



Fuente: [Desarrollo económico](#)

# Algunas reflexiones sobre democracia, desarrollo económico y pactos sociales en América Latina\*

Juan Alberto Fuentes Knight

\* Presentación en el Tercer encuentro de debate para América Latina y el Caribe. Diálogo con actores económicos. Por un nuevo contrato social. Organizado por la AECID y el Ministerio de Relaciones Exteriores de España. Cartagena de Indias, 14 y 15 de septiembre de 2022.

**Voy a comenzar por hacer cuatro reflexiones sobre las carencias y desafíos de la democracia en América Latina y luego haré dos reflexiones sobre sus implicaciones para pactos sociales.**

Mi primera reflexión es que la naturaleza del capitalismo jerárquico que prevalece en la región le imprime una asimetría, no democrática, a los pactos sociales que existen en los países latinoamericanos. Un rasgo básico de los poderosos consorcios familiares, generalmente dominantes entre las élites empresariales, es la jerarquía como determinante de sus relaciones internas y externas (Schneider, p. 22-5). Esta jerarquía se manifiesta en al menos cuatro niveles: dentro de los consorcios, entre los dueños y los trabajadores; en los oligopolios donde operan, entre las empresas y los consumidores; dentro de asociaciones empresariales, entre miembros de estas familias y otros emprendedores; y frente a diversos organismos del Estado.

Frente a los organismos del Estado los grandes consorcios familiares latinoamericanos han podido aprovechar poderes legislativos con una presencia partidaria fragmentada, organismos judiciales opuestos al cambio, burocracias porosas, tanques de pensamiento y medios de comunicación alineados con estos intereses, asociaciones empresariales poderosas y de largo aliento, y una tradición de incorporar ministros que representan intereses privados (Schneider, p. 144-8). Todo ello ha incidido en la capacidad de desequilibrar las relaciones

aparentemente igualitarias surgidas de buena parte de la legislación latinoamericana, dando lugar a pactos sociales asimétricos que no han favorecido el respeto de los derechos económicos y sociales en la región, y que a menudo han resultado en corrupción. Corresponde a lo que se ha calificado como un entramado de poder, élites y corrupción.

Mi segunda reflexión sobre la democracia, concebida como la capacidad de las mayorías de incidir de manera decisiva en la toma de decisiones sobre políticas públicas, es más positiva, porque considero que en América Latina existen espacios de deliberación y de incidencia que lo han permitido o que se han conquistado. Es cierto que los grandes consorcios familiares han acudido a numerosas vías de acceso al poder, para incidir en este ámbito. Privatizaciones, la debilidad de la política de competencia y la existencia de políticas cambiarias que los favorece, así como una política monetaria centrada solo en combatir la inflación sin tomar en cuenta el empleo, está entre los resultados de esta incidencia.

Sin embargo, no solo la incidencia sino también la motivación de poderosos grupos económicos en la región ha sido variada, y hay otros actores importantes, incluyendo élites o dirigentes políticos que representan a amplios sectores populares y que condicionan su actuación. El severo y amplio cuestionamiento del Consenso de Washington resquebrajó el cemento ideológico que descalificaban esta participación, facilitó el protagonismo de nuevos actores y abrió el

espacio para plantear propuestas transformadoras. El voto todavía es el instrumento más poderoso para asegurar cambios en las democracias, y en América Latina ese voto ha dejado de ser prisionero de líderes que asumieron y divulgaron la ideología neoliberal.

**Los contrastes de la política fiscal en la región, que en buena parte refleja la esencia de los Estados en cada país, ilustran cómo varios países han escapado de la visión elitista y de Estado mínimo que propugnaba la ideología neoliberal.**

Por una parte, ha habido varias experiencias de presupuestos participativos municipales iniciadas con el ejemplo emblemático de Bello Horizonte, posteriormente extendido al resto de América Latina y al mundo entero. En la región sus resultados han variado según el capital social previamente existente y de acuerdo con el grado de apertura los procesos presupuestarios ante actores sociales diversos (Gattoni, 2011), a lo cual conviene agregar la capacidad técnica y política de las administraciones municipales. Los casos exitosos han sabido combinar la democracia directa con la democracia representativa.

Por otra parte, hay países donde se ha podido avanzar con reformas fiscales significativas y otras donde han sido muy limitadas. Con base en una investigación histórica bien documentada, el politólogo Gabriel Ondetti argumenta que la tributación relativamente liviana en países como Chile y México, y especialmente Guatemala, en comparación con la mayor carga tributaria en Argentina, Brasil y Ecuador, reflejan

desequilibrios de poder y marcadas actitudes anti-estadistas en los primeros tres países, en contraste con los otros tres.

El hecho que Argentina, Brasil y Ecuador hayan aumentado sus cargas tributarias significativamente, y que ahora Chile esté impulsando una seria reforma tributaria, refleja la existencia de motivaciones y contrapesos que varían de país a país y de año a año. Impide deducir conclusiones deterministas y permanentes de exclusión en el importante ámbito de la tributación y de la política fiscal en general. No obstante, el poder de grandes consorcios familiares dentro de las élites empresariales, no se puede afirmar que la democracia, entendida como la incidencia de representantes de sectores mayoritarios de la población en el ámbito de las políticas, esté ausente o no pueda ser ampliada.



**Esto también implica que pueden negociarse pactos fiscales, definidos como acuerdos duraderos sobre el monto, origen y destino de los recursos públicos. Partiendo de una élite o dirigencia política renovada, impulsar un pacto fiscal requiere contar con una visión de largo plazo, que suponga alternabilidad, y que asuma compromisos con una oposición que debe ser contemplada como posible gobernante en el futuro. Podría convergerse en torno a metas ampliamente aceptadas, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** No es sencillo, pero existen espacios para avanzar en este ámbito, como lo está demostrando Colombia en este momento.

Mi tercera reflexión es que en las últimas décadas ha habido una diversificación de la base económica y social de América Latina que ha resultado en transformaciones cuyo impacto sobre la democracia es todavía incierto.

Aparte de los consorcios familiares que operan en mercados oligopólicos, existe una multitud de otras empresas de diverso tamaño que operan en mercados donde sí prevalece la competencia. Es una categoría de mercados desprotegidos. Los conforman numerosas empresas que operan en los servicios como los de alojamiento, comida, transporte, salud y educación privada, en el comercio, en la pequeña y mediana industria -que van desde panaderías, carnicerías y lecherías hasta productores de muebles o alimentos- y en la pequeña

agricultura familiar. Además de empresas de diverso tamaño, incluye a las cooperativas y trabajadores por cuenta propia, con una fuerte participación de mujeres, y constituye lo que se puede calificar como la infantería económica que produce primordialmente para el mercado interno.



Foto: [Panadería guatemalteca](#)

El programa de gobierno del Pacto Histórico de Colombia califica a parte de este sector como la economía popular, para el cual propone conformar un pacto.<sup>1</sup> **A esta categoría se le puede agregar lo que algunos académicos califican como los empresarios mágicos, o magos, que exportan bienes y servicios no tradicionales que tienen que competir en mercados internacionales donde prevalece una competencia feroz** (Pritchett, Sen y Werker 2018). Involucrar a los empresarios o emprendedores que operan en mercados donde prevalece la competencia resulta fundamental para avanzar con nuevos pactos sociales, y me voy a referir a ello más adelante.

Esa infantería económica también ha originado fuertes flujos migratorios expulsados por la falta de oportunidades en la región y atraídos por empleos mejor remunerados en países desarrollados, con el apoyo de las diásporas de familiares y amigos en esos países. A ello se ha agregado miles de migrantes, que quizás podrían ser calificados como refugiados, que han tenido que escapar de sus países como consecuencias de regímenes dictatoriales que los han obligado a escapar al exilio. La ausencia de reglas multilaterales que los protejan de la discriminación convierte a estos migrantes en ciudadanos de segunda categoría, con derechos democráticos que han sido erosionados y que también son parte del desafío democrático de la región. La responsabilidad compartida de países

---

1. <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/temas/>

que son su origen y destino de la migración justifica trascender la imposición unilateral de restricciones en el país de destino. Implica asegurar que el Pacto Mundial de Migración que ya existe, aprobado por la mayoría de los países en Marrakech en el 2018, sea aprobado por todos o sirva de base normativa para garantizar trayectorias seguras de migración, con especial atención a la migración temporal adecuadamente regulada y protegida y con respeto de sus derechos humanos.



Foto: [Extorsiones en negocios](#)

Parte de la diversificación que han experimentado varios países de la región también incluye la expansión de actividades ilícitas, cuya captura se ha asegurado acudiendo a la violencia, especialmente en territorios de menor presencia del Estado. En este caso se trata de consorcios familiares con estructuras militares que han puesto en peligro la democracia y la integridad del Estado, al articularse con líderes

locales y ejercer el poder por la vía del financiamiento ilícito y la violencia.

Como en el caso de la migración, también en el caso del narcotráfico se justifican nuevas respuestas multilaterales o pactos mundiales que reemplacen la imposición bilateral de criterios y políticas. Este grave problema es una amenaza a la democracia y también tiene una dimensión internacional.

Debe reconocerse, a su vez, que la inseguridad y la violencia que ha provocado la creciente ampliación de mercados ilícitos, la erosión del Estado y la corrupción ha contribuido a fortalecer y justificar las tendencias dictatoriales inherentes a liderazgos políticos autoritarios en varios países, especialmente algunos centroamericanos, donde la democracia política ha dejado de existir o está agonizante. **Se observa en estos casos el claro debilitamiento del poder judicial y, en general, la desaparición del equilibrio de poderes, a lo cual se ha agregado la persecución de periodistas y de defensores de los derechos humanos, problemas claramente identificados entre los 10 factores incluidos en el diagnóstico que es objeto de análisis en esta reunión.**

Mi cuarta reflexión se refiere a la democracia económica en el capitalismo jerárquico de América Latina, que se refleja en que la mayor parte de trabajadores urbanos y rurales tiene una muy limitada o nula capacidad de incidir en el nivel individual de sus ingresos y de sus condiciones laborales. La débil organización de los trabajadores, la ausencia de representantes sindicales a nivel de unidades productivas o de consejos de administración, una alta rotación y la importancia de un gran sector informal y de una gran fragmentación ocupacional, justifican esta afirmación.<sup>2</sup>

---

2. La debilidad sindical en América Latina no favorece la negociación entre grandes empresas y sindicatos en América Latina, y los sindicatos que existen, junto con los empresarios tienden, más bien, a negociar con el Estado (Schneider, p. 35), pero la diversidad es grande.



Foto: [Búsqueda de empleo](#)

Y estas características tienden a reforzarse entre sí. Aunque organizaciones sindicales pueden tener alguna incidencia en el ámbito político, especialmente legislativo para favorecer cierto tipo de regulaciones, su debilidad al nivel de las unidades productivas urbanas y especialmente rurales no les permite garantizar su vigilancia y observancia. A su vez, la alta

rotación, facilitada por un sector informal que opera como un gran ejército de reserva en áreas urbanas y rurales que absorbe a los expulsados del sector formal, debilita la posibilidad de conformar sindicatos u organizaciones campesinas y tampoco favorece la capacitación en el trabajo.

La presencia de cooperativas, al estar basadas en mecanismos de autogestión y una participación amplia de accionistas, sugiere algunos espacios de este tipo de democracia económica en América Latina, pero todavía modestos. De acuerdo con un informe reciente sobre el tema, al tomar en cuenta las 300 mayores cooperativas en el mundo de acuerdo con sus ingresos por habitante, había 26 en América Latina, la mayor parte en Colombia (11), seguida de Brasil (8), en contraste 165 en Europa, 57 en Asia, 43 en Estados Unidos y 1 en África.<sup>3</sup>

---

3. World Cooperative Monitor, Explorign the Cooperative Economy, Report 2021. International Cooperative Alliance, EURICESE. [https://monitor.coop/sites/default/files/2022-01/WCM\\_2021\\_0.pdf](https://monitor.coop/sites/default/files/2022-01/WCM_2021_0.pdf) Entre las 300 cooperativas con mayores ingresos en el mundo, solo 10 estaban en América Latina, 7 en Brasil, 3 en Argentina y 1 en Colombia, en contraste con 159 en Europa 75 en Estados Unidos y 46 en Asia.

Ello ha sido claramente insuficiente para evitar la extrema desigualdad que persiste en la región, donde en promedio el 10% de hogares de mayores ingresos capta más de la mitad del ingreso nacional (55%), significativamente superior a países como los europeos, donde equivale a alrededor de una tercera parte del ingreso nacional (entre 30 y 35%).<sup>4</sup>



Foto: [Mujeres ganan 20% menos que los hombres y trabajan más en la casa.](#)

La ausencia o debilidad de la democracia económica también se extiende al trabajo en el hogar, y específicamente al trabajo no remunerado.<sup>5</sup> En América Latina las mujeres tienen que realizar entre 30 y más de 40 horas de trabajo no remunerado por semana, dependiendo del país que se analice. El trabajo no remunerado de los hombres alcanza entre la mitad y la quinta parte del tiempo

que le dedican las mujeres, es decir, entre 5 y 20 horas. Hay países como Guatemala donde más de la mitad de las mujeres no tienen ingresos propios, u otros como Colombia y México, donde cerca de la tercera parte no los tiene. Son claros indicadores de la ausencia de una democracia económica en el ámbito del trabajo.

A partir de estas cuatro reflexiones me voy a atrever a expresar dos reflexiones adicionales sobre nuevos pactos sociales.

---

4. World Inequality Report 2022, <https://wir2022.wid.world/country-appendix-glossary/>  
5. Datos de este párrafo corresponden a la ONU, Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es>



La primera reflexión es que en muchos casos lo que han sido pactos implícitos y asimétricos entre élites empresariales y élites o dirigentes políticos, con un predominio de los grandes consorcios familiares, podría equilibrarse con la incorporación de esa infantería que produce para el mercado interno y de esos magos que exportan bienes y servicios no tradicionales. La democracia política abre espacios para renovar a la élite política y la democracia económica abre posibilidades para ampliar las alianzas empresariales.

Una élite o dirigencia política renovada tiene más posibilidades de interactuar y negociar exitosamente con una élite empresarial amplia y no condicionada por relaciones de jerarquía. Sería una negociación de élites o dirigencias políticas renovadas con élites empresariales ampliadas. Interpreto la propuesta del programa de gobierno del Pacto Histórico de democratizar el espacio, el crédito y el saber para beneficiar especialmente a las mujeres, así como los pactos de productividad que propone negociar para el campo, la industria, la economía popular, el turismo, empleo, y la cultura, el arte y el deporte como un conjunto de ideas orientadas en esa dirección.



Mi segunda reflexión es que experiencias con nuevos contratos sociales exitosos, que pueden calificarse como auténticas apuestas por el desarrollo negociadas entre élites políticas y económicas, han estado centrados en impulsar de manera absolutamente prioritaria el crecimiento económico y el desarrollo, y han tenido tres ingredientes: una base política creíble y duradera que tiene como punto de partida la paz y la estabilidad; un Estado capaz de impulsar el desarrollo sin exigirle lo imposible; y la capacidad técnica y política del Estado de aprender de errores y corregir el curso de las políticas a la luz de este aprendizaje (Dercon, 2022).

Cada uno de estos tiene implicaciones adicionales. La base política en casos exitosos en Asia, por ejemplo, ha incluido un compromiso categórico de asignarle prioridad al crecimiento económico y al desarrollo, que aparte de su valor intrínseco, le dió legitimidad a los gobiernos que impulsaron estas apuestas por el desarrollo. El crecimiento económico se volvió un objetivo político, especialmente importante cuando se buscaba consolidar la estabilidad y la paz, como ocurrió en China después de la Revolución Cultural y en Indonesia después del golpe de estado contra Sukarno.

Estos son casos de nuevos pactos o apuestas por el desarrollo que involucraron a líderes capaces de mantener o imponer la cohesión nacional a la vez que aseguraban un fuerte crecimiento económico después de haber sufrido conflictos, con paz y



estabilidad consolidados. Fue lo contrario a lo ocurrido en Guatemala, donde la falta de un compromiso real de las élites políticas y económicas no logró que los acuerdos de paz firmados en 1996 desembocaran en un alto e incluyente crecimiento económico.

Otro ingrediente de apuestas por el desarrollo que han sido exitosas, basados en pactos entre diversos tipos de élites económicas y políticas, ha sido contar con Estados efectivos, con capacidad legal y fiscal. Significa contar con la autoridad y legitimidad para establecer y mantener reglas de juego, y disponer de suficientes recursos, sin asumir compromisos o metas que sobrepasen sus capacidades. Países exitosos en Asia han incluido estados fuertes o desarrollistas como los de China, Vietnam o la India, pero también estados más precarios como el de Bangladesh, uno de los países que más ha crecido en las últimas dos décadas. En este último caso, la debilidad del Estado, no exento de corrupción, se ha podido complementar con un papel político explícito de empresarios y con un papel social de ONG locales.

Finalmente, implementar pactos o acuerdos pueden dar lugar a errores. Resulta fundamental reconocer su existencia y corregirlos. Hacerlo requiere capacidad técnica y política, aceptar que no existen recetas definitivas y estar dispuestos a experimentar. Supone humildad y se facilita con regímenes democráticos donde los gobiernos no le tienen miedo a la crítica y que, al reconocer sus errores, los corrigen.

Muchas gracias

## Referencias

Cumbers, Andrew, Robert McMaster, Susana Caba o, and Michael J White (2020) "Democracy: Generating New Forms of Collective Agency, Individual Economic Freedom and Public Participation" *Work, Employment and Society*, Vol. 34(4) 678–695.

Dercon, Stefan (2022), *Gambling on Development. Why some Countries Win and Others Lose*, Hurst & Company, London.

Gattoni, María Soledad (2011). "Rendición de Cuentas Transversal y Presupuestos Participativos en América Latina Un análisis explicativo y comparado (1990-2010)" Centro Argentino de Estudios Internacionales, <https://www.files.ethz.ch/isn/144934/ebook53.pdf>

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

ONU, Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es>

Pritchett, Lant, Kunal Sen and Eric Werker (2018), *Deals and Development. The Political Dynamics of Growth Episodes*. Oxford University Press.

Schneider, Ben R. (2013), *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge University Press.

World Cooperative Monitor, Exploring the Cooperative Economy, Report 2021. International Cooperative Alliance, EURICESE. [https://monitor.coop/sites/default/files/2022-01/WCM\\_2021\\_0.pdf](https://monitor.coop/sites/default/files/2022-01/WCM_2021_0.pdf)

World Inequality Report 2022, <https://wir2022.wid.world/country-appendix-glossary/>