y sangre en Portovelo* (1970 [1939]), donde analizó los perjuicios de la compañía minera norteamericana SADCO<sup>12</sup> contra los intereses nacionales y los de los trabajadores (Paredes, 1939); y relató cómo el Estado ecuatoriano le impuso severas restricciones a la transnacional obligándoles a formalizar el trabajo y pagar impuestos.

Los contratos de las compañías mineras extranjeras fueron revisados, y se impusieron multas a las que no cumplieran los requisitos de las nuevas leyes del trabajo. Frente a la SADCO el Gobierno impuso a esta una multa de 50 000 sucres y el apresamiento de uno de sus altos administrativos como prenda. La respuesta del gerente de la compañía y del Gobierno norteamericano fue desvirtuar los objetivos de esta multa y tratar de negociar privadamente su presencia en el país. La posición del Ecuador fue ratificar la exigencia del cumplimiento de la ley ecuatoriana a todas las empresas extranjeras. Esto produjo un escándalo internacional a partir de febrero de 1938. La prensa internacional, la cancillería norteamericana y las empresas, divulgaron que el Ecuador era tan pobre y necesitado de ingresos que atentaba puerilmente contra la inversión norteamericana, que podría ayudar a mejorar su economía.

Dicha imagen fue rebatida duramente por el presidente ecuatoriano, con un telegrama muy preciso que el embajador del Ecuador en Washington puso en conocimiento del Departamento del Estado norteamericano. El mensaje decía que las exigencias del Ecuador a las empresas en su territorio no constituían un tema de relaciones entre dos Estados. Los convenios internacionales establecían, según

<sup>11</sup> Este proceso ha sido detallado en “Justicia laboral y formación del Estado como contraparte ante el capital transnacional en Ecuador 1927-1938” (Coronel, 2013).

<sup>12</sup> South American Development Company [SADCO]: compañía minera asentada en Portovelo, provincia del Oro.

el criterio ecuatoriano, que las empresas debían incorporar las leyes del país en el que se instalaban, por lo que el Gobierno ecuatoriano se admiraba por la actividad diplomática de los Estados Unidos. Desde la perspectiva ecuatoriana, en cambio, “el Gobierno de Ecuador ni oficial ni extraoficialmente aceptaba reclamaciones diplomáticas o intervenciones por ser un Estado libre, soberano e independiente y resaltaba que las compañías extranjeras estaban sujetas al imperio de sus leyes”. El general Enríquez Gallo era una figura importante del sector nacionalista del partido liberal radical, y contaba con el respaldo de las izquierdas especialmente del PCE por su brindar garantías para un momento radical del trabajo parlamentario en el cual se expidieron el Código del Trabajo, y se profundizó la ley de comunas mediante un régimen jurídico y territorial que colocaba los litigios colectivos ante los tribunales del MPST, liberando a las comunidades del espacio gamonal y de la incidencia de los tenientes políticos causas comunes. Del mismo modo las reformas en torno a manejo territorial aseguraban la titulación de tierras largamente deseadas. La reforma territorial se conjugó con una posición soberanista ante el capital extranjero que fue reconocida por el PCE del litoral que tenía un consistente trabajo en núcleos campesinos en Esmeraldas, Guayas, los Ríos y el Oro. La recuperación de las tierras del Pailón de manos del imperio británico por iniciativa de Enríquez Gallo tenía precisamente el propósito de responder a estas demandas campesinas y construir una economía rural popular. La disputa de intereses sobre las tierras del pacífico norandino entre empresas privadas transnacionales y el Estado ecuatoriano se volvieron a encender.

Después del incidente con la UFCO y con las empresas mineras inglesas y norteamericanas, la inminencia de una reforma agraria por izquierdas en las feraces cuencas del litoral pacífico ecuatoriano incrementó la alarma en torno al proceso político en este país y el tipo de Estado que estaba orientando. La intervención del Gobierno ecuatoriano en el tema de los recursos del subsuelo y la tierra confirmó que este actuaba contra los altos intereses del capital. Ante la intriga de los observadores sobre cuál era la justificación y la fuerza

que respaldaba este proceder, la respuesta del Gobierno fue recalcar el derecho soberano de un Estado nacional sobre sus riquezas, que este debía ser respetado por el capital extranjero. La política del Gobierno consistía en reparar los derechos nacionales, sustentarlos sobre las demandas de las ciudadanía organizadas en torno a derechos sociales y políticos. El derecho en la reivindicación de los sindicatos, y las cooperativas agrícolas fueron considerados insoslayables para un Gobierno que tenía un mandato reparador.

Enríquez Gallo destacó el mandato del Estado de reparar derechos conculcados a la nación en una previa historia de concesiones imperialistas y reclamo que en el marco de los recientes tratados panamericanos los Estados Unidos y la política del buen vecino, este país se abstuviera de intervenir por la vía diplomática. De hacerlo, esto se convertiría en un problema de intervención extranjera, sostuvo:

Nuestra intervención se basa en una cuestión de derecho y en el aspecto de reivindicación (demanda de reparación de derechos violados). No era justo que el Ecuador tolerase el aprovechamiento de beneficios por parte de compañías extranjeras, sin que el país dueño del subsuelo cuyas riquezas han venido extrayendo por muchos años tuviera la justa participación que le corresponde. [...] El Ecuador tiene la seguridad de que el Gobierno de Estados Unidos, que ha proclamado ante toda la América su política de buen vecino y sus deseos de respaldar la hegemonía de todos los pueblos del conglomerado panamericano, no intentará inmiscuirse en esta cuestión que incumbe únicamente a la nación ecuatoriana, ya que las concesiones hechas a las compañías extranjeras llevan implícita una cláusula renunciando a las reclamaciones diplomáticas, puesto que el Ecuador es un país libre y soberano y en ningún caso puede admitir la intervención extranjera. Tal cosa, justificadamente, podría restar la confianza que los pueblos de América han depositado en la nueva política internacional de Estados Unidos.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> AHMRECI, C.35.51, 36, 9 de febrero de 1938. AHMRECI, C.35.51, 9 de febrero de 1938. Véase (Coronel, 2013).

La prensa de varios países, que antes reproducían literalmente lo redactado por *United Press* de los Estados Unidos, mostró opiniones contradictorias, aunque relativamente independientes. Unos descalificaron “los excesos del nuevo nacionalismo latinoamericano”, otros ostentaron posiciones que reivindicaban la política ecuatoriana como ejemplo continental de soberanía de los Estados.<sup>14</sup> En varios medios latinoamericanos se reproducían fragmentos del discurso de Enríquez Gallo. Se reprodujo así un discurso crítico de Enríquez Gallo sobre cómo habían procedido hasta entonces, solo detenidos por unos años de crisis mundial, las inversiones extranjeras:

Rechazaron la fiscalización de sus ganancias, engañaron al erario con datos falsos, introdujeron clandestinamente mercaderías [para ser repartidas entre los obreros, de ahí los bonos con los que se los pagaba] y pagaron impuestos irrisorios en comparación con sus fantásticas utilidades. Por la dignidad del Ecuador este Estado de cosas debe terminar. En adelante los capitales extranjeros tendrán que mostrar sus libros, pagar derechos de aduana, y contribuir al fisco con gravámenes proporcionados.<sup>15</sup>

El Gobierno convocó a una junta con presencia del nuevo ministro de Relaciones Exteriores para ratificar la posición del Ecuador ante las compañías extranjeras y a la vez exigir la continuidad de las relaciones diplomáticas. En este marco ratifico un pago mandatorio de 50 000 sucres por multa de parte de las compañías extranjeras condicionando la liberación carcelaria de los administrativos de la compañía. Pese a que varios gerentes de empresas de capital mixto o extranjero renunciaron, el Ecuador recibió un telegrama del Departamento de Estado norteamericano, comentando que su intervención había sido solo un comentario amistoso, lo cual fue bien recibido por la Cancillería ecuatoriana. Los empresarios intentaron

<sup>14</sup> AHMRECI, C.355, recortes del periódico *La Noche del Perú* y el Comercio del Perú.

<sup>15</sup> Informe de Robalino Dávila dirigido a Homero Viteri Lafronte sobre las diversas opiniones que se emiten ante la posición del Ecuador portafolio de recortes depositado en el AHMRECI, expediente sobre política internacional de 1938.

boicotear la revisión de los contratos y alimentaron una guerra informal contra la política exterior ecuatoriana, pero esta no podía traducirse en el discurso oficial de la cancillería norteamericana. La siguiente regulación fue dirigida hacia la compañía petrolera Anglo Ecuatoriana Limitada, a la que se le recordaba una deuda de 10 000 000 de sucres al Estado y que debía doblar el valor de los impuestos que pagaba a los municipios de Salinas y Santa Elena por la explotación petrolera y el refinamiento de gasolina.<sup>16</sup>

El regulacionismo de los Estados latinoamericanos frente al capital y su apuesta por una fuerza nacional demandante de tales derechos fueron vistos como los mayores peligros de los Estados latinoamericanos ante las potencias mundiales y los agentes del capital transnacional. Así, pese a la política del buen vecino y la participación del Ecuador y sus partidos democrático-radicales de la apuesta contra el fascismo europeo, la influencia comunista en la democratización y el regulacionismo estatal pasó a ser visto como el peligro mayor de las democracias indoamericanas. A partir de 1939 empezó una guerra informal contra estas. En este sentido intervinieron en la disputa partidista los gerentes de las transnacionales, miembros de las oligarquías en el exilio, que penetraron el histórico partido liberal. En 1938 su representante en el poder produjo un golpe a la constitución expedida por la mayoría parlamentaria de izquierdas en el mismo año. Para 1941, el país experimentó una intervención de las compañías mineras, con intereses en la frontera ecuatoriano peruana, que devino en una guerra internacional. En ese marco se dio un quiebre de los tratados internacionales panamericanos en Río de Janeiro en 1941, donde al Ecuador se le privó del derecho de una mediación diplomática y se le impuso una pérdida territorial. Entre 1941 y 1944 el Gobierno del abogado de las empresas transnacionales, Carlos Alberto Arroyo del Río, realizaba nuevamente un

<sup>16</sup> En México, apenas un mes después, en marzo de 1938, se produjo la nacionalización del petróleo. AHMRECI, C. 27.7, "AHMRECI, C. 27.7, "Arreglo entre México y EE. UU. sobre expropiaciones", México, 24 de noviembre de 1938.



giro que daba privilegio a las compañías extranjeras liberándolas de impuestos y regulaciones nacionales relativas al trabajo, mientras se aplicaba impuesto a la renta de profesionales incluyendo una renta proveniente del ejercicio de profesiones liberales u otras en que no interviniera el concurso del capital.

La disputa política por los derechos sociales, la democratización radical y el regulacionismo frente al capital no se dejó esperar. Una movilización nacional conocida como la Revolución Gloriosa en 1944, con el concurso de una amplia gama de organizaciones populares, partidos y clases medias, especialmente las afines a la función pública y la educación, dio lugar y un proceso constituyente que produjo la carta constitucional más madura sobre el control popular del Estado. En esta se ratificaron las orientaciones regulacionistas de la constitución de 1938 y se apuntaló la representación democrática de las organizaciones populares en todos los órganos del Estado, a la vez que una apuesta agraria comprensiva y una universalización de los derechos políticos.

Este proceso de veinte años, que condujera a la constitución de 1945, fue interrumpido en 1946 a partir del golpe perpetrado por Velasco Ibarra. Velasco asumió un rol clave en el primer año de la Guerra Fría contra el modelo regulacionista y garantista del Ecuador y contra la incidencia de la izquierda nacional popular en la formación estatal. Lo hizo con el apoyo de la inteligencia militar norteamericana que se esforzó por girar su alarma ante la corriente fascista hacia una alarma anticomunista, que apuntó directamente contra el bloque democrático de izquierdas en este país, y que apuntaló un pacto por muchas décadas impensable y ciertamente más débil entre las elites regionales de los otrora partidos enemigos. En la base militar de Baltra, Galápagos, en 1946 se sentaron a la mesa Velasco Ibarra, militares norteamericanos, Víctor Emilio Estrada de la oligarquía de Guayaquil, Ponce Enríquez de las elites conservadoras de la sierra, luego fundador del Partido Social Cristiano, y hasta Jacinto Jijón, el prohombre del conservadurismo aristocrático que antes había repudiado a Velasco por plebeyizar el conservadurismo como caudillo del

catolicismo social. La purga del sector reformista del ejército, la purga del Ministerio de Previsión, la proscripción del partido comunista, la purga del magisterio y la promesa de una democracia libre de conflicto y sin intervención de las izquierdas, apuntaló en el Ecuador un giro hacia un papel desregulador del Estado y una apuesta por la inversión extranjera, así como hacia el tutelaje internacional de las democracias latinoamericanas. El caso ecuatoriano constituye un caso comparable de desmantelamiento del regulacionismo que llevo consigo una intervención en las fuerzas democráticas y la izquierda como el que ocurrió por distintos métodos en Costa Rica y Guatemala en ese temprano momento de la Guerra Fría.

En conclusión, el caso ecuatoriano puede leerse en el continente como uno de los países que se distinguieron por programas de intervención en la economía y de incidencia en la gran propiedad tradicional; que apuntaron a regular relaciones de trabajo precario que intervinieron en el capital transnacional minero y frutícola imponiéndoles regulaciones nacionales y tributaciones, que fomentaron la industria y a la vez la organización sindical y partidista. El caso ecuatoriano en ese periodo muestra una relación significativa entre movilización social, reorganización del sistema de partidos políticos, reforma estatal, regulación de la riqueza y expansión de los derechos políticos de las mayorías.

En el marco de la discusión contemporánea sobre regulacionismo y desregulacionismo en un ciclo del capitalismo tardío, y en un momento en el que los pueblos buscan una forma de revertir un nuevo ciclo de autoritarismo y desregulacionismo asociado al poder alcanzado por corporaciones transnacionales, la discusión de un momento exitoso de empoderamiento popular y de desarrollo del Estado hacia el regulacionismo resulta decidor. Mediante la movilización colectiva y el uso de mecanismos democráticos y del derecho se produjo en el momento del siglo veinte estudiado una vía hacia el regulacionismo. Esto apuntaló los derechos sociales, se produjo una intervención en la tierra y los usos del suelo, se adelantó una política de tributaciones y derechos nacionales sobre recursos estratégicos,

todos estos elementos que en su forma inicial se encuentran en el regulacionismo histórico del siglo XX pueden ser repotenciados en programas progresistas contemporáneos. En un contexto en el que los agentes del capitalismo tardío son reacios a reconocer las leyes nacionales y los compromisos históricos con la sociedad, es importante observar las estrategias políticas y los artefactos jurídicos e institucionales que sostuvieron la apuesta regulacionista de los Estados previsionales. El caso ecuatoriano del siglo XX es un notable ejemplo para este propósito.

## **Bibliografía**

Assadourian, Carlos Sempat. (1978). La producción de la mercancía dinero en la formación del mercado interno colonial. *Economía: Revista del Departamento de Economía Pontificia Universidad Católica del Perú*, 1 (2), 9-55.

Becker, Marc. (2017). *The FBI in Latin America: the Ecuador files*. Durham: Duke University Press.

Bonilla, Heraclio. (1994). *Guano y Burguesía en el Perú: El contraste de la experiencia peruana con las economías de exportación del Ecuador y Bolivia*. Quito: FLACSO.

Brachet de Márquez, Viviane; Mónica Uribe Gómez, y Marco Estrada Saavedra (eds.). (2016). *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales*. Primera edición. Ciudad de México: El Colegio de México.

Brachet-Márquez, Viviane. (2001). Transformación democrática en América Latina: un intento de teorización. En Viviane

Brachet-Márquez (coord.), *Entre polis y mercado: el análisis de las grandes transformaciones políticas y laborales en América Latina* (pp. 25-95). Ciudad de México: El Colegio de México.

Castillo, Carlos. (1994). *Manuel Gómez Morín, constructor de instituciones: antología*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Concheiro, Elvira; Massimo Modonesi, y Horacio Gutiérrez Crespo. (2011). *El comunismo: otras miradas desde América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Coronel, Valeria (2013). *Justicia laboral y formación del Estado como contraparte ante el capital transnacional en Ecuador (1927-1938)*. Illes i Imperis, pp171-193.

Coronel, Valeria. (2016). La revolución Gloriosa: una relectura desde la estrategia de la hegemonía de la izquierda de entreguerras. En Santiago Cabrera Hanna (ed.), *La Gloriosa, ¿revolución que no fue?* (pp. 75-96). Quito: Corporación Editorial Nacional.

Coronel, Valeria. (2020). The Ecuadorian Left during Global Crisis: Republican Democracy, Class Struggle and State Formation (1919-1946). En *Words of Power, the Power of Words. The Twentieth-Century Communist Discourse in International Perspective* (pp. 315-337). Trieste: EUT Edition, Università di Trieste.

Coronel, Valeria. (2022). “Tigres, cholo-jacobinos and red bureaucracy”: agency and discourse in the Radical middle class. En Mario Barbosa Cruz, A. Ricardo López-Pedrerros, Claudia Stern (eds.), *Middle Classes in Latin America: Subjectivities, Practices, and Genealogies*. New York / London: Routledge / Taylor and Francis Group.

Coronel, Valeria. (2022). *La última guerra del Siglo de las Luces. Revolución Liberal y republicanismo popular en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador. <https://doi.org/10.46546/2022-35atrio>

Coronel, Valeria; Cadahia, Luciana; Guanche, Julio; Stoessel, Soledad. (2020). Hacia una nueva lógica del populismo: de la ruptura de las instituciones a la institucionalidad populista. *Recerca, Revista De Pensament I Anàlisi*, 25 (1).

De la Torre, Carlos. (2015). *De Velasco a Correa: insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Primera edición. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Deutsch, Sandra McGee. (1999). *Las Derechas: The Extreme Right in Argentina, Brazil, and Chile, 1890-1939*. Stanford: Stanford University Press.

Díaz Arias, David. (2015). *Crisis Social y Memorias en Lucha: Guerra Civil en Costa Rica, 1940-1948*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Drinot, Paulo. (2011). *The allure of labor: workers, race, and the making of the Peruvian state*. Durham: Duke University Press.

Drinot, Paulo; Alan Knight (eds.). (2016). *La gran depresión en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica

Esping-Andersen, Gøsta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

Espinosa, Roque (2014). *Desmemoria y Olvido. La economía arrocerá en la cuenca del Guayas 1900-1950*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Corporación Editora Nacional.

Falcón, Romana. (2015). *El jefe político. Un dominio negociado en el mundo rural del Estado de México, 1856-1911*. México: El Colegio de México / El Colegio de Michoacán / CIESAS.

Falivene, Graciela y Dalbosco, Hugo Luis. (2018). *El Estado peronista: la primera experiencia argentina de planificación integral*. Universidad Nacional de José C. Paz.

Gargarella Roberto. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2020)*. Buenos Aires: Katz.

Gómez Mont, María Teresa. (2008). *Manuel Gómez Morin, 1915-1939: la raíz y la simiente de un proyecto nacional*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

González Casanova, Pablo. (1970). Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo. En F. H. Cardoso y F. Weffort (eds.), *América Latina: ensayos de interpretación sociológico-política* (pp. 164-183). Santiago de Chile: Universitaria.

Gotkowitz, Laura. (2007). *A Revolution for our Rights: Indigenous Struggles for Land and Justice in Bolivia, 1880-1952*. Durham: Duke University Press.

Gould, Jeffrey L. (1990). *To lead as equals: rural protest and political consciousness in Chinandega, Nicaragua, 1912-1979*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Grugel, J. y Riggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, 43, 1.

Guerrero, Andrés. (1975). *La hacienda precapitalista y la clase terrateniente en América Latina y su inserción en el modo de producción capitalista: el caso ecuatoriano*. Quito: Escuela de Sociología, Universidad Central.

Illades, Carlos. (2018). *El marxismo en México: una historia intelectual*. Primera edición. Ciudad de México: Taurus.

James, Daniel. (1990). *Resistencia e integración: el peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Kay, Cristóbal. (2011). *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. London / Nueva York: Routledge.

Knight, Alan. (2005). *Revolución, Democracia y populismo en América Latina*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.

Knight, Alan. (2015). *La revolución cósmica. Utopías, regiones y resultados. México 1910-1940*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Knowlton, Robert. (1985). *Los bienes del clero y la Reforma Mexicana, 1856-1910*. México: Fondo de Cultura Económica.

Kula, Witold, y Mario Luján. (1970). Una economía agraria sin acumulación. La Polonia de los siglos XVI-XVIII. *Desarrollo Económico*, 9 (36), 483. doi:10.2307/3466034

Laclau, Ernesto. (2006). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Larson, Brooke. (1998). *Cochabamba, 1550-1900: Colonialism and Agrarian Transformation in Bolivia*. Princeton: Princeton University Press.

Lentz, Carola. (1985). Estrategias de reproducción y migración temporaria. Indígenas de Cajabamba / Chimborazo (Análisis y experiencias). *Ecuador Debate*, (8), 194-215.

Levine, Robert M. (1998). *Father of the Poor? Vargas and his Era*. Cambridge University Press.

López-Alves, Fernando. (2000). *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham: Duke University Press.

López-Pedrerros, A. Ricardo y Barbara Weinstein (eds.). (2012). *The Making of the Middle Class toward a Transnational History of the Middle Class*. <https://doi.org/10.1215/9780822394815>.

Maiguashca, Juan (ed.). (1994). *Historia y región en el Ecuador 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional / FLACSO Sede Ecuador / CERLAC.

Mallon, Florencia. (1995). *Peasant and Nation: The Making of Post-colonial Mexico and Peru*. Berkeley: University of California Press.

Marini, Ruy Mauro. (2012). *El maestro: en rojo y negro. Textos recuperados*, Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Martínez Luciano (1984). *De campesinos a proletarios*. Quito: Ed. El Conejo.

Méndez, Cecilia. (2005). *The Plebeian Republic: The Huanta Rebellion and the Making of the Peruvian State, 1820-(1850)*. Durham: Duke University Press.

Moore, Barrington. (1973). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Península.

Moore, Barrington. (2002). *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Barcelona: Ediciones Península.

Ortiz, Santiago, y Soledad Álvarez (eds.). (2014). *Memorias del seminario internacional: El legado intelectual y político de Fernando Velasco Abad*. Quito: FLACSO Ecuador.

Ospina Peralta, Pablo. (2009). Corporativismo, Estado y revolución ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa. *Estado, movimientos*



*sociales y Gobiernos progresistas*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Paredes, Ricardo. (2006 [1938]). *Oro y Sangre en Portovelo. El Imperialismo en el Ecuador*. Quito: Ediciones La Tierra.

Portillo Valdés, José M. (2016). *El Constitucionalismo en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Qayum, Seemin. (2002). Nationalism, Internal Colonialism and the Spatial Imagination: The Geographic Society of La Paz in Turn-of-the-Century Bolivia. En James Dunkerley (ed.), *Studies in the formation of the nation state in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies.

Ramírez Gallegos, Franklin. (2016). Political Change, State Autonomy, and Post-Neoliberalism in Ecuador, 2007-2012. *Latin American Perspectives*, 43 (1), 143-158.

Rivera Mir, Sebastián. (2018). *Militantes de la izquierda latinoamericana en México, 1920-1934 prácticas políticas, redes y conspiraciones*. México: El Colegio de México.

Sanders, James. (2004). *Contentious Republicans: Popular Politics, race and class in Nineteenth Century Colombia*. Durham: Duke University Press.

Skocpol, Theda. (1984 [1979]). *Los Estados y las revoluciones sociales*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Stern, Steve. (1987). Feudalismo, capitalismo y el sistema mundial en la perspectiva de América Latina y el Caribe. *Revista Mexicana de Sociología*, 49 (3), 3-58.

Stoessel, Soledad, y Ramírez Gallegos, Franklin. (2018). El incómodo lugar de las instituciones en la “populismología” contemporánea. *La Migraña. Revista De Análisis Político*.

Striffler, Steve. (2002). *In the shadows of state and capital: the United Fruit Company, popular struggle, and agrarian restructuring in Ecuador, 1900-1995*. Durham: Duke University Press.

Sweezy, Paul, Maurice Dobb, Christopher Hill. (1978). *The transition from feudalism to capitalism*. London: Verso.

Therborn, Göran, (2008). What does the ruling class do when it rules? *State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism and Socialism*. (Reprinted as Radical Thinkers Series, Verso).

Thomson, Sinclair. (2006). *Cuando solo reinasen los indios*. Bolivia: Muela del Diablo y Aruwiyiri.

Tilly, Charles. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos. 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.

Velasco Fernando. (1972). *Ecuador, subdesarrollo y dependencia*. Quito: Editorial El Conejo.

Zamosc, León. (1990). Luchas campesinas y reforma agraria: un análisis de la Sierra ecuatoriana y la Costa atlántica colombiana. *Revista Mexicana de Sociología*, 52 (2), 135-145.

Zavaleta Mercado, René. (2011). *Lo nacional-popular en Bolivia*. La Paz: Editorial Plural.



# América Latina: estrategias entre el “extractivismo verde” y el desarrollo sostenible

*Hans-Jürgen Burchardt*

■ Doi 10.54871/ca24d25r

La pandemia de covid retrocedió el panorama social de Latinoamérica por décadas. Según la CEPAL, en 2021 una tercera parte de la población vivió nuevamente en situación de pobreza (CEPAL, 2023). Al otro lado se documenta que la riqueza del 1 % más rico aumentó y se concentró significativamente. El World Inequality Database [WID] (2022) enseña que hoy en día América Latina tiene los niveles más altos de desigualdad y concentración de riqueza (activos financieros y no financieros) que cualquier región del mundo: el 1 % más rico de los hogares latinoamericanos posee alrededor del 46 % de la riqueza. Esto supera la media mundial, que es del 38 %, así como las cifras de otras regiones del mundo, como la Unión Europea (24 %), Asia (36 %) o África subsahariana (37 %). En este contexto, la CEPAL proyectó para los últimos años incrementos del índice de desigualdad según países entre un 1,0 % y hasta un 8,0 % (CEPAL, 2019, 2020a, 2023).

Esta desigualdad extrema no solo se manifiesta en términos de ingreso y patrimonio, sino que también se refleja en un dispar acceso a la tierra y a bienes públicos esenciales como la educación, la salud o la seguridad social. Dentro de este marco, las mujeres, los niños, los ancianos y los integrantes de determinados grupos étnicos y

afrodescendientes resultan particularmente desfavorecidos (CEPAL, 2023). En América Latina, esta desigualdad constituye un tema estructural: el acceso a las posiciones y los bienes sociales disponibles o deseables ofrece limitaciones de carácter permanente, que atraviesan las generaciones y se han consolidado hasta la actualidad con un nivel superior al promedio internacional. La persistencia de estas desigualdades sociales extremas es llamativa, sobre todo porque a lo largo de su cambiante historia la región aplicó distintos modelos de desarrollo económico, vivió diferentes experiencias democráticas y, por momentos, también elaboró instancias asociadas a un régimen de bienestar.

Hoy en día, tanto para el aseguramiento de la estabilidad política y económica como para el equilibrio social hace falta movilizar recursos de manera extensa. Eso se logra exclusivamente con esfuerzos colectivos. Por lo tanto, tiene sentido responsabilizar también al diez por ciento más rico de la región, que pudo mantener y, en algunos casos, incluso aumentar su fortuna durante la pandemia. Reformas fiscales que distribuyan la carga de la crisis por cabeza parecen estar a la orden del día.

Pero la política y la economía ya apuestan otra opción. El apetito mundial por las materias primas, que se está reajustando con el inicio de la descarbonización de la economía mundial y la guerra de Ucrania, pronto dará lugar a un nuevo auge de las materias primas “verdes”, para el que la región está bien preparada.<sup>1</sup>

Entonces es previsible que el camino de desarrollo orientado hacia la exportación de materias primas que ha modelado Latinoamérica

<sup>1</sup> Latinoamérica dispone de poco menos de un tercio de las reservas globales de cobre, bauxita, plata, carbón y petróleo, en total más de un tercio de todos los minerales necesarios para la neutralidad climática que es estratégicamente importante para la política económica de las naciones industrializadas y que también produce una parte significativa de los alimentos básicos globales. El subcontinente lidera el camino en el ámbito de la producción de plantas energéticas para biocombustibles, la extracción de litio para la producción de baterías para motores eléctricos o para el almacenamiento de dióxido de carbono en bosques y selvas, además brinda condiciones atractivas para la producción de hidrógeno verde.

notablemente en las últimas dos décadas se fortalezca una vez más. Últimamente, sin embargo, esta estrategia se vincula con éxito a los requisitos de sostenibilidad y parece servir de banda de transmisión para una transformación socio-ecológica. Se prepara una nueva fase de la extracción de materias primas como un “extractivismo verde” en el cual sería posible unificar la extracción y la utilización de materias primas mediante el uso de tecnología de punta amigable con el medio ambiente, la creación de `minería respetuosa` tanto con el clima, cumpliendo con los objetivos del desarrollo sostenible, como con un futuro de “bajas emisiones de carbono” para todos (acerca del litio véase Voskoboynik y Andreucci, 2021).

Pero la experiencia y los resultados de la última fase del auge extractivista (2003-2014) enseñaron que la estrategia del desarrollo a través de la exportación de materias primas fracasó en sus objetivos principales: no logró reducir sustentablemente la desigualdad social ni la heterogeneidad estructural<sup>2</sup> de la economía ni aumentar la productividad laboral y cambiar la matriz productiva o generar diversificación económica<sup>3</sup> y reforzar la economía interna y crear

<sup>2</sup> El concepto de *heterogeneidad estructural* fue desarrollado por la CEPAL en los años setenta para describir la situación político-económica de América Latina. Analiza, junto con la integración del mercado mundial y las estructuras de producción (especialmente las exportaciones de materias primas), las diferencias de productividad intersectoriales, la segmentación de los ingresos y los mercados laborales, así como las pautas de consumo estratificadas basadas en ellos. Enfoques más recientes complementan estos componentes con las grandes desigualdades de riqueza, ingresos, oportunidades y derechos en la región que persisten continuamente y que también están culturalmente garantizadas como consecuencia perpetua de esta constelación (Bárceña y Prado, 2016; CEPAL, 2018).

<sup>3</sup> Cifras más recientes documentan el fracaso de los esfuerzos de diversificación. Según datos estadísticos de la UNCTAD (2023), las exportaciones de materias primas en Venezuela, Chile, Ecuador y Bolivia representaron más del 80 % de las exportaciones totales en 2018; en Argentina y Brasil, esta proporción superó ampliamente el 60 %. Allí donde el sector industrial es fuerte, las tasas de crecimiento de estos sectores productivos son, sin embargo, inferiores a las de los sectores de materias primas, como en Brasil y Argentina. Las estadísticas de la CEPAL (2023) muestran que, en Argentina, por ejemplo, los sectores de materias primas (agricultura y minería) representaban el 9,1 % del PIB y la industria el 20,3 % en 1990. El sector industrial cayó al 15,8 % en 2010, mientras que el sector de las materias primas subió a más del 12 % ese mismo año. En general, ningún sector industrial de la región ha podido desarrollarse

más independencia de los mercados internacionales (Burchardt et al., 2021).

Si el nuevo auge “verde” de las materias primas en la región quiere transformarse de un modelo económico exportador de materias primas a otro social y ecológicamente sostenible, en el que el aumento cuantitativo de los ingresos por exportación se transforme en un crecimiento cualitativo, ahorrador de recursos y con ganancias de productividad, es esencial revalorizar el trabajo. Esto pasa por la universalización de una educación de calidad y una buena protección social, lo que inicia una reducción significativa del empleo informal y sienta las bases para un aumento de la productividad laboral y la creación de “empleos verdes” altamente eficientes y no intensivos en recursos. Los recursos adicionales necesarios para ello pueden generarse inicialmente a través de los ingresos del nuevo auge de las materias primas “verdes”. Sin embargo, la última fase de auge nos enseña que esto no es suficiente y solo es sostenible durante un corto periodo de tiempo; por lo tanto, hay que generar recursos más allá de los ingresos procedentes de las materias primas. Lo que se necesita es el rápido desarrollo de nuevos ingresos estatales que dependan menos de las tendencias del mercado mundial y permitan estrategias a largo plazo. Esto convierte la cuestión de la reforma fiscal en uno de los temas centrales del desarrollo de Latinoamérica en el siglo XXI.

## **Recursos naturales y distribución**

Según el estado actual de la investigación, los sistemas fiscales latinoamericanos pueden caracterizarse por tres rasgos (Atria et al., 2018; Flores-Macías, 2019; Fehling y Burchardt, 2023).

---

independientemente de los sectores que se apropian de las rentas de los recursos. La diversificación continua lejos de ser una realidad. A nivel regional, la cuota de la industria en el PIB ha disminuido del 17,8 % en 1990 al 12,6 % en 2018.

En primer lugar, a través de gravámenes que históricamente se han centrado en gran medida en las exportaciones de materias primas y el comercio exterior. Mientras que los ingresos procedentes de los impuestos a las exportaciones estaban en su mayoría vinculados a la evolución de los precios en el mercado global, lo que hacía que los ingresos públicos fueran volátiles y alimentaba la deuda externa y las crisis económicas, los aranceles a la importación, especialmente sobre los bienes de consumo y bienes intermedios, tenían a menudo un componente proteccionista. Ambas formas de impuestos concedieron desde el principio gran importancia al comercio exterior, especialmente con productos agrícolas y materias primas, así mismo favorecieron a las elites económicas implicadas en él (Bértola, 2016; Ocampo, 2017). Esta dependencia histórica de los ingresos fiscales de las exportaciones de materias primas (Clemens y Williamson, 2012) no se redujo durante la última fase de auge, y en algunos casos incluso aumentó.

En segundo lugar, el carácter fuertemente regresivo del sistema tributario. Este se basa en una continua tributación muy baja y directa de la riqueza, los ingresos altos y las ganancias empresariales. Durante el auge de las materias primas, los Gobiernos progresistas no consiguieron aumentar los impuestos a los ricos a través de la fiscalidad directa: según las cifras de la CEPAL (2021, p. 67), el impuesto sobre la renta en la región es actualmente el 5,6 % del PIB (OECD: 11,5 %) y los impuestos sobre la propiedad son el 0,8 % (OECD: 1,9 %).

Además, los empresarios y los ricos gozan de numerosos privilegios de evasión fiscal. Entre ellas se incluyen las exenciones o reducciones fiscales legales para nuevas industrias, inversiones o para la importación de bienes de capital, así como la depreciación acelerada. Los ingresos están sujetos a desgravaciones fiscales muy elevadas, así como a tipos impositivos máximos muy bajos, en torno al 26 % en América Latina, frente al 41 % en la UE (Jiménez, 2017). Los impuestos de sucesiones son bajos o inexistentes, pero en cambio existe una tolerancia culturalmente encubierta hacia el fraude fiscal ilegítimo y



la evasión de impuestos al extranjero, tanto por parte de particulares como de empresas transnacionales (CEPAL, 2021). Se estima que estas tasas históricamente elevadas de evasión fiscal permanecen sistemáticamente al 50 % en el ámbito de los impuestos sobre los ingresos y sobre sociedades (Centrángolo et al., 2017, p. 350); en total, su alcance se estima en el 60 % de los potenciales ingresos fiscales regionales (CEPAL, 2020b, p. 58). Gracias a esta política, el 10 % más rico paga un tipo impositivo efectivo del 5,4 %, frente al 20 % que paga en la UE (Busso y Messina, 2020, p. 286).

Paralelamente, se observa en la región un nivel elevado y un aumento regular de los impuestos indirectos (especialmente el IVA). Una vez más, no ha habido cambios significativos durante el auge de las materias primas: los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios representan actualmente el 46,2 %, frente al 32,3 % de la OCDE (CEPAL, 2021, p. 67). Los impuestos indirectos en América Latina son, por tanto, casi 14 puntos porcentuales superiores a la media de la OCDE.

En general, los sistemas fiscales latinoamericanos siguen caracterizándose por una presión fiscal notablemente baja para los ricos y relativamente alta para las rentas bajas. Son altamente regresivos (Clifton et al., 2017), no reducen las desigualdades, sino las perpetúan o incluso las aumentan en los distintos países.

En tercer lugar, los sistemas fiscales latinoamericanos se caracterizan por una política fiscal tradicionalmente distributiva y asig-nativa, que favorece especialmente a las clases medias y a las elites económicas.<sup>4</sup> El gasto público se centra tradicionalmente en las tareas esenciales de la Administración (el cuerpo militar, la administración, la política estructural, las subvenciones a las empresas y el servicio de la deuda) y descuida las importantes áreas de legitimación

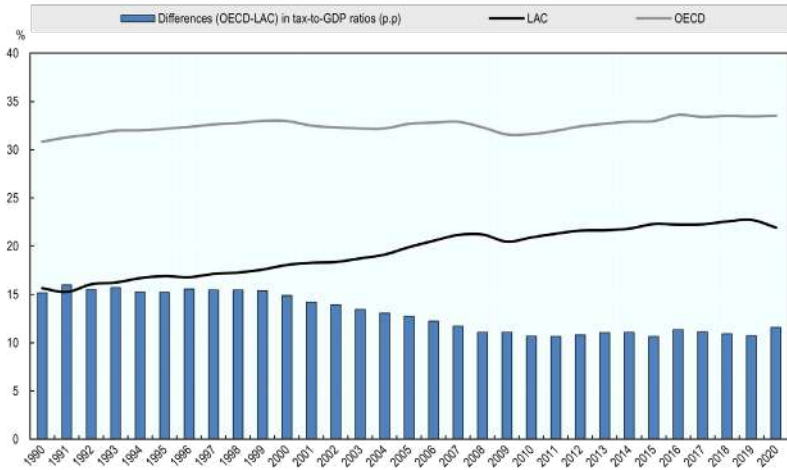
<sup>4</sup> En este contexto, la CEPAL (2018, p. 31) habla de una combinación de acceso privilegiado de los ingresos de las materias primas, así como de la recaudación de dinero público o cuasi rentas por parte de actores con mayor poder económico y político, que la fiscalidad anterior no pudo corregir porque una “cultura del privilegio” sostiene el sistema de altas exenciones fiscales y bajos impuestos sobre los salarios.

fiscal de los servicios públicos (como la sanidad, la educación, la cultura). Así, desde su aparición, el Estado fiscal latinoamericano solo ha cumplido tareas redistributivas de forma muy limitada (Abad y Lindert, 2017) o apenas reduce la heterogeneidad estructural de la región.

Esta constelación también ha cambiado poco durante el último boom de las materias primas. A pesar del esbozado aumento del gasto social y de una leve mejora en la progresividad de los sistemas tributarios regionales (Martorano, 2018), el potencial redistributivo de los impuestos en América Latina alcanza a un apenas 5 %. En comparación, la redistribución después de impuestos en la UE-OCDE es hoy del 38 % (Izquierdo y Pessino, 2020, p. 283). Esto refleja tanto la baja fiscalidad de los salarios altos y la riqueza como el alto nivel de empleo informal en la región: así, cerca de la mitad de la población trabajadora tiene poco o ningún acceso a prestaciones públicas financiadas con impuestos y aún menos a subvenciones económicas estatales. Sin embargo, cofinancia la distribución y asignación de la política fiscal a través de los impuestos indirectos, que benefician principalmente a las rentas más altas.

En resumen, puede decirse que, durante el reciente auge de las materias primas, los Gobiernos de América Latina cumplieron todos los requisitos para aplicar reformas estructurales en los sistemas fiscales gracias a una prosperidad económica sostenida, unas políticas sociales expansivas y una elevada legitimidad política. Sin embargo, se omitieron o evitaron en gran medida.

*Gráfico 1. Ingresos fiscales en porcentaje del PIB, comparación entre América Latina y la OCDE 1990-2020*



Fuente: OECD et al., 2022, p. 47.

Solo unos pocos países (como Argentina, Chile, Ecuador y Uruguay) se aventuraron en reformas fiscales discretas con potencial redistributivo (Strada et al., 2021). La riqueza excesivamente concentrada de las elites económicas, en cambio, apenas se tocó o no se gravó en absoluto. Al mismo tiempo, durante la fase de auge, el impuesto regresivo sobre las ventas, es decir, el impuesto sobre las ventas que impone una carga más pesada a las clases más pobres en particular aumentó en un tercio hasta algo menos del 40 % y se ha convertido en la mayor fuente de ingresos fiscales hasta la fecha (Cornia et al., 2011; CEPAL, 2021).

Sin embargo, la falta de aplicación de las reformas fiscales no es tanto una expresión de una asertividad institucional, atribuida frecuentemente. Tampoco puede explicarse exclusivamente por el desaliento político o el oportunismo. Más bien, son un resultado estructural del propio modelo de desarrollo exportador de materias

primas. Por un lado, ha producido elites pequeñas pero muy ágiles y poderosas (empresariales, políticas, militares) que, debido a la escasa diversificación de la economía y a la baja diferenciación de la sociedad, tienen un enorme poder de veto y sabotean cualquier forma de política redistributiva que les afecte. Por otra parte, los abundantes ingresos procedentes de las materias primas durante la fase de auge tentaron a los Gobiernos a no luchar contra estos conflictos, sino a utilizar los ingresos adicionales de la exportación de materias primas para desactivar la cuestión social y ganar así legitimidad política (Burchardt, 2017).

Un nuevo “extractivismo verde” que quiera utilizar sus recursos para el desarrollo sostenible solo podrá tener éxito si rompe con esta lógica y esta cultura. Para conseguir eso no se trata de llamar al conflicto con las elites. Más bien, la prosperidad económica de la próxima fase de auge debe aprovecharse para aplicar reformas estructurales con legitimidad democrática. Una reforma fiscal que busque efectivamente gravar las rentas más altas y la riqueza no es solo una cuestión de aplicación técnica. Al mismo tiempo, debe crear legitimidad fiscal, es decir, reducir el rechazo a los impuestos entre partes importantes de la sociedad. Esto puede lograrse no solo con leyes o administraciones eficientes, sino con un Estado que ofrezca bienes públicos de alta calidad ampliamente accesibles, que mejore la formación y las condiciones de trabajo de gran parte de la población trabajadora y que, al hacerlo, aproveche potenciales de productividad que dinamicen la economía y la sociedad. Se trata de marcar el rumbo de una distribución y asignación de la política fiscal que aumente notablemente la calidad de vida de los contribuyentes.

Las reformas necesarias pueden lograrse a través de diversas medidas. No cabe duda de que es necesario mejorar rápidamente la situación de los datos relativos al registro de las rentas altas y de los patrimonios, así como de la propiedad de la tierra y los bienes inmuebles, tanto en cada uno de los países como en el conjunto de la región, mediante la creación de registros públicos de patrimonio, así como de un observatorio de la riqueza y los impuestos, que proporcione

información y posibilidades de comparación sobre el estado actual de la concentración de la riqueza nacional y sobre la situación fiscal respectiva.

Esta es una buena base para una lucha eficaz contra la evasión y la elusión fiscales, que debe aplicarse mediante una amenaza generalizada de sanciones, es decir, nada más que exigir el cumplimiento de la ley. Según diversas estimaciones, esto aumentaría los ingresos fiscales regionales en al menos la mitad (CEPAL, 2020b, p. 54).<sup>5</sup> La supresión de las exenciones fiscales a tarifa para las rentas altas y el patrimonio podría generar unos ingresos adicionales de entre el 2 % y el 6 % del PIB, dependiendo del país (CEPAL y Oxfam, 2019, p. 24; Ruiz, 2020). También hay mucho margen de mejora en la comparativamente baja presión fiscal máxima (25-40 % para las rentas altas, solo 5-15 % para las rentas financieras y de capital). Los impuestos sobre el patrimonio solo existen en América Latina en Argentina, Uruguay y Colombia (CIAT, 2018); los impuestos sobre sucesiones y propiedades se fijan demasiado bajos o son inexistentes. En definitiva, hay un amplio margen sin que nadie tenga que pasar hambre. En comparación, si el 10 % más rico de América Latina tributara al tipo efectivo de la UE, la desigualdad social en la región podría reducirse casi hasta la media de la OCDE (Valdés, 2017, p. 84).

Por el contrario, cuando no puede generarse suficiente legitimidad fiscal y la redistribución activa no puede imponerse políticamente, puede aplicarse una redistribución pasiva mediante el desmantelamiento de la protección y las subvenciones a las empresas, así como una política estructural financiada con impuestos a favor del sector público. Por este motivo, debe intensificarse la investigación que examina los sistemas fiscales latinoamericanos desde la perspectiva de los intereses asignativos y las alianzas de los distintos

<sup>5</sup> Esto requiere una red complementaria de acuerdos bilaterales y multilaterales sobre el intercambio automático de información entre las agencias tributarias, así como una flexibilización del secreto bancario. Esto incluye también el apoyo al tipo impositivo mínimo global del 25 % para que las empresas tributen allí donde distribuyan sus bienes o servicios.

sectores económicos y las coaliciones (inter-) sectoriales. Además, es necesario examinar qué instrumentos no fiscales de regulación de la riqueza y las rentas de los productos básicos pueden identificarse en el ámbito de la política de precios y comercial, así como en las intervenciones de política monetaria (Ocampo, 2017).

## **Desde las materias primas a la transformación socio-ecológica**

El último boom de las materias primas en Latinoamérica lo ha dejado claro: el desarrollo no es una cuestión de escasez. Hay recursos suficientes. Solo es cuestión de movilizarlos y distribuirlos sabiamente. Por tanto, el desarrollo mediante la exportación de materias primas es siempre una cuestión de política.

El presente análisis de los sistemas fiscales muestra que, a pesar de las excelentes condiciones de partida y de una voluntad política claramente articulada para promover el cambio estructural, el Estado y la política no han conseguido ni siquiera acercarse a la consecución de sus objetivos. La razón de ello es que el Estado y los Gobiernos no operan independientemente de los recursos, sino que estos les dan forma. En las economías extractivas, los ingresos se generan mediante la explotación de la naturaleza. Los ingresos generados por las materias primas no suelen ir acompañados de un profundo rendimiento de trabajo o de inversión por parte del beneficiario, sino que son relativamente accesibles de manera libre. En este sistema el trabajo tiene poco o ningún valor para la creación de riqueza. Al mismo tiempo, la distribución de los ingresos procedentes de los recursos no se decide a través de la asignación económica, la competencia y la eficiencia, sino principalmente de forma política y sobre todo por el Estado como actor central (Warnecke-Berger, 2021). Coronil (2008, p. 19) lo dijo una vez de forma sucinta: si en las economías de mercado “el negocio de la política es el negocio”, es decir, el Estado establece

los parámetros centrales de la acumulación capitalista, en los Estados rentistas se denomina: “the business of business is politics”.

Además, los ingresos por materias primas procedentes del exterior liberan al Estado de la necesidad de gravar a la población. Pero cuando no hay necesidad de un contrato fiscal entre el Estado y la sociedad, también se reduce la necesidad de garantizar la legitimidad del Estado principalmente a través de la participación democrática y social: *No Taxation, No Representation*. El Estado y los Gobiernos pueden permitirse no responder a las demandas sociales y actúan cada vez más como agentes de distribución.

No es la participación democrática la que asegura la legitimidad por parte de la población, sino la promesa de participación material a través de la distribución de los ingresos procedentes de los recursos. Así pues, las políticas de gasto público en las sociedades de materias primas tienen como principal objetivo garantizar la lealtad política y la estabilidad.<sup>6</sup> La distribución (desigual) de las rentas de los recursos entre la población permite al Estado cooptar a diferentes grupos sociales y tiende a pacificar la sociedad, al menos en épocas de altos ingresos.

Esta mezcla particular inhibe el potencial de transformación de los Gobiernos y Estados que persiguen modelos de desarrollo exportadores de materias primas. Si el poder, el estatus y la riqueza dependen principalmente del acceso a las rentas de los productos básicos y, por lo tanto, del acceso al Estado, el aparato estatal en su conjunto no es capaz de crear alternativas de desarrollo en términos de mayor productividad, diversificación o crecimiento sostenible (Warnecke-Berger e Ickler, 2023). Más bien, muchos actores del Estado y de los Gobiernos tienen interés en asegurar institucionalmente y

<sup>6</sup> Se trata de medidas como la subvención directa de alimentos, vivienda o combustible, así como la subvención indirecta del consumo mediante la sobrevaloración de la moneda nacional. Además, cabe mencionar la creación de empleo público, por ejemplo, mediante proyectos de construcción e infraestructuras y la subvención de empresas privadas no competitivas a escala internacional, así como la exención de impuestos, los programas sociales asistencialistas y la adjudicación de contratos públicos, licencias de importación, etc. por parte del Estado a empresarios individuales.

profundizar aún más el modelo extractivista para preservar su autonomía y sus propios privilegios.

Esto explica por qué, durante la última fase de auge, incluso en condiciones óptimas de reforma (mayorías parlamentarias, democracia consolidada, prosperidad económica, arcas del Estado llenas y alta legitimidad), las elites políticas latinoamericanas no lograron aplicar la universalización de la política social, una regulación más estricta del trabajo informal y la redistribución fiscal que garantizan una mayor cohesión social, productividad económica y estabilidad política duradera.

La dinámica de esta constelación de fuerzas puede describirse como un efecto ascensor, es decir, una movilidad colectiva ascendente en la que (casi) todos los grupos implicados ascendieron por igual durante la fase de auge sin cambiar la composición interna de la sociedad. El Estado ejercía la función central de regular continuamente este equilibrio. Los conflictos con los grupos influyentes, especialmente con las elites económicas, que inevitablemente hubieron surgido con una política laboral más activa o con reformas fiscales, se compensaron y evitaron mediante un gasto adicional. Por tanto, las elites económicas no solo pudieron mantener su riqueza bajo Gobiernos progresistas, sino que a menudo incluso la ampliaron (Heredia, 2016; Wolff, 2016). En general, el consenso que surgió no se basaba en la cohesión social, sino más bien en una especie de “comunidad de botín” basada en los productos básicos, que se mantenía estable mientras había abundancia para distribuir (Burchardt y Dietz, 2014).

Sin embargo, en las alianzas políticas que se caracterizan principalmente no por el compromiso, sino como una comunidad de presas, la legalidad institucional y las instituciones democráticas se erosionan sigilosamente. Los estudios demuestran que las políticas autoritarias suelen prevalecer en los modelos de desarrollo exportadores de materias primas, ya que las elites tienen poca fuerza o capacidad para legitimarse mediante éxitos económicos o políticos, y recurren repetidamente a políticas represivas, especialmente en las



crisis (Ross, 2012). Tanto el fortalecimiento de las tendencias autoritarias en países como Venezuela como el drástico aumento de la influencia de los Gobiernos y movimientos populistas (de derechas) en América Latina hacen temer que los Gobiernos progresistas, que durante el último *boom* de las materias primas intentaron aumentar la participación social en la región a través de la extracción de materias primas, puedan haber debilitado a largo plazo la forma de Gobierno que los llevó al poder: la democracia.

Solo a primera vista, se trata de una valoración pesimista. Más bien se pueden extraer lecciones de este hallazgo. El último *boom* de las materias primas en América Latina sirve de excelente lección sobre cómo un “extractivismo verde” en el sentido de que esté basado en las materias primas puede transformarse en un desarrollo sostenible con amplia participación social y nos da importantes ideas para el futuro. En lugar de una redistribución fiscal, se produjo una (mayor) distribución de los ingresos generados adicionalmente por los productos básicos. Con la renuncia a las reformas estructurales compradas por las exportaciones de materias primas, los conflictos de distribución social y la resistencia de las clases medias y altas pudieron ser convenientemente debilitados o eludidos. Políticamente, las estructuras de poder (a menudo excluyentes y clientelistas) se solidificaron en torno al modelo de exportación de materias primas y no tenían un interés más profundo en la transformación. Estas dinámicas no eran leyes naturales, sino pautas que dependían en gran medida de su arraigo institucional, social y cultural, lo que daba a la política claras opciones de actuación el día de mañana (Karl, 1997 / 2004).

De esta constatación se derivan varias recomendaciones para la política y la ciencia.

Para una *política* que quiera aprovechar el auge de las nuevas materias primas para una transformación socio ecológica, hay una hoja de ruta clara: el despliegue de tecnologías verdes no será suficiente. Para lograr un desarrollo sostenible, el “extractivismo verde” debe vincularse sistemáticamente a reformas estructurales de la política

social, las relaciones laborales y los sistemas fiscales que reduzcan la heterogeneidad estructural. Y tan estrechamente que toda actividad extractiva recién iniciada encuentra su eco concreto en tales medidas de reforma.

La reforma del sistema fiscal debe estar en el centro de cualquier estrategia de exportación de productos básicos que persiga una transformación socio ecológica (Bárcena y Prado, 2016). A través de los impuestos, el Estado puede garantizar ingresos que no estén directamente sujetos a la explotación natural ni a la volátil dinámica del mercado mundial, que ayuden a financiar la expansión a largo plazo y de alta calidad de los servicios públicos como derechos sociales, y que contribuyan a promover la diversificación económica y los potenciales de productividad. Si en un principio estas medidas pueden financiarse también con nuevos ingresos procedentes de los productos básicos, debe formularse claramente desde el principio cómo se convertirán gradualmente en financiación fiscal. La mejor forma de conseguir una amplia legitimidad para estas reformas fiscales es que los Gobiernos las lleven a cabo durante períodos de prosperidad económica.

Los minerales y las tierras raras (como el litio, el cobre, el aluminio, el magnesio y el níquel), por su parte, ganarán en importancia y prometen nuevos ingresos elevados.<sup>7</sup> Sin embargo, a diferencia de la producción de petróleo y gas, la minería no suele estar organizada de forma centralizada ni regulada por el Estado. En cambio, el nivel local y los agentes tanto privados como transnacionales están ganando influencia en este ámbito. Si no se responde a esta situación con formas de regulación y mecanismos fiscales adaptados, América Latina se ve amenazada por un peligroso aumento de las disparidades territoriales, que puede alimentar nuevos conflictos políticos e inestabilidades.

<sup>7</sup> La Agencia Internacional de la Energía (IEA, 2021) prevé que la demanda de litio se multiplique por 43, la de cobre por 28 y la de cobalto por 21 de aquí a 2040 en comparación con 2020.

Si esto no ocurre, la incipiente fase de auge en América Latina no promoverá la sostenibilidad ni la cohesión social. Lo que quedará atrás será una región aún más esquilmada en recursos y personas. La historia se repetiría, esta vez como una farsa porque los políticos supieron a tiempo lo que había que hacer.

En la *ciencia*, ya no debería haber continuas discusiones sobre los pros y los contras del desarrollo exportador de productos básicos. En el futuro, la atención deberá centrarse menos en los movimientos sociales ecologistas críticos con las materias primas, ya demasiado investigados, o en los actores transnacionales, tradicionalmente sospechosos, y más en la generación, distribución y legitimación de la extracción de materias primas (Burchardt et al., 2021).

En concreto, es necesario investigar los mecanismos y las prácticas sociales que respaldan la explotación de la naturaleza en las sociedades extractivistas a pesar de sus negativas consecuencias económicas, sociales y medioambientales. Estas producen ganadores y perdedores, moldean las estructuras sociales y las atribuciones étnicas y de género, (re)producen o cambian las desigualdades sociales y consolidan determinadas configuraciones políticas. Se tiene que tratar de analizar las estructuras económicas y de poder de Estados y sociedades enteros asociados a la explotación de materias primas. La aproximación a los distintos conceptos y categorías de los enfoques de la teoría de la renta promete aquí un progreso científico significativo. Hay que intentar disolver diferencias metodológicas y teóricas como las de la economía rentista de influencia neoclásica o el Estado rentista de carga institucionalista y llevarlas más allá mediante nuevas síntesis. Sin duda, es necesario un enfoque histórico y sensible al contexto que tenga en cuenta no solo las estructuras y las instituciones, sino también las culturas y las prácticas sociales, y que esté dispuesto a romper con las categorías occidentales (véase Burchardt y Leinius, 2022). Los países exportadores de materias primas deben entenderse como formaciones sociales particulares que siguen sus propios patrones y que solo pueden comprenderse inadecuadamente con conceptos a gran escala como capitalismo, democracia liberal,

Estado burgués o poscolonialismo. Las propuestas que abordan el modelo de exportación de materias primas con el concepto de “sociedades de renta” ofrecen aquí una sugerencia productiva.

Así pues, tanto en el análisis de los sistemas fiscales de América Latina como en el seguimiento científico ulterior de la maduración del “extractivismo verde”, hay que tener en cuenta siempre: *bring the rent back in*.

## **Bibliografía**

Abad, Leticia y Peter Lindert (2017). Fiscal Redistribution in Latin America Since the Nineteenth Century. En Luis Bértola y Jeffrey G. Williamson (eds.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run*. IDB-INTAL, Springer Open.

Atria, Jorge; Groll, Constantin; Valdés, María Fernanda (2018). *Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty*. London: Palgrave Macmillan.

Bárcena, Alica y Prado, Antonio (2016). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bértola, Luis (2016). Development patterns and welfare States in Latin America. En ECLAC, *Neoliberalism and heterodox thinking in Latin America and the Caribbean in the early twenty-first century* (pp 239-270). London: Routledge.

Burchardt, Hans-Jürgen (2017). La crisis actual de América Latina: causas y soluciones. *Nueva Sociedad*, 267, 114-128. <https://nuso.org/articulo/la-crisis-actual-de-america-latina-causas-y-soluciones/>

Burchardt, Hans-Jürgen y Dietz, Kristina (2014). (Neo-)Extractivism: a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35 (3), 468-486.

Burchardt, Hans-Jürgen y Leinius, Johanna (eds.) (2022). *(Post-)colonial Archipelagos: Comparing the Legacies of Spanish Colonialism in Cuba, Puerto Rico, and the Philippines*. Michigan: The University of Michigan Press. <https://www.fulcrum.org/concern/monographs/dr26z0675>

Burchardt, Hans-Jürgen; Dietz, Kristina y Warnecke-Berger, Hannes (2021). Dependency, Rent, and the Failure of Neo-Extractivism. En Aldo Madariaga y Stefano Palestini (eds.), *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe* (pp. 207-229). London: Palgrave Macmillan.

Busso, Matías y Messina, Julian (eds.) (2020). Overview: “Fractured Societies”. *The Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads*, 1-14. Washington: Inter-American Development Bank.

Centrángolo, Oscar; Gómez Sabaini, Juan Carlos y Morán, Dalmiro (2017). La evasión tributaria en los países de la región. En Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (eds.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina* (pp. 337-364). Latina América: Libros de la CEPAL.

CEPAL (12 de mayo de 2020a). El desafío social en tiempos del covid-19. En *covid-19 Informe Especial*, (3). Santiago.

CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL (2020b). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2023). *CEPALStat: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

CEPAL / Oxfam (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*, LC/TS.(2019)./50. Santiago: CEPAL / Oxfam.

CIAT (2018). *Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe*. Panama City: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT].

Clemens, Michael A. y Jeffrey G. Williamson (2012). Why Were Latin America’s Tariffs so Much Higher Than Asia’s Before 1950? *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 30 (1), 11-44.

Clifton, Judith; Díaz-Fuentes y Revuelta, Daniel Julio (2017). Fiscal Policy and Inequality in Latin America, 1960-2012. En Luis Bértola y Jeffrey G. Williamson (eds.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run*. IDB-INTAL, Springer Open.

Cornia, Giovanni Andrea; Gómez-Sabaini, Juan Carlos y Martorano, Bruno (2011). A new fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade. *Working paper, World Institute for Development Economics Research*, 70. <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/54078/1/672578972.pdf>, 10.11.2014.

Coronil, Fernando (2008). It’s the Oil, Stupid!!! *ReVista. Harvard Review of Latin America*, (nov.), 19-20.

Fehling, Philip y Burchardt, Hans-Jürgen (eds.) (2023). *Taxation and Inequality in Latin America: New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*. London: Routledge.

Flores-Macías, Gustavo (2019). *The political economy of taxation in Latin America*, Cambridge / New York.

Heredia, Mariana (2016). Las clases altas y las experiencias del mercado. En Gabriel Kessler (ed.), *La sociedad argentina hoy: Radiografía de una nueva estructura* (pp. 185-205). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

IEA (2021). The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transition. World Energy Outlook Special Report. <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>

Inter American Development Bank; Organization for Economic Cooperation and Development [OECD]; Economic Commission for Latin America and the Caribbean; Inter American Center of Tax Administrations (2022). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*. París: OECD.

Izquierdo, Alejandro y Pessino, Carola (2020). Limited Redistributions Through Fiscal Policies. En Matías Busso y Julián Messina (eds.), *The Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads* (pp. 279-310). Washington: Inter-American Development Bank.

Jiménez, Juan Pablo (2017). Equidad y sistema tributario en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272, 51-67.

Karl, Terry Lynn (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley.

Karl, Terry Lynn (2004). Oil-Led Development: Social, Political, and Economic Consequences. *Encyclopedia of Energy*, 4, 661-672.

Martorano, Bruno, (2018). Taxation and Inequality in Developing Countries: Lessons from the recent experience of Latin America. *J. Int. Dev.*, 30, 256-273.

Ocampo, José Antonio (2017). Commodity-led Development in Latin America. En Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico, y Sergio Tezanos Vázquez (eds.), *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America* (pp. 51-76), Leiden / Boston: Brill Nijhoff.

Ross, Michael L. (2012). *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* Princeton.

Ruiz, Susana (2020). ¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la covid-19 en América Latina y el Caribe. Montreal: OXFAM International.

Strada, Julia y Velarde, Rocío (2021). *Progresividad tributaria en América y Europa. Entre la crisis de 2008 y la pandemia de 2020*. Buenos Aires: CEPA / FES.

United Nations Commission on Trade and Development [UNCTAD] (2023). *UNCTADstat International Trade Statistics*, United Nations, Geneva. <https://unctadstat.unctad.org/>

Valdés, María Fernanda (2017). ¿Dónde estamos? Desigualdad y reformas tributarias en América Latina. *Nueva Sociedad*, (272), 77-89.

Voskoboynik, Daniel Macmillen y Andreucci, Diego (2021). Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the “Lithium Triangle”. *Environment and Planning E: Nature and Space*. <https://doi.org/10.1177/25148486211006345>

Warnecke-Berger, Hannes (ed.) (2021). Rent, Capitalism and the Challenges of Global Uneven Development. En *Development*,



*Capitalism, and Rent: The Political Economy of Hartmut Elsenhans.* London / New York: Palgrave Macmillan.

Warnecke-Berger, Hannes; Ickler, Jan (eds.) (2023). *The Political Economy of Extractivism. Global Perspectives on the Seduction of Rent.* London / New York: Routledge.

Wolff, Jonas (2016). Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations between governments and economic elites in Bolivia and Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 58 (2), 124-147.

World Inequality Database [WID] (2022). <https://wid.world/>

## Sobre los autores y autoras

**Alba Carosio.** Doctora en Ciencias Sociales, magíster en Filosofía, licenciada en Filosofía y en Letras. Sus trabajos comprenden enfoques feministas, indagaciones sobre procesos sociales e ideas latinoamericanas y caribeñas. Ha coordinado el GT CLACSO “Feminismos, resistencias y emancipación”, al cual pertenece desde hace más de quince años. Sus investigaciones más recientes han sido sobre las estrategias sociales de afrontamiento del covid en la región. Actualmente dirige la *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer* que publica el Centro de Estudios de la Mujer de la Universidad Central de Venezuela [CEM UCV], donde fue directora y coordinadora de Investigación. Es profesora titular de la UCV e investigadora senior del Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos [Celarg], profesora invitada en CLACSO, en UNAM y Fellow de CALAS en 2021. Ha sido conferencista en numerosas instituciones académicas de América Latina y el Caribe. Últimas publicaciones en <https://albacarosio.wordpress.com/>. “Mujeres, pobreza y salario universal” en *Revista Perfiles* (2023); “La gran transición. Feminismos y pacifismos con la vida en el centro” en *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer* (2022); “Aproximación al pensamiento crítico del siglo XIX y principios del siglo XX en América Latina y el Caribe” en *Tierra Firme. Revista de Historia y Ciencias Sociales Caracas* (2022) y “Dos años de

pandemia en América Latina y el Caribe” en *Revista Académica Visioni LatinoAmericane, Edizioni Università di Trieste* (2022).

**Fernando Lorenzo Estefan.** Economista por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Diplome d’Etudes Approfondies en Economie et Finances Internationales, Universidad París IX-Dauphine. Doctor en Economía, Universidad Carlos III de Madrid. Exministro de Economía y Finanzas de Uruguay. Investigador Senior del Centro de Investigaciones Económicas [CINVE]. Presidente de la Red Sudamericana de Economía Aplicada. Consultor nacional e internacional en temas económicos y financieros. Autor de publicaciones y trabajos de investigación macroeconomía, política fiscal, financiamiento climático y sostenibilidad, comercio exterior, política comercial y finanzas internacionales. Profesor Titular en la Universidad ORT (Uruguay) y en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (Uruguay).

**Francisco Durand.** Obtuvo su doctorado en la Universidad de California, Berkeley. Fue profesor *emeritus* de la Universidad de Texas y profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y profesor visitante en las Universidades de Oxford, Harvard, Notre Dame, Chicago y la Freie Universität Berlin. Autor de 13 libros que incluyen: *Organized Business, Economic Change and Democracy in Latin America* (con E. Silva, 1996); *El grupo Romero: fe, fama y fortuna* (2015); *Cuando el poder extractivo captura el Estado* (2016); *Los doce apóstoles de la economía peruana* (2017); *Peru: Elite Power and Political Capture* (con John Crabtree, 2017) y *Odebrecht: La empresa que capturaba gobiernos* (2019). Consultor por el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y el Centro Latinoamericano de Administraciones Tributarios [CIAT]. Falleció el 1 de febrero de 2023.

**Gonzalo Silva Zambrano.** Economista graduado en la Universidad Central del Ecuador. Investigador asociado al Instituto de

Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Entre sus principales líneas de investigación están: economía y métodos cuantitativos de análisis; sistemas de contabilidad nacional con especialidad en la construcción de cuentas satélites; análisis y seguimiento de políticas públicas. Sus principales publicaciones son “Cuenta satélite de tecnologías de información y comunicación del Ecuador, año 2015”; “Precarizar para ganar. Un análisis de la precarización como mecanismo de enriquecimiento de las élites en Ecuador 2013-2019”. “Aplicación de la metodología experimental para el Sistema de Contabilidad Económica Ambiental de las Islas Galápagos”.

**Gustavo Viñales Guillama.** Contador público por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, egresado en 1991. Es máster universitario en Hacienda Pública y Administración Financiera y Tributaria, con Especialidad en Administración Tributaria, por la Universidad Nacional de Educación a Distancia [UNED] de España. Docente de forma ininterrumpida desde 1992 en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Udelar; fue asistente académico del decano e integrante de órganos del cogobierno de dicha Facultad. Desde 2012, en su primera edición, es profesor del posgrado de Especialización y Maestría Tributaria de la Udelar e integró el Consejo de Coordinación en la creación de este. En el área profesional, en temas de especialidad tributaria, fue director de CPA Ferrere en el Departamento de Impuestos y socio del estudio Cr. Fossati & Asociados. Integró el Consejo Directivo Honorario del Centro de Estudios Fiscales [CEF] desde 2016 a 2020, y fue secretario ejecutivo del CEF durante el período noviembre 2017 a mayo del 2020. Desde junio 2020 es investigador asociado y coordinador del Laboratorio Fiscal y Tributario, del Centro de Investigaciones Económicas [CINVE]. Es autor de múltiples publicaciones, principalmente en temas de fiscalidad, tributación, contribuciones especiales de seguridad social y transferencias

intergubernamentales. Es columnista en medios de prensa escrita y radio en Uruguay.

**Hans-Jürgen Burchardt.** Director del Centro de Estudios Avanzados Latinoamericanos [CALAS] María Sibylla Merian, Director del Centro de Estudios Latinoamericanos [CELA] en Kassel y Catedrático de Relaciones Internacionales e Intersocietarias en la Universidad de Kassel. Ha publicado extensamente sobre las relaciones Norte-Sur, los regímenes de políticas ecológicas, laborales y sociales desde una perspectiva internacional, sobre las teorías del desarrollo y las políticas de desarrollo, centrándose especialmente en América Latina y el Caribe.

**Irene Lungo Rodríguez.** Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales [UNAM] y en Universidad Pedagógica Nacional. Doctora en Ciencia Social con especialidad Sociología por El Colegio de México. Entre 2020 y 2022 fue coordinadora científica de laboratorio “Confrontando las desigualdades en América Latina: Perspectivas sobre poder y riqueza” Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados [CALAS]. Entre 2018 y 2019 realizó una estancia posdoctoral en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM. Sus principales líneas de investigación son: riqueza, privilegios, exclusión social y legitimación de desigualdades. Publicaciones recientes: (2023): “Privilege and Wealth in Latin America: Bridging Culture and Political Economy” y “Introduction: Wealth, inequalities, and sustainable development in Latin America” en coautoría con Hans Jürgen Burchardt, ambos artículos en *Wealth in Latin America*. (2022): “Autoritarismo persistente y narrativas de subalternidad en Guatemala y El Salvador” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. (2021): “Social Violence and Privilege. Strategies of the Upper Middle Class in San Salvador”, en *The Oxford Handbook of the Sociology in Latin America*.

**James E. Mahon, Jr.** Profesor de Ciencias Políticas en Woodrow Wilson, Science, Williams College. Su línea principal de investigación es la economía política de las finanzas públicas en América Latina. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: “Natural Resource Wealth, Its Problems, and What Can Be Done About Them” en *Wealth, Development and Social Inequalities in Latin America: Transdisciplinary Insights*; “Taxation and State Capacity” en *The Oxford International Handbook of Governance and Management for Social Policy*, y “Pandemic May Drive New Wealth Taxes in Latin America,” *Oxford Analytica Daily Brief*, 2021.

**Javier Pérez Ibáñez.** Sociólogo (UBA), magister en sociología económica (EIDAES) y doctor en desarrollo económico (UNQUI). Profesor en las carreras de Sociología y Antropología de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Especialista en Cadenas Globales de Valor y métodos cuantitativos.

**John Crabtree.** Investigador asociado al Centro de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Oxford, Inglaterra. Es también responsable para América Latina por la consultora Oxford Analytica. Ha sido profesor visitante en la Universidad del Pacífico en Lima y en la Universidade do Sao Paulo [USP] en Sao Paulo. Obtuvo su doctorado en la Universidad Oxford Brookes en Oxford. Sus últimos libros incluyen *Business Power and State Capture in the Central Andes: Bolivia, Ecuador and Peru Compared* (2023, con Francisco Durand y Jonas Wolff); *Peru: Power Elites and Political Capture* con Francisco Durand (2017), publicado en castellano como *Perú: Elites de poder y captura política*; y *Bolivia: Processes of Change* (2013) publicado en castellano como *Bolivia: Procesos de Cambio*.

**Jonas Wolff.** Profesor de Ciencias Políticas con enfoque en estudios de transformación y América Latina de la Universidad Goethe de Frankfurt y miembro de la junta directiva y director del departamento de investigación Conflictos Intraestatales del Instituto Leibniz

de Investigaciones de la Paz de Frankfurt (Peace Research Institute Frankfurt [PRIF]). Obtuvo su doctorado de la Universidad Goethe de Frankfurt y su habilitación de la Universidad de Kassel. Sus investigaciones se centran en procesos de transformación política, movimientos sociales y las políticas internacionales de promoción de la democracia, con enfoque regional en América Latina. Publicaciones recientes incluyen *Business Power and the State in the Central Andes: Bolivia, Ecuador and Peru in Comparison* (2023, con John Crabtree y Francisco Durand), *From the Varieties of Democracy to the defense of liberal democracy: V-Dem and the re-constitution of liberal hegemony under threat* (2022) y *Socioeconomic Protests in MENA and Latin America: Egypt and Tunisia in Interregional Comparison* (con Irene Weipert-Fenner, 2020).

**Jonathan Báez Valencia.** Economista por la Universidad Central del Ecuador, maestría en Sociología por FLACSO. Docente investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Sus líneas de investigación son: desigualdades, elites, política fiscal y economía laboral. Entre sus últimas publicaciones destacan: “La pandemia neoliberal: captura ampliada, ajustes, deuda externa y precarización laboral en Ecuador 2018-2020”; “Cancelar derechos, reconfigurar el neoliberalismo: Autoemboscada fiscal en la ley de fomento productivo aprobada en Ecuador (2018)”; “Hilando la desigualdad: grupos económicos y paraísos fiscales en Ecuador”; “Captura empresarial del poder: Preludio del Paro Nacional”.

**Juan Pablo Jiménez.** Economista por la Universidad de Buenos Aires, máster en Políticas Públicas de la Universidad de Columbia (EE. UU.) y máster en Economía del Instituto Di Tella (Argentina). Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana de Financiación Local [AIFIL] y profesor de Finanzas Públicas de la FLACSO. Fue director de la Oficina de la CEPAL en Uruguay y coordinador del área fiscal de la División de Desarrollo Económico (CEPAL). Trabajó en el

Ministerio de Economía (Argentina); en el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI como profesor visitante y miembro del Panel de Expertos Fiscales en la School of International and Public Affairs de la Universidad de Columbia en Nueva York como profesor. Ha sido investigador visitante de la Universidad de Torino, la Universidad Libre de Berlín, la Universidad de Santiago de Compostela, la Universidad de Kassel, la Universidad de la Habana. Ha sido consultor de la Agencia Internacional de Cooperación Alemana [GIZ], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT], Corporación Andina de Fomento [CAF], Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. Es autor de numerosos libros y publicaciones en temas de desarrollo económico, economía pública, política fiscal, tributación, políticas sociales, desigualdad, cambio climático y federalismo fiscal.

**Luz Irene Pyke.** Doctora en Historia por la Universidad de Mar del Plata (Argentina). Actualmente ejerce como profesora adjunta de la Licenciatura en Historia de la Universidad Nacional de Misiones (Argentina). Ha sido becaria doctoral y posdoctoral de CONICET, y *fellow* en el centro CALAS de la Universidad de Guadalajara (México) y en el Research Group Cultural History since 1750 de KU Leuven (Bélgica). Se especializa en problemas de historia política y económica en espacios subnacionales hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX. Sus investigaciones recientes se han centrado en los procesos políticos de constitución de Gobiernos municipales, incluyendo el establecimiento de jurisdicciones, regulaciones y capacidades en distintas áreas como la tributaria, la sanitaria y los servicios públicos. Con estas temáticas ha publicado diversos artículos en revistas científicas como *Páginas*, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, *Revista Brasileira de História*, *Historia Regional*, *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos* y *Revista Coordinadas*, entre otras.

**María Elena Herrera Amaya.** Investigadora posdoctoral Conacyt en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad



Nacional Autónoma de México. Antropóloga social por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, y maestra y doctora en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Sus líneas de investigación son el racismo y la racialización hacia poblaciones indígenas; migración y mercados laborales; agroindustria y poblaciones jornaleras agrícolas y etnografía. Recientemente lleva a cabo una investigación sobre racialización, trabajo agrícola y derechos. Derivado de esta, entre sus últimas publicaciones se encuentra el artículo “Configuraciones racializadas de la pandemia en la Montaña, México: impactos en comunidades indígenas”; el capítulo de libro “Asentamientos temporales como territorio migratorio de las familias trabajadoras agrícolas en Villa de Arista, San Luis Potosí”, y una colaboración con un capítulo para el informe anual 2021 del Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan sobre los impactos de la pandemia por covid-19 en la población jornalera originaria del estado de Guerrero. Su tesis de doctorado fue reconocida con el premio de la Cátedra Interinstitucional Arturo Warman VIII Edición, 2020, a la mejor tesis / investigación.

**María Emilia Val.** Doctora en Sociología, magíster en Sociología Económica [UNSAM] y licenciada en Sociología [UBA]. Es becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET] en el Centro de Estudios Sociales de la Economía de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (Universidad Nacional de San Martín). Se desempeña como docente en las Universidades de Buenos Aires y de San Martín. Se especializa en temáticas ligadas al endeudamiento soberano, las reestructuraciones de deuda y la arquitectura financiera internacional. Entre sus escritos más recientes se encuentran “Debt and international organizations” (en coautoría con Pablo Nemiña) (2021) en *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*; “Dos décadas de deuda soberana argentina: del default de 2001 a la (nueva) búsqueda de sostenibilidad” (2021) en *Revista Tramas*; “El rol del FMI en la formación y reestructuración de la deuda soberana externa argentina” (2021) en

*Voces en el Fénix*, y “La renegociación de la deuda argentina durante la pandemia covid-19. Implicancias y perspectivas para los países en desarrollo” (en coautoría con Pablo Nemiña) (2020) en *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*.

**Matías Landau.** Doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales [EHESS] de París; doctor en Ciencias Sociales, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires [UBA]. Es Investigador independiente de CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA). Es autor de *Gobernar Buenos Aires. Ciudad, política y sociedad, del siglo XIX a nuestros días* (2018), de *Política y participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires* (2008) y de numerosos artículos especializados en ciudadanía, cuestión social, elites y Gobierno, con énfasis en la ciudad de Buenos Aires. Codirige el Grupo de Estudios sobre Jerarquías [GE], con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA). Es docente regular en la Universidad de Buenos Aires y ha dictado seminarios de posgrado en UBA, UNL, UNGS-IDES, CLACSO, Untref y FLACSO.

**Priscilla Villegas.** Estudiante de posgrado en Historia de la Universidad de Costa Rica. Becaria por el Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales [CALAS] para la Plataforma para el diálogo sobre elites, riqueza y poder en América Latina (diciembre 2021); y para la Plataforma para el diálogo La (des)regulación de la riqueza en América Latina: un nuevo acercamiento en tiempos de pandemia (abril 2022). Sus intereses de investigación se enmarcan entre historia de la infraestructura; elites y poder; historia empresarial; análisis de redes sociales. Dentro de sus últimas publicaciones se encuentra el artículo “Electric-Power Industry Nationalization Discourses in Costa Rica (1928-1930)”. Contacto: priscilla.villegas@ucr.ac.cr. <https://orcid.org/0000-0001-9894-0479>

**René Ramírez Gallegos.** Economista, doctor en Sociología de la Desigualdad, Universidad de Coímbra, Portugal. Investigador del Programa Universitario de Estudios sobre Democracia, Justicia y Sociedad [PUEDJS], Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM].

**Soledad Stoessel.** Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET]. Doctora en Ciencias Sociales (UNLP), magíster en Ciencias Políticas (FLACSO-Ecuador) y licenciada en Sociología (UNLP). Profesora en el Doctorado en Ciencias Sociales de la UNLP y en la Universidad Central del Ecuador, profesora invitada en FLACSO-Ecuador. Ha sido investigadora en CALAS-Sede Regional Andes y realizado estancias de investigación en la Universidad de Kassel y la Universidad de Wuppertal en Alemania. Sus líneas de investigación son los procesos políticos latinoamericanos, los Estados y sus relaciones con las elites económicas y los sindicatos, desde la sociología política.

**Valeria Coronel.** Doctora en Historia Moderna y contemporánea de América Latina por la Universidad de Nueva York. Profesora titular e investigadora en FLACSO Ecuador. Miembro del consejo científico de CALAS-Andes. Actualmente es secretaria de cultura del municipio de Quito, Ecuador.





Dos grandes consensos se han instalado en el debate académico latinoamericano en los últimos quince años: que América Latina es el continente más desigual del mundo y que el giro posneoliberal, también llamado “marea rosa”, ha revertido la senda desigualitaria que se asentó en la región durante los años noventa. ¿Por qué, pese al esfuerzo del activismo estatal y de los gobiernos a principios de este siglo para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, los cambios no han sido estructurales? Con el fin de responder a este interrogante, los capítulos de este volumen colectivo problematizan el debate teórico en torno a la riqueza y desigualdades, presentan una serie de casos empíricos y abren interrogantes sobre el futuro del estudio de la riqueza en la región. El libro se desarrolla en cuatro bloques temáticos. El primero aborda la forma de analizar y medir la riqueza. El segundo indaga en los imaginarios, nociones y representaciones que se han construido a lo largo del tiempo en torno a estos fenómenos. El tercero se zambulle en las diversas estrategias y mecanismos empleados por los grupos económicos, empresarios y grandes capitales para incidir en el modo de generación y concentración de la riqueza. El último bloque se desliza hacia las estrategias y programas estatales que, en lugar de desregular la riqueza, apuntan a regularla y desconcentrarla.

