

# Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo

---

## Nota Técnica n° 7

septiembre 2024 – febrero 2025

ISSN digital: 2806-5603



Financiamiento  
para el Desarrollo  
en Ecuador  
Observatorio

---

Editora  
Katuska King

**Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo.**  
**Nota Técnica N° 7**  
**septiembre 2024 - febrero 2025**  
**ISSN en línea: 2806-5603**  
**Editada por Katuska King**  
**Universidad Central del Ecuador**  
**Ciudadela Universitaria Av. América**  
**Quito - Ecuador**

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional License.

**Usted es libre de: Compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes:**

- **Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante. Si utiliza parte o la totalidad de esta investigación tiene que especificar la fuente.
- **No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin Obras Derivadas** — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por la ley no se ven afectados por lo anterior.



El contenido de los artículos y reseñas publicadas es responsabilidad de los autores y autoras, no refleja el punto de vista u opinión de la Universidad Central del Ecuador.

The content of the published articles and reviews is the responsibility of the authors and does not reflect the point of view or opinion of the Universidad Central del Ecuador.

**ISSN en línea:** 2806-5603

**ISSN:** 2806-559X

**Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo. Nota Técnica (publicación científica semestral)**

Universidad Central del Ecuador  
Ciudadela Universitaria Av. América  
Quito - Ecuador

**Editora/responsable:**

Dra. Katuska King  
Universidad Central del Ecuador

**Comité editorial Ecuador**

René Unda Lara  
Universidad Politécnica Salesiana - UPS

Franklin Ramírez Gallegos  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

**Consejo asesor internacional**

Luciano Wexell Severo  
Universidade Federal da Integração Latino-americana - UNILA

## Presentación

En la séptima edición de la publicación Observatorio Financiamiento para el Desarrollo. Nota Técnica, se consolidan artículos sobre reformas en temas de pensiones, la necesidad de integración en la región y un recuento sobre lo que actualmente sucede en materia de integración desde Brasil a nivel a América del Sur para finalizar con un análisis más cuantitativo en Ecuador.

Por un lado, se incluyen dos artículos sobre propuestas de cambio a los sistemas de seguridad social. En Uruguay, organizaciones sindicales recogieron firmas para impulsar un plebiscito que se votará en octubre 2024 y que busca revertir reformas al sistema de pilares que existe en ese país, en particular el lucro de las administradoras de fondos de ahorro previsionales (AFAP), lo que es expuesto por Antonio Elías.

Mientras que en Colombia se aprobó hace poco una reforma que desde la Presidencia de la República en campaña electoral buscaba emular el sistema uruguayo que hoy está en cuestionamiento y del cual Diego Otero Prado nos presenta un breve análisis de los cambios así como sus ganadores y perdedores.

En temas más estructurales el último informe de la OMC propone el reto de la reglobalización, entendida como el fortalecimiento de la cooperación internacional. En respuesta a ello, en esta Nota Técnica se incluyen dos artículos sobre el tema.

En el ámbito regional, Jorge Marchini discute la imperiosa necesidad de la integración en un contexto de crisis múltiples y cambios vertiginosos en lo ambiental, laboral y económico que cuestionan los beneficios de la globalización.

Cuando se podría pensar que la integración es un tema ausente, Luciano Wexell Severo nos cuenta cómo desde Brasil se retomaron iniciativas a través del Consenso de Brasilia sobre cooperación e integración de Sudamérica, y dónde el tercer gobierno de Lula ha dado pasos dentro del ejecutivo para su concreción.

Por último, en temas más nacionales, Pablo Samaniego Ponce ante recientes cambios en las estimaciones de población de Ecuador que afectan a los cálculos del PIB per cápita, contrasta la información presentada con base a varios registros administrativos.

La Nota Técnica es una publicación científica semestral con artículos que abordan las áreas de conocimiento de economía, ciencia política, finanzas, estadística, derecho y relaciones internacionales. La publicación está dirigida a la comunidad universitaria, sobre todo a los jóvenes y a todos quienes se interesen por los temas de interés en el Ecuador y la región latinoamericana.

El objetivo es reflexionar sobre los principales retos y debates que enfrenta el financiamiento para el desarrollo en el país y el mundo. Se puede consultar el documento de las directrices para autores para próximos envíos. La información de la revista está disponible en esta página web: <https://revistasdivulgacion.uce.edu.ec/index.php/OBSERVATORIO>

*Katuska King Mantilla*

## Contenido

<b>Presentación</b> .....	3
	Katiuska King Mantilla
<b>Plebiscito de octubre define el futuro de la seguridad social en Uruguay</b> .....	6
	Antonio Elías
<b>Luces y sombras de la reforma pensional colombiana</b> .....	12
	Diego Otero Prado
<b>América Latina ante un escenario con crecientes incógnitas</b> .....	17
	Jorge Marchini
<b>Apuntes sobre integración y bioceanidad</b> .....	25
	Luciano Wexell Severo
<b>Dudas sobre la evolución de la población y el PIB por persona en Ecuador</b> .....	32
	Pablo Samaniego Ponce

## **Plebiscito de octubre define el futuro de la seguridad social en Uruguay**\*

Antonio Elías<sup>†</sup>

Instituto de Estudios Sindicales (INESUR) -Uruguay

*Recibido: 7 de agosto de 2024*

*Aceptado: 27 de agosto de 2024*

### **Resumen**

El artículo aborda la iniciativa en Uruguay para reformar la constitución y consagrar la seguridad social como un derecho humano fundamental. Esta propuesta surge tras la insatisfacción popular con el sistema actual, evidenciada por más de 430,000 firmas para un plebiscito. Se critica el modelo de desigualdad que justifica recortes en derechos, resultando en jubilaciones insuficientes. La reforma busca establecer principios como la universalidad y la solidaridad social, permitiendo que organizaciones sociales promuevan cambios cuando el sistema político no responde a las demandas ciudadanas. Así, se busca garantizar un sistema de seguridad social que asegure condiciones dignas para los futuros pasivos.

**Palabras clave:** seguridad social, Uruguay, plebiscito, Constitución

### **Abstract**

The article addresses the initiative in Uruguay to reform the constitution and enshrine social security as a fundamental human right. This proposal arises after popular dissatisfaction with the current system, evidenced by more than 430,000 signatures for a plebiscite. The model of inequality that justifies cuts in rights, resulting in insufficient retirements, is criticized. The reform seeks to establish principles such as universality and social solidarity, allowing social organizations to promote changes when the political system does not respond to citizen demands. Thus, the aim is to guarantee a social security system that ensures decent conditions for future liabilities.

**Keywords:** social security, Uruguay, plebiscite, Constitution

---

\* Una versión previa de este artículo fue publicada en enero 2024 y está disponible en este enlace: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/5839-uruguay-solamente-la-aprobacion-del-plebiscito-podra-preservar-los-derechos-humanos-en-la-seguridad-social>

<sup>†</sup> Director del Instituto de Estudios Sindicales (INESUR-Uruguay), docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (1985-2017). Contacto: [aelias@adinet.com.uy](mailto:aelias@adinet.com.uy)

## Introducción

Este artículo analiza lo que se discute actualmente en Uruguay en torno al sistema de la seguridad social. El 27 de abril de 2024 se entregaron más de 430 mil firmas para habilitar el plebiscito que permita una reforma constitucional con el objetivo de consagrar la seguridad social como un derecho humano fundamental y de esta manera abrir un nuevo escenario para una reforma integral de todo el sistema de previsión social (Brecha, 2024).

Los defensores del modelo actual que implica un aumento de la desigualdad argumentan que la reforma se realizó por temas demográficos: es decir mayor esperanza de vida y el pago de prestaciones por más tiempo. Para cubrir estos pagos plantean que no se puede aumentar los gravámenes al capital porque esto afectaría la inversión y el crecimiento económico.

Cabe mencionar que los aportes personales y patronales constituyen la fuente principal de financiamiento de la seguridad social. Es así como los trabajadores han mantenido su tasa de aporte, mientras que las tasas de aporte patronales se han modificado, en general a la baja, y se han creado múltiples normas que establecen exoneraciones de aportes patronales.

Para el financiamiento tampoco se habla de las exoneraciones totales o parciales de impuestos al capital que al parecer son intocables. Desde el 2007 cuando se realizó una reforma al impuesto a las rentas de las actividades empresariales (IRAE), los subsidios al capital a través del IRAE y el impuesto al patrimonio (IP) fueron “superiores a la asistencia financiera neta al Banco de Previsión Social (BPS)” (Elías, 2024) para el 2018 (ATSS, 2021). Esto significa que existe espacio para reducir los subsidios al capital en forma gradual cubriendo los aportes a la previsión social sin necesidad de condenar a los futuros pasivos a vivir la vejez en condiciones indeseables. Además “el gasto tributario en zonas francas es casi la mitad de dicha asistencia” (Elías, 2024).

Sin embargo, los defensores del modelo actual no discuten ni están dispuestos a aumentar los costos del capital con los aportes patronales o en impuestos. Para ellos se debe reducir los egresos recortando derechos de los futuros jubilados, que tendrán pensiones insuficientes e incluso, la mitad de los cuales no podrán mantenerse entre los 60 y los 65 años.

De esta manera, en una disputa del capital contra el trabajo buscando nuevas formas de acumulación, este plebiscito propone fijar límites constitucionales para preservar el derecho de la población a tener un sistema de seguridad social con los siguientes principios rectores: universalidad; integralidad; solidaridad social intergeneracional e intrageneracional; participación social; suficiencia de las prestaciones y afiliación obligatoria.

Esta reforma constitucional impulsada por el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT CNT), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) busca garantizar un derecho humano fundamental a la seguridad social a través de límites al sistema jubilatorio.

Cuando el sistema político no atiende los anhelos del pueblo, la democracia directa, a través un plebiscito permite que las organizaciones sociales, en este caso la central de trabajadores, promuevan cambios a la Constitución que data de diciembre de 1996.



De esta forma, el pueblo se puede pronunciar directamente ante demandas ciudadanas y lograr objetivos que no han tenido respuesta. El sistema político para revertir esos cambios requerirá de un nuevo plebiscito que le pregunte al pueblo. Por tanto, se trata, claramente, de un mecanismo para evitar que pueda ser modificada por una decisión del Parlamento.

Uno de los cuestionamientos a los plebiscitos es que una descripción excesiva de los derechos que corresponde al cuerpo legislativo. Ante ello es preciso indicar que “la respuesta es que el nivel de detalle del texto constitucional es inversamente proporcional a la confianza en el sistema político” (Elías, 2024). Por lo que la reforma constitucional planteada sería un mandato claro sobre las condiciones que el pueblo está dispuesto a aceptar en materia de seguridad social, y será el Parlamento quien deberá elaborar una reforma integral de la seguridad social.

Este plebiscito es una respuesta de los trabajadores organizados a la reforma jubilatoria de la Ley 20.130, que impulsó dos cambios en los parámetros del sistema en la edad de jubilación y el monto de jubilación así como un cambio estructural fundamental. En cuanto a la edad se reduce la edad mínima de jubilación de 65 a 60 años, lo que redundará en beneficio sobre todo de los trabajadores más vulnerables.

Sobre el valor de las jubilaciones y pensiones mínimas estas se elevan equiparándolas al salario mínimo nacional. Y en los temas estructurales, se plantea la eliminación de las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP) instauradas en la Ley 16.713 de 1995, que impulsaron el lucro privado y han generado pérdidas a los trabajadores tanto activos como pasivos.

### **Derecho a jubilarse a los 60 años**

Es importante saber que, en Uruguay, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa de empleo entre los 40 y 60 años de edad es de 80.5% y esta descende a un 19.9% a partir de los 61 años, por lo cual hablaríamos de que sería casi imposible para un trabajador de más de 60 años acceder o permanecer en el campo laboral hasta los 65 años (Durán Penedo, 2021, p. 3).

La Ley 18.395 que se crea el “Subsidio especial de inactividad compensada” reconoce este hecho y se podía llamar una prejubilación que se brinda a los trabajadores que con 58 años hayan quedado desempleados de forma forzosa y los ampara durante dos años máximo o hasta que el beneficiario configure cualquier causal de jubilación o retiro.

Otra política que reconoce las dificultades para conseguir empleo a mayores edades es el subsidio por desempleo en el cual los trabajadores mayores de 50 años tienen derecho a un año de amparo total mientras que los trabajadores menores de esa edad acceden a un amparo de seis meses.

Estos hechos son analizados en un informe elaborado para la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) por Graciela Sanroman (2021) quién afirma que en las reformas llevadas adelante a finales del siglo pasado:

Los trabajos empíricos disponibles indican que, por cada 100 trabajadores que postergan su retiro por cambios en el sistema de pensiones, menos de 50 continúan trabajando; el resto corresponde principalmente a trabajadores que pasan a estar en situación de desempleo, aunque también

se observan situaciones de enfermedad, invalidez, o inactividad (Sanroman, 2021, p. 5).

El estudio indica, a su vez, que incrementar las edades “aumenta el empleo de los mayores, pero también el número de trabajadores en seguro de desempleo, enfermedad o invalidez” (Sanroman, 2021, p. 1), lo que implica “aumentos (importantes en magnitud) de la cantidad de prestaciones por seguro de desempleo, enfermedad e invalidez en ese tramo etario”(Sanroman, 2021, p. 1). Esto quiere que el costo de la reforma es asumido por los trabajadores con una menor calidad de vida.

Sin embargo, el gobierno dice que mejorará la situación de los que tienen menores ingresos por el “suplemento solidario”, el cual es financiado, en gran medida, por el propio trabajador que deja de cobrar durante cinco años. Esta afirmación también omite la reducción del salario básico jubilatorio, la tasa de reemplazo y el hecho de que se cobran cinco años menos. Por ejemplo:

a una persona que actualmente se podría jubilar con 30 años de trabajo y 60 de edad le correspondería recibir de jubilación mínima 17.263 pesos y tendría una pérdida muy importante: 1.035.780 pesos por los 60 meses que dejará de cobrar la jubilación mínima [...] además, que el suplemento solidario puede ajustarse a la baja dado que puede usar el índice de precios al consumidor (IPC) o el índice medio de salarios (IMS), con hasta un 20% menos de su valor. (Elías, 2024)

### **Suficiencia en la jubilación mínima**

Casi medio millón de pasivos reciben menos de un Salario Mínimo Nacional (SMN), hablamos de jubilados y pensionistas que incluso en muchos de los casos reciben menos de \$15.000 mensuales, lo que significa que una pensión insuficiente para una persona que trabajó toda su vida, una viuda o el hijo de un trabajador fallecido o, un pensionista a la vejez o invalidez.

Al equiparar las pensiones y jubilaciones al SMN los ingresos de aquellos que ya no pueden conseguir trabajo y no tienen la posibilidad de obtener ingresos de otras fuentes, mejorará. Esto a su vez generará un impacto positivo en la reactivación de la demanda y producción interna, teniendo en cuenta que un jubilado o pensionista gasta sus recursos en el pequeño almacenero, pequeño industrial y el productor agropecuario familiar.

En los hogares considerados en la categoría de ingresos más bajos y que tienen al menos un jubilado por el BPS, la incidencia de las jubilaciones asciende a un 37% de los ingresos totales, según un estudio realizado por Centro de Investigaciones Económicas (Zunino, Caporale, Pereira, & Souto, 2019, p. 40). Con lo cual se contribuiría a un aumento de los ingresos en los hogares más pobres, dando mayor sustento a las infancias y adolescencias que conviven en ese hogar.

### **Justicia social sin lucro**

Si el plebiscito se aprueba, el cambio principal de la reforma constitucional será la eliminación de las ganancias privadas del ahorro individual obligatorio de las AFAP. Esto debido a que, entre otras razones, a que este ahorro individual no cumple con el principio de solidaridad social y de género, pues no proporciona la rentabilidad ofrecida con altos costos de transición e insuficientes prestaciones. Lo que significa una prestación indefinida e insuficiente que quedó demostrado a

través de la cantidad de trabajadores que optaron por salir de las AFAP a través de la ley de cincuentones.

Como en otros países de América Latina las administradoras de fondos obtienen ganancias extraordinarias por gestionar los ahorros de los trabajadores al hacer inversiones que, en principio deberían, multiplica el valor de los fondos acumulados. Los sistemas privados de pensiones han fracasado en todo el mundo, al empeorar los ingresos en la vejez y ser insuficientes en términos de cobertura y niveles de beneficios (Mesa-Lago, 2021).

La reforma constitucional que se va a plebiscitar el 27 de octubre de 2024 apunta directamente al eje principal de la reforma de la seguridad social aprobada en 2023, que busca reducir las responsabilidades del Estado porque amplía el pilar de capitalización, incorporando al sistema mixto a las cajas militar, policial, bancaria, notarial y de profesionales universitarios; todos los trabajadores deberán aportar el 5 por ciento de sus ingresos (hasta la franja de 107.589 pesos) a las AFAP y solo el 10 por ciento al régimen de solidaridad intergeneracional. Los que ganen entre 107.589 y 215.179 pesos aportarán el 15 por ciento a las AFAP.

Esto implica elevados costos de transición, ya que los trabajadores reducen sus aportes al sistema de reparto en contrapartida de más contribuciones más al sistema privado. Mientras que los pagos por jubilaciones en curso de pago y las que se generarán para aquellos que no entrarán al nuevo sistema serán financiadas por el Estado.

Finalmente, en el debate que se ha generado sobre el plebiscito y el futuro de la seguridad social existen dos puntos de vista contrapuestos. Por un lado quienes consideramos que la seguridad social es un derecho fundamental de responsabilidad del Estado y donde no cabe el lucro privado y aquellos que piensan que la seguridad social es responsabilidad individual a través del ahorro en los sistemas de ahorro obligatorio. Es importante precisar que la aprobación del plebiscito no derogará la regresiva reforma impuesta por la Ley 20.310, pues se requiere una profunda reforma de la seguridad social en el marco de los cambios estructurales y parámetros que se fijan en la reforma constitucional si esta es aprobada.

## Referencias

- ATSS, A. de T. de la S. S. (2021). *El sistema de seguridad social en el Uruguay del siglo XXI*. ATSS. Recuperado de <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-01/El%20sistema%20de%20seguridad%20social%20en%20el%20Uruguay%20del%20siglo%20XXI%2C%20ATSS.pdf>
- Durán Penedo, B. (2021, mayo). *Discriminación para el acceso al empleo por edad madura*. Tesis de Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social presentado en Presentación al IDTSS, Montevideo. Montevideo. Recuperado de <https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2021-06/Presentacio%CC%81n%20Beatriz%20Dura%CC%81n.pdf>
- Elías, A. (2024, enero 23). Uruguay: Solamente la aprobación del plebiscito podrá preservar los derechos humanos en la seguridad social - PIT-CNT. Recuperado el 13 de septiembre de 2024, de PIT-CNT website: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/5839-uruguay-solamente-la-aprobacion-del-plebiscito-podra-preservar-los-derechos-humanos-en-la-seguridad-social>

Mesa-Lago, C. (2021). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades*. República Dominicana: Fundación Friedrich Ebert.

Sanroman, G. (2021). *Seguridad social: Decisiones de retiro e impactos de las reformas en los mercados laborales* (p. 19). Montevideo: CESS. Recuperado de CESS website: [https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-06/Consultori%CC%81a%20para%20el%20disen%CC%83o%20y%20el%20aboracio%CC%81n%20de%20ana%CC%81lisis%20de%20la%20experie%20ncia%20y%20mejores%20pra%CC%81cticas%20orientadas%20a%20ex%20tender%20el%20tiempo%20de%20trabajo%20en%20consonancia%20c%20on%20el%20aumento%20de%20la%20longevidad\\_Sanroman.pdf](https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-06/Consultori%CC%81a%20para%20el%20disen%CC%83o%20y%20el%20aboracio%CC%81n%20de%20ana%CC%81lisis%20de%20la%20experie%20ncia%20y%20mejores%20pra%CC%81cticas%20orientadas%20a%20ex%20tender%20el%20tiempo%20de%20trabajo%20en%20consonancia%20c%20on%20el%20aumento%20de%20la%20longevidad_Sanroman.pdf)

Zunino, G., Caporale, F., Pereira, M., & Souto, A. (2019). *Presente y Futuro de la Seguridad Social en Uruguay* (p. 106). Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas - Observatorio de la Seguridad Social. Recuperado de Centro de Investigaciones Económicas - Observatorio de la Seguridad Social website: <https://cinve.org.uy/presente-y-futuro-de-la-seguridad-social-en-uruguay/>

## Luces y sombras de la reforma pensional colombiana

Diego Otero Prada<sup>‡</sup>  
Asociación Colombiana de Economía Crítica

*Recibido: 8 de agosto de 2024  
Aceptado: 31 de agosto de 2024*

### Resumen

En Colombia se aprobó la Ley 2381 en julio 2024 en Colombia introduce una reforma pensional manteniendo el fondo público COLPENSIONES y los fondos privados. La reforma busca mejorar las pensiones para quienes ganan entre uno y 2,3 salarios mínimos, pero perjudica a quienes tienen ingresos superiores, con pérdidas significativas en sus pensiones. Además, los fondos privados obtienen beneficios considerables, lo que ha generado controversia y dudas sobre la constitucionalidad de la ley por la falta de debate en el Senado.

**Palabras clave:** reforma pensional, Colombia, pilares de pensiones

### Abstract

In Colombia, Law 2381 was approved in July 2024, which introduces a pension reform while maintaining the public COLPENSIONES fund and the private funds. The reform seeks to improve pensions for those earning between one and 2,3 minimum wages, but harms those with higher incomes, with significant losses in their pensions. In addition, the private funds obtain considerable benefits, which has generated controversy and doubts about the constitutionality of the law due to the lack of debate in the Senate.

**Keywords:** pension reform, Colombia, pension pillars

---

<sup>‡</sup> Presidente de la Asociación Colombiana de Economía Crítica-AC ECRI y vicepresidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas-ACCE. Contacto: [diegooterop@hotmail.com](mailto:diegooterop@hotmail.com)

## **Antecedentes**

El 16 de julio de 2024 el congreso de Colombia aprobó la ley 2381, llamada “Reforma pensional”, luego de fuertes debates nacionales, tanto dentro del congreso como por parte de los fondos privados, y de muchas dudas sobre la aprobación porque no hubo debate en el senado de la República, por lo cual la Corte Suprema puede declarar inconstitucional esta ley.

Desde la campaña presidencial, Gustavo Petro había hablado mucho de esta reforma. Proponía el sistema de pilares, siguiendo el sistema uruguayo, manteniendo el fondo público COLPENSIONES y los fondos privados. Hablaba de establecer como punto de quiebre cuatro salarios mínimos en que continuarían los cotizantes en los fondos públicos y se trasladarían a Colpensiones los que estuvieran cotizando en los fondos privados.

En la discusión de la ley, los fondos privados querían solamente aceptar un salario mínimo como punto de quiebre y que los colombianos con ingresos superiores a este salario continuarían o seguirían en los fondos privados. Al final, se acordó un quiebre de 2,3 salarios mínimos, pero los fondos privados obtuvieron una serie de beneficios enormes.

## **Elementos de la nueva ley**

La ley se podría resumir en los siguientes cuatro aspectos:

### **1. Se crea el Pilar Solidario**

Lo integran las personas en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, para hombres mayores de 65 años y mujeres de 60 años o ser hombre mayor de 55 años o mujer mayor a 50 años y poseer una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, que no poseen fuente de ingresos que garantice su vida digna.

Este registro será administrado por el Departamento de Prosperidad Social (DAPRE).

Se reconocerá una Renta Básica Solidaria correspondiente como mínimo a la línea de pobreza extrema que se certifique para el año 20023, aproximadamente 223 000 pesos (US\$ 55,75), incrementada anualmente por el índice de Precios al Consumidor.

Esta renta Básica no constituye una pensión, sino que es un subsidio, que en realidad no requería ninguna ley y es un incremento de lo que en la actualidad se conoce como Programa Colombia Mayor que da un subsidio de 80 000 pesos mensuales.

### **2. Pilar Semicontributivo**

Está compuesto por las personas que afiliadas al sistema que, a los 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres, no hayan contribuido al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez entre 300 y menos de 1000 semanas y que sean elegibles para el Plan Solidario.

Para estos contribuyentes se les asignará una Renta Vitalicia que no podrá ser superior a un 80% del salario mínimo.

Asalta la duda si estas personas, que van a recibir una pensión sin llegar a las 1000 semanas, no ven como racional no aportar suficientemente porque van a recibir una mesada pensional.

### 3. Pilar Contributivo

Este pilar lo componen el Componente de Prima Media y el Componente Complementario de Ahorro Individual.

El Pilar contributivo en su componente de Prima Media, lo integran las personas afiliadas al sistema que cotizan entre uno (1) y dos coma tres 2,3 salarios mínimos legales vigentes (SMVL). Estos ingresos o cotizaciones irán al fondo público de Colpensiones.

El Pilar contributivo en su Componente Complementario de Ahorro Individual, recibirá las cotizaciones de las personas afiliadas al sistema cuyo ingreso sea superior a 2,3 salarios mínimos legales vigente, ingresos que irán a los fondos privados.

### 4. Pilar Voluntario

Lo integran las personas que hagan un ahorro voluntario a través de los mecanismos que existan en el sistema financiero.

Con la definición de estos cuatro pilares, para todos los cotizantes sus pensiones van a ser el resultado de lo que recibirán en el fondo público de pensiones, de sus aportes mensuales hasta 2,3 salarios mínimos más el excedente de sus aportes después de 2,3 salarios mínimos en los fondos privados.

## **Algunos resultados**

### Habría una mejora para los cotizantes entre uno y dos SMLV

Para los que devengan entre uno y 2,3 salarios mínimos el aportante recibe una mayor pensión que si estuviera en un fondo privado, lo cual es positivo por la diferencia en las tasas de reemplazo.

### Grave perjuicio para el resto de cotizantes

Para los tienen ingresos de 3, 4, 5 y 6 SMLV donde se encuentran buena parte de las clases medias y profesionales, las pérdidas mensuales son de 315 350, 770 350, 1 225 350 y 1680 350 pesos respectivamente (ver Cuadro 1). Eso significa unas pérdidas anuales de 3 784 200, 9 244 200, 14 704 200 y 20 164 200 pesos. Traducido a 20 años de vida promedio del pensionado, serían unas pérdidas de 75 684 000 pesos para tres SMLV, 184 884 000 para cuatro SMLV, 294 084 000 para cinco SMLV y 4023 284 000 para seis SMLV.

Aunque el número de cotizantes de 2,3 a 6 SMLV no es una gran cantidad, hay una inequidad manifiesta sobre este grupo de cotizantes, a pesar de que la propuesta

beneficia, como se ha dicho, a millones de ciudadanos que tienen entre uno y 2,3 SMLV si están en los fondos privados y tienen que emigrar hacia COLPENSIONES.

**Cuadro 1: Cálculo de Colpensiones y fondos privados pesos**

	2,3	3 SMVL	4 SMLV	5 SMLV	6 SMLV	7 SMLV	8 SMLV
<b>Salario</b>	2.999.000	3.900.000	5.200.000	6.500.000	7.800.000	9.100.000	10.400.000
<b>Pensión en Colpensiones</b>	1.949.350	2.535.000	3.380.000	4.225.000	5.070.000	5.915.000	6.760.000
<b>Pensión en fondos privados</b>	899.700	2.219.650	2.609.650	2.999.650	3.389.650	3.779.650	4.169.650
<b>Diferencia</b>	1.049.650	-315.350	-770.350	-1.225.350	-1.680.350	-2.135.350	-2.590.350
<b>Beneficio (costo anual)</b>	12.595.800	3.784.200	-9.244.200	-14.704.200	-20.164.200	-25.624.200	-31.084.200
<b>Beneficio (costo) 20 años</b>	251.916.000	-75.684.000	-184.884.000	-294.084.000	-403.284.000	-512.484.000	-621.684.000

Elaboración: Propia

Para Colpensiones se parte de una tasa de reemplazo de 65% y para los fondos privados de 30%. Los cálculos se basan con un salario mínimo legal de 1 300 000 pesos.

#### En el mundo predominan los fondos públicos

Hay que señalar que son pocos los países únicamente con fondos privados y con sistemas de pilares tipo el que se propone en Colombia. En general, predominan los fondos públicos y en algunos países se permiten fondos privados como una alternativa voluntaria adicional a la cotización en los fondos públicos.

#### Los fondos privados ganaron

La reforma pensional aprobada no solamente impacta los beneficios de varios grupos de afiliados, sino que genera mayores beneficios para los administradores de fondos de pensiones privados y para las aseguradoras que antes no ostentaban. Según Orlando Acosta y Nohora García, profesores de la Universidad Nacional de Colombia, estos beneficios pueden ascender a 6 billones de pesos anuales para estos dos sectores financieros (Acosta & García, 2024).

Es decir, seguramente, los fondos hicieron los cálculos económicos y llegaron a la conclusión que lo mejor era la presión por aumentar sus beneficios a cambio de aceptar el punto de quiebre de 2,3 SMVL.

### **Conclusiones**

Un gobierno de izquierda suprime los fondos privados, o los deja como una alternativa para quien quiera tener una mayor pensión.



Como esto no era posible, lo mejor era el *statu quo*, es decir, dejar las cosas como estaban. Lo mejor era haber presentado un proyecto de ley solamente en lo que se refería al pilar solidario (para las personas en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, aunque no era necesario) y para el pilar semicontributivo (para los mayores de 65 años para hombres y 62 años para las mujeres que no hayan cumplido con los requisitos para acceder a una pensión contributiva).

Adicional, se hubiese podido hacer una campaña para afiliación al fondo público y exigir que todos los trabajadores públicos lo hicieran en este.

En Colombia, el gobierno no fue capaz de presentar esta propuesta, sino que trabajó desde un comienzo con pilares que incluyera fondos privados. Comenzó con un máximo 4 salarios mínimos y terminó con 2,3 salarios mínimos y beneficios exagerados para los fondos privados.

El gobierno cedió ante los partidos Liberal, Conservador, Cambio Radical y de la U, defensores de los fondos privados, que hicieron de voceros de estos, y son los grandes triunfadores de esta ley de pensiones. Claramente, era mejor el proyecto original del gobierno donde el umbral era de 4 SMLV.

Todos los que hoy cotizan en los fondos públicos con salarios por encima de 2,3 salarios mínimos perderán ya que las tasas de remplazo son muy diferentes; 65% en Colpensiones y 30% en los fondos privados.

## Referencias

Acosta, O., & García, N. (2024, julio 12). ¿El presidente Petro conoce la reforma pensional que sancionará el 16 de Julio? Recuperado el 5 de septiembre de 2024, de Economista Colombia website: <https://economistacolombia.com/economia/el-presidente-petro-conoce-la-reforma-pensional-que-sancionara-el-16-de-julio/>

Congreso de Colombia (2024, julio 16), Ley 2381, Reforma pensional, recuperado de: [https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/gaceta\\_497+%281%29.pdf/8ce2a3f3-cc95-46f3-1098-5d0bc9e12db1?t=1719237850512](https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/gaceta_497+%281%29.pdf/8ce2a3f3-cc95-46f3-1098-5d0bc9e12db1?t=1719237850512).

## **América Latina ante un escenario con crecientes incógnitas**

Jorge Marchini<sup>§</sup>  
Universidad de Buenos Aires (UBA)

*Recibido: 20 de julio de 2024*  
*Aceptado: 28 de agosto de 2024*

### **Resumen**

El artículo examina los desafíos que enfrenta América Latina en un contexto global marcado por conflictos y crisis, como la financiera de 2008 y la pandemia de 2020/2021. Estas crisis han expuesto y profundizado desequilibrios estructurales en la región, afectando desproporcionadamente a los sectores más vulnerables. A pesar de los rescates públicos, los costos recaen sobre quienes menos tienen, perpetuando la desigualdad. Además, se destaca la necesidad de diversificar economías y adaptarse a nuevas dinámicas comerciales, en un entorno donde la confianza en la globalización ha disminuido significativamente.

**Palabras clave:** América Latina, perspectivas futuras, crisis, desequilibrios

### **Abstract**

The article examines the challenges facing Latin America in a global context marked by conflicts and crises, such as the financial crisis of 2008 and the pandemic of 2020/2021. These crises have exposed and deepened structural imbalances in the region, disproportionately affecting the most vulnerable sectors. Despite public bailouts, the costs fall on those who have the least, perpetuating inequality. In addition, the need to diversify economies and adapt to new trade dynamics is highlighted, in an environment where confidence in globalization has diminished significantly.

**Keywords:** Latin America, future perspectives, crises, imbalances

---

<sup>§</sup> Profesor de la UBA. Coordinador del Grupo de Trabajo “Propuestas para la Integración de Américas Latina” de CLACSO. Contacto: [jorgemarchini@gmail.com](mailto:jorgemarchini@gmail.com)

## Introducción

En el contexto actual de enorme crecimiento de conflictos que se observa en el mundo, cuyas mayores evidencias inmediatas son las confrontaciones bélicas en Ucrania y Medio Oriente y las tensiones en el Mar de China, se encuentra presente una fuerte alteración de los vínculos económicos y financieros internacionales.

Momentos particularmente críticos en la primera parte de este siglo, como fueron la crisis financiera de 2008 y la pandemia de 2020/2021, pusieron en evidencia serios desajustes estructurales y dejaron abiertas secuelas significativas que no fueron superadas y vuelven a ponerse en evidencia en la actualidad. Ambas crisis demostraron desequilibrios profundos entre países y dentro de las sociedades que no solo no se revirtieron, sino se profundizaron con posterioridad (Cheema et al., 2022).

Gigantescos rescates públicos lograron mitigar una mayor desestructuración de las sociedades, en especial por el sostenimiento del sistema financiero privado con ingentes recursos públicos, sin beneficiar a quienes más lo necesitaban (Martínez Seijas, 2016). Paradójicamente, son ahora países y sectores sociales más postergados a quienes se les impone pagar con mayores sacrificios la mayor parte de los costos cargados en deuda pública. En lugar de resolver problemas estructurales, las medidas adoptadas generaron más desequilibrios posteriores a nivel global, retroalimentando contraposiciones geopolíticas, económicas y sociales que producen mayores tensiones.

Entre estos desequilibrios destacan: el aumento del endeudamiento público y privado, las crecientes diferencias económicas entre países y dentro de cada uno, y el resurgimiento de peligrosas tendencias chauvinistas, el racismo y la exclusión social. A ellas se suman efectos disruptivos y de incertidumbre de rápidos cambios tecnológicos, la reestructuración de las cadenas de valor y el desplazamiento de empleos; factores friccionales que agravan las desigualdades y crean un entorno de inestabilidad. En forma paralela, el cambio climático y los riesgos ambientales han adquirido mayor urgencia, lo que añade una dimensión crítica al panorama global.

El consenso a favor de mercados abiertos y la globalización que prevaleció durante las últimas décadas en gran medida ha desaparecido. En su lugar, han ido creciendo tendencias proteccionistas y confrontativas. Las divergencias internacionales están aumentando, con divergencias cada vez más confrontativas y la creciente esterilidad y/o marginación de organismos o instancias multilaterales para la resolución de disputas.

Ante este panorama, aun no existiendo al momento conflictos con la virulencia que se observa en otras regiones, surgen interrogantes para los países latinoamericanos ante enormes desafíos. La región se encuentra en un momento decisivo: ¿se marcha hacia una etapa de “sálvese quien pueda” y mayor separación?, ¿o es el momento de reconocer la necesidad y la posibilidad de una mayor integración y complementación regional?

En la experiencia histórica de la región son relevantes los esfuerzos por lograr una integración independiente en América Latina. Así es que ante grandes conflictos mundiales en el siglo XX prevaleció, aun con distintas orientaciones y énfasis, una perspectiva común de pacifismo y neutralidad diferenciada de Estados Unidos que aspiraba al seguimiento regional de su política exterior. Aun así, iniciativas integradoras

independientes posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1939/1945) como la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC y su continuidad en ALADI), y proyectos ya en el siglo XXI como el Banco del Sur, la UNASUR y la CELAC quedaron frustrados o congelados. ¿Qué perspectivas plantea para Latinoamérica el nuevo escenario mundial? (Villarreal García et al., 2023).

### **Crisis y desequilibrios económicos: aumento de la deuda y desigualdades sociales**

Contra pronósticos optimistas de un crecimiento rápido y sostenido en la pospandemia COVID-19 se han agudizado dificultades. La necesidad de implementar políticas de gasto masivo para contrarrestar el colapso económico llevó a un aumento sin precedentes en los niveles de endeudamiento, tanto a nivel público como privado. Si bien estas medidas evitaron un colapso inmediato, dejaron a muchas economías con niveles de deuda insostenibles y con una capacidad limitada para enfrentar nuevas crisis.

Muchos países de la región ya estaban altamente endeudados antes de la pandemia, y las medidas de emergencia aumentaron la carga de endeudamiento. La recuperación económica ha sido lenta y desigual, lo que ha generado un panorama de vulnerabilidad financiera. Los países enfrentan importantes desafíos fiscales y dudas respecto a su capacidad para pagar sus deudas sin recurrir a medidas de austeridad insoportables que podrían agravar aún más las tensiones sociales (CEPAL, 2023).

Al aumento del endeudamiento mundial se suma la creciente desigualdad, tanto entre los países como dentro de ellos. Las economías más desarrolladas han logrado recuperarse más rápidamente, mientras que muchas economías emergentes, incluida gran parte de América Latina, se encuentran en una situación más precaria (Banco Mundial, 2024). Dentro de los países, las brechas entre ricos y pobres se han ampliado, lo que genera tensiones sociales y políticas. En este contexto, el chauvinismo, el racismo y la exclusión social han ganado terreno, alimentados por la frustración y el descontento de amplios sectores de la población que no se sienten beneficiados por las políticas económicas y un sistema político que perciben ajeno.

En América Latina, la dinámica es evidente. Las tensiones étnicas, raciales y sociales, que en algunos países han sido históricamente reprimidas o ignoradas, están volviendo a surgir con fuerza. Esto es particularmente visible en países con grandes poblaciones indígenas y afrodescendientes, donde las desigualdades estructurales y la exclusión social han sido características persistentes de la vida cotidiana. Los discursos excluyentes y xenófobos también se han intensificado. El aumento de las migraciones desde países en crisis ha exacerbado narrativas que promueven políticas de exclusión.

### **Transformaciones productivas, tecnológicas y laborales**

Simultáneamente, el mundo se encuentra en medio de una revolución tecnológica que está transformando radicalmente las formas de producción, el empleo y las cadenas globales de valor. La automatización, la inteligencia artificial y la digitalización han alterado profundamente las estructuras económicas, desplazando empleos en sectores tradicionales de alta absorción (industrias, empleo público, agropecuarios) y generando incertidumbre sobre el futuro del trabajo a millones de personas.

Otro de los factores que contribuye a la inestabilidad económica y social en la región es la transformación tecnológica que ha cambiado radicalmente los sistemas de producción y las cadenas de valor a nivel global. La automatización, la digitalización y el auge de la inteligencia artificial están redefiniendo los sectores productivos, lo que ha generado el desplazamiento de empleos en sectores tradicionales como la manufactura y la agricultura.

En América Latina, esta transformación presenta importantes escollos. La región ha dependido históricamente de la exportación de materias primas y productos de bajo valor agregado, lo que la hace particularmente vulnerable a los cambios en las cadenas de valor globales. A medida que las economías avanzadas adoptan tecnologías más sofisticadas, la demanda de productos primarios disminuye, lo que puede llevar a una caída en los ingresos de exportación para muchos países de la región (OMC, 2023).

Además, la rápida adopción de tecnologías digitales ha creado una brecha entre aquellos que tienen acceso a estas herramientas y los que quedan excluidos. Esto ha generado nuevas formas de desigualdad dentro de los países, exacerbando las divisiones sociales y económicas. En este contexto, los gobiernos de América Latina enfrentan la necesidad excluyente de adaptar sus economías a las nuevas realidades tecnológicas, al mismo tiempo que buscan reducir las brechas de acceso y garantizar que la población pueda beneficiarse de los avances en innovación.

Una de las mayores preocupaciones es la desindustrialización de la región. A pesar de su alto nivel de urbanización, América Latina ha visto un declive en su base industrial, lo que ha llevado a un aumento en la dependencia de las exportaciones de materias primas y a una creciente primarización de sus economías (Rosales & Herreros, 2017). Esto no solo limita las oportunidades de empleo en sectores de alto valor agregado, sino que también perpetúa las desigualdades económicas al concentrar la riqueza en un pequeño grupo de élites beneficiadas por la internacionalización.

La falta de una base industrial sólida también expone a la región a choques externos, como las fluctuaciones en los precios de las materias primas, el desabastecimiento de insumos así como crisis financieras globales. Revertir este proceso de desindustrialización es esencial para que América Latina pueda desarrollar una economía más diversificada y resiliente, capaz de competir en el mercado global, lograr más capacidad de respuesta a eventuales rupturas de abastecimiento y ofrecer mejores condiciones de vida para su población.

A nivel global, las transformaciones tecnológicas están reconfigurando las cadenas de valor. La creciente tendencia hacia la relocalización y la regionalización de la producción podría afectar a las economías dependientes de las exportaciones de materias primas, como son en general las de América Latina, que han construido sus modelos de desarrollo en torno a la integración en las cadenas de valor globales (OIT, 2021).

En América Latina, donde una gran parte de la fuerza laboral sigue empleada en sectores de baja productividad y alta informalidad, estos cambios representan un desafío particular. El desplazamiento de empleos podría exacerbar aún más las desigualdades existentes y aumentar el descontento social, lo que generaría un entorno propicio para la inestabilidad política.

## **Cambio climático y crisis ambiental**

Además de los desafíos económicos y tecnológicos, la evolución del cambio climático representa una amenaza latente mayor para la estabilidad global. La mayor frecuencia de fenómenos climáticos extremos, como altas temperaturas, sequías, tormentas, están afectando sensiblemente las regiones más vulnerables del planeta, incluidas muchas áreas de América Latina (UNEP, 2021).

Los países de la región, en su mayoría altamente dependientes de los recursos naturales, enfrentan riesgos significativos derivados del cambio climático y la falta de criterios estratégicos para el aprovechamiento ventajoso y racional y de sus recursos. Las sequías prolongadas, la desertificación y la degradación de los suelos están afectando la producción agrícola y amenazando la seguridad alimentaria. En tanto los desastres naturales relacionados con el clima generan desplazamientos masivos de población resulta mucho más notoria la falta de recursos de apoyo para la contención social.

A pesar de la urgencia de la situación, las políticas globales para mitigar el cambio climático son insuficientes. Los compromisos asumidos, como el Acuerdo de París, no han sido acompañados de acciones concretas que garanticen una transición justa hacia economías más sostenibles. Para América Latina, esta falta de acción representa una amenaza significativa y urgente, ya que la región es especialmente vulnerable a los efectos de alteraciones ambientales y climáticas.

## **Fin de la confianza en la globalización**

En este contexto, la confianza en los mercados abiertos y la globalización, que dominó la economía mundial durante las últimas décadas, ha disminuido drásticamente. La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto las fragilidades de las cadenas de suministro globales, mientras que las tensiones comerciales entre las principales potencias económicas, como Estados Unidos, Europa y China, han ido socavado los principios del libre comercio.

La globalización, que durante muchos años fue vista como un motor de crecimiento y desarrollo, ha sido cuestionada, y el proteccionismo ha vuelto a ganar terreno en muchos países. En lugar de fomentar la cooperación, las respuestas a las crisis han estado marcadas por un aumento del nacionalismo económico, las barreras comerciales y las políticas de “sálvese quien pueda”. Estas tendencias están fragmentando el sistema internacional y generando un entorno de competencia destructiva entre naciones.

## **El dilema geopolítico de América Latina**

Además de los desafíos económicos, sociales y ambientales, el mundo enfrenta cambios geopolíticos que agravan el riesgo de una nueva crisis global. La guerra en Ucrania, las tensiones entre Estados Unidos y China, y los conflictos en Medio Oriente son algunos de los ejemplos más claros de cómo las rivalidades entre potencias están desestabilizando el endeble equilibrio mundial.

Como ya mencionó, los países han adoptado crecientemente políticas proteccionistas y de nacionalismo económico, lo que ha debilitado la cooperación internacional. Las tensiones

están llevando a la fragmentación de la economía global en bloques económicos rivales, lo que podría tener consecuencias devastadoras para los países en desarrollo que dependen de las exportaciones

América Latina, que ha sido históricamente dependiente de las exportaciones de materias primas y productos básicos, está particularmente en riesgo. Las tendencias hacia la regionalización y la relocalización de la producción en las economías avanzadas están afectando a los países de la región, que enfrentan una disminución en la demanda de sus exportaciones tradicionales. Esto plantea la necesidad urgente de diversificar las economías y adaptarse a las nuevas dinámicas del comercio internacional.

En este contexto de tensiones geopolíticas, América Latina se enfrenta a un desafío particular: cómo posicionarse en un mundo cada vez más polarizado. Históricamente, la región ha adoptado una postura neutral e integradora, evitando alinearse con las grandes potencias en momentos de conflicto. Sin embargo, el aumento de las tensiones globales presiona a los países latinoamericanos a tomar decisiones críticas sobre su alineación o independencia geopolítica.

### **Los objetivos sociales deben formar parte de integración real y efectiva**

Para pasar de las enunciaciones a la realidad, América Latina necesita implementar una serie de pasos concretos. Por supuesto, una integración política mayor es aspirable, pero puede comenzarse con lo urgente, necesario, factible y realizable.

- A. **Fortalecer las instituciones democráticas y sociales:** La integración regional solo será efectiva si está respaldada por instituciones sólidas y transparentes. Es necesario fortalecer la democracia, los derechos humanos, las condiciones de vida y las redes de protección social para garantizar que las ventajas de la integración lleguen a toda la población y no solo a las elites
- B. **Fomentar una mayor coordinación económica, comercial y financiera** Los países de la región deben trabajar juntos y bregar por tomar posiciones en común ante organismos y negociaciones internacionales (incluyendo las siempre críticas en relación al endeudamiento externo), fortalecer el ahorro regional hacia inversiones locales, fortalecer y unir capacidades para defender intereses comerciales y afrontar desequilibrios, promover un comercio intrarregional equilibrado con mayor complementación productiva combatiendo competencias regresivas o restrictivas (barreras para arancelarias injustificadas, carreras de devaluaciones competitivas).
- C. **Revertir la estrategia productiva y generar inclusión laboral y social** Debe revertirse con decisión el proceso crónico de desvío, especulación financiera parasitaria, malversaciones, corrupción y fugas de excedentes que sufre la región. Debe ser prioridad promover políticas de ahorro para su canalización en inversiones productivas que fomenten el mejoramiento de condiciones de vida, la transferencia de tecnología y el empleo. Esto es fundamental para promover un desarrollo económico inclusivo y armónico.

Ante este panorama global incierto y lleno de tensiones, América Latina enfrenta una disyuntiva crucial: optar por un mayor aislamiento, en un contexto de creciente competencia y proteccionismo, o buscar una mayor integración regional como una forma de enfrentar dislocaciones y crisis esperables en el próximo período.

Para América Latina, esta dinámica es particularmente preocupante. Además, las crecientes desigualdades económicas tanto entre los países como dentro de ellos son factores que no pueden ser ignorados por tener efectos multiplicadores perturbadores. América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo, y esto se ha exacerbado desde la pandemia. Mientras que algunos sectores de la población lograron beneficiarse de las oportunidades que surgieron con la digitalización y el trabajo remoto, la mayoría de la población, centralmente en sectores informales, enfrentó un deterioro en sus condiciones de vida. El aumento de la pobreza y la desigualdad alimenta el descontento social, así como la posibilidad de conflictos, de la marginalidad y la violencia.

En un contexto de incertidumbre global, los países de América Latina enfrentan una serie de desafíos cruciales. La pregunta que se plantea es si la región está condenada a un periodo de mayor fragmentación y separación, o si, por el contrario, existe la oportunidad de avanzar hacia una mayor integración regional aun teniendo en cuenta la existencia de condiciones y experiencias particulares y distintas de cada uno. Para responder a este interrogante, será necesario analizar tanto el fluido contexto internacional como las condiciones y dinámicas internas de la región. Servirá tomar en cuenta los antecedentes de integración latinoamericana y los obstáculos que han impedido un desarrollo regional más cohesionado. Pero estamos ante un mundo distinto.

Los tiempos corren rápido. Existen riesgos claros: mayores tensiones entre países que ante la agudización de problemas e inestabilidad podrían desencadenar disputas comerciales, devaluaciones competitivas, conflictos migratorios y acentuar la asimetría entre las economías más grandes y las más pequeñas de la región. Con otra perspectiva, por el contrario, la superposición de problemas y dislocaciones crecientes convocan en forma urgente a buscar caminos comunes, claro que, en forma complementaria, cabe preguntarse para qué y para quién. Son temáticas significativas de atención imprescindible.

## **Bibliografía**

- Banco Mundial. (2024). *Informe anual 2023*.  
<https://www.bancomundial.org/es/about/annual-report>
- CEPAL, NU. (2023). *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48909-deuda-publica-restricciones-desarrollo-america-latina-caribe>
- Cheema, Muhammad A., Faff, Robert, & Szulczyk, Kenneth R. (2022). The 2008 global financial crisis and COVID-19 pandemic: How safe are the safe haven assets? *International Review of Financial Analysis*, 83, 102316.  
<https://doi.org/10.1016/j.irfa.2022.102316>
- Martínez Seijas, Eduardo. (2016). *La crisis de 2008: 15 años después*. Universidad de Valladolid.



- OIT, Organización Internacional del Trabajo. (2021). El futuro del trabajo. En *Informe 100 años*. <https://www.ilo.org/100/es>
- OMC. (2023). *Informe sobre el comercio mundial 2023—La reglobalización para un futuro seguro, inclusivo y sostenible*. <https://www.wto.org>
- Rosales, Osvaldo, & Herreros, Sebastián. (2017). Desafíos de la competitividad exportadora en América Latina y el Caribe. *Estudios Internacionales*, 49, 125–141. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47536>
- UNEP, UN Environment Programme. (2021, enero 25). *Facts about the climate emergency*. <https://www.unep.org/facts-about-climate-emergency>
- Villarreal García, Julio Francisco, Portugal Jesus, Lua Haylee, Carrion Loyola, Andrea Alejandra, & Quispe Robles, Jhoan Luis. (2023). Una revisión a la integración latinoamericana: De la ALALC a la ALADI. *Apuntes del Cenes*, 42(76), 227–256. <https://doi.org/10.19053/01203053.v42.n76.2023.16160>

## **Apuntes sobre integración y bioceanidad**

Luciano Wexell Severo \*\*

Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA)

*Recibido: 25 de julio de 2024*

*Aceptado: 15 de agosto de 2024*

### **Resumen**

En un mundo cambiante y con el retorno de Lula al poder, Brasil retoma iniciativas de integración que en su momento se plantearon y son ahora actualizadas. Esto es crucial en un mundo multipolar con nuevos ejes de comercio y la necesidad de retomar estrategias de desarrollo con valor agregado que superen la primarización de las exportaciones y permitan generar crecimiento, empleo y aumento de la producción manufacturera así como de la economía del conocimiento.

**Palabras clave:** Brasil, integración sudamericana, política exterior, comercio regional

### **Abstract**

In a changing world and with Lula's return to power, Brazil resumes integration initiatives that were once proposed and are now updated. This is crucial in a multipolar world with new trade axes and the need to resume value-added development strategies that overcome the primarization of exports and generate growth, employment and an increase in manufacturing production as well as in the knowledge economy.

**Keywords:** Brazil, South American integration, foreign policy, regional trade

---

\*\* Docente de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA). Contacto: [luciano.severo@unila.edu.br](mailto:luciano.severo@unila.edu.br)

## **El lugar de Brasil en un mundo cambiante**

Transcurridos los primeros 25 años del siglo XXI, el Sistema Internacional está experimentando profundas transformaciones en su estructura jerárquica. La brevísima utopía de la unipolaridad bajo el liderazgo de Estados Unidos duró sólo diez años, desde el fin de la URSS, en 1991, hasta la caída de las Torres Gemelas, en 2001. La llegada del nuevo milenio estuvo marcada por el regreso de Rusia como actor clave en el tablero mundial y el ascenso de China como potencia emergente, ampliando las brechas para los desafíos al poder estadounidense y permitiendo nuevas articulaciones del llamado Sur Global.

Aunque persiste la posición de Estados Unidos como potencia hegemónica, basada en el poder militar y el dólar como moneda mundial, el escenario actual es de multipolaridad asimétrica. Los enfrentamientos entre Estados Unidos y China y, entre la OTAN y Rusia aclaran tales cambios y revelan oportunidades para que los países semiperiféricos emerjan como terceros interesados en la búsqueda de posibilidades de desarrollo y proyecciones más autónomas en el escenario global. En definitiva, desde el surgimiento del Sistema Internacional, la obstinación de cada unidad nacional sigue siendo la búsqueda de satisfacer sus propias necesidades internas y mejorar su inserción externa.

Además de las acciones nacionales individuales, la regionalización ha prevalecido como un elemento realista y pragmático recurrente. Por tanto, existe una progresiva preocupación por parte de los países por ampliar las conexiones con su vecindad y entorno estratégico. Cada día se ha vuelto más frecuente el esfuerzo por intensificar el comercio intrarregional y los flujos de capital, especialmente en Europa, Asia o América del Norte. En el caso de Brasil, existe una tradición de política exterior centrada en la integración regional, ya sea con la anterior dimensión latinoamericanista de la CEPAL o, después de 2000, con una perspectiva sudamericanista.

La agenda del tercer gobierno de Lula tiene como objetivo retomar y remodelar el conjunto de iniciativas exitosas que quedaron fuertemente paralizadas a partir de 2015. La actual política exterior brasileña entiende la integración regional y la consecución de la bioceanidad como necesidades estructurantes para la afirmación de Brasil y su consolidación como una Nación democrática, desarrollada y soberana.

## **Giros de la agenda integracionista**

En el cambio de milenio, ya sea en circunstancias aleatorias o incluso relacionadas entre sí, prevalecieron factores globales, regionales y nacionales que alimentaron un entorno proclive a promover el cambio en América del Sur. Los factores son diversos e incluyen desde las crisis financieras de los Tigres Asiáticos, de Rusia y de las propias economías latinoamericanas hasta el surgimiento de coaliciones de poder que defendían una mayor acción estatal y la integración regional. Todo esto ocurrió en un escenario marcado por el avance de un mundo multipolar y el auge del super ciclo en los precios de las materias primas. La articulación de estos elementos alimentó el impulso integracionista en la región y posibilitó el fortalecimiento y expansión del Mercosur, el establecimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), además de la activación de otros mecanismos.

Los éxitos de la política exterior brasileña en la década de 2000 fueron tan amplios que muchas de las decisiones más complejas y trascendentales del planeta tendieron a tener

en cuenta las interpretaciones y posiciones oficiales de Brasil. Poco a poco, el país asumió un papel de gran expresión global en cuestiones sociales, financieras, comerciales, productivas, militares y ambientales, reflejado en el papel protagónico de Brasil en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre otras estructuras internacionales.

Sin embargo, la acción internacional vigente durante el primer y segundo gobierno de Lula redujo mucho su impulso después de 2011 y se disipó lentamente hasta finalizar entre 2019 y 2022. En el período más reciente, se decidió deslizar la política exterior brasileña para un campo de adhesión automática a las directrices de la mayor potencia mundial. Así, Brasil pasó de ser un actor respetable y fundamental en el concierto de las naciones a la condición de país secundario; de articular consensos, bloques e instituciones a convertirse en un Estado irrelevante. Con una visión internacional sustentada en prejuicios ideológicos y comportamientos indecorosos, se crearon limitaciones con socios comerciales y estratégicos, como China, vecinos sudamericanos, países árabes y naciones africanas.

El contexto de alejamiento de Brasil de América del Sur podría resumirse en tres puntos: 1) a pesar de la política exterior integracionista adoptada entre 2003 y 2015, el país ya había actuado menos como articulador de la integración desde 2011; 2) a partir de 2014, la economía brasileña dejó de crecer, reduciendo su capacidad para producir, distribuir, exportar, importar, invertir, financiar y promover la integración (entre 2011 y 2019 el PIB de Brasil creció un 2%); y 3) el giro político en la región, posterior a 2015, desmanteló las principales redes de articulación regional, bajo el falaz argumento de que la integración de América del Sur era parte de un programa ideológico de izquierda; 4) los procesos de desindustrialización y reprimarización de la agenda exportadora han reducido significativamente los intercambios comerciales de Brasil con sus vecinos (el peso de las economías sudamericanas como compradoras de bienes brasileños viene cayendo vertiginosamente, pasando del 20% en 2007 al 10% en 2024).

De esta forma, durante algunos años prevaleció la voluntad de Brasil de renunciar a su papel de promotor de la integración sudamericana. Esta conducta contribuyó decisivamente a la fragmentación política y la desintegración económica de la región. La elección deliberada de ignorar y descuidar las relaciones con América del Sur llevó al desmantelamiento de los instrumentos de gobernanza regional y debilitó las capacidades conjuntas para generar consensos, diseñar enfoques y enfrentar problemas comunes. Además, hay estudios que relacionan la postura brasileña de distanciamiento de la región con las crisis económicas, políticas y sociales de los países vecinos.

El nuevo escenario se basó en la adopción de una posición antagónica a la tradición integracionista de la política exterior brasileña. Los gobiernos impulsaron acciones como la membresía del Grupo de Lima en 2017; el distanciamiento de UNASUR post-2018; la salida del Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR), la adhesión al Prosur y la salida de la Celac, en 2019. De esta manera, se consolidó la fragmentación y desintegración.

### **Integración y bioceanidad: necesidades históricas**

Con un diagnóstico en la mano, el nuevo gobierno de Lula actuó rápidamente. En enero de 2023 regresó a la Celac y en abril a Unasur. Aún en mayo, invitados por Brasil, los presidentes de los 12 países de la región se reunieron para anunciar el “Consenso de

Brasilia” (Ministério das Relações Exteriores, 2023). El progreso continuo requirió la elaboración de un diagnóstico y la presentación de propuestas para la reanudación de la integración sudamericana en varios frentes, desde la salud y el medio ambiente hasta la defensa y la infraestructura. En junio, el Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPO) creó un Subcomité de Integración.

Este grupo mantuvo más de 100 horas de reuniones con los 11 estados fronterizos brasileños y decenas de instituciones federales y multilaterales. Se restableció el diálogo federativo, debilitado durante el gobierno anterior. Poco a poco se identificaron obstáculos y potencialidades, se definieron prioridades y se creó un plan de acción. La base inicial fueron los 10 Ejes de Integración y Desarrollo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (Cosiplan) de la Unasur. Producto de este trabajo, las “Rutas de Integración Sudamericana” fueron presentadas por la Ministra Simone Tebet al Presidente Lula y al Embajador Celso Amorim, en el Palacio de Planalto, en noviembre de 2023. Se trata esencialmente de una red continental formada a lo largo de cinco rutas, tres de ellas en la Amazonia.

Desde entonces, siguiendo las instrucciones del Presidente Lula, miembros del Ministerio de Planificación, y la propia ministra, realizaron una minuciosa tarea de consulta y perfeccionamiento del proyecto (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023). Hubo reuniones con otros ministerios, gobiernos estatales y consorcios, superintendencias regionales, organismos públicos y el sector privado, además de viajes dentro de Brasil y a los países vecinos. De Norte a Sur, los estados fueron visitados y escuchados más de una vez. También hubo reuniones para estudiar y mejorar las rutas con Guyana, Colombia, Perú, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.

A partir de este amplio ejercicio de escucha de los más diversos sectores, se definió el doble objetivo de las Rutas de Integración Suramericana: estimular el incremento de las relaciones económicas de Brasil con los países de la región y, al mismo tiempo, crear caminos alternativos para comerciar con los mercados emergentes de Asia y el Pacífico a través de conexiones bioceánicas. En el territorio brasileño se trata de 190 iniciativas, de las cuales 65 son viales, 40 acuáticas, 35 aeroportuarias, 21 portuarias, 15 de fibra óptica, 9 ferroviarias y 5 líneas de transmisión eléctrica, distribuidas en las cinco rutas. Estas acciones ya están siendo financiadas por el Tesoro Nacional, a través de fondos públicos, empresas estatales o mediante concesiones. El Ministerio de Planificación impulsó la participación de instituciones financieras multilaterales de la región, como el Banco interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación andina de fomento (CAF), o Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe y el Fonplata, además del Banco Nacional de Desarrollo económico y social (BNDES). Ahora se estima la participación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), el New Development Bank (NBD) y el Banco Mundial, entre otros bancos y agencias.

Entre los 190 proyectos de integración sudamericana en el Nuevo Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), la gran mayoría implica renovaciones en aeropuertos, pequeñas instalaciones portuarias, dragado de vías navegables y líneas submarinas de fibra óptica en ríos amazónicos. Otras iniciativas son de mayor alcance y también están en marcha, como las obras de acceso al Puente de Integración Brasil-Paraguay, en Foz do Iguaçu; la construcción de la circunvalación *Brasileia-Acre*, en la frontera con Bolivia y camino a Perú; el tramo final de la carretera que conecta Brasil con

Guayana Francesa, cerca de Oiapoque-Amapá; y acceso al puente Porto Murtinho-Mato Grosso del Sur, que conecta Mato Grosso del Sul con Paraguay; entre otros.

Pero ¿por qué este proyecto, surgido de viejas demandas de Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), tendría éxito hoy? Porque, en 2024, mirar a Sudamérica y al Pacífico es una necesidad concreta. Ésta no es una cuestión doctrinal o filosófica. En los últimos 25 años el mundo ha cambiado radicalmente. Por un lado, hubo una expansión muy fuerte de la dinámica económica, productiva, financiera y comercial de China y su entorno. Por primera vez, los principales socios comerciales de Brasil están en el Pacífico. En 2000, China compró el 2% de las exportaciones brasileñas; hoy importa el 31%, aunque más del 95% se compone de materias primas. Las Rutas de Integración Sudamericana estimulan aún más esta dinámica.

Por otro lado, Brasil también ha experimentado importantes transformaciones durante el último cuarto de siglo. La marcha hacia Occidente se intensificó, continuando un movimiento complejo en la civilización brasileña desde el comienzo de la colonización. Desde el año 2000, la población, la producción y las exportaciones se han extendido con mayor intensidad por los estados del Centro-Oeste y Norte, hacia la frontera con los países vecinos. En 2000, Mato Grosso, Mato Grosso del Sul, Acre, Rondônia y Roraima exportaron juntos el 1 por ciento del total de las ventas brasileñas; y, hoy representan más del 13%. Así, cada día Brasil se acerca más a las economías vecinas y a los mercados emergentes del Pacífico.

La mayoría de los intercambios brasileños con Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Venezuela ya ocurren dentro del continente, por vías terrestres. Aun así, muchas anomalías logísticas siguen vigentes en el caso del comercio brasileño con otros vecinos. Los efectos de la integración y la bioceanidad son cruciales no sólo para Brasil, sino para cada uno de los demás países de América del Sur, para su desarrollo y su inserción internacional más autónoma.

### **Estímulos y desafíos para los próximos pasos**

A pesar de la importancia de la integración regional para Brasil, el tema permaneció desconcentrado en varias instituciones del ejecutivo. En mayo de 2024, el presidente Lula creó la Comisión Interministerial de Infraestructura y Planificación para la Integración de América del Sur (Presidência da República, 2024), bajo la presidencia del Ministerio de Planificación y vicepresidencia de Itamaratí. El grupo reúne a los ministerios relacionados con temas de infraestructura o integración, además del Medio Ambiente. La intención es continuar promoviendo la amplia participación de actores sectoriales, regionales y locales, gobiernos estatales, parlamentarios, movimiento sindical, representantes del sector privado y de la sociedad.

Al mismo tiempo que las Rutas de Integración Sudamericana apuntan a resolver cuellos de botella, también crean desafíos. Los temas ambientales y patrimoniales son delicados, pues involucran conexiones físicas en áreas que tienen desiertos, selvas y cadenas montañosas en regiones de gran biodiversidad, alto patrimonio arqueológico, además de reservas indígenas y parques nacionales. También habrá impactos en el mercado laboral y las estructuras productivas, con la creciente necesidad de generar empleos formales y

aumentar los ingresos de la población en regiones históricamente empobrecidas, tanto en Brasil como en sus vecinos.

La hoja de ruta de integración de infraestructura tiene una cadena de procesos. Después de las carreteras o ferrocarriles, vendrán nuevas demandas de puentes, accesos, aduanas y servidores públicos. Será necesario perfeccionar normas y procedimientos comunes o complementarios para los organismos del ámbito aduanero, como la Policía, las aduanas y vigilancia sanitaria, así como para sus interlocutores en los países vecinos. Asimismo, son cruciales los acuerdos y tratados internacionales, que permiten el flujo de camiones y transportistas. La estandarización de la legislación de tránsito y las características de las vías y centros de abastecimiento de cada país puede facilitar el movimiento de pasajeros y cargas. Las conexiones ferroviarias son de naturaleza central, ya que ofrecerán mayores ventajas relativas para cruzar la Cordillera de los Andes.

Otro punto relevante es que una carretera o línea ferroviaria que facilita las exportaciones es la misma que beneficia las importaciones. De ahí la advertencia de la necesidad de preocuparse por salvaguardar la industria y aumentar el valor agregado de la producción nacional y regional, así como estimular la industrialización y el desarrollo científico y tecnológico, vinculados a las universidades, las empresas estatales y el sector privado. En un contexto de desindustrialización temprana de la economía brasileña y de reprimarización de las exportaciones del país, el comercio intrarregional con América del Sur es crucial, ya que representa mayores posibilidades de vender bienes manufacturados y aprovechar las ganancias que brinda la menor distancia y menor tiempos de entrega. En este sentido, es fundamental que la nueva Comisión promueva la interacción de las Rutas de Integración Suramericana con los grandes programas nacionales de transporte, energía, comunicaciones, producción agrícola e industrial, ciencia y tecnología, así como con los planes de desarrollo regional.

La Comisión Interministerial de Infraestructura y Planificación para la Integración de América del Sur funciona así como la estructura de gobernanza interna de Brasil. En el ámbito externo, en la práctica sin Unasur, los países de la región han trabajado en el ámbito del Consenso de Brasilia. En enero de 2024, junto con sus pares sudamericanos, Itamaratí creó una Red de Infraestructura y Transporte. Este espacio de articulación regional se reúne periódicamente para discutir temas de interés común y trazar iniciativas integradoras.

Finalmente, el gobierno chino ha estado trabajando para que Brasil asocie formalmente las Rutas de Integración Sudamericana con la estrategia *One Belt One Road*, la Nueva Ruta de la Seda. Todavía en 2024, el presidente Xi Jinping inaugurará el megapuerto peruano de Chancay, construido con financiación china. Actualmente, China compra el 73% del total de carne congelada que importa de Sudamérica. En el caso de la soja es del 60%; azúcar, 55%; celulosa, 40%; mineral de hierro, 25%. Esta realidad ofrece poder de negociación a Brasil y a los países de la región para que puedan presentar juntos una nueva agenda para las relaciones bilaterales.

Es vital promover la integración y la bioceanidad, pero sobre todo estimular el desarrollo científico-tecnológico y la agregación de valor local a la producción. De esta manera, la integración regional y la llegada al Pacífico podrían ser el medio para generar los resultados positivos esperados en términos de empleo, ingresos, inclusión y mejora de las condiciones sociales y políticas. Las Rutas podrán, y sólo entonces, desempeñar el papel

de escalera para que Brasil y América del Sur asciendan a niveles de democracia, desarrollo con distribución del ingreso y soberanía.

## Referencias

- Ministério de Planejamento e Orçamento. (2023). *Informe del Subcomité de Integración y Desarrollo Sudamericano*, p. 89. Ministério de Planejamento e Orçamento (Ministerio de Planificación y Presupuesto - MPO). [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/comite-ministerial-de-governanca/subcomite-de-integracao-e-desenvolvimento-sul-americano-1/arquivos/relatorio-final-sidsa-08-11-rev-mm\\_esp\\_rev.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/comite-ministerial-de-governanca/subcomite-de-integracao-e-desenvolvimento-sul-americano-1/arquivos/relatorio-final-sidsa-08-11-rev-mm_esp_rev.pdf)
- Ministério das Relações Exteriores. (2023, mayo 30). *Consenso de Brasilia*. Nota a la prensa 217. [https://www.gov.br/mre/es/canales\\_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/consenso-de-brasilia](https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/consenso-de-brasilia)
- Presidência da República, Brasil. (2024, mayo 28). *Decreto presidencial 12.034—Comissão Interministerial para a Infraestrutura e o Planejamento da Integração da América do Sul*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/d12034.htm#](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12034.htm#)



## **Dudas sobre la evolución de la población y el PIB por persona en Ecuador**

Pablo Samaniego Ponce<sup>††</sup>  
Pontificia Universidad católica del Ecuador

*Recibido: 25 de julio de 2024*  
*Aceptado: 31 de agosto de 2024*

### **Resumen**

En este artículo se realiza una compilación de información de defunciones, nacimientos y el saldo migratorio, para analizar la veracidad de los supuestos de crecimiento de población desde la pandemia. Se encuentra que en base a estos registros la población casi no crece, lo que está fuertemente condicionado por la caída de los nacimientos y el aumento de la emigración.

**Palabras clave:** estimaciones de población, PIB per cápita, emigración

### **Abstract**

This article compiles information on deaths, births and the migratory balance to analyze the veracity of the assumptions of population growth since the pandemic. It is found that, based on these records, the population has hardly grown at all, which is strongly conditioned by the fall in births and the increase in emigration.

**Keywords:** population estimates, GDP per capita, emigration

---

<sup>††</sup> Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Contacto:  
[psamaniego038@puce.edu.ec](mailto:psamaniego038@puce.edu.ec)

## **Introducción**

Como se conoce, el PIB es uno de los indicadores que más se emplea en economía para conocer la situación del ciclo económico y, de ahí, las autoridades despliegan sus instrumentos de política para moderar o acelerar esos ciclos pues existe una tensión permanente entre empleo, ganancias e inflación, asociada al uso de los recursos disponibles. El PIB es una medida imperfecta pues, siguiendo buena parte de las corrientes económicas, no recoge el flujo material sino solo el monetario, por lo cual está desconectada de la situación de los sistemas ambientales. También es imperfecta porque no reconoce el trabajo de los cuidados (o el no remunerado del hogar).

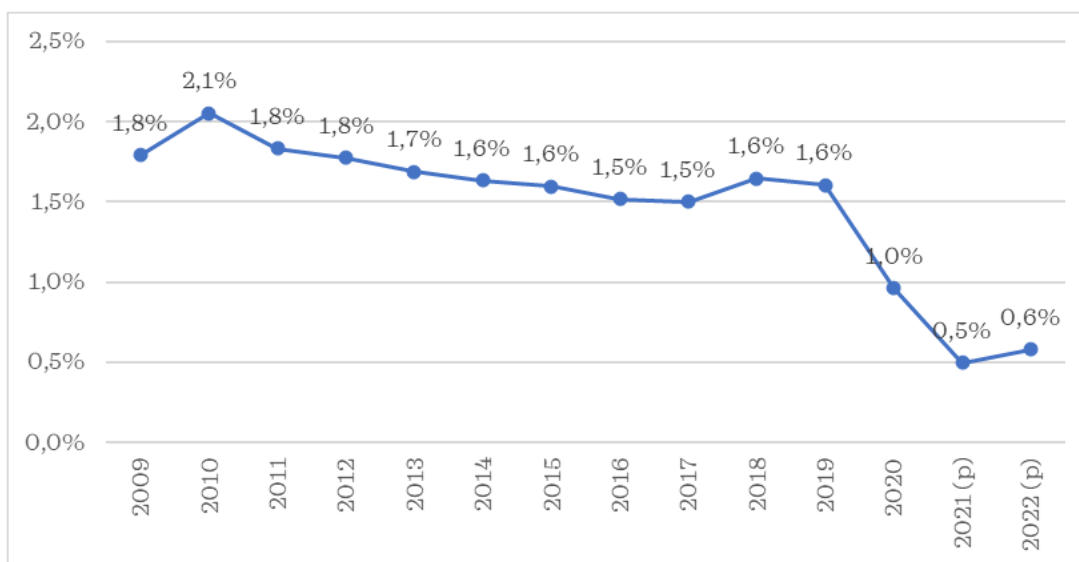
Sin embargo, su uso es mundial y, pese a los vacíos, es una medida que se construye a partir de un conjunto de métodos unificados y homogéneos que han sido desarrollados y han ido evolucionado durante décadas. Uno de los indicadores claves para conocer con más certeza la situación del ciclo económico, es el PIB por persona, conocido también como PIB per cápita, porque mide el monto de ingresos generados en un año, dividido para el número de habitantes de ese año.

Por tanto, además de tener una medida adecuada del PIB, también y a la par se requiere que las mediciones sobre el tamaño de la población sean las mejores para conocer con la mayor exactitud posible cuánto se produjo por persona en un país. En el Ecuador existe un amplio debate sobre la calidad de la información del último Censo de población y vivienda realizado en 2022 porque esa sería la información “dura” que permite confirmar o corregir las proyecciones de la población y, de esa manera, el valor del PIB por persona. La metodología de levantamiento del Censo del 2022 fue distinta a la que se utilizó en períodos anteriores.

## **Estimaciones de población para el cálculo del PIB per cápita**

El motivo de estas líneas y la preocupación radica en la evolución de la población que está utilizando el Banco Central del Ecuador, recogiendo la publicación del INEC en la hoja electrónica “[Estimaciones y Proyecciones de Población: Período 1950 - 2050](#)”. Como se puede observar en el Gráfico 1, la tasa de crecimiento de la población se desploma del 1,6% en 2019 al 1% en 2020 y en 2021 a 0,5%, para el siguiente año recuperarse en 0,1 puntos porcentuales.

**Gráfico 1: Tasa de crecimiento de la población (porcentaje)**



Fuente: INEC (2024). Estimaciones y Proyecciones de la Población. Período 1950-2050  
Banco Central del Ecuador (2024). Producto Interno Bruto per Cápita  
Elaboración: Propia

Eventualmente se podría comprender que en el año de la pandemia (2020), haya caído la tasa de crecimiento por el aumento en el número de muertos. En efecto, si se evalúan las tres fuentes de variación de la población se tiene que, según el INEC, en ese año nacieron alrededor de 268 mil personas, los muertos ascendieron a casi 43 mil y, por último, se registró un saldo migratorio de -64 mil personas. Entonces, en los registros administrativos tenemos un aumento de cerca de 86 mil personas, en tanto que la variación absoluta de la población según las proyecciones fue de casi 170 mil personas.

La discrepancia entre la suma de los registros administrativos y la proyección que se emplea para calcular el PIB por persona es grande. Si se toma como base el censo de 2001 y a esa población se le añade la suma de nacimientos y el saldo migratorio, y se restan las defunciones, el resultado es que en 2022 en el Ecuador fuimos 18,2 millones de personas y no el 17,7 mostrado en las proyecciones. La tasa de variación de la población en los últimos años, tanto en las proyecciones como en la serie corregida (ver Tabla 1), es cercana a cero, siendo los datos que más influyen el descenso pronunciado en el número de nacimientos y las marcadas variaciones en el saldo migratorio; respecto este último conteo sería necesario precisar que parte de los que emigran no son registrados por los sistemas de información, por lo que si esa cifra fuera mayor, eventualmente en 2022 la población total pudo haber decrecido, pues la diferencia de la población total en los dos últimos años es de apenas 24 mil personas en la serie corregida. Sin embargo, de hacer uso de la serie corregida, el PIB por persona es menor al que está publicado oficialmente.

La gran pregunta que surge es cómo lograr la mayor confiabilidad posible en los registros administrativos para establecer el tamaño de la población. Esta pregunta cobra más sentido aún porque el propio INEC, en el cálculo de las tasas de mortalidad y natalidad utiliza valores de la población distintos a los que presenta en el archivo de proyecciones de la población.

**Tabla 1: Proyecciones de la población y registros administrativos**

	Proyecciones de la población			Registros administrativos (RA)					
	Población	Crecimiento poblacional	Cambio en la población (a)	Defunciones (b)	Nacimientos (c)	Saldo migratorio (d)	Total RA (b+c+d)	Serie corregida	Variación
2000	12.480.574	1,6%	198.880	56.420	356.116	6.242	305.938	12.480.574	
2001	12.681.367	1,6%	200.793	55.214	341.770	37.450	324.006	12.681.367	1,6%
2002	12.900.668	1,7%	219.301	55.549	334.692	30.201	309.344	12.990.711	2,4%
2003	13.131.753	1,8%	231.085	53.521	322.309	113.840	382.628	13.373.339	2,9%
2004	13.366.595	1,8%	234.842	54.729	312.350	102.142	359.763	13.733.102	2,7%
2005	13.604.351	1,8%	237.756	56.825	305.483	89.770	338.428	14.071.530	2,5%
2006	13.852.369	1,8%	248.018	57.940	322.216	1.978	266.254	14.337.784	1,9%
2007	14.106.786	1,8%	254.417	58.016	322.708	-3.502	261.190	14.598.974	1,8%
2008	14.359.090	1,8%	252.304	60.023	325.664	-9.862	255.779	14.854.753	1,8%
2009	14.616.393	1,8%	257.303	59.714	333.166	46.180	319.632	15.174.385	2,2%
2010	14.883.661	1,8%	267.268	61.681	321.408	36.199	295.926	15.470.311	2,0%
2011	15.160.587	1,9%	276.926	62.304	329.723	60.013	327.432	15.797.743	2,1%
2012	15.440.550	1,8%	279.963	63.511	320.432	57.203	314.124	16.111.867	2,0%
2013	15.717.514	1,8%	276.964	64.206	296.775	59.663	292.232	16.404.099	1,8%
2014	15.994.366	1,8%	276.852	63.788	293.061	66.845	296.118	16.700.217	1,8%
2015	16.269.171	1,7%	274.805	65.391	290.922	56.912	282.443	16.982.660	1,7%
2016	16.532.265	1,6%	263.094	68.304	282.276	-17.922	196.050	17.178.710	1,2%
2017	16.792.803	1,6%	260.538	70.144	292.293	49.351	271.500	17.450.210	1,6%
2018	17.077.883	1,7%	285.080	71.982	294.641	153.372	376.031	17.826.241	2,2%
2019	17.356.880	1,6%	278.997	74.439	287.092	71.806	284.459	18.110.700	1,6%
2020	17.526.455	1,0%	169.575	117.200	267.929	-64.490	86.239	18.196.939	0,5%
2021 (p)	17.614.396	0,5%	87.941	106.211	252.396	-92.346	53.839	18.250.778	0,3%
2022 (p)	17.715.301	0,6%	100.905	89.946	251.034	-137.545	23.543	18.274.321	0,1%

(p) proyección

Fuente: INEC (2024). Estimaciones y Proyecciones de la Población. Período 1950-2050

INEC (2024). Registro Estadístico de Defunciones Generales. Información año 2022.

INEC (2024). Registro Estadístico de Nacidos Vivos. Período 1990-2023.

INEC (2014). Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales. Año 2023.

Elaboración: Propia

## Conclusiones

Además de los cambios realizados en la metodología del PIB que ahora utiliza una base móvil con año base 2018, y que no son motivo del análisis de este artículo, se encuentra que se requiere conocer cuál es la calidad y cobertura de la información que se realiza a través de los registros administrativos. Los directivos del INEC han informado que la mayor parte de convenios interinstitucionales para que ese organismo reciba las bases de datos de otros, fueron firmados en 2014, en una etapa en la que la capacidad operativa del sector público se expandió considerablemente para que luego con el programa de ajuste del FMI, aplicado desde 2018 y la política pública de los gobiernos, se comience a restringir el gasto en todos los órdenes, lo que hipotéticamente pudo reducir la capacidad del sector público de una amplia y sistemática cobertura de recolección de los registros administrativos, ya sea por reducción del personal o porque la contracción de la capacidad operativa del sector público implicó no atender a toda la demanda. Si se toma como ejemplo a la salud, la tasa de egresos hospitalarios del sector público (número de egresos hospitalarios divididos para la población proyectada cada año) que entre 2012 y 2019 estuvo alrededor del 4,6%, entre 2021 y 2023 fue de alrededor del 4%, es decir, se podría suponer que la atención en el sistema público ha disminuido. Este ejemplo lleva a proponer, con el propósito de coadyubar a la producción de cada vez mejores estadísticas, la necesidad de que se realicen estudios específicos para conocer la naturaleza de los cambios que se producen en las variables, es decir y de manera general, establecer un sistema continuo para conocer el origen de las variaciones en la tendencia de los registros administrativos<sup>1</sup>, los que pueden estar motivados en modificaciones de los hábitos de la población (eventualmente como consecuencia de la dureza de la pandemia), en la falta de equipos para la recolección de información, en el debilitamiento de la voluntad del personal encargado, etc., se pueden considerar varias hipótesis; solo con una actitud dinámica de parte del rector de las estadísticas en el país, dada a conocer con la mayor transparencia, se podrá tener seguridad de que las conclusiones obtenidas a partir de las cifras oficiales tienen un sólido respaldo.

## Referencias

- INEC (2024). Estimaciones y Proyecciones de la Población. Período 1950-2050, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>
- INEC (2024). Registro Estadístico de Defunciones Generales. Información año 2022.
- INEC (2024). Registro Estadístico de Nacidos Vivos. Período 1990-2023.
- INEC (2020). Registro Estadístico de Recursos y Actividades de Salud.
- INEC (2014). Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales. Año 2023.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, el último “Registro Estadístico de Recursos y Actividades de Salud” es de 2020, por lo que no se puede conocer qué pasó luego de la pandemia con la importante información que trae ese registro en un área vital como la de la salud.



**Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo.  
Nota Técnica N° 7**

**septiembre 2024 - febrero 2025**

**ISSN en línea: 2806-5603**

**Editada por Katuska King**

**Universidad Central del Ecuador**

**Ciudadela Universitaria Av. América**

**Quito - Ecuador**



**Financiamiento**  
para el **Desarrollo**  
en **Ecuador**

---

**Observatorio**