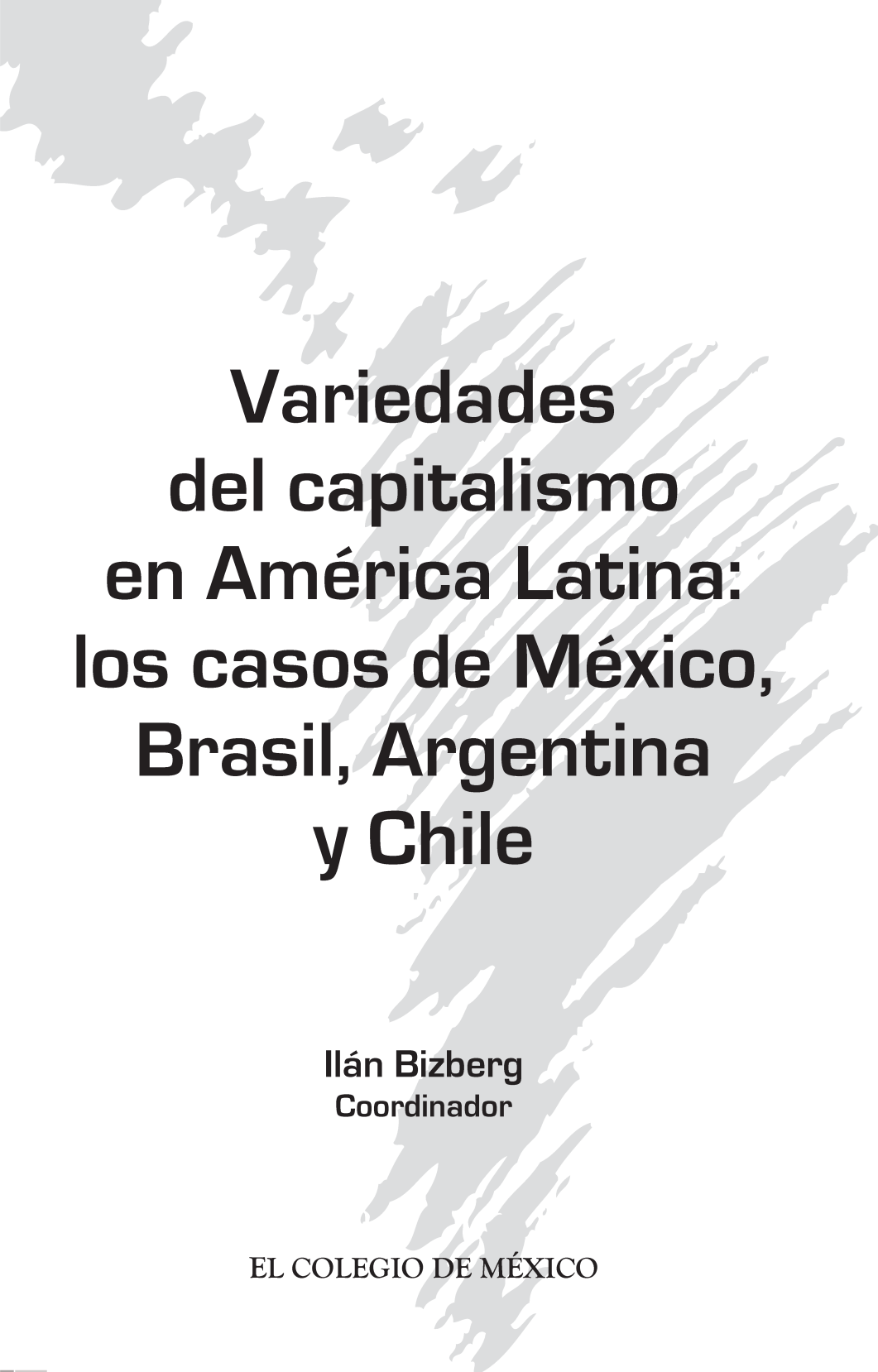




Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile

Ilán Bizberg
Coordinador

EL COLEGIO DE MÉXICO

VARIEDADES DE CAPITALISMO
EN AMÉRICA LATINA:
LOS CASOS DE MÉXICO, BRASIL,
ARGENTINA Y CHILE

VARIEDADES DE CAPITALISMO EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE MÉXICO, BRASIL, ARGENTINA Y CHILE

Coordinado por
Ilán Bizberg

Ilán Bizberg
Bruno Théret
Alberto Aziz Nassif
Jaime Marques-Pereira
Víctor Soria Murillo
Graciela Bensusán
Carlos Alba
Carlos Freire



EL COLEGIO DE MÉXICO

330.122098

V299

Variedades de capitalismo en América Latina : los casos de México, Brasil, Argentina y Chile / Ilán Bizberg coordinador. – 1a ed. – México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2015. 693 p. ; 21 cm.

ISBN 978-607-462-663-6

1. Capitalismo – América Latina. 2. Gobierno federal – América Latina. 3. Democracia – América Latina. 4. Relaciones industriales – América Latina. 5. Política laboral – América Latina. 6. Vendedores ambulantes – México. 7. Vendedores ambulantes – Brasil. I. Bizberg, Ilán, 1949- , coord.

Primera edición, 2015

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-663-6

Impreso en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, <i>Ilán Bizberg y Bruno Théret</i>	11
La perspectiva teórica dominante: el neoinstitucionalismo	14
La perspectiva de este libro	22
Bibliografía	36
I. TIPOS DE CAPITALISMO EN AMÉRICA LATINA, <i>Ilán Bizberg</i>	41
La década de 1970, época de divergencia entre trayectorias similares	45
El análisis sincrónico	51
Conclusiones: ¿existe una diversidad de capitalismos en América Latina?	78
Bibliografía	85
II. LAS COALICIONES SOCIOPOLÍTICAS Y LAS TRAYECTORIAS DE LOS CAPITALISMOS LATINOAMERICANOS, <i>Ilán Bizberg y Bruno Théret</i>	95
Introducción	95
Las coaliciones sociopolíticas dominantes	99
Las huellas de las coaliciones políticas en las relaciones industriales, los regímenes monetario y financiero y la estructura del Estado	111
El impacto de las coaliciones políticas en la estructuración del Estado	120

Conclusión. Hacia formas divergentes del capitalismo latinoamericano	130
Bibliografía	139
III. LA DIVERSIDAD DE LOS FEDERALISMOS EN AMÉRICA LATINA:	
ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO, <i>Bruno Théret</i>	147
Introducción	147
El principio federal como principio de filosofía política y la diversidad de sus formas constitucionales concretas	160
Los federalismos en Argentina, Brasil y México: un breve estado de la cuestión	186
Conclusión. La diversidad de los federalismos y de las democracias presidencialistas latinoamericanas	253
Bibliografía	269
IV. ¿DEMOCRACIAS DIFERENTES? MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA, <i>Alberto Aziz Nassif</i>	
1. Presupuestos para una comparación	283
2. Estrategia de desarrollo y sistema político	287
3. Estado y globalización	293
4. Democracias deficitarias y ciudadanía desafecta	308
5. Presidencialismos contrastantes	325
Conclusiones	364
Bibliografía	372
V. EL PROBLEMA DEL TIPO DE CAMBIO Y LA POSIBILIDAD DE REVERTIR LA DESINDUSTRIALIZACIÓN. UNA COMPARACIÓN ENTRE ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO A LA LUZ DE UNA CONCEPCIÓN ALTERNATIVA DE LA MONEDA COMO INSTITUCIÓN SOCIAL, <i>Jaime Marques-Pereira y Víctor Soria Murillo</i>	
1. Más allá del tipo de cambio competitivo: el peso intrínseco de lo político en un régimen	381

monetario y cambiario que condiciona la competitividad	389
2. La moneda, en el corazón de la tensión entre dos modelos de desarrollo: incertidumbre sobre la función simbólica de la moneda	404
3. Una nueva función política de la moneda en Argentina y Brasil, pero no en México	429
4. Persistencia del poder de los acreedores: La deuda pública más que los créditos a la economía	453
Conclusión: El arbitraje fiscalidad/deuda pública como expresión de compromisos distributivos	458
Bibliografía	466
 VI. TIPOS DE CAPITALISMO Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL, <i>Ilán Bizberg</i>	473
1. Trayectorias históricas de los sistemas de protección social	485
2. Bifurcación de las trayectorias	499
3. Complementariedades entre el sistema de relaciones industriales, las políticas sociales y los tipos de capitalismo	528
Bibliografía	533
 VII. LOS SISTEMAS DE RELACIONES LABORALES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: RUPTURAS, CONTINUIDADES, CONTRADICCIONES, <i>Graciela Bensusán</i>	545
1. Variedades de capitalismo y sistemas de relaciones laborales	548
2. El viraje en las políticas laborales y los alineamientos políticos	554
3. Las funciones del SRL y las PL: convergencias y divergencias	559

4. Las medidas anticrisis: continuidad	599
Conclusiones	604
Bibliografía	612
VIII. LOS VENDEDORES AMBULANTES EN MÉXICO Y	
EN SÃO PAULO FRENTE A LA REHABILITACIÓN DE LOS	
CENTROS HISTÓRICOS, <i>Carlos Alba y Carlos Freire</i>	621
Introducción	621
1. ¿Quiénes son los vendedores ambulantes?	628
2. Los vendedores ambulantes de la ciudad de	
São Paulo	641
3. Las organizaciones de vendedores ambulantes	656
4. Comercio ambulante y gestión del espacio	
urbano	670
5. Las organizaciones de vendedores ambulantes	
y la gestión urbana en São Paulo	678
Conclusión	685
Bibliografía	689

INTRODUCCIÓN

ILÁN BIZBERG Y BRUNO THÉRET

Este libro es un esfuerzo colectivo por entender por qué en la actualidad algunos países, los denominados emergentes, están en vías de adquirir un peso significativo en la economía internacional al estar insertos en la senda del crecimiento y del desarrollo económico, mientras que otros no parecen estarlo. La economía neoclásica plantea que el éxito económico depende de la medida en la cual estos países han permitido que los mercados internos y externos actúen lo más eficientemente posible, sin intervención estatal y aprovechando las ventajas comparativas en su relación con el exterior. Esta escuela evalúa la posibilidad del desarrollo de los países en función de ciertas reglas que la mayoría de los autores de la economía *mainstream* proponen, como la reducción del Estado, la apertura comercial y la orientación de la economía hacia el exterior, la flexibilización del mercado de trabajo y el control de los gastos de seguridad social, entre otras.

No obstante, como ha sido analizado por los economistas y los sociólogos que han estudiado la historia del desarrollo de los países asiáticos (Haggard, 1990; Amsden, 1989; Evans, 1995; Aglietta y Bai, 2012 y Arrighi, 2007, entre otros), la trayectoria seguida por estos países no se ajusta a la teoría que defiende la eficiencia de los mercados autorregulados. Dichos autores describen la manera en que los países asiáticos

que se desarrollaron en el pasado (Taiwán, Corea y el propio Japón), así como los que se están desarrollando en la actualidad (China, India, Brasil), no han aplicado verdaderamente las políticas de lo que también se llegó a llamar el “consenso de Washington”.

Aunque en el caso de los países asiáticos podía pensarse que se trataba de una excepción “asiática”, el hecho es que la mayoría de los países que en la actualidad se están desarrollando más rápidamente no han seguido las directrices neoclásicas sino, por el contrario, se basan en una fuerte intervención del Estado, que estimula algunos sectores de su economía que no parecen ser competitivos según la teoría de las ventajas comparativas y que establece ciertos límites al mercado, se abre selectivamente hacia el exterior, etcétera.

La bibliografía del institucionalismo económico ha interpretado las “desviaciones” del *best way* de diversas maneras, como lo analizaremos en la siguiente sección. Esta bibliografía plantea, en palabras de Rodrik, que a pesar de que hay diferentes vías para el desarrollo finalmente hay una sola economía.¹ Con base en la escuela de la regulación y en los resultados del presente proyecto, financiado por el Conacyt,² tenemos evidencias para rechazar tanto la idea de que hay un “*best way*” al desarrollo como la de que existe una sola economía. Proponemos, por el contrario, que en América Latina, como en otras partes del mundo, existen variedades de capitalismo y no uno solo. Para sostenerlo seguimos a los autores citados, que han encontrado varios tipos de capitalismo en el mundo desarrollado: uno determinado por el mercado (Estados Unidos), otro coordinado por los actores sociales

¹ Nos referimos al libro de Dani Rodrik *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2007.

² Proyecto nominado “proyecto de éxito” en la convocatoria “Congreso Nacional de Ciencia Básica 2012, Casos de Éxito”.

(Alemania), otro más definido por el Estado (Francia), uno en el cual son los grandes conglomerados, constituidos por bancos y empresas productoras y comercializadoras, los que dominan la economía (Japón, Corea, Taiwán) y, finalmente, un tipo de capitalismo coordinado por los actores sociales en el cual, sin embargo, el Estado de bienestar es uno de los ejes económicos más significativos (los pequeños países del Norte de Europa) (Amable, Barre y Boyer, 1997; Boyer, 2005; Amable, 2005).

Estas interrogantes nos condujeron a estudiar algunos de los países latinoamericanos en los que pensamos que había modelos económicos contrastantes: Brasil, México, Argentina y Chile. A diferencia de Schneider y Sosskice, quienes proponen que existe un tipo de capitalismo generalizable al continente, determinado por la desigualdad, la heterogeneidad y la jerarquía, y definido como un capitalismo jerárquico (Schneider y Sosskice, 2007), con base en el estudio de las trayectorias históricas de varios países en este libro proponemos la existencia de tres tipos diferentes de capitalismo en América Latina.³ Llevamos a cabo un estudio de las trayectorias históricas de las conformaciones sociopolíticas de Brasil, México, Chile y Argentina que incluyó la definición de su sistema político, su inserción económica internacional, la capacidad y autonomía del Estado y de los actores sociales, y la definición de sus políticas monetarias y económicas, que formalizamos en tres distintos tipos de capitalismo. Brasil se caracteriza por un capitalismo orientado por el Estado y dirigido hacia el mercado interno (aunque da un apoyo importante a sus exportaciones); Chile presenta un capitalis-

³ Como discutimos brevemente en el capítulo 1, no incluimos un tipo adicional, el rentista, en el cual las relaciones sociopolíticas son “puramente” redistributivas: están definidas por la existencia de recursos en manos del Estado, que son distribuidos sin ningún fin productivo. Este modelo existe en Venezuela y parcialmente en Ecuador, Bolivia y México.

mo regulado por el Estado (de manera subsidiaria al capital privado) dirigido hacia el mercado externo; México muestra un capitalismo desregulado subordinado al mercado externo, lo que da lugar a un capitalismo de subcontratación internacional y, finalmente, Argentina es un híbrido inestable que en distintos periodos, según la coalición gobernante y la relación sociopolítica dominante, se alinea con uno u otro tipo de capitalismo.

LA PERSPECTIVA TEÓRICA DOMINANTE: EL NEOINSTITUCIONALISMO

Después de los análisis de la escuela de la dependencia (Cardoso y Faletto), que proponía un análisis político e histórico muy rico fundado en el estudio de trayectorias de largo plazo, mediante el cual se analizaban los países de América Latina en función de su historia política, social y económica, durante el inicio de la década de los años ochenta los economistas del *mainstream* no se preocuparon ni por la historia ni por la política. Montados en la ola liberal que estaba siendo implementada en las economías reales por Reagan y Thatcher se desinteresaron por cualquier otro asunto que no fuera la definición de recetas universales para desarrollar los países, básicamente el retiro del Estado, la liberalización, la apertura y el triunfo del mercado. Pero tras un largo silencio, a fines de los años ochenta los economistas liberales volvieron a descubrir la política y la historia para concebir el neoinstitucionalismo económico. La nueva economía institucional de hecho se convirtió en la punta de lanza de la economía neoclásica en el estudio del desarrollo, pues estas perspectivas neoinstitucionalistas no rompieron con las hipótesis neoclásicas de la unidad y universalidad del modelo liberal de desarrollo que formalizaron.

La escuela del neoinstitucionalismo (North, Summerhill y Weingast, 2002) plantea que las diferencias institucionales

entre países dan lugar a distintos modos de desarrollo económico, pero en términos de un tipo ideal frente a otros que son tipos imperfectos. Los estudios de los pioneros de este nuevo institucionalismo, como North y Weingast (1989), y algunos otros que pueden asociarse con ellos, como De Soto (2005), sostienen que el marco jurídico de las sociedades es la variable explicativa principal del desarrollo económico. Para dicha corriente de pensamiento lo que distingue a los países desarrollados de los no desarrollados es la falta, en estos últimos, de un marco jurídico que defina y garantice los derechos de propiedad. Así, según De Soto, la inexistencia de tal marco jurídico no permite que la mayoría de la población participe en la formación del capital; a pesar de que esta población acumula cantidades importantes de riqueza no puede utilizarla como capital por falta de derechos de propiedad. Además, el déficit jurídico impone altos costos de transacción a los empresarios, pues los presiona para exigir grandes beneficios a corto plazo, es decir, a maximizar el rendimiento y acelerar el retorno de la inversión. De ahí la importancia, en los países no desarrollados, de la especulación y de los procesos de sobreexplotación de recursos, incluida la fuerza de trabajo.

Para North y Weingast este análisis puede extenderse a la democracia, entendida como un orden político fundado sobre el consenso más que sobre la coerción y concebido como el más apto para promover el desarrollo económico. Según estos autores, en un Estado de derecho la democracia es, en efecto, el régimen político más favorable para el desarrollo económico. La cooperación brinda a las sociedades un mayor dinamismo económico, y las instituciones democráticas son las mejor adaptadas a la necesidad de restringir los instintos depredadores del Estado o de los empresarios (North, 1990, citado por Maravall, 1997: 30; Weingast, 1995). Rodrik opina en el mismo sentido y agrega que la democracia permite el traspaso pacífico del poder político de un grupo dirigente que ha implementado políticas económicas fallidas hacia

otro que puede intentar nuevas políticas. Por otra parte, según este autor los mecanismos institucionales que permiten a los grupos sociales perdedores hacer oír su voz reducen la utilidad de las protestas y las manifestaciones violentas, que repercuten en la capacidad de acumulación y de inversión de una sociedad (Rodrik, 2001: 27). Así, estado de derecho y democracia constituyen la fuente del desarrollo de un país como Estados Unidos; América Latina, por el contrario, y a pesar de contar con el mismo nivel de desarrollo que este país a principios del siglo xix, sufrió un retroceso tras el fracaso en la implementación de dichas instituciones durante el siglo xx (Haber, 1997).

Para el neoinstitucionalismo el concepto de democracia debe ser especificado de modo que sea compatible con la eficacia económica. Weingast (1995) se consagró a esta tarea al iniciar una vasta obra dedicada al *market-preserving federalism*.⁴ Para este autor, los mercados en expansión (*thriving markets*), fundamento esencial del desarrollo, “requieren no solamente un sistema adecuado de derechos de propiedad y una ley de contratos, sino también una base política segura que limite la capacidad del Estado para confiscar la riqueza” (Weingast, 1995: 1). El *market-preserving federalism* es precisamente la forma que debe tomar el Estado para que haya desarrollo, pues limita drásticamente toda la interferencia estatal en el funcionamiento de los mercados; además incorpora instituciones y mecanismos competitivos que hacen que los gobiernos tengan estímulos –positivos y negativos– para respetar las reglas, lo que provoca que el sistema se autorregule.

Esta escuela afirma también “que es poco probable que los sistemas federales que divergen del federalismo protector del mercado puedan estimular el desarrollo de este último”

⁴ Esta opinión, ampliamente extendida en las instituciones internacionales, influyó en la segunda ola de reformas en América Latina (González *et al.*, 2003).

y, por lo tanto, que puedan desarrollarse ellos mismos incluso teniendo estados de derecho democráticos, como en el caso de India (Parikh y Weingast, 1997: 1 612). Por el contrario, el mejor ejemplo del *market-preserving federalism* –después de la Inglaterra de la Revolución gloriosa (fines del siglo xvii y principios del xviii) y de Estados Unidos– sería la China actual a partir del comienzo de la transición al capitalismo, a raíz de la descentralización extrema (Qian y Weingast, 1996). Sin embargo, parece difícil llamar a este país una democracia, salvo si se permite equiparar el término “democracia” con el de “federalismo protector de mercados”. De hecho, en este contexto el lazo entre democracia y desarrollo está evidentemente roto: los mercados libres sustituyen a los individuos libres. El estado de derecho no tiene ninguna necesidad de ser democrático, o dicho de otro modo, de asegurar la libertad política del individuo, puesto que está abocado a defender los derechos de propiedad y el “libre” funcionamiento de los mercados.

Los estudios de Haber y Haggard son una prolongación de estas ideas. Sin embargo, Haber va más allá del enfoque simplemente jurídico y de la definición del régimen político (democrático o autoritario) para analizar el impacto de las coaliciones sociopolíticas sobre el desarrollo económico. Según este autor la razón por la cual los países de América Latina no lograron despegar en el mismo momento que los países hoy desarrollados de América del Norte (Canadá y Estados Unidos) es fundamentalmente que el desarrollo se limitó a un sector reducido de la población asociado con el modelo de sustitución de importaciones, coalición que reunía a empresarios, funcionarios de Estado y obreros de los sectores económicos más avanzados. Para Haber esta coalición desarrollista que prevaleció durante las décadas de 1950 a 1970 logró efectivamente la industrialización de ciertos países del continente, pero los beneficios de este desarrollo fueron monopolizados por el pequeño círculo de la coalición

que hizo todo lo posible para bloquear la entrada de nuevos grupos. Esto impidió el desarrollo de mercados eficientes, principalmente de los financieros (Maurer y Haber, 2004) y, por lo tanto, no permitió que el desarrollo se extendiera a otros sectores (Haber, 1991; 1997). En resumen, fue el surgimiento de una coalición desarrollista –basada en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y con el Estado como actor principal– lo que impidió la expansión y profundización del desarrollo económico.

En su libro de 1990 Haggard anticipa y supera la perspectiva de Haber; el análisis que hace del tránsito de Corea y Taiwán de un crecimiento impulsado por la sustitución de importaciones hacia uno orientado a las exportaciones es mucho más complejo y dinámico. Desde su perspectiva el crecimiento impulsado por las exportaciones lleva hacia un aumento de la competitividad del país, que a su vez necesita la integración de un mayor nivel tecnológico, mano de obra mejor calificada y el desarrollo del mercado interno. El autor sostiene que ni México ni Brasil han podido alcanzar este tipo de desarrollo. Para explicarlo toma en cuenta tanto la fuerza relativa de los intereses productores del agro y los exportadores como la autonomía del Estado frente a los intereses obreros y las coaliciones favorables a la ISI; añade, además, la capacidad social y política de la clase obrera industrial. Esta dinámica de las relaciones entre los cuatro factores mencionados es esencial, según Haggard, para permitir el desarrollo de un país; la capacidad de pasar de un crecimiento impulsado desde el interior por la sustitución de importaciones a otro atraído hacia el exterior por las exportaciones resulta crucial, pero sin abandonar la sustitución de importaciones ni la intervención del Estado, que sigue siendo fuerte en el momento de transición en los casos de Corea y Taiwán. Sin embargo, cuando explica la situación de México y de Brasil Haggard restringe su tesis y propone una explicación similar a la de Haber: atribuye el hecho de que el

modelo de sustitución de importaciones no haya podido ser sustituido, como sucedió en Taiwán y Corea, a que la coalición que se beneficiaba de la ISI no dio suficiente autonomía al Estado para permitir que se relajara el proteccionismo de la industria nacional (Haggard, 1990: 40).

Los análisis neoinstitucionales recientes, de los cuales el de Rodrik es el más innovador, integran la idea de que las condiciones de base difieren de país en país y que por ello las recetas ortodoxas universales para impulsar el desarrollo no funcionan. Este autor examina diferentes casos que se desvían de la norma según la cual el desarrollo económico es ampliamente controlado por el Estado, principalmente en el caso de China. En relación con este país Rodrik constata que las autoridades liberalizaron marginalmente la agricultura, pero conservaron la estructura de planificación central. De esta forma, permitieron que los campesinos vendieran libremente su excedente en el mercado después de haber cumplido sus obligaciones con el Estado según el esquema del plan. Así, el estímulo a los productores no tuvo las consecuencias fiscales propias de la liberalización. Este sistema dual fue extendiéndose poco a poco hacia otros sectores como el del acero, el carbón y el mercado de trabajo. Dicha forma de actuar permitió a China, según Rodrik, tener eficacia económica sin generar pérdidas. Otro ejemplo es el de la isla Mauricio, donde se combinaron, hasta los años ochenta, una zona interna de libre intercambio con un sector de mercado interno muy protegido. De esta manera, no se procedió a la liberalización generalizada de la economía, sino que se creó una zona franca de maquiladoras, al tiempo que se protegía la coalición que se beneficiaba de la protección y que lógicamente se oponía a la apertura. Esta zona abrió nuevas oportunidades de inversión sin suprimir la protección de los sectores orientados a la sustitución de importaciones (Rodrik, 2007: 22-29).

Por lo tanto, según el autor, debe romperse con la idea de que es posible proporcionarle a los países recetas para

modificar sus instituciones. En cambio, deben analizarse dichas instituciones con el fin de identificar las causas de su incapacidad para iniciar o sostener el desarrollo económico una vez que éste ha sido esbozado. No obstante, para Rodrik los resultados económicos positivos obtenidos en estos casos no representan el éxito de la heterodoxia económica, sino únicamente la obtención de resultados ortodoxos por medio de métodos e instituciones heterodoxas, las cuales no hicieron más que estimular el mercado, imponer derechos de propiedad y contribuir a la estabilidad macroeconómica (Rodrik, 2007: 23-24). Rodrik sostiene que la mayoría de los países de América Latina no han logrado el desarrollo porque no han podido sobrellevar el deterioro de los términos de intercambio ni los *shocks* de la tasa de interés de los años setenta y ochenta; sus instituciones no les han permitido enfrentar simultáneamente los ajustes macroeconómicos y los problemas distributivos.

Uno de los límites fundamentales generalizados del análisis neoinstitucionalista es que se despliega dentro de un marco normativo en el que la única vía posible de desarrollo es aquella dictada por los preceptos neoclásicos, que consiste en la prosperidad de un sistema de mercados autorregulados. Incluso Rodrik se ubica dentro del marco de la economía *mainstream* en la medida en que acepta los principios básicos del neoliberalismo. Admite que los países son diferentes y que este hecho invalida la posibilidad de aplicar recetas únicas y, por ende, las estrategias seguidas por el FMI y por el Banco Mundial durante décadas. Para esta escuela las instituciones son importantes (*politics counts*): el Estado puede ser considerado el actor central del desarrollo económico, y las instituciones políticas y las organizaciones sociales son clave para enfrentar los conflictos distributivos en momentos de crisis.

No obstante, aunque las recetas diverjan, el objetivo final es el mismo: una economía capitalista liberal forzosamente inmersa en la división internacional del trabajo; no hay otras

vías para el desarrollo. Dicho de otro modo, Rodrik recupera la idea de la intervención estatal para salvar el modelo liberal ricardiano. Según Rodrik, aunque los principios del “consenso de Washington” son simple sentido común, las recetas que de ellos derivan son demasiado abstractas y por ende inaplicables a situaciones concretas. Sostiene que existe poca relación entre los principios de la economía neoclásica y las recomendaciones específicas que pueden hacerse para “poner en práctica” dichos principios. Para él existe una pluralidad de aplicaciones de tales principios y, por ende, de vías para el desarrollo. Según este autor, para poder poner en práctica los grandes principios de desarrollo del capitalismo éstos deben ubicarse dentro de cada contexto institucional y deben adoptarse medidas apropiadas para las realidades concretas de cada país, con la posibilidad de que su aplicación sea contrastante o incluso opuesta en diferentes países. Para definir las medidas a tomar debe pasarse por un diagnóstico previo de los problemas específicos que cierto tipo de desarrollo plantea para cada país.

De esta manera, para todos estos autores el desarrollo es imposible fuera del financiamiento intermediado por los mercados financieros y de un crecimiento impulsado por las exportaciones en un mercado mundial competitivo que permita disciplinar los salarios. Por lo tanto, como en las demás perspectivas discutidas, se trata de un punto de vista según el cual hay un modelo de capitalismo que es considerado ideal (el de Estados Unidos, un mercado autorregulado) y el resto de las economías se consideran formas imperfectas en relación con este modelo.

Por otra parte, cuando se habla de las limitaciones de los desarrollos de los países latinoamericanos particulares tiende a generalizarse a partir de un caso: por ejemplo, incluso si el razonamiento de Haber puede aplicarse bastante bien a la situación de México no es aplicable para otros países de América Latina que, como Argentina y Brasil, han pasado

por importantes transformaciones políticas. La situación de Brasil ha sido particular. Los militares que tomaron el poder en 1964 profundizaron la ISI, combinando capitales extranjeros y capital estatal para desarrollar una industria de bienes intermedios y de capital. Por el contrario, en Argentina la coalición que se construyó en torno a Perón y al peronismo impulsó la sustitución de importaciones de los bienes de consumo duraderos, pero no fue capaz –o no tuvo la voluntad– de profundizar la ISI para asegurar la coherencia de su sistema productivo (Teichmann, 1981). Esta situación se agravó en un principio con las políticas monetarias de los militares, y más adelante (en los años noventa) con la política neoliberal de Menem y la sobrevaluación del tipo de cambio que provocó la estricta convertibilidad del peso con el dólar estadounidense.

De hecho, en términos generales, para ninguno de los autores neoinstitucionales existen diferencias fundamentales entre los distintos países de América Latina. Si bien podríamos haber pensado que era posible hablar de América Latina en general durante la época de la ISI, ahora es imposible encontrar un modelo único de desarrollo en este continente. Por ello, el enfoque neoinstitucionalista resulta inadecuado para explicar en cada país particular la ausencia del surgimiento de un capitalismo desarrollado. Es necesario, de esta manera, analizar los países del continente desde una perspectiva informada por las diferencias, y estudiarlos con base en una tipología que define distintos modos de desarrollo o de capitalismo.

LA PERSPECTIVA DE ESTE LIBRO

Frente a esta perspectiva dominante en la discusión sobre las economías de América Latina, en este libro defendemos la idea de que, del mismo modo que la escuela de las varieda-

des de capitalismo y la escuela de la regulación consideran la existencia de diferentes tipos de capitalismo en el mundo desarrollado, en el continente latinoamericano estamos siendo testigos del surgimiento de diferentes tipos de capitalismo, a pesar de que todavía no se han consolidado. La bibliografía que analiza América Latina desde la perspectiva de la escuela de las variedades de capitalismo (VdC) considera que la principal característica del tipo de capitalismo que existe en este continente es la desigualdad, de la cual deriva el carácter jerárquico de las relaciones sociales que se extienden a todos los ámbitos, incluso al económico (Schneider y Soskice, 2009). La VdC analiza las economías desde la perspectiva de la empresa, concebida como el actor central de la economía capitalista. La conformación sociopolítica se considera el medio ambiente al cual deben adaptarse las empresas. El análisis se orienta al estudio de las relaciones que establece la empresa, tanto a nivel interno con sus trabajadores como a nivel externo con otras empresas, clientes, sindicatos, bancos y el Estado (Schneider y Soskice, 2009: 6). En este esquema las empresas actúan e interactúan en cinco esferas distintas que les imponen diferentes problemas de coordinación que deben resolver para poder funcionar. Las distintas dimensiones que afectan a la empresa son las relaciones industriales, la formación profesional, la gobernanza, las relaciones interempresa y la coordinación con sus propios asalariados (Schneider y Soskice, 2009: 7). Según las formas en las que las empresas se coordinan para funcionar es posible distinguir dos tipos ideales de capitalismo, que señalan los polos de un espectro en el que se ubican los distintos países. Estos tipos ideales de política económica definen las maneras en las cuales las empresas de cada uno de ellos resuelven los problemas de coordinación con los distintos agentes con los que se relacionan y en las distintas esferas (Schneider y Soskice, 2009: 8). La existencia de dos tipos ideales significa que las distintas instituciones de cada esfera

son complementarias, es decir que se refuerzan mutuamente para resolver los problemas de coordinación en cada uno de los tipos. Para esta escuela la complementariedad es definida, simplemente, como el aumento de la eficiencia de una institución por la existencia y acción de la otra.

La escuela de la regulación cuestiona la VdC, en primer lugar porque no permite entender los capitalismos que existen en otros países, como Japón y Francia, que no pueden ser definidos como una variante más o menos cercana de alguno de los dos definidos por Hall y Soskice, sino por el contrario como una variedad distinta. De hecho, no es posible construir una tipología únicamente con datos empíricos, alejada completamente de una perspectiva deductiva. No tiene sentido construir tipos ideales simplemente agrupando o formando “clusters” con una serie de casos particulares en función de sus características. Esta forma de proceder deja fuera casos únicos, representados por un solo país, como es el caso de Japón, y excluye otros casos verdaderamente híbridos, que son combinaciones de varias características de dos tipos ideales, como es el de Francia (Théret, 2011). El análisis por *clusters* no puede entender que existan varias vías para países que no tienen instituciones de política social y de representación política completamente coherentes. Por otra parte, las instituciones heredadas del pasado sólo son vistas como obstáculos al cambio y no como recursos políticos posibles para la innovación institucional (Théret, 2011).

Otra crítica es que la escuela de las variedades del capitalismo toma un solo eje para definir sus tipos: la empresa y sus relaciones internas y externas. Boyer plantea que cuando se toma un solo eje para construir una tipología éste puede servir para construir una tipología totalmente distinta. De esta manera, con la misma lógica de Hall y Soskice, y tomando en cuenta la racionalidad de las empresas y su capacidad para enfrentar los retos de su entorno, no es posible entender el lugar de Japón en la tipología. De hecho, podríamos cons-

truir una tipología completamente distinta en la cual las empresas de Japón y Alemania siguen una lógica de alianza, las de Corea y Francia una lógica “dirigista” y finalmente las de Taiwán e Italia una lógica familiar. Esto explica la *demarche* de la escuela de la regulación que dice que para construir una tipología⁵ hay que tomar en consideración

las interdependencias y las fuerzas que aseguran la cohesión de un conjunto de instituciones, de organizaciones, de normas y de comportamientos. La noción de sistema empresarial permite incorporar la totalidad de las instituciones que gobiernan las opciones organizacionales de las empresas e interrogarse sobre su grado de complementariedad [...] El concepto de sistema social de producción (ssp) tiene el mismo objetivo que el de sistema empresarial, sólo que mientras que la problemática en términos del primero considera que la imitación y la creación de instituciones pertenecen esencialmente a las empresas, las ssp otorgan un papel determinante a la política, al constitucionalismo y al derecho en la génesis de instituciones con respecto a las cuales las firmas deben enseguida determinarse en lo que se refiere a sus opciones organizacionales y sus estrategias (Boyer, 2002: 145).

Esto permite fundar una tipología de las variedades de capitalismo o de los sistemas nacionales de protección social mediante un enfoque que esté en la intermediación entre la teorización deductiva y la inductiva o empírica cuando el enfoque de la escuela de las variedades de capitalismo o los de *clustering* son puramente empíricos (Théret, 2004). Con esta perspectiva, la misma escuela de las VdC tendería a ampliar los tipos a medida que se afinan los conceptos y el análisis y se extiende geográficamente (Boyer, 2002: 145).

⁵ Que dicho de paso no es el propósito principal de la escuela de la regulación, sino un producto secundario, que nosotros privilegiamos en este libro.

A la manera de la escuela de la regulación, en este libro no nos centramos en la empresa; no abordamos el estudio del capitalismo en América Latina desde la perspectiva del actor empresarial sometido a un ambiente que es más o menos funcional a su capacidad de innovación y producción, sino que nos centramos en el sistema de innovación y producción mismo. Esto porque consideramos que las instituciones son “una codificación de las relaciones sociales fundamentales” (Boyer, 2002: 136). Y, dado que consideramos que las instituciones son la concreción de acuerdos más o menos duraderos del conflicto social, damos una importancia determinante a los conflictos sociales y a su traducción política en el espacio público (Boyer, 2002). De hecho, lo que nos interesa de las instituciones no son ellas mismas y la manera en la que resisten o permiten el cambio, sino la forma en la que los conflictos dan lugar a un compromiso que resulta en una institución, que puede ser tanto formal como informal; por ejemplo, el conflicto obrero-patronal da lugar tanto a la contratación colectiva como a las maneras informales de regular el trabajo en la fábrica; en el ámbito electoral, tanto a las reglas electorales como a las relaciones clientelares.

Esto significa, a diferencia de lo que postula la escuela neoinstitucionalista, que las instituciones no son neutras, como piensa por ejemplo North en el caso de los costos de transacción. Estos costos, como dice Amable, no son “pagados” por la sociedad en abstracto sino por un sector específico de la sociedad, por lo que puede beneficiar a otro. Eso explica por qué en general existe un equilibrio de situaciones que parecen totalmente disfuncionales o, como dice Amable, las instituciones no cambian aun en sociedades en las que los costos de transacción son muy elevados. Esto sucede porque, aunque en abstracto parezca que los costos son muy elevados, el *statu quo* beneficia a alguien. Es por ello que lo que nos interesa es entender los conflictos sociales que están

detrás de las instituciones y el contenido de los compromisos que los generan (Amable, 2005).

Finalmente, este libro es una continuación de trabajos anteriores (Marques-Pereira y Théret, 2001 y 2004; Bizberg, 2004a y b) en los que hemos demostrado que México y Brasil, en la época de la sustitución de importaciones, podían ser considerados dos tipos ideales diferentes, por no decir opuestos, de configuraciones institucionales y de economías políticas. En dichos trabajos también poníamos en evidencia que las diferencias señaladas podían explicar las trayectorias divergentes que habían tomado los dos países a partir de la década de 1980 dentro del nuevo contexto internacional del “consenso de Washington”. Para enriquecer esos primeros trabajos el presente libro se plantea tres objetivos.

El primero es el de extender a Argentina y a Chile el campo de aplicación del método comparativo “institucionalista histórico” y “topológico” previamente utilizado y confirmado por la diferencia creciente que separa México de Brasil. Al integrar a Argentina en nuestra reflexión nos proponemos especialmente probar la hipótesis de un posible impacto sobre la trayectoria de desarrollo de las formas precisas que toma el federalismo en estos tres países mediante la mayor o menor capacidad del Estado para establecer las políticas pertinentes según las diferentes formas.

Nuestro segundo objetivo es corregir algunos sesgos en la forma en la que abordamos la comparación en los trabajos anteriormente citados y que varios críticos ya han hecho notar. En el libro coordinado por Alba y Bizberg (2004) se hacía énfasis sobre todo en el hecho de que, frente a cambios principalmente exógenos a los contextos nacionales, la recuperación de las instituciones en turno se daba en espacios sociales diferentes dentro de los dos países estudiados (el económico en Brasil y el político en México). Así, se hacía énfasis por una parte en la dependencia de ruta (*path dependency*) de los recursos políticos que permitieron a los regímenes de susti-

tución de importaciones reaccionar ante las crisis, endógenas y luego exógenas, en las décadas de 1970 y 1980, y, por otra parte, en los requisitos de la coherencia institucional para orientar los cambios de régimen tanto político como económico en las décadas siguientes. Esta forma estructural ampliamente deductiva de razonar y de interpretar la historia tenía el inconveniente de dejar en segundo plano la parte de innovación propia de la actividad política orientada hacia el futuro, es decir, la acción colectiva que es la fuente última y el motor esencial del cambio y de la reproducción de las instituciones (Sallum Jr., 2004: 103). Es por ello que en este libro hacemos énfasis en que cada forma de Estado “constituye la materialización de coaliciones sociopolíticas distintas”.

Por ello, en la presente obra proponemos que todo cambio de régimen económico o político corresponde a un cambio de coalición (o bloque hegemónico) en el poder, o al menos a un cambio en las relaciones entre las fuerzas en la coalición en turno, incluso si este cambio parece resaltar las ideas del régimen y la conversión de las élites en turno hacia ideas nuevas. También conviene corregir el sesgo de la formalización topológica de las configuraciones institucionales que permite creer que los actores de los cambios son meros agentes defensores de estructuras que reaccionan mecánicamente ante perturbaciones del ambiente que amenazan su reproducción, como lo hace la escuela institucionalista (Steinmo y Thelen, 1992; Haggard y Kaufman, 2008, entre otros).

Nuestro tercer objetivo, que a decir verdad es para nosotros el más importante, es regresar sobre la idea –falsa, según opinamos– de un modelo económico “latinoamericano” único que muchos autores siguen haciendo propia.⁶ Es cierto que

⁶ Para un ejemplo reciente véase Schneider y Soskice (2009), que no obstante enriquece la perspectiva del enfoque de las “variantes del capitalismo” (voc). En cuanto a nosotros, nos inscribimos en la perspectiva “institucional histórica” del enfoque regulacionista de la “diversidad de ca-

América Latina, a la luz de las desigualdades que reinan en la región, se distingue en bloque del resto del mundo y constituye por lo tanto un conjunto territorial particular. Pero si se analiza según el ángulo institucional y de la reorientación de la trayectoria económica de cada país que forma este conjunto durante los últimos 30 o 40 años, lo que importa son las diferencias que la separan. En efecto, en el movimiento de la mundialización comercial y de la globalización financiera asistimos menos a una convergencia que a una diferenciación acentuada de las economías latinoamericanas, a tal punto que Brasil aparece ahora como una potencia autónoma, miembro del club oficial de los cuatro o cinco grandes países llamados “emergentes”, mientras que México se hunde en una dependencia cada vez más estrecha de la economía estadounidense. Argentina casi no ha dejado de oscilar entre grandes saltos hacia adelante y violentos retrocesos, de tal forma que la volatilidad de su trayectoria pasada vuelve difícil calcular probabilidades sobre su evolución futura. Chile, por su parte, parece haber tenido éxito en su inserción internacional, pero muestra graves limitantes en lo que se refiere a la distribución de los frutos de esta inserción que amenazan con dar al traste con el modo en que se desarrolla ese país.

Es por ello que en este libro nos interesamos en las instituciones, en su resistencia al cambio y en la forma en la que se transforman, pero aún más en la dinámica de las relaciones sociales que las crean, mantienen y modifican. En los capítulos siguientes analizamos cómo las relaciones industriales y las políticas sociales se dirimen en torno al conflicto de la distribución de la riqueza que se crea en una sociedad determinada: el conflicto distributivo diverge en cada sociedad dependiendo de la fuerza y de la ideología del sindicalismo

pitalismos” que concede mucha mayor atención a las especificidades de las trayectorias nacionales de desarrollo, sin abandonar la idea de construir tipos ideales de capitalismo en una cifra restringida (Boyer, 2002 y 2005).

y del empresariado, así como del papel del Estado como mediador e interventor en el conflicto. De igual manera, las políticas públicas y la fiscalidad derivan de otro conflicto emanado de una forma de acumulación privada y de su nivel de reparto por parte del Estado.

Por otra parte, analizamos en este libro cómo algunos sistemas políticos están más abiertos que otros a la acción de los actores sociales. Por ejemplo, los sistemas con una estructura federal más arraigada tienden a crear el espacio para la aparición de nuevos actores políticos y sociales y para la innovación social y económica, mientras que los sistemas más centralizados y centrados en las élites, en el límite de ser considerados sistemas políticos partidocráticos, permiten un menor espacio a la acción social y a la innovación política. Los sistemas más abiertos, más descentralizados, fomentan una mayor redistribución y compromisos salariales más igualitarios o con tendencia a la eculización, mientras que los sistemas políticos más elitistas, más centralizados, más partidocráticos, fomentan un modelo económico más desigual. Los capítulos de Alberto Aziz y de Bruno Théret analizan esta problemática.

En otros capítulos abordamos la organización propiamente social, que depende de la fuerza de los actores sociales y de la autonomía del Estado y sólo en parte de la apertura del espacio político. En algunos países la sociedad civil organizada (en especial los sindicatos, pero no sólo ellos) ha logrado presionar, por una parte, por una mayor intervención del Estado y, por la otra, por unas políticas sociales más universales y generosas. Mientras que en el caso de los países de Europa del Norte y Alemania la intervención del Estado es menor en la medida en que los actores sociales son dominantes, en otros países, como los latinoamericanos, en los cuales los actores sociales están menos organizados y los intereses oligárquicos son más poderosos, el Estado tiene que intervenir más activamente para que haya redistri-

bución. En estos casos se produce una alianza entre los sectores populares y el Estado para modificar el *statu quo*, por ejemplo para ampliar los derechos sociales e incluso la base de la participación política. Esto se da, en la actualidad, de manera distinta a lo que ocurrió durante las décadas de los años treinta y sesenta del siglo pasado y que se denominó la alianza nacional-popular. En el presente la intervención del Estado depende, por una parte, de una trayectoria de ruta, es decir de la historia del Estado en cada país, y por otra del grado de centralización del sistema político-geográfico. Esto se discute en los capítulos de Bensusán y Bizberg, así como en el de Bizberg y Théret.

En última instancia, son las coaliciones sociales las que determinan la extensión del desarrollo económico, es decir la capacidad de un país para hacer que el crecimiento económico sea un factor de desarrollo socialmente incluyente e integrador en el plano territorial. Las diferencias entre Argentina, Brasil, México y Chile que se tomarán en consideración se engloban en cuatro aspectos: la coalición sociopolítica dominante, las organizaciones sociales y su capacidad de regulación del mercado de trabajo, los regímenes monetario y financiero y la forma del Estado. El capítulo de Bizberg y Théret analiza la conformación de estas coaliciones, mientras que el de Jaime Marques-Pereira y Víctor Soria discute las formas propiamente económicas y monetarias que toman estos conflictos.

Más específicamente, en el capítulo 1, de Ilán Bizberg, se construye una tipología de los capitalismos en América Latina sobre la base de una formalización analítica de la orientación económica, las relaciones Estado-economía y la coordinación/presión del movimiento obrero definida por el carácter del sistema de relaciones industriales y del sistema de protección social de los cuatro países analizados en este libro. Esta tipología nos sirve como marco analítico para enmarcar las distintas partes que componen la obra, al tiempo que cons-

tituye en cierta manera las conclusiones de los trabajos individuales y de las discusiones entre los miembros del equipo.

Mientras que el capítulo I es una formalización estática, estructural y sincrónica de la comparación entre los cuatro países que se tratan en este libro, el capítulo II, de Ilán Bizberg y Bruno Théret, que analiza las trayectorias históricas de los cuatro países, se sitúa en el plano diacrónico. En este capítulo se estudia en qué medida y de qué manera en México, Brasil y Argentina y (con menor detalle) en Chile, las configuraciones sociopolíticas y económicas que existían durante el periodo de la sustitución de importaciones se han transformado en nuevas configuraciones coherentes frente a la globalización y a los procesos de integración regional. Se analiza esta transformación desde la perspectiva de las coaliciones sociopolíticas que han construido las trayectorias económicas de los países que comparamos y se muestran las modalidades de acción de dichas coaliciones y su impacto sobre las formas de sindicalismo y las relaciones industriales, primero, y luego sobre las instituciones monetarias y financieras y sobre la estructura del Estado.

En el capítulo III Bruno Théret hace un análisis diferenciado de las formas de Estado –de su genealogía y de su evolución– desde la perspectiva del federalismo y de sus relaciones con el sistema político y monetario. En tres de los cuatro países que tratamos en este libro las formas de Estado no son unitarias sino federales. América del Norte exhibe los que podrían calificarse como los dos grandes tipos ideales de federalismo, el modelo estadounidense –intraestatal y regulado por el mercado (*market-preserving*)– y el modelo canadiense –interestatal y regulado por las políticas redistributivas (*peace-preserving*). Apparently, las tres federaciones de América Latina –Argentina, Brasil y México– se inspiran en el tipo ideal estadounidense y han retomado en gran medida ese modelo constitucional, aunque, como propone Théret, no están reguladas por el mercado, sino por una gestión política y presupuestaria de los

conflictos entre sus diversos órdenes de gobierno que moviliza el principio económico de centralización-redistribución (como en el caso canadiense). Los regímenes monetarios de esas diversas federaciones son igualmente específicos. En otros términos, las relaciones entre lo político y lo económico son diferentes de Estados Unidos, y de una federación a otra. Este capítulo tiene como objetivo mostrar esta diversidad de federalismos latinoamericanos, primera etapa hacia una apropiación del impacto de esa diferenciación en las trayectorias económicas de cada uno de ellos.

El cuarto capítulo, el de Alberto Aziz, es complementario al anterior en tanto que se centra en las trayectorias de los sistemas políticos, más específicamente en su desarrollo democrático. En forma paralela a la pregunta de por qué algunos países se desarrollan más que otros, Aziz se pregunta: ¿por qué unos países desarrollan democracias más estables, con mayor grado de institucionalidad, con mejores resultados y más apoyo ciudadano que otras? En este capítulo se define el tipo de Estado, la construcción del régimen político que surgió de los procesos de transición democrática, la relación entre los poderes y las formas de representación político-electoral en Argentina, Brasil y México.

El quinto capítulo, de Jaime Marques-Pereira y Víctor Soria, aborda la comparación desde la perspectiva de la política macroeconómica y del papel central que en ella ocupa la moneda. Se estudia cómo las políticas monetarias y cambiarias en Argentina, Brasil y México marcan diferentes posibilidades de trayectorias de desarrollo. Se indaga la posibilidad y las condiciones de una transición hacia un nuevo modo de desarrollo que le devolvería al mercado interno el papel de motor del crecimiento de largo plazo que antes tuvo, gracias a la política de industrialización por sustitución de importaciones. Este análisis pretende esclarecer los procesos de emergencia de nuevas configuraciones institucionales, en continuidad con la problemática de la variedad de capi-

talismos, tal como la concibe la teoría de la regulación. Se trata de verificar si la herencia común de Brasil, Argentina y México, que los llevó a alcanzar niveles significativos de diversificación de la estructura industrial, conduce o no a que compartan todavía una posibilidad estructural de transitar a un tipo de capitalismo avanzado, en el contexto del cambio actual de la economía internacional que le da peso creciente a las llamadas economías “emergentes”.

Para defender la idea de que existe una diversidad de capitalismos en América Latina hasta ahora hemos analizado el Estado, el régimen político y las políticas económicas. En el capítulo VI, de Ilán Bizberg, se analiza el sistema nacional de protección social, y en el VII, de Graciela Bensusán, el sistema de relaciones industriales, ambos centrales y complementarios para definir la variedad de los capitalismos, tanto para la escuela de las variedades del capitalismo como para la de la regulación. Los sistemas de protección social y el de relaciones industriales son centrales para lo que la escuela de la regulación llama la relación salarial (*rapport salarial*), un concepto que debe ser entendido de manera más amplia que el mero salario pues incluye todas las reglas que definen el trabajo asalariado: además de la remuneración, la organización del trabajo, su duración, las perspectivas laborales, así como otros elementos indirectos del salario, como las prestaciones sociales. Además, como dice Boyer, la relación salarial rebasa la relación entre el trabajador/sindicato y el empresario y concierne más o menos directamente al Estado, que interviene en la definición del derecho del trabajo y de la protección social. En este capítulo se analiza la complementariedad de la relación salarial con los tipos de capitalismo que existen en América Latina, desde la perspectiva de los sistemas de seguridad social.

El capítulo VII, de Graciela Bensusán, se concentra en el análisis de la interacción entre las instituciones y los mercados de trabajo en los cuatro países a la luz de las transfor-

maciones operadas bajo distintas estrategias de desarrollo (estadocéntricas *vs.* mercadocéntricas). Se pregunta si, a la par de que no existe un solo tipo o modelo de capitalismo en la región, pueden identificarse diferentes trayectorias entre los países en lo que respecta a los sistemas de relaciones y políticas laborales. Analiza, además, si estas diferencias son significativas en lo que se refiere a su capacidad para corregir la pobreza y la desigualdad que se originan en los mercados de trabajo. Se pregunta si se trata de diferencias que alteran los rasgos previos de los sistemas de relaciones laborales e inciden (o al menos buscan hacerlo) en los principales problemas de los mercados de trabajo en la región, como la marcada segmentación de dichos mercados y la asimetría de poder entre trabajo y capital. Donde existen avances en aquellas metas, ¿son éstos el resultado de políticas que se insertan en procesos de cambio estructural hacia la convergencia productiva que lleven a la generación de empleo de calidad o se explican por las condiciones excepcionalmente favorables para las exportaciones de *commodities* en los mercados mundiales o por los virajes en las alineaciones políticas de los gobiernos? En suma, ¿se traducen en reducciones sustanciales de los niveles de pobreza y desigualdad originados en los mercados de trabajo, sustentables en el largo plazo?

Finalmente, el capítulo VIII, de Carlos Alba y Carlos Freire, aborda un tema que podría parecer fuera del marco general de la obra pero que, por el contrario, se sitúa perfectamente en él, sólo que desde la perspectiva de la globalización desde abajo, desde el punto de vista de lo que sucede a nivel de la relación entre los trabajadores informales y las autoridades de las dos ciudades más grandes de América latina. Los autores de este capítulo nos muestran cómo se distinguen las formas de organización social de los trabajadores informales en dos contextos distintos en lo que se refiere al sistema político y la tradición organizativa de la sociedad civil, y finalmente en dos tipos distintos de capitalismo.

Para finalizar queremos agradecer especialmente al Conacyt por haber financiado de manera muy generosa este proyecto que nos ha ocupado en los últimos cinco años y que nos ha permitido no sólo estrechar los lazos académicos y amistosos con los miembros del equipo sino establecer una red internacional de investigadores con los que hemos tenido contacto durante estos años y que esperamos preservar. A nuestras instituciones de México (El Colegio de México, el CIESAS y la UAM Xochimilco) y de Francia (IRISSO-Paris Dauphine, el CNRS, la Université de Picardie, Jules Verne) les agradecemos la libertad de investigación y de movimiento sin la cual no habría sido posible llevar a cabo este ambicioso proyecto.

Los capítulos 1 y 2 fueron traducidos por Ana-Inés Fernández Ayala, y el capítulo 3 por Pilar Valles. Pilar Valles hizo la primera corrección de estilo del manuscrito.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Carlos e Ilán Bizberg (coords.) (2004), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México.
- Aglietta, Michel y Guo Bai (2012), *La voie chinoise. Capitalisme et empire*, París, Odile Jacob.
- Amable, Bruno (2005), *Les cinq capitalismes*, París, Éditions du Seuil.
- Amable, Bruno, R. Barre y Robert Boyer (1997), *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, París, Economica.
- Amsden, Alice (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Oxford University Press.
- Arrighi, Giovanni (2007), *Adam Smith in Beijing*, Londres y Nueva York, Verso.
- Bizberg, Ilán (2004), "Trajectoires politiques et institutionnelles du Mexique et du Brésil : le cas des relations entre l'État et le syndicalisme", en Bruno Lautier y Jaime Marques-Pereira (eds.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala, pp. 113-148.

- (2004), “Trayectorias políticas e institucionales en México y Brasil: el caso del sindicalismo”, en Carlos Alba e Ilán Bizberg (eds.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México.
- Boyer, Robert (2005), “How and why capitalisms differ”, *Economy and Society*, 34(4): 509-557.
- (2002), “Variété du capitalisme et théorie de la régulation”, *L'Année de la régulation n° 6 (2002-2003)*. *Économie, institutions, pouvoirs*, París, Presses de Sciences Po.
- De Soto, Hernando (2005), *Le Mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, París, Flammarion.
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- González, José Antonio, Vittorio Corbo, Anne Krueger y Aaron Tornell (eds.) (2003), *Latin American Macroeconomic Reforms: The Second Stage*, Chicago, University of Chicago Press.
- Haber, Stephen (1991), “Industrial Concentration and the Capital Markets: a Comparative Study of Brazil, Mexico and the United States, 1830-1930”, *Journal of Economic History*, 51(3): 559-580.
- Haber, Stephen (ed.) (1997), *How Latin America Fell Behind. Essays on the Economic History of Brazil and Mexico*, Stanford, Stanford University Press.
- Haggard, Stephan (1990), *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (2008), *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Maravall, José María (1997), *Regimes, Politics and Markets: Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Marques-Pereira, Jaime y Bruno Théret (2001), “Régimes politiques, médiations sociales et dynamiques macro-économiques : quelques enseignements pour la théorie du développement d’une

- comparaison des caractères nationaux distinctifs du Brésil et du Mexique à l'époque des régimes de substitution des importations", *L'Année de la Régulation*, 5: 105-143.
- Marques-Pereira, Jaime y Bruno Théret (2004), "Régimes politiques, médiations sociales et trajectoires économiques. A propos de la bifurcation des économies brésilienne et mexicaine depuis les années 1970", en Bruno Lautier y Jaime Marques-Pereira (eds.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala, pp. 25-83.
- Maurer, Noel y Stephen Haber (2004), "Related Lending and Economic Performance", Instituto Tecnológico Autónomo de Monterrey y Stanford University, manuscrito.
- North, D.C., W. Summerhill y B.R. Weingast (2002), "Orden y desorden y cambio económico: América Latina vs. Norte América", *Instituciones y Desarrollo*, 12-13.
- North, Douglass y Barry Weingast (1989), "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *Journal of Economic History*, 49(4): 803-832.
- Parikh, Sunita y Barry Weingast (1997), "A Comparative Theory of Federalism: India", *Virginia Law Review*, 83(7): 1593-1615.
- Qian, Yingyi y Barry Weingast (1996), "China's Transition to markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style", *Journal of Policy Reform*, 1: 149-185.
- Rodrik, Dani (2001), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la CEPAL*, 73, abril, disponible en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/0/19290/P19290.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> 11/03/2013.
- Rodrik, Dani (2007), *One Economics, many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, p. 263.
- Sallum Jr., Brasília (2004), "Crise économique et changement politique au Brésil et au Mexique: une critique de l'analyse comparative des héritages institutionnels", en Bruno Lautier y Jaime

- Marques-Pereira (eds.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala.
- Schneider, Ben Ross y David Soskice (2009), "Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems", *Economy and Society*, 38(1): 17-52.
- Steinmo, S., K. Thelen *et al.* (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Teichman, Judith (1981), "Interest Conflict and Entrepreneurial Support for Perón", *Latin American Research Review* 16(1): 144-155.
- Théret, Bruno (2004), "Del principio federal a una tipología de las federaciones: algunas propuestas", *Foro Internacional*, 44(1), enero-marzo.
- (2011), "The place of national systems of social protection and political representation in socio-economic regulation: A morphogenetic structuralist view on institutional change in comparative perspective with special references to Japan and France", *Evol. Inst. Econ. Review*, 7(2): 177-208.
- Weingast, Barry (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *The Journal of Law, Economics, and Organisations*, 11(1): 1-31.

I. TIPOS DE CAPITALISMO EN AMÉRICA LATINA¹

ILÁN BIZBERG

México, Brasil, Chile y Argentina, cuatro países que se discuten en este libro, tuvieron trayectorias similares hasta principios de los años setenta, aunque han presentado divergencias desde entonces. El argumento principal es que dicha situación demuestra que, si bien durante el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) podía hablarse de una América Latina en general, ahora es imposible encontrar un modelo de desarrollo único en el continente. Por lo tanto, defenderé la idea de que así como existen diferentes tipos de capitalismo en el mundo desarrollado, en este caso no nos enfrentamos a trayectorias distintas con un mismo final, con un mismo modelo económico, sino que presenciamos el desarrollo de diferentes tipos

¹ Quiero agradecer a Christian Suter y al World Society Studies por la invitación para presentar un texto previo en una conferencia en Zúrich en 2010, publicado posteriormente en el *Swiss Journal of Sociology*, vol. 37, núm. 2, 2011, en donde se discutieron muchas ideas del presente artículo; a Renato Boschi y Flavio Gaitán por sus comentarios al primer borrador en una conferencia en Río de Janeiro en 2011; a Kathryn Hochstetler, Scott B. Martin y Kenneth C. Shadlen por sus comentarios durante la presentación en LASA-San Francisco en 2012 y a los miembros del seminario del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México por sus comentarios.

de capitalismo en América Latina, aunque todavía no estén consolidados.

La bibliografía que considera los diferentes tipos de capitalismo apunta lo siguiente: mientras algunos regímenes son liberales y están basados en el mercado (Estados Unidos), otros están más coordinados por los actores sociales (Alemania, Europa del Norte) (Hall y Soskice, 2001); en algunos el Estado juega un papel esencial (Francia), e incluso hay otros en los que los conglomerados de banca e industria desempeñan el papel principal (Japón y Corea) (Amable, 2005; Boyer, 2005). La bibliografía que discute la situación latinoamericana desde esta perspectiva considera que el elemento principal que define el tipo de capitalismo en el continente es que las sociedades sean heterogéneas y jerárquicas (Schneider, Ross y Soskice, 2009). Esta perspectiva considera que en América Latina existe un modelo único, el jerárquico, y que a partir de esta característica se definen la orientación económica, el papel del Estado, las relaciones industriales y el sistema de bienestar, con un resultado único que en muchos sentidos es una variante deficiente de la economía de libre mercado definida por Hall y Soskice. Aunque comparto la perspectiva de que la desigualdad y la jerarquización son elementos centrales en el caso de América Latina, pretendo probar que las dimensiones que definen los diferentes tipos de capitalismo no se determinan por esas características, sino que se combinan de diversas maneras para configurar variantes dentro de la amplia categoría del capitalismo.

En este capítulo se formalizarán las determinantes definidas tanto por la escuela de las variedades del capitalismo como por la escuela de la regulación en tres dimensiones diferentes: la forma en la que los países se integraron a la economía mundial (si se basaron en el mercado interno o en el externo), la relación entre Estado y economía (definida, entre otras cosas, por el carácter con que cada país se integró

a la economía mundial: si lo hizo de una manera proactiva, defensiva o más bien pasiva)² y, en tercer lugar, lo que la escuela de la regulación llama el *rapport salarial* o relación salarial (definida por las relaciones económicas, políticas y sociales entre Estado, empresarios y sindicatos y que incluye el sistema de relaciones industriales y el sistema de bienestar).³

Hay al menos tres países de América Latina en los que puede observarse que la estructura económica y la conformación sociopolítica, es decir, la orientación económica, el papel del Estado y la relación salarial se complementan lo suficiente como para apuntar hacia un tipo ideal, aunque todavía no esté totalmente consolidado.

Podemos identificar dos tipos de capitalismo en los que el papel del Estado es significativo. En el primer tipo el Estado desempeña un papel central para orientar la economía hacia el mercado interno (lo que no excluye que las exportaciones sean significativas, especialmente en materias primas), así como para guiar al país hacia una integración activa en la economía mundial; tanto los sindicatos como las organizaciones empresariales son fuertes y ejercen presión sobre el gobierno, pero también son capaces de coordinar sus acciones con él. De este modelo decimos que es un capitalismo guiado por el Estado con orientación interna (una formalización de las características de la economía brasileña). En el segundo tipo de capitalismo el Estado tiene un papel subsidiario: el de regular y defender el capital nacional con la implementación de medidas contracíclicas; los actores sociales son débiles, la coordinación entre los sindicatos

² Esta característica definirá una de las principales diferencias entre México y Chile: el carácter defensivo frente a la integración por parte del segundo contra el carácter pasivo del primero, aunque de hecho ambos países son muy similares en términos de orientación económica y configuración sociopolítica.

³ No es posible incluir otros elementos relevantes, como los sistemas de educación y cualificación, ni el sistema político, por falta de espacio.

y el capital es casi inexistente y su relación es principalmente conflictiva; el sistema de relaciones industriales está dominado por la flexibilidad y el sistema de bienestar es residual, orientado hacia el asistencialismo. A este modelo podemos llamarlo un capitalismo regulado por el Estado con orientación externa (una formalización de las características de la economía chilena).

Un tercer tipo de capitalismo, desarticulado debido a que la configuración de la estructura productiva se lleva a cabo en el exterior, presenta una intervención estatal débil, una coordinación entre sindicatos y capital prácticamente inexistente a causa de la debilidad de los actores sociales, un sistema de relaciones industriales dominado por la flexibilidad y un sistema de bienestar residual y asistencialista; este modelo es llamado capitalismo de subcontratación internacional (una formalización de la economía mexicana).

Después de la gran crisis de 2001-2002 Argentina reorientó su economía hacia el mercado interno de forma similar a la de Brasil, pero no es del todo cierto que el suyo pueda considerarse un tipo de capitalismo, dado que no tiene asegurada la sustentabilidad y depende de las variaciones de la situación política.

Podemos identificar un modelo adicional de capitalismo existente en América Latina (que no analizamos en este libro), el tipo rentista –siguiendo a Boyer–, que podría no ser considerado capitalista en absoluto pues las relaciones sociopolíticas no llevan al incremento de la inversión o a la innovación, sino que son “puramente” redistributivas; tanto las relaciones sociopolíticas como las económicas están definidas por la existencia de recursos en manos del Estado, que son distribuidos sin ningún fin productivo. Este modelo existe en Venezuela y parcialmente en Ecuador y Bolivia; de hecho, muchos de los países latinoamericanos comparten estas características en cierta medida, aunque no desempeñan una función central, como en estos últimos.

LA DÉCADA DE 1970, ÉPOCA DE DIVERGENCIA
ENTRE TRAYECTORIAS SIMILARES

Antes de analizar la relación estática y sincrónica entre las dimensiones arriba definidas las analizaré de forma diacrónica. Existe una amplia bibliografía sobre patrones de dependencia que, si bien aceptamos, consideramos que deberían hacer menos referencia a las instituciones que a los actores sociales y a las coaliciones que las han construido, en este caso a las coaliciones industrializadoras de los cuatro países referidos. Aunque la mayor parte de la bibliografía sobre América Latina considera que todos estos países siguieron prácticamente el mismo modelo de industrialización por sustitución de importaciones –tuvieron los mismos problemas y fracasaron casi por las mismas razones– hay diferencias cruciales entre ellos. Según se analiza en un artículo innovador de Marques-Pereira y Bruno Théret (2004), México y Brasil siguieron un camino similar de desarrollo económico basado en estructuras sociopolíticas muy diferentes, hasta que estas últimas comenzaron a determinar la evolución económica y empezaron a funcionar de forma complementaria en Brasil y de forma no complementaria en México. De hecho, en la década de los años setenta, cuando América Latina enfrentaba una de sus crisis recurrentes en la balanza de pagos, estos dos países empezaron a divergir en aspectos importantes: Brasil, gobernado por juntas militares que fundaban su legitimidad en el continuo crecimiento económico, enfrentó la crisis directamente y adoptó la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital para poder reducir su dependencia externa, al tiempo que empezó a abrir su sistema político para resolver problemas de legitimidad. El destino de México fue encontrar vastas reservas petroleras y convertirse en un importante exportador; las enormes cantidades de crédito externo que el gobierno mexicano adquirió en vista de su condición le permitieron a los gobiernos priís-

tas retrasar la transformación de su esquema de sustitución de importaciones y mantener su régimen político autoritario e incluyente a lo largo de la década de los años setenta (Marques-Pereira y Théret, 2004).

Aunque durante esta década el Estado mexicano haya invertido también en acero e industria pesada, como automotores y maquinaria, el descubrimiento de enormes cantidades de reservas de petróleo permitió que México se fuera por el camino fácil. Hubo también un fundamento político en esta decisión: México llegó a la década de los años setenta bajo el régimen priísta, un régimen civil-autoritario que dependía tanto del control que ejercía sobre las organizaciones populares como de su legitimidad revolucionaria. Este era un régimen incluyente, autoritario y corporativista que contrastaba con los regímenes militares excluyentes del Cono Sur. A causa de la amenaza que representaron el movimiento estudiantil de finales de los años sesenta y el movimiento obrero de principios de los setenta, el régimen se preocupó más por mantener la estabilidad política que por la viabilidad del sistema económico (Bizberg, 2004). Tanto el descubrimiento de las reservas petroleras como la posibilidad de contraer deuda parecían representar la solución perfecta al dilema de cómo profundizar el modelo de sustitución de importaciones y al mismo tiempo mantener la redistribución y las concesiones para la clase empresarial protegida. Aunque el Estado mexicano trató de hacer ambas cosas a la vez, terminó por cumplir principalmente con lo segundo, mientras seguía expandiendo su plataforma petrolera y su deuda.

La crisis de 1982 volvió a poner en riesgo las bases industriales de los países latinoamericanos. En el caso de México puso en evidencia la debilidad de su base industrial y la fragilidad del modelo redistributivo basado en las exportaciones petroleras y en la deuda. Cuando en 1981 cayeron los precios del petróleo y subieron las tasas de interés simultáneamente, México suspendió el pago de la deuda y tuvo que recurrir al

FMI, el cual le impuso medidas draconianas. La combinación de la catástrofe financiera y las recetas de la institución internacional convenció a muchos líderes mexicanos de que el país tenía que abandonar el modelo de sustitución de importaciones y orientar su economía hacia el mercado externo. En el lapso de un sexenio México abrió radicalmente su economía y abandonó la política industrial prácticamente sin oposición alguna. El nuevo modelo guiado por las exportaciones llevó a una excepcional expansión de la industria maquiladora y, una vez que el gobierno hubo abandonado la idea de apoyar una política industrial que integrara la producción local y los sectores dominados por el capital extranjero, a la asimilación de otras industrias exportadoras al modelo de subcontratación, pues se pensaba que este era un proceso que se desarrollaría naturalmente sin necesidad de una política industrial que lo acompañara.

Brasil siguió la trayectoria opuesta. El esquema económico que implementaron las juntas militares fue de crecimiento acelerado sin distribución alguna (Hermann, 2005a). Este modelo de crecimiento alcanzó su límite a principios de los años ochenta, cuando el contexto financiero internacional se alteró radicalmente (Hermann, 2005b). Entonces Brasil tuvo que depender únicamente de sus recursos para poder enfrentar el desequilibrio creado por el crecimiento económico bajo un panorama de distribución de riqueza extremadamente desigual, lo opuesto al modelo económico fordista que prevaleció en Estados Unidos y Europa Occidental durante los 30 años que siguieron a la segunda Guerra Mundial. La situación derivó finalmente en una hiperinflación rampante, mientras que el conflicto redistributivo no podía ser controlado en el contexto de un proceso de democratización en el que las fuerzas sociales eran muy activas y no tenían intención de pagar el costo de la adaptación. Aunque esta situación fue extremadamente costosa en términos sociales, en especial para los sectores que no estaban cubiertos

por la indexación, sirvió de obstáculo para la desindustrialización causada por la liberalización bajo presión externa (Marques-Pereira y Thérét, 2004); esto significó que Brasil pudo conservar su base industrial y transitar hacia la democracia.

En contraste, Chile y Argentina abandonaron la sustitución de importaciones en 1973 y 1978 respectivamente (Canelo, 2009). Los militares que gobernaron Chile de 1973 a 1989, y Argentina de 1976 a 1983, tenían como propósito principal liberar la política de la presión popular para conseguir la “despolitización” del Estado. El hecho de que en ambos países el movimiento obrero estuviera tan vinculado con el sistema político explica tanto la virulencia del ejército como el predominio de la lógica política sobre la económica.⁴ Los militares en Argentina y Chile abrieron la economía, redujeron el peso del Estado y limitaron la redistribución. Ambos países habían respondido a la crisis de la balanza de

⁴ Mientras que el Ejército brasileño tuvo el mismo propósito de “despolitización” del Estado luego de las intensas movilizaciones sindicales que caracterizaron el periodo presidencial de Goulart, al que habían derrocado, los sindicatos brasileños no estaban tan arraigados en el sistema político como lo estaban los peronistas en Argentina o los sindicatos en el Partido Socialista de Chile; las medidas políticas y represivas que tomaron fueron menos radicales, al igual que las medidas económicas. Además, los militares tomaron el poder en Brasil antes de la crisis de los años setenta, un momento en el que aún no había alternativa al modelo de sustitución de importaciones, o acaso cuando éste todavía no tenía la hegemonía que alcanzó a mediados de los años ochenta. El ejército brasileño siguió muchas de las políticas económico-estructuralistas que habían estado en boga en el país, aunque redujo su impacto redistributivo y, sobre todo, eliminó este mecanismo de los sindicatos. Por otro lado, los gobiernos militares –al igual que los civiles de antes y después– concebían su país como una potencia regional e internacional que necesitaba una sólida base económica, lo que significaba autosuficiencia en industria pesada, maquinaria y armamento (Sallum, 2010). Esto condujo a la junta brasileña a optar por la profundización de la industrialización, en lugar de inclinarse por la apertura económica.

pagos de los años setenta con la imposición de un nuevo modelo económico (para Argentina véase Rapoport, 2005: 600-701; para Chile, Ffrench-Davis, 2003 y Silva, 2007). Tanto en Chile como en Argentina las severas dictaduras extendieron la agenda económica liberal, aplastaron a los sindicatos y encarcelaron o mataron incluso a los líderes sindicales y políticos más moderados.

Un rasgo común de los diversos sistemas económicos latinoamericanos fue la marcada intervención estatal durante el periodo de la sustitución de importaciones. México y Brasil son probablemente los dos países con mayor intervención estatal en América Latina; sin embargo, también hay marcadas diferencias entre ambos. En México la revolución condujo al establecimiento de un Estado fuerte y centralizado tanto en el ámbito económico como en el político; el hecho de haber surgido de una revolución violenta que duró siete años hizo que la principal preocupación del gobierno fuera preservar la estabilidad social y política. Cuando el sistema político mexicano se estabilizó, en la década de los años treinta, lo hizo sobre la base de una alianza nacional-popular que descansaba en las clases trabajadoras y en las organizaciones campesinas. Este sistema dio mayor importancia, en aras del control político, a la redistribución que al crecimiento económico hasta finales de los años setenta. Esto implicó que, aunque el crecimiento de la economía fuera central como fuente de legitimidad, la redistribución era más significativa en el contexto del pacto nacional-popular y servía como complemento de su esencia revolucionaria (Bizberg, 2004).

En Brasil, con la toma del poder por Vargas en 1930, pero sobre todo con el establecimiento del *Estado Novo* en 1937, el Estado se convirtió en un actor modernizador de la sociedad y la economía. Por otro lado, Brasil experimentó continuos cambios de régimen: después del régimen autoritario de Vargas transitó hacia uno democrático entre 1944 y 1964, y de ahí a un periodo militar que duró hasta 1985, fecha en

que regresó a la democracia. Cada nuevo régimen tenía que legitimarse, y el crecimiento económico era crucial para tal propósito. Por lo tanto, mientras que el Estado mexicano se concentró en la estabilidad política y la redistribución entre las décadas de 1930 y 1970, estableció como sus principales preocupaciones el control de precios y la estabilidad de la tasa de cambio y se convirtió en un régimen monetarista en términos de su política económica, el Estado brasileño tuvo como mayor preocupación el crecimiento económico a expensas incluso de la inflación y la devaluación, por lo que puede decirse que su política económica fue estructuralista (Marques-Pereira y Théret, 2004).

El Estado mexicano, al dar prioridad a la distribución por encima del crecimiento económico durante los años setenta, profundizó la dependencia de su estructura económica frente al petróleo y la deuda; así, su situación en 1982 era tan frágil que tuvo que abandonar su papel como actor de desarrollo en una medida mucho más radical que el Estado brasileño. Por el contrario, el Estado en Brasil conservó su capacidad de acción; los militares que tomaron el poder en 1964 no tenían planes de desmantelarlo, pues pretendían convertirse en potencia regional.

El Ejército argentino (que permaneció en el poder de 1976 a 1983) se planteó destruir el sindicalismo, pues consideraba que ejercía demasiada presión sobre el Estado. Pero, a diferencia de su contraparte chilena, el Ejército argentino nunca tuvo la fuerza necesaria para conseguir su propósito. Su incapacidad para reducir la presión sindical le impidió tanto consolidar el régimen político como implementar las medidas liberales de forma tan radical como el gobierno de Pinochet. Fue hasta los dos gobiernos peronistas de Menem que Argentina consiguió la privatización masiva y la ejecución de las políticas del “consenso de Washington” (Boschi y Gaitán, 2009).

EL ANÁLISIS SINCRÓNICO

Articulación con la economía mundial

México y Chile comparten la misma orientación económica, y aunque Brasil y Argentina exporten cada vez más materias primas y productos industriales sus economías están orientadas fundamentalmente hacia el mercado interno. Los datos relacionados con el peso de las exportaciones en ambos grupos de países confirman lo siguiente: mientras que en Brasil, Argentina y Chile la demanda agregada mantiene un equilibrio entre mercado externo e interno, para el caso de México el mercado externo es mucho más significativo. El impacto de las exportaciones en el crecimiento del PIB en México fue de 58% entre los años 2000 y 2008, y de 67% para la década anterior (1990-2000); para Chile los porcentajes fueron del 48 y el 39% respectivamente. En contraste, para Brasil y Argentina las cifras son de 27 y 29%, respectivamente, para el periodo entre 2000 y 2008. De hecho, para el mismo periodo el efecto neto del intercambio con el exterior sobre la demanda interna (exportaciones menos importaciones) en México es muy negativo (-18%), y mucho más para el caso de Chile (-52.1%), mientras que en Brasil es negativo en una proporción mucho menor (-6%), y en Argentina la relación es apenas positiva (0.6%). Es importante mencionar que mientras la situación en México y Chile se agravó durante la primera década del presente siglo con respecto a la década anterior, la situación de Brasil y Argentina ha mejorado en esos periodos. Durante los años noventa el efecto del comercio exterior en el crecimiento de México fue de -4.4% en Chile de -0.8%, en Brasil de -13.7% y en Argentina de -11.8%. Esto demuestra el giro que Brasil y Argentina han dado hacia la activación de su mercado interno desde principios de este siglo, argumento que sostengo el presente libro (datos de Bensusán y Moreno-Brid, 2012).

Por otro lado, aunque México y Chile compartan la característica de que el crecimiento de sus economías depende fuertemente de las exportaciones y que puede llamárseles “economías guiadas por el exterior”, ambas exportan diferentes tipos de productos: México exporta más del 70% de productos manufacturados y Chile exporta cerca del 90% de bienes primarios y manufacturas basadas en materias primas (datos para 2008 de la CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración). Sin embargo, hay una característica importante de la economía mexicana: sus exportaciones han tenido un crecimiento impresionante, pues pasaron de 30 691 millones de dólares en 1988 a 200 000 mdd en 2011. A pesar de esto, las importaciones del país crecieron en la misma proporción, pues pasaron de 28 082 a 196 967 mdd por año desde 1988 hasta el primer semestre del 2011. Estos datos muestran una desconexión entre la plataforma exportadora y la producción interna, así como una integración extremadamente pobre de la producción nacional con el sector externo, lo que explica el pobre crecimiento de la economía mexicana. De hecho, la base exportadora mexicana está vinculada con el mercado externo, principalmente Estados Unidos, lo que justifica que califiquemos la economía mexicana como una de subcontratación internacional (Palma, 2005; Dussel Peters, 2006; Ibarra, 2008; Puyana y Romero, 2009).

Aunque tanto Brasil como Argentina basen sus economías en el mercado interno ambos son grandes exportadores de bienes primarios. Las exportaciones brasileñas de bienes primarios o manufacturas basadas en ellos ascienden al 60%; en Argentina la proporción alcanza casi el 70% (datos para 2008 de la CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración).

Estas diferencias se complementan con variantes que atañen al carácter de la integración en la economía internacional, mientras que las singularidades de Brasil, Chile y México resultan muy claras. Dicho carácter está muy relacionado

con las características del Estado discutidas previamente. En el caso de Brasil y Argentina, con autonomía del Estado desde 2003, la intervención estatal ha determinado que la integración en la economía internacional sea proactiva, lo que se ha traducido en una intervención activa dentro del mercado de divisas para mantener un tipo de cambio competitivo (Langellier, 2010). En contraste, el gobierno mexicano rara vez interviene en el mercado de divisas; el banco central interviene vendiendo dólares cuando el peso sufre devaluaciones importantes, lo que ha conducido a sobrevaluaciones del peso mexicano durante las últimas dos décadas.

El Estado chileno, aunque no participa en la economía, regula eficientemente sus relaciones económicas con el exterior e interviene en el mercado de divisas cuando es necesario. Durante los años noventa, y hasta mediados de la primera década del siglo *xxi*, el Estado chileno impuso un control (encaje) a las inversiones de portafolio extranjeras que limitó su impredecibilidad. Finalmente, el Estado se ha dedicado a diversificar su mercado externo con la firma de tratados de libre comercio con un gran número de países. Aunque México también ha firmado varios tratados de este tipo su diversificación ha sido insignificante, y la concentración y dependencia con el mercado estadounidense siguen siendo enormes: el 85% de las exportaciones van hacia este país. Por otro lado, mientras que los estados brasileño, argentino y chileno han intervenido e implementado mecanismos para intervenir de manera contracíclica durante las crisis económicas, el gobierno mexicano ha limitado al máximo su intervención (Bizberg, 2011). Por último, mientras que en Brasil y Argentina el Estado impone ciertas restricciones a las importaciones en determinados momentos (recientemente se restringió la importación de automóviles provenientes de México), en México y Chile los gobiernos no hacen lo propio.

Las características anteriores determinan los factores por los cuales hemos considerado que México presenta una in-

tegración dependiente o pasiva frente al mercado mundial y complementa su dependencia de la inversión extranjera dentro de una desarticulada lógica regional de subcontratación; por su parte, Brasil tiene una lógica de integración proactiva u ofensiva que Argentina ha adoptado también desde 2003; el Estado chileno muestra una postura defensiva frente al capital extranjero y a las fluctuaciones de la economía internacional, al tiempo que tiene carácter liberal y de *laissez faire* en lo que concierne a la inversión productiva (véase el cuadro 1).

Intervención estatal

Desde los años setenta y hasta mediados de los ochenta en la mayoría de los países se dio un giro en la intervención estatal. Pero al igual que había diferencias significativas en las características de la intervención estatal y de las coaliciones que apoyaban el modelo de la sustitución de importaciones y su profundización, hubo diferencias en cuanto al tiempo de las reformas y la magnitud del repliegue estatal de la economía. Una diferencia crucial a este respecto es la situación política existente en el momento del repliegue: autoritarismo en México y en Chile; democracia en Brasil y en Argentina.

Frente a la crisis de 1982 el Estado mexicano abrió su economía a los capitales productivos y financieros, privatizó sus empresas, abandonó los subsidios a la industria y a los ejidos, descentralizó la educación y los servicios de salud y optó por una política social asistencialista (Barba, 2007; Valencia Lomelí, 2008). Pudo hacerlo sin ninguna resistencia política o social, pues preservaba la estructura autoritaria del régimen; había conseguido liberalizar únicamente el proceso electoral y conservaba el control de las organizaciones populares. De acuerdo con la nueva lógica de mercado el Estado empezó a fungir como instancia regulatoria; sin embargo, la forma

Cuadro 1. Articulación en la economía internacional

DIMENSIÓN	BRASIL	ARGENTINA	CHILE	MÉXICO
Orientación	Fundamentalmente orientado hacia el interior	Reorientación hacia adentro, aunque muy dependiente de las exportaciones	Guiado por el exterior	Guiado por el exterior
Tipo de producción	<i>Commodities</i> y manufacturas	Básicamente <i>commodities</i> , aunque también manufacturas	<i>Commodities</i>	Manufacturas
Control de capital	Controles de corto plazo	Desconexión de los mercados de capital	Controles de corto plazo	Ninguno
Proteccionismo comercial	Temporal en ciertas importaciones	Temporal en ciertas importaciones	Ninguno	Ninguno
Administración del tipo de cambio	Coyuntural por control de capitales	Coyuntural por devaluación	Coyuntural por control de capitales	Sobrevaluado para controlar la inflación
Carácter	Ofensivo/proactivo	Ofensivo/proactivo	Defensivo/reactivo	Pasivo/dependiente

en que realizó las privatizaciones de sus empresas y la manera en que concibió el repliegue de la economía debilitaron considerablemente su capacidad de regulación. Esta es la razón por la que la estructura de la economía mexicana está plagada de monopolios y oligopolios que se han formado en varias áreas como la telefonía, la banca, los medios de comunicación, la industria cementera, la distribución comercial, etcétera.

El caso de Brasil, como ya se mencionó, es muy diferente. La estructura económica del país hizo menos frágil el Estado durante la crisis y tuvo menos presión para la liberalización. Por otro lado, el hecho de que el país se democratizara antes de que se implementaran las políticas neoliberales permitió que se opusieran los actores sociales, entre ellos las uniones sindicales y el PT, ambos actores cruciales dentro del proceso de democratización. Tanto la presencia de un movimiento sindical respaldado por un partido político disciplinado (el Partido de los Trabajadores), como la existencia de una sociedad civil muy activa, que se oponía al “consenso de Washington”, fueron cruciales para este propósito. Por otro lado, el fragmentado y descentralizado sistema político brasileño no logró construir una coalición política capaz de implementar el desmantelamiento radical del Estado intervencionista. De esta forma, la resistencia y la falta de cohesión para implementar políticas neoliberales le han granjeado a Brasil ser el país latinoamericano en donde el Estado logró conservar la mayor cantidad de poderes dentro de la ola neoliberal de los años ochenta y noventa.

El caso chileno fue similar al argentino hasta principios de los años ochenta, pero tras la crisis económica de 1983-1984 el gobierno abandonó el enfoque puramente monetarista que había dominado hasta ese momento y empezó a favorecer una economía basada en la industrialización de materias primas (cobre, productos de la agroindustria –pescado, vino, frutos secos–, pulpa de madera, etc.) con un considerable

apoyo estatal (Rodrik, 2010). Los productos forestales empezaron a ser subsidiados desde el régimen de Pinochet; el gobierno financiaba investigación y desarrollo para la industria vinícola, mientras que la industria del salmón le debe mucho al apoyo de Fundación Chile, una empresa semipública. El gobierno de Pinochet conservó la industria del cobre bajo control estatal (Boschi y Gaitán, 2009: 11). Durante los gobiernos de la Concertación, en los años noventa, el Estado aplicó un impuesto a la entrada de capitales de portafolio para reducir la inestabilidad. También constituyó un fondo basado en los recursos de la exportación del cobre para usarlo de manera anticíclica en tiempos de crisis. De esta forma, el Estado chileno implementó lo que algunos han llamado un Estado autónomo con una relación cooperativa con el sector privado (Silva, 2007: 79).

Sin duda fue el gobierno argentino el que procedió más radicalmente para la liberalización durante los años noventa. Esto se logró gracias a la complicidad del gobierno de Menem con una parte de los sindicatos peronistas, luego de que la CGT se dividiera por la decisión de aceptar las medidas a cambio de conservar el control de las obras sociales; los disidentes de la CGT crearon la CTA, y ambos grupos se reunificaron nuevamente durante el gobierno de Kirchner. Esto fue lo que permitió que el repliegue estatal dentro de la economía llegara tan lejos en este país (Boschi y Gaitán, 2008).

Hay una diferencia importante entre Argentina y Chile: mientras que los militares chilenos conservaron la propiedad del cobre y de la compañía estatal Codelco, el gobierno argentino privatizó la compañía petrolera YPF. El Estado mexicano, por el contrario, retuvo ciertos sectores estratégicos como el de la electricidad y el petróleo, y tampoco ha privatizado el agua ni los servicios postales. El hecho de que en México, Brasil y Chile el Estado haya mantenido el control de sectores estratégicos de la economía no es importante sólo en términos de su habilidad para regular la economía,

sino también para su financiamiento, especialmente con respecto al tipo de cambio.⁵ Mientras que en Brasil, México y Chile el Estado tiene la capacidad de participar en el comercio exterior con exportaciones propias, en Argentina esto no es posible. No obstante, hay grandes diferencias en la forma en que cada uno de estos países administra sus recursos: en el caso de México, Pemex se utiliza principalmente como fuente de ingreso para el presupuesto estatal, lo que explica parcialmente tanto la baja capacidad del Estado mexicano para elevar los impuestos como su carácter “rentista”. Parte de los recursos del cobre en el caso chileno se resguardan en un fondo de estabilización. En Brasil las reservas petroleras se descubrieron mucho más tarde y en condiciones de extracción más complejas, y forzaron a Petrobras a convertirse en una compañía muy dinámica, con carácter de “autarquía” financiera.

También existen diferencias en los sistemas financieros de estos países en términos de propiedad estatal y nacional. Mientras que Brasil mantuvo una mayor proporción de bancos bajo control nacional, en Argentina y México hubo procesos más radicales de desnacionalización de la banca en los años noventa, que llegaron al 61%. Aunque México resistió las privatizaciones masivas hasta la crisis de 1994-1995, después de ésta el 85% de los bancos nacionales fueron adquiridos por bancos extranjeros. En Brasil el porcentaje de bancos en manos extranjeras es únicamente del 49% (Boschi y Gaitán, 2008). Además, el Estado brasileño todavía dispone de un instrumento de promoción de desarrollo sin parangón en América Latina: el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). De hecho, el BNDES ha expandido sus operaciones desde principios de la década del 2000, maneja una quinta parte de las finanzas del sector privado brasileño

⁵ Esta es una de las razones principales por las que el gobierno de Cristina Kirchner nacionalizó la compañía petrolera en 2012.

y se ha convertido en la primera fuente de financiamiento a largo plazo (Santana, 2011; Hochstetler y Montero, 2012). También ha constituido un factor importante para la disponibilidad de crédito durante la crisis global como parte de una agresiva política anticíclica. De 1999 a 2009 sus egresos como porcentaje del PIB crecieron del 3% a un imprevisto 8.5%, aunque en 2011 se redujeron al 5.5% (Hochstetler y Montero, 2012). Sin embargo, aunque el incremento en su acción ha buscado convertir el banco en el actor principal de una política industrial renovada del gobierno brasileño (alrededor de la mitad de sus inversiones están enfocadas a la industria), la mayoría de sus préstamos se concentran en unas pocas compañías de gran tamaño que siempre han dominado la economía brasileña y a las que se les asignan los préstamos más grandes: Petrobras, Vale, Electrobras, etc. (Hochstetler y Montero, 2012).

En contraste, el Banco Nacional de Desarrollo (Banade) en Argentina se privatizó en los años ochenta y la banca de desarrollo mexicana redujo dramáticamente su intervención y limitó su alcance. México conservó seis bancos de desarrollo, de los cuales el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y Nacional Financiera (Nafin) fueron los más importantes. Este último se creó en 1934 y fue el banco de desarrollo mexicano más importante del periodo de la ISI. En términos de activos ambos son los mayores bancos de América Latina, pero su impacto se ha reducido al verse restringidas sus funciones. Nafin disminuyó su papel como promotor de la economía nacional a partir de la crisis de 1982, y su repliegue se intensificó con la apertura comercial y financiera en la década de 1990. Así, los créditos a la inversión productiva se recortaron 70% entre 1996 y 2004, y Nafin se limitó a servir de garantía para los créditos ofrecidos por los bancos comerciales a las pequeñas y medianas empresas. Nafin también concentró su actividad en el “factoraje”, que consiste en pagar a las pequeñas y medianas empresas las fac-

turas debidas por otras empresas. Finalmente, funge como intermediario de los fondos recibidos por el gobierno mexicano y las organizaciones internacionales para los diferentes programas económicos y sociales (Manrique, 2007: 111-113).

Además, en Argentina, México y Chile la experiencia gubernamental que se consolidó durante los años de intervención pública en la economía fue desmantelada y las reformas liberales fueron implementadas por grupos de gobierno sin un proyecto alternativo para el papel que el Estado debe desempeñar dentro de una economía globalizada. En México, por ejemplo, los llamados tecnócratas prescindieron de los funcionarios del periodo de la sustitución de importaciones en todas las dependencias. En Argentina las reformas se implementaron mediante decretos presidenciales; en México y Chile por gobiernos autoritarios sin contrapeso de las organizaciones sociales o de una burocracia desarrollista. En el caso de Brasil el gradualismo y las reformas relativamente retrasadas le permitieron preservar el núcleo de la experiencia técnica y burocrática, que era considerable, especialmente en el sector económico y en el banco de desarrollo, el BNDES (Evans, 1995: 61; Sikkink, 1988). Incluso cuando estos funcionarios se convirtieron en agentes de la privatización lograron proteger algunas instituciones, puesto que tenían una visión general de la acción estatal, promovieron privatizaciones y reformas menos radicales o avanzaron con una perspectiva integral de lo que quedó en manos del Estado bajo la estructura económica del país (Boschi y Gaitán, 2008).

Después de la crisis de 2001-2003 las cosas cambiaron radicalmente en Argentina. Los gobiernos de Kirchner (2003-2007) y de Fernández (2007-2012) han dado marcha atrás a este camino en muchos sentidos, y ha aumentado la intervención estatal en la economía. Argentina adoptó una política de control de la tasa de cambio con el fin de que el peso no se sobrevaluara y mermara el proceso de reindustrialización que empezó con la crisis de 2001-2002, cuando

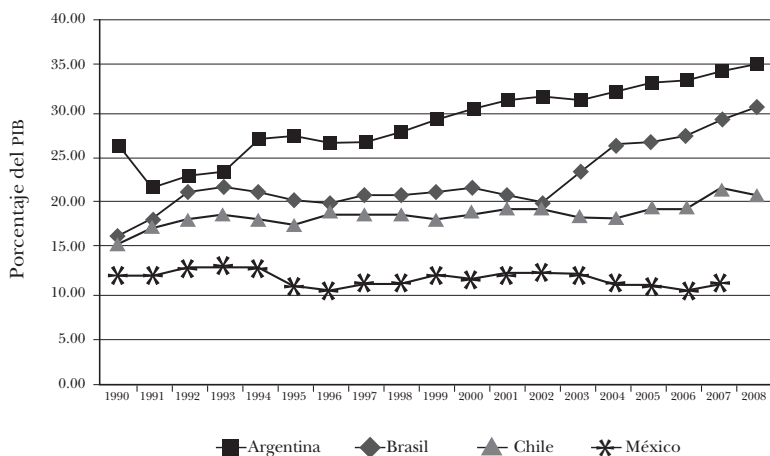
Cuadro 2. Intervención estatal

DIMENSIÓN	BRASIL	ARGENTINA	CHILE	MÉXICO
Inversión productiva	BNDES: 6% a 8% del PIB por año	Limitada	Limitada	Nafin: 2.5% del PIB por año
Política contracíclica	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Procíclica
Independencia del banco central	No	No	Sí	Sí
Regulación	Alta	Alta	Limitada	Estado capturado por los monopolios
Política industrial	Fuerte	Limitada	Ninguna	Ninguna
Tolerancia a la inflación moderada	Sí	Sí	No	No
Presión fiscal	Alta	Alta	Baja	Baja
Carácter	Neodesarrollista	Neodesarrollista limitado	Liberal/subsidiario	Liberal/minimalista

la moneda sufrió una fuerte devaluación, el país se vio privado de préstamos externos y las importaciones se redujeron drásticamente (Wylde, 2010). El Estado implantó –de forma poco política– impuestos a las exportaciones de productos agrícolas, volvió a nacionalizar los fondos de pensiones que estaban basados en la capitalización y restableció el sistema de “*pay as you go*” en 2008.

La presión fiscal es uno de los indicadores más claros y elocuentes de la capacidad del Estado para intervenir en la economía. En la gráfica 1 puede observarse una marcada diferencia entre dos grupos de países: Brasil-Argentina y México-Chile. El hecho de que la presión fiscal en Chile haya ido en aumento (5% en 20 años), mientras que en México ha habido estagnación (y de hecho, se ha reducido), es un indicador del cambio relativo en el paradigma liberal que ha suscrito el primero.

Gráfica 1. Presión fiscal
(incluyendo contribuciones de seguridad social) (% PIB)



FUENTE: Elaborada con datos de Becarria y Marconi, 2010.

Sindicatos, relaciones industriales y regímenes de bienestar

Tanto las relaciones industriales y laborales como las políticas sociales son cruciales para definir los diversos tipos de capitalismo (Hall y Soskice, 2001; Becker, 2011). En los sistemas más coherentes ambos aspectos se complementan con otras dimensiones (Boyer, 2005; Amable, 2005; Bizberg y Théret, 2012; Bizberg, 2011) y, a grandes rasgos, sus características determinan el carácter de cada tipo de capitalismo. Mientras que en el capitalismo liberal el Estado benefactor residual y la débil organización laboral son complementarios del proceso manufacturero basado en la innovación radical (que requiere flexibilidad dentro del mercado de trabajo), en los capitalismos estatistas y corporativos europeos las relaciones entre el bienestar y la industria son muy estrechas, pero al mismo tiempo dependientes de la situación laboral de los individuos y de sectores económicos específicos, una condición complementaria de la producción basada en la innovación incremental y en un alto nivel de calificación. En el capitalismo socialdemócrata las relaciones industriales son a la vez centralizadas y flexibles, con un régimen de bienestar universal y generoso complementario de la competitividad e innovación basadas en la resolución de problemas sociales y económicos (Boyer, 2005: 529-532). Lo que queda absolutamente claro es que la coordinación entre el Estado y el trabajo, como en Alemania, o la coordinación entre actores, como en los países socialdemócratas de Europa del Norte, así como un Estado de bienestar más generoso y desmercantilizador (Esping-Andersen, 1990) dependen de la fuerza de los actores sociales y, en primer lugar, de las organizaciones obreras.

En el caso de los países latinoamericanos tanto el trabajo como la política social o bien contribuyen con la orientación económica guiada por el mercado interno a través de un crecimiento dirigido de los salarios (Brasil y Argentina) o bien

compensan las fallas en una economía de mercado basada en el capital extranjero (México y Chile). Y, a la inversa, la situación del trabajo en cada país depende de su relación con la democratización y la implementación de medidas liberales en la historia reciente. En los casos tanto de Brasil como de Argentina lo que explica la presencia y la fuerza de las organizaciones obreras es el papel central que éstas desempeñaron en la transición hacia la democracia y sus relaciones con los gobiernos actuales: el PT en Brasil y el peronismo en los gobiernos de Kirchner y Fernández en Argentina. En los casos de México y Chile, si bien el sector obrero fue significativo hasta cierto punto para la democratización después fue efectivamente desmovilizado, por los respectivos gobiernos del PRI a finales de los años setenta para el caso de México y por la oposición política frente a los gobiernos militares en Chile, tras el referéndum ganado contra Pinochet a finales de los años ochenta.

La periodicidad de las transiciones económicas y políticas también fue de central importancia. En el caso de Brasil y Argentina la liberalización de la economía sucedió después de la democratización, lo que determinó que fuera menos radical (aunque en el caso de Argentina se radicalizó durante el gobierno peronista de Menem con el apoyo de parte del movimiento obrero) y menos ofensiva contra las organizaciones obreras y el régimen de bienestar. Tanto en el caso mexicano como en el chileno la liberalización de la economía y, por lo tanto, la flexibilización del sistema de relaciones industriales, el debilitamiento de sindicatos y el desmantelamiento del Estado de bienestar se lograron sin ninguna resistencia por parte de la oposición social o política, pues se llevaron a cabo bajo un gobierno autoritario, esto es, antes del proceso de democratización.

México y Chile son los países en los que las relaciones industriales han sufrido desregulaciones más radicales. En ambos las negociaciones se dan a nivel local (por empresa), y en

la actualidad el movimiento laboral se encuentra atomizado. Tradicionalmente, los sindicatos chilenos eran más poderosos en el ámbito político, a través del Partido Socialista, y las negociaciones se daban a nivel de ramo. Lo que se consiguió durante los primeros años de dictadura por medio de severas represiones obtuvo carácter legal con la ley laboral de 1979, la cual prohibió el involucramiento de partidos políticos en asuntos sindicales y huelgas y estableció que las negociaciones colectivas se hicieran a nivel local, por planta y no por sector industrial. La ley también impuso relaciones industriales muy flexibles, en las que los empleados podían ser despedidos sin razón alguna, con mínimas compensaciones, y los trabajadores en huelga eran fácilmente sustituidos. Aunque con la democratización creció considerablemente el número de sindicatos, éstos son más pequeños y las tasas sindicales son bajas: 15.3% (Zapata, 1992; Barrera, 1994).

En el caso de México las relaciones corporativas que prevalecieron desde la década de los años treinta han desaparecido casi por completo. En contraste con Chile, la desregulación se logró sin las desapariciones o asesinatos de cientos de líderes sindicales ni cambios en la legislación; las leyes son prácticamente las mismas, pero lo que se ha hecho en muchos casos ha sido burlarlas. Las relaciones internas de las empresas se flexibilizaron radicalmente durante los años ochenta y noventa; antes la contratación de un trabajador se efectuaba por medio del sindicato, mientras que ahora este derecho pertenece al patrón, en la mayoría de los casos sin negociación de por medio. Los cambios en el proceso productivo y la organización obrera son también competencia casi exclusiva del patrón. Y aunque los sectores más dinámicos y estratégicos (petróleo, educación, salud, telefonía y transportes) siguen teniendo protección sindical, la vasta mayoría de los lugares de trabajo (industria maquiladora, construcción, comercio, servicios, pequeñas y medianas empresas, industrias de autopartes) no cuentan con sindicatos

o éstos sólo existen en papel (los llamados sindicatos de protección). Que la legislación mexicana no haya cambiado ha sido un reclamo constante del sector empresarial, el cual teme un cambio de condiciones si la izquierda llegara al poder. Sin embargo, esta situación le ha permitido al sector tecnócrata del PRI y a los gobiernos panistas (desde el año 2000) continuar imponiendo un control estatal sobre los sindicatos a través de una serie de mecanismos: negociaciones con los sindicatos tradicionales que aseguran “lealtad” al gobierno a cambio de privilegios, la facultad de la Secretaría del Trabajo para registrar sindicatos, declarar si una huelga es legal o ilegal y fijar salarios, así como la aprobación del control directo de los sindicatos por parte de los patrones a través de los sindicatos de protección. El control continuo de las uniones sindicales por medio de los instrumentos de la estructura corporativa (pero ya desprovista de la relación corporativa en sí misma) ha sido totalmente funcional para este propósito (Bensusán, 2008). De hecho, la densidad sindical en México descendió de alrededor del 20% en los años setenta al 10.3% en 2002 (Lawrence e Ishikawa, 2005: 157).

En Argentina el sindicalismo, que controlaba la salud y las pensiones, tenía un carácter más social; además, las negociaciones sobre las condiciones laborales se hacían efectivamente a nivel del ramo laboral, pues no tenían mucho arraigo a nivel de planta. Esta situación permitió que la flexibilización se implementara sin mayores cambios legislativos. En la década de los años noventa el gobierno de Menem trató de imponer por decreto las negociaciones a nivel local y los aumentos salariales ligados a la productividad. Además, trató de “privatizar” los servicios de salud, las llamadas obras sociales, que son administradas por los sindicatos. Aunque se aceptó la flexibilización, ni las negociaciones a nivel local ni la privatización de los servicios de salud llegaron muy lejos, en parte a causa de las negociaciones con la principal confederación sindical, la peronista CGT, que aceptó la flexibiliza-

ción –y otras medidas tales como la privatización de empresas públicas– a cambio de mantener su control sobre las obras sociales. Los sindicatos tuvieron éxito tanto para resistir los intentos por descentralizar las negociaciones como para evitar que les quitaran el control de las obras sociales (Munck, 2004: 11). El hecho de que el gobierno de Menem haya tenido que negociar con los sindicatos llevó paradójicamente a un programa radical de privatización acompañado del mantenimiento de la fuerza sindical, la cual ha sido reactivada con los gobiernos de Kirchner y de Fernández (Etchemendy y Collier, 2007). En términos comparativos, las organizaciones obreras en Argentina han logrado conservarse bien; con una densidad sindical de alrededor del 37% presentan una de las cifras más altas en América Latina. Sin embargo, el resultado del apoyo concedido a Menem por ciertos grupos fue la división del peronismo y la disminución de la proporción de la clase trabajadora activa que organiza (Palomino, 2000).

Con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, en 2003, las políticas sociales y laborales tuvieron un cambio radical con respecto a las de los periodos de Menem y Alfonsín. El gobierno argentino reafirmó su alianza con los sindicatos peronistas con el nombramiento de un afamado abogado laboral a la cabeza del Ministerio de Trabajo que, al contrario de lo que sucedía durante los años de Menem, promovió las relaciones industriales por ramo en lugar de por empresa (Palomino y Trajtemberg, 2006: 49). Además, la acción sindical y el aumento de los niveles de inspección por parte del Ministerio de Trabajo llevaron hacia un incremento sustancial en los registros del trabajo formal, que contrastan ampliamente con la tendencia anterior de informalidad y subcontratación. De esta forma, la cobertura de negociación colectiva aumentó de 1.6 millones de trabajadores en 2003 a 3.5 millones en 2006, al tiempo que aumentaron los salarios mínimos, se redujo la brecha entre los salarios altos y los bajos y se reforzaron los recursos para los fondos de pensiones; esto fue el

resultado tanto del alza en los salarios como de una mayor extensión de la cobertura (Palomino y Trajtemberg, 2006: 52-55). De acuerdo con algunos analistas, durante el año 2003 y una vez más durante la crisis reciente, con medidas como la renacionalización de los fondos de pensiones en 2008, se suscitó un punto de inflexión en donde se abandonaron tanto el antiguo modelo socioeconómico, basado en el mercado externo, como la flexibilización y la privatización del sistema de bienestar para caminar hacia un modelo de desarrollo que pretendía equilibrar los mercados externo e interno y articular las políticas económicas y sociales para el desarrollo de este último (Novick, Lengyel y Sarabia, 2009: 272).

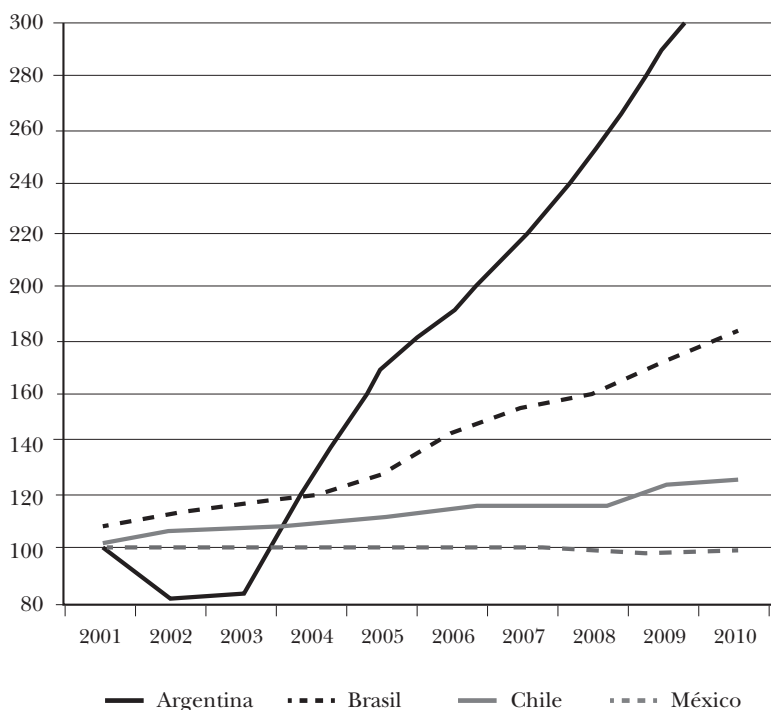
Aunque en Brasil –como en el resto del continente– las relaciones industriales se han flexibilizado, el sindicalismo ha logrado mantener un grado importante de autonomía y capacidad de acción. Esto se debe, por un lado, a que el movimiento obrero fue un actor central tanto en la democratización como en las discusiones que condujeron al replanteamiento de la Constitución en 1988, y por otro lado, a que el movimiento nunca perdió su carácter de interlocutor frente al gobierno, incluso frente a los más liberales. Durante la presidencia de Cardoso el gobierno promovió las negociaciones entre patrones y trabajadores (las llamadas *camaras sectoriais*, de carácter tripartito), con el fin de establecer las condiciones para la modernización y el crecimiento de la producción en algunas ramas de la economía. Más recientemente, bajo la presidencia del PT, un partido con bases sindicales amplias con Lula a la cabeza, el gobierno estableció instituciones de negociación: los trabajadores participaron en la negociación de la ley laboral y en el tripartito Consejo Económico-Social. Desde los años ochenta los sindicatos han conseguido imponer la representación local a través de delegados en algunas de las empresas más grandes. También lograron sindicalizar ciertos sectores que antes no estaban bien organizados, como el campesino (Bizberg, 2004). De hecho, aunque en realidad

los sindicatos son pequeños en cuanto a afiliación, el total de los grupos sindicalizados ha crecido considerablemente; la densidad sindical en Brasil, de 17.3% en 2001, es alta en comparación con el resto de América Latina (Lawrence e Ishikawa, 2005: 157).

Lo más importante en esta discusión enfocada en la política laboral es que en Brasil y Argentina existe una relativa coordinación/presión por parte de un movimiento sindical activo complementario a la economía orientada hacia el mercado interno, mientras que en el caso de México y Chile la debilidad obrera, la baja densidad sindical y la atomización son complementarias de una economía basada en la competitividad externa: en el caso de Chile esto implica negociaciones descentralizadas que garantizan incrementos salariales por empresa que dependen de las condiciones locales y que no sobrepasan los niveles de productividad (Miotti, Que- nan y Torija, 2012); en México, una economía basada en la represión salarial con el fin de atraer capital extranjero dentro de un esquema de subcontratación.

Lo anterior puede observarse claramente en la forma contrastante en la que ha evolucionado el salario mínimo real en cada uno de estos países (gráfica 2). Durante los últimos cuatro años se ha dado un crecimiento significativo de los salarios mínimos en Brasil y Argentina que no sólo ha servido para reducir la brecha entre los trabajadores mejor y peor pagados y disminuir la desigualdad, sino también como una política económica encaminada a expandir el mercado interno. Debe considerarse que el crecimiento del salario mínimo tiene un impacto sobre las pensiones, los beneficios de desempleo, las contribuciones, etc., pues se calculan sobre esa base. En febrero de 2009 el salario mínimo en Brasil era de casi el doble que en el año 2000, en términos constantes (oit, 2009). En contraste, tanto en Chile como en México los salarios mínimos se han mantenido bajo control, con la diferencia importante de que en Chile están constantemente

Gráfica 2. Evolución del salario mínimo real, año base 2000



FUENTE: Elaborada con datos de la OIT, *Panorama laboral 2011*, Lima, OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2011, p. 144.

por encima de la inflación, mientras que en México durante varios años ha habido una pérdida en el poder adquisitivo.

Otros componentes de las relaciones industriales que afectan el crecimiento del mercado interno son la inspección del trabajo y las negociaciones colectivas, ambos con un impacto en la formalización del mercado laboral y el nivel de los salarios. En México no se han dado avances a este respecto: la informalización ha crecido, al igual que los sindicatos de protección que no mantienen negociaciones colectivas; el

efecto en los salarios, tanto en el mínimo como en el medio, ha sido negativo. Chile, por su parte, ha tenido éxito en la formalización de los trabajadores; el sector informal se ha reducido a alrededor del 22% como resultado del crecimiento económico y de las inspecciones laborales, en lugar de la negociación colectiva. En los otros tres países la cifra era de alrededor del 45% en 2003 (Quenan y Velut, 2011: 52). Sin embargo, algunos autores consideran que los resultados en Chile se han logrado a expensas de un considerable descenso en las condiciones de los trabajos formales (Bensusán, 2008). En los casos de Brasil y Argentina (desde 2004) se ha hecho un esfuerzo consistente en ambos aspectos, y como resultado ha habido una expansión importante en la formalización del empleo (OIT, 2009; Dedecca, 2010; Bensusán, 2010).

La política de bienestar es resultado de un contrato social entre trabajadores, Estado y patrones que tiene un impacto a corto plazo en la economía a través de las pensiones, las compensaciones del desempleo, la inversión en salud y el gasto público, y un impacto a mediano y largo plazo a través del crecimiento de la productividad. Brasil y Argentina (desde 2003) han expandido sus regímenes de bienestar, mientras que Chile y México han girado hacia el asistencialismo.

En Chile es donde más profundamente se ha modificado el régimen de bienestar, y de hecho es el único país en el que puede hablarse de su desmantelamiento. Bajo el régimen de Pinochet el sistema de pensiones incluyente se privatizó y se convirtió en un esquema de capitalización pleno; el Ejército privatizó el sistema de salud y reorientó la política social hacia un esquema de asistencia focalizada. Así, el sistema de pensiones chileno pasó de un esquema de *"pay as you go"* a uno de capitalización individual, y los servicios de salud fueron descentralizados hacia los municipios, lo que obligó a los trabajadores a adquirir seguros de salud. Aunque los gobiernos democráticos aceptaron el modelo económico adoptado por la dictadura, pues constituía la base de un consenso que

había permitido una transición suave hacia la democracia, sí modificaron en cierto sentido el sistema de relaciones industriales y ajustaron algunas políticas sociales, preservando, sin embargo, el carácter liberal/asistencial tanto del régimen de bienestar como del sistema de relaciones industriales; además, extendieron la cobertura de salud y establecieron seguros para los trabajadores que no habían acumulado lo suficiente para tener una pensión digna.

El gobierno de Lagos instituyó una pensión mínima para aquellos que no alcanzaran a tener dicho nivel de capitalización. Por otro lado, como las Instituciones de Salud Previsional (Isapres) privadas sólo cubrían al 16% de la población y no trataban muchas de las enfermedades más comunes entre los chilenos, los últimos dos gobiernos impusieron estándares para incluirlos y extendieron los servicios de salud pública hasta cubrir al 70% de la población (Mesa-Lago, 2009: 13). En 2008 el gobierno de Bachelet implementó una reforma social que incluía la afiliación obligatoria para todos los trabajadores a un sistema de salud independiente para el año 2016⁶ y la universalización de una pensión gratuita para los pobres. Además, se flexibilizó el acceso para los ancianos a las pensiones de paga (Mesa-Lago, 2009: 15-16). Aunque sin duda Chile no ha abandonado su modelo económico orientado hacia el mercado externo ni su carácter liberal, en el que la racionalidad económica prima sobre la social, ciertamente ha corregido los elementos más injustos de las reformas sociales implementadas por la dictadura (Riesco, 2009).

Sin embargo, la cobertura de la mayoría de la población se ha logrado bajo condiciones un tanto paradójicas que revelan las limitaciones de las reformas de los gobiernos democráticos: el sector público ha terminado subsidiando al privado. De hecho, el Estado es subsidiario del sector privado en el sentido más llano del término, puesto que no sólo cubre a

⁶ En contraste, en México la afiliación al Seguro Popular es voluntaria.

los pobres que no pueden pagar los seguros de salud privados sino que “recoge” a los individuos cuando ya no son re-dituables para las compañías de seguros que los aseguraron cuando tenían empleo, eran jóvenes y gozaban de buena salud, una vez que se han retirado, son viejos y están enfermos.

Asimismo, es necesario mencionar que casi no se ha hecho nada para mejorar la situación del sistema educativo, la cual provocó la primera crisis social que tuvo que enfrentar la presidencia de Bachelet y que sigue en explosión hasta la fecha. Esto resulta comprensible cuando uno se percata de que Chile gasta únicamente el 0.5% del PIB en educación, uno de los niveles más bajos a nivel mundial, y que las cuotas universitarias representan el 41% del PIB per cápita, unas de las más altas en el mundo (Koschützke, 2012: 20).

El régimen de bienestar en México se vinculaba directamente con las necesidades del PRI; era la forma en que el Estado intercambiaba beneficios por el control de las organizaciones sociales bajo un esquema corporativo. Desde la llegada de los “tecnócratas” al poder y con el consecuente distanciamiento entre el Estado y las organizaciones sociales el Estado benefactor empezó a evolucionar hacia un esquema más universal, sin perder sus rasgos minimalistas. Desde mediados de los años noventa los programas sociales han virado decididamente hacia el asistencialismo (Valencia Lomelí, 2008). El principal programa social, Oportunidades, enfocado a los sectores más pobres, hasta el momento abarca 5 800 000 familias y se complementa con el Seguro Popular, un programa de salud descentralizado, administrado por los estados de la república y financiado con recursos tanto locales como federales. Este programa pretende extender la cobertura de salud a toda la población que no está asegurada por los sistemas públicos tradicionales (IMSS e ISSSTE), pero no ha logrado atraer a la gran mayoría de los trabajadores del sector informal, ya que para afiliarse se verían obligados a contribuir con una cuota, cuyo monto dependería de los

ingresos. De acuerdo con la OCDE, el Seguro Popular ha aumentado la cobertura en salud a cerca del 80% de la población, aunque el gasto público y la infraestructura en esta materia no han crecido en la misma proporción (Bizberg y Martín, 2012). De hecho, según datos de la CEPAL, en el año 2000 había 0.8 camas de hospital por cada 1 000 habitantes en México, y en 2010 la proporción bajó a 0.7; en Brasil había 2.5 en 2005, en Argentina 2.1 en 2010 y en Chile 2.3 (CEPAL, 2011). Por otro lado, el porcentaje del gasto en salud que tiene que ser cubierto por los propios pacientes se ha reducido marginalmente de 51.9 a 49% (Reforma, 2012); en contraste, en Brasil ha descendido a alrededor del 32% (Becerril-Montekio, 2011).

Durante el primer gobierno tecnócrata (1988-1994) los recursos para los programas de asistencia provenían de las privatizaciones de empresas estatales. Desde entonces el gobierno tuvo que empezar a dismantelar el sistema de bienestar corporativo para poder financiarlo, y para esto transformó los sistemas de pensiones de *“pay as you go”* de los trabajadores del sector privado a un sistema de capitalización individual en 1995 y los del sector público en 2007, copiando el modelo chileno que desde 1995 ya estaba siendo cuestionado.

Desde 2003 Brasil y Argentina contrastan ampliamente con los dos casos anteriores, pues sus regímenes de bienestar no fueron modificados radicalmente, sobre todo en el caso de Brasil. El hecho de que las organizaciones obreras hayan sido un actor significativo en este país y que desde el año 2003 gobierne el PT, un partido con raíces en las centrales sindicales –especialmente en la CUT–, no ha significado solamente que los sindicatos hayan sido convocados a discutir asuntos concernientes a la política laboral y social, sino que su presencia y presión han obligado al gobierno a extender el régimen de bienestar.

Brasil no sólo ha evitado reducir su régimen de bienestar sino que incluso ha avanzado hacia su universalización en la

última década. El ejército centralizó el régimen brasileño en 1967 para poder arrebatárle el control a los sindicatos. De esta forma, el Estado benefactor se volvió menos corporativo –y por lo tanto más universalista– sin dejar de ser minimalista y clientelista. Además, Brasil no redujo su gasto en salud y educación, como hizo la mayoría de los países latinoamericanos en los años noventa (Lautier, 2007: 53). Tampoco abandonó el sistema de pensiones de “*pay as you go*” y ni siquiera instituyó un sistema mixto. De hecho, la Constitución de 1988, puesta en marcha con una muy activa participación de la sociedad civil, definió la universalización como una de las principales metas del Estado de bienestar, lo que sirvió para ejercer presión en los gobiernos siguientes para expandir las políticas sociales. Esto se cumplió especialmente en el caso del sistema de salud con la creación del sus (Sistema Unificado de Salud) que, basado en el sistema universal británico, el British National Health Service, extendió rápidamente la oferta a servicios de salud gratuitos: en 2003 el 79% de la población usaba regularmente estos servicios y el 57% de las intervenciones eran financiadas por el Estado, el 26% por planes privados –al menos parcialmente– y el 15% por el paciente mismo. En lo referente a la hospitalización, el sus financiaba el 68% de los casos, mientras que los planes privados el 24% (Lautier, 2007: 56-57). El programa más importante de asistencia, Bolsa Familia, se expandió en términos tanto de recursos como de cobertura para alcanzar a casi 50 millones de personas en 2009 (Dowbor, 2009: 194). Además, se ampliaron las pensiones para los trabajadores rurales: desde 1991, 12.8 millones de personas obtienen un salario mínimo.

Otro programa de asistencia social, el BPC (Benefício de Prestação Continuada), cubre a alrededor de 2.7 millones de ancianos o incapacitados de más de 65 años y que habitan un hogar con ingresos menores a un cuarto del salario mínimo (Lautier, 2007: 60-62). Finalmente, Brasil fue el primer país relevante en el mundo en instituir (en 2004) un ingreso bá-

sico de ciudadanía, llamado Renda Básica de Ciudadanía, que se proponía cubrir a todos los brasileños para 2008 y sustituir todos los demás programas de asistencia y de pensiones mínimas (Lautier, 2007: 54). A pesar de que este programa aún no se ha implementado puede aplicarse a él lo que Lautier decía del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) que se otorga a las personas de la tercera edad y a los discapacitados, pero que a diferencia de la Bolsa Família está en la ley, por lo que es un derecho y forma parte de las representaciones colectivas (Lautier, 2007: 35).

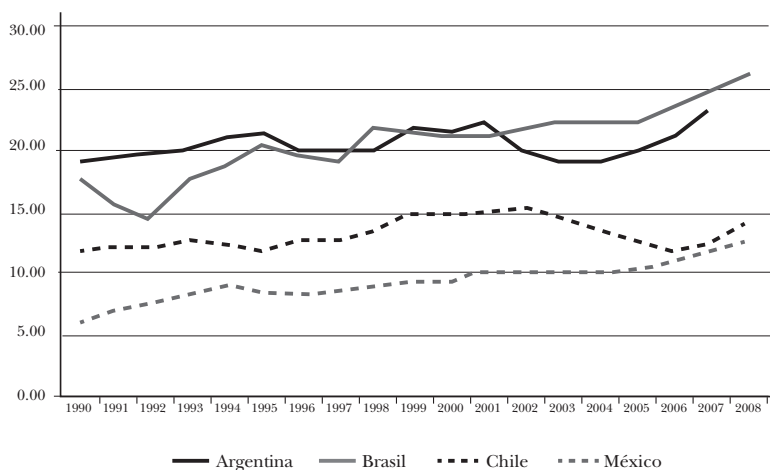
En Argentina tanto Alfonsín como Menem trataron de rescatar las obras sociales que estaban en manos de los sindicatos y concentrarlas en el poder del Estado; aunque el gobierno de Menem sí logró añadir un pilar privado al sistema de pensiones y debilitar así a los sindicatos con sus políticas económicas, éstos todavía controlan las obras sociales. Después de la crisis de 2001 los sindicatos recuperaron fuerza como aliados cruciales del nuevo gobierno de Kirchner (Junto con las organizaciones de piqueteros). Con el apoyo de los sindicatos peronistas este gobierno logró implementar políticas que extendieran la cobertura de los servicios de salud a través de las obras sociales de los trabajadores retirados y que redujeran la proporción de la población que no contara con servicios de salud, con lo que se alcanzó una cobertura del 59% (Mesa-Lago, 2009: 15). Finalmente, en 2008 el gobierno de Fernández renacionalizó los fondos de pensiones que habían sido parcialmente privatizados durante el gobierno de Menem. El gobierno unificó el sistema bajo un régimen de solidaridad controlado por el Estado y eliminó el segmento de capitalización que era administrado por las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) (CEPAL, 2010: 8-9).

En la gráfica 3 se compara el gasto estatal para programas sociales de los cuatro países. Se puede ver cómo en Brasil y Argentina el nivel es mucho más alto que en Chile y México.

Cuadro 3. Relaciones industriales y sistema de bienestar

DIMENSIÓN	BRASIL	ARGENTINA	CHILE	MÉXICO
Densidad sindical, organización y presión	Media	Alta	Baja	Baja
Coordinación Estado-sindicatos	Fuerte	Fuerte	Débil	Fuerte, aunque de control
Política salarial	Crecimiento guiado por el salario	Crecimiento guiado por el salario	Vínculo entre productividad y salarios	Represión salarial
Formalización	Fuerte	Fuerte	Fuerte/ requisitos bajos	Baja
Política social	Tendencia a la universalización/ redistributiva	Tendencia a la universalización/ redistributiva	Cobertura estatal subsidiaria de la seguridad social privada/asistencia	Focalizada/ asistencia
Carácter	Crecimiento del mercado interno/ redistributivo	Crecimiento del mercado interno	Competitividad basada en bajos salarios y bajos costos sociales	Atracción de capital externo con base en salarios y costos sociales bajos

Gráfica 3. Gasto social (% PIB)



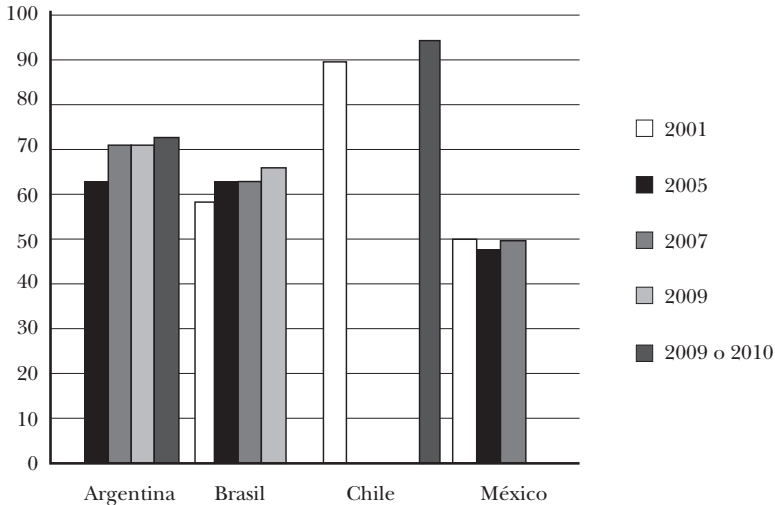
FUENTE: CEPAL, *Base de datos sobre gasto social*, DE, 19 de mayo, 2010.

Además, mientras que el gasto social en Brasil ha ido en aumento desde los años noventa, México empezó con un nivel extremadamente bajo y sigue gastando menos de la mitad que Brasil, aunque en éste el gasto casi se haya duplicado. Los efectos de estas políticas se explican en la gráfica 4, en donde pueden verse diferentes niveles de protección social en los cuatro países. Arriba se han explicado las paradojas de la alta cobertura del caso chileno.

CONCLUSIONES: ¿EXISTE UNA DIVERSIDAD DE CAPITALISMOS EN AMÉRICA LATINA?

En América Latina hemos construido tres tipos de capitalismo sobre la base de una formalización analítica de la orientación económica, las relaciones Estado-economía y la coordinación/presión de los movimientos obreros definida por

Gráfica 4. Cobertura en salud o seguridad social
(porcentaje total de trabajadores)



FUENTE: Elaborada con datos de la OIT, *Panorama laboral 2011*, Lima, OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2011, p. 144. Faltan datos intermedios para Chile, así como los datos de 2009 y 2010 para México.

el sistema de relaciones industriales y el Estado de bienestar de los cuatro países analizados en este libro. En términos de las relaciones industriales y el régimen de bienestar es claro que México y Chile presentan grandes similitudes. En ambos países las organizaciones obreras son débiles y no hay coordinación entre ellas y el Estado o los empresarios, lo que da como resultado la descentralización y el control de los salarios y la política laboral. En el caso de México esto ha conducido a una represión salarial externa que ha derivado en salarios bajos que benefician el modelo de subcontratación; por su parte, los salarios en Chile se fijan a partir de negociaciones contractuales atomizadas que terminan por vincularlos estrictamente con la productividad. El hecho de que en

este país la economía haya crecido continuamente durante los últimos 20 años y, como consecuencia, la productividad haya aumentado significativamente, ha resultado en un lento pero continuo crecimiento salarial.

México tiene una política laboral restrictiva, pues el costo del trabajo es determinante para las exportaciones y crucial para la atracción de inversión extranjera bajo un modelo de subcontratación. La principal preocupación de Chile es el costo total del producto de sus exportaciones, principalmente materias primas con alto contenido de capital, que puede controlarse mediante una política cambiaria que depende de la regulación de la entrada de capital extranjero, aspecto en el que los gobiernos chilenos han sobresalido desde la imposición de restricciones al acceso de capitales a corto plazo, durante los años noventa y principios del siglo XXI, y que ahora se maneja a través de la administración de las reservas extranjeras orientadas a mantener una tasa de cambio competitiva. México tiene un margen menor en este aspecto: en primer lugar las políticas cambiarias son poco efectivas cuando las exportaciones dependen tan fuertemente de las importaciones; en segundo lugar no puede permitirse controlar la inversión extranjera pues la necesita tanto para equilibrar su déficit comercial como para sostener una divisa fuerte que atraiga inversiones frescas y, por último, el sector obrero es muy sensible a las alzas de la tasa de cambio. El efecto negativo obvio de esta situación es que mantener una moneda local sobrevaluada abarata las importaciones, afecta a los productores locales y es responsable del lento crecimiento de la economía mexicana (Ibarra, 2008).

Sumada a las políticas laborales flexibles descritas, una política social asistencial es complementaria a los modelos capitalistas de México y Chile, pues ambos dependen casi exclusivamente de la competitividad internacional de sus economías. En ambos países el régimen de bienestar está casi totalmente focalizado, con orientación asistencialista y

una lógica de mercado (en Chile dicha lógica es llevada al extremo con el subsidio estatal de un sistema de seguridad social y de salud privatizado); lo anterior excluye la desmercantilización y la redistribución. Las políticas salariales, las condiciones laborales y la política social son los aspectos que se privilegian cuando los costos económicos dependen de una lógica que se define sobre la base de la competitividad externa, como sucede en las economías chilena y mexicana.

En contraste, la densidad sindical en Brasil y Argentina es alta y las organizaciones obreras son bastante autónomas y tienen un poder considerable. Esta situación se debe tanto a su papel central dentro del proceso de democratización como a que los respectivos gobiernos se han aliado con ellas o las han elegido como socias (Brasil es gobernado por el PT desde 2002 y el gobierno de Kirchner en Argentina ha reafirmado su alianza con la CGT peronista luego de la grave crisis económica y política de 2001-2002). La fuerza de las organizaciones obreras y su relación con el gobierno en estos países ha resultado en una desviación de las políticas laborales y de asistencia previas, así como en una tendencia a universalizar el Estado de bienestar. Por otro lado, las políticas sociales y salariales expansivas son complementarias a la orientación de la economía hacia el mercado interno.

La presencia de un movimiento obrero relativamente fuerte y la coordinación entre sindicatos y Estado han promovido una mayor intervención estatal en la economía, y esto define la segunda característica determinante de los diferentes tipos de capitalismo en América Latina. En contraste, cuando los actores sociales son débiles el Estado lo es también; por ello en la mayoría de los países latinoamericanos el Estado se ha construido en gran medida sobre la base de los actores sociales, especialmente el sector obrero.

Mientras que en México y Chile el Estado ha reducido su intervención económica, en Brasil promueve activamente ciertos sectores productivos a través de su banca de des-

arrollo (BNDES) y de políticas sociales. Después de la crisis de 2001-2002 Argentina pasó de una economía muy abierta sin intervención estatal a un modelo similar al de Brasil. No está claro si este modelo sobrevivirá un futuro cambio de gobierno, como sucedió ya en Brasil (de Cardoso a Lula), debido a la dependencia del liderazgo de sus dos últimos presidentes dentro de un sistema político muy desestructurado (Aziz, 2011). Aunque tanto la intervención estatal como la coordinación entre Estado, trabajo y empresarios estén lejos de las que existen en los tipos de capitalismo de algunos países de Europa continental, ambas son igualmente complementarias con la orientación general de la economía y su forma de articulación con la economía internacional.

Finalmente, el hecho de que las economías de México y Chile estén guiadas por el mercado externo y acompañadas por un repliegue estatal, mientras que las de Brasil y Argentina lo estén por el mercado interno y la intervención activa del Estado, define el carácter de la articulación de cada una con la economía internacional. Por lo tanto, mientras que en Brasil y Argentina el Estado impulsa políticas que resguardan el mercado interno de las fluctuaciones de la economía internacional mediante el control temporal de las inversiones de portafolio de corto plazo, al imponer controles transitorios a las importaciones y al tratar de mantener el tipo de cambio a un nivel que no afecte su industria (aunque no siempre lo logre), en México el Estado no impone ninguno de estos límites, en parte porque van en contra del proyecto económico de los gobiernos en turno desde mediados de los años ochenta y en parte porque las reglas del TLCAN se lo prohíben. En México la articulación internacional (básicamente con Estados Unidos, pero no exclusivamente) de la base productiva de la economía mexicana requiere una política laboral que ejerza un control restrictivo sobre los salarios y una política social definida como una red de seguridad. Aunque existen sectores de la economía con salarios altos, el

modelo económico dominante requiere salarios bajos, pues está basado en la atracción de inversiones extranjeras hacia los ramos productivos con alta concentración de mano de obra; esto hace que el salario cobre mayor importancia como elemento de competitividad de una economía exportadora que como componente del mercado interno. La única posibilidad para escapar de esta situación sería la integración vertical de la industria a través de la incorporación de productores nacionales a la industria exportadora, algo que los últimos cuatro gobiernos creyeron que sucedería espontáneamente a través del mercado. Por lo tanto, hemos considerado que mientras Brasil (y Argentina) parecen estar en el camino hacia la consolidación de un *capitalismo orientado por el Estado y guiado por el mercado interno*, México ha construido un *capitalismo de subcontratación internacional* desarticulado, o bien articulado externamente.

Aunque Chile ha seguido una trayectoria similar a la de México en lo que respecta a la orientación externa de la economía y a las políticas laborales y sociales, el Estado chileno, a diferencia del mexicano, ha aplicado una serie de medidas en su relación con la economía internacional, si bien de manera defensiva más que proactiva. A pesar de que este país ha seguido un modelo de desarrollo guiado por las exportaciones, desde el golpe militar se ha desviado en algunos momentos de las economías de mercado plenamente liberales. Durante mediados de los años ochenta, después del colapso del modelo liberal-monetarista, el Estado empezó a incrementar su intervención en la economía. Hasta la década de los años noventa este modelo económico, complementado por un modelo social liberal-asistencial tanto en sus políticas laborales como sociales, se caracterizó por la privatización total del sistema de pensiones, el intento por privatizar los servicios de salud y una ley laboral muy restrictiva. Aunque los gobiernos democráticos no modificaron el modelo económico, sí ajustaron las políticas laborales y sociales para vol-

verlas menos injustas, sin modificar su carácter liberal. Los gobiernos democráticos chilenos modificaron las políticas liberales para compensar las lagunas legales creadas por las reformas de los años ochenta. Por otro lado, los gobiernos chilenos implementaron frente a la economía internacional una política defensiva que hasta cierto punto reguló el acceso de capital especulativo, impuso medidas para mantener un tipo de cambio competitivo y construyó una reserva de divisas extranjeras a partir de las exportaciones de cobre con miras a implementar políticas contracíclicas. Finalmente, el país ha firmado numerosos tratados de libre comercio para diversificar sus exportaciones y no depender de uno o unos cuantos países, en contraste con Brasil, que tiene una política proactiva y está tratando de imponer su propio modelo de integración a la economía internacional.

En contraste también con el modelo mexicano de integración dependiente y pasiva hacia la economía internacional y su dependencia acumulada frente a un solo mercado, Chile parece estar defendiendo una integración al mercado mundial que hemos llamado *capitalismo regulado por el Estado y guiado por las exportaciones*.⁷ Finalmente, ambos países difieren en tamaño. Mientras un país pequeño, de 17 millones de habitantes, puede basar su desarrollo exclusivamente en las exportaciones (como los países europeos pequeños), un país grande como México, con más de 110 millones de habitantes, simplemente no puede hacerlo; está obligado a depender de su mercado interno para el crecimiento. Sin embargo, Chile no será capaz de aumentar considerablemente su riqueza y redistribuirla (como lo hacen los países socialdemócratas eu-

⁷ La intervención del Estado en el caso de Chile ha llevado a discrepancias importantes. La mayoría de los autores consideran que el Estado está prácticamente ausente en este país; sin embargo, yo considero, junto con otros autores (Rodrik, 2010; Miotti, Quenan y Torija, 2012; Boyer, 2009), que el Estado chileno tiene una presencia mayor a la que generalmente se le atribuye.

ropeos) si no añade valor a lo que exporta y continúa exportando recursos naturales con poco valor agregado.

En el caso de Argentina, la devaluación de 2001 generó un cambio en los precios del sector manufacturero que, junto con el incremento de la demanda externa por las materias primas que exporta, ha suavizado sensiblemente las restricciones externas sobre el tipo de cambio que tradicionalmente ha enfrentado, y que también ha promovido la sustitución de importaciones. Por otro lado, desde 2003 los gobiernos de Kirchner y de Fernández han reorientado efectivamente las políticas laboral y social en respuesta a la creciente presión social (piqueteros y sindicatos peronistas) y a su determinación de estimular la reindustrialización. Aunque según algunos analistas esto ha marcado una transformación significativa del patrón de desarrollo, Boyer y otros consideran que Argentina no ha sido capaz de modificar sustancialmente su estructura productiva y de inversión ni su modelo de acumulación, que aún está basado en los recursos naturales (Fernández Bugna y Porta, 2008: 223). Por lo tanto, a pesar de que los últimos dos gobiernos han intentado decididamente imponer un crecimiento guiado por el mercado interno, Argentina sigue debatiéndose entre dos tipos distintos de capitalismo, como lo ha hecho tradicionalmente.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Guillermo (2007), "La reforma del seguro social de salud argentino", en Viviane Brachet-Márquez (ed.), *Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México (1980-2000)*, México, El Colegio de México, pp. 98-99.
- Álvarez, R., C. Bravo-Ortega y L. Navarro (2011), "Innovación, investigación, desarrollo y productividad en Chile" *Revista de la CEPAL*, 104: 141-166, agosto.
- Amable, Bruno (2005), *Les cinq capitalismes*, París, Éditions du Seuil.

- Arza, V. (2011), "El Mercosur como plataforma de exportación para la industria automotriz", *Revista de la CEPAL*, 104: 139-164, agosto.
- Aziz, Alberto (2011), "¿Democracias diferentes?: México, Brasil y Argentina", manuscrito, CIESAS.
- Barba, Carlos (2007), "Claroscuros de la reforma social en México y América Latina", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 13(39).
- Barrera, Manuel (1994), "Política de ajuste y proceso de democratización en Chile: sus efectos sobre los trabajadores", *Revista Mexicana de Sociología*, 56(1): 105-129.
- Becarria, Luis y Salvador Marconi (eds.) (2010), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*, Santiago, Naciones Unidas.
- Becerril-Montekio, Victor (2011), "Sistema de salud de Brasil", *Salud Pública de México*, 53(2): 120-131.
- Becker, U. (2011), "Comparing institutional change in the BRICS and Central European political economies. Theoretical considerations and first empirical results", texto presentado en la Reunión Anual de la SASE, Madrid, junio, pp. 1-31.
- Beckerman, M. y C. Rikap (2011), "Integración regional y diversificación de exportaciones en el Mercosur: el caso de Argentina y Brasil", *Revista de la CEPAL*, 104: 169-191, agosto.
- Bensusán, Graciela (2008), "Regulaciones laborales, calidad de los empleos, modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano", en *Cuaderno de la CEPAL*, México, CEPAL.
- (2010), "Políticas laborales en América Latina: orientaciones, alcances y resultados", ponencia presentada en CEISAL, Toulouse, 2 de julio, pp. 1-60.
- Bensusán, Graciela y Juan Carlos Moreno-Brid (2012), "La interacción de las políticas macroeconómicas y laborales: continuidades y rupturas", en Giovanna Valenti (coord.), *América Latina. En los albores del siglo xx*, tomo 2, *Aspectos sociales y políticos*, México, Flasco, pp. 145-180.
- Bizberg, Ilán (2004), "Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindica-

- lismo”, en Carlos Alba e Ilán Bizberg (eds.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México.
- (2011), “The global economic crisis as disclosure of different types of capitalism”, *Swiss Journal of Sociology/World Society Studies*, vol. 37, núm. 2, pp. 321-329.
- Bizberg, Ilán y Bruno Théret (2012), “Pourquoi le Brésil et non l’Argentine et encore moins le Mexique, peut-il être considéré comme un pays (ré)émergent ? Quelques éléments de réponse”, *La Revue de la Régulation*, 11, primer semestre.
- Bizberg, Ilán y Martin Scott (2012), *El estado de bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México.
- Blecker, R. y G. Esquivel (2010), “NAFTA, Trade, and Development”, *Economic Alternatives*, Center for the U.S.-Mexican Studies, UC San Diego, pp. 1-41.
- Boschi, Renato y Flavio Gaitán (2009), “Empresas, capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile”, disponible en <http://neic.iuperj.br/textos/renato-wkshp-niteroi.pdf>, consultado el 11 de enero de 2011.
- Boyer, Robert (2005), “How and why capitalisms differ”, *Economy and Society*, 34(4): 509-557.
- (2009), “Formes de capitalisme et crise financière en pays émergents”, manuscrito presentado en la conferencia Dimensions sociopolitiques et économiques de la crise dans les pays émergents. Approche pluridisciplinaire et comparative à partir du Mexique, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Canelo, Paula (2009), “La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976–1981)”, en Alfredo Pucciarelli (ed.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última Dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cardoso, A. y J. Gindin (2009), “Industrial and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared”, Oficina Internacional del Trabajo, documento de trabajo 5, Ginebra, pp. 1-94.
- Carneiro, Â. M. y R. Veras de Oliveira (2010), “O sindicalismo na

- era Lula: entre paradoxos e novas perspectivas”, trabajo presentado en el VI Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia do Trabalho, México, 16-22 de abril, pp. 1-24.
- Centro de Relaciones Laborales, Trabajo y Diálogo Social (2007), “Desarrollo del Mercado de Trabajo en Chile: Empleo, productividad, relaciones laborales y diálogo social. Antecedentes para la elaboración de Propuestas Sindicales. Énfasis en el Sector MIPE”, Santiago, abril, pp. 1-34.
- CEPAL (2010), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009*, Santiago, Naciones Unidas.
- (2011), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Dedecca, C. S. (2010), “População e Trabalho no Brasil, oportunidades e desafios”, ensayo realizado para la X Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México de la Sociedad Mexicana de Demografía, México, 3-6 de noviembre, pp. 1-20.
- Delamata, Gabriela (2008), “Luchas sociales, gobierno y Estado durante la presidencia de Néstor Kirchner”, en Maria Regina Soares de Lima (ed.), *Desempenho de Governos Progressista no Cone Sul: Agendas alternativas ao Neoliberalismo*, Río de Janeiro, Edições IUPERJ.
- Dowbor, Ladislau (2009), “La crisis no es sólo económica. Reflexiones globales y algunos apuntes sobre Brasil”, *Nueva Sociedad*, 224.
- Dussel Peters, E. (2006), “Hacia una política de competitividad en México”, *Economía UNAM*, 3(9).
- Ensigna, J. (2005), “Sindicalismo en el Chile de hoy”, *Fes-Actual*, Santiago de Chile, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/08515.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2014.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Etchemendy, S. y R. B. Collier (2007), “Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)”, *Politics & Society*, 7(3): 363-401.
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy. States and industrial transformation*, Princeton, Princeton University Press.

- Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta (2008), “El crecimiento reciente de la industria Argentina: nuevo régimen sin cambio estructural”, en Maria Regina Soares de Lima (ed.), *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas alternativas ao Neoliberalismo* Río de Janeiro, Edições IUPERJ.
- Ffrench-Davis, R. (2003), “Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad”, *Nueva Sociedad*, 183: 70-90, enero-febrero.
- (2008), *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Reformas y políticas económicas desde 1973*, Santiago, J.C. Sáez Editor.
- (2010), “Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe”, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina, pp. 1-23.
- FMI (2010), *World Economic Outlook (WEO), Recovery, Risk, and Rebalancing*, Washington, D.C., octubre.
- Gasparini, L. y N. Lustig (2011), “The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America”, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, documento de trabajo núm. 118, Universidad de la Plata, pp. 1-27.
- Gazol Sánchez, A. (2004), “Diez años del TLCAN: una visión al futuro”, *Economía UNAM*, 1 (3): 1-29, septiembre.
- Grindin, J. (2008), “Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina. Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37): 351-375, abril-junio.
- Groisman, F. (2011), “Argentina: los hogares y los cambios en el mercado laboral (2004-2009)”, *Revista de la CEPAL*, 104: 81-102, agosto.
- Hall, P. A. y D. Soskice (eds.) (2001), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Hermann, Jennifer (2005a), “Reformas, endividamiento externo e o ‘milagre’ econômico”, en Fabio Giambiagi, André Villela *et al.* (eds.), *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*, São Paulo, Campus.
- Hermann, Jennifer (2005b), “Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Exter-

- na (1974-1984)", en Fabio Giambiagi, André Villela *et al.* (eds.), *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*, São Paulo, Campus.
- Herrera, G. y A. Tavosnanska (2011), "La industria argentina a comienzos del siglo XXI", *Revista de la CEPAL*, 104: 103-122, agosto.
- Hochstetler, K. y A. Montero (2011), "Inertial statism and the new developmentist State in Brazil", texto presentado en la Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Francisco, mayo, pp. 23-26.
- Ibarra, C. (2008), "La paradoja del crecimiento lento de México", *Revista de la CEPAL*, 95, agosto.
- (2011), "México: la maquila, el desajuste monetario y el crecimiento impulsado por las exportaciones", *Revista de la CEPAL*, 104: 199-215, agosto.
- Kay, Cristóbal (2002), "Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialization and development", *Third World Quarterly*, 23(6): 1 073-1 102.
- Koschtütze, Alberto (2012), "Chile frente a sí mismo. Los límites del fundamentalismo de mercado y las protestas estudiantiles", *Nueva Sociedad*, 237, enero-febrero.
- Langellier, Jean-Pierre (2010), "Le Brésil tente de contrôler l'envolée de sa croissance", *Le Monde*, disponible en http://www.lemonde.fr/economie/article/2010/05/24/le-bresil-tente-de-controler-l-envolee-de-sa-croissance_1362203_3234.html, consultado el 24 de mayo de 2010.
- Lautier, Bruno (2007), "Les politiques sociales au Brésil durant le gouvernement de Lula : aumône d'Etat ou droits sociaux ?", *Problèmes d'Amérique latine*, 63: 51-76.
- Lawrence, Sophia e Ishikawa Junko (2005), "Trade union membership and collective bargaining coverage: Statistical concepts, methods and findings", International Labor Office, documento de trabajo núm. 59, Ginebra.
- López-Calva, L. y N. Lustig (2010), "Declining Latin American inequality: Market forces or state action?", disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5148>, consultado el 13 de agosto de 2010.

- Manrique, C. (2007), “Banca de desarrollo en México: un futuro necesario”, en J. L. Calva (ed.), *Agenda para el desarrollo*, vol. 6, *Financiamiento del crecimiento económico*, México, Porrúa-UNAM, pp. 100-116.
- Marques-Pereira, Jaime y Bruno Théret (2004), “Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México”, en Carlos Alba e Ilán Bizberg (eds.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México.
- Marshall, A. y L. Parelman (2008), “Estrategias de afiliación en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, 4(189): 3-30, abril-junio.
- Mesa-Lago, Carmelo (2009), “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas”, *Serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2010), *Changing Social Security in Latin America. Towards alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Miotti, E. L., C. Quenan y E. Torija (2012), “Continuités et ruptures dans l’accumulation et la régulation en Amérique latine dans les années 2000: le cas de l’Argentine, du Brésil et du Chili”, *Revue de la Régulation*, 11, primavera.
- Moreno-Brid, J. C., J. E. Pardinas y J. Ros (2009), “Economic development and social policies in Mexico”, *Economy and Society*, 38(1): 154-176, febrero.
- Munck, Ronaldo (2004), “Introduction”, *Latin American Perspectives*, 31(4): 3-20.
- Notaro, J. (2010), “Los sistemas de relaciones laborales. Un enfoque macrosocial desde el Cono Sur de América Latina”, Instituto de Economía, serie de documentos de trabajo DT 4/10, pp. 1-50.
- Novick, M. (1997), “Una mirada integradora de las relaciones entre empresas y competencias laborales en América Latina”, en M. Novick y M. Gallart (eds.), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales: ¿homogeneidad o segmentación?* Montevideo, Cinterfor-OIT-CIID-CENEP, pp. 15-48.

- Novick, Marta, Miguel Lengyel y Marianele Sarabia (2009), "De la protección laboral a la vulnerabilidad social. Reformas neoliberales en la Argentina", *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3): 257-275.
- Ocampo, J.A. (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anti-cíclicas y transformación productiva", *Revista de la CEPAL*, 104: 7-35, agosto.
- OIT (2008), "Evolución de los salarios en América Latina 1995-2006", Santiago, OIT, octubre, pp. 1-37.
- OIT (2009), "Seguro de desempleo en tiempos de crisis. Trabajo", *Revista de la OIT*, 67.
- Palma, José Gabriel (2005), "The seven main 'stylized facts' of the Mexican economy since trade liberalization and NAFTA", *Industrial and Corporate Change*, 14(6): 941-991.
- Palomino, Héctor (2000), "Los sindicatos en la Argentina contemporánea", *Nueva Sociedad*, 169(4): 121-134.
- Palomino, Héctor y David Trajtemberg (2006), "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina", *Revista de Trabajo*, 2(3): 47-68.
- Puyana, Alicia y José Romero (2009), *México. De la crisis de la deuda al estancamiento económico*, México, El Colegio de México.
- Quenan, C. y S. Velut (eds.) (2011), *Les enjeux du développement en Amérique latine. Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*, París, Institut des Amériques-Agence Française de Développement.
- Rapoport, Mario *et al.* (2005), *Historia económica, política y social de la Argentina*, Córdoba, Ediciones Macchi.
- Reforma (2012), 28 de agosto, p. 2.
- Riesco, M. (2009), "El modelo social chileno comienza a cambiar", *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3): 311-330.
- Rodrik, Dani, "The Return of Industrial Policy", *Project Syndicate*, 12 de abril, disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/English>, consultado el 3 de marzo de 2013.
- Salama, P. (2010), "Forces et Faiblesses de l'Argentine, du Brésil

- et du Mexique”, en P. Hugon y P. Salama (eds.), *Les Suds dans la crise, Revue Tiers Monde*, París, pp. 99-125.
- (2011), “ ‘Mystère’, ‘Surprise’, ‘Reproche à la Théorie Economique’, que penser de l’évolution du partage du revenu dans les économies semi-industrialisées Latino-américaines?”, Workshop on New Developmentalism and Structuralist Development Macroeconomics, agosto 15-16, São Paulo, pp. 1-23.
- Sallum Jr., Brasília (2010), “El Brasil en la ‘pos-transición’: la institucionalización de una nueva forma de Estado”, en Ilán Bizberg, (ed.), *México en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis?*, México, El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer.
- Santana, Carlos H.V. (2011), “Conjuntura crítica, legados institucionais e comunidades epistêmicas: limites e possibilidades de uma agenda de desenvolvimento no Brasil”, en R. Boschi (ed.), *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Schneider, Ben Ross y David Soskice (2009), “Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems”, *Economy and Society*, 38(1): 17-52.
- Sikkink, K.A. (1988), *Developmentalism and democracy: ideas, institutions and economic policy making in Brazil and Argentina 1954-1962*, tesis de doctorado, Nueva York, Columbia University.
- Silva, Eduardo (2007), “The Import Substitution Model: Chile in Comparative Perspective”, *Latin American Perspectives*, 34(3): 67-90.
- Svampa, M. y S. Pereyra (2004), “La experiencia piquetera: Dimensiones y desafíos de las organizaciones de desocupados en Argentina”, *Revista Soc. Bra. Economía Política*, 15: 88-110, diciembre.
- Théret, Bruno (2002), *Protection Sociale et Fédéralisme. L’Europe dans le miroir de l’Amérique du Nord*, Montréal, Presse de l’Université de Montréal-Peter Lang.
- Valencia Lomelí, E. (2008), “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América latina. Un balance: aportes, límites y debates”, *Annual Review of Sociology*, 34.

- Von Mettenheim, Kurt (2006), "From the economics of politics to the politics of monetary policy in Brazil", en Lourdes Sola y Laurence Whitehead (eds.), *Statecraftong Monetary Authority. Democracy and Financial Order in Brazil*, Oxford, University of Oxford Press, pp. 325-358.
- Wylde, Christopher (2010), "Argentina, Kirchnerismo, and Neodesarrollismo: Argentine Political Economy under the Administration of Nestor Kirchner 2003-2007", documento de trabajo núm. 44, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO, abril.
- Zapata, Francisco (1992), "Transición democrática y sindicalismo en Chile", *Foro Internacional*, 32(5): 703-721.

II. LAS COALICIONES SOCIOPOLÍTICAS Y LAS TRAYECTORIAS DE LOS CAPITALISMOS LATINOAMERICANOS

ILÁN BIZBERG Y BRUNO THÉRET

INTRODUCCIÓN

Argentina, Brasil y México han tenido modelos de formación específicos para sus estados y su unidad nacional, determinantes en las relaciones Estado/economía y que aún se manifiestan y los inscriben en distintas trayectorias políticas y económicas de largo plazo. Incluso si analizamos desde una perspectiva histórica, sin remontarnos más allá del siglo xx, la comparación valida el principio braudeliano según el cual las relaciones Estado/economía o Estado/capitalismo pueden ser favorables, neutras o desfavorables para el desarrollo (Braudel, 1979). Brasil, comparado con Argentina y México en el periodo de ajuste neoliberal, demuestra que el retroceso del Estado puede ser desfavorable para el desarrollo económico. Por el contrario México y, sobre todo, Argentina –comparados con Brasil durante el periodo anterior al modelo económico de la sustitución de importaciones (isi) que fue sostenido mediante una fuerte intervención estatal– demuestran que la intervención no es necesariamente favorable *ipso facto*. Todo depende del contexto social, de las formas del Estado, de su modelo de articulación con la eco-

nomía de mercado, de los pactos sociales y de las coaliciones en el poder que conforman concretamente dicha articulación. Ahora bien, todos estos elementos difieren de un país a otro, por lo que puede hablarse de una diversidad de capitalismo latinoamericanos.

Parece, entonces, que la diversidad de los capitalismos debe estudiarse con base en una jerarquía de tres niveles o escalas geográficas. Para empezar, existe una distinción estructural entre el capitalismo desarrollado y el capitalismo periférico; este último se caracteriza por tener un bajo nivel de integración social de la población en la economía y por la falta de acceso generalizado y reglamentado a un empleo remunerado (formal), a la moneda y al consumo. La integración social en la periferia se ha visto restringida por un sistema de protección social que tiene como objetivo central regular la pobreza y asegurar su perpetuación conforme a los intereses de las clases dominantes, bien asentadas en sus posiciones privilegiadas.¹ La permanencia durante un largo periodo de tiempo de esta especie periférica de capitalismo lleva a que éste sea considerado un modelo coherente en donde generalmente se observa tanto la debilidad de las monedas nacionales de los países periféricos como los altos grados de desigualdad reinantes. El aislamiento de estos países dentro del subdesarrollo resulta de dichas desigualdades y de la pobreza estructural, que limitan la extensión de las re-

¹ Una concepción de la protección social como protección de la sociedad, y no sólo de la vida de los individuos contra los riesgos en el trabajo y en la vida, conduce a esta idea. Proviene del fracaso de los intentos por analizar los países capitalistas periféricos utilizando los tipos ideales comparativos del Estado social y de los sistemas nacionales de protección social construidos por los países capitalistas centrales; en los capitalismos periféricos el Estado social no está *de facto* dotado prioritariamente de una misión de protección de la vida de todos los ciudadanos, sino más bien de mantener dentro de los límites de su sostenibilidad social una pobreza funcional para el modo de acumulación económica y la dominación social prevalente.

laciones capitalistas comerciales y van a la par de una débil potencia del Estado y de la moneda que ratifica, e incluso “garantiza”, las desigualdades. En efecto, debe insistirse sobre el hecho de que, en forma contraria a la visión liberal, que pretende que un Estado eficiente sea un Estado mínimo, la débil presión fiscal que distingue estructuralmente a los capitalismos periféricos de los capitalismos desarrollados es un indicio mayor de su subdesarrollo.

Dicho esto, es necesario considerar la diversidad que existe dentro de la periferia, de la misma forma que se hace con los capitalismos desarrollados. Esta diversidad puede proyectarse en dos escalas: la de los grandes conjuntos regionales que comparten rasgos históricos, geográficos y geopolíticos y la diversidad interna de dichos conjuntos regionales. De esta forma, los capitalismos latinoamericanos se distinguen en bloque de otras formas de capitalismo periférico observadas principalmente en Asia. Los tres países de América Latina que aquí se comparan tienen grados de desigualdad relativamente cercanos que se encuentran entre los más elevados del mundo (Gasparini y Lustig, 2011),² además de que comparten una historia común que es la de su colonización por parte de la península Ibérica (Schrank, 2009; Etchemendy, 2009). Por lo tanto, ni siquiera entre los países de la región latinoamericana podría considerarse la existencia de un tipo único, como buscamos demostrar en este capítulo. Por esto, no nos ha parecido necesario *a priori* entrar en consideraciones sobre las diferencias entre las desigualdades sociales en estos tres países, lo cual no excluye la posible necesidad de regresar a dicho punto en caso de que debamos cuestionarnos sobre una posible bifurcación de alguno de ellos hacia

² Sólo Venezuela y Uruguay tienen índices de Gini del orden de los que prevalecen en Asia. Cuba es el país de América Latina en donde las desigualdades son más bajas, del orden de las que prevalecen en los países desarrollados del centro capitalista (Frankema, 2009).

un tipo de capitalismo desarrollado. En la conclusión regresaremos sobre esta cuestión de la diversidad de capitalismos periféricos y de sus diferentes capacidades para emerger –según la ocasión– como capitalismos centrales.

Con este fin, en este capítulo examinamos en qué medida y de qué manera en los tres países considerados las configuraciones sociopolíticas y económicas que existían durante el periodo de la sustitución de importaciones se han transformado en nuevas configuraciones coherentes frente a la globalización y a los procesos de integración regional. Buscamos dar más cabida a la acción colectiva y a las fuerzas políticas “vivas” que a sus formas “muertas”, cristalizadas en instituciones y organizaciones. Esto implica la traducción de los conceptos abstractos que privilegia la economía en categorías políticas intermediarias entre el nivel conceptual y el sentido común de los actores. Con esta perspectiva, en la primera parte del capítulo, en donde abordamos las coaliciones sociopolíticas que han conformado las trayectorias económicas de los tres países que comparamos, dejamos implícitas las nociones más abstractas de los bloques hegemónicos y los pactos institucionalizados. Asimismo, en la segunda parte, en donde mostramos las modalidades de acción de dichas coaliciones y su impacto sobre las formas de sindicalismo y las relaciones industriales primero, y luego sobre las instituciones monetarias y financieras, pretendemos solamente caracterizar en los tres países la diversidad de las configuraciones de la relación salarial y del régimen monetario, considerados aquí esencialmente como relaciones políticas entre fuerzas sociales en conflicto. En fin, en la tercera parte, en donde examinamos los modos de inscripción de las coaliciones sociopolíticas dentro de la estructura del Estado según el nivel de su relación con la economía y de su organización propia, no nos referimos al Estado como una abstracción de la realidad sino más bien como un conjunto de políticas públicas que forman parte de un “Estado en acción” (Jobert y Muller, 1987).

LAS COALICIONES SOCIOPOLÍTICAS DOMINANTES

En vista del modelo de las prácticas sociales, la inserción del Estado en las relaciones económicas, así como su recíproco, la inserción de los intereses económicos en el orden político, no se comprenden más que en referencia a una coalición política dominante de actores sociales que puede ser más o menos favorable al desarrollo económico y al progreso social. Las características y la extensión de dichas coaliciones son diferentes según el país y la composición de las élites económicas, el grado de concentración de las actividades económicas, el nivel de apoyo recibido por el Estado, su autonomía en relación con él, su relación con los sectores populares y el grado de reconocimiento de su representatividad por parte del sistema político.

Argentina

Argentina estuvo dominada desde la segunda mitad del siglo XIX y hasta la llegada del peronismo en 1948 por la oligarquía de los productores ganaderos y de cereales que monopolizaban las mejores tierras (Teichman, 1982: 48; Rapoport *et al.*, 2005: 178). La economía controlada por esta oligarquía, de orientación netamente librecambista, dependía de la exportación de cuero, lana, carne y granos, esencialmente hacia Gran Bretaña, así como de las importaciones de productos industriales de consumo provenientes de dicho país. El predominio de estos intereses económicos tuvo como consecuencia el bloqueo de otras inversiones, como las de la industria minera y manufacturera, ya que los intereses agroalimentarios temían que un desarrollo de la industria manufacturera pusiera en peligro sus relaciones privilegiadas con Inglaterra. Las élites agroexportadoras en Argentina se opusieron de forma permanente a la diversificación de la

economía del país y las respaldaba en esta vía el rápido enriquecimiento del país durante la Bella Época (hasta 1913).³

Esta oligarquía comenzó a declinar a partir de la primera Guerra Mundial y dicho declive se acentuó con la crisis de 1929 (Taylor, 1992: 911; Di Tella y Zymelman, 1967). El surgimiento de Estados Unidos como productor de bienes alimenticios representó un obstáculo importante para la continuación de la expansión del país sobre la única base de las exportaciones de carne, lana y granos, pues a la oligarquía agroexportadora le resultó difícil entablar con el nuevo centro de la economía mundial relaciones similares a las que tenía con Gran Bretaña (Teichman, 1982: 63). Además, dichas élites, que buscaban ganancias a corto plazo, fueron poco proclives a modernizar sus medios de producción. Esta debilidad de la inversión está ligada al hecho de que, al menos hasta 1914, la propiedad del suelo estaba muy concentrada, y a que la producción era llevada a cabo principalmente por migrantes temporales –al no haber acceso a la ciudadanía (Botana, 1993: 249)– que rentaban la tierra a los grandes propietarios.⁴ Las élites propietarias estaban más interesadas

³ “Desde 1913 la razón del ingreso per cápita de Argentina con respecto al promedio de la OCDE ha divergido constantemente a la baja y alejándose de la paridad” (Taylor, 1992: 911). Hay un debate entre diferentes apuestas ideológicas frente a la fecha del inicio de dicho declive, pues ubicarlo en la década de 1930 (Díaz-Alejandro, 1975) permite imputar el fracaso del modelo agroexportador a la adopción de la ISI por parte del peronismo en el periodo de la posguerra (Taylor, 1992: 908-909). De hecho, existe una concordancia poco subrayada entre el punto alto del modelo agroexportador y el impulso democrático (asociado con “un crecimiento explosivo de la sociedad civil principalmente formada por inmigrantes”, Botana, 1993: 250) aprobada por las reformas electorales de 1912 y 1914 y la llegada al poder de la Unión Cívica Radical en 1916.

⁴ El freno al desarrollo en este caso no se debe únicamente a que los derechos de propiedad no hayan estado asegurados (tesis liberal neoinstitucional) sino más bien a la estructura concentrada de su distribución. Se encuentra aquí el problema clásico analizado por Marx, con base en los

en extender la cultura hacia las tierras vírgenes, hacia la agricultura extensiva que ofrecía ganancias inmediatas con poca inversión. Pero los bajos niveles de inversión también eran consecuencia de la situación de un mercado de trabajo en donde los salarios decrecían en razón de una mayor flexibilidad de la mano de obra, habida cuenta de una inmigración masiva que reducía la motivación para utilizar tecnologías ahorradoras de mano de obra (Adelman, 1992: 297-298).

Una característica de la coalición dominante propia del periodo del federalismo liberal-oligárquico argentino es que, puesto que estaba muy restringida, su carácter defensivo se acentuó demasiado, en especial cuando se enfrentó a fuertes intereses que amenazaban su hegemonía. El desarrollo de la industria argentina y de la clase obrera durante la primera parte del siglo xx, hasta la crisis de entreguerras, se hizo con base en la dinámica del sector externo, que se tradujo en efecto en el surgimiento de una coalición opuesta apoyada por la llegada al poder de la Unión Cívica Radical (UCR) y las presidencias de H. Yrigoyen. A partir de 1929 la situación social se agravó con la crisis, después evidente, del modelo agroexportador; la oligarquía liberal adoptó entonces una postura reaccionaria y represiva, cercana a la que Barrington Moore consideraba característica de la mayoría de los intereses agrarios en el mundo.⁵ El carácter defensivo de la clase dominante tuvo como consecuencia que la clase obrera argentina, la más desarrollada del continente, fuera también la que menos derechos políticos y sociales tuviera. Esto lo ilustra el hecho de que la oligarquía se atrincheró fuera de la vida partidista a partir de principios del siglo xx; desde

economistas clásicos, de la contradicción entre la propiedad territorial y el capitalismo.

⁵ Así, en 1930 H. Yrigoyen, elegido presidente en 1928 con más del 57% de los votos y que aparecía entonces como portador de un giro en la coalición liberal y de la llegada de una sociedad más democrática, fue derrocado por un golpe de Estado militar (Botana, 1993: 252-253).

entonces ha actuado como detentora de un derecho de veto más que como un actor político en sí (Portantiero, 1982: 23-29).

El peronismo que se reafirma en la posguerra responde a las reivindicaciones de la clase obrera en materia de derechos políticos y sociales: impone una expansión de los salarios de los obreros y distribuye ventajas sociales para los trabajadores sindicalizados, lo que le permite llevar a cabo una política de cooptación del sindicalismo y de marginalización de los líderes sindicales comunistas. El peronismo estuvo acompañado también de una perspectiva económica: la protección que benefició a la industria de bienes de consumo, la expansión del crédito y la constitución de un mercado interno basado en el alza de los salarios y de las prestaciones sociales a los trabajadores. El aumento del consumo interno de productos alimenticios fue a la par de los controles de precios y de las tasas de cambio que favorecían el consumo a costa de la exportación de dichos productos (Teichman, 1982: 63).

Así, el sector económico predominante durante casi un siglo en Argentina se enfrentó a una crisis de su capacidad competitiva frente al exterior y a una pérdida de hegemonía económica y social hacia el interior. De ahí su radicalización política y la polarización de la sociedad argentina. La forma de dominación económica asociada con la dominación política de la oligarquía agroexportadora se volvió cada vez menos viable, y ésta apeló entonces a métodos cada vez más represivos para mantener su dominio exclusivo sobre las fuerzas sociales que, por el hecho de tener acceso a derechos políticos, podían ahora reivindicar una reorientación de la estrategia económica del país.

Por su parte, Perón no sólo trabajó en contra de los intereses agrarios; también favoreció a una parte de los empresarios en detrimento de otros. Favoreció los nuevos sectores económicos, creados bajo su dirección, así como aquellos que coincidían con su política de cooptación del sindicalis-

mo (Teichman, 1981). Este doble antagonismo entre los intereses agroexportadores y los intereses industriales, y entre los industriales productores de bienes de consumo para el mercado interno con materias primas locales y aquellos que, como en el ramo textil, dependían de productos importados, tuvo una consecuencia importante: en el momento de la crisis del modelo de sustitución de importaciones y del desmantelamiento de sus instrumentos, primero por los gobiernos militares entre 1976 y 1983 y luego en los años noventa durante los dos mandatos de Menem, no hubo un actor empresarial capaz de defender dichas instituciones ni de promover proyecto de desarrollo alguno (Boschi y Gaitán, 2008). Esta doble polarización también explica por qué en Argentina la economía de sustitución de importaciones no pudo completarse hasta la incorporación de los bienes de equipamiento, a diferencia de lo que sucedió en Brasil (Teichman, 1981: 152).

Brasil

La coalición que estuvo en la base del desarrollo brasileño fue muy distinta. Getúlio Vargas, ex gobernador de Rio Grande do Sul, toma el poder en 1930 y así pone fin a la primera república, fundada en 1889 y dominada por las oligarquías de propietarios rurales de Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo. La crisis mundial de 1929 redujo drásticamente las exportaciones de café y minó así el poder de las oligarquías que se apoyaba sobre este bien, entonces el principal producto de exportación de Brasil (Loewenstein, 1942: 16-17). Vargas se apoya sobre otro sector de la oligarquía tradicional (la del noreste y de Rio Grande do Sul), sobre los sectores militares de base (que ya se habían rebelado varias veces en la década de 1920 contra la estructura elitista del ejército) y sobre los sectores populares urbanos de São Paulo y de Minas (Fausto, 1995: 183). El hecho de que

Vargas se haya tenido que apoyar parcialmente en las viejas oligarquías una vez apartadas del poder le impidió desmantelar las estructuras tradicionales de dominio, lo que explica la ausencia de toda reforma agraria en Brasil (Touraine, 1988). Resta entonces al Estado la tarea de equilibrar las relaciones de fuerza entre los diferentes sectores sociales, de organizar el pacto social y, con este fin, de construir las bases del desarrollo brasileño.

Al contrario del golpe de Estado militar llevado a cabo el mismo año por Uruburu en Argentina, restaurando el poder de la oligarquía tradicional, el de Vargas corresponde a la puesta en marcha de un Estado de compromiso, y por lo tanto autónomo, que va a buscar su legitimidad en el desarrollo del mercado interno (Rapoport *et al.*, 2005: 292-296).

Esta autonomía estatal permitió que, al contrario del peronismo, Vargas y su *Estado Novo*, basado en una ideología del desarrollo a cualquier precio, el “*desenvolvimentismo*” (Sallum Jr., 2004: 104), impulsara el desarrollo de las industrias de base, como el acero, bajo la forma de grandes empresas públicas. Esta misma autonomía, aunada al recurso de una política de equilibrio entre los sectores tradicionales y modernos, permitió que, en contraste otra vez con Argentina, el desarrollo de la industria se hiciera sin discriminación hacia los intereses agrícolas antes dominantes, principalmente los del azúcar y el café (Silva, 2007: 80). Brasil también logró desarrollar una industria de bienes de consumo, una de equipamiento y un sector agrícola muy bien capitalizado y competitivo, al mismo tiempo exportador y creador de productos alimenticios suficientes para dar de comer a la población.

Además, los industriales brasileños apoyaron fuertemente en diversas ocasiones al gobierno, que no fue el caso en absoluto de los empresarios argentinos, quienes estaban divididos en cuanto a la percepción de sus intereses para apoyar

el proceso interno de industrialización (Sikkink, 1988)⁶. A diferencia de su contraparte argentina, los industriales brasileños fueron más desarrollistas que liberales y aceptaron más fácilmente la inflación (Sikkink, 1988: 396-410).

Los militares que tomaron el poder en 1964 en Brasil, tentados en un momento por políticas más “liberales”, finalmente no pusieron en duda el modelo desarrollista de Vargas y de los gobiernos democráticos que le habían seguido. A partir de la década de los setenta promovieron *joint ventures* entre capitales extranjeros y capitales nacionales públicos y privados con el fin de impulsar las industrias de bienes de equipamiento. La administración de Geisel reforzó el énfasis puesto en el régimen de acumulación sobre la producción nacional de bienes de equipamiento y de consumo intermedio, y para ello movilizó la expansión de empresas públicas (Cardoso, 1986: 143). Dicha política tuvo un gran éxito que contrasta con el fracaso de México para desarrollar la misma industria exclusivamente con capital estatal. Resulta entonces que Brasil es el país de América Latina que más ha avanzado en la sustitución de importaciones y el que ha tenido la política económica más coherente.

México

En México, a diferencia de Brasil y Argentina, no hubo –sino hasta muy recientemente– un cambio de sistema político desde el fin de la revolución social que estalló en 1910 y que tuvo tres consecuencias sobre la coalición en el poder y la relación entre política y economía. En primer lugar, el Estado

⁶ Los empresarios argentinos también se opusieron, hasta el punto de apoyar el derrocamiento, mediante un nuevo golpe de Estado militar, del gobierno radical de Frondizi (1958-1962), que favorecía la industrialización pero que había llegado a un pacto con el peronismo.

mexicano llenó el vacío político y económico creado por la revolución; para continuar, la revolución y la reforma agraria que la siguió destruyeron las bases políticas y económicas de la gran propiedad territorial y, finalmente, el nacionalismo inherente al movimiento condujo además a la expropiación del capital extranjero. Asimismo, los dos pilares del antiguo poder porfirista y de su economía fueron desmantelados. El Estado que surgió de la revolución mexicana no tuvo necesidad de apoyarse en una oligarquía en detrimento de otra, puesto que logró crear sus propias bases sociales de apoyo político: los trabajadores de las empresas estatales y del aparato de la administración pública, los trabajadores del sector privado organizados en confederaciones sindicales que dependían del PRI (Partido Revolucionario Institucional, que monopolizaba el poder) y los campesinos que se beneficiaron de la reforma agraria.

En lo que concierne a los sectores empresariales, la revolución y la reforma agraria eliminaron (económica y políticamente) a los grandes propietarios rurales tradicionales. Aquellos que se reconstituyeron durante las décadas de 1950 y 1960 surgieron a raíz de concesiones del Estado y desarrollaron una producción fundada sobre una valoración más capitalista de las tierras y de su comercialización. Por otra parte, los empresarios que surgieron de la industrialización y de la urbanización asociadas con el proceso de sustitución de importaciones que se puso en marcha a partir de la segunda Guerra Mundial dependían igualmente de concesiones políticas y de la protección y las inversiones gubernamentales. Dependientes económicamente del Estado, los empresarios no tuvieron una capacidad política autónoma real sino hasta la década de 1980, cuando vieron liberalizarse el sistema político; entonces se aliaron al partido de derecha, el PAN (Partido Acción Nacional).

Las transformaciones más recientes

Nos falta espacio aquí para tratar de manera profunda la evolución más reciente de las coaliciones sociopolíticas dominantes en los tres países estudiados. No obstante, los abordaremos brevemente mediante un examen conjunto y centrándonos en la forma en que cada uno ha respondido a las recurrentes crisis de la balanza de pagos en la década de 1970, época en la que las trayectorias de los tres países comenzaron a divergir. Hasta entonces México y Brasil habían seguido caminos de desarrollo económico similares, aunque fundados sobre instituciones muy diferentes (Alba y Bizberg, 2004; Lautier y Marques-Pereira, 2004): frente a la crisis de la década de 1970 las instituciones empezaron a funcionar de una forma menos complementaria en México que en Brasil. En efecto, el Brasil gobernado por los militares, que en la tradición de Vargas fundaba su legitimidad en un crecimiento económico continuo, escogió por una parte seguir la sustitución de importaciones únicamente para los bienes intermedios y los bienes de equipamiento industrial, y por otra parte abrir progresivamente el régimen político para legitimar dicha elección. En cuanto a México, tuvo la “suerte” de encontrar reservas petroleras y convertirse en un importante exportador. Los capitales extranjeros, que fluyeron para tomar parte de esta ventaja, permitieron a los gobiernos del PRI mantener el régimen político autoritario a cambio de una acentuación en la redistribución hacia sus clases de apoyo y del abandono de toda intención de profundización de la ISI. Por su parte, Argentina, después de ciertas dudas vinculadas con un breve retorno de Perón al poder, vio al Ejército retomar en 1975 y abandonar definitivamente el modelo de sustitución de importaciones en 1978 (Canelo, 2009).

La divergencia de las trayectorias entre los tres países se profundizó en las décadas de 1980 y 1990, durante las cuales

las coaliciones desarrollistas fueron totalmente desmanteladas en Argentina y México. En Brasil la coalición estructuralista (que reagrupaba empresarios nacionales públicos y privados, militares y funcionarios de los ministerios económicos y sociales, sindicalistas) resistió mejor la ofensiva neoliberal, que no logró desplegarse más que a partir de la década de 1990, y sin adquirir un carácter extremo. De hecho, en contraste con Argentina y México, en donde el modelo neoliberal se aplicó de manera ortodoxa y afectó profundamente los intereses industriales nacionales (salvo los de algunos grandes grupos) y el sindicalismo, Brasil siguió un camino más heterodoxo marcado por la constante presencia de una corriente “liberal-desarrollista” en el seno de las élites dirigentes (Sallum Jr., 1999, 2004, 2009). En México el nuevo modelo económico fue impuesto por gobiernos autoritarios priístas, y el cambio de modelo económico ocurrió antes que la democratización. En Argentina fue un gobierno salido de la nueva democracia el que, con el apoyo de una buena parte de los sindicatos peronistas y víctima de una hiperinflación, ha retomado la liberalización de la economía esbozada por la dictadura militar precedente (1976-1983) y ha puesto en marcha una apertura total de la economía, un ajuste monetario y fiscal drástico y privatizaciones radicales. En Brasil, incluso si los gobiernos de Collor y de Cardoso –igualmente víctimas de una hiperinflación– tomaron medidas de apertura económica y desregulación, y aun con la coalición estructuralista debilitada, la resistencia a nivel social por un lado, así como la oposición política en el Congreso por parte del Partido de los Trabajadores, han impedido que las medidas neoliberales sean aplicadas de forma tan radical (Melo, 1997).

Más recientemente, mientras que en México los dos gobiernos consecutivos del PAN (partido de centroderecha) siguieron aplicando políticas neoliberales estrictas, los de Lula en Brasil y de Kirchner en Argentina tomaron su distancia

frente al FMI y pusieron en marcha políticas de corte más nacionalista. En Brasil la coyuntura electoral de 2002 –en la que Lula resultó elegido– fue testigo de la construcción de una fuerte corriente de opinión en el mundo empresarial que preconizaba una corrección del proceso de apertura indiscriminada de la economía de la década de 1990 y la adopción de una política industrial que apoyara tanto la sustitución de importaciones como las exportaciones (Diniz y Boschi, 2003: 27). Aunque dichas evoluciones todavía no hayan dado lugar a la formación clara de una nueva coalición desarrollista y a una política radicalmente diferente que deje de ser sumisa ante los mandatos financieros (Erber, 2008), han logrado sin embargo frenar la profundización del modelo liberal-monetarista impuesto durante la década de 1990 y poner en marcha algunas medidas que divergen de dicho modelo. En Argentina la situación es más compleja, puesto que las políticas de los gobiernos de Néstor y de Cristina Kirchner, que llevaron a la profunda crisis económica y política de 2001-2003, han encontrado fuertes resistencias principalmente en los sectores agroexportadores. Habida cuenta del gran desmantelamiento estatal que se ha dado en el país desde la década de 1990 y de la falta de atención ante los problemas ligados a su estructura federal se puede ahora dudar de que el modelo de crecimiento económico principalmente guiado por las exportaciones sea estructuralmente retomado en este país.

En resumen, las coaliciones formadas en Argentina durante el peronismo, y en México en el periodo entre la segunda Guerra Mundial y el principio de la década de 1980, avanzaron en la producción de bienes de consumo duraderos y no duraderos, pero fracasaron en el desarrollo de una industria de bienes de capital. Estos fracasos pueden estar relacionados con el carácter restrictivo de las coaliciones, pues se enfrentaban, en el caso argentino, a la oposición de los intereses agroexportadores y, en el caso de México, a

la marginalización de los sectores agrícolas beneficiarios de la reforma agraria (que representaban la mitad de las tierras cultivables). En Brasil, por el contrario, la coalición desarrollista incorporó tanto los intereses agrícolas como los sectores industriales de producción de bienes de consumo y de bienes de capital, lo que permitió un desarrollo más completo de la infraestructura económica del país. Además, el repliegue del Estado en Argentina y México a partir de la década de 1980 fue impulsado por una coalición entre el sector financiero, los grandes grupos industriales y agrarios y las empresas transnacionales. En Brasil este retroceso fue más tardío y menos pronunciado; la coalición liberal incluyó a los industriales regionales “liberaldesarrollistas”, y por lo tanto sus intereses no dejaron de ser tomados en cuenta por el Estado. A comienzos del tercer milenio Brasil también ha logrado reposicionarse como potencia emergente autónoma, mientras que Argentina, a pesar de su riqueza anterior, y México, a pesar de su tamaño geográfico y demográfico, continúan sufriendo pasivamente la orientación de su trayectoria económica “hacia afuera”, que los ha dejado al margen de la coyuntura económica mundial. El caso de Argentina es más complejo, a causa de su reprimarización durante la década de 1990. Con la crisis de 2001-2002 y la llegada a la presidencia de Kirchner en 2003 el país rompió con el ultraliberalismo de la época de Menem y, gracias al fuerte crecimiento de sus exportaciones de materias primas, que le permitieron tener recursos en divisas extranjeras, pudo restablecer cierto grado de industrialización y de políticas sociales y salariales enfocadas a fortalecer el mercado interno. Sin embargo, a diferencia de Brasil, la estructura productiva del país ha variado poco en relación con la década de 1990.

LAS HUELLAS DE LAS COALICIONES POLÍTICAS EN LAS RELACIONES
INDUSTRIALES, LOS RÉGIMENES MONETARIO Y FINANCIERO
Y LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

Ahora pasaremos al análisis de las formas institucionales que han conformado, en cada uno de los países tratados, las coaliciones políticas dominantes para tres ámbitos relativamente autónomos: las relaciones laborales, las relaciones monetarias y financieras y la estructura organizacional del Estado.

El sindicalismo y las relaciones industriales

La situación sindical y de las relaciones industriales es contrastante en los tres países.⁷

México parece un caso extremo, pero en realidad combina una alta protección a la mano de obra en ciertas industrias de los sectores estratégicos con una total inseguridad en la gran mayoría de los lugares de trabajo. Los trabajadores de grandes empresas como la del petróleo, la electricidad y los maestros de educación primaria están bien protegidos, mientras que los trabajadores de los sectores que no tienen sindicatos no cuentan con ninguna protección.⁸ De este modo, se mezclan en México dos trabas al desarrollo, una en los sectores estratégicos, en donde los asalariados se benefician de un alto nivel de protección pero en los que la gestión burocrática y corporativa frena la modernización tecnológica de las empresas (como sucede en el caso de Pemex), y la otra en los sectores “modernos” (las maquiladoras), en don-

⁷ Más detalles sobre Brasil y México en Bizberg, 2004a y b.

⁸ O únicamente hay sindicatos llamados “de protección”, que sólo existen en papel y que fueron creados por los empresarios para prevenir la formación de verdaderos sindicatos (y son, por lo general, desconocidos por los trabajadores).

de reina una extrema inseguridad derivada de la evasión de las normas establecidas en el código laboral.

Si bien en Argentina el sindicalismo se implantó en las empresas, estuvo centralizado y burocratizado. El peronismo le otorgó un monopolio por actividad o por ramo, así como una estructura piramidal en la que el nivel nacional dispone de un alto grado de autoridad y deja poca autonomía a los sindicatos a nivel de empresa y de delegados locales (Murillo, 1997: 75). A este nivel los delegados debían limitarse a supervisar la aplicación de las convenciones colectivas establecidas, ya sea a nivel local por ramo de actividad o a escala nacional. Se trataba sobre todo de un sindicalismo político-corporativo que hacía valer sus exigencias en una negociación con los gobiernos peronistas o utilizando su capacidad de movilización frente a los gobiernos de distinta orientación. Además, este sindicalismo disponía del control de ciertos instrumentos del Estado de providencia argentino a partir de la institución del peronismo –“obras sociales” como el fondo de retiro, los servicios sociales de salud– y más ampliamente fungía como agencia de servicios “acompañando a los trabajadores en casi todas las etapas de su vida” (Novick, 2001: 26-29). Es por esto que en Argentina la flexibilización se produjo sin grandes modificaciones legislativas.

Sin embargo, el gobierno de Menem ejerció presión (sin mucho éxito) para que los sindicatos negociaran cada vez más a nivel local en lugar de hacerlo a nivel sectorial. Asimismo, mediante la Ley del Trabajo de 1994 se obligó a los sindicatos a negociar aumentos salariales en concordancia con el crecimiento de la productividad. La reducción de la capacidad de los sindicatos fue negociada con la CGT (la central peronista) a cambio de preservar el control sobre las “obras sociales”, que constituyen la principal fuerza de los sindicatos y que garantizan la fidelidad de los trabajadores.⁹

⁹ Es verdad que por una parte el sindicalismo argentino se debilitó con el proceso de desindustrialización de los años 1970-1990. Por otra parte, tam-

A partir de la crisis de 2001-2002, durante la cual se desarrolló una ola de protestas y de organizaciones espontáneas de la sociedad civil, y en especial con el gobierno de N. Kirchner a partir de 2003, más favorable a los intereses obreros dada su necesidad de apoyo popular y de legitimidad, se observa una renovación del sindicalismo, con un crecimiento de la actividad huelguista y de las negociaciones colectivas, a tal punto que se puede decir que la Argentina kirchnerista es neocorporativa (Etchemendy y Collier, 2007; Wylde, 2010).

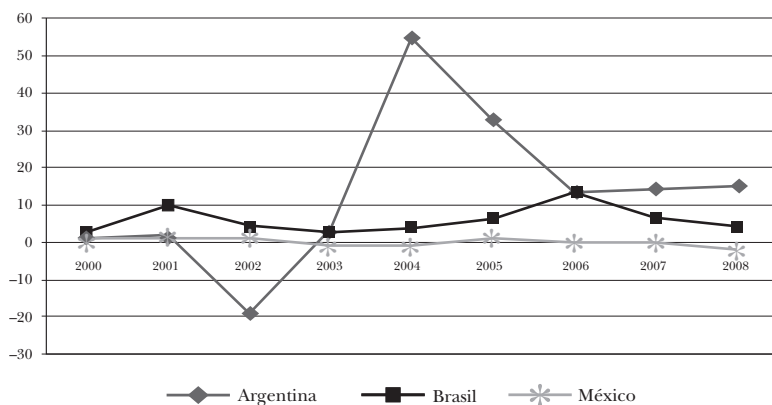
El sindicalismo brasileño es igualmente específico, incluso si este país, al igual que el resto del continente, estuvo presionado para transitar hacia un mayor nivel de flexibilización. Debido a que fue un actor central en el proceso de democratización y en la discusión de la Constitución de 1988, el sindicalismo logró conservar su autonomía y renovarse de forma considerable, y aunque no se atrevió a proponer el desmantelamiento de los instrumentos corporativos de la ley del traba-

bién es verdad que no todo el sindicalismo negoció con Menem, sino que estuvo dividido. Durante el primer periodo presidencial de Menem la CGT se dividió en dos corrientes que hasta entonces coexistían en su seno; una proponía un apoyo incondicional al gobierno peronista (la CGT), y la otra pretendía ser un apoyo “autónomo” frente al gobierno (la CGT-Azopardo). Esta última se separó de la CGT, se convirtió en la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) en 1996 y fue reconocida por el gobierno de Menem en 1997. La CTA, junto con otra organización disidente de la CGT, el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), que agrupaba a trabajadores de transportes privados y públicos, hicieron dos huelgas generales contra la política de Menem durante la crisis económica de 1994-1995 (Palomino, 2000). No obstante, el hecho de que la CTA no fuera entonces reconocida oficialmente impidió que pusiera en duda la hegemonía de la CGT. Asimismo, la CGT reunía a principios de los años 2000 a la mayoría de los trabajadores sindicalizados del país, con alrededor de 3 500 000 miembros, comparados con los 700 000 de la CTA. Ni los decretos de Menem ni las reformas del 2000 alteraron el monopolio de representación sindical, y el gobierno reconocía lo que se llama la “personería” gremial (Munck, 2004: 11).

jo sí logró imponer, junto con otros actores sociales y el apoyo del gobierno de Lula, medidas importantes a favor de los trabajadores. Los sindicatos también lograron implantarse en el interior de las empresas, sobre todo en las más grandes, y penetrar en los sectores en los que no estaban presentes, como el agrícola. Además, la tasa de sindicalización aumentó a pesar de que los sindicatos redujeron su tamaño. Finalmente, el sindicalismo en Brasil siguió siendo un importante interlocutor del gobierno, tanto en la época más liberal de Cardoso –cuando negoció con los empresarios y el gobierno los acuerdos conocidos con el nombre de *cámaras sectoriais*–, como durante las presidencias de Lula, mediante el Consejo Socioeconómico y diversos foros en donde se discuten diferentes aspectos de las políticas públicas que afectan a los trabajadores; aun si las negociaciones sobre la Ley de Trabajo finalmente fracasaron no dieron paso a una reforma unilateral, como en la mayoría de los países latinoamericanos.

En resumen, la evolución de las coaliciones y sus efectos sobre la estructura financiera y sobre el Estado se inscriben en cada país en el marco de las relaciones salariales, que guardan sus especificidades nacionales. Las dos gráficas siguientes, sobre las políticas de salario mínimo (gráfica 1) y el gasto social (gráfica 2) de los tres países, ilustran estas diferencias de manera sintética: Argentina y Brasil se muestran claramente muy distintos a México, sobre todo en la última década. Desde principios de la década de 2000 en Brasil las presiones sindicales y la elección de Lula a la presidencia de la república condujeron a incrementos muy considerables del salario mínimo, destinados a reducir las diferencias entre salarios bajo una doble perspectiva de reducción de las desigualdades sociales y de crecimiento del mercado interno. Así, en febrero de 2009 el salario mínimo se había casi duplicado en términos reales en relación con el del 2000. A esto debe añadirse que el empleo y la formalización del trabajo han crecido simultáneamente de forma importante durante estos mismos años (OIT, 2009).

Gráfica 1. Tasa de crecimiento de los salarios mínimos:
2000-2008



FUENTE: Becarria y Marconi, 2010.

En la gráfica 1 se observa también que el salario mínimo ha aumentado significativamente en Argentina (aunque los valores exactos a partir de 2007 estén manchados de incertidumbre debido a manipulaciones del índice oficial del costo de vida). Por el contrario, en México el salario mínimo presenta un encefalograma plano y ha sufrido pérdidas frecuentes en el poder de compra; en este país la orientación de la política económica consiste en favorecer la competitividad en los mercados externos y no en dinamizar el mercado interno. Asimismo, en México, con la liberalización y la dependencia externa, las relaciones entre fuerzas sociales y políticas se han vuelto desfavorables para una distribución más igualitaria del ingreso, mientras que en Argentina y Brasil las coaliciones que llegaron al poder a principios de los años 2000 parecen dirigirse lentamente hacia una mayor igualdad distributiva.¹⁰

¹⁰ Parece además que el mismo contraste se encuentra en los años 2000

La gráfica 2 confirma dichas diferencias. Vemos que Brasil presenta un crecimiento a largo plazo del gasto social bastante fuerte y a un nivel relativamente alto (más del 25% del PIB en 2008), lo que contrasta por un lado con Argentina, en donde el gasto social –de por sí el más alto– se ha estancado (alrededor del 20%) a pesar de una inflexión a la alza a partir de 2005, y por el otro lado con México, en donde se observa un crecimiento a largo plazo como en Brasil pero en el marco de un subfinanciamiento continuo (inferior en más de 10 puntos al PIB en comparación con Brasil). He ahí una ilustración más del dismantelamiento del pacto corporativo a partir de la década de 1980 y de su reemplazo por políticas sociales asistencialistas-residuales aparejadas con un clientelismo político y un modelo económico de subcontratación internacional.

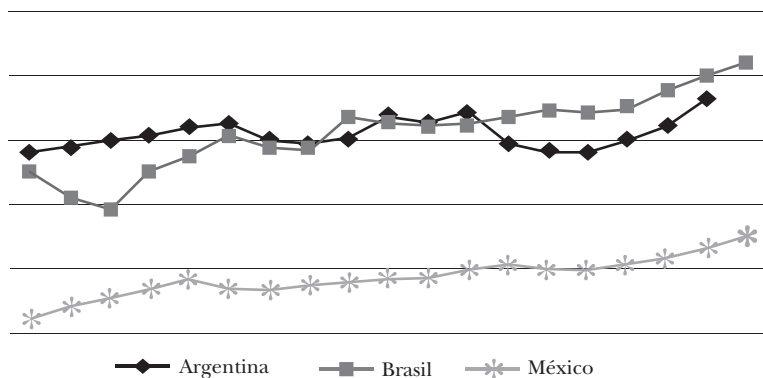
Estas evoluciones diferenciadas con respecto al salario mínimo y al gasto social remiten a un proceso que separa todavía más significativamente a México de Brasil (Dedecca, 2010) y de Argentina a partir de 2005 (Bensusán, 2010); en estos dos últimos los regímenes de protección, de empleo y de trabajo están articulados, mientras que en el caso de México están desconectados (Bizberg, 2011).

Sistemas financieros y regímenes monetarios

En sus estudios Marques-Pereira y Théret (2001; 2004a y b) demostraron que después del periodo revolucionario que

entre Argentina y Brasil por un lado y México por el otro con respecto a la dinámica del salario real promedio en su relación con la productividad del trabajo. Varias fuentes indican que desde 2003 el crecimiento de los salarios tiende a estar indexado por encima de las ganancias de productividad en Brasil y Argentina, mientras que en México está rezagado. Sin embargo, los datos proporcionados por las diversas fuentes (nacionales e internacionales) no convergen entre sí y dejan entrever dudas sobre cualquier afirmación en un sentido o en otro a falta de una investigación más profunda.

Gráfica 2. Total de gasto social (como % del PIB)
en Argentina, Brasil y México (1990-2008)



FUENTE: Becarria y Marconi, 2010.

presenció una multiplicación de monedas regionales el régimen monetario mexicano fue, en relación con el de Brasil, estructuralmente restrictivo y de tipo monetarista (con un banco central creado en 1924). En este caso, el sistema monetario se erigió como el responsable de asegurar la estabilidad de la moneda en un contexto de inestabilidad social y política. Brasil, por el contrario, ha tenido un régimen monetario complaciente y descentralizado (con bancos poderosos controlados por los estados de la federación), lo que favoreció el crecimiento y desarrollo del país. La fundación del Banco Central de Brasil se remonta apenas a 1964, y no tuvo una capacidad real de regulación central sino hasta la década del 2000, después del Plan Real de 1994 y del PROES de 1999, que transfirió las deudas de los estados hacia la federación y realizó un largo proceso de liquidación a raíz de la privatización de los bancos (Dillinger y Webb, 1999; Sola y Marques, 2006; Von Mettenheim, 2006). En cuanto a Argentina, en el largo plazo osciló entre periodos inflacionarios

laxos e hiperinflacionarios (Vitelli, 1986) y periodos de ultrarrigidez (*currency boards*) en la política monetaria, dentro de un contexto institucional en el que el sistema financiero estaba extremadamente centralizado y geográficamente concentrado en Buenos Aires (el banco central creado en 1935 se localiza en el microcentro de Buenos Aires y no cuenta con ninguna otra sucursal en el país) (Olivera, 1992). La extrema centralización provoca fuertes asimetrías en cuanto a los efectos de las políticas monetarias federales que conducen, de forma recurrente, a la emisión de monedas complementarias por parte de las provincias (Théret y Zanabria, 2007). Así, la inflación crónica en el caso argentino no parece una inflación acumulada como en el caso de Brasil, sino el resultado *ex post* de una incapacidad política para regular los conflictos sociales y territoriales que dividen al país, y de la dificultad de las coaliciones sociopolíticas dominantes para asegurar una hegemonía duradera (Gerchunoff, Rocchi y Rossi, 2008).

Estas diferencias entre los sistemas monetarios y financieros de los tres países se han prolongado hasta el día de hoy a pesar de la relativa uniformidad de las políticas de ajuste a las que se sometieron. En relación con México y con Argentina, Brasil conserva una mayor proporción de bancos bajo control nacional: el porcentaje de la banca en manos extranjeras no rebasa el 49% (Boschi y Gaitán, 2008). En Argentina el proceso de privatización de los bancos durante la década de 1990 fue radical y, por lo tanto, incompleto. En cuanto a México, resistió las privatizaciones masivas hasta la crisis de 1995, pero después de ésta los bancos nacionales fueron adquiridos por bancos extranjeros en un 85%, tasa superior a la de Argentina, que en 2001 era de 61 por ciento.

El Estado brasileño todavía dispone de un instrumento de promoción de desarrollo sin parangón en América Latina, el BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) además, dos de los bancos más importantes

del país, Banco do Brasil (encargado principalmente de las operaciones del Tesoro) y la Caixa Exonómica Federal fueron recapitalizados a principios de la década del 2000 (Von Mettenheim, 2006: 339-342).¹¹ El BNDES trabaja mediante la intermediación de instituciones financieras o de manera directa y promueve las exportaciones vía el Fondo Nacional de Desarrollo. También apoya la economía otorgando créditos a tasas subsidiadas, de las cuales 44% se destinó a la industria, 45% a la infraestructura y 4% al sector agroalimentario en el año 2007. En contraste, en Argentina el Banade (Banco Nacional de Desarrollo) –el equivalente del BNDES– se privatizó en la década de 1980 (Boschi y Gaitán, 2008). Por su parte, México conservó seis bancos de desarrollo, de los que Nacional Financiera (Nafin), creado en 1934, fue la banca de desarrollo mexicana más importante del periodo de la ISI; medido en términos de activos, Nafin representa uno de los bancos más grandes de América Latina. Sin embargo, su papel como promotor de la economía nacional se redujo a partir de la crisis de 1982, reducción que se acentuó en 1990. Así, los créditos a la inversión productiva fueron recortados en 70% entre 1996 y 2004, y Nafin se limitó a servir de garantía para los créditos ofrecidos por los bancos comerciales a las pequeñas y medianas empresas. Nafin también concentró su actividad en el “factoraje”, que consiste en pagar a las pequeñas y medianas empresas las facturas debidas por otras empresas, con el fin de que las Pymes no tuvieran falta de liquidez (Manrique Campos, 2007: 111-113).

¹¹ A esto deben añadirse el Banco do Nordeste y el Banco da Amazonia “que continúan siendo agentes centrales del desarrollo regional” (Von Mettenheim, 2006: 340).

EL IMPACTO DE LAS COALICIONES POLÍTICAS EN LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO

Diferentes niveles de resistencia frente a las intervenciones económicas del Estado

Una de las características comunes en las economías latinoamericanas ha sido la fuerte intervención estatal durante el periodo de la sustitución de importaciones. A partir de la década de 1970 para algunos, y de la de 1980 para otros, hubo un *roll over* de la participación del Estado. Pero al igual que se encontraron diferencias importantes en los grados de profundización de la ISI y en las características de las coaliciones, también se hallaron diferencias considerables durante el periodo que siguió, principalmente en cuanto a la temporalidad de las reformas y a la magnitud del retroceso de la intervención económica del Estado. Una diferencia crucial a este respecto es la coyuntura política en el momento en el que se produjo el repliegue estatal: una situación de autoritarismo (México), una situación democrática (Brasil) y una situación autoritaria (1976-1983), seguida por una situación democrática (1991-2001), en Argentina.

México y Brasil son, sin duda, los dos países de América Latina en los que el Estado ha tenido mayor intervención en la economía. En México se instauró un régimen político a raíz de una revolución que condujo al establecimiento de un Estado fuerte y centralizado tanto en el ámbito económico como en el político. El Estado brasileño, asimismo, estuvo muy presente en el plano económico a partir de que Vargas tomó el poder en 1930 y, sobre todo, desde la instauración del *Estado Novo* en 1937. Sin embargo, existe una diferencia esencial entre ambos tipos de participación estatal: mientras que el Estado mexicano se enfocó en la estabilidad política y monetaria, Brasil se preocupó principalmente por el desarrollo económico.

Como México en esa época salía de una revolución la estabilidad social era fundamental; además, el régimen político de Estado-partido que se consolidó en la década de 1930 integró en su seno las organizaciones de las clases populares, los sindicatos y las organizaciones campesinas, de tal forma que el régimen podía controlar el conflicto distributivo de manera preventiva y, a cambio, daba prioridad a la distribución de la renta antes que al crecimiento económico. Tras la crisis financiera de 1982 el Estado mexicano abandonó su papel de promotor del desarrollo y de la distribución: privatizó las empresas estatales, frenó el financiamiento a los ejidos, abrió la economía, descentralizó los servicios educativos, de salud y de asistencia social y liberalizó la política, todo esto con el fin de desarticular los pactos sociales que formaban la alianza nacional-popular y que lo obligaban a intervenir en la distribución de la renta. El régimen supo conducir esta política y preservar el sistema autoritario sin gran resistencia; sólo lo liberalizó por la vía electoral con el fin de seguir controlando las organizaciones populares y de obligarlas a aceptar la liberalización económica. Por el contrario, las instituciones de regulación creadas como contrapeso para las privatizaciones resultaron ser muy débiles, sobre todo frente a los monopolios u oligopolios que se establecieron en sectores como el de la telefonía, los medios de comunicación, la construcción, la distribución comercial, etc. Si el Estado mexicano conservó sectores estratégicos como el de la electricidad y el petróleo fue únicamente porque no tuvo la fuerza política necesaria para privatizarlos, pues se hubiera requerido una amplia reforma fiscal debido a la importancia de los ingresos –principalmente petroleros– aportados por estas empresas para el presupuesto estatal. Además, el gobierno mexicano no había invertido prácticamente nada en estos sectores desde la década de 1980.

Los militares argentinos que regresaron al poder en 1976 intentaron destruir el sindicalismo, que consideraban que te-

nía sometido al Estado. Pero a diferencia del autoritarismo mexicano, en Argentina jamás hubo la fuerza necesaria para hacerlo; la oposición que representaban los sindicatos, contra los que no pudieron luchar, les impidió consolidar un régimen neoliberal (Linz y Stepan, 1996: 190). Además, los militares argentinos no intentaron privatizar el conjunto de empresas públicas. No fue sino hasta los dos periodos presidenciales de Menem cuando, gracias al acuerdo con la CGT y a pesar de la oposición de la CTA, se efectuaron privatizaciones masivas y se radicalizaron las políticas preconizadas por el “consenso de Washington”. Tanto en Argentina como en México estas políticas debilitaron considerablemente la acción económica del Estado. De hecho, fue en Argentina en donde el repliegue del Estado en el ámbito económico fue más lejos, pues el gobierno de Menem privatizó todas las empresas de Estado (Boschi y Gaitán, 2008), de forma que no conservó prácticamente ningún control sobre los sectores económicos estratégicos. Argentina también perdió la capacidad de obtener divisas a partir de sus exportaciones, cosa que no sucedió en México ni en Brasil, en donde el Estado conservó esta capacidad.

Dicho esto, si el Estado brasileño sigue siendo productor directo en sectores como los de la energía y el petróleo no es únicamente por razones fiscales, como en México, sino también por razones de política económica. Además, si comparamos, por ejemplo, Petrobras y Pemex, la ventaja económica comparativa está netamente en favor de Brasil. Pemex, utilizada principalmente como fuente de ingresos para el presupuesto estatal, es una empresa descapitalizada y poco dinámica, mientras que Petrobras es una “autarquía” en el plan financiero y puede reinvertir sus ganancias en su propio desarrollo tecnológico e industrial.

De hecho, el Estado brasileño, después de haber sido el que intervino con más fuerza, profundidad y coherencia en la economía durante el periodo de la ISI, fue también el que

menos retrocedió en ese aspecto en el periodo de liberalización y mantuvo las capacidades de acción del *Estado Novo*; los militares que estuvieron entre 1964 y 1985 no se propusieron eliminarlas. Fue hasta principios de la década de 1990, cuando el país ya había regresado a la democracia y se percataba de su retraso en la aplicación de las recetas del “consenso de Washington”, que los gobiernos neoliberales de Collor y de Cardoso empezaron a aplicarlas. Sin embargo, el fragmentado sistema político de Brasil no permitió la construcción de una coalición política sólida capaz de impulsar el desmantelamiento radical del Estado intervencionista. En ese mismo sentido intervino la presencia de una organización sindical de oposición, asociada con un partido bien disciplinado (el Partido de los Trabajadores), al igual que la fuerte resistencia de una sociedad civil activa y opuesta al neoliberalismo.

El retraso en la aplicación de las políticas neoliberales y la resistencia frente a ellas hicieron de Brasil el país en el que el Estado conservó mejor sus atribuciones durante la ola neoliberal de las décadas de 1980 y 1990. El carácter gradual y relativamente tardío de las reformas en Brasil le permitió al país mantener los núcleos con experiencia técnica y burocrática, que se “refugiaron” en las instituciones de promoción económica y de administración de las políticas sociales y tecnológicas. Incluso si estos núcleos se volvieron agentes de la privatización –en la medida en que tenían una visión totalizadora de la acción estatal– protegieron ciertas instituciones, o bien procedieron a hacer privatizaciones y reformas menos radicales, más coherentes con el control de los instrumentos que todavía estaban en manos del Estado y con la estructura económica del país (Boschi y Gaitán, 2008).

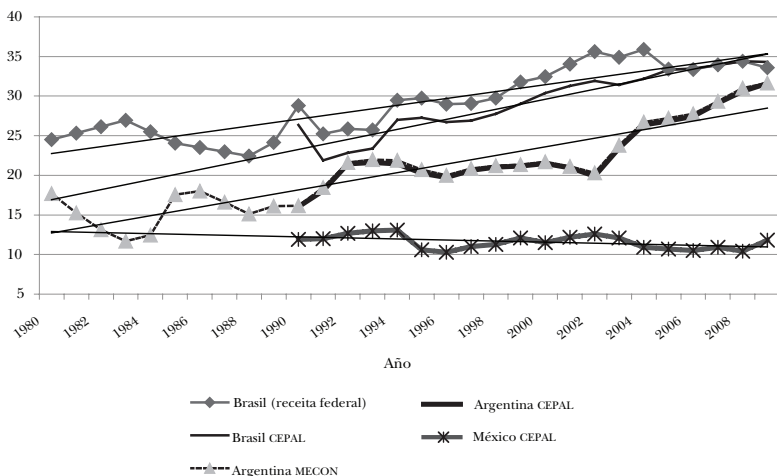
Por el contrario, en Argentina y en México la experiencia del sector público fue desmantelada sin un proyecto alternativo de reconstrucción; las reformas se hicieron para un personal gubernamental nuevo. En México, por ejemplo, los tecnócratas que llegaron al poder expulsaron a todos los fun-

cionarios de la época de la sustitución de importaciones. En Argentina las reformas se hicieron muy rápido por la vía del decreto presidencial, aspecto que la acerca al caso mexicano, en donde las reformas fueron hechas por gobiernos autoritarios sin el contrapeso de una burocracia desarrollista ni de los partidos o las organizaciones sociales.

¿Estructuras fiscales en vía de bifurcación?

Estas diferencias en la extensión y el uso de recursos del sector público industrial están relacionadas con la cuestión de la presión fiscal, que también presenta niveles diferentes en los tres países. En el largo plazo Brasil es el país de América Latina en el que la presión fiscal es más elevada, mientras que en México es la más baja; Argentina se sitúa en un punto entre los dos.

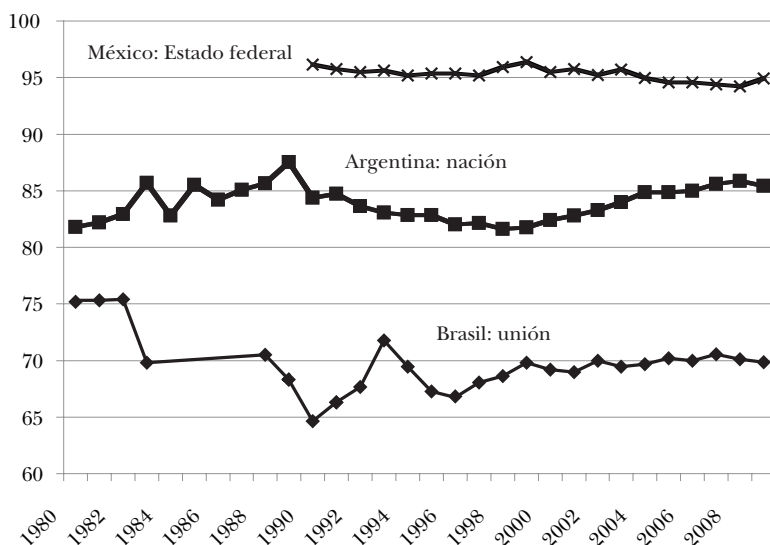
Gráfica 3. Brasil, Argentina, México:
presión fiscal global, 1980-2009



FUENTES: CEPAL, Receita Federal (Brasil, MECON [Argentina]).

Esta tendencia se acentuó profundamente con el fin de las épocas de hiperinflación rampante en Argentina y Brasil en la primera mitad de la década de 1990. En esta época se observaron cambios de tendencia en la evolución de la presión fiscal: en Brasil creció rápidamente, hasta alcanzar el 34% (una tasa de país desarrollado liberal) a partir de que se puso en práctica la estabilización monetaria; en Argentina el alza esperó al final del periodo de la convertibilidad, pero a partir de 2002 fue todavía más alta que en Brasil (un alza de 10 puntos en 7 años –de 21% a más de 31%– contra el mismo monto en 15 años en Brasil). En México, por el contrario, la presión fiscal se estancó, e incluso decreció, para alcanzar menos del 11% a últimas fechas (véase la gráfica 3).

Gráfica 4. Argentina, Brasil y México 1980-2009:
partes de las retenciones fiscales y sociales
del Estado federal



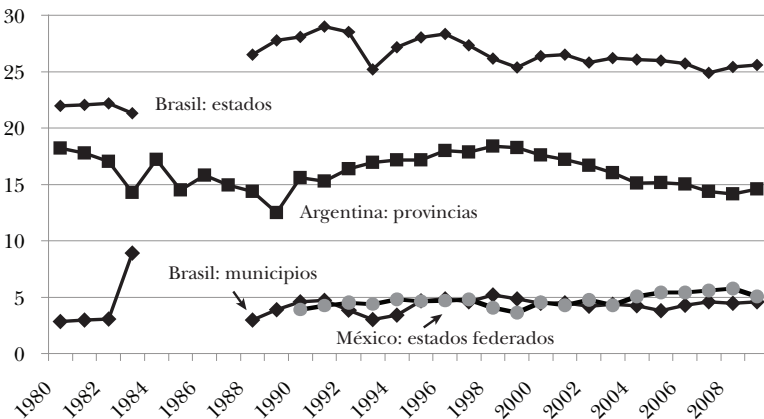
FUENTES: CEPAL, Receita Federal (Brasil, MECON [Argentina]).

Aun cuando los tres países sean sistemas federativos y tengan regímenes presidenciales en el marco de sus constituciones, inspiradas en la de Estados Unidos, la forma específica que toma el federalismo en cada uno de ellos, en combinación con el régimen político, parece tener un impacto significativo que marca la diferencia en la capacidad del Estado para conducir sus políticas.

Argentina ha sido tradicionalmente una federación centralizada con una permanente oposición entre Buenos Aires (ciudad y provincia) y las provincias del interior. Reina en Argentina un desequilibrio fiscal horizontal y vertical que se traduce en un débil poder fiscal de las provincias (menos del 20% del total de los recursos), que a su vez deriva en una dependencia financiera de éstas frente a la nación (el Estado federal); estos desequilibrios se compensan con desequilibrios inversos en el ámbito de los recursos políticos, pues resulta decisivo el poder de las clases políticas de las provincias más pobres y menos pobladas (subrepresentadas) en el plano del Estado federal. Brasil es una federación descentralizada en tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), en donde los recursos fiscales también están descentralizados y en donde las desigualdades entre las situaciones económicas regionales se reflejan en un sistema extremadamente fragmentado con partidos políticos poco disciplinados. Por lo tanto, las coaliciones territoriales desempeñan un papel igual de importante –o incluso más importante, según el periodo– que las coaliciones entre fuerzas sociales. En estas coaliciones territoriales son las alianzas entre los grandes estados de la federación y las grandes municipalidades las que desempeñan un papel determinante, incluso si, como en Argentina, los estados pequeños están subrepresentados en el congreso en relación con su peso demográfico y económico. A la inversa, a partir de la Revolución de 1910 México fue una federación hipercentralizada bajo el régimen del PRI, con una centralización fiscal también extrema (véase la gráfica 4.).

En los tres países la democratización tuvo un efecto descentralizador, con resultados muy diferentes en cada uno (Falleti, 2010). En Brasil la democratización despertó a una vibrante sociedad civil, lo que condujo a una cierta modernización del sistema político, principalmente de los partidos (Arretche, 2007; Cheibub, Figueiredo y Limongi, 2009) y a la reivindicación de una política social complementaria a la política económica; la democratización estableció un federalismo descentralizado en el que el 69% y el 59% de los recursos fiscales son, respectivamente, recaudados y utilizados por el Estado federal, 26% y 25% por los estados y 5% y 16% por los municipios (Afonso, 2004). Pero, paradójicamente, la Constitución de 1988 –que apostó por la descentralización política y económica– no se tradujo finalmente en una descentralización del poder fiscal (véase la gráfica 5); si se toma en cuenta la centralización del poder monetario puede deducirse que ésta favoreció la creación de una guerra fiscal en-

Gráfica 5. Brasil, Argentina y México, 1980-2009: partes de las retenciones fiscales y sociales de los órdenes locales de gobierno



FUENTES: CEPAL, Receita Federal (Brasil, MECON[Argentina]).

tre estados y municipios para atraer las inversiones, y que se combinó –en el ámbito del Estado federal– con la creación o el alza de los impuestos que no se redistribuyen a estados y municipios.

En contraste, en Argentina, tras la dictadura militar que en 1978 disminuyó el gasto en educación primaria en las provincias sin ninguna compensación fiscal, el proceso de democratización hizo reaparecer un federalismo centralizado, en conformidad con la historia del país, en la cual Buenos Aires ha desempeñado siempre un papel dominante y en donde la nación (el Estado federal) no pudo crearse sino después de una larga guerra civil. Después hubo una fuerte redistribución del poder político hacia las provincias del interior (principalmente en 1988, 1992 y 1994), sin el acompañamiento de una transferencia de poder fiscal equivalente (Falleti, 2010). Las transferencias federación-provincias, llamadas de “coparticipación”, se convirtieron en una apuesta política central para las provincias, y por lo tanto, en objeto crucial de negociación, sobre todo para las más pobres, en las que la dependencia con respecto a dichas transferencias es muy elevada (Bonvecchi, 2005). El juego político propició también que una parte importante de las transferencias se hiciera evadiendo las reglas de coparticipación y se convirtiera en la base de un clientelismo presidencial con fines electorales (Bernadou, 2009). He ahí la fuente de una incoherencia institucional en el sistema político argentino que se constituyó en forma paralela al corporativismo. En combinación con el carácter hipercentralizado del sistema monetario esta incoherencia podría explicar la recurrencia de las grandes crisis que ha conocido el país. De esta forma, Argentina contrasta con el sistema brasileño, en donde los poderes locales disponen de más del doble de los recursos fiscales a pesar de que la presión fiscal es casi la misma en los dos países (véase cuadro 1), y en donde las mismas tendencias hacia un clientelismo presidencial con respecto a los representantes de las

entidades federativas son más coherentes con el clientelismo o el pluralismo que definen las relaciones sociales de trabajo y la relación del Estado con la sociedad.

Cuadro 1. Ingresos fiscales disponibles para las provincias y estados como porcentaje del PIB (contribuciones a la seguridad social y transferencias federal-provinciales)

	2002	2004	2006	2008
Brasil	12.8	12.3	12.9	13.9
Argentina	10.4	12.8	13.5	13.9
México	7.7	7.8	8.4	8.8

FUENTE: CEPAL.

Argentina también contrasta con México, en donde los estados dependen totalmente del centro para obtener recursos; la centralización en México fue determinada por las características del régimen político dominado por el PRI. Cuando el partido perdió la presidencia de la república y, por lo tanto, el centro, los estados recuperaron la autonomía y las atribuciones políticas que les concedía la Constitución de 1917. Con la apertura del sistema político los estados se convirtieron en feudos de los gobernadores y fueron adquiriendo cada vez más peso en la escena política nacional. Además, en México no hay desequilibrio entre el peso político y el peso económico de los estados, como sucede en Argentina y de manera más tenue en Brasil, pues en este país los grandes estados dominan la escena política. No obstante, más que “gigantes” políticos estos últimos son “enanos” económicos a causa de la falta de capacidad fiscal y lo mismo sucede con los municipios (véase la gráfica 5).

Sin embargo, es necesario matizar la afirmación hecha para el caso de México, pues a partir de la descentralización administrativa de los programas sociales que se dio en la dé-

cada de 1990 los gobernadores recibieron recursos significativos (aumentaron 25% entre la década de 1990 y la del 2000) cuyo uso, si bien en principio está determinado estrictamente por parte del gobierno central, en la práctica puede ser cómodamente desviado para sus fines particulares, ya que el Estado no cuenta con los medios suficientes para controlar las finanzas locales. Los municipios siguen siendo los parientes pobres en México: dependen totalmente de las transferencias de los estados, las cuales son controladas por los gobernadores.

CONCLUSIÓN. HACIA FORMAS DIVERGENTES DEL CAPITALISMO LATINOAMERICANO

La idea de economías “emergentes” ha cobrado éxito con la constitución de un club de cinco países vistos todavía en Occidente como “periféricos” (Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica), cuyo peso demográfico, geográfico y ahora también económico es considerable en el plano geopolítico. Esta renovación de la etiquetación mediática de ciertos países “pobres” invita a examinar si ciertas configuraciones institucionales típicas de ciertos capitalismos periféricos podrían ser considerados, bajo ciertas condiciones, aptos para evolucionar en un tipo de capitalismo central, es decir, que conduzca a salir del aislamiento dentro de una trayectoria típica de la periferia. La idea de economías emergentes, dicho de otra forma, más allá de su débil consistencia teórica, conduce a rechazar toda concepción estrecha de la *path-dependency* y a cuestionarse sobre las condiciones de bifurcación –eventualmente revolucionarias– desde un tipo de capitalismo hacia otro. Debemos entonces preguntarnos sobre la potencialidad y los grados de ruptura de las trayectorias que se encuentran de forma latente en las configuraciones institucionales propias de los diferentes tipos de

capitalismo periférico. Esta interrogante es válida también, aunque en sentido contrario, para los capitalismos desarrollados, pues siempre cabe la posibilidad de una regresión, como lo demuestra el caso argentino, miembro del primer mundo a principios del siglo xx, y como lo sugiere la idea de que altos niveles de desigualdad y pobreza como los que se empiezan a conocer en el mundo occidental son importantes factores del subdesarrollo.

Según el rápido examen que acabamos de hacer sobre ciertas diferencias políticas e institucionales de los tres países, efectivamente parece que Brasil es hoy el mejor equipado –política y económicamente– para introducirse en el camino de la bifurcación. El nivel de desarrollo económico alcanzado por el país se debe a la particular conformación de su sistema sociopolítico, que le permitió conservar y capitalizar los logros de su industrialización previa. Sobre esta base, a diferencia del resto de América Latina (con excepción de Cuba), Brasil pudo y supo resistir la imposición pura y simple del modelo económico neoliberal, que implicaba la ruptura de las coaliciones desarrollistas y la destrucción de los instrumentos de intervención estatal en la economía. Al avanzar hacia una integración regional de un mercado común (Mercosur), al hacer que su sistema político clientelista evolucionara hacia el pluralismo, al combinar políticas económicas tradicionalmente estructuralistas con políticas de estabilización de la moneda nacional (el real), y al articular las políticas sociales y las políticas de empleo y de trabajo, Brasil se orientó en dirección de un capitalismo desarrollado de tipo liberal (el más compatible con el nivel superior de desigualdad social que sigue reinando en el país a pesar de las mejorías recientes). Para explicar al mismo tiempo la capacidad de resistencia frente al neoliberalismo y la capacidad de innovación que sólo se encuentra en Asia puede adelantarse que Brasil, sin haber podido desarrollarlo antes, le debe este fenómeno a tres tipos de actores colectivos:

- 1) Una burocracia e *intelligentsia* con un proyecto económico centrado en el mercado interno, arraigado en el imaginario social y basado en un sólido conocimiento técnico (Sikkink, 1988) que además tiene una concepción de Brasil como potencia en el concierto mundial que, a partir de la democratización, se basa en la competitividad económica más que en su capacidad militar, como sucedió en el caso de las dictaduras (Sallum Jr., 2010);
- 2) una clase importante de empresarios nacionales dependientes del mercado interno, fortalecida políticamente por el proceso de democratización en el que desempeñó un papel importante;
- 3) una sociedad civil desarrollada y activa que está en el origen del proceso de la apertura democrática y de la articulación entre políticas sociales y políticas laborales que la nueva Constitución de 1988 inscribió en mármol.

Durante el proceso de democratización la sociedad civil en general y el sindicalismo en particular, a diferencia de lo que pasó en Argentina (con una parte del sindicalismo) y México, se autonomizaron del Estado y no se mostraron ni impotentes ni “cómplices” ante la imposición del modelo neoliberal por el “consenso de Washington”. Los gobiernos que quisieron implantar este modelo en Brasil se enfrentaron al conjunto de actores en el marco de un juego democrático y de un sistema político fragmentado (a nivel de las instituciones federales y del sistema de partidos) que sólo les permitió construir coaliciones frágiles frente a un partido de oposición sólido y disciplinado: el Partido de los Trabajadores.

En Brasil las coaliciones dominantes y el carácter tanto del Estado y del sistema financiero como del mercado de trabajo condujeron a un modelo de sustitución de importaciones más profundo, complejo y extendido que en México y Argentina. El hecho de que el gobierno autoritario de Vargas, el gobierno democrático de Kubitschek y el de los militares

que tomaron el poder en 1964 hayan continuado una política de inversión estatal en la industria de bienes de capital condujo a Brasil hacia un estado de sustitución de importaciones de productos complejos que le permiten el día de hoy exportar armas, aviones y biotecnología.

Con la conformación política que subrayan Marques-Pereira y Thérét (2001, 2004a y b), caracterizada por un Estado autónomo, por una legitimidad del poder que depende de la continuidad del crecimiento económico y por una sociedad civil y actores económicos del sector privado dotados de un poder significativo, fue posible desarrollar sectores económicos más complejos, con necesidad de un nivel tecnológico alto y de trabajadores calificados. En la medida en que dicha configuración política, económica y social permitió alcanzar un nivel de sustitución de importaciones más elevado, también se sentaron bases más sólidas que en México y Argentina para lograr una transformación posterior hacia un sistema que asegurara el crecimiento simultáneo de las exportaciones y del mercado interno. De este modo, estamos en presencia de un tipo ideal de capitalismo periférico al que puede llamarse estatal o administrado y enfocado hacia el mercado interno (lo que nosotros calificamos como ISPC, *inward-looking state-led peripheral capitalism*), el cual tiene paradójicamente más posibilidades de convertirse en una forma liberal de capitalismo desarrollado.

México ejemplifica otro tipo ideal de capitalismo periférico, en donde la base del crecimiento fue un Estado que controlaba a la coalición dominante, fundada sobre acuerdos con los empresarios y sobre una relación corporativa con las clases populares; un Estado que se legitimaba mediante la distribución más que por el crecimiento de la riqueza. Esta conformación se tradujo en un sistema de crecimiento por sustitución de importaciones que dio como resultado un desarrollo económico más restringido y frágil que en Brasil. En este caso, debido a sus limitaciones, la sustitución de importa-

ciones fue abandonada por un modelo atraído por las exportaciones, con escasos vínculos con el mercado interno. Los niveles tecnológicos no se volvieron más complejos; la mano de obra no calificada y los sectores en donde se desarrolló la economía muestran una baja productividad y un bajo valor agregado nacional. La regulación en el mercado de trabajo se debilitó pronunciadamente, con un descenso en los costos de mano de obra y un aumento en la flexibilidad.

Este tipo de capitalismo periférico liberalizado y volcado hacia las exportaciones (es decir OLPC, *outward-looking liberal peripheral capitalism*) puede ser calificado de “dependiente” y encerrado en su dependencia; no se considera apto para “emerger” como un capitalismo plenamente desarrollado. En efecto, mientras que en Brasil el proceso de democratización llevó a que, según la fórmula de Stepan (1985), Estado y sociedad civil se fortalecieran mutuamente y que, a pesar de la fragmentación y la debilidad inicial del sistema político, el sistema de partidos se fortaleciera a partir de la década de 1990 sobre una base pluralista a raíz de la formación de dos bloques políticos, en México, por el contrario, el proceso de democratización se diluyó y quedó finalmente reducido a la liberalización del sistema de partidos; únicamente se fortaleció el sistema político, y lo hizo a costa del Estado y de la sociedad civil.

Argentina no se presenta como un tipo coherente de capitalismo propiamente dicho, sino como un híbrido que combina sincrónicamente, y que oscila diacrónicamente, entre una dependencia como la mexicana frente a mercados externos, asociada con una flexibilización defensiva, y un desarrollismo estructuralista como el brasileño. En Argentina se vio cómo la coalición construida en torno a Perón y al peronismo impulsó ciertamente la sustitución de importaciones de bienes de consumo duraderos, pero también actuó para impedir la profundización de la ISI. Por otra parte, el golpe de Estado de 1955, que apartó a Perón del poder, no condujo

al desmantelamiento de la industria que se había formado, pero tampoco estimuló su desarrollo. Los militares golpistas que llegaron después del segundo periodo presidencial de Perón impusieron una política monetaria de economía abierta que provocó una grave crisis en el sector industrial y una franca desindustrialización (Kosacoff, s.f.). Las medidas liberales de la presidencia de Menem, asociadas con el régimen de convertibilidad entre el peso argentino y el dólar estadounidense, tuvieron como resultado la sobrevaluación del primero, lo que acentuó la desindustrialización y aceleró el regreso a una economía guiada por el sector agroexportador. Sin embargo, en Argentina el sector sindical siguió siendo poderoso y conservó cierto grado de control sobre el mercado de trabajo formal y las políticas sociales, de forma que, a partir del gobierno de Kirchner, se observa la voluntad de imponer un modelo de desarrollo centrado en el mercado interno y más estatista, pero que sigue estando limitado por una estructura productiva que, aun si ha avanzado hacia la reindustrialización, sigue siendo dependiente de la exportación de “*commodities*”.

A decir verdad, para interpretar la complejidad de la trayectoria argentina, su volatilidad, sus giros, resulta necesario tomar en consideración un tercer tipo ideal de capitalismo periférico localizable en el caso de Chile. Hemos analizado este tipo de capitalismo más ampliamente en varios de los capítulos de este libro (el I y el V de Bizberg y el VI de Bensusán), pero recordémoslo brevemente con el único objetivo de plantear la hipótesis –a falta de la posibilidad de demostrarla– de que la trayectoria argentina ha estado influida sucesivamente por los tres tipos coherentes, y por lo tanto referenciales, del capitalismo, que son, a nuestros ojos, Brasil, México y Chile.

Chile corresponde a un capitalismo regulado por el Estado (aunque de manera subsidiaria al capital privado) con miras esencialmente hacia los mercados externos (lo califi-

camos como OSPC, *outward-looking state-regulated peripheral capitalism*). En la década de 1970, al contrario de lo que hicieron los militares en Brasil, la dictadura chilena (como la argentina) abrió totalmente la economía, redujo el peso del Estado y limitó drásticamente la redistribución de la renta (Silva, 2007). Sin embargo, después de la gran crisis financiera que sufrió en 1981 (Díaz-Alejandro, 1984), tuvo que abandonar su estrategia puramente monetarista y comenzar a promover y apoyar –de forma típicamente mercantilista– una economía basada en la industrialización de *commodities* (Rodrik, 2010). Además, el gobierno de Pinochet conservó bajo su control una parte mayoritaria de la industria del cobre cuando se percató, luego de dicha crisis, de la importancia de disponer de una fuente autónoma de divisas extranjeras (Boschi y Gaitán, 2008: 11). Por otro lado, privilegió un modelo social fundamentalmente liberal-residual tanto para su política del empleo como para la concerniente a la protección social, como lo demuestra de manera emblemática la privatización integral del sistema de pensiones, su voluntad de privatizar los servicios de salud y su restrictivo código de trabajo (véanse los capítulos de Bizberg y Bensusán). La coherencia institucional y la eficacia de este modelo económico de tipo ELG hicieron que los gobiernos democráticos de la concertación que siguieron a la dictadura a partir de la década de 1990 no lo modificaran, sino que se limitaran a afirmar la legitimidad interna “ajustando” las políticas sociales y laborales para volverlas menos inequitativas, sin modificar su carácter “liberal”. Así, puede plantearse la hipótesis de que Chile es un tipo coherente de capitalismo nacional, al mismo tiempo regulado al interior por el Estado de manera puntual y pragmática y volcado hacia el exterior; dicho de otra forma, empujado simultáneamente por un Estado mercantilista y guiado por las exportaciones mundiales.

Una vez tomado en consideración este tercer tipo ideal de capitalismo latinoamericano se aclara la inestabilidad de la

trayectoria argentina. Puede interpretarse, en efecto, como el producto de un doble equilibrio entre independencia nacional pura e integración regional o internacional, y entre ISI y ELG. De ahí el carácter fluctuante y nunca bien establecido de las coaliciones que se suceden en el poder y de las trayectorias de desarrollo, manifestaciones de una dificultad estructural –inscrita en la larga historia del país– para vincular de forma estable los intereses agroexportadores y aquellos ligados al mercado interno.

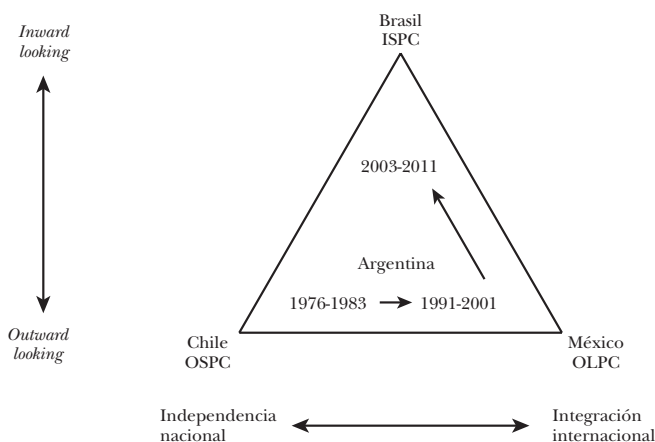
También los militares que tomaron el poder en 1976 tuvieron en la mira el modelo librecambista-monetarista de la dictadura chilena instalada en 1973. Al escoger un régimen monetario y financiero idéntico al de Chile tuvieron que enfrentarse a la misma crisis financiera y bancaria que éste a principios de la década de 1980, pero el resultado fue diferente.

Por su sincronía con la derrota en la guerra de las Malvinas esta crisis desembocó en la expulsión de los militares del poder y el regreso a un régimen civil. Pero éste se mostró igualmente incapaz de estabilizar el régimen monetario, al anclarlo en un pacto social y territorial. La salida de la crisis hiperinflacionista de 1990 y la estabilización monetaria se hicieron, entonces, en el marco de un modelo económico de referencia muy cercano esta vez al modelo mexicano de liberalización “a la Salinas”. Este modelo, sin embargo, no tardó en enfrentarse también a una gran crisis financiera en 1994-1995, de la que México no pudo salir más que aumentando su dependencia frente a Estados Unidos y mediante una devaluación acompañada del paso a un régimen de tipo de cambio flexible. Argentina se enfrentó al mismo tipo de crisis a partir de 1997, pero como la solución de la devaluación le estaba prohibida por el régimen de tipo de cambio ultrarrígido de *currency board* que adoptó en 1991, no pudo salir más que a través de una huida hacia adelante que la sumergió progresivamente en una crisis multidimensional que estalló en diciembre de 2001. Esta crisis condujo a Argentina una vez más

hacia otro camino en la década del 2000. Con las presidencias sucesivas de Néstor y Cristina Kirchner su modelo de capitalismo referencia parece ahora ser del tipo ideal estructuralista brasileño, que combina dinámica exportadora y desarrollo del mercado interno sostenido por una fuerte intervención del Estado. Hasta ahora, gracias a una coyuntura externa muy favorable, los gobiernos de los Kirchner han podido en cierta medida conciliar los intereses exportadores y aquellos ligados con el mercado interno. Por lo tanto, no han podido concentrar los primeros verdaderamente hacia un proyecto *inward-looking*, lo que permite augurar un posible nuevo cambio de modelo. La figura 1 ilustra, así, la compleja trayectoria histórica de un país que acumula *a priori* características institucionales incoherentes, pero en donde la hibridación puede explicar también la sorprendente capacidad para actualizarse en cada crisis e innovar en materia monetaria.

En resumen, el resurgimiento de Brasil (país considerado, ya desde la década de 1970, un dragón amenazador, con tasas de crecimiento estilo China) obedece a que, en las décadas de

Figura 1. Las tribulaciones del capitalismo argentino



1980 y 1990, no destruyó, al grado en que lo hicieron Argentina y México, las estructuras económicas ni las instituciones heredadas del periodo de la ISI. En el caso de México, aunque las instituciones públicas que sostenían la ISI –principalmente del lado de la demanda– no habían probado realmente su eficacia económica, pues no estaban enfocadas a construir la autonomía económica del país mediante la reducción de su dependencia frente a Estados Unidos, su destrucción en las décadas de 1980 y 1990 y la reorientación hacia un modelo ELG (más exactamente, de subcontratación internacional) redujeron drásticamente el nivel de vida de la gran mayoría de la población sin que surgiera al mismo tiempo una economía eficiente del lado de la oferta. El caso argentino resulta más ambiguo, puesto que hasta principios de la década del 2000 se asemeja al caso mexicano, al reanudar lazos con su pasado predemocrático de país agroexportador, pero que partió de un nivel de riqueza más elevado y además estuvo marcado por una inestabilidad crónica tanto económica como política. Diversos indicadores muestran que en la primera década del siglo xx el modelo económico privilegiado –sin duda en parte debido a la exclusión del país al acceso al mercado internacional de capitales– es del tipo desarrollista a la brasileña. Los factores potenciales que conducen al fracaso deben buscarse al interior mismo del sistema institucional del Estado, de su estructura y de su incapacidad para hacerse cargo de una verdadera unificación del territorio federal, e incluso para construir una verdadera identidad nacional fuerte.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, Jeremy (1992), "The social bases of technical change: mechanization of the wheatlands of Argentina and Canada, 1890 to 1914", *Comparative Studies in Society and History*, 34(2): 271-300.

- Afonso, José R. (2004), "Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil", *Revista de la CEPAL*, 84: 135-157.
- Alba, Carlos e Ilán Bizberg (coords.) (2004), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México.
- Arretche, Marta (2007), "The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behavior in the Post-1988 Period", *Brazilian Political Science Review* en línea, 1 (2): 41-73.
- Becharria, Luis y Salvador Marconi (eds.) (2010), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*, Santiago, Naciones Unidas.
- Bensusán, Graciela (2010), "Las reformas laborales y el corporativismo mexicano: Alternativas en Europa y América Latina", en Ilán Bizberg (ed.), *México ante el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis?*, México, El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer.
- Bernadou, Vanessa (2009), "Nestor Kirchner: du président 'sans pouvoirs' au 'chef hégémonique'", *Critique Internationale*, 43: 89-107.
- Bizberg, Ilán (2004a), "Trajectoires politiques et institutionnelles du Mexique et du Brésil: le cas des relations entre l'Etat et le syndicalisme", en B. Lautier y J. Marques-Pereira (eds.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala, pp. 113-148.
- (2004b), "Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo", en Carlos Alba e I. Bizberg (coords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de Mexico, pp. 143-193.
- (2011), "The global economic crisis as disclosure of different types of capitalism in Latin America", *Swiss Journal of Sociology*.
- Bonvecchi, Alejandro (2005), "Political Processes in Argentine Economic Federalism: Fiscal Federal Negotiations, 1983-1999", texto de la reunión anual de LASA.
- Boschi, Renato y Flavio Gaitán (2008), "Empresas, capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile", *Ponto de Vista. Perspectivas sobre o Desenvolvimento*, 3, octubre.

- Botana, Natalio R. (1993), "El federalismo liberal en Argentina, 1852-1930", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, pp. 224-259.
- Boyer, Robert (2002), "Variété du capitalisme et théorie de la régulation", *L'Année de la Régulation*, 6: 125-194.
- (2005), "How and why capitalisms differ", *Economy and Society*, 34(4): 509-557.
- Braudel, Fernand (1979), *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, París, Armand Colin, vol. 3.
- Canelo, Paula (2009), "La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981)", en Alfredo Pucciarelli (ed.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cardoso, F.H. (1986), "Entrepreneurs and the Transition Process: The Brazilian Case", en G. O'Donnell, Ph. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Cheibub, José A., Argelina Figueiredo y Fernando Limongi (2009), "Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Camara dos Deputados, 1988-2006", *Dados*, 52(2): 263-299.
- Dedecca, Claudio (2010), "População e Trabalho no Brasil, oportunidades e desafios", ensayo realizado para la X Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México de la Sociedad Mexicana de Demografía, Somede, 3-6 de noviembre, México.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1975), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- (1984), "Good-bye Financial Repression, Hello Financial Crash", documento de trabajo 24, agosto, Columbia University, mimeo.
- Dillinger, William y Steven B. Webb (1999), "Fiscal Management in Federal Democracies", *Policy Research Working Papers*, 2121, Banco Mundial, mayo.
- Diniz, Eli y Renato R. Boschi (2003), "Empresariado e estratégias

- de desenvolvimento”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(52): 15-33.
- Di Tella, Guido y Manuel Zymelman (1967), *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Bueno Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Erber, Fabio (2008), “Development Projects and Growth under Finance Domination. The case of Brazil during the Lula years”, disponible en http://www.univ-paris13.fr/cepn/IMG/pdf/wp-2008_11.pdf, consultado el 4 de mayo de 2014.
- Etchemendy, S. (2009), “Models of Economic Liberalization: Regime, Power and Compensation in Argentina, Spain, Chile and the Iberian-American Region”, texto presentado en la reunión anual de la Conferencia Anual de la SASE, Sciences Po, París.
- Etchemendy, S. y R. Collier (2007), “Down but not out: Union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003-2007)”, *Politics and Society*, 35(3).
- Falleti, Tulia (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Fausto, Boris (1995), *Brasil, de colonia a democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Frankema, Ewout (2009), *Has Latin America Always Been Unequal? A comparative study of asset and income inequality in the long twentieth century*, Leiden y Boston, Brill.
- Gasparini, Leonardo y Nora Lustig (2011), “The Rise and Fall of Income Inequality in Latin america”, documento de trabajo núm. 118, CEDLAS, Universidad de la Plata.
- Gerchunoff, Pablo, Fernando Rocchi y Gaston Rossi (2008), *Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Buenos Aires, Edhasa.
- Jobert, Bruno y Pierre Muller (1987), *L'État en action*, París, PUF.
- Kosacoff, Bernardo (s.f.), “The Argentine Industry: a Thwarted Restructuring Process”, <http://www.eclac.org/argentina/noticias/paginas/0/12850/progytrabbingking.pdf>.
- Lautier, Bruno y Jaime Marques-Pereira (dirs.) (2004), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala.

- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press.
- Loewenstein, Karl (1942), *Brazil under Vargas*, Nueva York, Macmillan.
- Manrique Campos, Irma (2007), “Banca de desarrollo en México: un futuro necesario”, en José Luis Calva (ed.), *Agenda para el desarrollo*, vol. 6, *Financiamiento del crecimiento económico*, México, Porrúa-UNAM, pp. 100-116.
- Marques-Pereira, Jaime y Bruno Théret (2001), “Régimes politiques, médiations sociales de la régulation et dynamiques macro-économiques. Quelques enseignements pour la théorie du développement d’une comparaison des caractères nationaux distinctifs du Brésil et du Mexique à l’époque des régimes d’industrialisation par substitution des importations”, *L’Année de la Régulation*, 5: 105-143.
- (2004a), “Régimes politiques, médiations sociales et trajectoires économiques. A propos de la bifurcation des économies brésilienne et mexicaine depuis les années 1970”, en B. Lautier y J. Marques-Pereira (eds.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala, pp. 25-83.
- (2004b), “Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: Los casos de Brasil y México”, en Carlos Alba e Ilán Bizberg (coords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de Mexico, pp. 40-102.
- Melo, Marcus André (1997), “As reformas constitucionais e a previdência social 1993-1996”, en E. Diniz y S. de Azevedo (eds.), *Reforma do estado e democracia no Brasil*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, pp. 295-348.
- Mesquita, Mauricio (2007), “Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?”, *World Development*, 35(3): 355-376.
- Munck, Ronaldo (2004), “Introduction”, en *Latin American Perspectives*, 31(4): 3-20.
- Murillo, M. Victoria (1997), “Union politics, market-oriented re-

- forms, and the reshaping of argentine corporatism”, en Douglas A. Chalmers *et al.* (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, pp. 72-94.
- Novick, Marta (2001), “Nuevas reglas de juego en Argentina, competitividad y actores sindicales”, en Enrique de la Garza (ed.), *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, Buenos Aires, Clacso, pp. 25-46.
- Organización Internacional del Trabajo (2009), “Brasil: El salario mínimo como respuesta a la crisis”, disponible en <http://www.oit.org.pe/2/?p=87>, consultado el 11 de enero de 2011.
- Olivera, Julio (1992), “Banca central, federalismo económico y constitución monetaria”, *Nuevas Propuestas. Revista de la Universidad Católica de Santiago del Estero*, junio, pp. 7-17.
- Palomino, Héctor (2000), “Los sindicatos en la Argentina contemporánea”, *Nueva Sociedad*, 169: 121-134.
- Portantiero, Juan Carlos (1982), *Transición a la democracia en Argentina*, México, Flacso.
- Rapoport, Mario *et al.* (2005), *Historia económica, política y social de la Argentina*, Córdoba, Ediciones Macchi.
- Rodrik, Dani (2010), “The Return of Industrial Policy”, *Project Syndicate*, 12 de abril, disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/English>, consultado el 11 de enero de 2011.
- Sallum Jr., Brasília (1999), “O Brasil sob Cardoso. Neoliberalismo e desenvolvimentismo”, *Tempo Social*, 11 (2): 23-47.
- (2004), “Crise économique et changement politique au Brésil et au Mexique: une critique de l’analyse comparative des héritages institutionnels”, en B. Lautier y J. Marques-Pereira (eds.) *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala, pp. 85-112.
- (2009), “Desenvolvimentismos – o velho e o novo”, *eAgora*, disponible en <http://www.eagora.org.br/arquivo/desenvolvimentismos-o-velho-e-o-novo/>, consultado el 4 de marzo de 2014.
- (2010), “El Brasil en la ‘pos-transición’: la institucionalización de una nueva forma de Estado”, en Ilán Bizberg (ed.), *México*

- ante el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis?*, México, El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer.
- Schneider, Ben Ross y David Soskice (2009), "Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems", *Economy and Society*, 38: 17-52.
- Schrank, Andrew (2009), "Understanding Latin American political economy: varieties of capitalism or fiscal sociology", *Economy and Society*, 38: 53-61.
- Sikkink, K. A. (1988), *Developmentalism and democracy: ideas, institutions and economic policy making in Brazil and Argentina 1954-1962*, tesis doctoral, Ithaca, Columbia University.
- Silva, Eduardo (2007), "The Import Substitution Model: Chile in Comparative Perspective", *Latin American Perspectives*, 34(3): 67-90.
- Sola, Lourdes y Moisés Marques (2006), "Central banking, democratic governance, and the quality of democracy", en Lourdes Sola y Laurence Whitehead (eds.), *Statecrafting Monetary Authority. Democracy and Financial Order in Brazil*, Oxford, University of Oxford Press, pp. 143-204.
- Stepan, Alfred (1985), "State power in the Southern Cone of Latin America", en P. Evans, D. Rueschemeyer y Th. Skockpol (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 317-343.
- Taylor, Alan M. (1992), "External Dependence, Demographic Burdens, and Argentine Economic Decline After the Belle Époque", *Journal of Economic History*, 52(4): 907-936.
- Teichman, Judith (1981), "Interest Conflict and Entrepreneurial Support for Perón", *Latin American Research Review*, 16(1): 144-155.
- (1982), "Businessmen and Politics in the Process of Economic Development: Argentina and Canada", *Canadian Journal of Political Science*, 15(1): 47-66.
- Théret, Bruno y Miguel Zanabria (2007), "Sur la pluralité des monnaies publiques dans les fédérations. Une approche de ses conditions de viabilité à partir de l'expérience argentine récente", *Economie et Institutions*, 10-11: 9-66.

- Touraine, Alain (1988), *La parole et le sang*, París, Odile Jacob.
- Vitelli, Guillermo (1986), *Cuarenta años de inflación en la Argentina: 1945-1985*, Buenos Aires, Legasa.
- Von Mettenheim, Kurt (2006), "From the economics of politics to the politics of monetary policy in Brazil", en L. Sola y L. Whitehead (eds.), *Statecrafting Monetary Authority. Democracy and Financial Order in Brazil*, Oxford, Center for Brazilian Studies, University of Oxford, pp. 325-358.
- Wylde, Christopher (2010), "Argentina, Kirchnerismo, and Neodesarrollismo: Argentine Political Economy under the Administration of Nestor Kirchner 2003-2007", documento de trabajo núm. 44, Área de Relaciones Internacionales, Flacso/Argentina, abril.

III. LA DIVERSIDAD DE LOS FEDERALISMOS EN AMÉRICA LATINA: ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO

BRUNO THÉRET
CNRS, IRISSO

Sería justo decir que el estudio del federalismo actualmente no forma parte de los debates teóricos centrales en política comparada. La heterogeneidad del campo sugiere que el federalismo comparado todavía tiene cierto camino que recorrer antes de que pueda asumir un papel de área de estudio clave para idear y afinar la teoría comparada

Jan Eck, “¿Does Federalism Really Matter?”.

INTRODUCCIÓN

Una de las consideraciones de este libro es que para entender la diversidad de capitalismos latinoamericanos con- vendría analizar la variedad de formas que toman tanto los sistemas nacionales de protección social (más o menos liberal-residualistas o universalistas, más o menos centralizados o fragmentados) como los sistemas de relaciones industriales (más o menos corporativistas o clientelistas, más o menos estatizados o mercantilizados), o también los sis-

temas monetario-financieros (más o menos monetaristas o estructuralistas, más o menos en manos de los bancos o de los mercados financieros), todos subsistemas sociales que articulan estrechamente lo político y lo económico y que regulan, mediatizándolas, las lógicas contradictorias de lo público y lo privado, de lo colectivo y lo individual. Se ha afirmado igualmente en este libro la necesidad de considerar la diversidad de formas que toman, en estos tres países, el Estado y más ampliamente el ejercicio de la soberanía. Hasta ahora siempre habíamos tomado en cuenta, principalmente, las improntas del Estado en la sociedad (políticas públicas, compromisos de clases, democratización) y dejamos un poco de lado los modos históricos de estructuración de los estados mismos, sus formas constitucionales tanto políticas como administrativas.

Ahora bien, diversos autores han mostrado que la génesis y la configuración de los sistemas de protección social dependen en general de las formas precisas de las instituciones políticas y, en los países políticamente estructurados en Federaciones,¹ de las que ha tomado el federalismo. Así, Pierson (1995), Olsen (2002), Théret (2002, 2006), Stepan (2004b) y Obinger, Leibfried y Castle (2005) han mostrado que el federalismo, si no se lo reduce al modelo estadounidense, no es en sí mismo un obstáculo al desarrollo de una amplia protección social, y que todo depende de las formas exactas de los arreglos institucionales constitutivos de las Federaciones. El impacto diferenciado de las formas de federalismo sobre los sistemas nacionales de salud (Gray, 1991; Maioni, 1998; Banting y Corbett, 2002), sobre las relaciones

¹ Se adopta aquí la convención ortográfica propuesta por Olivier Beaud (2007) que consiste en escribir Federación (con F mayúscula) para designar al conjunto formado por el Estado federal y las entidades federativas (estados, provincias, regiones etc.) y en escribir federación (con f minúscula) para designar sólo al Estado federal que representa a la Federación en su conjunto.

industriales y también sobre las políticas de empleo (McIntosh, 2002; Giraud 2003; Perret, Giraud, Helbing y Battaglini, 2007) también ha sido bien documentado. Un último ejemplo, la crisis actual del euro, cuyo resultado condiciona la trayectoria futura de la Unión Europea, pone en evidencia una manifestación de los rasgos federalistas de ésta. Esta crisis no puede comprenderse sin tomar en consideración el carácter federal del conjunto de los arreglos institucionales que definen la Unión Europea.

Este capítulo es un primer intento de corregir el sesgo que constituye la ausencia de un lugar dedicado a la naturaleza federal de los arreglos institucionales constitutivos del Estado en nuestro análisis de las trayectorias argentina, brasileña y mexicana. Con este fin toma como objeto el problema planteado por la construcción federal del Estado, construcción que tiene como rasgo característico esencial, en relación con los Estados unitarios, que las atribuciones políticas y administrativas son distribuidas entre diferentes niveles territoriales de poder, entre diferentes órdenes de gobierno a la vez independientes e interdependientes.

Como lo muestra la cita en el epígrafe, el estudio del federalismo en el plano internacional es un sector menor de los estudios comparativos tanto en la ciencia política como en la sociología, en la historia y en las ciencias económicas. Por lo tanto, más del 40% de la humanidad (sin considerar China como una federación) vive en países que han adoptado una constitución federal y que se consideran entre los más importantes en términos de población o poder económico, que es particularmente el caso en los países de América. Así, en el marco de esta investigación comparativa sobre Argentina, Brasil y México, países que tienen constituciones federales y no unitarias –investigación que además pone el acento en el impacto de la política sobre el desarrollo económico–, es lógico plantear la hipótesis de que las diferencias de forma del federalismo en estos tres países desempeñan un papel

importante en la diferenciación de los tipos de capitalismo que prevalecen en cada uno.²

La bibliografía sobre la comparación de los federalismos occidentales, aunque periférica en las ciencias sociales, no es menos consistente.³ Existen también diversos trabajos sobre las diferentes tradiciones de pensamiento que contemplan el principio federal en tanto que principio filosófico o jurídico de organización de un orden político que se considera alternativo con respecto al del Estado territorial unitario, el cual pretende que todo el poder político esté concentrado en un Estado que monopolice todas las atribuciones.⁴ Por último, es cada vez más nutrido el *corpus* de los estudios comparativos en la ciencia política de los federalismos latinoamericanos, entre los que se desprenden los de Stepan, Gibson y Falleti, Jones y Samuels. Estos últimos, por ejemplo, consideran que:

El federalismo permea e influye en todos los aspectos de la política en Argentina y Brasil. Como tal, una explicación de cualquier faceta de la política argentina o brasileña que no logre incorporar un enfoque sobre cómo influye el federalismo en la política nacional será probablemente incompleta (en el mejor de los casos) o incluso incorrecta (en el peor). Mientras la influencia del federalismo en la política mexicana ha sido bastante limitada históricamente (al menos durante los últimos dos tercios del siglo xx) [...] [varios autores] subrayan la creciente importancia que la estructura federal del país ha tenido durante

² En este capítulo nos limitaremos sin embargo a examinar lo que constituye la unidad y la diversidad de estos tres federalismos latinoamericanos, etapa previa a la evaluación del impacto posible de esta diversidad en las trayectorias diferenciadas del desarrollo de los tres países.

³ Véanse por ejemplo Béland y Lecours (2013), Gagnon y Tully (2001), Hueglin y Fenna (2006), Liebfried y Pierson (1995), Obinger, Liebfried y Castle (2005), Théret (2002, 2004a, 2005, 2006) y Watts (1996).

⁴ Véanse Burgess y Gagnon (1993), Burgess (2006) y Beaud (2007).

los últimos 10 o 15 años para la dinámica de la política nacional, en varias áreas críticas (Jones y Samuels, 2005: 2).

Una vez dicho esto, se trata en esencia de trabajos de politólogos que se inscriben en su mayoría dentro de la concepción anglosajona del federalismo reformulada por William Riker y que, aunque sean a menudo críticos de ciertos supuestos teóricos de este autor, no dejan de referirse a la misma epistemología y utilizan la misma metodología,⁵ lo que los conduce a desatender sobre todo los aspectos constitucionales del federalismo y a ignorar los importantes estudios históricos sobre la génesis de las Federaciones latinoamericanas y su influencia sobre su evolución ulterior.⁶

⁵ Véase por ejemplo Stepan (1999), Remmer y Wibbels (2000), Wibbels (2000), Eaton y Dickovick (2001), Garman, Haggard y Willis (2001), Rodden (2002), Rodden y Wibbels (2002) y Díaz-Cayeros (2004). Algunas excepciones son Gibson y Falleti (2004), Falleti (2010) y Souza (2005).

⁶ Aquí es evidente una manifestación del pensamiento de Estado (Bourdieu), es decir, de que todo investigador es pensado *a priori* por su Estado (federativo en este caso) y piensa la forma de éste como universal. De hecho, se encontrarán pocos politólogos canadienses que razonen sobre el federalismo en términos rikerianos, por el hecho de la naturaleza misma de “su” Federación; es de hecho casi imposible para los canadienses tanto anglófonos como francófonos pensar que las instituciones federales no tienen en sí mismas una significación política. Igualmente, se encontrará un número ínfimo de politólogos franceses que sean capaces de interesarse por el federalismo. En el caso de México, el monopolio exclusivo del PRI sobre el conjunto de la vida política y administrativa durante muchas décadas ha conducido a afirmar que “por muchos años, el federalismo mexicano fue desestimado como falso o insignificante” (Riker, 1964). El grado de centralización política era enorme y las credenciales del régimen democrático levantaban grandes sospechas. Estos rasgos se vieron como razones suficientes para creer que el arreglo institucional formal del territorio no tenía importancia. Así, “con (algunas raras) excepciones [...] muy poca investigación académica atendió el papel del federalismo. De hecho, la mayor parte de las investigaciones de medio siglo sobre México sugerían que toda la política era nacional. Los politólogos estaban entre los principales perpetradores del mito centralista. Los historiadores, en

“William Riker transformó el estudio del federalismo al presentar tanto un enfoque metodológico como varias proposiciones sustanciales. Metodológicamente, introdujo a los estudios del federalismo hacia el enfoque científico de la ciencia política positiva, ilustrando el desarrollo de “generalizaciones examinables y examinadas”. “Sustancialmente, explicó los orígenes de los sistemas federales como una negociación entre líderes políticos con preocupaciones expansionistas y militares”. Sostuvo que Estados Unidos fue un sistema federal centralizado políticamente desde su fundación. Vinculó el grado de centralización en los sistemas federales con el grado de centralización entre sus partidos políticos. A pesar de todo su trabajo, sin embargo, Riker rebajó finalmente al federalismo a una institución menor con poco impacto sobre los resultados políticos” (Volden, 2004: 89). O también, “La bibliografía de elección racional sobre instituciones ha producido un enfoque más profundo del papel de las instituciones para producir estabilidad en lo que de otra forma serían problemas caóticos de elección social. En particular, las instituciones políticas formales se ven a menudo como instrumentos diseñados por los políticos con el fin de estrechar el espacio de la elección social, induciendo así resultados políticos estables [...] El federalismo recibió mucha menor atención que otros aspectos institucionales del sistema político, quizá por la sombra que arrojó William Riker, uno de los fundadores del enfoque de elección racional. Riker creía que el grado de centralización o descentralización de un sistema federal (y de sus efectos políticos en general) dependía del trabajo del sistema de partidos. Los partidos políticos, y no las instituciones federales, tienen importancia política” (Díaz-Cayeros, 2004: 298).

Falleti, especialmente, se considera explícitamente parte del institucionalismo histórico y no del neoinstitucionalismo económico. Garman, Haggard y Willis rechazan el aspecto normativo de la bibliografía mayoritaria sobre la descentralización en ciencias económicas y políticas y proponen una teoría que se quiere “positiva” para explicar las causas del fenómeno: “la debilidad principal de la bibliografía sobre descentralización es su casi exclusiva, y finalmente normativa, preocupación por los efectos económicos y políticos de la descentralización. Con algunas excepciones importantes, se ha puesto mucha menos atención en explicar las causas: por qué los países se descentralizan como lo hacen. Proponemos una teoría positiva de descentralización fiscal o lo que se conoce en finanzas públicas como el problema de asignación: la devolución de responsabilidades políticas y del poder de recaudar y gastar a los gobiernos estatales y municipales” (Garman, Haggard y Willis, 2001: 207). Sin embargo, estos autores mantienen un punto de vista economicista (mercado político e individualismo metodológico); su “teoría positiva del federalismo fiscal” (pero que piensan poder aplicar a los Estados unitarios y al federalismo en general, p. 234), está “centrada en las relaciones políticas entre sistemas políticos con diferentes niveles de gobierno” (234): “Nuestra teoría se enfoca en la responsabilidad de los políticos que operan en los diferentes niveles de gobierno: presidentes, legisladores y gobernadores. Varias características del sistema político pueden influir en estas líneas de responsabilidad, pero una línea crítica es la estructura interna de los partidos políticos, como señaló William Riker hace más de 25 años. Dicho de forma más simple, si los partidos están más centralizados, cualquier negociación sobre las relaciones fiscales intergubernamentales va a favorecer al centro, y la estructura fiscal del Estado será más centralizada. A la inversa, si el control del partido está menos centralizado, la estructura fiscal del Estado también tenderá a ser más descen-

tralizada, todo lo demás constante” (207). Ellos consideran, finalmente, como resultado de su estudio de los grados de descentralización de las finanzas públicas (en las cuatro federaciones latinoamericanas incluyendo Colombia) que el punto más importante a señalar es que los obstáculos de la descentralización fiscal no son meros resultados de un mecanismo de diseño precario –como sugiere la nueva bibliografía sobre el federalismo fiscal– sino que residen en un nivel más profundo de la negociación estratégica entre niveles de gobierno, negociación arraigada en características del sistema político. Las prescripciones políticas que arrojan resultados óptimos en un sistema político pueden en cambio tener resultados muy diferentes en otro” (236). Díaz-Cayeros va más lejos: “Los partidos políticos son artefactos políticos que restringen los espacios de elección social presumiendo traer estabilidad en los resultados. Los partidos pueden crear prácticas políticas que cambien el resultado que se habría generado a través de reglas y procedimientos formales (i.e. instituciones)”. En este sentido, los partidos pueden volverse sustitutos de instituciones formales para resolver asuntos de elección social. La hipótesis rikeriana sobre la “(in)significancia” del federalismo puede reformularse en los siguientes términos: las prácticas políticas, que incluyan el trabajo del sistema de partidos pero que no se limiten a él, determinan el grado de centralización de los regímenes federales, lo que implica que aunque los arreglos institucionales federales puedan ser similares en dos países, las prácticas políticas crean restricciones vinculantes, expresadas en la competencia partidista, la negociación política y los procedimientos internos de los partidos políticos. Willis, Garman y Haggard (1999) han avanzado recientemente en nuestro enfoque sobre el federalismo justo en esta dirección; ellos sugieren que el control de las nominaciones de los partidos es la variable explicativa más importante en el grado de descentralización que se ha encontrado en los sistemas federales (e

incluso unitarios) en América Latina. Con el fin de reflexionar sobre los arreglos federales de manera significativa, nuestros marcos teóricos deben entonces combinar un enfoque institucional (las reglas y procedimientos en la constitución federal y otras disposiciones legales que restringen la elección política) con prácticas políticas (la maniobra estratégica de los partidos políticos y las negociaciones entre políticos). “Un análisis de legisladores actuando individualmente en el mundo de las reglas legislativas, los comités, la formación de agendas y los poderes de veto resulta insuficiente [...] entender los resultados del federalismo fiscal en México requiere ir más allá del marco institucional formal para sondear los trabajos del sistema de partidos mexicano” (Díaz-Cayeros, 2004: 298-299). Se verá más adelante que la noción de estilo político (*policy pattern* o *policy style*) apunta precisamente a comprender el impacto sobre el funcionamiento de un sistema político de esquemas recurrentes –ya que están marcados por culturas políticas específicas a cada sistema– de prácticas políticas que conducen a la producción de políticas públicas, y cuya caracterización permite precisar tipos diferenciados de sistemas políticos públicos que tienen la misma constitución formal desde el punto de vista administrativo y legal. Los políticos, al ser ellos mismos individuos institucionalizados, tienen estrategias políticas que no pueden medirse según un principio antropológico abstracto y único que postule un comportamiento universal del político que consista en simplemente maximizar sus oportunidades de poder personal sobre la base de un cálculo racional; más bien, sus estrategias también son forzadas o liberadas por esquemas culturales, rutinas, guiones, representaciones colectivas, una racionalidad como finalidad; en suma, por todo aquello que el institucionalismo sociológico llama la *atención*. Sobre la necesidad de alcanzar un institucionalismo de la síntesis que le deje espacio a la elección racional, pero inscribiéndola a la vez en una perspectiva histórica y sociológica, véase Thérét, 2000.

Esta bibliografía adopta masivamente un punto de vista neoinstitucionalista economicista e individualista, influido por la teoría de la elección racional o por el modelo económico neoclásico, punto de vista que es directamente normativo y juzga la calidad de las instituciones con la vara de su funcionalidad frente a los requisitos de una economía capitalista de mercado naturalizada y considerada eficaz por ella misma.⁷ Con raras excepciones, estos trabajos retoman argumentos sobre los problemas de viabilidad encontrados por las Federaciones latinoamericanas que se distinguen marginalmente de aquellos desarrollados por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el FMI en el marco del así llamado “consenso de Washington”. Así, las crisis de las décadas de 1980 y 1990 en Argentina y en Brasil son vistas principalmente como el resultado de un endeudamiento irresponsable de las entidades federadas que va a la par de una “desproporción” (*“malapportionment”*) electoral ligada a una sobrerrepresentación de las poblaciones de las provincias o de los estados más pobres en los órganos del gobierno federal.⁸

cambio, desde hace tiempo han subrayado la importancia de los arreglos federales del siglo xix y principios del xx” (Díaz-Cayeros, s.f.: 1).

⁷ Sobre este punto véase Bizberg y Théret en esta obra, capítulo II.

⁸ Aquí también, para una excepción, véase Falleti, 2010: “a diferencia del grueso de la bibliografía sobre descentralización que enfatiza los incentivos partidistas o electorales de los políticos para descentralizar, este libro toma en cuenta los intereses territoriales de los actores sociales y políticos que no sólo expresan los intereses de sus partidos políticos o afiliaciones ideológicas sino que también representan sus niveles de gobierno y unidades geográficas geopolíticas. Asevero que al analizar los incentivos de negociación de los actores frente a las reformas de descentralización, sus intereses territoriales los iluminan más que sus afiliaciones o lealtades políticas” (Falleti, 2010: 246). Véase en cambio, como buen ejemplo de la visión tecnocrática electoralista que imputa las crisis políticas y financieras de las federaciones al mal funcionamiento del “mercado político” y, correlativamente, a una carencia de profesionalización en materia legislativa

Así, como resultado de una encuesta sobre la “visión de la ciencia política norteamericana sobre el federalismo y la democracia en Brasil”, Marta Arretche concluye que

el análisis comparado de las Federaciones tiene todavía necesidad de una teoría capaz de sugerir vías interpretativas en cuanto al origen de los diversos modelos de Federaciones contemporáneas, así como de las condiciones históricas de sus distintas trayectorias (Arretche, 2001: 7).

Por otro lado, la concepción privilegiada de la democracia que sirve como referencia normativa y performativa en esos estudios es restrictiva: su horizonte se reduce al marco individualista liberal schumpeteriano de la democracia representativa basada en un modelo pluralista de la competencia electoral sobre el mercado político, a una democracia delegada a una élite profesional experta que debe estar impregnada de la racionalidad económica del modelo neoclásico para que resulte atractiva a los ojos de sus buscadores.⁹ De otra manera sólo podría tratarse de corporativismo o, peor todavía, de populismo. Dichos presupuestos, muy directamente marcados por preferencias ideológicas, no son aceptables en la perspectiva institucionalista histórica, que es la nuestra y que se refiere tanto a la teoría francesa de la regulación como al antiguo institucionalismo económico norteamericano. Para hacer ciencia dentro de esta perspectiva es necesario partir de hechos observables¹⁰ con el fin de interpretarlos, com-

del personal político, junto a una falta de burocracia racional (i.e. al servicio de la “razón económica”) (Spiller y Tommasi, 2003a y b).

⁹ Por el contrario, para una concepción más amplia de la democracia que permite pensarla en su diversidad y como proceso véase Bizberg, 2010 y Aziz, en este libro, capítulo iv.

¹⁰ Los discursos mismos deben considerarse hechos, incluyendo los emitidos por los investigadores únicamente preocupados por el consejo a los príncipes y por los resultados del modelo económico dominante.

prenderlos y explicarlos, sin considerarlos irracionales cuando no se ajustan a los requisitos y predicciones del modelo económico del *homo œconomicus* neoclásico.

Asimismo, en lo que se presenta a continuación, si bien no nos rehusamos a utilizar el material empírico acumulado en el periodo reciente por los politólogos que se reconocen dentro de la teoría económica de la acción racional, nos referimos no obstante sobre todo a los trabajos de historiadores del federalismo latinoamericano como Marcello Carmagnani, Alicia Hernández Chávez, Natalio Botana, etc., que tienen del federalismo una concepción societal y dinámica. Estos historiadores toman en cuenta las dimensiones ideológicas (modelos institucionales preferidos por los actores políticos) y filosóficos (modelos doctrinarios) del fenómeno federalista y muestran que se trata de una necesidad para comprender y explicar la variedad.

Así, para Carmagnani,

La imagen que tiende a darse del federalismo [en América Latina, BT] es la de haber sido copia del modelo norteamericano, un injerto mal logrado en una tradición erróneamente considerada de corte centralizador derivado del régimen colonial. Probablemente, por no decir seguramente, esta imagen negativa del federalismo depende del hecho de que se tiende a proyectar hacia el pasado una realidad del presente caracterizada, como lo ilustran los estudios relativos a la fase que hemos definido del federalismo centralizador, por una inclinación de los gobiernos federales a concentrar en sus manos atribuciones que corresponden a los estados. Diferente puede ser, en cambio, nuestra imagen del federalismo de hoy, si proyectamos sobre el presente las formas que tuvo en el pasado. De su estudio emerge que no sólo existen antecedentes y motivaciones históricas precisas para el federalismo en América Latina, sino también que cada país que lo adoptó tuvo la capacidad de saber traducirlo en una racionalidad constitucional en la cual el principio federal nor-

teamericano sirvió, a lo más [...] de “fuente normativa” (Carmagnani, 1993: 397).

En Argentina, Brasil y México

el federalismo no es una copia del federalismo norteamericano ni un producto vernáculo. Más bien se podría caracterizar como un proceso de tipo interactivo según el cual las propuestas doctrinarias proveniente de otros contextos son reelaboradas a la luz de las necesidades y realidades mexicanas, brasileñas y argentinas [...] El modelo doctrinario del federalismo es, entonces, el resultado de un proceso que se desarrolla a partir de una reorganización de las ideas y de las instituciones preexistentes (Carmagnani, 1993: 398).

Hernández Chávez defiende un punto de vista similar en relación con México:

La forma que asume el federalismo en México no es una deformación del principio federal, sino más bien una adecuación y reinención del mismo para responder a los desafíos internos y externos del país (Hernández Chávez, 1993: 203).

Estos análisis de historiadores nos conducen a no entrar directamente en una comparación empírica de los federalismos argentino, brasileño y mexicano, sino a comenzar por reubicar esta comparación en un marco más general que hemos construido a partir de trabajos comparativos anteriores sobre los federalismos norteamericanos y europeos. Estos trabajos han conducido a una construcción de modelos de la forma federal de soberanía que permite por una parte romper con la asimilación que hacen con mucha frecuencia los economistas y los politólogos que los siguen entre una Federación y un Estado unitario descentralizado, y por otra parte construir una tipología de Federaciones norteamericanas

(estadounidense y canadiense) y europeas, tipología cuyos criterios nos servirán no sólo para situar las tres Federaciones latinoamericanas que estudiamos aquí dentro de un espacio comparativo más amplio, sino también para distinguirlas entre sí.

EL PRINCIPIO FEDERAL COMO PRINCIPIO DE FILOSOFÍA POLÍTICA Y LA DIVERSIDAD DE SUS FORMAS CONSTITUCIONALES CONCRETAS

Para presentar esta construcción de modelos y mostrar que tiene un valor general podemos partir de la definición del pacto federal en el proyecto de la Constitución mexicana de 1917:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, “Proyecto de Constitución que presenta Venustiano Carranza al Congreso constituyente, 1 de diciembre de 1916”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, vol. v, artículo 41, pp. 471-489.¹¹

También podemos citar de nuevo a Carmagnani:

El nuevo principio federal [...] establece no sólo que la federación tiene una esfera de soberanía propia y, por lo tanto, como acontece con [los] [...] estados, puede operar directamente sobre los ciudadanos. En esta forma la federación ofrece a los

¹¹ Citado por Alicia Hernández Chávez, “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Carmagnani, 1993.

ciudadanos no sólo la preservación de su horizonte regional, sino también la proyección a uno más amplio, garantizándoles la posibilidad de salvaguardar sus derechos. Esta doble garantía deriva del hecho de que cada soberanía está limitada a su propia esfera, siendo así cada una de ellas independiente de la otra [...] tanto la soberanía federal como la soberanía de los estados son limitadas [...] Esta limitación en su propia esfera de soberanía se refleja, en la arquitectura de la forma de gobierno federal, en una división de poderes entre poderes independientes –los propios de la federación–, poderes de los estados –llamados residuales en cuanto son los no atribuidos a la federación– y poderes coordinados entre federación y estados (Carmagnani, 1993: 410).

*El principio federal como principio que estructura
un orden político no centrado*

Una soberanía de tipo federal implica entonces la existencia de poderes políticos de ejecución *a priori* divididos e independientes, lo que significa que la noción de descentralización no puede dar cuenta en sí misma del hecho federal: un orden político federal es una estructura de poderes descendrada (no centralizada) y no simplemente descentralizada; es precisamente en esto en lo que se distingue una Federación del Estado territorial unitario.¹² Esto implica, en cambio, po-

¹² Celina Souza subraya bien este punto en el caso de Brasil: “Debido a la importancia que la descentralización asumió en Brasil luego de 1988, la mayoría de los trabajos enfocan el federalismo más como sinónimo de descentralización [...] que en asociación con un orden político y constitucional con especificidades propias. Muchos trabajos también analizan las relaciones que se establecen entre las esferas de gobierno y también entienden las llamadas relaciones intergubernamentales como resultado del surgimiento de políticas descentralizadas, pero sobre todo del considerable incremento de programas “intergubernamentalizados”, tendencia

deres de coordinación entre los órdenes del gobierno (el Estado federal y los estados federados), y también requiere que la soberanía en tanto que representación unitaria de la sociedad resida al nivel ético-jurídico de la autoridad que la representa simbólicamente (el Pueblo, el Pacto federal, el Gran Texto Constitucional y las instituciones que están habilitadas para interpretarlo en caso de conflicto y abuso de poder, la Corte suprema o constitucional, el referéndum popular o los procedimientos institucionales que permitan las enmiendas del Pacto federal). Una Federación, finalmente, no está fundada, como el Estado unitario, sobre una jerarquía de poderes (con un poder supremo dominante sobre todos los demás), sino sobre una jerarquía de valor (figura 1):¹³ la superioridad del Estado federal que funda la unidad de la Federación más allá de la diversidad de los estados federados reside en el hecho de que no detenta todas las atribuciones y los poderes asociados, sino sólo aquellos que son superiores en valor en relación con aquellos que detentan los estados federados, a saber, las funciones necesarias para el mantenimiento de la unidad de la Federación como un todo, que tienen la capacidad de asegurar la paz civil entre los estados federados, de representarlos en común y de defenderlos en el espacio internacional.

Entonces esta jerarquía de valores y el recorte que requiere entre autoridad y poderes puede modelarse como en la figura 2. Esta figura muestra que el cuerpo político soberano, que no es otro que el Pueblo o el conjunto de los Pueblos reunidos dentro de la Federación (en caso de una Federación multinacional), delega su soberanía a un orden político

observada en la mayoría de los países federales y unitarios" (Souza, 2005: 106-107).

¹³ El nivel funcional del Estado federal no es superior en poder, sólo en valor, ya que al nivel territorial de las atribuciones de las entidades federativas (inferior en valor) el Estado federal es inferior en poder a estas últimas.

Figura 1. Jerarquía de poder (centrado) y jerarquía de valor (no centrado)

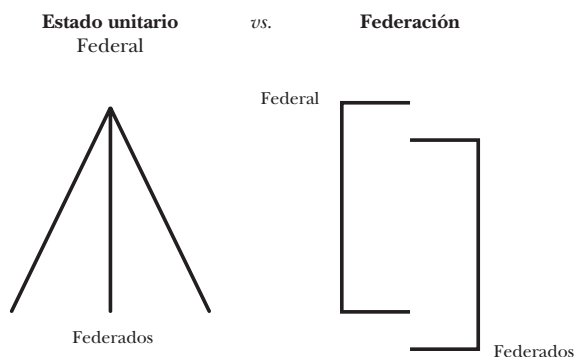
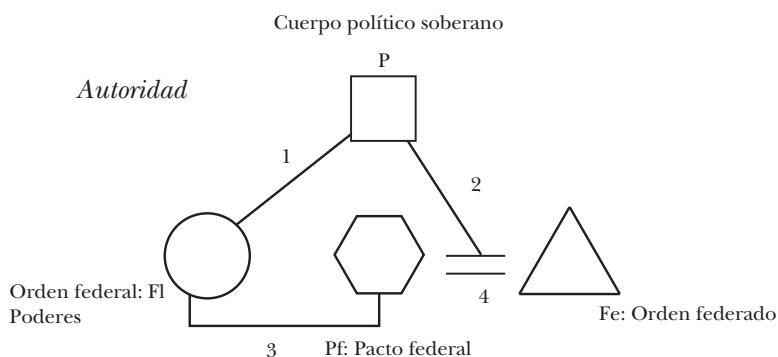


Figura 2. Estructura relacional de un orden político federalista



complejo compuesto por lo menos por dos órdenes de gobierno y por un conjunto de instituciones mediadoras entre estos órdenes, que no son otras que las formas de concretar el pacto federal. En el plano político más abstracto, una Federación está estructurada por dos pares de relaciones: las relaciones 1 y 2 de delegación de la soberanía a la federa-

ción (Estado federal) y a las entidades federadas, relaciones que al inscribir el orden político en la sociedad global y los territorios estructuran el régimen de ciudadanía (con sus dos registros de derechos-libertades y derechos-créditos),¹⁴ y las relaciones 3 y 4, internas al orden político global de la Federación, que vinculan el Estado federal y las unidades federadas por mediación de formas institucionalizadas del pacto federal.

Estas cuatro relaciones, que forman dos pares distintos, son todas diferentes unas de otras. Las relaciones 1 y 2, que vinculan el cuerpo político soberano con los diversos órdenes de gobierno, están reglamentadas por los regímenes de representación electoral y de redistribución económica (fiscal-financiera), pero la relación 1 es univalente (sólo vale en el orden federal) mientras que la relación 2 es bivalente o mixta (conciene a la vez a la relación del ciudadano con el orden federado y a la de este último con el orden federal). La relación 1 muestra la pertenencia directa de todo individuo a la federación, cualquiera que sea su región de pertenencia; se trata de una relación que podría calificarse de pertenencia social y de expresión de intereses funcionales (que remite por ejemplo a la división social del trabajo a la escala de la federación); el régimen electoral del que es una expresión está fundado más generalmente sobre la regla “un individuo, una voz”. La relación 2 da cuenta, por su lado, de la pertenencia a las entidades federadas, colectividades territorializadas, y muestra entonces los intereses territoriales; en el plano de la representación electoral corresponde eventualmente a un doble sufragio: elecciones del gobierno de las entidades federadas y elección de los representantes a la cámara territorial de la federación (Estado federal).

En cuanto a las relaciones 3 y 4, aseguran la unidad del orden político más allá de la división de los poderes soberanos.

¹⁴ Sobre este punto véase Théret, 1998: 106 ss.

La relación 3, que inscribe el orden federal dentro del pacto federativo (PF), traduce la consustancialidad del Estado federal a este pacto. Tautológicamente, no hay un Estado federal (es decir, una federación) a menos que haya un pacto federativo. Este último es constitutivo del Estado federal: fija sus atribuciones y su modo de funcionamiento. La relación 4 es, por el contrario, una relación de alianza, de unión, pues del lado del orden federado el pacto federativo es un pacto de alianza, de matrimonio. Las entidades federadas, ancladas dentro de su territorio, no están intrínsecamente fundadas dentro ni son dependientes del pacto federativo; pueden existir fuera de él, ya que el Estado federal, en tanto que poder funcional, no tiene una inscripción territorial propia.

*Una tipología razonada de las formas de federalismo
norteamericanas y europeas*

El pacto federativo se concreta a nivel político en las instituciones que median la relación entre el estado federal y las entidades federadas, a saber, en primer lugar, la cámara territorial (senado o consejo de los estados federados) y, en menor medida, las instituciones “diplomáticas” más o menos formales que manejan las facultades compartidas cuando no existe una cámara territorial dotada de un poder real a nivel federal (se trata de la “comitología” en la experiencia europea y el sistema similar de conferencias interprovinciales a diferentes niveles ministeriales, como el de los primeros ministros en Canadá, a veces denominado “federalismo ejecutivo”). De aquí la importancia primordial que conviene otorgar, para comprender las diferencias entre las Federaciones, a la existencia (inexistencia) y al poder (o a la ausencia de poder) de esta segunda cámara legislativa que pertenece a los dos órdenes –federal y federado– de gobierno.

Esto nos conduce a distinguir, siguiendo a Richard Simeon y Ronald Watts, sobre todo, y a partir de una comparación entre Estados Unidos y Canadá,¹⁵

- por un lado, un tipo ideal *intraestatal* y de estilo cooperativo (entre la federación y las entidades federadas) de federalismo, en el cual un senado federal poderoso representa a los estados federados de manera igualitaria (todo estado dispone de un mismo número de escaños, dos en el caso de Estados Unidos, que es el arquetipo en la materia) y les permite participar en la elaboración de las políticas públicas federales;
- por el otro, un tipo ideal *interestatal* y de factura competitiva en materia de legitimidad de los diversos órdenes de gobierno, en el que la cámara territorial es inexistente o no tiene poder y donde perduran *de jure* o *de facto* las instituciones diplomáticas gracias a las cuales el gobierno federal

¹⁵ “Canadá es una Federación parlamentaria; Estados Unidos una de congreso. Esta diferencia tiene grandes consecuencias en la operación del federalismo en ambos países. En Estados Unidos el presidente y el Congreso comparten el poder a nivel nacional, y en el Congreso la debilidad del sistema de partidos y la disciplina partidista dispersan aún más el poder. El ‘gobierno dividido’ no es sólo un rasgo de la política en Washington, sino también en una creciente cantidad de estados. En Canadá la fusión de los ejecutivos y las legislaturas, combinada con una fuerte disciplina partidista, vuelve mucho más centralizados tanto el gobierno nacional como los provinciales. Esto, junto con el menor número de provincias en Canadá, contribuye poderosamente al distintivo patrón canadiense de relaciones intergubernamentales conocido como ‘federalismo ejecutivo’ y a la formulación de políticas a través de la negociación intergubernamental directa que ha sido etiquetada como ‘diplomacia federal-provincial’ [...] La ‘diplomacia de las cumbres’ desempeña un papel central [...] en Canadá y uno relativamente menor en Estados Unidos. La retórica del federalismo canadiense trata las provincias y Ottawa como una sociedad de iguales; los escritores estadounidenses, al contrario, hablan de un ‘lobby intergubernamental’” (Simeon, 1995: 250-251). Véase también Watts, 1996.

y los gobiernos federados pueden sin embargo cooperar (es el caso de Canadá y de India, por ejemplo).

En lo que concierne a las relaciones entre las entidades federadas, éstas serán por el contrario más bien competitivas en el tipo intraestatal, que puede hacer que la cooperación directa entre ellas sea inútil, y más bien cooperativas en el tipo interestatal que, a la inversa, puede hacer que la cooperación directa entre ellas sea necesaria para construir una relación de fuerza común pertinente frente al Estado federal.¹⁶

La estructura del esquema 2 también es central en el régimen económico “fiscal-financiero” (presupuestal, monetario y financiero) de todo orden político federativo. En este registro, el pacto federativo se traduce en un sistema de relaciones diferenciadas entre las finanzas públicas federales y las federadas; uno se limita en general en este respecto a hablar de federalismo presupuestal, ya que todo federalismo monetario resulta excluido *a priori*, pues la moneda es considerada por principio una competencia exclusivamente federal, en esencia superior en valor a las atribuciones de los estados federados.¹⁷

¹⁶ “Los sistemas federales norteamericanos [...] ofrecen modelos muy distintos, tanto en su estructura como en su dinámica política. También enfrentan diferentes retos. Si el peligro canadiense es un desliz hacia un ‘desequilibrio centrífugo’, el peligro estadounidense es un ‘desequilibrio centrípeto’. Los costos para Estados Unidos [...] son la sobrecarga y la parálisis en el centro, pues todas las dimensiones de la diversidad social y económica se desarrollan en Washington; el costo para Canadá es continuar con la incertidumbre sobre la supervivencia de la federación” (Simeon, 1995: 268).

¹⁷ Como muestra la siguiente cita, se trata de una elección política “convencional” y no vinculada con la naturaleza intrínseca de la moneda, elección destinada a ayudar a la construcción y al mantenimiento del Estado federal, y no necesariamente económica y democráticamente “funcional”, como lo muestran la historia misma de Estados Unidos, pero también y sobre todo la de las Federaciones latinoamericanas: “Además

Así, el papel de mediador que equivale al del senado en la constitución política de una federación lo desempeña en su constitución económica el sistema de transferencias fiscales financieras intergubernamentales, es decir el conjunto de los derechos y obligaciones monetario-financieros recíprocos que vinculan el Estado federal con los estados federados. El equivalente funcional del grado de poder de la cámara territorial en el seno del orden federal de gobierno es así el grado de incondicionalidad y de compensación (es decir, de igualación o de instauración de condiciones mínimas para el ejercicio de sus atribuciones para el conjunto de las entidades federadas) del régimen de estas transferencias.

de la asignación de la defensa nacional al gobierno federal, no hay uniformidad en las fórmulas constitucionales mediante las que los sistemas federales de América dividen los poderes entre gobiernos nacionales y estatales. Ni siquiera el poder de hacer tratados ni *el poder de emitir dinero, que lógica y funcionalmente parecen ser la quintaesencia del poder nacional, se han asignado solamente a los gobiernos federales. Argentina otorga a las provincias, con el consentimiento del Congreso, poderes correspondientes para entrar en tratados parciales sobre varios temas.* Los tratados no son necesariamente la ley suprema en Canadá; el poder de hacer tratados se ha interpretado de forma tan estrecha que el gobierno federal no puede adoptar la legislación necesaria para implementar un tratado si el área sustancial del mismo tiene que ver con asuntos asignados constitucionalmente a la regulación provincial. *La Constitución de Estados Unidos omite la asignación del poder para controlar la emisión del dinero. Mientras que sí especifica la prohibición a los estados de emitir cartas de crédito (como se llamaba entonces al papel moneda) y de hacer cualquier cosa que no fuera moneda de oro o plata de curso legal, una disposición que autorizaba al Congreso federal para emitir cartas de crédito se eliminó del boceto de la Constitución. En su lugar, se le dio al Congreso el poder para acuñar dinero y regular su valor. No fue sino hasta 1862, luego de un gran debate, que el Congreso pudo emitir papel moneda con el objetivo de financiar la Guerra Civil. Durante un periodo considerable en la historia de Estados Unidos los billetes circulantes emitidos por los gobiernos estatales constituyeron el grueso de la oferta de dinero en el país. No fue sino hasta 1865 que el Congreso se anticipó a tomar control de la política monetaria en detrimento de los estados mediante la imposición de un impuesto del 10% sobre la cantidad de cualquier cuenta de banco estatal que se pagara después del 1 de julio de 1866* (Rosenn, 1994: 17; cursivas nuestras).

En cuanto a las relaciones económicas (1 y 2) que vinculan a los ciudadanos con las instituciones políticas federal y federada, respectivamente, son relaciones monetarias de deudas/créditos constitutivas de la deuda social de la Federación con respecto al cuerpo político; la relación 1 representa la redistribución fiscal directa por el Estado federal y la relación 2 la que ponen en práctica las entidades federadas, la cual es dual puesto que comprende una redistribución fiscal indirecta de moneda federal vía las transferencias intergubernamentales.

Así, puede distinguirse también entre dos tipos ideales de federalismo presupuestario contrastando de nuevo las Federaciones estadounidense y canadiense, sea del tipo “*market-preserving*” estadounidense, en la que no hay una redistribución fiscal incondicional y que contempla una compensación de las capacidades presupuestales relativas a los estados, y el tipo “*peace-keeping*” canadiense, en el que un importante sistema federal de transferencias de compensación interprovincial contempla, por el contrario, asegurar la tendencia a una igualación de las condiciones de acceso a los servicios públicos y sociales sobre todo el territorio de la Federación.

En el primer tipo el mercado es el principio regulador de la sociedad y no sólo de la economía; la Federación, el Estado federativo en su conjunto, es concebido de manera que no se puede perturbar el juego, sino por el contrario sólo se confirma y se coloca en su mismo centro. Así, uno se confía en el mercado y en la movilidad geográfica de los “factores de producción” para reducir las desigualdades sociales territoriales entre los estados federados, con el riesgo de que el Estado federal intervenga una y otra vez para distribuir la ayuda de emergencia en caso de crisis social. En el segundo tipo sucede todo lo contrario: la intervención pública redistributiva está justificada por la necesidad permanente de reducir las desigualdades inherentes a la economía de mer-

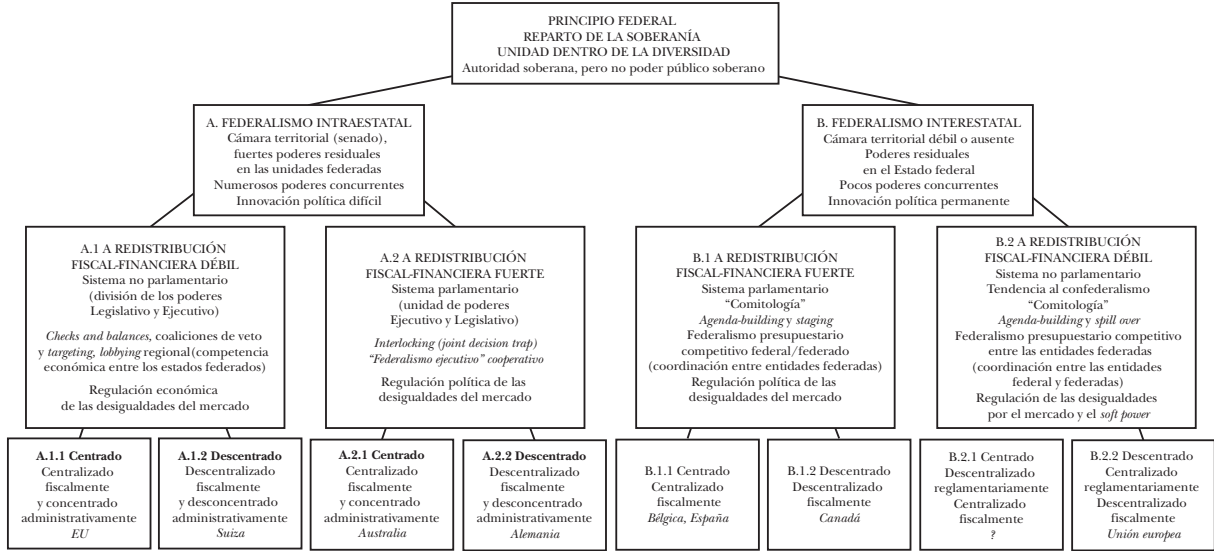
cado, que pueden desestabilizar la Federación al exacerbar las diferencias interregionales; por lo tanto ésta no debe permitir al Estado federal usurpar las atribuciones de las provincias, lo que sería contrario al objetivo buscado.

Al combinar estas dos alternativas políticas y económicas, lo que es lógicamente posible puesto que conciernen a criterios de diferenciación que son variables independientes, puede concebirse la planeación teórica de la diversidad de los federalismos que se presenta en la figura 3.

Cuatro tipos ideales se desprenden de este esquema: dos federalismos intraestatales con o sin compensación fiscal-financiera significativa (tipos A1 *versus* A2) y dos federalismos interestatales con o sin compensación fiscal-financiera significativa (tipos B1 *versus* B2). La comparación entre las Federaciones observables en los países capitalistas norteamericanos y europeos conduce entonces a asociar estos diversos tipos ideales con las formas particulares y diversas que toman las instituciones y regímenes políticos de estos países y que desempeñan un papel esencial en su estabilización y su resiliencia en tanto que Federaciones (Théret, 2005, 2006).¹⁸

¹⁸ Hueglin y Fenna (2006: 63) proponen también distinguir cuatro modelos –“que han servido como modelos básicos para la mayoría de los demás”– sólo sobre la base de su régimen político: “El modelo estadounidense [...] diseñado deliberadamente como una ruptura con la tradición parlamentaria británica [...] [y] como el modelo más antiguo de federalismo [...] un patrón importante y la vara de medir para todos los demás. El modelo canadiense [...] se caracteriza por su conservación de la forma de gobierno parlamentaria [...] como en el resto de las colonias británicas que después se convirtieron en federaciones, como Australia e India. El modelo alemán se distingue por el diseño de su segunda cámara como un consejo y no como un senado [...] [y] sus raíces se encuentran en una tradición continental europea considerablemente más antigua que la estadounidense. Estados Unidos puede considerarse un modelo en sí mismo [...] un modelo representativo de un nuevo tipo de federalismo en un mundo globalizante.” Burgess (2006: 198-202) amplía la tipificación ideal propuesta por Elazar en 1987 (citada en Hueglin y Fenna, 2006: nota 4) y

Figura 3. Una puesta en orden de la diversidad de federalismos norteamericanos y europeos



Así, en un primer nivel uno puede asociar la pareja antagónica A/B de los federalismos intra e interestatales con estilos políticos contrastados alternativamente desfavorables (es el caso de Estados Unidos –*check and balances* que conducen a la hegemonía de una *veto coalition* conservadora– y el caso alemán –*joint decision trap*, asociada con un federalismo ejecutivo¹⁹ *interlocking*–) o favorables a la innovación institucional (es el caso canadiense –*agenda building*– y europeo –“método Monnet” y *spill over effect*–). Esta divergencia intra/inter también se traduce en los pactos federativos en una distribución de las atribuciones llamadas “residuales” (es decir, cuya afectación no está definida explícitamente en la constitución de la Federación) a las entidades federadas en el tipo intraestatal y al Estado federal en el tipo interestatal, lo que puede parecer un principio “natural” de compensación de las asimetrías de poder propias de cada uno de estos dos tipos.

A un segundo nivel, las parejas antagónicas A2/A1 y B2/B1 corresponden a una oposición entre regímenes políticos parlamentarios (“soberanía legislativa” de tipo Westminster o “a la alemana”) y no parlamentarios (presidencial como en Estados Unidos o colegial como en Suiza). Se observa de hecho que para el *corpus* de las federaciones norteamericanas y europeas los regímenes parlamentarios funcionan con un federalismo presupuestal que contempla una base incondi-

distingue entre los “sistemas” americano, suizo y canadiense, e incluye el sistema alemán. Distingue así cuatro “modelos de desarrollo” de democracia federal: el de Estados Unidos de América; el modelo continental europeo, ejemplificado por la trayectoria alemana hacia el federalismo moderno, “en el cual la idea francesa de nación ha tenido un fuerte impacto en el Estado y la sociedad”; el modelo suizo y el “modelo Westminster” de federación inventado por Canadá.

¹⁹ También se habla de “federalismo ejecutivo” para la RFA en la medida en que el Ejecutivo federal no es independiente del Parlamento (régimen parlamentario) y el Senado alemán (Bundesrat) no está compuesto por representantes elegidos directamente por los ciudadanos de los *landers*, sino nombrados por los gobiernos de estos *landers*.

cional a la compensación de los recursos entre los estados federados, mientras que una compensación de esta naturaleza no aparece como una institución fundante (necesaria por su viabilidad) en las federaciones dotadas de regímenes no parlamentarios.²⁰

Finalmente, si uno quisiera establecer una distinción entre el modelo suizo y el modelo estadounidense, como nos

²⁰ En Estados Unidos existió, entre 1972 y 1986, un *general revenue-sharing* que respetó la autonomía de los estados federados. Pero en lo esencial las transferencias federales son del tipo limitado y condicional (Théret, 2002: 370-376). En el caso de Suiza, país de “presidencialismo colegial” (Seiler, 1996) cuya Federación en su forma actual data de 1848, la noción de compensación entre cantones que tiene capacidades financieras fuertes, medianas y débiles (descompuestas en un centenar de ámbitos) sólo ha sido colocada en el centro del debate político después de 1945 y sólo ha tenido base legal a partir de 1959. Juzgada como ineficaz, no transparente y que obstaculiza la autonomía de los cantones (la proporción de las transferencias ligadas fue de 73% en 1997 [Blöchliger, 2001: 20] y de 76% en 2001), ha sido reincorporada a la agenda federal en 1994, y en 2003 se propuso una reforma (inspirada a la vez en Canadá y en Alemania) que se ha acompañado de una redistribución importante de las competencias compartidas entre la federación y los cantones; fue votada por referéndum popular a finales de 2004 y entró en vigor a principios de 2008. Esta reforma aspiraba a reducir los desvíos de los recursos financieros cantonales por habitante, garantizando una dotación mínima (85% de la media suiza) a cada cantón, y a mantener al mismo tiempo “la competitividad fiscal de los cantones a la escala nacional e internacional”, lo que ha logrado la mayoría de los cantones en 2011 (DFF, 2002). La reforma aspiraba también a reducir la parte de las transferencias afectadas (de 76% a 57%) (DFF, 2007: 30), pero ésta, por el contrario, habría aumentado (83% en 2009, según Dafflon, 2012: cuadro 5-5): “en la totalidad de las transferencias los montos redistribuidos jamás son importantes, todo lo contrario” (Dafflon, 2012: 11)). De hecho, lo que la ha motivado ha sido sobre todo la reducción del monto global de las transferencias federales, lo que ha movilizó principalmente una compensación horizontal entre cantones con un fuerte potencial de recursos y cantones con un débil potencial, lo cual representa casi la mitad de los montos totales de transferencias a título de la compensación.

sugiere hacerlo Burgess (2006), pero también la evidencia de una diferencia radical en el funcionamiento político de estas dos Federaciones que, no obstante, surgen ambas históricamente de un mismo tipo intra estatal y sin compensación federal incondicional,²¹ debería introducir un tercer nivel de diferenciación, a saber, ese ya evocado del grado de no centralización (o de no centramiento) (A1.1/A1.2; A2.1/A2.2; etc.). Evidentemente resulta crucial no confundir descentralización (que supone una centralización previa) y no centralización (que supone por el contrario, atribuciones no centralizadas por la federación y sobre las cuales ésta no dispone de poder soberano) para no asimilar las Federaciones, sobre todo aquellas que son intraestatales, a los Estados unitarios descentralizados, los cuales por definición no conocen la no centralización.²² Pero esto también

²¹ La Constitución federal suiza de 1848 ha sido ampliamente calcada, como la de las Federaciones latinoamericanas, de la Constitución estadounidense de 1788. No obstante, la confederación helvética data del siglo xvi, incluso del xiii, y ha conservado las marcas de esta historia, como por ejemplo en el recurso a la democracia directa que la hace única en su género (la autoridad soberana del pueblo no es delegada y de orden judicial-legislativo –Corte suprema que zanja los conflictos entre federación y entidades federadas y congreso enmendando la constitución–, pero es directa y se manifiesta por el recurso de referéndum popular).

²² Sobre este punto véase Elazar, 1987; Osaghae, 1990; Théret, 2002; Watts, 1996, 2002 y Almeida, 2005. “La no-centralización no es lo mismo que la descentralización, a pesar de que esta última haya sido erróneamente utilizada en lugar de la primera para describir los sistemas federales. La descentralización implica la existencia de una autoridad central, un gobierno central que puede descentralizar o recentralizar de acuerdo con su voluntad [...] En un sistema político no centralizado el poder es difuso y no puede ser legítimamente centralizado o concentrado sin romper la estructura y el espíritu de la constitución. Los sistemas federales clásicos [...] son sistemas no centralizados. Todos tienen un gobierno general, o nacional, un gobierno que tiene poder en muchas áreas y con muchos propósitos, mas no un gobierno central que controla todas las líneas de

es válido para las Federaciones interestatales, que pueden ser más o menos “centradas”, sobre todo en el plano fiscal-financiero.²³

comunicación y de decisión política. En todos los sistemas no centralizados los estados, los cantones o provincias no son criaturas del gobierno federal. Con este último, derivan su autoridad directamente del pueblo. En términos estructurales son básicamente inmunes a la interferencia federal. En términos funcionales comparten muchas actividades con el gobierno federal, sin perder su papel de formulación política y sus poderes de decisión. Para usar otro tipo de imagen, la descentralización implica jerarquía –una pirámide de gobiernos en la que el poder fluye de arriba hacia la base o del centro hacia la periferia– [...] La no centralización es mejor concebida como una matriz de gobiernos con el poder distribuido de tal forma que el orden de los gobiernos no es fijo” (Elazar, 1987: 35-36, citado por Almeida, 2005: 31, nota 7).

²³ Un federalismo “no centrado” puede ser centralizado dentro de ciertos ámbitos de competencia compartidos, pero no puede ser globalmente centralizado. En todo caso, es de naturaleza necesariamente cooperativa o competitiva y se coordina a través de procedimientos e instituciones de reglamentación de conflictos verticales entre órdenes de gobierno y horizontales en el seno de cada uno de los órdenes. Esto es lo que señala, no sin una ligera ambigüedad en las palabras no dichas, María Herminia Tavares de Almeida: “Las federaciones contemporáneas, en buena medida, ya no caben en el modelo de federalismo dual. Son mejor descritas por uno de los dos modelos de la tipología basada en la naturaleza de las relaciones intergubernamentales: el federalismo centralizado y el federalismo cooperativo. Ambos tratan de capturar las transformaciones de la disposición dual, que resultan en la expansión del alcance de los gobiernos en general, y del gobierno federal en particular. El primero es el federalismo centralizado, en el cual estados y gobiernos locales prácticamente se transforman en agentes administrativos de un gobierno nacional con gran intervención en los asuntos subnacionales, predominio de los procesos de operación y control de los recursos financieros. El segundo es el federalismo cooperativo, caracterizado por formas de acción conjunta entre esferas de gobierno, en las que las unidades subnacionales mantienen una significativa autonomía decisoria y capacidades de autofinanciamiento. Este último es un arreglo complejo que puede combinar las dos primeras acepciones de descentralización discutidas anteriormente, es decir puede ser más o menos centralizado. Finalmente, es importante considerar que,

Una adaptación necesaria de la tipología para hacerles espacio a las federaciones latinoamericanas

La cuestión que se plantea entonces es en qué medida este planteamiento teórico y metodológico puede servir para analizar los federalismos latinoamericanos y comprender qué es lo que los distingue, más allá del hecho de que son todos de naturaleza intraestatal y presidencialistas. *A priori* la tipología propuesta en la figura 3 parece ser de un interés limitado en la medida en que el primer criterio de diferenciación no tiene un objeto y no tiene sentido entonces para distinguir las “federaciones hispánicas”, como las llaman Hueglin y Fenna (2006), puesto que todas han adoptado la forma de la constitución intraestatal y presidencialista de Es-

a pesar de un cierto grado de centralización, todas las formas de federación que existen tienen mecanismos que impiden su transformación en estados unitarios. En otras palabras, en un régimen democrático las federaciones poseen un diseño institucional que multiplica los puntos de veto y asegura algún grado de no centralización [...] En resumen, ni la definición de Elazar ni la de Riker son completamente satisfactorias para pensar el federalismo contemporáneo. Hay más que el grado de no centralización de las federaciones existentes en la actualidad. Por otro lado, el criterio de grados de centralización para clasificarlas parece simplificar demasiado las posibilidades institucionales que resultan de la cooperación entre esferas de gobierno. En el caso de la federación brasileña remodelada por la Constitución de 1988, el modelo cooperativo adoptado combinó la preservación de áreas propias de decisión autónoma de las instancias subnacionales, la descentralización en el sentido fuerte de transferencia de autonomía operativa y de recursos para los gobiernos subnacionales y la transferencia para otras esferas de gobierno de las responsabilidades de la implementación y gestión de políticas y programas definidos en el nivel federal. En consecuencia, la evaluación de la trayectoria del federalismo brasileño, en términos de la polaridad descentralización-recentralización, debe tomar en cuenta la complejidad del acuerdo cooperativo y de las distintas formas que asumen las relaciones gubernamentales en diferentes áreas de las políticas públicas” (Almeida, 2005: 31-32).

tados Unidos.²⁴ En particular, la asociación que se hace en la construcción de los tipos ideales entre forma intragubernamental de federalismo, régimen político no parlamentario y ausencia de compensación no se sostiene, puesto que las federaciones latinoamericanas tienen un régimen presidencial calcado del modelo estadounidense y que, en cuanto a las desigualdades económicas de gran extensión en las entidades federadas, han sin embargo desarrollado programas significativos de transferencias fiscales incondicionales con miras a la compensación de los ingresos entre las entidades federadas: Argentina después de 1935 (Eaton, 2001; Porto, 2004), Brasil después de 1965-1967 (Souza, 2011; Paes, 2011) e incluso México, aunque más tímidamente en un periodo más reciente (Díaz-Cayeros, 2004).

Pero, ¿no se trataría entonces de una forma de incoherencia institucional? Uno puede preguntarse si la elección de una constitución del tipo estadounidense, principalmente en Argentina, no ha sido de hecho poco afortunada y si no sería un factor estructural explicativo de la inestabilidad política y de la volatilidad económica que ha conocido y conoce hoy en día ese país.²⁵ Si ponemos en una perspectiva histórico-comparativa las dos parejas de Norte y Sudamérica,

²⁴ “El modelo de Estados Unidos se ha adoptado e imitado más extensamente en América Latina. En términos del acomodo institucional, los sistemas federales de México, Venezuela, Brasil y Argentina tienen un fuerte carácter estadounidense, como su elección del presidencialismo en lugar del parlamentarismo. El federalismo hispano, sin embargo, se ha ido por una dinámica mucho más centralista debido a la tradición colonial del autoritarismo, el catolicismo y el clientelismo de estos países. Los partidos autoritarios y las dictaduras militares usaron las estructuras federales de la administración regional como correas de transmisión para sus proyectos nacionalistas. Sin embargo, más recientemente las mismas estructuras federalistas se han vuelto estructuras de oportunidad para la democratización desde abajo” (Hueglin y Fenna, 2006: 77).

²⁵ Como sugieren por ejemplo Spiller y Tommasi (2003 a y b), pero desde una perspectiva distinta de la que desarrollamos aquí.

Estados Unidos/Canadá y Brasil/Argentina, es para darle cuerpo a esa intuición, ya que tanto en el plano económico como en los planos geográfico y demográfico Argentina parece estar frente a frente a Brasil en una relación similar a la que vincula y opone a Canadá y Estados Unidos. En el plano económico y político Argentina ha sido durante mucho tiempo, aunque de manera informal, un dominio de la corona británica, igual que Canadá, y los dos países han fundado su prosperidad en las exportaciones de materias primas agrícolas y mineras destinadas a la metrópolis inglesa (Rapport, 1994).

En el plano político estos países también están estructurados alrededor de una asimetría de poder y de un conflicto de orden cultural y territorial similar; aquí Buenos Aires (el Puerto) y el resto de Argentina (el interior), y allá el conjunto del Canadá anglófono (ROC) y el Quebec francófono (anteriormente el Bajo Canadá). Por otro lado, el federalismo es en los dos países el hijo no de una guerra exterior sino de una guerra civil que se prolongó durante buena parte del siglo XIX entre “facciones” territoriales.²⁶ En los dos casos la voluntad de las provincias, aunque preocupadas por su independencia para formar una federación (1853-1860 en Argentina y 1868 en Canadá), ha encontrado su fuente en razones fundamentalmente económicas y en lo esencial fue instigada por una burguesía liberal de comerciantes-banqueros.

Sin embargo, los padres fundadores de la república federal argentina no eligieron una vía interestatal, parlamentaria y no centrada como la de Canadá, y diversos factores pueden explicarlo. Para Canadá la vía republicana estadounidense estaba cerrada debido a que siguió siendo hasta ya bien entrado el siglo XX un dominio de la Corona británica bajo la autoridad superior de una corte suprema con sede en Londres (*privy council*). Además, estableció su forma parlamen-

²⁶ Para el caso argentino véase Gibson y Faletti, 2004.

taria *sui generis* de federalismo después de que Argentina se constituyera en Federación con el modelo republicano estadounidense; ésta entonces no pudo servirse de ningún modelo. Asimismo, el hecho de que Argentina, después de un despegue económico impetuoso paralelo al de Canadá a partir de los años 1880-1890 haya sufrido, después de la primera Guerra Mundial, un retroceso casi permanente mientras que Canadá pudo lograr la consolidación de su desarrollo y al mismo tiempo mantuvo la paz civil entre anglófonos y francófonos, puede tener que ver con la forma presidencialista de su régimen político; ésta de hecho ha favorecido una derivación antidemocrática y autoritaria del sistema político, destinada sobre todo a proteger los intereses de la oligarquía agroexportadora hostil a todo desarrollo industrial diversificado (véase el capítulo II). Por lo tanto, no es absurdo plantear como hipótesis que la forma intraestatal presidencialista del federalismo ha sido y sigue siendo en Argentina la fuente de incoherencias institucionales que hacen inestable social y políticamente al país y que son un obstáculo para su desarrollo económico. Pero, sin duda, en esta relación debe verse no una causalidad sino más bien la expresión de dos fenómenos, uno político y otro económico, vinculados con una tercera causa común: el poder oligárquico de la facción agroexportadora de la burguesía liberal hostil tanto al desarrollo de la democracia como al desarrollo de un modelo de industrialización que amenaza todo su poder económico.

Por eso, la reclusión en el largo plazo del país en una sucesión recurrente de ciclos que da testimonio de la volatilidad de su economía y de la inestabilidad de su política muestra que se trata de un patrón profundamente anclado en la sociedad y a través del cual el país se mantiene bien que mal. Tal recurrencia de la inestabilidad tanto económica como política lleva entonces a ver, por el contrario, la expresión de un arreglo institucional dotado de una cierta coherencia, incluso de un modo paradójico de regulación por la crisis vio-

lenta.²⁷ Y casi con toda certeza si los padres fundadores de la Federación argentina hubieran podido conocer el “modelo” parlamentario intergubernamental canadiense lo hubieran preferido al modelo “americano”, a pesar de su conservadurismo y de su vínculo con el Reino Unido.

Por otro lado, incluso si el anclaje de la Constitución brasileña de 1889-1891 en la Constitución estadounidense parece haber sido más funcional que en el caso argentino, puesto que Brasil guarda similitudes económicas, geográficas, históricas y demográficas importantes con Estados Unidos,²⁸ la implantación en Brasil de un régimen militar y luego la constitucionalización tras el retorno a la democracia dieron lugar a programas federales de compensación fiscal muy significativos que parecen ser disfuncionales al modelo estadounidense de *market-preserving federalism*. Por eso, teniendo en cuenta la trayectoria de Brasil, no es evidente en este caso hablar de incoherencia institucional.

¿Incoherencia, entonces? Puede ser a veces, pero no necesariamente. También la no conformidad de los federalismos latinoamericanos a los tipos ideales estadounidenses y europeos de federación debe llevar más bien a regresar, para modificarla, a la gestión comparativa y tipológica ilustrada en la figura 3. Se hará bajo la forma de dos enmiendas.

La primera se inscribe en la prolongación del enfoque de la diversidad de los capitalismos contenido en este libro y que deja espacio para distintas escalas de esta diversidad. De hecho, no podríamos transplantar los tipos de correlaciones

²⁷ Esta situación no deja de evocar la “regulación quebrada” que caracterizó la economía de la monarquía francesa del Antiguo Régimen y que permitió que perdurara dos siglos, desde finales del siglo xvi hasta finales del xviii (Théret, 1992).

²⁸ Por ejemplo, su economía se fundó en la esclavitud y ésta fue abolida a fines del siglo xix, como en Estados Unidos. Se trata también de dos países continentales en los que la colonización del interior y la expansión de la frontera interna han sido elementos estructurantes de su desarrollo.

observadas en los países capitalistas centrales a los países capitalistas periféricos. Así, para distinguir las Federaciones latinoamericanas tanto entre ellas como de las federaciones propias de los capitalismos norteamericano y europeos es preferible abandonar el *a priori* de una asociación necesaria entre un régimen político presidencial y una ausencia de régimen federal de compensación fiscal entre entidades federadas; la “falta de correlación” (el desajuste) observado puede considerarse, por el contrario, una expresión del tipo ideal de federalismo “periférico” latinoamericano. Para poder integrar los casos latinoamericanos en la figura 3 convendría más bien completarlo antes añadiendo un tipo ideal A3, “la redistribución fiscal-financiera incondicional limitada”, correspondiente al tipo sudamericano de federalismo; como se verá más adelante, el subtipo “centrado” (A3.1) está representado por Argentina, y el subtipo “descentrado” (A3.2) por Brasil. México presenta en tanto el tipo A1 como el subtipo (A1.1) ejemplificado por Estados Unidos, debido a la debilidad de sus programas incondicionales de transferencias federales y a su carácter centrado-centralizado.

Esta categorización de los federalismos sudamericanos en un tipo A3 reconoce como viable y estabilizado en el tiempo el acomodo constitucional que consiste en combinar un gobierno presidencial de la federación y un régimen federal constitucionalizado de compensación de los recursos de las entidades federadas. Caracterizar este último régimen de “limitado” significa que no tiene vocación de resolver realmente el problema crucial para el desarrollo económico de las Federaciones latinoamericanas, que es el de las desigualdades extremas de recursos y riquezas que perduran, e incluso se acentúan entre las entidades federadas, con lo que redoblan las desigualdades interindividuales a escala de la Federación. La gestión “realista” adoptada en este libro para caracterizar a los capitalismos periféricos se niega de hecho a confundir la cuestión de la viabilidad o de la perennidad

a largo plazo de las sociedades tanto con la de la justicia social que se supone debería darse como con aquella de la eficacia de las políticas económicas en cuanto a sus objetivos anunciados. De conformidad con esta gestión, nosotros consideramos entonces que los programas federales de compensación fiscal son susceptibles de hacer viables las Federaciones latinoamericanas no tanto porque respondan a sus objetivos anunciados de reducir las divergencias económicas y sociales entre las entidades que componen estas Federaciones sino porque mantienen dichas desigualdades dentro de los límites de su sostenibilidad social y territorial en los contextos federativos que prevalecen.²⁹

La segunda enmienda concierne a la lógica misma de la tipologización que ha conducido a la figura 3. Uno no puede conformarse con hacer comparaciones internacionales a partir de términos simplemente dicotómicos. De hecho, para comprender conceptualmente la diversidad de los federalismos latinoamericanos el presidencialismo que les es común no debe solamente ser distinguido del parlamentarismo. Debe ser descompactado, lo que puede hacerse movilizando la idea de una graduación en la importancia o el poder o incluso en la fuerza de la institución presidencial en relación con las otras organizaciones políticas que participan en el gobierno de la sociedad (poderes Legislativo y Judicial, incluso monetario, pero también partidos políticos, corporaciones o sindicatos y “movimientos sociales”).

En otros términos, para diferenciar los federalismos latinoamericanos no basta con distinguirlos sólo de los federalismos norteamericanos y europeos y abandonar el *a priori*

²⁹ Aquí podemos considerar el pendiente territorial de las políticas sociales centradas en la pobreza que no tienen por misión *de facto* erradicar la pobreza sino mantenerla dentro de los límites de su sostenibilidad social, dada la “funcionalidad” de la pobreza en el modo prevalente de dominio económico y social.

de una asociación necesaria entre un régimen político presidencial y una ausencia de régimen federal de compensación fiscal entre entidades federadas. Es necesario también analizar el presidencialismo en tanto que variable cualificada por su “grado estructural de fuerza” frente a otras instituciones políticas, una función compleja de su lugar en el conjunto del orden político. En conformidad con los desarrollos teóricos precedentes y abandonando la visión puramente dicotómica de las diversas dimensiones del federalismo esta fuerza variable del presidencialismo puede reducirse, sin embargo, a una función de las tres variables que la modelación del federalismo nos ha llevado a considerar centrales, a saber, recordemos: 1) la fuerza, en el seno del orden federal, de la cámara territorial que representa las entidades federadas, 2) el nivel de la redistribución fiscal incondicional destinada a compensar los recursos presupuestales de las entidades federadas y 3) el grado de centración o de centramiento (no centralización) de la Federación que remite al Estado el carácter más o menos favorable de las relaciones de poder entre los diversos órdenes de gobierno.

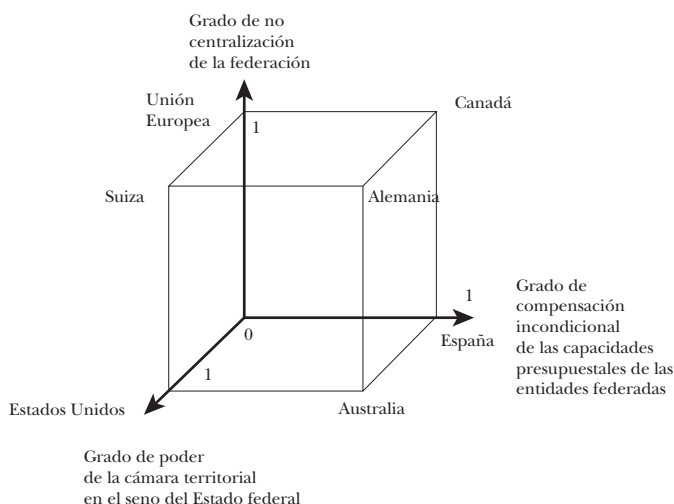
La figura 4, construida a partir de estas tres variables independientes (y, por lo tanto, ortogonales unas a otras), presenta bajo la forma de un referencial cúbico el espacio en el cual pueden situarse comparativamente las diferentes Federaciones y seguirse sus evoluciones respectivas en el tiempo. Este referencial, a diferencia de la figura 3, ya no jerarquiza los criterios de diferenciación de las Federaciones; así se logra un alcance tipológico que va más allá de las Federaciones “madres” norteamericanas y europeas que han servido para elaborar la figura 3 y que volvemos a encontrar en las diferentes aristas del cubo de la figura 4. Se trata de una representación más apta para dar cuenta de la existencia de Federaciones híbridas y evolutivas que mezclan rasgos de los distintos modelos “madres” y los combinan a riesgo de volver a poner en juego su coherencia institucional. Así, este refe-

rencial comparativo es susceptible de permitir el seguimiento de las trayectorias históricas de distintas Federaciones que, a merced de luchas sociales, de las luchas de poder y de los conflictos entre territorios, se han vuelto o pueden volverse más o menos intraestatales, más o menos redistributivas, más o menos no centralizadas.³⁰

En este espacio comparativo las variables binarias son estructurantes y forman la armadura del cubo; por sus combinaciones despejan el espacio de los arreglos instituciones posibles. La cara delantera del cubo es el plano del federalismo intraestatal, mientras que la cara trasera es la del federalismo interestatal. La cara izquierda es la del federalismo no redistributivo y orientado por el mercado, mientras que la cara derecha es la de un federalismo redistributivo que funda su legitimidad en una búsqueda de igualdad y de paz social. Finalmente, la cara inferior del cubo es la del federalismo centrado, mientras que la cara superior es la del federalismo descentrado (no centralizado). Entre estos diversos planos (que corresponden a situaciones dicotómicas extremas e ideales, ya sea 0 o 1), pueden definirse y caracterizarse muchas posiciones (fuerte, mediana o débil, por ejemplo), por variables constitucionales e institucionales o también a partir de diversos esquemas recurrentes de prácticas políticas (estilos políticos). Esto es lo que nosotros intentaremos hacer ahora para situar las Federaciones latinoamericanas aquí privilegiadas tanto en relación con las Federaciones “centrales” como con las relaciones que establecen entre ellas.

³⁰ Hemos utilizado la misma metodología descriptiva para mostrar la diversidad de los sistemas nacionales de protección social (Théret, 1997, 2009 y 2010), y también la diferenciación de las trayectorias de desarrollo del capitalismo en Brasil y en México a partir de la crisis de la deuda de la década de 1980 (Marques-Pereira y Théret, 2001, 2004a, 2004b). Bizberg (2010) la utiliza para distinguir las trayectorias de la democracia en América Latina.

Figura 4. Espacio referencial en tres dimensiones de diversas federaciones



De hecho, al relacionar el grado de intraestatismo de una Federación al poder relativo de su cámara territorial en el seno del gobierno federal es posible situar cada Federación latinoamericana sobre el eje correspondiente del cubo, para evaluar la fuerza de su forma de presidencialismo en función de criterios constitucionales, pero también de la forma del sistema de representación política: el régimen de partidos políticos y régimen electoral. Así, en relación con el último periodo de federalismos democráticos podríamos hablar de un presidencialismo muy fuerte en México, medianamente fuerte en Argentina y más bien débil en Brasil. Y podríamos proceder de la misma manera para las otras dos dimensiones del espacio comparativo: el grado de compensación fiscal incondicional (muy débil en México; mediano en Argentina; fuerte en Brasil) y el grado de no centración (casi nulo en México, centrado-centralizado; mediano en Argentina, centrado-descentralizado; fuerte en Brasil, descentrado-des-

centralizado). En resumen, se constata que la diversidad de las federaciones latinoamericanas no es menor que la de los capitalismos que ellas encuadran, a pesar de estar en parte conformadas por éstos.

Así, con las dos inflexiones que acabamos de explicitar, los principios generales del marco comparativo elaborado a partir de las Federaciones norteamericanas y europeas conservan su pertinencia para las tres Federaciones latinoamericanas que consideramos aquí. Este marco permite, sin resolver *a priori*, concebir una alternativa para explicar las formas específicas que toma el federalismo en los países capitalistas periféricos latinoamericanos: ¿las desviaciones de los modelos referenciales contruidos a partir de las federaciones “paradigmáticas” del capitalismo “central” deberían ser interpretadas como muestra de incoherencias institucionales susceptibles de explicar sus débiles desempeños económicos, sociales y políticos respecto a las federaciones que sirven de modelo? ¿O deberían ser vistas, por el contrario, dada su resiliencia, como la expresión de coherencias propias a las formas de gobierno y de dominio social perennes y viables —a falta de ser necesariamente justas y eficaces— propias de las sociedades capitalistas periféricas? El marco teórico enmendado también permite distinguir entre sí las tres Federaciones latinoamericanas estudiadas, como veremos ahora más en detalle.

LOS FEDERALISMOS EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: UN BREVE ESTADO DE LA CUESTIÓN

No entra en los límites de este trabajo hacer una comparación entre los federalismos argentino, brasileño y mexicano en el largo plazo. Nos limitaremos aquí a analizar sus formas más recientes, que podríamos calificar de democráticas y que de hecho están estrechamente asociadas con el proceso

de redemocratización que, con la crisis generalizada de las deudas públicas que afectó a América Latina a principios de la década de 1980, se ha extendido y se ha asociado estrechamente con una renovación del federalismo.

Sin embargo, tratándose de una renovación y no de un advenimiento pondremos previamente estos federalismos de origen ibérico en perspectiva histórica, ya que lo que los aproxima desde un punto de vista histórico y los distingue de los federalismos angloamericanos y europeos –un origen común en el proceso de descolonización de América Latina–, ha sido también la fuente de elementos cruciales de sus imaginarios instituidos que explican en parte sus trayectorias particulares y su diversidad actual. Antes de presentar esta diversidad comenzaremos entonces por exponer brevemente la genealogía común de estos tres federalismos, una genealogía que no ha impedido que todos hayan evolucionado a su propio ritmo y conocido temporalidades específicas de evolución.

*Una genealogía común del proceso de federalización,
de las temporalidades específicas en cada país*

Alfred Stepan (2004a: 33-37) ha propuesto distinguir las federaciones a partir de tres situaciones típicas-ideales según su origen. Podríamos identificar, según él, no sólo las federaciones que resultan de la voluntad de las sociedades políticas previamente independientes de reunirse (*coming-together*) –tipo ideal rikeriano de federalismo asociativo ejemplificado por Estados Unidos–, sino también las federaciones destinadas a mantener unidas las comunidades políticas que anteriormente pertenecían a un mismo Estado unitario (*holding-together*), que se transforma en el marco de un “federalismo devolutivo” en Estado federal –según Stepan la India de 1948, la España de las autonomías (1978) y la Bélgica de

1993 son ejemplo prototípicos—. Finalmente, el tercer tipo de federaciones, ejemplificadas por la Unión Soviética, correspondería a las federaciones forzadas (*putting-together*) no voluntarias y no democráticas. Sin entrar en una crítica de esta tipología³¹ debe considerarse, no obstante, que es prácticamente imposible de utilizar para distinguir en la práctica las federaciones entre sí, y en particular las latinoamericanas.

El problema de toda federación desde su creación es mantenerse unida frente a las fuerzas centrífugas y centrípetas que pueden destruirla, ya sea por eclosión, ya sea por su transformación en Estado unitario. Según el punto de partida en el tiempo de la historia de una federación que uno adopta, puede entonces caracterizarla de manera diferente. Sirve de prueba el hecho de que Stepan mismo clasifica tanto a Brasil como a Canadá, Alemania y Austria (cuadro en Stepan 2004a: 36) dentro de la categoría de las federaciones *coming-together*, aunque las considera más alejadas del tipo ideal de Estados Unidos, Suiza y Australia, que según él son, por el contrario, próximas. Ahora bien, esto no le impide apuntar en una nota un comentario sobre Brasil que justifica que este último sea considerado más bien próximo al tipo ideal *holding-together*.

La mayoría de los estados brasileños no estaban descontentos con la República Federativa del Brasil creada en 1889. Sin embargo, Brasil ya era un Estado independiente y un imperio unitario entre 1822 y 1889, y el ejército, después del golpe que derrocó al emperador, anunció unilateralmente en su “Procla-

³¹ Mencionemos ahora solamente que la categoría de federación no voluntaria surge más bien, desde el punto de vista de la filosofía política, de la noción de imperio. Un tipo suplementario de federación podría ser aquel de la transformación de un imperio en una Federación democrática, de la clase que surgiría del tipo ideal *holding-together* cuando aquello que es llamado a mantenerse unido no tiene la forma previa de un Estado unitario (como en el caso de la India, pero también en el de Alemania).

mación de la República” que la federación había sido formada y que el ejército usaría la fuerza para asegurar la unidad de la federación (Stepan, 2004a: 36, nota c.).

De hecho Stepan se ve obligado, con toda la razón, a considerar que la mayoría de las federaciones mezclan rasgos de los tres tipos ideales que él mismo ha definido. Pero el hecho de que no proponga una categorización para Argentina y México, países de los cuales es buen conocedor, certifica que su red de análisis es muy difícil de utilizar en América Latina, pues los procesos *coming-together* (asociativo) y *holding-together* (distributivo) están íntimamente ligados y en tensión mutua (Carmagnani, 1993; Gibson y Falleti, 2004).³² De hecho, para zanjar y aclarar esta cuestión de la genealogía de las federaciones argentina, brasileña y mexicana es necesario remontarnos en la historia hasta sus orígenes, cosa que no hace Stepan.

La obra colectiva *Federalismos latinoamericanos*, publicada bajo la dirección de Marcello Carmagnani (1993) y que ya hemos citado, es en este tema muy importante. La posición que se defiende en esta obra es que existe una genealogía común en las tres federaciones latinoamericanas que comparamos aquí, y que, contrariamente al punto de vista aceptado por la mayoría,³³ esta genealogía es similar a la de las federacio-

³² Los comentarios en nota de Stepan muestran que esto es válido igualmente para Canadá y Alemania. Pero uno puede también extenderlo a Estados Unidos si se considera el paso de los artículos de la confederación de 1777 (*coming-together*) a la Constitución federal de 1787 (*holding-together*).

³³ Véase por ejemplo, para una exposición de esta visión clásica, Rosenn, 1994. Para este jurista constitucionalista estadounidense “Las tradiciones federalistas de Canadá y Estados Unidos, aunque difieren en varios aspectos importantes, son bastante distintas a las de América Latina. Canadá y Estados Unidos fueron colonizados por Gran Bretaña, que concedió una libertad sustancial a sus colonias para gobernarse a sí mismas. En ambos países el federalismo es percibido como una técnica útil para la integra-

nes norteamericanas. Pero para actualizarla los autores se remontan más allá de las guerras de independencia de principios del siglo XIX en contra de los poderes coloniales; así pueden considerar que la situación de origen, a finales del siglo XVIII, era ya de tipo confederal y no unitario.

El fundamento histórico de la división de poderes entre federación y estados se encuentra en la concepción de una doble esfera de soberanía, la general o federal y la provincial o estatal. A través de ella se observa la existencia de un horizonte preexistente, de origen colonial, caracterizado por una organización de “antiguo régimen” según la cual existen dos esferas, la de la soberanía popular –cabildos y cámaras municipales– y la del monarca, que se manifiesta territorialmente a través de sus funcionarios, virreyes, capitanes generales, audiencias, etc. [...] La ruptura de esta organización dio origen a que las provincias evolucionaran hacia entidades soberanas e independientes, y en cuanto tales podían operar directamente sobre el pueblo. Al mismo tiempo, siendo las provincias soberanas, podían delegar una porción de su soberanía a un gobierno general, el cual a diferencia de los provinciales no operaba directamente

ción de colonias sustancialmente autónomas en una sola nación. América Latina, por el otro lado, fue colonizada por España y Portugal, cuyos regímenes fuertemente centralizados concedieron poca libertad a sus colonias para gobernar sus propios asuntos. En América Latina el federalismo era percibido como un medio para descentralizar los gobiernos que habían sido fuertemente concentrados. Tanto Estados Unidos como Canadá, con excepción de Quebec, fueron producto de colonizaciones que sintetizaban el protestantismo, la teoría del pacto social de Locke y los derechos naturales de los ingleses. Este legado norteamericano de la teología y la teoría política fue mucho más propicio para la dispersión estructurada del poder entre varios centros regionales que el legado latinoamericano de la organización centralizada, jerárquica, del absolutismo católico romano y borbón. No debería sorprender, por lo tanto, que el poder en todas las naciones federales latinoamericanas sea mucho más centralizado que en Canadá o Estados Unidos” (Rosenn, 1994: 4).

sobre el pueblo sino que ejercía un poder delegado capaz de coordinar, a lo más, a las diferentes provincias [...] De allí que la reorganización de la tradición colonial se haya traducido en la realidad en una tensión entre federación y provincias o estados; la primera tratará de traducir la autoridad delegada por las provincias en una esfera dotada de una propia autonomía, y las segundas tratarán de salvaguardar su independencia limitando la transformación de la soberanía federal. Esta tensión la vemos manifestarse entre los años de 1820 y de 1830 en los tres países considerados (Carmagnani, 1993: 409).

Los estudios nos muestran que la realidad preexistente en los tres países [...] en el momento en que se convierten en Estados independientes se caracteriza por una orientación de tipo confederal. Esta orientación, más fuerte en México que en Argentina y en Brasil, tiene sus raíces hacia el final del periodo colonial. En MÉXICO rastreamos sus primeros brotes en el fracaso de la centralización política y administrativa de las reformas borbónicas que llevó al virreinato de la Nueva España a una expansión de los ayuntamientos y a la constitución de una pluralidad de poderes provinciales a partir de 1812. En el naciente imperio de BRASIL la centralización político-administrativa realizada a partir de la segunda mitad del siglo XVIII y acelerada entre 1808 y 1815 por el traslado de la corte a Río de Janeiro en 1808 produjo la progresiva conformación de poderes regionales. En lo que será ARGENTINA, a semejanza de lo que aconteció en México, se origina en la oposición a la centralización político-administrativa que se trató de implementar con la construcción del virreinato del Río de la Plata y en la imposibilidad de reorientar las tendencias autonomistas que se expresaban en los cabildos. En los tres países tenemos entonces que el punto de partida de la tendencia que se expresará en el primer federalismo es una creciente regionalización del poder en el curso del siglo XVIII, fenómeno estrechamente asociado con la crisis de las monarquías ibéricas. De allí entonces que podamos

decir que el federalismo encuentra su punto de partida y su fundamento doctrinario e institucional en la provincialización del espacio político, social y económico en México, Brasil y Argentina (Carmagnani, 1993: 398-399).

La postura central del federalismo en Argentina, Brasil y México estuvo entonces, en su origen, próxima a la de Estados Unidos, a saber, en el paso de una confederación a una federación.³⁴ Tanto aquí –en América Latina– como allá –en el desarrollo del federalismo estadounidense– no fue éste en un primer momento el resultado de un proceso de devolución impulsado desde arriba –*top-down*– y destinado a oponerse a un proceso de desagregación, sino más bien de una dinámica de asociación –*bottom-up*– en la que se mezclaba la violencia con la buena voluntad y la persuasión.

La gran diferencia entre Estados Unidos y las federaciones latinoamericanas residió más bien en el “*timing*” de este paso: el primero transformó en diez años (1777-1787) su confederación en federación después del final de la guerra de independencia, mientras que esta transformación tomó un giro inmediatamente más conflictivo y un tiempo mucho más largo en América Latina (casi 50 años en México y en Argentina y casi 80 años en Brasil). A este respecto, es evidente que Brasil ha vivido desde el origen una historia particular debido a su situación específica creada por la inmigración del rey y de la corte de Portugal a Río de Janeiro en 1808; la transformación del país en imperio, que reguló a su manera la cuestión de la construcción de la unidad a partir de poderes regionales, ha frenado el paso de un orden confederativo a una federación republicana. Para Celina Souza esta situación explica paradójicamente que el federalismo brasi-

³⁴ Esto podría explicar bien por qué el modelo constitucional estadounidense ha sido un modelo de referencia muy copiado antes de ser reinterpretado.

leño esté fundado en un individualismo (lockeano) cercano a aquel que ha predominado siempre en Estados Unidos,³⁵ mientras que Argentina y México, contruidos a partir de poderes colectivos territorializados, han guardado una dimensión corporativa más acentuada.

A diferencia de muchas otras federaciones, la brasileña nunca fue una respuesta a clivajes sociales derivados de conflictos étnicos, lingüísticos o religiosos. Existieron movimientos separatistas sólo durante el periodo colonial, y al inicio del siglo XIX la unidad del país no fue cuestionada. Por eso, las constituciones brasileñas no prevén reglas de secesión y la de 1988 incluso establece que ninguna enmienda constitucional puede abolir la “forma federativa del Estado”. Dado que la unidad del país nunca fue amenazada, las constituciones siempre declararon que “todo el poder emana del pueblo” y no de la nación, del Estado o de las unidades constitutivas de la federación, como es el caso en muchos países federales, rubricando que el sistema federativo brasileño está asentado en el principio del individualismo y no en el de las instituciones colectivas. En este sentido, el constitucionalismo brasileño se asemeja a la tradición norteamericana, en tanto que está basada en la concepción lockeana: los derechos fundamentales tienen su origen en los individuos, lo que se distancia de la tradición de Europa continental, donde el Estado es la fuente de los derechos fundamentales (Souza, 2005: 106).

Si, por lo tanto, es pertinente distinguir primero las dos federaciones de origen hispánico y la de origen lusitano, las historias de las primeras también son distintas: Argentina, como

³⁵ Esta caracterización es por otro lado coherente con la forma clientelista que han tomado el sistema de dominación social y las relaciones de trabajo en Brasil y que hemos podido oponer a la forma corporativista característica de México (Marques-Pereira y Théret, 2001 y 2004b).

tal, no conoció, sino hasta la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880, un poder central, para hablar en los términos de México, sino sólo un poder hegemónico (el de la ciudad-provincia de Buenos Aires).³⁶ En suma, la misma genealogía de transformación de una situación de tipo confederal en un federalismo liberal republicano inspirado en el tipo de Estados Unidos se ha traducido en las tres federaciones a la vez en fases similares de evolución y en ritmos de cambio y de cronologías institucionales contrastadas, lo que reenvía a fuertes especificidades de los contextos locales.

Pueden entonces distinguirse cuatro grandes fases en la génesis de las federaciones argentina, brasileña y mexicana actuales (véase Carmagnani, 1993 y el cuadro 1):

1) La *fase confederalista*, que sigue a las guerras de independencia (1810-1853) y se traduce en conflictos interregionales³⁷ y en reacciones centralistas a partir de mediados de la década de 1830: México se convierte en los Estados Unidos Mexicanos por su Constitución de 1824 y verá refundada esta Constitución en 1842 en un sentido más centralista y liberal en el plano económico (Vásquez, 1993); Argentina, por el Pacto federal de 1831, se convierte en las Provincias Unidas del Río de la Plata, las cuales serán sometidas entre 1835 y 1852 a la hegemonía de Buenos Aires bajo el gobierno dictatorial de Rosas (Chiaramonte, 1993); en cuanto a Brasil, deviene un “imperio fuertemente federalista” por su Consti-

³⁶ Sobre el “federalismo hegemónico” véase Gibson y Falleti, 2004.

³⁷ “el federalismo mexicano, brasileño y argentino no puede ser esquemáticamente enmarcado, tal como acontece en la experiencia estadounidense, en una única concepción doctrinaria e institucional. El federalismo en las tres áreas latinoamericanas estudiadas aparece así como un modelo doctrinario e institucional que trata de proyectar inicialmente, en el primer tercio del siglo xix, cuando interviene con fuerza el liberalismo, una mayor centralización política y termina por asumir a partir de la década de 1930 una dimensión centralizadora que tiende, a su vez, a desmoronarse a partir de las últimas dos décadas” (Carmagnani, 1993: 403).

tución de 1834 y conoce también una reforma centralista en 1841 (Murillo de Carvalho, 1993).

2) La *fase del federalismo liberal* (1853-1930) rompe primero con el periodo precedente y con las tendencias centralistas y autoritarias. Argentina adopta una Constitución federal en 1853, en contra de la hegemonía de Buenos Aires, a la que terminará por adherirse en 1860, y deberá aceptar en 1880 la federalización de la Ciudad de Buenos Aires y su separación de la provincia del mismo nombre (Botana, 1993). México adoptará en 1857 una Constitución más liberal –se habla de “federalismo conciliador”– y, por la Reforma de 1874, verá la institución de un senado (Carmagnani, 1993a). Brasil finalmente conocerá, también a partir de la década de 1850, un replanteamiento del centralismo imperial que desembocará en la institución de una república en 1889 y de una constitución federal en 1891; se trata también aquí de la constitución de un “federalismo hegemónico” pero del tipo oligopolístico y no monopolístico como en Argentina, pues está marcado por las luchas por la preeminencia entre diversos estados (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo) (Love, 1993).³⁸

Este federalismo liberal fue conducido por los regímenes políticos oligárquicos que a principios del siglo xx serán confrontados por movimientos de oposición de base territorial o de carácter democrático. En México la guerra civil que se inició en 1910 contra la dictadura presidencial de Porfi-

³⁸ “La constitución republicana promulgada en 1891 copió una buena parte de la constitución de Estados Unidos y codificó un sistema de gobierno presidencialista, federal. Sin embargo, en ese tiempo no se estableció propiamente un fuerte gobierno central. De hecho, el periodo político subsecuente (hasta 1930) se conoció como ‘política de los gobernadores’ pues los gobernadores de los estados más importantes dictaban el flujo de la política nacional para todos los efectos, y también controlaban la política dentro de sus propios estados. Este periodo todavía arroja una sombra sobre la política brasileña” (Jones y Samuels, 2005: 3).

rio Díaz (en el poder desde 1876) dio como resultado una nueva Constitución federal (adoptada en 1917 y reformada en 1929).³⁹ En Argentina, a partir de la década de 1890, un nuevo partido, la Unión Cívica Radical (UCR), milita por la integración política de los inmigrantes y por una democratización del régimen político que obtendrá en 1912 y conducirá a H. Yrigoyen, el líder de la UCR, a la presidencia de la república en 1916. En Brasil las luchas por la hegemonía entre las oligarquías regionales conducirán a la afirmación de la supremacía de São Paulo, el estado entonces más desarrollado, a partir de la década de 1910.

3) La *fase del federalismo centralizador* (1930-1983) es a la vez una reacción en contra de los desbordamientos democráticos de principios de siglo y un intento por responder a la crisis económica asociada con la “guerra de los Treinta años del siglo xx” (1914-1945) que golpeó a los países centrales y tuvo importantes repercusiones en los países latinoamericanos con un crecimiento económico basado en las exportaciones. Argentina conoce desde 1930 un “federalismo centralizador” que se traduce en alternancias más o menos rápidas entre poderes militares y civiles; el primer golpe de Estado militar que interrumpe el segundo mandato de Yrigoyen en 1930 es el punto de partida de una recentralización del régimen que se acompaña de una gran inestabilidad política; solamente una pequeña minoría de los presidentes llegan a terminar sus mandatos (Bidart Campos, 1993).⁴⁰ En México aparece

³⁹ Sobre los orígenes profundos de esta guerra civil a nivel de los pueblos véase Hernández Chávez, 1993a.

⁴⁰ “Entre 1930 y 1983, 12 presidentes, tanto presidentes elegidos como cabezas de regímenes *de facto*, fueron destituidos por la fuerza. Esta historia de inestabilidad dejó una huella sobre cómo operan los actores políticos e institucionales [...] La alta rotación en la presidencia se ha traducido en una rotación aún mayor en los escaños altos de la burocracia. Este reemplazo constante ha impedido el desarrollo de normas de cooperación entre entidades y el desarrollo de un fuerte servicio públi-

el “federalismo devaluado” después de la reforma constitucional de Cárdenas en 1934 y la formación del monopolio casi exclusivo del PRI en la vida política y en los gobiernos tanto federal como federados (Hernández Chávez, 1993b). En Brasil, con la nueva constitución adoptada en 1934 y el *Estado Novo* de Vargas en 1937, presenciamos una “federación sometida” (Camargo, 1993).

En esta fase, entonces, los tres países se reencuentran en sincronía en el plano político, debido a que la crisis económica mundial los golpea simultáneamente. Los líderes carismáticos nacionalistas (Cárdenas, Vargas y Perón), sacando provecho de la institución presidencial, se imponen aquí y allá a favor de la crisis económica y social y preparan el lecho para los regímenes autoritarios militares o civiles que se sucederán después durante todo el periodo. El federalismo se mantiene en la periferia del régimen político-administrativo, pero es negado por un centro que, como en un Estado unitario, se considera jerárquicamente superior en poder, cualquiera que sean sus atribuciones constitucionales frente a los estados o a las provincias federadas.

4) Finalmente, la fase todavía en curso del federalismo democrático (desde 1983) es un periodo durante el cual la descentralización, incluso una descentración como en el caso de Brasil, está estrechamente asociada con la democratización. México inicia su proceso de apertura democrática del régimen de partido único a partir de 1977 (Ochoa-Reza, 2004: 258 y ss.) y lo confirma después de 1983 (Hernández Chávez, 1993). Argentina reanuda con la democracia en 1983 y adopta una nueva constitución en 1994. Finalmente, en Brasil la dictadura militar instituida en 1964 cede el lugar a un régimen democrático civil en 1985 y se adopta una nueva constitución federal en 1988.

co, un problema que todavía persigue a la política Argentina” (Spiller y Tommasi, 2004: 5).

Cuadro 1. Cronologías comparadas del federalismo en Argentina, Brasil y México,
según Carmagnani *et al.*, 1993.

PERIODO	MÉXICO	BRASIL	ARGENTINA
<i>Confederalismo</i>			
Años 1820-1840	Estados Unidos Mexicanos (Constitución de 1824) Constitución de 1842, más centralista y liberal	“Imperio fuertemente federalista” (Constitución de 1834) Imperio centralista (1841)	Provincias Unidas del Río de la Plata (Pacto federal de 1831) Hegemonía de Buenos Aires con dictadura de Rosas (años 1835-1852)
<i>Federalismo liberal</i>			
Años 1850-1880	Federalismo liberal Constitución de 1857 y reforma de 1874 (institución del Senado). “Federalismo de concertación”	Crisis del centralismo	Constitución federal de 1853; Pacto de 1860 y federalización de Buenos Aires 1880. “Federalismo hegemónico y centralizador”
Años 1890-1900	“Federalismo conciliador”	Constitución de 1891 República federal con hegemonía regional (RJ, MG, SP y RGS)	“Federalismo plural y centralizador”
Años 1910-1920 Crisis del liberalismo	Guerra civil 1910 Constitución de 1917 y reforma de 1929	Hegemonía de São Paulo	Democratización (reformas de 1912, elección de 1916)
<i>Federalismo centralizador</i>			
Años 1930-1980 Corporativismo	Reforma constitucional de Cárdenas de 1934 “Federalismo devaluado”	Constitución de 1934 Estado Novo de Vargas en 1937; régimen militar (1964-1985). “Federación sometida”	Regímenes militares desde 1934 y peronismo (1946-1955 y 1973-1976); régimen militar (1974- 1983). “Federalismo centralizador”
<i>Federalismo democrático</i>			
Años 1980-2000	Democratización y federalización a partir de 1983	Democratización 1985 y federalización Constitución de 1988	Democratización 1983 y Constitución de 1994

*Diferencias contemporáneas en los federalismos democráticos:
el federalismo individualista descentrado brasileño frente
a los federalismos corporativos centrados mexicano y argentino*

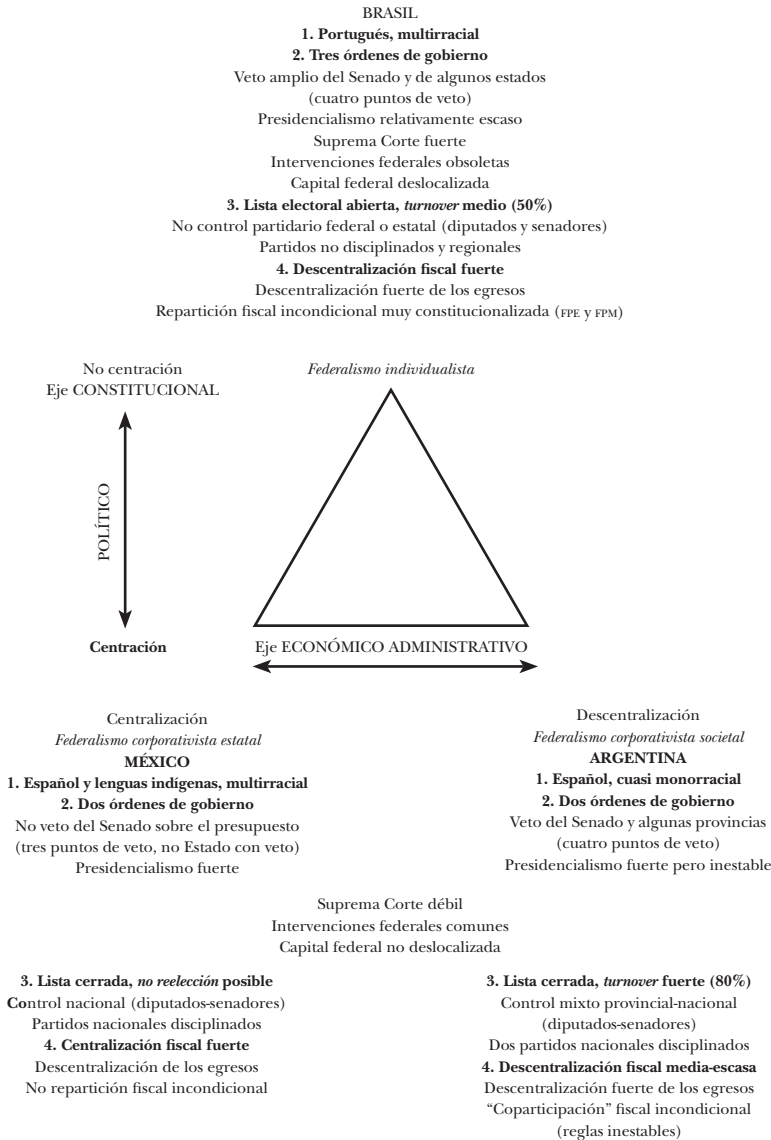
Esta génesis del federalismo en América Latina permite comprender dos rasgos jurídico-políticos que comparten las tres federaciones argentina, brasileña y mexicana, a saber:

1) que las constituciones federales sucesivas han estado siempre inspiradas en la de Estados Unidos y sobre todo que comparten un poder Ejecutivo de tipo presidencial que se considera equilibrado por un poder Legislativo compuesto por dos cámaras, una que representa a los individuos en tanto que ciudadanos de la federación y la otra a las entidades federadas, y que tienen, por su lado, el poder de dotarse de sus propias constituciones;

2) que no obstante sus sistemas jurídico y judicial están fundados en el derecho romano y se refieren al código civil y no a la *common law*, como en las federaciones norteamericanas (Estados Unidos y Canadá, con excepción de Quebec).

Por lo tanto, diferencias importantes separan a los tres países tanto a nivel de sus constituciones y de sus “*styles*” políticos como de sus constituciones económicas y administrativas, diferencias que hacen que dentro de la fase actual de los federalismos democráticos éstos se sitúen a niveles de no centramiento y de descentralización que los oponen. Las formas que ha tomado el federalismo democrático en los tres países están en efecto marcadas por las huellas de sus orígenes, sus trayectorias históricas y sus esquemas culturales evolutivos. En la figura 5 caracterizamos esas diferencias estableciendo una oposición entre el “federalismo individualista” (Souza) relativamente no centrado –el caso de Brasil–, los federalismos corporativos centrados y estáticos en el caso de México y el federalismo corporativista descentralizado y societal en el caso de Argentina.

Figura 5. La diversidad actual de los federalismos latinoamericanos



Esta figura pone de relieve una primera oposición entre el Brasil lusitano y las dos federaciones hispánicas, y después una segunda que contrasta estos dos últimos países. Incorpora para este fin diversos rasgos distintivos de las tres federaciones que se destacan en una revisión de la bibliografía comparativa o por país, y los organiza según dos ejes relativos, respectivamente: el vertical en el grado de no centramiento y el horizontal en el grado de descentralización de sus federaciones.⁴¹ A continuación examinamos sucesivamente estos diversos elementos distintivos antes de reubicar el plan formado por los dos ejes que describen en el marco del referencial comparativo cúbico presentado anteriormente (véase figura 8, más adelante).

Dualidad o ternariedad del orden federal

Es común considerar que

a pesar de los dos periodos separados de autoritarismo y centralización desde entonces (uno de los cuales terminó en 1985), en varios sentidos Brasil sigue siendo uno de los sistemas federales más altamente descentralizados del mundo. Su grado de descentralización política y fiscal excede al de todos los demás países latinoamericanos y rivaliza o excede sistemas federales más conocidos como los de Estados Unidos, Canadá y Alemania (Jones y Samuels, 2005: 3).

⁴¹ Como ya habíamos sugerido, no consideramos, como lo hace en general la bibliografía sobre la descentralización en América Latina, que la llamada “descentralización política” pueda ponerse sobre el mismo plano que las descentralizaciones administrativa y fiscal, de las cuales constituiría un tercer nivel (véase Falleti, 2010). Lo que se clasifica bajo el término de descentralización política, como por ejemplo para Falleti la autonomía frente al poder federal y la elección popular de una asamblea y de un alcalde de la capital federal (*ibid.*: 9), muestra según nosotros más bien un proceso de “no centralización”.

Si pensamos que en la fase del federalismo democrático Brasil se caracteriza, al contrario que Argentina y México, por un débil grado de centramiento de la federación, es sobre todo porque la Constitución de 1988 reconoce a los municipios brasileños el estatuto de entidades autónomas federadas al mismo nivel que los estados. El poder soberano está entonces dividido en tres órdenes de gobierno y no solamente en dos como en Argentina y México y en la mayor parte de las federaciones actuales, lo que corresponde a una “fragmentación entre diversos centros de poderes que, aunque estén dotados de capacidades desiguales, están en competencia unos con otros” (Souza, 2005: 113).⁴² Por otro lado, en la medida en que los municipios no estén representados en el seno del gobierno federal por una cámara legislativa (como están los estados en el senado), resulta que Brasil tiene una constitución de tipo a la vez intraestatal, en lo que concierne a las relaciones entre el Estado federal y los 26 estados federados, e interestatal en lo que toca a las relaciones entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal (los 5 570 municipios).

En contraste con muchas federaciones, la brasileña, así como la belga, es un sistema de tres niveles (triple federalismo) porque incorpora a los municipios, conjuntamente con los estados, como partes integrantes de la federación, lo que refleja una larga tradición de autonomía municipal y de bajo control de los estados sobre las cuestiones locales (Souza, 2005: 110).

⁴² Celina Souza es uno de los escasos autores que toma en consideración esa ternariedad del orden federal brasileño. Interviene igualmente en este descentramiento el hecho de que la capital federal ha estado “deslocalizada” en Brasil, es decir colocada en un “lugar propio” que simboliza el centro de gravedad de la Federación y su independencia frente a los poderes territorializados que la constituyen, mientras que éste no ha sido el caso ni en Argentina ni en México, donde la capital se confunde con el centro económico y político, tradicionalmente más poderoso.

Dado que la teoría del federalismo no incorpora la situación de espacios territoriales que poseen garantías constitucionales propias, incluso tributarias, como es el caso de los municipios brasileños, los conceptos de relaciones intergubernamentales y de descentralización-centralización serían los más apropiados para analizar situaciones como la brasileña, que es de crucial importancia para la mejor comprensión de la práctica del federalismo. El uso de estos dos conceptos puede esclarecer el análisis de la distribución del poder territorial en países como Brasil, donde los municipios asumen un papel destacado, no sólo por la existencia de políticas descentralizadas sino por su relativa separación de la jurisdicción de los estados. En la Constitución de 1988 no se ha previsto ningún mecanismo o institución que regule las relaciones intergubernamentales (Souza, 2005: 113).

Cuando uno está en presencia de un federalismo que pretende ser cooperativo, especialmente por la importancia que se le ha otorgado a las atribuciones compartidas, comunes y competitivas (Almeida, 2005), en la práctica este federalismo es, en buena medida, simultáneamente competitivo y conflictivo.

No obstante, a pesar del gran número de atribuciones compartidas, en la práctica existen grandes distancias entre lo que prevé la Constitución y su aplicación. El objetivo del federalismo cooperativo está lejos de ser alcanzado por dos razones principales. La primera consiste en las diferentes capacidades que tienen los gobiernos subnacionales para implementar las políticas públicas, debidas a las enormes desigualdades financieras, técnicas y de gestión existentes. La segunda consiste en la ausencia de mecanismos constitucionales o institucionales que estimulen la cooperación, lo que vuelve el sistema altamente competitivo (Souza, 2005: 112).

Con excepción de las áreas arriba referidas, las relaciones intergubernamentales son altamente competitivas, tanto vertical como horizontalmente, y definidas por el conflicto. Los mecanismos cooperativos tienden a depender de iniciativas federales. A pesar de que la Constitución prevé varios mecanismos que apuntan en el sentido del federalismo cooperativo, tales como las atribuciones compartidas arriba mencionadas, el federalismo brasileño tiende a ser altamente competitivo y sin canales institucionales de intermediaciones de intereses y de negociación de conflictos en tanto que se está en presencia de un federalismo que se pretende cooperativo, especialmente por el hecho de la importancia que han adquirido las atribuciones compartidas, comunes y en competencia (Almeida, 2005); este federalismo es en la práctica simultáneamente competitivo y conflictivo (Souza, 2005: 114).

Por otro lado, como muestra el cuadro 2, el hecho de que existan en Brasil numerosas atribuciones compartidas-comunes-competitivas paradójicamente puede ser interpretado, al compararlo con México, no como un indicio de centramiento sino al contrario, de no centramiento de la Federación. De hecho, mientras que en México el establecimiento y la supervisión de las normas públicas están fuertemente centralizados (70%), lo que indica que las competencias compartidas (de amplitud similar a las de Brasil) están fuertemente controladas por el Estado federal (el cual efectúa, por otro lado, el 45% de los gastos totales a título de sus competencias propias), en Brasil el Estado federal establece o supervisa menos de la mitad de los estándares (45%) (y por otro lado no efectúa más que el 20% de sus gastos totales a título de sus atribuciones propias). También el reparto masivo de las atribuciones puede ser interpretado para Brasil como el indicio de un centramiento débil de la Federación, pues el Estado federal no está capacitado para monopolizar muchas competencias.

Por otro lado, los poderes “extraordinarios” del Ejecutivo federal son más limitados en Brasil que en los otros dos paí-

**Cuadro 2. Distribución de las atribuciones
y de los gastos correspondientes entre niveles de gobierno**

	EXCLUSIVAMENTE NACIONAL (%)	EXCLUSIVAMENTE SUBNACIONAL (%)	MIXTO (%)
<i>Argentina</i>			
Cantidad	13	60	27
Estructura	6	67	27
Ejecución	6	67	27
Supervisión	37	42	21
<i>Brasil</i>			
Cantidad	20	30	50
Estructura	20	30	50
Ejecución	20	30	50
Supervisión	45	20	35
<i>México</i>			
Cantidad	45	10	45
Estructura	25	20	55
Ejecución	30	35	35
Supervisión	70	20	10

FUENTE: Garman, Haggard y Willis, 2001. En este cuadro los resultados para Argentina no son totalmente comparables con los de Brasil y México puesto que se refieren sólo a 15 campos de políticas públicas y no a 20, como en el caso brasileño y mexicano. No obstante, es justo considerar que los campos de competencia compartidos son menos importantes en Argentina que en Brasil y México. Argentina aparece, por el contrario, como más puramente descentralizada en materia de importe y de ejecución de los gastos públicos y también de supervisión y de establecimiento de estándares.

ses: 1) las intervenciones federales en los estados, previstas en las tres constituciones, en Brasil cayeron en desuso (como en Canadá), mientras que desempeñan un papel importante

tanto en México (Ward y Rodríguez, 1999)⁴³ como en Argentina (Dillinger y Webb, 1999);⁴⁴ 2) el poder presidencial del gobierno por decreto es más fuerte en Argentina que en Brasil (Eaton y Dickovick, 2004: 105), donde “las medidas que pudieron haberse iniciado sólo por el poder Ejecutivo deben ser sometidas a la aprobación del Congreso” (Souza, 2005: 114). Hasta la alternancia en México en el año 2000, y de hecho hasta que el PRI perdió la mayoría absoluta en la cámara de Diputados, las iniciativas presidenciales en México constituyeron lo esencial de la agenda política y siempre fueron ratificadas por las cámaras legislativas controladas por el partido dominante del presidente (Lujambio, 1996; Díaz-Cayeros, 2004: 302). Esta situación cambia a partir del año 2000, cuando el Congreso, en especial la cámara de Diputados, se convirtió en un actor importante en el sistema político mexicano, pero más como un actor que podía ejercer un veto que como uno propositivo, porque la mayoría de las iniciativas han seguido viniendo del Ejecutivo.

Finalmente, como los estados federados sólo ejercen en Brasil un control limitado sobre los municipios, la federación brasileña es asimétrica y relativamente débil en términos de jerarquización del poder, al contrario de lo que sucede en Argentina y México. Sin embargo, la federación está estabi-

⁴³ “Incluso los gobernadores estatales elegidos popularmente que caen de la gracia del presidente se enfrentan a una destitución casi inmediata, que el presidente puede llevar a cabo en una variedad de formas. Puede degradar al gobernador a una posición inferior, no electoral, o forzarlo a retirarse. Si el gobernador ofendido se resiste el presidente puede controlar el senado federal del PRI y declarar ‘disuelto’ el gobierno estatal” (citado por Kraemer, 1997: 25). “Bajo Salinas, más gobernadores se las vieron con el presidente que en cualquier otro momento desde el presidente Cárdenas. Por varias razones, no menos de 16 gobernadores elegidos constitucionalmente abandonaron el puesto durante su mandato” (Ward y Rodríguez, 1999: 676).

⁴⁴ Sobre las intervenciones federales en las entidades federadas en general y muy particularmente en América Latina véase Vítolo, 2007.

lizada debido al hecho de que la Corte Suprema (Superior Tribunal Federal, STF) dispone de una fuerte autoridad y es independiente del Ejecutivo presidencial.

El STF puede declarar la inconstitucionalidad de una ley aprobada por los poderes ejecutivos federal y estatal y anular decisiones tomadas por el Congreso Nacional [...] El STF es la más alta corte de la federación y desde 1988 combina las atribuciones de una típica corte constitucional con la de juzgar sobre ciertos tipos de recursos legales. Desde el punto de vista federativo, sus atribuciones incluyen el control de la constitucionalidad de la leyes y normas federales y estatales, el juicio sobre conflictos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, entre dos o más gobiernos estatales y entre los gobiernos estatales y sus asambleas legislativas, así como la constitucionalidad de leyes municipales. Eso significa que el STF puede anular leyes federales, estatales y municipales interpretadas por sus miembros como inconstitucionales (Souza, 2005: 114-115).

Esto no es lo que sucede en las otras dos federaciones. En Argentina, en efecto,

la tendencia de los gobiernos militares y de los regímenes civiles a eliminar las Supremas Cortes ha debilitado el poder Judicial en la última mitad del siglo 20, afectando su actual funcionamiento y reputación y transformando a la Corte en una institución con limitada capacidad para restringir los excesos de los presidentes en funciones (Spiller y Tommasi, 2004: 5).

En el caso de México la situación ha evolucionado considerablemente en el curso del proceso de apertura democrática prolongada que adoptó el PRI y que coincidió con su conversión al neoliberalismo del “consenso de Washington” y su participación en el TLCAN.

Tradicionalmente [...] el poder Judicial, aún más que el Legislativo, ha sido dominado directamente por el Ejecutivo y por interferencias y consideraciones de índole política. Ha habido poca independencia efectiva tanto de los gobiernos militares como de los regímenes civiles para remover a los jueces de la Suprema Corte nacional y a sus contrapartes en los estados (Ward, 2000: 372).

Tradicionalmente, la Suprema Corte de Justicia carecía de todo prestigio en tanto que había estado involucrada en numerosos escándalos y tenía una mala reputación en el plano ético (problemas internos de moralidad, de corrupción y de acuerdos con el narcotráfico) (Caballero, 2009: 174, 177-178). No obstante, los poderes judiciales y la Suprema Corte Federal transitaron por una importante reforma en 1994, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, una época en la cual la estrategia de apertura democrática pasó por la promoción de un *Nuevo Federalismo*. Esta reforma le otorgó una mayor autonomía a la Suprema Corte frente al poder Ejecutivo, mejoró su prestigio y le proveyó una verdadera capacidad de resolución de las *controversias constitucionales* en los diversos niveles de gobierno y entre ellos. De esta manera, en 2002 por primera vez “la Suprema Corte de Justicia se opone a una decisión del presidente de la república en un asunto considerado como estratégico” y “aparece como un árbitro entre los poderes Legislativo y Ejecutivo” (Caballero, 2009: 188). Sin embargo, la apelación de varias de sus decisiones en los años siguientes confirma que aún no cuenta con la confianza inquebrantable de la opinión pública. Por otra parte, el hecho de que muestre una marcada tendencia “nacional” limita su independencia frente al poder Ejecutivo y al Legislativo federal, lo que le impide tener un papel de árbitro indiscutible en la gestión de los conflictos constitucionales entre la federación y los estados federados, situación que contrasta fuertemente con la Suprema Corte Brasileña (Spiller y Tommasi, 2004: 5).

Estas diversas características institucionales, que dan cuen-

ta del débil centramiento de la Federación brasileña, explican ya que el presidencialismo sea en Brasil menos fuerte que en México y en Argentina. Pero otros factores –el poder del senado, la organización del sistema de partidos políticos y del régimen electoral, la forma del federalismo fiscal– intervienen también en el mismo sentido.

Poder del senado en el seno del orden federal

El Senado es en Brasil la institución que detenta más poderes en el sistema de frenos y contrapesos a la institución presidencial:

el Senado tiene competencia exclusiva en 12 áreas. Por ejemplo, designa directamente a dos tercios de los jueces que revisan el gasto federal y tiene el derecho de negar o confirmar al otro tercio. El Senado tiene competencia exclusiva para autorizar los préstamos que piden los estados e ignorar una opinión negativa del Banco Central. El Senado tiene competencia exclusiva para aprobar los niveles de préstamo que la administración central solicita al exterior. En Brasil no hay un área política que esté más allá de la competencia de formulación de políticas del Senado, pero hay muchas áreas políticas que son prerrogativas de legislación exclusivas del Senado (Stepan, 2004a: 58).

Un “conjunto ganador” de los senadores que representan al 13% del electorado total puede bloquear una legislación ordinaria apoyada por los senadores que representan al 87% de la población [...] En Estados Unidos, este “conjunto ganador” es de 15% (Stepan, 2004a: 62).

Por otro lado

La cámara de Diputados puede instaurar un proceso en contra del presidente de la república, cuyo juicio recae sobre el Senado

Federal. Éste, a su vez, es la institución con más atribuciones en el sistema de frenos y contrapesos, y es responsable por el juicio de miembros del STF, la ratificación de los candidatos nombrados por el presidente de la república para varios cargos del poder Ejecutivo y por la decisión sobre las solicitudes de préstamos internos e externos de los tres niveles de gobierno (Souza, 2005: 114).

Por el contrario, en México el Senado no dispone de un poder de veto sobre el presupuesto federal (Stepan, 2004b: 332), y “aunque debería ser el palenque de discusión del federalismo, ha sido principalmente un espacio dedicado a la circulación política de las élites” (Díaz-Cayeros, 2004: 306).⁴⁵

En teoría, el Senado mexicano sería el espacio para la representación de los estados dentro del arreglo federal institucional. Tal idea presupone la representación equitativa de cada estado y el Distrito Federal dentro de ese órgano. En la práctica, los senadores han expresado intereses partidistas más que regionales, lo que es una consecuencia de la regla de no reelección, la elección simultánea de los senadores y el presidente, el procedimiento de nominación de los candidatos a gobernadores del PRI, la falta de autoridad del Senado sobre el presupuesto federal y las reglas electorales, que han aumentado la magnitud distrital del Senado (Díaz-Cayeros, 2004).

También en Argentina, donde comprende asimismo el conjunto del Congreso y la Corte Suprema, el Senado desempeña un papel relativamente menor, aunque sea por otras razones que en México. En Argentina:

⁴⁵ “El Senado en particular se volvió un museo de políticos pasados de moda, un premio para los que están al final de su carrera o que ya no pueden aspirar a puestos de altos ejecutivos” (citado en Kraemer, 1997: 24).

el Congreso en su conjunto tiene muy poca influencia sobre el presupuesto: el presidente prepara la propuesta anual, sin aportes de los partidos. El congreso puede enmendar la propuesta, pero el presidente posee el derecho de veto que le permite ignorar las revisiones del Congreso (Jones y Samuels, 2005: 10).

Por otro lado, las reglas de elección y el número de senadores son diferentes en las tres Federaciones, incluso si en este caso Argentina y Brasil están muy próximos y se oponen en común a México por su “desproporción”, es decir, por el hecho de que los elegidos en el senado (pero también en la cámara de diputados) representan poblaciones de importancia muy desigual según los distritos electorales, como lo muestra el cuadro 3. Así, según Jones y Samuels (2005: 4 y 5), “el Senado argentino es el que tiene la peor repartición de curules en el mundo” y, “como Argentina (al contrario de México), también Brasil tiene una muy mala repartición de curules en las cámaras legislativas en comparación con el resto del mundo”.

Una gran parte de la bibliografía comparativa angloamericana de la ciencia política sobre los tres países se concentra en esta cuestión de la “desproporción” y las diferencias de valor de un voto individual en términos de representantes según las circunscripciones electorales.⁴⁶ En esta perspectiva, las dos cámaras calculan las distintas tasas de intensidad del sesgo de representación de ciertas entidades federadas frente a otras y las utilizan para explicar la formación de coaliciones presidenciales y de redistribuciones de los recursos federales sin estar en conformidad con el principio democrático; cuanto más elevado sea este sesgo en una federación más limitado será el juego del principio democrático y la Federación es más *demos-constraining*; cuanto menos elevado sea, la Federación será más *demos-enabling* (según los términos de Stepan, 2004a y b).

⁴⁶ Para un ejemplo véase Snyder y Samuels, 2004.

Cuadro 3. Sesgo de representación en las dos cámaras legislativas

	BRASIL	ARGENTINA	MÉXICO	ESTADOS UNIDOS
Número de entidades federadas	27	24	32	50
Cámara de diputados	1.92	1.85	1.04	1
Tasa de sobrerrepresentación*	(2.31)	(1.8)	(0.14)	(0.09)
Sesgo de representación 1999	0.09	0.14	0.06	0.01
Senado	3.93	3.44	1.96	5.24
Tasa de sobrerrepresentación	(6.1)	(4.07)	(1.8)	(5.3)
Sesgo de representación 1999**	0.40	0.49	0.23	0.36
Ratio de financiamiento***	3.25 (4.68)	2.22 (1.6)	1.08 (0.37)	1.06 (0.3)

FUENTES: Gibson, Calvo y Falleti, 2004, y Samuels y Snyder, 2001.

* Entre paréntesis se indica la mediana y la desviación estándar de un indicador de sobrerrepresentación calculado como porcentaje del total de curules de un estado (o provincia) en relación con el porcentaje de su población en la población nacional. Un marcador de 1 significa que la distribución de los curules es proporcional a la población (Gibson, Calvo y Falleti, 2004)

** Un marcador de 0.00 indica una proporcionalidad perfecta; un marcador de 1.00 una proporcionalidad no perfecta (Samuels y Snyder, 2001).

*** Porcentaje de transferencias federales a un estado (o provincia) de acuerdo con el porcentaje de su población en la población nacional.

Según nosotros está bibliografía plantea un problema, pues no tiene en cuenta la naturaleza propia del senado en una federación, a saber, que se trata de una cámara que tiene como función específica representar no a los ciudadanos individualmente, sino a las personas colectivas que son las entidades territoriales federadas; el principio de igualdad debe respetarse, puesto que una provincia pequeña vale lo mismo

que una grande.⁴⁷ Aplicar el mismo criterio de democracia representativa para la cámara de diputados y el senado implica entonces lógicamente que “todas las federaciones democráticas son en esencia *demos-constraining*” (Stepan, 2004: 49) y que un Estado unitario dotado de un régimen parlamentario y de un parlamento unicameral es necesariamente más democrático que una federación.⁴⁸ Dicho de otra manera, las federaciones bicamerales y no parlamentarias son necesariamente más o menos drásticamente antidemocráticas.

De cualquier modo, este tipo de análisis se basa en la idea de que el *demos* es una simple adición electoral de individuos iguales frente al voto en el marco de una democracia delegativa. Ahora bien, un *demos* no es solamente una “población” que agrega ocasional y formalmente a individuos soberanos idénticos; tiene necesariamente una base territorial y está dotado históricamente de una cultura propia, tiene su propia

⁴⁷ Stepan no lo ignora pero juzga el principio de igualdad territorial “ideológico” y jerárquicamente inferior en valor al principio de igualdad del valor de los votos individuales: “todas las federaciones democráticas restringen al *demos* [...] ya que el *demos* está disperso, no sólo en varios *demos*, sino también en varias estructuras de autoridad [...] En el centro hay dos legislaturas para hacer leyes. Una, la cámara baja, representa el principio de pueblo y se puede acercar a la igualdad democrática pura de una persona, un voto. Pero la cámara alta representa el principio de territorio. El discurso ideológico de la igualdad territorial (una unidad, un voto) puede enmascarar una desigualdad masiva (el voto de un ciudadano en un estado pequeño cuenta por más de cien votos en un estado grande)” (Stepan, 2004a: 48).

⁴⁸ “Si un país es un Estado unitario, tiene una legislatura unicameral y es parlamentario, ese país está en la posición menos restrictiva del *demos* porque solamente tiene el potencial para un jugador de veto institucional generado electoralmente: el parlamento unicameral. Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega, Luxemburgo, Grecia y Nueva Zelanda son países de este tipo [...] también se debe señalar que un Estado federal parlamentario con una cámara alta con poder de veto dilatorio pero casi nunca absoluto sobre la legislación, tiene sólo una institución que funciona como jugador de veto. Austria es un país de este tipo” (Stepan, 2004b: 327).

personalidad, es una “persona moral”. También el principio de igualdad colectiva “*one unit, one vote*” que prevalece en la mayor parte de las Federaciones para las elecciones en el senado podría ser considerado tan democrático como el principio de igualdad individual. Desde luego, los dos principios se contradicen, pero es precisamente el papel de una Federación encontrar un equilibrio entre ellos y mantenerlos unidos a través de la estructura bicameral del poder Legislativo en el seno del Estado federal. También el problema democrático planteado por la “desproporción” sólo concierne en lo esencial a la cámara de representantes (diputados) de los ciudadanos de la Federación.

De esta estructura contradictoria (ambivalencia) del principio democrático en las Federaciones resulta que el estudio de las Federaciones no debe jerarquizar tanto a lo largo de un *continuum* de federaciones democráticas más o menos *demos-constraining* o *demos-enabling* sobre la base de una concepción normativa (ideológica) única de la democracia, sino más bien debe considerar, sobre la base de observaciones empíricas, la existencia posible de formas diversas de democracia (Bizberg, 2010); volveremos sobre esto en la conclusión de este capítulo.

Sin embargo, podemos desde ahora invertir la interpretación de los datos presentados en el cuadro 3, considerando que México, el menos *demos-constraining* según el criterio de Stepan, es, por el contrario, en cuanto Federación, el menos *demos-enabling*, ya que corresponde a una disolución del poder de los estados que favorece un régimen “partidocrático” más que democrático. A la inversa, en Brasil la “sobrerrepresentación” en el Senado de los estados más pequeños o más pobres ciertamente puede resultar, como en Argentina, en cálculos políticos destinados a permitir la construcción de coaliciones y de políticas presidenciales (Gibson y Calvo, 2000);⁴⁹ la

⁴⁹ “En la mayoría de los conteos el sistema argentino sobrerrepresenta a

sobrerrepresentación no deja de expresar una forma de principio democrático según el cual un “pueblo” que se reconoce como tal vale tanto como otro pueblo, cualquiera que sea su tamaño y su riqueza. Dicho principio de respeto de las identidades regionales propio del federalismo permite evitar la dominación de un centro imperial o de un estado-miembro hegemónico y favorecer eventualmente el desarrollo de formas de democracia no puramente representativas y más directas y participativas.

En pocas palabras, en contradicción con la integración que presenta Stepan (2004a: 40) de Brasil en la categoría de los federalismos simétricos –que sería lo más próximo al modelo rikeriano de “federalismo centralizado” inventado por Estados Unidos–,⁵⁰ la autonomía del orden municipal de gobierno rehabilita, como ya lo hemos subrayado siguiendo a Souza (2005), a la Federación brasileña como en parte asimétrica y no centralizada; esta asimetría indudablemente no deja de tener relación con la fuerte dinámica de democracia participativa propia de la sociedad civil de Brasil, en detrimento del individualismo que domina en el orden sociopolítico. En cuanto a los Estados Unidos Mexicanos, el hecho de que hayan reducido la “desproporción” de su senado en relación con Brasil, Argentina y Estados Unidos, y que se cuenten igualmente entre las Federaciones menos dislocadas en términos del valor de los votos individuales para la cámara de representantes, no los hace por consiguiente más *demos-enabling* que Brasil o Argentina; esto muestra más bien una disolución de la especificidad del senado en relación con la

los territorios pobres y poco poblados más que cualquier otro sistema del mundo” (Gibson y Calvo, 2000: 35).

⁵⁰ “Lejos de la versión estadounidense del ‘federalismo centralizado’ como norma federal, es un extremo ‘atípico’ al final del continuo de la restricción del *demos* que voy a construir. De hecho, como demostraré más adelante, de los principales sistemas federales del mundo, sólo Brasil tiene el potencial para bloquear la mayoría democrática en el centro comparable al potencial para bloquear a la mayoría en Estados Unidos” (Stepan, 2004a: 47).

cámara de representantes y el paso de un régimen de partido único a una partidocracia (Bizberg, 2010). Finalmente, en lo que concierne a Argentina, que para algunos es la Federación electoralmente más sesgada del mundo, incluyendo lo que compete a su cámara de Diputados (Snyder y Samuels, 2004; Jones y Samuels, 2005),⁵¹ uno puede considerarla más próxima a Brasil desde este ángulo (cuadro 3), sin considerar por lo tanto que la calidad de su régimen democrático sea similar, tomando en cuenta las formas específicas de su sistema de partidos políticos y su régimen electoral. Argentina de hecho está más próxima a México que a Brasil en estas cuestiones, como veremos ahora.

Régimen electoral y sistema de partidos políticos

Las diferencias de régimen electoral y de sistema partidario entre las tres Federaciones todavía muestran una oposición entre Brasil y las otras dos Federaciones, ellas mismas estructuradas de manera diferente en este plano, donde Argentina es más descentralizada que México. En lo que concierne primero al régimen electoral los tres países apelan a modos de escrutinio fundados sobre el principio de la representación proporcional (RP), pero en Brasil las listas están abiertas, mientras que en Argentina y México están cerradas; por otro lado México sólo apela parcialmente a la RP (cuadros 4 y 5). Esto conduce a importantes diferencias en las formas en que se conciben las carreras políticas y se organizan los partidos políticos en los tres países, diferencias que redoblan la oposición ya subrayada entre el federalismo individualista brasileño y los federalismos corporativistas argentino y mexi-

⁵¹ Gibson, Calvo y Falleti (2004) consideran que es más bien Brasil el que gana a Argentina desde este punto de vista. Sin embargo, la tasa de sobrerrepresentación calculada por estos autores para los senados indica que Estados Unidos es el país más dislocado.

cano y se reflejan en los grados diversos de centramiento de estas Federaciones.

Cuadro 4. Regímenes electorales para la cámara de Diputados

PAÍS	DURACIÓN DEL MANDATO	NÚMERO DE CURULES	FÓRMULA ELECTORAL
Brasil	4	513	RP lista abierta
Argentina	4	257 (la mitad elegidos cada dos años)	RP lista cerrada
México	3	500	Mixta: mayoría (300) proporcional 200

FUENTE: Marengo dos Santos (2006).

El régimen electoral brasileño con RP y listas abiertas es el más complejo, y para entrar en esta complejidad lo mejor es citar extensamente a David Samuels, uno de los especialistas en este tipo de régimen:⁵²

⁵² Para más detalles sobre este sistema establecido en 1932, modificado en 1935 y puesto en práctica en 1946 después de la caída del régimen autoritario de Vargas véase Nicolau, 2007. Para este último, “el uso del sistema de listas abiertas en Brasil es notable por una serie de razones. La primera es su longevidad. Ningún otro país en el mundo ha utilizado las listas abiertas durante tantos años. La segunda se deriva del tamaño del electorado brasileño, 115 millones en 2002, en contraste con los otros países que adoptan el mismo modelo: Polonia, 29.4 millones (2001); Perú, 14.9 millones (2001); Chile, 8.1 millones (2001); Finlandia, 4.1 millones (1999) [...] el número de votantes es particularmente importante para definir algunos patrones de relación entre los representantes y sus circunscripciones. La tercera razón se asocia con la combinación de las listas abiertas con otros atributos del sistema federal: distritos electorales grandes, la posibilidad de alcanzar coaliciones electorales, elecciones simultáneas para otros cargos (presidente, gobernadores estatales y senadores) y una marcada

Cuadro 5. Diferencias de régimen electoral y de modo de designación de los candidatos en la elección.

PAÍS	CONTROL DE NOMINACIONES	SISTEMA ELECTORAL
Argentina	Subnacional: ambos partidos principales (PJ y UCR) usan primarias internas para organizar elecciones en el nivel local	Control de lista cerrada/mixto: los líderes de partido locales determinan el orden jerárquico de la lista del partido, pero los líderes nacionales del partido pueden intervenir en la organización de los partidos locales o someter la lista alternativa del partido nacional a voto; la lista local se determina por rango y expediente
Brasil	Subnacional: todos los partidos organizan convenciones municipales, estatales y nacionales; cada nivel nombra delegados para su convención superior; las convenciones estatales nombran candidatos para las contiendas para la cámara de diputados y el senado, y las convenciones nacionales nombran candidatos sólo para las contiendas presidenciales; los gobernadores ejercen un gran poder en las convenciones estatales	Lista abierta/coaliciones subnacionales: los candidatos usan estrategias personales de voto al entablar alianzas políticas con ejecutivos subnacionales
México	Nacional: para el PRI, históricamente muy centralizado en el liderazgo del partido y el presidente. El liderazgo de partido también es importante en el PRD y el PAN, pero con el uso reciente de convenciones (PAN) y primarias (PRD)	Lista cerrada/control nacional

FUENTE: Garman, Haggard y Willis (2001).

Brasil usa una versión de la representación proporcional de listas abiertas en la que los estados de la federación son las circunscripciones electorales [...] Bajo el sistema de listas abiertas del PR de Brasil los ciudadanos pueden emitir un voto, ya sea para un candidato legislativo individual o para un partido. La mayoría vota por un candidato [...] La lista “abierta” significa que el total de los votos de un candidato individual determina su posición en la lista; los líderes de partido no ordenan a los candidatos. Este sistema promueve así la competencia tanto intra como interpartidista a nivel estatal: los candidatos deben competir con sus compañeros de lista así como con los candidatos de otras listas para obtener votos. Las listas reciben escaños según el número total de votantes para todos los candidatos de cada lista, y los escaños de las listas se distribuyen entre los candidatos según el total de votos individuales (Jones y Samuels, 2005: 5).

Este sistema electoral favorece en consecuencia el individualismo de los políticos profesionales a expensas del corporativismo partidario.

Las leyes electorales de Brasil permiten campañas altamente individualistas [...] en oposición al esfuerzo de coordinación partidista a lo largo del país. Además [...] las reglas electorales de Brasil elevan la “representación” de los intereses estatales en la política nacional (Jones y Samuels, 2005: 5).

Este individualismo, mediante el financiamiento de las campañas políticas, es una de las fuentes del clientelismo, un rasgo específico del modo de dominación y de regulación social en Brasil (Marques-Pereira y Thérét, 2004a y b).

distorsión en la representación de los estados en la cámara de Diputados (mala distribución)” (Nicolau, 2007: 2).

Bajo la representación proporcional de listas abiertas los candidatos [...] no pueden apelar solamente a los votantes en una base partidista pragmática. En su lugar, para ganar votos tienen que erigir una base personal. Necesitan entonces recaudar y gastar dinero en favores, regalos y otros bienes particulares. Debido a esta necesidad, los sistemas electorales como el de Brasil promueven gastos individuales de campaña relativamente altos. Mientras el grado de competencia en tales sistemas aumenta, también aumenta el nivel de gasto [...] Cuando los candidatos bajo representación proporcional de listas abiertas se enfrentan a una creciente competencia intrapartidista, entonces deben recaudar y gastar más dinero para sobresalir de la multitud (Samuels, 2001: 33).

Ahora bien,

los candidatos brasileños de todos los niveles son responsables de recaudar y gastar su propio dinero, y los partidos políticos nacionales no desempeñan ningún papel (con excepción del PT, que en la elección de 2002 tuvo un papel financiero en un pequeño número de elecciones fuera de la contienda presidencial). Esto limita la habilidad del partido nacional para coordinar campañas o de favorecer a candidatos particulares (Jones y Samuels, 2005: 5). Relativamente pocos individuos, un promedio de sólo 17 individuos por candidato al Congreso, contribuyen a las campañas políticas, y hay buenas razones para creer que muchos contributores son familia directa, amigos cercanos o socios de negocios de los candidatos. El nepotismo y las dinastías de familias políticas son hechos ampliamente conocidos de la vida política brasileña [...] Además, la elevada probabilidad de que los contributores sean miembros de la familia o socios de los candidatos, así como los planes de los políticos de regresar a la política local, sirven como norma sancionadora, especialmente importante en Brasil porque la familia y las conexiones personales son altamente valoradas [...] Los políticos

en Brasil buscan establecer relaciones duraderas, de largo plazo, con patrocinadores potenciales para sus campañas, con el fin de desarrollar su reputación [...] de proveedores competentes tanto para votantes como para empresas que tienen éxito con los contratos del gobierno. Como la mayoría de los contribuyentes de las campañas son miembros de la familia y un puñado de empresas, es más probable que los políticos brasileños tengan relaciones personales estrechas con sus patrocinadores de campaña (Samuels, 2001: 34-36).

La multiplicidad de los partidos regionales –la fragmentación del sistema de representación política– que resulta de este sistema electoral ha sido interpretada por la ciencia política estadounidense como el origen de una debilidad del Ejecutivo presidencial asociada con su incapacidad de toma de decisiones: al presidente le resulta muy difícil obtener votos favorables del Congreso para sus políticas puesto que la RP impide que su partido disponga de una mayoría en el Congreso. Pero este acercamiento ha sido criticado por muchos politólogos brasileños que, sobre la base de los estudios del funcionamiento efectivo de la cámara de Diputados durante los dos mandatos presidenciales de Cardoso (Limongi y Figueiredo, 1998; Figueiredo y Limongi, 2002; Arretche, 2007a y b), han mostrado que con la Constitución de 1988 el individualismo clientelar y la implantación local de diputados no impide que estos últimos sean sometidos a la autoridad del líder de su grupo parlamentario y a la disciplina de voto de su partido.⁵³ De hecho, según estos autores el poder Legislativo

⁵³ “En la Constitución brasileña de 1988 el presidencialismo se ha mantenido y el régimen electoral no ha sufrido ninguna alteración significativa. El principio de representación proporcional y la lista abierta han seguido guiando el proceso de transformación de los votos en las curules legislativas. [...] Por lo tanto, el cuadro institucional que ha surgido después de la promulgación de la Constitución de 1988 está lejos de reproducir el que experimentó el país en el pasado. La Carta de 1988 ha modificado las ba-

a nivel federal ha estado conformado a partir de la Constitución de 1988 de manera tal que los intereses territoriales no pueden ya tener prelación sobre los intereses programáticos de los partidos:

los gobiernos territoriales podrían vetar las iniciativas que afectaran negativamente sus intereses en caso de que las bancadas estatales actuaran de forma cohesionada en la toma de decisiones en la arena federal y estuvieran orientadas hacia una visión exclusivamente regional. Tampoco es el caso. Las bancadas estatales brasileñas cohesionadas son la excepción en la Cámara de Diputados. Están divididas por lealtad a sus respectivos líderes de partido y siguen su orientación para votar. En realidad, a diferencia de lo que se dice normalmente, los asuntos de naturaleza programática resultan dividir más que las cuestiones de interés regional. Éstas se formulan dentro de los partidos y se negocian entre líderes de partido. En otras palabras, incluso para asuntos que afectan los intereses de los gobiernos territoriales, la cohe-

ses institucionales del sistema político nacional y ha alterado radicalmente su funcionamiento [...] Primero en relación con la Constitución de 1946, los poderes legislativos del presidente de la república han sido considerablemente extendidos. En realidad [...] la Constitución de 1988 ha mantenido las innovaciones constitucionales introducidas por las constituciones escritas por los militares con la intención de garantizar la preponderancia legislativa del Ejecutivo y una mayor consideración de sus propuestas legislativas. De la misma manera, los recursos legislativos a disposición de los líderes partidarios para dirigir sus grupos parlamentarios fueron ampliados por los regímenes internos de las cámaras legislativas. A pesar de todas las censuras que la bibliografía electoral pueda concederles a los partidos políticos brasileños, el hecho es que la unidad de referencia para estructurar los trabajos legislativos son los partidos y no los parlamentarios. El sistema político brasileño funciona hoy sobre bases radicalmente diferentes de aquellas con las que funcionaba el régimen de 1946 [...] Uno no encuentra ni indisciplina en los partidos ni un Congreso que funcionaría como un jugador de veto institucional. Los datos muestran una preponderancia fuerte y marcada del Ejecutivo sobre un Congreso que está dispuesto a cooperar con él y que vota de manera disciplinada” (Limongi y Figueiredo, 1998: 2).

sión de partido resultó ser más importante que la cohesión estatal (Arretche, 2007a: 67).

Conjuntamente con el monopolio del Ejecutivo presidencial sobre la agenda legislativa y presupuestal instituida en 1988, las reglas de funcionamiento de las dos cámaras del Congreso han sido modificadas y permiten en lo sucesivo la formación de coaliciones entre la presidencia y los líderes de ciertos partidos que asegurarían al presidente de la república un control fuerte y centralizado sobre el poder Legislativo.

Se puede demostrar la interdependencia entre la preponderancia legislativa del Ejecutivo, el marco centralizado de los trabajos legislativos y la disciplina de los partidos políticos. El Ejecutivo domina el proceso legislativo porque él detenta el poder de fijar la agenda del Parlamento, y esta agenda es ejecutada y votada por un poder Legislativo organizado de manera altamente centralizada alrededor de reglas de distribución de los derechos parlamentarios de acuerdo con los principios partidarios. En el interior de este marco institucional el presidente dispone de medios para incitar a los parlamentarios a la cooperación. Así, éstos no disponen de la armadura institucional que les sería necesaria para perseguir intereses particulares. Al contrario, la mejor estrategia que tienen para obtener recursos para su reelección es votar de manera disciplinada (Limongi y Figueiredo, 1998: 4).

De todas formas, según nosotros⁵⁴ esta debilidad del poder Legislativo propia de los diputados sería susceptible de permitirles favorecer su base electoral personal por el reverso de la moneda, pues ella secunda el interés del mandato parlamentario en el establecimiento de carreras políticas. El centralismo en la toma de decisiones que ha dominado a la cámara de Diputados ha hecho que la presidencia, a partir

⁵⁴ Aunque esto también se sugiere en Figueiredo y Limongi, 2002.

de 1993, haya sido relativamente fuerte y proactiva a nivel federal, y ha permitido, dentro de los límites impartidos por la constitucionalización de la mayoría de las transferencias fiscales a las entidades federadas (véase *infra*), una recentralización institucional a nivel monetario y presupuestal (fiscalidad y gastos) así como una uniformación de las normas jurídicas impuestas a las entidades federadas.⁵⁵ Esto, no obstante, no asegura que el presidente sea igualmente fuerte a nivel de la Federación en su totalidad, es decir, igualmente a nivel de los órdenes estatal y municipal del gobierno.

Afirmarlo sería olvidar la fragmentación extrema de los partidos políticos y sus orígenes ampliamente regionales (a excepción del Partido de los Trabajadores), lo que sólo se compensa aparentemente por la relativa facilidad con la cual puede enmendarse la Constitución.⁵⁶ En otros términos, uno no puede contentarse sólo con el análisis de las políticas (*policies*) institucionalizadas para juzgar la fuerza del Ejecutivo presidencial y el centramiento de una Federación. También es necesario tomar en cuenta el proceso político (*politics*) que conduce a que se privilegien las políticas públicas favorecidas por la presidencia cualquiera que éstas sean, proceso que en

⁵⁵ Lo que no es en sí un obstáculo para una competencia política entre ellas y con el gobierno federal.

⁵⁶ “las reglas para enmendar la constitución, una de las instituciones políticas más destacadas por la bibliografía como recurso para defender las prerrogativas de los gobiernos subnacionales, no son muy exigentes en Brasil si se las compara con federaciones que optaron por crear oportunidades de veto para los gobiernos territoriales. Una mayoría de 3/5 en dos vueltas en ambas cámaras legislativas –Diputados y Senadores– es suficiente para aprobar las enmiendas a la Constitución [...] las reglas para enmendar la Constitución, incluso cuando las enmiendas en cuestión afectan los intereses de los gobiernos territoriales, no exigen supermayorías” (Arretche, 2007: 66). Sin embargo, esta relativa facilidad de enmienda queda en manos del Congreso y puede jugar *a priori* en sentidos opuestos en función de las alianzas que se establecen entre los partidos regionales y nacionales y los paisajes electorales en los diversos estados.

Brasil consiste específicamente en la formación de coaliciones presidenciales en el seno de las dos cámaras del Congreso.

En la formación de estas coaliciones interviene ante todo un elemento estructural, a saber las desigualdades históricas entre las grandes regiones, estados y municipios que conducen a la formación de alianzas entre el Estado federal y los estados menos desarrollados. En efecto,

la desigualdad histórica a lo largo de las regiones brasileñas genera diferentes incentivos a lo largo de los estados brasileños y sirve para dividirlos políticamente entre ellos. Pocos estados podrían sobrevivir por sí mismos sin mucho apoyo del gobierno central. Sin embargo, existe un fuerte vínculo simbiótico entre los estados en las regiones menos desarrolladas y el gobierno central. Los presidentes de Brasil saben que los políticos de las regiones pobres necesitan desesperadamente que se les transfieran ingresos fiscales –después de todo, el clientelismo es la savia de todas las carreras políticas–. Los políticos de estas regiones, a su vez, saben que los presidentes necesitan su apoyo en la legislación para las propuestas políticas. Así, aunque los políticos de todos los estados y municipalidades favorezcan la descentralización de “más” recursos, todos compiten entre sí por recursos y se enfrentan a incentivos distintos en términos de su disponibilidad para apoyar a la rama ejecutiva. Además, los estados que dependen del apoyo fiscal del gobierno federal también tienen pocos incentivos para buscar responsabilidades políticas adicionales, mismas que tendrían que financiar. Las desigualdades entre los estados brasileños ayudan a explicar por qué, a pesar de que Brasil es un país comparativamente descentralizado, el gobierno central retiene tal control extensivo sobre la elaboración y la implementación de las políticas públicas, en contraste con Estados Unidos, por ejemplo (Jones y Samuels, 2005: 15).⁵⁷

⁵⁷ “En el Brasil contemporáneo no hay ‘antifederalistas’ fervientes que libran una batalla ideológica contra los centralizadores, como sucedía en

Por otra parte, si los intereses ideológicos o programáticos de los partidos defendidos a nivel federal y articulados por sus líderes en el Congreso lo han llevado en ese terreno sobre los intereses de los estados (*bancadas estaduais*), al contrario de lo que sucedía en la época de la “política de los gobernadores”, es sin duda porque un número significativo de partidos y de políticos comparte un mismo referente ideológico en cuanto a las políticas federales deseables (según ellos), haciendo así posible la construcción de una coalición presidencial y la estabilización de un “federalismo de coalición”.

En suma,

la clave de la gobernabilidad de Brasil reside en la capacidad del presidente de la república para construir coaliciones legislativas amplias y consistentes dentro de las dos cámaras. Los presidentes tienen considerables poderes para construir coaliciones utilizando el patrocinio para crear incitaciones y el control de la agenda para poner en debida forma sus propuestas. Sin embargo, la efectividad de tal estrategia está limitada a la vez por la falta de control directo por parte del presidente sobre los partidos que forman la coalición, y por parte del calendario electoral. Para decirlo de otra manera, los presidentes brasileños tienen pocas garantías de que sus coaliciones durarán más a allá del corto plazo. Por otro lado, saben que los líderes nacionales de los partidos no tienen ellos mismos el control vertical sobre las

la historia temprana de Estados Unidos [...] los gobernadores, los alcaldes y sus aliados no tienen las herramientas para influir en los legisladores nacionales. También han organizados consejos nacionales de gobernadores y alcaldes para hacer públicas sus metas políticas y cabildear para proteger sus intereses. Sin embargo, tales esfuerzos se contrarrestan con la competencia entre unidades subnacionales, sobre todo por recursos del gobierno federal. Además, esta competencia se exagera y los esfuerzos estatales para coordinar sus intereses políticos se dificultan por las enormes diferencias históricas a nivel de desarrollo entre las regiones brasileñas” (Jones y Samuels, 2005: 15).

delegaciones de los partidos, sobre todo de una elección a la otra (Jones y Samuels, 2005: 15).

En efecto,

en Brasil los líderes nacionales de los partidos no controlan las carreras poslegislativas de los diputados, lo que contrasta con lo que sucede en otros países de la región donde los líderes de los partidos controlan las carreras intra y extra legislativas. Por ejemplo, en México [...] las carreras se contruyen desde hace mucho tiempo escalando los peldaños en el seno de los principales partidos nacionales [...] (es posible que esta práctica cambie [...] a medida que el federalismo adquiera mayor importancia). Otros países como [...] Argentina [...] muestran también tasas más altas de rotación que Brasil. Sin embargo, en Argentina, por ejemplo, los “jefes” provinciales de los partidos desempeñan un papel esencial en la determinación de la suerte de los diputados salientes, en la representación en la elección y en el seguimiento de una carrera poslegislativa. En Brasil, por el contrario, ni los líderes nacionales ni los subnacionales tienen esa influencia directa sobre la elección de carreras de los diputados (Jones y Samuels, 2005: 8).

De hecho,

entre los políticos brasileños la ambición extralegislativa domina a aquella que pudieran tener de avanzar en el seno del Legislativo. La reelección es una opción de segunda calidad para los numerosos diputados salientes –incluyendo a aquellos que terminan por representarse (Jones y Samuels, 2005: 8, nota 5).⁵⁸

⁵⁸ “En contraste, en Estados Unidos, por ejemplo, muchos más políticos en turno ven la reelección como la mejor oportunidad para consolidar su poder político” (Jones y Samuels, 2005). La tasa de reelección era de 83% en 1996 (Rodríguez y Bonvecchi, 2004: 11).

Cuadro 6. Rotación parlamentaria en Argentina, Brasil y México*

AÑO ELECTORAL	ARGENTINA	BRASIL	MÉXICO
1983	93.3	–	86.0
1985	71.8	–	–
1986	–	55.4	–
1987	80.3	–	–
1988	–	–	81.0
1989	81.6	–	–
1990	–	58.3	–
1991	76.8	–	85.7
1993	77.1	–	–
1994	–	50.5	85.6
1995	73.4	–	–
1997	66.9	–	92.4
1998	–	39.4	–
1999	76.4	–	–
2000	–	–	88.0
2001	69.3	–	–
2002	–	39.6	–

FUENTE: Marengo dos Santos (2006).

*Véase también Rodríguez y Bonvecchi, 2004: 11. En el caso de México la rotación no es del 100%, como debería ser si tomamos en cuenta que no hay reelección inmediata, precisamente porque los autores toman dos periodos legislativos consecutivos en vez de uno, como lo hacen para los demás países.

casi ningún diputado busca construir una carrera legislativa a largo plazo [...] los diputados concentran su energía en reubicar sus posiciones fuera de las cámaras legislativas, es decir, de manera típica en los gobiernos estatales y municipales [...] Para cada elección, la rotación en la cámara de Diputados gira alrededor del 50% (Jones y Samuels, 2005: 7). (Véase cuadro 6).⁵⁹

En la práctica,

En lugar de luchar para ascender en la jerarquía de los partidos nacionales, los políticos brasileños luchan por dirigir los partidos a nivel de los estados, y compiten por los votos de los residentes de sus estados [...] En suma, a pesar de las considerables transformaciones socioeconómicas y de un gran número de cambios de régimen desde hace un siglo, la política a la escala estatal todavía influye enormemente la política brasileña a nivel nacional (Jones y Samuels, 2005: 4).

Más allá de las transformaciones del régimen legislativo federal en el sentido de una centralización de la decisión política en favor del Ejecutivo presidencial, falta que el régimen electoral de representación proporcional con lista abierta se asocie con una multiplicidad y un carácter regional marcado por los partidos políticos; su número no se ha visto disminuido hasta ahora y constituye un rasgo que marca al sistema político brasileño y que lo distingue radicalmente de los sistemas argentino y mexicano. Por ejemplo, durante el periodo de 1995-1998 18 partidos estaban representados en la cámara de Diputados: cinco formaban parte de la coalición

⁵⁹ “Los políticos brasileños tienen carreras políticas de largo plazo, aunque pueden no tener carreras de largo plazo en el Congreso [...] Regularmente pasan uno o dos periodos en la cámara, luego intentan continuar su carrera fuera de la legislatura nacional regresando al gobierno estatal o local” (Samuels, 2001: 34).

presidencial, siete representaban a la oposición de izquierda y seis a la oposición de derecha (Figueiredo y Limongi, 2002: 324).

Si los partidos entonces se han tenido que disciplinar en el seno de la cámara baja, la cual ha limitado el carácter prebendado de la actividad de los diputados, la fragmentación del sistema partidario no ha dejado de persistir. Dicha fragmentación debe asociarse con las motivaciones personales y no solamente con las ideológicas y regionales que han resultado en la creación de estos partidos; ésta no implica necesariamente que el gobierno federal se someta a los intereses individuales y regionales de los miembros del Congreso, pero significa que la centralización de la decisión política a nivel federal no impide un fuerte descentramiento de la Federación. Los partidos políticos, por el hecho de su fuerte pluralidad, no efectúan el trabajo de centramiento del orden político a nivel federal, como es ampliamente el caso en Argentina y en México.

En muchos países los partidos políticos brindan los mecanismos para la coordinación política a nivel del gobierno central. Esto es precisamente lo que académicos como William Riker hubieran predicho. En Brasil los partidos políticos no desempeñan este papel. En su lugar, los presidentes luchan por construir coaliciones para sobrepasar los obstáculos de la relativa debilidad de los partidos y de los incentivos políticos centrífugos del sistema electoral y la ambición política (Jones y Samuels, 2005: 14-15).

La vida política brasileña no se centra entonces en el orden federal del gobierno. Ni el sistema institucional de las reglas electorales ni el sistema de partidos políticos sostienen ese centramiento político de la Federación. Por otro lado, funciona en el mismo sentido el hecho de que los municipios, al otorgarles a las entidades autónomas de la Federa-

ción el mismo tratamiento que a los estados, ya no dispongan de una representación instituida propia en el seno del Estado federal y deban entonces movilizar relaciones intergubernamentales con él para afirmar su autonomía.

Conviene entonces distinguir la centralización de toma de decisiones en materia legislativa a nivel federal, incluyendo lo que concierne a las competencias políticas de los estados y de los municipios (Arretche, 2007b: 66), del centramiento organizacional de la Federación. Brasil, en tanto tal mezcla de intra e interestatismos y en tanto que la presidencia no puede gobernar formando una coalición multipartidaria con los partidos formados esencialmente sobre una base local, es una Federación no centrada en comparación con México e incluso con Argentina, la cual puede considerarse a mitad de camino entre México y Brasil desde este punto de vista.

México, en esta materia, se opone de hecho radicalmente a Brasil. Sólo moviliza parcialmente el principio de la representación proporcional y según un sistema de lista cerrada (Jerarquía de los candidatos predeterminada por los partidos sobre las listas) (cuadro 4); el sistema partidario está centrado alrededor de tres partidos disciplinados (PRI, PAN y PRD) en el seno de los cuales los políticos hacen sus clases y construyen sus carreras (véase *supra*); este sistema se ha reforzado (y se ha generalizado en el conjunto de los partidos) de manera que toda reelección inmediata a un mismo mandato está prohibida por la Constitución. El financiamiento de las campañas electorales pasa por los partidos y tiene una dimensión nacional marcada.⁶⁰ Son los partidos los que, por su centralización, aseguran la unidad de la federación. Al contrario que en Brasil, finalmente, el poder del Ejecutivo presidencial no es constitucionalmente autónomo frente al

⁶⁰ “En México parece que el financiamiento de las campañas [tal como en Estados Unidos, BT] también tiene un fuerte elemento nacional” (Jones y Samuels, 2005: 5).

Legislativo, incluso si, en los hechos, ha sido exorbitante; el poder Legislativo presidencial depende de hecho del control nacional de las cámaras legislativas y de las carreras políticas individuales por el partido del presidente.⁶¹

Argentina comparte con Brasil el régimen de representación proporcional, pero también con México el hecho de que los sufragios se hacen sobre listas cerradas.⁶² Esto hace que, como en México, las carreras políticas no se construyan individualmente, sino principalmente bajo el control de dos grandes partidos (Partido Justicialista –peronista– y UCR –radical–) en los cuales reina la disciplina del voto.⁶³

⁶¹ “la autoridad no se confiere en el Ejecutivo sino en el Congreso. El Ejecutivo mexicano es, de hecho, comparativamente débil desde una postura institucional. Durante la era de la hegemonía del PRI el poder presidencial abrumador sólo era posible porque el PRI controlaba las dos cámaras y la presidencia, y los incentivos políticos del sistema eran tales que los congresistas y senadores estaban dispuestos a tolerar las prioridades presidenciales y las políticas” (Díaz-Cayeros, 2004: 302).

⁶² “Los diputados de la cámara en Argentina se eligen a partir de listas cerradas de partido (usando la representación proporcional) en distritos de múltiples miembros [...] Se asignan diputados a las provincias según su población (con base en el censo de 1980), cada provincia recibe un mínimo de cinco diputados y ninguna recibe menos diputados de los que tuvo durante el período democrático de 1973-1976. Una mitad (127 y 130) de la cámara se renueva cada dos años, y cada uno de los 24 distritos electorales (provincias) renueva a una mitad (o su aproximación más cercana) de su delegación [...] Antes de 2001, los senadores argentinos eran elegidos por las legislaturas provinciales [...] Desde 2001, los senadores (tres por provincia) se han elegido directamente para períodos de seis años, de forma escalonada (un tercio del Senado se renueva cada dos años; en 2001 el Senado se renovó completamente), con listas cerradas de partido y una fórmula de asignación de voto limitado/lista incompleta (dos escaños se asignan al partido de mayoría y uno al segundo lugar)” (Jones y Samuels, 2005: 4).

⁶³ En Argentina “prácticamente todos los diputados nacionales ocupan una posición de partido, de elección o designación antes de su elección como diputados, y una abrumadora mayoría continúa ocupando una posición de partido, de elección o designación después de su cargo en la cámara de Diputados” (Jones y Samuels, 2005: 7).

En cambio, un sistema electoral centrado en los partidos, como el sistema de representación proporcional con lista cerrada, tiende a producir sistemas de partidos poco fragmentados, con un pequeño número de partidos disciplinados o unitarios [...] Los legisladores electos bajo estas reglas tienen, por consiguiente, fuertes incentivos para la disciplina partidaria antes que para la maximización de beneficios particularistas (Rodríguez y Bonvecchi, 2004: 10).

Sin embargo, este control se ejerce primero a nivel provincial más que a nivel federal (nacional) –se habla de control mixto–, lo que hace que la política partidista sea sobre todo provincial, como en Brasil.⁶⁴

El foco de la política partidista en Argentina es la provincia [...] Las carreras políticas se basan generalmente en la provincia (con posiciones regulares en el gobierno nacional a menudo como consecuencia de factores provinciales), y la base del apoyo para políticos y partidos se concentra en el nivel provincial [...] Los candidatos al Ejecutivo y al Legislativo a nivel nacional, provincial y municipal se eligen a través de primarias en el partido o de arreglos de élite (o, en un puñado de casos, a través de votos competitivos de convenciones partidistas). Son los partidos políticos, no el gobierno, los que dirigen las primarias de los partidos (tanto para las posiciones de líderes de partidos como para las candidaturas para el gobierno nacional, provincial y municipal) (Jones y Samuels, 2005: 7).

⁶⁴ “Tanto en Argentina como en Brasil las ambiciones de los políticos no descansan en el nivel nacional, y los políticos generalmente restan importancia a los líderes de partido nacionales al evaluar sus opciones futuras de carrera. En ambos países, pero de diferentes maneras [...] los legisladores nacionales ponen relativamente mayor atención a las fuerzas subnacionales. Esto explica en parte el peso del federalismo en la política de ambos países” (Jones y Samuels, 2005: 6).

Pero, en oposición a Brasil, esta vez son “los ‘jefes’ provinciales de los partidos” los que “desempeñan un papel esencial en la determinación de la suerte de los diputados salientes, representación en la elección y seguimiento de una carrera poslegislativa” (véase *supra*),⁶⁵ y como en México, aunque por otras razones, la rotación de los candidatos en los mandatos legislativos es muy elevada (entre 70% y 80%; véase cuadro 6).

en la mayoría de los casos la decisión de reelección para los miembros de la cámara de Diputados argentina (así como la decisión respecto a su futuro político) recae principalmente en el jefe(s) del partido a nivel provincial, y no en el diputado individual. Además, estos jefes de partido practican la rotación [...] con la consecuencia de que las tasas de reelección en la cámara de Diputados son muy bajas. Entre 1989 y 2003 sólo el 19% de la cámara de Diputados logró la reelección inmediata (las únicas democracias presidenciales con una tasa de reelección menor a la argentina son países como [...] México, que prohíbe la reelección inmediata), con una abrumadora mayoría de diputados regresando a su casa para conseguir puestos políticos en su provincia, o buscando puestos a nivel nacional, a menudo en “representación” de su provincia (Jones y Samuels, 2005: 6).

Pero en los partidos, al ser nacionales y estar regidos por una fuerte disciplina interna a nivel nacional, existe un control jerárquico presidencial sobre los “jefes” provinciales y los electos en la cámara de Diputados y el Senado, control que aparece con toda claridad ocasionalmente en las intervenciones federales (sobre todo como iniciativa de la pre-

⁶⁵ Véase también Flamand y Olmeda (2010): “El control de recursos públicos y las redes clientelares territoriales otorgan a los gobernadores una posición privilegiada para negociar acuerdos intra e interpartidarios con los candidatos que aspiran a ocupar cargos al nivel nacional” (p. 199).

sidencia) en las provincias. El control partidario sobre los representantes electos a nivel nacional es entonces mixto, a la vez provincial y nacional.

La combinación entre representación proporcional para la elección nacional y dependencia de las negociaciones o elecciones internas provinciales típicamente da lugar a una doble lealtad [...] por parte de los legisladores: al liderazgo partidario nacional, en la medida en que representan al pueblo que los ha elegido en las boletas de su partido, y al liderazgo partidario provincial, en la medida en que deben a éste su ingreso a la boleta por la cual fueron electos. La conexión electoral [...] del Congreso argentino resulta, pues, constitutivamente tensa: los legisladores deben servir simultáneamente a la fortuna del gobierno nacional y al beneficio local de la provincia. La disciplina partidaria que cabe esperar de ellos es, por consiguiente, estructuralmente problemática, ya que nada en su naturaleza conduce a que ella se ajuste más a las directivas de un liderazgo que a las del otro (Rodríguez y Bonvecchi, 2004: 12).

Para Spiller y Tommasi (2004) esto explica que tanto en Argentina como en México, aunque por razones distintas,⁶⁶ uno se encuentre en presencia de un presidencialismo fuerte por la falta de profesionalización del poder Legislativo:

Los legados históricos y el contexto constitucional hacen que el Congreso argentino sea un terreno débil para la formulación de políticas y carente de profesionalización (los legisladores responden a las élites de partido provinciales que se preocupan

⁶⁶ En México esto es fruto de un proceso político *top-down* en el seno del partido nacional hegemónico, mientras que en Argentina el proceso es de alguna manera de tipo *bottom-up*, pues los líderes provinciales son las fuerzas de base a partir de las cuales surgen tanto los liderazgos nacionales como el presidencial.

poco por la calidad de las políticas nacionales), y los poderes presidenciales proactivos son muy extensos [...] Las reglas electorales en Argentina transfieren el poder de los legisladores y los partidos nacionales hacia los jefes de partido provinciales. Esto lleva a tener legisladores transitorios y “amateurs”, pues los jefes de partido tienen incentivos para rotarlos. Estos legisladores amateurs carecen de incentivos para emprender actividades del Congreso (incluyendo la supervisión de la burocracia o la implementación del presupuesto). Esto confiere amplia discreción al Ejecutivo en relación con el diseño presupuestal y la implementación. La capacidad y la tendencia para la acción ejecutiva unilateral también se deriva de los amplios poderes legislativos proactivos del presidente, una débil revisión judicial y la historia de la inestabilidad democrática que se ha enfocado en las actividades del Ejecutivo (como el cabildeo), que en democracias más estables se operarían a través del Congreso (Spiller y Tommasi, 2004: 3, 5).

Una de las consecuencias de que haya legisladores amateurs, que pasan periodos de tiempo cortos en el Congreso y dependen de los líderes provinciales, quienes no están principalmente interesados en la calidad de la política nacional, es que hay poca o ninguna inversión en la construcción de capacidades o instituciones legislativas. Esta negligencia, a su vez, refuerza la centralidad del Ejecutivo en la formulación de políticas (Spiller y Tommasi, 2004: 11).

En resumidas cuentas, en el plano de la gobernabilidad Argentina, bien que mal en comparación con Brasil, centrado como México sobre el Estado federal (asimilado a la nación), se caracteriza a veces también como “hiperpresidencialista”,⁶⁷

⁶⁷ Esta apreciación, sin embargo, es controvertida, y no la comparte por ejemplo Llanos (2001): “Aquellos académicos que enfatizan la superioridad del Ejecutivo consagrada en la Constitución se han referido al régi-

y no está considerablemente menos centralizado que este último. Sin que podamos demostrarlo aquí verdaderamente, podríamos plantear la hipótesis de coherencia institucional entre estas dos formas más o menos centralizadas de centramiento de la Federación y las dos formas respectivamente estatal y societal de corporativismo que marcan las relaciones sociales en los dos países.

Federalismo presupuestal

Las diferencias anteriores entre las tres federaciones se confirman una vez que uno se interesa en las formas que ha adquirido el federalismo presupuestal. Ya hemos subrayado en el capítulo 1 que en el plano fiscal Brasil, Argentina y México son muy diferentes. La figura 3 de este capítulo muestra las grandes diferencias de “presión fiscal” entre Brasil (donde ésta pasa de 25% más o menos a principios de la década de los noventa a más de 35% en los años 2000)⁶⁸ y México (donde, haciendo abstracción de las entradas petroleras, se reduce a casi 10% durante ese mismo periodo). Argentina ocupa una posición intermedia (su presión fiscal se encontraba estabilizada a un poco más del 20% durante la década de los noventa y crece a un poco más del 30% a partir de 2002).

Las gráficas 4 y 5 del capítulo II también muestran la gran diversidad dentro de las estructuras y modalidades de repartición de los recursos fiscales entre los distintos órdenes de

men político argentino como hiperpresidencialista. A la inversa, otros han señalado que, aunque sin duda poderoso, el presidente argentino todavía enfrenta dificultades planteadas por la separación de poderes. En el sistema de pesos y contrapesos el papel del Congreso en el proceso legislativo no debe ser subestimado. Debido a las prerrogativas para aprobar, retrasar, enmendar o rechazar las iniciativas del Ejecutivo, el sistema argentino sería bien descrito como uno de centralismo limitado” (Llanos, 2001: 69).

⁶⁸ Según ciertas fuentes sería todavía más elevada: habría alcanzado 39% en 2005 (Serra y Afonso, 2007: cuadro 1, p. 32).

gobierno de estos países. Mientras que “el federalismo fiscal mexicano está entre los más centralizados del mundo” (Díaz-Cayero, 2003: 3), con 95% de entradas fiscales centralizadas por el Estado federal,⁶⁹ “Brasil es una de las naciones más descentralizadas fiscalmente en el mundo” (Jones y Samuels, 2004: 13), con sólo 70% de entradas federalizadas.⁷⁰ Argentina continúa en una posición intermedia aunque se acerca más a México que a Brasil, con una federalización de recursos fiscales comprendida entre 82 y 86%.⁷¹ En la gráfica 5 también se observa que la parte de las entradas fiscales del orden municipal del gobierno brasileño es de la misma magnitud que la de los estados y los municipios mexicanos (alrededor del 5%), mientras que la de los estados brasileños se sitúa entre 25 y 30% y la de las provincias argentinas oscila entre el 15 y 20 por ciento.

El cuadro 2 (*supra*, p. 205) y el cuadro 7 a continuación dan cuenta en sí mismos de las muy importantes diferencias en la repartición de gastos y los programas de transferencias intergubernamentales destinados a mitigar los desequilibrios del presupuesto tanto verticales como horizontales entre las diversas colectividades públicas. Como ya lo hemos señalado, a pesar de los niveles relativos de gastos a título de las competencias compartidas sensiblemente idénticas en Brasil y en México, el primero exhibe un nivel mucho más débil de compromiso por parte del Estado federal de los gastos propios que el segundo; lo contrario vale para lo que concierne a los estados y municipios.

En cuanto a la redistribución de las entradas fiscales entre órdenes de gobierno, el cuadro 7 muestra que las transferen-

⁶⁹ A pesar de una muy ligera tendencia a la descentralización.

⁷⁰ A pesar de una recentralización significativa durante la década de 1990.

⁷¹ A la descentralización de la década de 1990 siguió una recentralización en la década de 2000 que llevó la federalización fiscal al nivel que tenía en la década de los ochenta.

Cuadro 7. Carácter de las transferencias federales
a las entidades federadas en las Federaciones latinoamericanas
(en % del total de transferencias) a principios del año 2000

REPARTICIÓN	AUTOMÁTICA CONSTITUCIONALIZADA		AUTOMÁTICA LEGISLADA		DISCRECIONAL	
	<i>Incondicional</i>	<i>Etiquetada</i>	<i>Incondicional</i>	<i>Etiquetada</i>	<i>Incondicional</i>	<i>Etiquetada</i>
Brasil	88.91	5.6				5.48
Argentina	74.98	19.82			5.19	
México			49.12			50.87
Venezuela	44.2	44.2	1.04	5.6	4.94	

FUENTE: Inter-American Development Bank, *Latin America after a Decade of Reforms: Economic and Social Progress in Latin America, 1997 Report*, Washington, D.C., citado en Garman, Haggard y Willis, 2001.

cias fiscales federales no tienen un carácter constitucional en México, mientras que sí lo tienen en Brasil (a partir de 1965) y en Argentina (a partir de 1994); estos dos países por otra parte presentan transferencias discrecionales similares.

Más allá de esta proximidad, Brasil se distingue, no obstante, netamente de Argentina en la medida en que allí no existen transferencias discrecionales no etiquetadas y el total de la parte de las transferencias etiquetadas es casi dos veces más débil. Por otro lado, las transferencias constitucionalizadas, en Argentina, se especifican por un “acuerdo-ley”⁷² y muestran una tendencia a ser renegociadas permanentemente, como lo hemos visto en el capítulo 1, lo que no sucede en Brasil.⁷³ Finalmente, la parte etiquetada de estas transferencias es en Argentina cuatro veces más importante que en Brasil. En cuanto a México, la parte del discrecional etiquetado es predominante y creciente⁷⁴ en relación con el

⁷² “El ‘régimen de coparticipación’ [...] reconocido por la Constitución de 1994 se apoya en un acuerdo entre el gobierno nacional, el de la ciudad autónoma de Buenos Aires y los gobiernos provinciales y está sancionado por una ley. Este ‘acuerdo-ley’, que establece una repartición fija, está destinado a garantizar la automatización de las transferencias financieras. Propuesto por el Senado, fue aprobado por la mayoría absoluta de cada cámara y también por cada provincia y no puede modificarse de manera unilateral” (Melin y Claverie, 2005: 10).

⁷³ Incluso si a partir de su primer mandato presidencial (1995-1998) F. H. Cardoso ha negociado la retención provisional de una parte (20%) de sus transferencias por un periodo de dos años para fines de ajuste fiscal, una oposición parlamentaria creciente lo ha obligado a abandonar esta medida a partir de su segundo mandato presidencial (1999-2002) (Arretche, 2007b: 48).

⁷⁴ La parte estimada para 2010 de los fondos etiquetados (ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios aprobado por la cámara de Diputados del Congreso de la Unión) es de hecho de 55.85% del total (ramo 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y ramo 33) (calculado según Alor y Valenzuela Duarte, 2011: 13 y 16), y no más de 50.87%, como en 1997. Véase también el cuadro 8, donde esta parte alcanza 60% a partir de 2004.

incondicional legislado. Así, el gobierno federal ejerce un poder totalmente discrecional sobre una parte de las transferencias a los estados y municipios que es diez veces más importante que en las otras federaciones latinoamericanas. En México no se ha dado el descentramiento fiscal, incluyendo a los municipios, que por lo tanto han sido presentados como los pulverizadores de una renovación del federalismo.⁷⁵

La discrecionalidad federal sobre el nuevo sistema de compartir ingresos convirtió a los estados en “soberanías dependientes” pues mantuvo los hilos del poder de la bolsa bien firmes en las manos de la presidencia y sus principales ministerios económicos. Esto sirvió para minar la habilidad de los estados para coordinar una estrategia de “uno para todos y todos para uno” en contra del centro [...] Mientras el gasto social se descentralizaba cada vez más, el control sobre las especificidades de estos fondos siguió estando fuertemente centralizado [...] Este sistema produce patrones de gasto social que sostienen las prioridades federales, así estén basadas en criterios objetivos o en intereses políticos particulares [...] Tales ejemplos del control federal sobre las “soberanías dependientes” han persistido a pesar de un sistema electoral cada vez más competitivo que vuelve a los gobernadores actores más importantes dentro de sus partidos [...] Aunque estos cambios en el panorama político mexicano no hayan sido ignorados, no han representado un giro entre autoridad central y subnacional suficiente para revertir los man-

⁷⁵ En la exposición de motivos en el origen de la Ley de Coordinación Fiscal adoptada en 1980 se señalaba que “una mejor distribución del ingreso fiscal entre la Federación y estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento del Federalismo. Llegar a dotar de más recursos a los estados dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y la garantía de nuestro desarrollo democrático” (citado por Alor y Valenzuela Duarte, 2011: 4).

datos federales cerrados, las duras restricciones presupuestarias al gasto y préstamo subnacionales y la influencia indirecta de las autoridades centrales sobre la formulación de política subnacional. El recelo persistente de estas instituciones es función de la dominación continua de la presidencia y su ventaja sobre los intereses subnacionales (Montero, 2001: 48-49).⁷⁶

En el plano cualitativo los contrastes son también muy sorprendentes. En México, de hecho, “incluso si se contabilizan las transferencias federales como recursos propios de los estados y los municipios, la descentralización fiscal [la parte total –después de la redistribución federal– de los recursos públicos que vuelven a los poderes públicos subnacionales] sólo es de cerca de 20%” (Díaz-Cayeros, 2004: 3):

la Federación reparte a los estados aproximadamente el 20% del total recaudado y éstos a su vez tienen obligación de repartir de estos recursos que reciben el 20% a sus municipios. Es decir, de cada peso recaudado 80 centavos son para la Federación, 16 centavos para los 32 estados e incluyendo el Distrito Federal y 4 centavos para los más de 2 000 municipios del país (Alor y Valenzuela Duarte, 2011: 4-5).

La tasa de descentralización fiscal alcanza en Brasil, en cambio, 42.4% en 2005 (Serra y Afonso, 2007: 32), es decir un nivel de más del doble que la de México. En Argentina en el mismo momento (2004) es de 40%, un nivel similar al de Brasil (Observatorio de Políticas Públicas, 2005: 39).⁷⁷ Esta

⁷⁶ Estas observaciones, realizadas en 2001, todavía siguen vigentes, como lo muestran Alor y Valenzuela Duarte, 2011.

⁷⁷ Lo que corresponde a una redistribución de 22.9% de los recursos federales (21.6% a título de la coparticipación) que representa 38.6% del total de los recursos provinciales (Observatorio de Políticas Públicas, 2005: cuadro 1, p. 10). En Brasil la tasa de 42.4% corresponde a una redistribución de los recursos federales de 15.7%, más débil entonces que en Argen-

proximidad (alrededor del 60%) de las tasas de federalización fiscal en Brasil y en Argentina opone conjuntamente a estos países con México, pero no sabría disimular diferencias muy importantes entre ellos. Además de la discrecionalidad y el etiquetamiento de los recursos redistribuidos, ya mencionados, existen otras dos que ameritan que nos detengamos en ellas: una concierne a las formas que han tomado las políticas de descentralización asociadas con la liberalización económica y la otra a las relaciones entre estados o provincias y municipios.

Tulia Falleti ha llamado la atención sobre el hecho de que, en eso que ella llama “el primer ciclo de las políticas posdesarrollistas de descentralización” de los años 1978-1997 (Falleti, 2010: 23) Argentina se distinguía de Brasil y de México por el hecho de que el proceso de descentralización de competencias y de gastos públicos se acompañaba de una reducción de los recursos fiscales aferentes a las provincias, al contrario de lo que sucedía en Brasil y sobre todo en México que, en cuanto a ellos, han experimentado un crecimiento simultáneo de las transferencias fiscales federales (Falleti, 2010: 64 ss.). La descentralización ha sufrido entonces durante la década de los años noventa un fuerte incremento del desequilibrio fiscal vertical en Argentina, un incremento relativamente débil de este desequilibrio en Brasil, y su reducción en México (cuadro 8). Falleti muestra así la diversidad de los modos de descentralización en los tres países, vinculándolos con los estilos políticos nacionales, marcados, aunque no exclusivamente, por las herencias de los regímenes autoritarios –militares en lo que concierne a Argentina y Brasil–⁷⁸ que dieron inicio a la “descentralización posdes-

tina, considerando que la deducción directa es menos “federalizada” que en ese país.

⁷⁸ Para esta autora “las diferentes formas de organización del poder durante estos regímenes proporcionan la clave de las trayectorias divergentes

Cuadro 8. Evolución del equilibrio intergubernamental
de poder en Argentina, Brasil y México

VARIABLE	ARGENTINA			BRASIL			MÉXICO		
	<i>Pre- desc.</i>	<i>Pos- desc.</i>	<i>Cambio</i>	<i>Pre- desc.</i>	<i>Pos- desc.</i>	<i>Cambio</i>	<i>Pre- desc.</i>	<i>Pos- desc.</i>	<i>Cambio</i>
Participación subnacional en los Ingresos (PSI)	21% (1983)	19% (1999)		25% (1980)	33% (1995)		9% (1982)	21% (1997)	
Comparación del nivel de PSI	3	1		4	4		1	2	
Cambio en la PSI			-8%			29%			122%
<i>Comparación del cambio</i>			<i>1</i>			<i>2</i>			<i>4</i>
Participación Subnacional en el Gasto (PSG)	34% (1978)	41% (1999)		32% (1980)	44% (1995)		18% (1978)	20% (1999)	
Comparación del nivel de la PSG	4	3		3	4		1	1	
Cambio en la PSG			21%			38%			61%
<i>Comparación del cambio del PSG</i>			<i>7</i>			<i>2</i>			<i>4</i>

FUENTE: Falletti, 2010: 65.

arrollista”. Este análisis hace eco a nuestros comentarios precedentes en relación con el contraste entre la inestabilidad del “régimen de coparticipación” argentino, que no ha sido resuelto por su constitucionalización en 1994, y la estabilidad de los regímenes de transferencias a los estados y a los municipios en Brasil constitucionalizados a partir de 1965. Ella indica igualmente que la identidad de dos tasas globales de descentralización fiscal no haría sentido a menos que sea considerada a partir de los regímenes correspondientes de gastos de las entidades federadas.

Falleti de todas formas considera las entidades subnacionales en bloque y no toma en cuenta una variable clave para el análisis de los federalismos de los tres países, a saber, las relaciones políticas y la repartición de recursos descentralizados entre municipios y estados o provincias. Este “olvido” es producto del poco caso que esta autora hace a la distinción entre descentralización y no centralización, y por lo tanto, de la especificidad de Brasil en relación con México y Argentina a este respecto.

De hecho, en Brasil la parte de los recursos disponibles de los municipios se ha casi duplicado tras la adopción de la Constitución de 1988, que hace a las entidades federadas de pleno derecho autónomas entonces en relación con los estados: esta parte pasa de 8.9% en 1983 a 17.2% en 2005, mientras que la parte de los estados se estanca, e incluso disminuye, a partir de la década de los años noventa (de 28.5% en 1990 pasó a 26.4% en 2000 y a 25.2% en 2005) (según Serra y Afonso, 2007: cuadro 1, p. 32, y Almeida, 2005: cuadro 1, p. 33).⁷⁹ Los recursos de los municipios constituyen así más del 40% del to-

de la reforma institucional y de los resultados de las relaciones intergubernamentales en la Argentina y el Brasil contemporáneos” (Falleti, 2007: 116).

⁷⁹ Otras fuentes presentan partes más fuertes para los estados y municipios, por ejemplo 27.5% y 18.9% en 2005 y 26.9% y 19.6% en 2007; la tasa de descentralización fiscal de este último año es de 46.5% (véase Alencar y Wulf Gobetti, 2008: 18).

tal de los recursos del conjunto de las entidades subnacionales brasileñas en 2005, mientras que en Argentina y México estas partes son menores: durante el periodo de 1993-1999, cuando la parte de los municipios correspondía en promedio a 38.1% en Brasil, en Argentina era de 21%; en México, los municipios reciben alrededor del 18% de lo que el Estado federal redistribuye a las entidades subnacionales, en un contexto de extrema centralización fiscal donde dependen de más del 90% de las transferencias federales, igual que los mismos estados federados (cuadro 9).⁸⁰

En Brasil el orden municipal, aunque depende en cerca del 70% de las transferencias federales de impuestos para asegurar su financiamiento,⁸¹ es desde el punto de vista fiscal casi tan importante como el orden estatal-provincial, mientras que éste es considerablemente menor en Argentina y en México, aunque en este último caso el Estado federal ha pretendido buscar –sin éxito– una reducción del papel que desempeñan los estados a favor de los municipios (Díaz-Cayeros, 2004: nota 5, p. 319).⁸² La proximidad de las partes relativas de los recursos devueltos a las municipalidades en Argentina y en México y la dependencia extrema de las entidades subnacionales –excepto las capitales Buenos Aires y ciudad de México– con respecto a las transferencias federales nos permiten ignorar lo que separa a esos dos países. A

⁸⁰ Para Brasil, calculado según Almeida, 2005: cuadro 1, p. 33; para Argentina, Falleti, 2010; para México, véanse Alor y Valenzuela Duarte, 2011: 16 y Pliego Moreno, 2010: 5.

⁸¹ En 2005 sólo deduce previamente el 5.6% del total de los recursos tributarios de la Federación, mientras que recibe finalmente 17.2%, es decir, más del triple (Serra y Afonso, 2007: cuadro 1, p. 32).

⁸² Los municipios mexicanos disponen desde 1983 de un impuesto específico sobre la propiedad, a diferencia de los estados que, por el contrario, aceptaron despojarse, durante la época del “federalismo centralizador”, de toda prerrogativa en materia de deducciones previas en provecho del Estado federal. No obstante, este impuesto se deduce ciertamente muy desigualmente.

Cuadro 9. Parte de las transferencias federales y estatales
a los municipios de las transferencias federales totales en México

MILES DE PESOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Participaciones Ramo 28	180 764 359	203 819 654	217 118 121	245 256 345	282 738 454	292 352 911
Aportaciones Ramo 33	253 488 852	290 645 697	326 435 893	365 658 010	421 234 691	440 403 344
Total transferencias	434 253 211	494 465 351	543 554 014	610 914 355	703 973 145	732 756 255
Ramo 33/total transferencias	58.37%	58.78%	60.06%	59.85%	59.84%	60.10%
Transferencias federales y estatales a los municipios	82 355 485	91 247 965	97 985 241	109 229 017	125 161 676	133 470 867
% transferencias municipios/total transferencias	19.0%	18.5%	18.0%	17.9%	17.8%	18.2%
Renta bruta de los estados	494 251 765	561 029 979	616 367 067	697 515 127	805 174 297	894 122 447
% transferencias/ rentas brutas de los estados	87.9%	88.1%	88.2%	87.6%	87.4%	82.0%

FUENTE: Pliego Moreno, 2010: 5.

saber, que no sólo las transferencias son mucho más masivamente discrecionales y etiquetadas en México que en Argentina, como hemos podido ver, sino también que la idea de igualar las capacidades fiscales de las entidades federadas no hace sentido en México como sí lo hace en Argentina y en Brasil. Esta idea no forma parte del repertorio de justificación y de acción de la política federal; el modelo ideológico prevalente es más bien el del federalismo liberal (bajo la forma modernizada del *market-preserving federalism*) según el cual el federalismo vale sobre todo por su aptitud para reducir la capacidad de los estados para tomar decisiones redistributivas necesariamente perturbadoras de los mecanismos del mercado.

El pacto federal mexicano refleja una profunda y acentuada desconfianza en el poder estatal. El contenido federal del documento no refleja una aspiración para llegar, por ejemplo, a condiciones de igualdad entre unidades contribuyentes, ni tampoco brinda beneficios específicos que se supone el federalismo debe aportar a sus ciudadanos. El federalismo consiste principalmente en limitar el poder de los estados [...] Esta desconfianza de los estados se expresa principalmente en materia de impuestos. La Constitución contiene disposiciones que limitan la autoridad estatal para recaudar, otorgando los derechos exclusivos tanto al gobierno federal como a los municipales. La exclusividad del gobierno federal fue un proceso largo que culminó en los años cuarenta con la cesión de autoridad exclusiva al gobierno federal sobre varios impuestos importantes, aunque el Congreso nunca aprobó una ley propuesta en los cuarenta para conferir la asignación de impuestos explícita y exclusivamente al gobierno federal. La exclusividad de los municipios sobre el impuesto a la propiedad es un desarrollo más reciente, que encontró expresión en la reforma al Artículo 115 [de la Constitución] en 1983 (Díaz-Cayeros, 2004: 300-301).

La centralidad paradójica del orden municipal en el federalismo presupuestal brasileño es entonces la diferencia esencial entre éste y los federalismos presupuestarios argentino y mexicano, y resulta mucho más evidente si se considera del lado de la repartición de los gastos públicos. Sobre este plano, de hecho, se observa en Brasil una sustitución fuerte entre el orden federal y el orden municipal; este último es responsable en lo sucesivo del empleo de más de una tercera parte del total de los gastos públicos, casi igualándose a los estados (cuadro 10).

Cuadro 10. Repartición de gastos públicos entre órdenes gubernamentales en Brasil

ÓRDENES EN %	1988	2000	2005
Federal	43.7	31.8	26.6
Estatat	36.1	37.1	38.2
Municipal	20.3	31.1	35.1

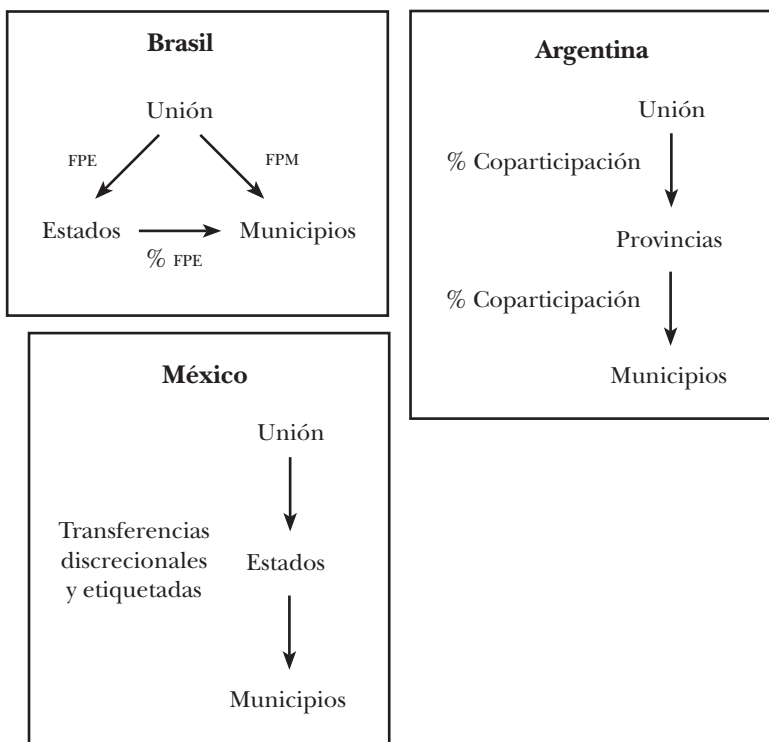
FUENTE: Serra y Afonso, 2007: cuadro 3, p. 36.

Esto, combinado con otros factores, como que la parte etiquetada y discrecional de las transferencias federales de impuestos es débil y que las relaciones entre la federación y los municipios son del tipo exclusivamente intergubernamental, se traduce bien no sólo en una descentralización, sino también en un no centramiento de la federación.

Sobre la base de estas observaciones la figura 7 formaliza las diferencias estructurales entre Brasil, Argentina y México en materia de federalismo fiscal.

En el caso de Brasil la Unión ha tejido relaciones directas con los municipios vía la institución de un Fondo de Participación de los Municipios (FPM) calcado del modelo del Fondo de Participación de los estados (FPE), el cual, por otro

Figura 7. Tres formas diferentes de federalismo fiscal en América Latina



lado, da lugar a una redistribución secundaria a los municipios. Estos dos fondos representaban en 2000 73.8% del total de las transferencias redistributivas (de las cuales 51% concernían a los municipios). Éstas se completan especialmente por transferencias sectoriales a título del Sistema Unificado de Salud (14.5% del total, 81% del cual se va a los municipios) y de la educación fundamental (Fundef: 2.8% para el régimen federal, 56% de cual va a los municipios, y 2.5% para el régimen estatal destinado exclusivamente a los municipios) (Prado, 2001: 19). Entonces en Brasil resulta

que mucho más de la mitad de las transferencias federales se destina directamente a los municipios. Estos fondos diversos son también altamente redistributivos entre los estados y los municipios de altos y bajos ingresos.

En cambio, en el caso de las federaciones hispánicas las relaciones intergubernamentales no son triangulares sino, por el contrario, lineales y verticales; los municipios dependen de los estados o de las provincias de la misma forma que éstos dependen del Estado federal. La relación de dependencia de los municipios respecto de las provincias o de los estados puede sin embargo ser más estrecha y de tipo más puramente administrativo que la que vincula las provincias-estados con la federación si éstas no están dotadas de un parlamento bicameral donde los municipios sean representados a través de un senado provincial. Tanto en Argentina como en México esto se deja a la libre apreciación de las constituciones de las provincias o de los estados, que tienen mucha autonomía en la materia para legislar (Flamand y Olmeda, 2010).⁸³

Así, en Argentina:

la Constitución no hace otra cosa que mencionar el régimen municipal, del cual deja la definición a discreción de cada provincia. Lo mismo ocurre con la autonomía municipal, que debe ser fijada dentro de su alcance y contenido por las autoridades provinciales. Argentina posee 1913 municipalidades que dis-

⁸³ Así, en Argentina “en ocho unidades subnacionales hay legislativos provinciales bicamerales, mientras en 16 son unicamerales; además, cada provincia elige sus legisladores usando reglas electorales diversas: sistemas de mayoría relativa, de representación proporcional y mixtos” (Flamand y Olmeda, 2010: 196). En México “los congresos estatales y los cabildos municipales tienen amplias potestades legislativas y reglamentarias que, sin embargo, empleaban con muy poca frecuencia” (*ibid.*: 199). Esta es la razón de que “el diseño institucional formal de los gobiernos subnacionales en México, a diferencia del argentino, sigue siendo relativamente homogéneo” (*ibid.*: 220).

ponen de autoridades elegidas y 256 representadas por autoridades delegadas por su gobierno provincial. Por esto, las municipalidades han sido consideradas a menudo resultado de la desconcentración territorial y administrativa más que como un lugar de organización autónomo de la sociedad (Melin y Claverie, 2005: 5).

Resulta entonces que en materia de federalismo presupuestal

Las municipalidades dependen ante todo de las transferencias procedentes de la coparticipación y de la fiscalidad provincial [...] y manifiestan un grado de autonomía financiera muy débil. [...] La repartición de los financiamientos públicos se organiza según un sistema de coparticipación regido por los acuerdos entre la nación y las provincias, acuerdos de los que son excluidas las municipalidades. Las provincias perciben las transferencias de la nación que ellas redistribuyen, según sus propios criterios, a las municipalidades situadas bajo su jurisdicción (Melin y Claverie, 2005: 10 y 15).

En México, debido a su carácter histórico, la autonomía municipal es más valorada simbólica y constitucionalmente, aunque en la práctica los municipios sean dependientes fiscalmente de los estados, a diferencia de las provincias y los municipios argentinos. Ciertamente hay algunos fondos de transferencias discrecionales etiquetados que se les destinan directamente, pero éstos sólo representan, por ejemplo en 2008-2009, menos del 20% del total de estos fondos discrecionales.⁸⁴ El cuadro 9 muestra también, ya lo hemos visto, que los municipios sólo reciben apenas cerca del 18% del total de las transferencias federales en forma directa o pasando por la intermediación de los estados. En suma, a pesar

⁸⁴ Cifra calculada a partir de Pliego Moreno, 2010: cuadro 2, pp. 8 y 9.

de la democratización, la descentralización y la liberalización económica, siguen siendo los padres pobres del “nuevo federalismo” mexicano.

Lo que separa a Argentina y México en materia de federalismo presupuestario no reside entonces en la forma más o menos jerárquica de las relaciones entre las provincias o los estados y municipios. Los dos países se diferencian, por un lado, por una fiscalidad más fuerte pero también más descentralizada y más fuertemente redistribuida en Argentina que en México, y por otro por las formas contrastadas de sus regímenes de transferencias intergubernamentales federales. El federalismo fiscal argentino está casi integralmente institucionalizado en la Constitución y en las leyes, y las transferencias intergubernamentales son, por una parte, relativamente poco etiquetadas y discrecionales (excepto en algunas provincias), y por otra parte se preocupa, por lo menos supuestamente, por reducir las desigualdades interregionales de capacidad presupuestal de las entidades federativas. El federalismo fiscal mexicano, en cambio, descansa en un 60% sobre un sistema de transferencias discrecionales y etiquetadas,⁸⁵ y por otro lado se preocupa poco por la igualdad de las capacidades presupuestales de los estados.

CONCLUSIÓN. LA DIVERSIDAD DE LOS FEDERALISMOS Y DE LAS DEMOCRACIAS PRESIDENCIALISTAS LATINOAMERICANAS

En suma, al final de este intento de síntesis de las características comunes y diferenciadas más significativas de las tres federaciones latinoamericanas nos parece que más allá de su referencia común al federalismo estadounidense y del régimen presidencial que comparten, la hipótesis de una diversidad de tipos de federalismos en América Latina tie-

⁸⁵ Véase cuadro 9, línea “Ramo 33 /total de transferencias”.

ne sentido, y con ella la idea de su carácter ineludible, para comprender ciertos rasgos cruciales de las Federaciones, de la distinción analítica entre descentralización y no centralización. La descentralización no es una característica propia de los órdenes políticos federativos. La no centralización (descentramiento), en cambio, sí lo es, pues es la distinción conceptual entre una federación y un estado unitario: las Federaciones pueden distinguirse por su grado de no centralización, que no es más que un grado de conformación del orden político global a los principios de la filosofía política del federalismo.

La oposición estructurante sobre este plano entre Brasil por un lado y Argentina y México por el otro, que hemos podido poner en evidencia, prestando una atención particular a la constitucionalización del orden municipal de gobierno en tanto que orden constitutivo autónomo de la Federación en igualdad con los estados (aunque integrándose al sistema de conjunto según modalidades intergubernamentales específicas), muestra bien el juego crucial de esta variable en el sistema de las diferencias observables entre los tres países, cosa de la que no podría haber dado cuenta sólo la categoría de descentralización.

Por lo tanto, esta última categoría no debe abandonarse, pues permite comprender otras diferencias que llevan a distinguir las federaciones entre ellas a otros niveles, sobre todo económicos y administrativos, más allá de su posible similitud en el plano político-jurídico del no centramiento. De hecho, sólo al cruzar las dos categorías hemos podido tipificar a Brasil en oposición a Argentina y a México, pero también tomar la medida de la distancia que separa a Argentina de México. Brasil, lusitano y fuertemente marcado por una ideología individualista, puede describirse como un tipo de federalismo descentrado y descentralizado, mientras que Argentina y México, países hispánicos y marcados históricamente por el corporativismo, deben caracterizarse en tanto

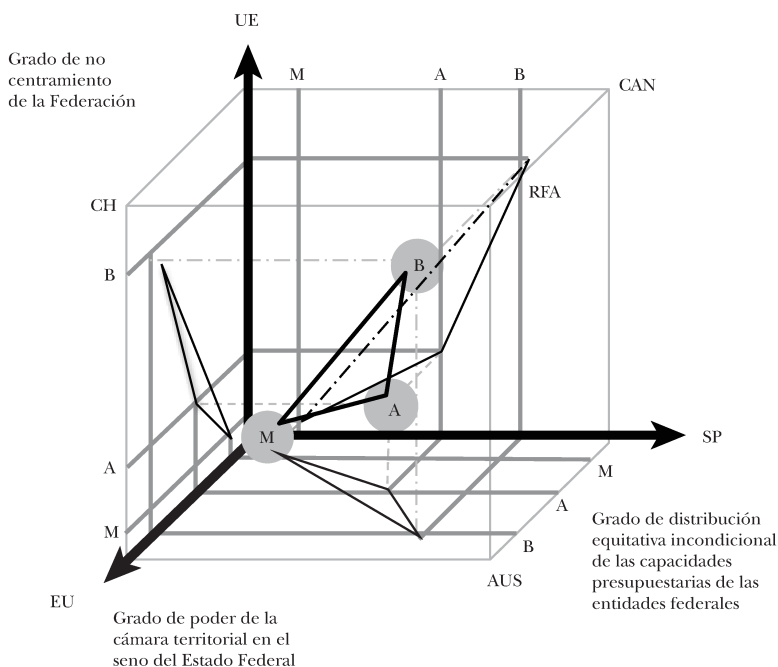
federaciones, centrada-descentralizada y centrada-centralizada, respectivamente.

Al privilegiar un cuadro analítico simple fundado sobre las dos variables “descentramiento” y “descentralización” podemos por otro lado reubicar dentro de un cuadro comparativo internacional más global la comparación recíproca de las tres federaciones latinoamericanas que hemos tomado aquí en consideración. De hecho, gracias a esta simplificación del hecho social total complejo que es el federalismo en el plano definido por los tres puntos que forman, dentro del espacio de las federaciones contemporáneas, Argentina, Brasil y México, pueden fácilmente, aunque de manera todavía imprecisa, ser insertadas dentro del referencial comparativo ortonormado en tres dimensiones que hemos presentado en la primera parte de este capítulo, el cual está construido a partir de un gran *corpus* de federalismos “centrales”, anglosajones y europeos continentales. La figura 7 que se encuentra a continuación, donde ubicamos por proyección sobre las diferentes caras de este referencial cúbico Argentina, Brasil y México, da cuenta de esta posible generalización.

El ejercicio ciertamente es todavía un boceto simplemente ilustrativo, pues está cuantificado no de manera cardinal sino solamente de manera ordinal. Así, México se localiza primeramente en proximidad al punto de origen del referente, allí donde el federalismo se reduce en la práctica a cero a pesar de su posible conservación formal en el plano constitucional: México, ya lo hemos visto, está en efecto a la vez 1) casi totalmente centrado en el Estado federal que puede ser asimilado a un Estado central, 2) desprovisto de todo programa de compensación incondicional de las capacidades presupuestales de las entidades federadas y 3) dotado de una representación política suavizada por los intereses territoriales en el seno del orden federal de gobierno.

Brasil, por el contrario, se posiciona en un nivel alto sobre

Figura 7. Posicionamiento de Argentina, Brasil y México en el referente comparativo cúbico de las Federaciones



los tres ejes: presenta un alto nivel de no centralización de la Federación (próximo entonces al plano superior formado por las federaciones canadiense, suiza y alemana); pero también un alto nivel de compensación incondicional de las capacidades presupuestales de las entidades federativas (próximo entonces al plano lateral derecho formado por Canadá, la RFA, Australia y España); finalmente, un alto nivel en cuanto al grado de poder del Senado. A decir verdad este último posicionamiento es discutible si se toma en cuenta la importancia del orden municipal de gobierno, que no representa el Senado y que deja lugar a relaciones intergubernamentales competitivas entre los órdenes de gobierno y

entre las entidades federativas en el seno de estos órdenes; el aumento de poder observado en el orden municipal que hemos mencionado debería conducir entonces a acrecentar la distancia de Brasil en el plano intragubernamental (Estados Unidos-Australia-Confederación Helvética-RFA) y a situarlo más próximo al plano intergubernamental (Canadá, España, Unión Europea). Pero para poder zanjar la cuestión y ser capaces de medir la fuerza relativa del intergubernamentalismo en relación con el intragubernamentalismo se necesitarían más investigaciones sobre las relaciones intergubernamentales triangulares de las que los municipios brasileños (y sus alcaldes), por falta de representación colectiva en el seno del orden federal de gobierno, son conducidos a trabar por mediación del sistema partidario, las redes de influencia o también de asociaciones civiles *ad hoc*, tanto con el gobierno federal como con los gobiernos estatales.

Ahora bien, la dimensión ternaria y parcialmente *bottom-up* del federalismo brasileño ha sido desatendida por los investigadores,⁸⁶ cuando incluso los mismos municipios han sido los lugares centrales de innovaciones políticas y sociales (presupuestos participativos, mínima social), donde se ejerce la fuerza dinámica de la sociedad civil brasileña (Bizberg, 2010: 36-37), mientras que del lado del intragubernamentalismo ha prevalecido más bien una agenda presidencial de normalización neoliberal y centralista y que ha sido el atolladero, aunque sólo sea en el ámbito presupuestal, en las consecuencias políticas de la autonomía del orden municipal.⁸⁷

⁸⁶ Véase nota 47.

⁸⁷ La bibliografía de las ciencias sociales sobre la cuestión del lugar que ocupan los municipios dentro de la Federación apenas empezó a desarrollarse a principios del año 2000, después de que la liberalización económica y financiera de la década de los noventa condujera a fraccionamientos de los municipios motivados por razones económicas y fiscales y también por “guerras fiscales” entre estados y entre municipios para atraer inversiones. Después de que estos procesos fueron regulados el interés de las cien-

Finalmente, el federalismo corporativo centrado pero descentralizado argentino se proyecta sobre los tres ejes del referencial global en posiciones intermedias entre el federalismo corporativista centrado-centralizado mexicano y el federalismo individualista descentrado-descentralizado brasileño. El papel mediador central que desempeña en Argentina el sistema partidario para asegurar la cohesión de la Federación, unido a la ambivalencia federal-provincial de este sistema, conduce sin embargo a posicionarlo por una parte próximo a México, en cuanto a los grados de poder del Senado y de no centramiento de la Federación, y por otra parte próximo a Brasil, por el grado de compensación fiscal incondicional.

Todo esto conduce a volver a plantear la cuestión de la coherencia institucional del federalismo argentino. A este respecto pensamos que es pertinente ver en los tipos mexicano y brasileño de federación, en razón de su relativa estabilidad y de su perseverancia dentro de su ser, los tipos ideales de federalismo periférico. En la primera parte, de manera heurística, hemos propuesto considerar a México como dependiente del subtipo de federalismo ejemplificado por Estados Unidos, es decir, un federalismo intragubernamental, presidencial y sin compensación fiscal. Ahora podemos introducir una especificación de México en tanto que variante periférica de este subtipo, en la medida en que se distingue del “modelo Estados Unidos” por la debilidad de los poderes legislativos y sobre todo del Senado, el cual ya no es verdaderamente representativo de los intereses de los estados y está desprovisto de poder en materia presupuestal. A diferencia de lo que sucede en Estados Unidos el centramiento presidencial del federalismo mexicano lo acerca todavía más al Estado unitario, lo que resulta coherente con su carácter periférico, la debilidad de la presión fiscal y la

cias sociales por el estudio del lugar específico que ocupan los municipios dentro del orden federativo brasileño, salvo omisión, se agotó.

ausencia de compensación fiscal que prevalecen a pesar del alto nivel de desigualdades sociales e interregionales que se mantienen, compensándose por la capacidad exorbitante del poder presidencial para poder mantener el orden social. Este tipo de arreglo institucional ha mostrado estar dotado de una durabilidad impresionante; sus fuentes se hallan en la ideología y en la economía neoliberales, y el PRI, al organizar una transición electoral lenta y progresiva hacia el multipartidismo, ha permitido que este modelo perdure más allá del fin de su monopolio autoritario en el gobierno.

También hemos sugerido en la primera parte considerar Brasil y Argentina los subtipos periféricos *sui generis* de federaciones presidenciales y “con una redistribución fiscal-financiera incondicional restringida”, es decir que no contemplan realmente reducir sensiblemente las desigualdades de la capacidad de los estados o de las provincias para proveer los servicios públicos y sociales en cantidad y calidad equivalentes, sino sólo mantener esas desigualdades dentro de los límites de su sustentabilidad social y política. No desarrollamos en este capítulo la cuestión del impacto efectivo restringido de los programas de compensación fiscal incondicional en los países periféricos, donde persisten muy grandes desigualdades interregionales a pesar de dichos programas, teniendo por adquiridos y característicos de los capitalismos periféricos ese tipo de problemas en el contexto de la liberalización económica y financiera. Sin embargo, podemos precisar ahora que la característica *sui generis* típica-ideal de este federalismo periférico sudamericano con compensación fiscal incondicional pero limitada en sus efectos reside en el grado relativamente débil de fuerza de su presidencialismo. Brasil es una expresión ejemplar en razón del fuerte grado de no centralización de su Constitución.

Argentina, en cambio, no podría considerarse un subtipo estable “centrado” de esta categoría, por el hecho de que la tendencia al centramiento de la Federación sobre el Estado

federal por la mediación de partidos nacionales disciplinados, la cual actúa en el sentido de un fuerte presidencialismo, está contrarrestada por fuerzas de retroceso irreductibles constituidas por los poderes e intereses provinciales –sobre todo los gobernadores– y la dificultad para controlarlos al día desde el centro. El federalismo argentino es presa así de una tensión permanente entre fuerzas de atracción posicionadas institucionalmente una en oposición a la otra, y sería entonces una forma institucionalmente híbrida y por consecuencia potencialmente inestable.

Nosotros confirmamos esta interpretación por los análisis del capítulo II de este libro, que nos han llevado a concluir que el capitalismo argentino es un híbrido “que combina sincrónicamente y oscila diacrónicamente” entre los ideales-tipos mexicano y brasileño de capitalismo periférico. El mismo tipo de razonamiento en efecto puede aplicarse aquí. Mientras que hay coherencia en México entre un régimen presidencial fuerte, el centramiento de la federación y la ausencia de régimen de compensación fiscal, y también en Brasil, entre un régimen presidencial de coalición, el descentramiento de la federación y un régimen estabilizado y significativo de compensación fiscal incondicional, esta coherencia falta en Argentina. En efecto, en este país se combinan un régimen presidencial fuerte (pero periódicamente desestabilizado), un centramiento sobre el Estado federal (pero regularmente impugnado por una parte de los poderes provinciales al punto de amenazar con la fragmentación a los partidos nacionales) y un régimen constitucional e incondicional de compensación fiscal (pero donde la incondicionalidad afirmada de los derechos provinciales tiende, sin embargo, a desviar o manipular políticamente, al contrario de México, las transferencias discrecionales que, aunque etiquetadas, a menudo son utilizadas por los gobernadores y los alcaldes municipales para otros fines).

La volatilidad del régimen político y de la política econó-

mica que es característica de Argentina es susceptible de ser explicada por tal incoherencia institucional. Basta para esto con interpretarla como la expresión de oscilaciones políticas recurrentes, que atestiguan una imposible elección definitiva⁸⁸ entre, por un lado, una acentuación de la centralización de la federación vía el reforzamiento del régimen presidencial con reorientación política del régimen de transferencias fiscales federales en un sentido neoliberal y *market-preserving* (sobre el modelo mexicano), y por otro lado un presidencialismo más temperado y más respetuoso de la autonomía de las provincias y de la igualación de las condiciones de vida dentro de cada una de ellas, y por lo tanto asociado con un régimen de coparticipación fiscal más redistributivo y estable, como en el caso de Brasil.

De la comparación especular de los tres países resalta finalmente que la diferenciación de las formas de federalismo que podemos observar está fuertemente correlacionada tanto con la variación según estos países de los grados de fuerza del presidencialismo como con la diversidad de formas que

⁸⁸ Lo que puede explicar el pesimismo del juicio *mainstream* según el cual “los actores de formulación política relevantes, como el presidente, los gobernadores provinciales y los grupos de interés carecen de una arena institucionalizada en la que puedan hacer acuerdos políticos intertemporales. Además, no pueden delegar la implementación de acuerdos políticos potenciales a una burocracia profesional (porque no la hay), ni pueden confiar en la ejecución de los contratos por parte del poder Judicial (porque también es débil e inestable). Por lo tanto, la formulación de políticas se vuelve el resultado de un juego sin cooperación que deriva en que cada actor se comporta de forma miope y oportunista, lo que causa volatilidad política, coordinación precaria y ejecución precaria. Actores tanto políticos como económicos (internos y externos) desconfían de la habilidad de la política argentina para formular políticas creíbles. Con el fin de sobrepasar este problema de credibilidad los formuladores de políticas a veces recurren a mecanismos muy rígidos, como el régimen de convertibilidad, que a menudo resultan ser excesivamente costosos bajo choques económicos adversos” (Spiller y Tommasi, 2004: 3).

han tomado las dinámicas de democratización que han conducido a la renovación del federalismo democrático.

En lo que concierne al grado de fuerza del presidencialismo que hemos puesto como una variable a tomar en cuenta necesariamente para hacer pertinente la comparación de las federaciones latinoamericanas, que son todas de régimen presidencial, los análisis empíricos de la segunda parte confirman la hipótesis que hemos hecho en la primera parte, según la cual esta variable era una variable endógena que podríamos considerar una función de tres variables explicativas independientes, a saber, 1) el poder del senado en tanto que cámara representativa de las entidades federadas, 2) la extensión e intensidad redistributiva de los programas de transferencias fiscales de compensación incondicional y 3) la extensión del descentramiento de los poderes públicos en el seno de la Federación.

Es evidente que un régimen presidencial en un Estado unitario otorga *a priori* al presidente una fuerza potencial superior a la que puede pretender adquirir un presidente en una federación, vista la ausencia de división de las competencias soberanas en el Estado unitario. Sin embargo, esta fuerza, tanto en un Estado unitario como en una Federación, puede ser limitada o amplia, dependiendo de la extensión más o menos grande de los contrapoderes legislativos y judiciales, y también de las formas del régimen electoral y del sistema de partidos que pueden limitar o no el apoyo que el presidente puede obtener por el lado legislativo. Efectivamente, se observa que la fuerza del presidencialismo en México es debida al hecho de que la Federación mexicana funciona como un casi-Estado unitario que además es casi-monocameral (debilidad del Senado, centralización fiscal, poder de intervención en los estados federados, partidos nacionales disciplinados).

Asimismo, en Brasil, a pesar de las prerrogativas constitucionales amplias de la presidencia en materia legislativa, se

comprueba que el poder presidencial está limitado por una parte por la fragmentación, la regionalización y el individualismo imperantes en el sistema de partidos conformado por el régimen electoral, lo que lo obliga a construir coaliciones no controlables más allá del corto plazo, excepto para movilizar el clientelismo y la corrupción, y por otra parte por la ternariedad del orden federativo que implica el juego de relaciones intergubernamentales más o menos informales con los municipios que no son representados propiamente en el orden federal. Si se considera, por otro lado, el poder del Senado y de la Corte suprema federal, y también la debilitación del poder de intervención federal en los estados, no cabe dudar de la fuerza relativamente débil del presidencialismo brasileño en el plano institucional, salvo cuando se ve reforzado por el carisma personal del presidente.

Finalmente, Argentina, allí también, está en una situación intermedia. El poder presidencial *a priori* es fuerte como en México (los poderes legislativos y judiciales son débiles) pero depende sin embargo, como en Brasil, de los poderes e intereses regionales, los cuales se ejercen en el seno mismo de los partidos nacionales y del partido presidencial. Si el presidente controla verdaderamente su partido, si puede apoyarse en una mayoría partidista fuerte y no tiene entonces necesidad de establecer coaliciones territoriales,⁸⁹ puede gobernar a la mexicana; si no, debe gobernar a la brasileña, formando coaliciones territoriales y movilizando para ese fin los programas federales de transferencias fiscales. Esto corresponde al imaginario centralista-unitarista y corporativista de las élites políticas, la ausencia de autonomía de los municipios (si no se

⁸⁹ El conflicto entre Buenos Aires y el interior (las demás provincias) es estructurante de la historia de Argentina. También para apaciguar este conflicto los partidos ponen de antemano en la carrera hacia la presidencia un "jefe" provincial, que tiene más oportunidad de ser elegido al provenir de una provincia pobre y por lo tanto fuertemente dependiente de la redistribución federal.

trata de la ciudad de Buenos Aires), la fuerte centralización fiscal, un fuerte poder federal de intervención en las provincias, el poder presidencial de veto sobre el presupuesto y un Senado débil, una Corte Suprema sin una autoridad real pues carece de autoridad, hace que el presidencialismo a la mexicana sea el modelo dominante en tiempos normales. Pero el modelo presidencial mexicano es en Argentina inestable y promotor de crisis, pues no tiene en este país cimientos sólidos en el sistema partidario que, teniendo en cuenta el régimen electoral, sólo está parcialmente centralizado. También en caso de crisis políticas, si los partidos nacionales se fragmentan, un presidencialismo a la brasileña se convierte en la única opción posible para mantener cueste lo que cueste el Estado federal y un federalismo democrático, lo que suscita la necesidad de una presidencia carismática, constructora de coaliciones y ardiente redistribuidora del dinero público.

Como hemos concentrado nuestro análisis comparativo esencialmente en el periodo del federalismo democrático conviene evocar, para finalizar, un último punto que hemos dejado de lado hasta ahora, el de la correlación entre la diversidad de formas que han tomado las dinámicas de democratización que han conducido a la renovación del federalismo democrático y la diferenciación de formas del federalismo y del presidencialismo en los tres países estudiados. A decir verdad, en la medida en que Ilán Bizberg (2010) utiliza una problemática similar a la de este texto, nos basta con retomar el análisis comparativo de la diversidad de tipos de democracia en América Latina que ha desarrollado y en la cual propone entre otras cosas una caracterización de las variadas formas de democracia y de sus tendencias de evolución en México, Brasil y Argentina. Bizberg, que se esmera en no reducir la democracia a la celebración de elecciones abiertas y libres (poliarquía) y que no piensa que existe una forma única, la define como una función de tres variables: el grado de institucionalización del régimen de partidos po-

líticos, el grado de representatividad del régimen político y el nivel de organización, de autonomía y de representatividad de la sociedad civil (Bizberg, 2010: 25). La combinación de los valores –fuerte o débil– de estas variables permite entonces definir siete ideales-tipos de democracia que forman las aristas de un cubo.⁹⁰ Bizberg caracteriza sobre esta base a Brasil como una democracia clientelar en la que los partidos son débilmente institucionalizados y disciplinados, pero en la que además la sociedad civil es “una de las más densas y activas del continente” americano, al punto de que los movimientos sociales han desempeñado, por una parte, un papel esencial en la redacción de la Constitución de 1988 y, por otra parte, han estado en el origen del partido “más sólido de todo el sistema” partidario (el Partido de los Trabajadores) (Bizberg, 2010: 36), el cual ha contribuido a su vez a una mayor institucionalización de este sistema. Por último

en Brasil hay una tendencia hacia una democracia participativa, que consiste en que los sectores de la población que tienen menos capacidad de influir en política y en las decisiones de política pública lo hagan mediante la organización y la participación social (Bizberg, 2010: 37).

Esta caracterización es completamente congruente con lo que ya habíamos visto sobre la forma descentrada del federalismo brasileño: la importancia que tienen, por una parte, los

⁹⁰ Bizberg elimina la octava cúspide, pues la considera desprovista de sentido: “el que combina baja representatividad y fuerte organización de la sociedad civil con una baja institucionalización del régimen partidista [...] no es una configuración que tenga sentido” (Bizberg, 2010: 26). Sin embargo, podemos considerar que hace sentido en tanto ideal-tipo de democracia directa actualizada en la ciudad griega que excluía a los esclavos y a los advenedizos de la ciudadanía, pero que estaba estructurada por una sociedad civil organizada y autónoma que no requería la formación de partidos políticos.

municipios –reconocidos como entidades federativas pero no integradas en el intragubernamentalismo–, el individualismo imperante en el sistema partidario y su fragmentación por otra parte, y por último la relativa debilidad del régimen presidencial en esta democracia clientelar cruzada de democracia participativa que podríamos también calificar de “democracia descentrada”, en la que los movimientos sociales desempeñan un papel central tanto en el proceso de democratización como en el descentramiento de la federación.

La democracia mexicana, calificada de “corporativista-clientelar” sólo está, según Bizberg, “relativamente institucionalizada”; la sociedad civil, aunque bien organizada, está amordazada por el Estado, y la integración de la sociedad dentro del sistema político que asegura la representatividad de este último se da mediante el “corporativismo estatal”, mientras que el neoliberalismo obliga a establecer un clientelismo presidencial por medio de los programas nacionales de lucha contra la pobreza (Solidaridad, Progresá, Oportunidades). Por su parte, la apertura democrática exclusivamente por la vía electoral (Aziz, capítulo iv) ha engendrado una tendencia no a la participación popular, la cual ha sido sacada de golpe del juego, sino a la “partidocracia”, es decir, a la cerrazón del sistema político a cualquier nuevo participante:

los partidos han logrado crear un sistema que les permite reproducirse y eventualmente perpetuarse en el poder, limitando el surgimiento de otros partidos o asociaciones y que tiene poco enraizamiento en la sociedad civil (Bizberg, 2010: 29).

Este control en la cúpula del sistema político y su democratización esencialmente electoral permite comprender por qué un federalismo centrado-centralizado y un régimen presidencial fuerte se han mantenido a pesar de las veleidades, al principio del proceso de apertura política, de restaurar los poderes de los cabildos soslayando aquellos de los estados.

Argentina, por su parte, se ha caracterizado como una “democracia movimientista” con tendencia “delegativa” (en el sentido de O’Donnell). La democracia es “agitada” cuando una sociedad civil bien organizada y un alto nivel de representatividad del sistema político conducen a una subordinación de los partidos a los movimientos sociales (movimiento sindical especialmente), como durante la época del peronismo, en vida de Perón, cuando el movimiento peronista desbordaba ampliamente un partido peronista poco institucionalizado (Bizberg, 2010: 30-31).

Sin embargo,

a partir de la presidencia de Menem, la situación del peronismo cambia radicalmente en lo que concierne a la relación entre el sindicalismo y el partido, aunque estos cambios no parecen dirigirse hacia una mayor institucionalización del sistema de partidos, sino más bien en dirección de una democracia delegativa (Bizberg, 2010: 44).

Es decir, una democracia “en la cual ni los partidos políticos, ni la sociedad civil no son estructurados ni organizados” y donde los excluidos del sistema político débilmente representativo mantienen una relación directa, pero que no es puramente clientelista, sino que generalmente se califica de “populista”, con un líder carismático (Bizberg, 2010: 30).

De hecho,

durante los años noventa las bases sindicales peronistas se debilitaron de manera notable y el peronismo menemista se basó cada vez más en una población empobrecida, subempleada, desorganizada y en situación de marginación social y cultural [...] Además, el peronismo se debilitó como movimiento, se dividió [...] y se deslegitimó por el hecho de que una parte apoyó las medidas neoliberales [...].

Como el otro gran partido tradicional, el partido radical, ha conocido un proceso de descomposición del mismo tipo que ha culminado en 2001 con los movimientos sociales que han ocasionado la caída del presidente (radical) de la Rúa y después un vals de presidentes (peronistas) interinos, el sistema político argentino ha estado al borde de la ruptura (cuatro candidatos del mismo partido concursando por la misma elección presidencial), y sólo se ha mantenido con la presidencia de Kirchner a costa de una “clara tendencia a la democracia delegativa” con recurso al gobierno por decreto (medidas de necesidad y urgencia) y utilización ocasional de medios extrainstitucionales (Bizberg, 2010: 45).

Esta caracterización, a su vez, nos parece totalmente coherente con lo que hemos podido calificar aquí de presidencia fuerte pero inestable, propia de la arquitectura institucional del federalismo argentino, por una parte, y de corporativismo societal, por otra, para dar cuenta a la vez de la autonomía y de la organización de los actores de la sociedad civil argentina y de los vínculos distendidos, contrariamente a lo que prevalece en México, que mantienen con los partidos de gobierno.

Sólo resta decir que estas correlaciones entre (tipo de) democracia y (forma de) federalismo en cada uno de los tres países merecen ser estudiadas con mayor profundidad, para poder hacer generalizaciones y mejorar, teniendo en cuenta los conflictos territoriales horizontales y verticales y no solamente los conflictos sociales contemplados simplemente a la escala de la Federación, nuestra comprensión de las relaciones dialécticas entre la acción colectiva en movimiento y la acción colectiva instituida en las reglas y las organizaciones de la vida en común. ¿Podríamos hablar de formas específicamente federales de democracia de manera similar a aquella –ordinaria– de la que hablan los historiadores latinoamericanos de las formas democráticas de federalismo?

Finalmente, la investigación debe realizarse también para

evaluar de manera comparativa el impacto de los tipos de democracia y de federalismo en la conformación de los tipos de capitalismo. Es especialmente importante caracterizar de manera más precisa los “estilos políticos” nacionales, es decir, las maneras específicas de cada uno de los diversos países no sólo de concebir y organizar las relaciones Estado-economía, sino también y sobre todo de conducir las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adamovich, Ivan Baron y Gerald Hosp (2003), “Fiscal Federalism for Emerging Economies: Lessons from Switzerland?”, *Publius*, 33(1): 1-21.
- Alencar, Andre Amorim y Sergio Wulf Gobetti (2008), “Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007”, *Finanças públicas-XIII Prêmio Tesouro Nacional*, disponible en http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf, consultado el 3 de mayo de 2014.
- Almeida, Maria Herminia Tavares de (2005), “Recentralizando a Federação”, *Revista de Sociologia Política*, 24: 29-40.
- Alor Ham, Angélica María y Humberto Valenzuela Duarte (2011), “Federalismo en el Estado Mexicano”, *Revista El Buzón de Pacioli*, número especial 74, disponible en http://www.itson.mx/publicaciones/pacioli/Documents/no74/12.-_federalismo_en_el_estado_mexicano.pdf, consultado el 5 de mayo de 2013.
- Arretche, Marta (2001), “Federalismo e democracia no Brasil. A visão da ciencia politica-norte-americana”, *São Paulo em Perspectiva*, 15(4).
- (2007a), “Representação territorial e poder de veto: examinando a agenda federativa brasileira”, 31° Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 22-26 de octubre.
- (2007b), “The Veto Power of Sub-national Governments in

- Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period”, *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, disponible en http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S1981-382120070-00200002&script=sci_arttext, consultado el 5 de mayo de 2013.
- Banting, Keith y Stan Corbett (eds.) (2002), *Health Policy and Federalism. A Comparative Perspective on Multi-Level Governance*, Montreal, McGill-Queen’s University Press.
- Battagliani, Monica y Olivier Giraud (2003), “Policy Styles and the Swiss Executive Federalism: Comparing Diverging Styles of Cantonal Implementation of the Federal Law on Unemployment”, *Swiss Political Science Review*, 9(1): 285-308.
- Beaud, Olivier (2007), *Théorie de la Fédération*, París, PUF.
- Béland, Daniel y André Lecours (2013), “Federalism, Nationalist Politics, and Social Policy: How Ideas and Institutions Shape Federal Dynamics”, en Arthur Benz y Jörg Broschek (eds.), *Federal Dynamics: Continuity, Change, and Varieties of Federalism*, Oxford, Oxford University Press, pp. 209-228.
- Bidart Campos, Germán J. (1993), “El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, pp. 363-396.
- Bizberg, Ilán (2010), “Las democracias latinoamericanas: una topología”, en Ilán Bizberg (ed.), *México en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis?*, México, El Colegio de México, pp. 21-62.
- Bizberg, Ilán (ed.) (2010), *México en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis?*, México, El Colegio de México.
- Blöchliger, Hansjörg (2001), “La nouvelle péréquation financière en comparaison internationale”, *La Vie économique. Revue de politique économique*, diciembre, pp. 18-23.
- Bonvecchi, Alejandro y German Lodola (2009), “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Territorial Coalition-Building in Argentina”, artículo entregado en el Congreso de LASA 2009, Río de Janeiro.
- Botana, Natalio (1993), “El federalismo liberal en Argentina”, en

- Marcello Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, pp. 224-262.
- Burgess, Michael (2006), *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Nueva York, Routledge.
- Burgess, Michael y Alain G. Gagnon (eds.) (1993), *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, Toronto, University of Toronto Press.
- Caballero, José Antonio (2009), “De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, vol. 3, *Las instituciones*, México, Océano, pp. 163-193.
- Camargo, Aspasia (1993), “La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática”, en Marcello Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, pp. 300-362.
- Carmagnani, Marcello (1993a), “El federalismo liberal mexicano”, en Marcello Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, pp. 135-179.
- (1993b), “Conclusión: El federalismo, historia de una forma de gobierno”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, pp. 397-416.
- Carmagnani, Marcello (coord.) (1993), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE.
- Chiaromonte, José Carlos (1993), “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, pp. 81-134.
- Coutau, Gilbert (1996), “Bicaméralisme suisse et européen”, en Dusan Sidjanski (ed.), *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Ginebra, Georg Éditeur-Publications de l'Institut Européen de l'Université de Genève, pp. 55-62.
- Dafflon, Bernard (2012), “Les transferts financiers entre collectivités publiques”, en A. Ladner, J. L. Chappelet, Emery et al. (eds.), *Manuel Suisse d'administration publique*, Lausana, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, capítulo 5.

Dehove, Mario y Bruno Théret (2000), "L'union européenne comme innovation institutionnelle", en Michèle Tallard, Bruno Théret y Didier Uri (eds.), *Innovations institutionnelles et territoires*, París, L'Harmattan, pp. 403-440.

DFP (Departement Générale des Finances) (2002), *La péréquation financière nationale*, Confédération Suisse, disponible en <http://www.efd.admin.ch/themen/finanzpolitik/02310/?lang=fr>, consultado el 5 de mayo de 2013.

— (2007), *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*, Confédération Suisse, disponible en <http://www.efd.admin.ch/themen/finanzpolitik/02310/?lang=fr>, consultado el 5 de mayo de 2013.

Díaz-Cayeros, Alberto (s.f.), "Decentralization, Democratization, and Federalism in Mexico", mimeo.

— (2003), "Coalition Building Strategies and Fiscal Dependence in Mexican Federalism", artículo preparado para el 99avo. encuentro de APSA, Filadelfia, 27 al 31 de agosto.

— (2004), "Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in regional Resource Allocation in Mexico", en E. Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 297-322.

Dillinger, William y Steven B. Webb (1999), "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil", *Policy Research Working Papers*, mayo, World Bank eLibrary, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2121>.

Eaton, Kent (2001), "Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999", *Journal of Latin American Studies*, 33(1): 1-28.

Eaton, Kent y Tyler Dickovick (2004), "The Politics of Re-centralisation in Argentina and Brazil", *Latin American Research Review*, 39(1): 90-122.

Eck, Jan (2006), "Does federalism Really Matters?", *Comparative Politics*, 39(1): 103-120.

Elazar, Daniel J. (1987), *Exploring federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

- Falleti, Tulia G. (2007), "S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil", *Critique internationale*, 35(2): 101-117.
- (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi (2002), "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária", *DADOS. Revista de Ciências Sociais*, 45(2): 303-344.
- Flamand, Laura y Juan Olmeda (2010), "Un análisis comparativo de las relaciones intergubernamentales en Argentina y México", en Ilán Bizberg (ed.), *México en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis?*, México, El Colegio de México, pp. 191-232.
- Gagnon, Alain-G. y James Tully (eds.) (2001), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Garman, Christopher, Stephan Haggard y Eliza Willis (2001), "Fiscal Decentralization: A political Theory with Latin American Cases", *World Politics*, 53(2): 205-236.
- Gibson, Edward (2004), "Federalism and Democracy in Latin America: Theoretical Connections and Cautionary Insights", en E. Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 1-28.
- Gibson, Edward (ed.) (2004), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000), "Federalism and Low Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development*, 35(3): 32-55.
- Gibson, Edward, Ernesto Calvo y Tulia Falleti (2004), "Reallocation Federalism: Territorial Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en Edward Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 173-196.
- Gibson, Edward y Tulia Falleti (2004), "Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentinian Federalism", en Edward

- Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 226-254.
- Giraud, Olivier (2003), *Fédéralisme et relations industrielles dans l'action publique en Allemagne: La formation professionnelle entre homogénéités et concurrences*, París, L'Harmattan.
- Gray, Gwendolyn (1991), *The Development of Health Systems in Canada and Australia*, Toronto, University of Toronto Press.
- Hernández Chávez, Alicia (1993a), *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*, México, FCE.
- (1993b), "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, pp. 263-299.
- Hernández Chávez, Alicia (coord.) (1996), *¿Hacia un nuevo Federalismo?*, México, FCE.
- Hueglin, Thomas y Alan Fenna (2006), *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Peterborough (Ontario), Broadview Press.
- Jones, Mark P. y Samuels David J. (2005), "The Future of Federalism in Mexico: Lessons from Argentina and Brazil", artículo preparado para el seminario Democratic Institutions in Latin America: Implications for Mexico's Evolving Democracy, University of California, San Diego, 5 y 6 de marzo.
- Kraemer, Moritz (1997), "Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico", oficina del Economista en Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo 345.
- Lautier, Bruno y Jaime Marques-Pereira (dirs.) (2004), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala.
- Leibfried, Stephan y Paul Pierson (eds.) (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Limongi, Fernando y Argelina Figueiredo (1998), "As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão", *Lua Nova*, 44: 81-106.
- Llanos, Mariana (2001), "Understanding Presidential Power in Argentina: A Study of the Policy of Privatisation in the 1990s", *Journal of Latin American Studies*, 33(1): 67-99.

- Love, Joseph (1993), "Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, pp. 180-223.
- Lujambio, Alonso (1996), *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, UNAM.
- Maioni, Antonia (1998), *Parting at the Crossroads: The Emergence of Health Insurance in the United States and Canada*, Princeton, Princeton University Press.
- Marenco dos Santos, André (2006), "Comparing houses of representatives: parliamentary recruitment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico", *Teoria e Sociedade*, 2, Belo Horizonte, edición especial.
- Marques-Pereira, Jaime y Bruno Théret (2004a), "Régimes politiques, médiations sociales et trajectoires économiques. A propos de la bifurcation des économies brésilienne et mexicaine depuis les années 1970", en B. Lautier y Jaime Marques-Pereira (dirs.), *L'Année de la Régulation*, 5: 25-83.
- (2004b), "Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: Los casos de Brasil y México", en Carlos Alba e Ilán Bizberg (coords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México, pp. 40-102.
- Martínez Fritscher, André (2011), "Bargaining for Fiscal Control: Tax Federalism in Brazil and Mexico, 1870-1940," documentos de trabajo 2011-06, Banco de México.
- McKinnon, Ronald I. (1997), "Monetary Regimes, Government Borrowing Constraints, and Market-Preserving Federalism: Implications for EMU", en Thomas J. Courchene (ed.), *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*, Kingston, Queen's University, pp. 101-142.
- McIntosh, Tom (ed.) (2000), *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Melin, Béatrice y Jean-François Clavier (2005), *Bilan des politiques de décentralisation en Amérique latine*, París, IHEAL.
- Montero, Alfred P. (2001), "After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico", *Publius*, 31 (4): 43-64.

- Murilo de Carvalho, José (1993), "Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, pp. 51-80.
- Nicolau, Jairo (2007), "The open-list electoral system in Brazil", *Dados*, 3: 1-27.
- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried y Francis G. Castles (eds.) (2005), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Observatorio de Políticas Públicas (2005), *Federalismo fiscal*, CAT. OPP/CAG/2005-10, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Ochoa-Reza, Enrique (2004), "Multiple Arenas of Struggle. Federalism and Mexico's Transition to Democracy", en Edward Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 255-296.
- Olsen, Gregg M. (2002), *The Politics of the Welfare State. Canada, Sweden and the United States*, Don Mills (Ont.), Oxford University Press.
- Osaghae, Eghosa E. (1990). "A Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization", *Publius. The Journal of Federalism*, 20: 83-98.
- Paes, Nelson L. (dir.) (2011), "Transferencias Intergovernamentais: Fundo de Participação dos Estados-FPE", texto de discusión núm. 15, Brasília, ESAF, Ministério da Fazenda, Governo Federal.
- Perret, Virgile, Olivier Giraud, Marc Helbing y Monica Battaglini (2007), *Les Cantons suisses face au chômage. Fédéralisme et politiques de l'emploi*, París, L'Harmattan.
- Petitpierre, Gilles (1996), "Le conseil fédéral suisse : expérience et réforme", en Dusan Sidjanski (ed.), *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Ginebra, Georg Editeur-Publications de l'Institut Européen de l'Université de Genève, pp. 96-100.
- Pierson, Paul (1995), "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy", *Governance*, (8)4: 449-478.
- Pliego Moreno, Iván H. (2010), *El federalismo fiscal en México: entre*

- la economía y la política*, documento de trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, núm. 84, México.
- Porto, Alberto (2004), "Inestabilidad de los parámetros básicos del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", en Alberto Porto (dir.), *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, La Plata, Ediciones de la Universidad de La Plata, pp. 211-222.
- Porto, Alberto (dir.) (2004), *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, La Plata, Ediciones de la Universidad de La Plata.
- Prado, Sérgio R.R. (2001), *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*, São Paulo, EBAF/K. Adenauer, versión preliminar.
- Rapoport, Mario (coord.) (1994), *Globalización, integración e identidad nacional. Análisis comparado Argentina-Canadá*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Remmer, Karen L. y Erik Wibbels (2000), "The Subnational Politics of Economic Adjustment. Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina", *Comparative Political Studies*, 33(4): 419-451.
- Reynoso, Diego (2002), "Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana", *Revista Mexicana de Sociología*, 64(1): 3-30.
- Riker, William H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown and Company.
- Rodden, Jonathan (2002), "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World", *American Journal of Political Science*, 46: 670-687, julio.
- Rodden, Jonathan y Erik Wibbels (2002), "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems", *World Politics*, 54(4): 494-531.
- Rodríguez, Jesús y Alejandro Bonvecchi (2004), "El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina", documento de trabajo, serie Macroeconomía del Desarrollo I, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rosenn, Keith (1994), "Federalism in the Americas in Comparative Perspective", *The University of Miami Inter-American Law Review*, 26(1): 1-50.

- Samuels, David (2001), "Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil", *Comparative Politics*, 34(1): 23-42.
- Samuels, David y Scott Mainwaring (2001), "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective", *British Journal of Political Science*, 31: 651-671.
- (2004), "Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil", en Edward Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 85-130.
- Seiler, Daniel-Louis (1996), "L'apport de l'expérience suisse", en Dusan Sidjanski (ed.), *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Ginebra, Georg Editeur-Publications de l'Institut Européen de l'Université de Genève, pp. 29-46.
- Serra, José y José Roberto Afonso (2007), "El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica", *Revista de la CEPAL*, 91: 29-52.
- Simeon, Richard (1995), "Canada and the United States: Lessons from the North American Experience", en Karen Knop, Sylvia Ostry, Richard Simeon y Katherine Swinton (eds.), *Rethinking Federalism. Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, Vancouver, UBC Press, pp. 251-272.
- Snyder, Richard y David J. Samuels (2004), "Legislative Malapportionment in Latin America", en E. Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 131-172.
- Sobarzo, Horacio (2010), "Reforma fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales", en Nora Lustig (ed.), *Los grandes problemas de México*, vol. ix, *Crecimiento económico y equidad*, México, El Colegio de México, pp. 253-290.
- Souza, Celina (2005), "Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pos-1988", *Revista de Sociologia Política*, 24: 105-121.
- Souza, Marcos Tadeu Napoleão de (2011), "Fundo de Participação dos Estados : perspectivas de mudança", disponible en <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/12/browse?value=So>

- uza%2C+Marcos+Tadeu+Napole%C3%A3o+de&type=author, consultado el 5 de marzo de 2013.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2003a), "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina", *Journal of Law Economics & Organization*, 19(2): 281-306.
- (2003b), "Public Policy Making in Argentina", mimeo.
- Stepan, Alfred (1999), "Para uma nova analyse comparative do federalismo e da democracia : federações que restringem ou ampliam o poder do Demos", *Dados*, 42(2).
- (2004a), "Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", en E. Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 29-84.
- (2004b), "Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems", en E. Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 323-361.
- Théret, Bruno (1992), *Régimes économiques de l'ordre politique*, París, PUF.
- (1997), "Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale", *L'Année de la régulation*, 1: 163-228.
- (2000a), "La régulation politique : le point de vue d'un économiste", en Jacques Commaille y Bruno Jobert (dirs.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, París, LGDJ, pp. 83-118.
- (2000b), "Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence des conceptions de l'institution ?", en Michèle Tallard, Bruno Théret y Didier Uri (dirs.), *Innovations institutionnelles et territoires*, París, L'Harmattan, pp. 25-68.
- (2002), *Protection sociale et fédéralisme : l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruselas, Presses Inter-universitaires Européenne-Peter Lang y Montreal, Presses de l'Université de Montréal.

Théret, Bruno (2003a), "Canada's Social Union and European Union Social Policies: Mirror Images?", en Sarah Fortin, Alain Noël y France Sainte-Hilaire (eds.), *Social Union Framework. Intergovernmental Relations and Social Policy in Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press-IRPP.

— (2003b), "As instituições entre as estruturas e as ações", *Lua Nova*, 58: 225-254.

— (2004), "Del principio federal a una topología de las federaciones: algunas propuestas", *Foro Internacional*, XLIV(1): 29-65.

— (2005), "Du principe fédéral à une typologie des fédérations: quelques propositions", en Jean-François Gaudreault-DesBiens y Fabien Gélinas (eds.), *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*, Montreal y Bruselas, Yvon Blais y Bruylant.

Théret, Bruno (2006), "Politiques sociales et fédéralisme politique. Des relations d'interdépendance qui peuvent être positives ou négatives selon le type de fédéralisme", *Lien Social et Politiques*, 56: 41-56, otoño.

— (2009), "Sistemas nacionales de protección social y representación política en la regulación societal: una visión morfogenética del cambio institucional desde una perspectiva comparada con especial referencia al caso de Japón y de Francia", en Carlos Barba, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (coords.), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América, México*, Universidad de Guadalajara-El Colegio de la Frontera Norte, pp. 71-108.

— (2010), "The place of National System of Social Protection and Political Representation in Socio-Economic Regulation. A Morphogenetic Structuralist View on Institutional Change in Comparative Perspective with Special Reference to Japan and France", *Evolutionary and Institutional Economic Review*, 7(2): 177-207.

Tommasi, Mariano, M. S. Saieg y Pablo Sanguinetti (2001), "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform", *Economic Journal of Latin American and Caribbean Economic Association*, 1: 157-201, primavera.

- Vázquez, Josefina Zoraida (1993), "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, pp. 15-50.
- Vítolo, Alfredo (2007), *Emergencias constitucionales III. Intervención federal*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- Volden, Craig (2004), "Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker", *Publius*, 34(4): 89-107.
- Ward, Peter (2000), "Nuevo federalismo, relaciones intragubernamentales y cogobierno en México", en Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, UNAM, pp. 335-384.
- Ward, Peter M. y Victoria E. Rodríguez (1999), "New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, 31(3): 673-710.
- Watts, Ronald (1996), *Comparing Federal systems in the 1990s*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University-McGill University Press.
- Watts, Ronald (2002), "La répartition des pouvoirs, des responsabilités et des ressources au sein de fédérations", en Ann Griffiths y Karl Nerenberg (eds.), *Guide des pays fédérés*, Montreal y Kingston, Forum des Fédérations-McGill-Queen's University Press, pp. 474-500.
- Weingast, Barry (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *The Journal of Law, Economics, and Organisations*, 11(1): 1-31.
- Wibbels, Eric (2000), "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance", *American Journal of Political Science*, 44(4): 687-702.
- Willis, Eliza, Christopher Garman y Stephan Haggard (1999), "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, 34(1): 7-56.

IV. ¿DEMOCRACIAS DIFERENTES? MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA¹

ALBERTO AZIZ NASSIF²

1. PRESUPUESTOS PARA UNA COMPARACIÓN

La comparación política es útil para conocer las similitudes y las diferencias entre distintos sistemas políticos. Sin embargo, cuando se trata de establecer los parámetros de la comparación es importante considerar los desniveles y los ciclos históricos que acompañan las historias de cada país. Este trabajo forma parte de un proyecto colectivo que reúne a un equipo de investigadores que nos preguntamos por qué unos países se desarrollan mientras otros se quedan rezagados. La pregunta se refiere a los modelos de desarrollo y a los conjuntos institucionales que hacen posible que un país avance más y deje atrás estadios de desarrollo menos avanzados o, por el contrario, que permanezca dentro de una dinámica que no le permita romper las inercias de su pasado inmediato.

¹ En 1990 T. J. Pempel escribió un interesante libro que llamó *Uncommon Democracies. The One-Party Dominant Regimes* y que un año después se publicó en México como *Democracias diferentes, los regímenes con un partido dominante*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991. Retomamos el título en forma de pregunta para hacer una comparación distinta, no sobre partidos dominantes sino sobre el tipo de régimen democrático.

² La primera versión de este trabajo fue escrita en 2010 durante una estancia de investigación en El Colegio de México.

El proyecto intenta responder esta pregunta general en países como México, Brasil y Argentina. La búsqueda de respuestas se intenta desde diferentes enfoques disciplinarios: economía, sociología, ciencia política. También se abordan diversas problemáticas, como la regulación económica, las élites estatales, la conformación institucional del Estado, las políticas sociales, el desarrollo económico, los sistemas de partidos, la relación entre poderes y los espacios de la informalidad.

En nuestro caso nos remitiremos a los tres países latinoamericanos para entender lo que ha pasado con su desarrollo democrático en los últimos años. La pregunta es por qué unos países desarrollan democracias más estables, con mayor grado de institucionalidad, con mejores resultados y más apoyo ciudadano, que otras. Nos proponemos perfilar el tipo de Estado, la construcción del régimen político que surgió de los procesos de transición democrática, la relación entre los poderes y las formas de representación político-electoral.

En los tres casos hemos encontrado similitudes; incluso hay comparativos que se establecen en los informes que elabora cada año Latinobarómetro. Sin embargo, también existen enormes diferencias entre cada uno de los países y sus grados de desarrollo, en las singularidades de sus procesos políticos y de sus estructuras de decisiones. En cada uno ha habido, en los últimos 20 años, transiciones, pero han sido diferentes en sus modalidades y resultados; también han tenido crisis económicas y políticas, momentos de enormes tensiones y otros de cierta normalización democrática; avances y retrocesos en lo que podríamos denominar dinámicas de consolidación democrática.

De forma contrastante, puede verse que mientras en unos casos se logra construir una suerte de círculo vicioso en donde dominan inercias y hay regresos a fases que ya estaban aparentemente superadas, con crisis recurrentes, en otros casos tenemos círculos virtuosos en donde los incentivos se alinean

para lograr resultados importantes que dejan atrás inercias y ciclos de inestabilidad. Estos desniveles, contrastes y diferencias nos obligan a revisar los criterios de la comparación.

Algunos de los presupuestos que desarrollaremos en este trabajo son los siguientes:

a) La construcción del modelo de desarrollo y del sistema democrático en los tres países, México, Brasil y Argentina, obedeció a *diferentes rutas y herencias y ha dado resultados diversos* que podemos contrastar. Por ejemplo, la democracia en Brasil y Argentina surge del paso de un régimen militar a uno civil; en cambio, en México se da una apertura progresiva a partir de un cambio en las reglas electorales, lo cual hace posible ir de un sistema autoritario a una alternancia democrática. Brasil inicia su transición democrática con una nueva Constitución; México, en cambio, realiza un conjunto de reformas al sistema electoral, pero no ha logrado un cambio constitucional amplio, sólo reformas específicas. En Argentina también hubo un cambio de régimen, de lo militar a lo civil, y mediante una dinámica de pactos y modificaciones a las reglas del juego se han conformado ciclos de crisis y elecciones.

b) Las democracias en los tres países, México, Brasil y Argentina, no se han quebrado desde su instauración y no están al borde de una ruptura; no obstante, están todavía lejos de alcanzar una fortaleza institucional. Lo que se observa, en unos casos más que en otros, es que *la democracia electoral convive con dinámicas* que la afectan y la limitan, como la fuerte desigualdad social que se padece en América Latina; convive también con esquemas de clientelismo y corporativismo; convive con amplias zonas dominadas por los poderes fácticos y los poderes ilegales del crimen organizado; convive con un estado de derecho debilitado por fenómenos de corrupción y de impunidad; convive con intereses económicos que tienen capturado el espacio público y debilitan la capacidad

de regulación del Estado. En los casos de México y Argentina puede explorarse la hipótesis de que son países que no han logrado superar la fase que los ubicaría como países con un sistema político y un modelo de desarrollo más estables, con disputas por las reglas del juego; en cambio Brasil parece que sí ha logrado convertirse en un país con mayor capacidad para construir consensos y mayorías políticas.

c) Los diversos estudios sobre la trayectoria de la democracia en América Latina, del paso de las transiciones a la fase de consolidación, han apuntado a *tres zonas* que es necesario revisar en los procesos que ha tenido cada uno de los tres países:

1) *su dinámica electoral*, para ver cómo funciona el régimen político de democracias que no se rompen pero que tampoco se consolidan, sobre todo para entender cómo se forman los consensos, las mayorías, los disensos y la representatividad. La dinámica electoral logra una de sus pruebas más altas cuando se ponen en juego opciones políticas de diferente signo ideológico, cuando se disputan diferentes modelos de políticas públicas;³

2) además del ámbito electoral es importante ver la democracia como *construcción de ciudadanía*, prestando atención sobre todo a los derechos civiles, sociales y políticos que han

³ El caso argentino ha tenido movimientos extremos que van del populismo a un neoliberalismo extremo y de regreso; en el caso mexicano primero se hizo el ajuste económico en un contexto de sistema autoritario y luego se construyeron los instrumentos de alternancia electoral, pero a la hora de ponerse a prueba una disputa entre proyectos diferentes el sistema se resistió y no pudo darse el paso para tener un gobierno de izquierda, lo cual debilitó la institucionalización política del país. En Brasil, con todas las resistencias y temores, la izquierda pudo llegar al poder, con lo cual se ha "normalizado" la democracia electoral y se ha logrado una fuerte institucionalización que hace de Brasil un país que consolida su modelo de desarrollo y se vuelve un actor previsible con creciente influencia internacional.

tenido en estos tres países una historia muy distinta a la de las democracias históricas,

3) y la democracia considerada un sistema político que sólo puede darse mediante la *construcción de un Estado* que tenga los dispositivos, las funciones y el desempeño para garantizar derechos y regular el régimen de acumulación. Una forma de acercamiento al Estado es mediante el análisis *del presidencialismo*. En los tres países nos encontramos con rasgos singulares que determinan el sistema político, sus relaciones de poder y los vínculos entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo.

2. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y SISTEMA POLÍTICO

Vamos a revisar algunas referencias sobre la vinculación de estrategias de desarrollo con sistemas políticos en los tres países para ubicar un punto de partida. Una investigación que nos sirve de base es la que hicieron Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret para comparar México y Brasil, que parte de un análisis que se inicia en la década de los años setenta, cuando empieza el agotamiento del régimen de acumulación denominado “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI) (Marques-Pereira y Théret, 2004). Este ciclo obedece, según los autores, a que la ISI “llegó a su límite por quedarse restringida a los bienes de consumo durables cuyo mercado se concentraba en las clases medias y altas en virtud de una estructura profundamente inequitativa de reparto del ingreso nacional” (*ibid.*: 41).

Ante la necesidad de un cambio entraron en juego las diferencias de los regímenes políticos, las instituciones y las mediaciones políticas, que llevaron a resultados distintos en cada caso. En Argentina el peso de los productos primarios y su exportación fueron los motores de largos ciclos de crecimiento que retrasaron su industrialización. Por eso se considera hoy un país “con un marcado deterioro de su tejido industrial por

la liberalización comercial acelerada, y con una deficiente inserción en el mundo globalizado” (Bustos, 2002: 61).

Las opciones políticas que comandaron el desarrollo en estos tres países fueron muy diferentes; por ejemplo, en Brasil el régimen militar privilegió el crecimiento a “marchas forzadas” por el lado de la producción, extendiendo la ISI hacia los bienes de capital, sin modificar en nada la repartición de los ingresos. En México el PRI prefirió, por el contrario, elevar la demanda, estableciendo una política de reparto más favorable a las clases populares —el desarrollo compartido—, sin preocuparse mucho por reordenar la estructura productiva (Marques-Pereira y Théret, 2004: 42).

Los dos países tuvieron que enfrentar enormes retos y desequilibrios económicos, tanto por el lado de la productividad como en la parte del pacto social. Como resultado de este proceso se obtuvieron respuestas que combinaron de forma diferente las jerarquías económicas y políticas:

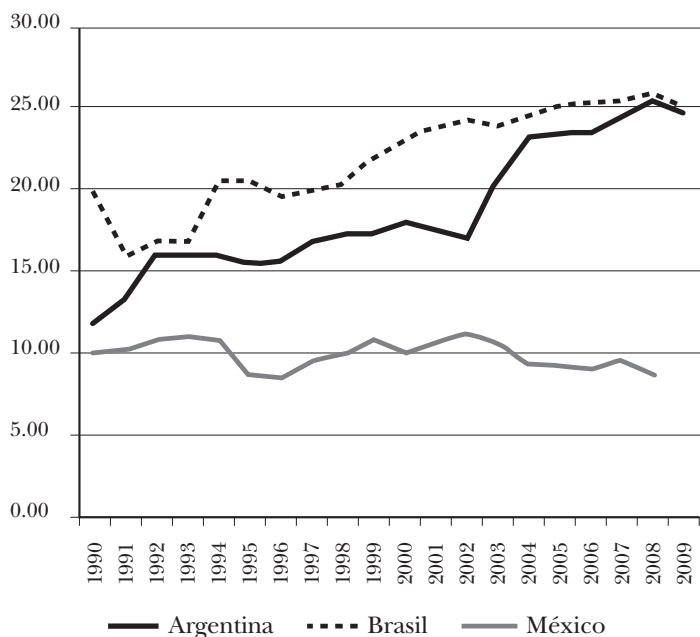
Brasil privilegia la democratización política y el ajuste externo, a costa de la liberalización económica y de un ajuste interno, mientras que México opta por una alternativa política simétrica, consistente en procurar el ajuste externo a partir de un ajuste interno logrado al movilizar los recursos de un sistema político corporativista inalterado. Así, el Brasil de la “marcha forzada” se convierte en el Brasil de la “hiperinflación rampante”, fruto de transformaciones políticas democráticas combinadas con un conservadurismo económico, en tanto que México, al privilegiar la conservación de su sistema político, realiza una bifurcación económica con la integración del espacio norteamericano que lo hace desplazarse del desarrollo compartido al consenso de Washington (Marques-Pereira y Théret, 2004: 43).

En Argentina se establece una situación generadora de largos periodos de inestabilidad económica y política en los últimos 50 años que aún prevalece. Por ello se considera que

Argentina y su dirigencia empresarial, sindical y política, ha resistido, tanto en los pocos buenos tiempos como en los muchos malos, instrumentar una política de solvencia fiscal y una política monetaria consistente con ella, y a buscar la mejora de la calidad de vida de los habitantes por la vía de la mayor productividad y competitividad en la producción de bienes y servicios (Bustos, 2002: 74).

En cierto sentido, México ha venido arrastrando una problemática similar, que ha dado como resultado que el gasto público siga siendo dependiente, hasta en un 40%, de la ren-

Gráfica 1. Recaudación



FUENTE: CEPAL, Estadísticas e indicadores Económicos, Estadísticas de Finanzas Públicas: Ingresos tributarios, <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=contenidos>, consultado el 1 de octubre de 2010.

ta petrolera, lo cual ha evitado una reforma fiscal que podría sacar al país del sótano de los recursos en el que se encuentra el gobierno sistemáticamente infrafinanciado, sobre todo ahora que la exportación de crudo ha empezado a declinar por un agotamiento de los yacimientos. En la siguiente gráfica podemos ver la recaudación fiscal en los tres países.

Las diferencias también se marcaron en los ajustes neoliberales que se realizaron en América Latina. No hay un modelo único, a pesar de la uniformidad que supuso el “consenso de Washington” (privatizaciones, reducción del déficit público y una apertura a la economía exportadora). En estas diferencias se pueden encontrar políticas contrastantes en diversos países de América Latina. “En Argentina, el proceso de implementación del ajuste estructural fue radical, asentado en una ortodoxia neoliberal con regresión productiva y la desarticulación del modelo intervencionista de posguerra alcanzó niveles muy profundos”; en Brasil hubo “un menor grado de penetración del ajuste neoclásico por lo cual podemos referirnos a un modelo de desarrollo con ortodoxia macroeconómica antes que a un modelo neoliberal clásico” (Boschi y Gaitán, 2009: 36-37). En el caso mexicano puede hablarse de la ortodoxia de las reformas estructurales de acuerdo con la política impuesta por los organismos financieros internacionales ante la crisis de la deuda, durante las décadas de los años ochenta y noventa, con lo que se abandonó el régimen de acumulación de ISI y el país entró de lleno a lo que se llama el régimen *export lead growth* (ELG).⁴

⁴ La necesidad de combatir la inflación y reducir el déficit fiscal, “ambos fuertemente desestabilizadores por la crisis de la deuda y el colapso del mercado petrolero en 1981 y 1986, llevó a México a una política de pactos que terminó por asumir como marco de referencia el “consenso de Washington” como modelo. La estabilización se consiguió finalmente mediante el recorte del gasto público y la aplicación de un programa heterodoxo, el Pacto de Solidaridad Económica, un acuerdo entre los sectores

El cambio de modelo se acompañó de un paquete de medidas de política económica que incluyeron un amplio recorte al sector público, el traspaso al sector privado de un paquete de 1 000 empresas, de las 1 155 que tenía este sector (Moreno-Brid, 2009: 66), y se modificaron de forma radical las barreras proteccionistas, por lo que México pasó en unos cuantos años de ser una economía cerrada a otra mayoritariamente abierta. Así que antes de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México modificó su sistema de protección comercial.

El cambio estructural mexicano está más cerca del modelo ortodoxo neoliberal, como el ajuste que se hizo en Argentina durante la década de los años noventa, y menos cercano al modelo de ortodoxia macroeconómica de Brasil. Marques-Pereira y Théret indican que una de las razones de estas diferencias es que en Brasil había una “situación inacabada del Estado-nación”, por lo que las élites tenían menor capacidad que en México de imponer “compromisos institucionalizados en materia de control social”. Se trata de dos trayectorias distintas que contrastan con lo sucedido en el caso Argentino, sobre todo por la dimensión de una crisis que, a diferencia de México y Brasil, afectó enormemente al país tanto en lo económico como en lo político. Por eso “la peculiaridad de Argentina ha sido la recurrente inestabilidad institucional que ha hecho de la aspiración a ser ‘un país normal’, una consigna política” (De Riz, s.d.). Esta búsqueda de la normalidad en Argentina se agrava ante el panorama de crisis recurrentes y ante la situación extrema que se vivió en ese país entre 2001 y 2003.⁵

empresarial, laboral y gubernamental que comprendió el control concertado de la evolución del tipo de cambio, el salario mínimo nominal y los precios de algunos bienes” (Moreno-Brid, 2009: 64).

⁵ “Las crisis política y económica argentinas pueden, cada una, desdoblarse en dos. Por un lado, la crisis política expresa un déficit de legitimidad tanto como una profunda ineficiencia administrativa. Por el otro, la

Cada uno de los tres países ha sufrido crisis importantes: la hiperinflación en Brasil en la década de los años noventa, la crisis Argentina a fines de los años ochenta y después en el 2001, y la crisis mexicana en los primeros años de la década de los ochenta y luego la de 1995. Estas crisis son expresiones de la fragilidad con la que se han ajustado los cambios de modelo. Pero otra vez hay diferencias en los grados y las magnitudes de cada caso. Además, la crisis internacional de 2008-2009 afectó de muy distinta forma a cada uno de los países. En menor medida impactó a Brasil, que pudo resistir la caída con mucha mayor fortaleza que México, uno de los países con mayor impacto negativo, sobre todo por su dependencia de Estados Unidos, país de origen de la crisis. Así también Argentina, con la vulnerabilidad que le significa depender del precio de sus exportaciones agropecuarias –*commodities*–, trata de conseguir recursos fiscales de forma extraordinaria, problema que le generó un importante conflicto al gobierno actual con los agricultores de la soja.⁶ Sin embargo, tanto Brasil como Argentina han recuperado la ruta del crecimiento acelerado después de la crisis; México, en cambio, con su dependencia de Estados Unidos, ha tenido un crecimiento más bajo.⁷ La vinculación entre las estra-

crisis económica implica un grave déficit fiscal junto con serios problemas de productividad. La legitimidad es el problema más visible del sistema político actual, pero es razonable afirmar que ese problema deriva del secular mal funcionamiento –subadministración– del estado” (Malamud, 2002: 5).

⁶ “El boom agrícola argentino sacó al país de la crisis, coinciden casi todos los economistas argentinos. Pero desencadenó también una fuerte pelea por la distribución de ese excedente. Ahora, el gobierno central se queda con un 35% del valor de la cosecha, un impuesto que se convierte en uno de los principales recursos fiscales. El intento de introducir un nuevo sistema impositivo terminó en una feroz batalla política que perdió Cristina Fernández de Kirchner” (Gallego-Díaz, 2010).

⁷ De acuerdo con datos del Centro de Estudios Latinoamericanos (Celsa), en el segundo trimestre de 2010 el crecimiento del PIB en Argentina fue de 11.8%, en Brasil de 8.8% y en México de 4.3 por ciento.

tegias de desarrollo y la institucionalidad política marca la diferencia de las trayectorias que han seguido México, Brasil y Argentina.

En las comparaciones sobre desarrollo que se establecen entre países de América Latina y los tigres asiáticos, y que consideran a Corea del Sur un caso emblemático, destacan primordialmente algunos componentes de sus estrategias, en particular el acceso a una educación de calidad, la movilidad laboral basada en la capacitación y la intervención del Estado para apoyar a empresas con capacidad de competir en los mercados internacionales (Sheahan, 2002: 32). Para que estas estrategias puedan llevarse a cabo se requieren estados con capacidad para poner en práctica estos modelos. Pero dichas estrategias suponen la formación de ciertos consensos políticos sobre los proyectos de país a mediano plazo.

3. ESTADO Y GLOBALIZACIÓN

Los análisis comparativos más recientes entre Brasil y México, las dos economías más grandes en América Latina, subrayan lo siguiente: Brasil era el país de un futuro que nunca llegaba, mientras que México era el país exitoso que había logrado su incorporación al club de los países del primer mundo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). “Ahora, Brasil es la esperanza y México, la desazón. La percepción es que mientras Brasil despegue, México está empantanado” (Naím, 2009: 6). En cambio Argentina, que guarda una distancia importante con México y Brasil, no sólo por el menor tamaño de su economía sino por la inestabilidad estructural que caracteriza su sistema político entre otras cosas, ha tenido una serie de fluctuaciones que lo mantienen, como dice Liliana de Riz, “en la encrucijada”.

¿Qué factores intervienen para que haya diferentes resultados en las estrategias de desarrollo de los países? Estas dife-

rencias tienen que ver con el sistema de decisiones políticas de un país. Al tratar de establecer rasgos en común para contrastar una democracia débil o un sistema más consolidado puede observarse que en nuestros tres países hay algunos elementos que se comparten, como la corrupción, la volatilidad electoral, el desencanto electoral, el desafecto ciudadano o la debilidad institucional. Sin embargo, más que criterios para encontrar regularidades o leyes que nos expliquen cómo funcionan estas democracias lo que vemos son singularidades y algunas tendencias particulares que muestran qué ha pasado con estas tres democracias nuevas y diferentes.

Aunque la siguiente cita se refiere al caso Argentino, resulta de utilidad para los otros dos casos:

la naciente democracia no contaba en su haber con un sistema de partidos consolidado ni con un aparato público que le permitiera hacer efectivo el gobierno de la ley y la aplicación eficaz de las políticas de gobierno. El Estado era un problema a resolver, más que un recurso a disposición de las autoridades democráticas (Novaro, 2001: 51-52).

Podemos estar de acuerdo en que si hay algo que distinga a Argentina de México y Brasil es la fortaleza del Estado de estos dos últimos países respecto al primero. Brasil, a pesar de su pasado populista y su periodo de dictadura militar, mantuvo un Estado con capacidad de conducción social en sus distintas fases de populismo, desarrollismo, dictadura militar y régimen burocrático autoritario, hasta el neodesarrollismo. México, de igual forma, pasó de una fase populista incluyente a otras de corte desarrollista, hasta llegar al neoliberalismo desde mediados de los años ochenta. Los cambios, sin embargo, salvaguardaron un aparato estatal fuerte y autoritario, a pesar del deterioro provocado por la crisis económica de los años ochenta. Así, igual que antes había

podido establecer cambios en el modelo económico para dejar atrás la economía cerrada y protegida, ahora el país pudo transitar a la democracia de forma gradual, al impulsar una de las mayores y más veloces aperturas, gracias al control estatal de los actores políticos.⁸ Sin embargo, en los tres casos la construcción de un Estado democrático ha sido una tarea complicada, como trataremos de ver.

Durante varios años el tema democrático se centró en los procesos de transición, en el paso de un régimen a otro, a través de la instauración de elecciones confiables. Este enfoque dejó de ser el problema central cuando empezaron a surgir los problemas del desarrollo y las repetidas crisis económicas, y de nueva cuenta volvió a mirarse el Estado como marco institucional de referencia. La evaluación que se hace sobre las dinámicas de la transición constituye un debate que no tiene un consenso acabado, sobre todo respecto al inicio y al final de estos procesos. Lo que puede aceptarse es el tránsito, el paso de un gobierno militar a otro civil mediante una elección, como en Brasil y Argentina; o el caso mexicano, en donde la culminación de las alternancias y el cambio del partido en el poder (que se inició en las presidencias municipales, los congresos locales, siguió en las gubernaturas y llegó al Congreso de la Unión) llevó a la oposición de derecha a ganarle la presidencia de la república al partido que había gobernado desde fines de la Revolución hasta el final del siglo xx. El resto de las hipótesis sobre las transiciones es completamente debatible.

⁸ Las categorías de populismo, desarrollismo y liberalismo las entendemos aquí de acuerdo con las definiciones del texto de John Sheahan "Alternative Models of capitalism in Latin America", en Huber, 2002. Los dos grandes modelos que propone este trabajo son por una parte el liberalismo, que abarca la tradición liberal, el neoliberalismo como la fase de menor protección social y la flexibilización de los mercados, y por la otra las estrategias más centradas en el Estado, desde el desarrollismo industrializador o el desarrollismo incluyente hasta el populismo económico, frecuentemente clientelista y autoritario.

Los momentos de la transición fueron diferentes. En Argentina, por ejemplo, la democracia se reinauguró con la elección de Raúl Alfonsín como presidente, en 1983; en Brasil Collor de Mello fue el primer presidente electo de forma directa después de la dictadura militar y estuvo en el cargo de 1990 a 1992. En cambio, el caso mexicano se retrasó hasta el año 2000, porque en 1988 hubo un gran fraude electoral que llevó a la presidencia a Carlos Salinas de Gortari y en 1994 no hubo condiciones equitativas para una alternancia. Así, mientras Brasil y Argentina se anticipan y hacen sus procesos de ajuste económico en tiempo democráticos, en México la mayor parte del cambio de modelo económico se hizo con el mismo partido gobernante, todavía bajo un régimen autoritario, y la transición política llegó posteriormente.

Lo cierto es que después de la transición electoral, como ya hemos señalado, el tema del Estado “era un problema a resolver” en los tres países. Otro de los criterios que se han utilizado para saber cómo evolucionó el sistema político después de la fase transicional es el que se refiere a la duración del régimen democrático; incluso en algunos esquemas de análisis se estableció como criterio de consolidación el hecho de haber completado más de un ciclo electoral, o que hubiera ciclos de alternancia de diversos partidos en el poder. Las experiencias en diversos países de América Latina muestran que la fase postransición ha sido complicada y muy movida, sobre todo porque ha habido casos de gobiernos que no lograron terminar los periodos para los que fueron electos.⁹

⁹ “En lo corrido del siglo actual, más del 30% de las democracias latinoamericanas experimentó crisis político-institucionales agudas que afectaron sus instituciones centrales (presidencia y legislatura)” (Calderón, 2008: 123). En este sentido se ubica la crisis argentina de 2001 que llevó al presidente De la Rúa a dejar el cargo, como lo hicieron Fujimori en Perú y Sánchez de Lozada y Mesa en Bolivia. Unos años atrás, en 1992, sucedió en Brasil con Collor de Mello, que tuvo que renunciar por acusaciones de corrupción. En el caso mexicano la crisis puede estallar, pero la rigidez del

Otra de las facetas de la debilidad institucional es la que se refiere a la percepción de la ciudadanía sobre el desempeño público de los gobernantes, particularmente en temas sensibles como la corrupción, la ética pública, la regulación económica o el cumplimiento de la ley. La serie de trabajos que realiza Latinobarómetro sobre la percepción ciudadana de la democracia muestra, de forma empírica, que la salida de la fase de transición deja una democracia con características de fragilidad institucional y expectativas ciudadanas insatisfechas. Más adelante veremos cómo en estas tres democracias esta percepción es diferente.

En cualquier democracia la operación de la legalidad y su grado de eficacia son piezas fundamentales para mirar no sólo el grado de cumplimiento de los derechos civiles –un capítulo problemático en América Latina–, sino también para entender cómo funcionan las capacidades de regulación de lo público, factor central para una economía competitiva. La percepción sobre el funcionamiento legal, la ética con la que se percibe al sector público y la percepción ciudadana sobre el nivel de corrupción son relevantes para ver cómo funciona una democracia.

Por ejemplo, si revisamos algunos indicadores de institucionalidad de los tres países con datos de 2004, los resultados que muestra el cuadro 1 ubican a Brasil en el sitio 4 de 17 países, después de Chile, Uruguay y Costa Rica, que son los mejor evaluados; a México en el lugar 7 y a Argentina hasta el fondo, en el último lugar del índice legal, pero con mejor nivel en el índice de ética. Los desniveles de este tipo de medición, aunque discutibles, muestran de forma comparativa las vinculaciones que se establecen entre la legalidad de un Estado y su relación directa con el desarrollo económico.

sistema y la incapacidad para juzgar a las élites gobernantes han impedido hasta la fecha que se interrumpa un periodo sexenal.

Cuadro 1. Indicadores básicos de institucionalización, 2004

País	EFFECTIVIDAD JUDICIAL-LEGAL *	ÉTICA EN EL SECTOR PÚBLICO **
	<i>Porcentaje / Rango</i>	<i>Porcentaje / Rango</i>
Brasil	41.5 / 4	35.2 / 4
México	29.8 / 7	23.3 / 7
Argentina	12.3 / 17	21.8 / 9

FUENTE: Kaufmann, 2004, en Calderón, 2007: 43.

* El índice de efectividad judicial-legal es el porcentaje de empresas del país que otorgan puntaje satisfactorio a las preguntas sobre independencia judicial, calidad del marco legal, protección de la propiedad y efectividad parlamentaria y policial.

** El índice de ética es el porcentaje de empresas que otorgan puntaje satisfactorio a la honestidad de los políticos, favoritismo en las compras del sector público, desvío de fondos públicos, frecuencia promedio de sobornos en trámites, servicios públicos e impuestos.

De los 178 países que integran el índice, en los países de América Latina Chile y Uruguay son los más avanzados y ocupan el lugar 25, con un índice de 6.7; los primeros lugares corresponden a Nueva Zelanda y a Dinamarca, con índices de 9.4 y 9.3, respectivamente. Los tres países que estamos comparando tienen una posición diferenciada: primero Brasil en la posición 69, casi 30 sitios más abajo está México y luego viene Argentina. La ubicación de los tres es la siguiente:

Cuadro 2. Percepción de la corrupción 2010

País	CAMBIO DE POSICIÓN EN 2010 RESPECTO A 2009	ÍNDICE
Brasil	de 75 a 69	3.7
México	de 89 a 98	3.1
Argentina	de 106 a 105	2.9

FUENTE: www.transparency.org, datos de Transparencia Internacional de 2009 y 2010.

En suma, el sistema de decisiones políticas es resultado de la situación particular de una democracia, de sus fortalezas o debilidades institucionales. En esta parte hemos tratado de demostrar que en dos casos, Brasil y México, antes de la transición democrática el Estado era fuerte en sus diferentes estrategias de desarrollo, como conductor del proceso político; el Estado argentino, en cambio, era más frágil. Tal vez los índices que anotamos, donde se observa que los niveles pueden obedecer a la condición de tener un sector gubernamental con mayor capacidad de regulación y eficacia, den como resultado una mejor evaluación de la ciudadanía.

Para retomar el hilo de la argumentación podemos establecer que el sistema de decisiones, el Estado y el modelo de desarrollo implementado al momento de las transiciones tuvieron similitudes por la hegemonía del pensamiento conservador que logró colocar el “consenso de Washington” como la política pública dominante. Sin embargo, las condiciones políticas en cada uno de los tres países hicieron que el ajuste neoliberal se procesara de forma diferente. Por ejemplo, hay autores que ponen en sintonía los resultados de las políticas de Carlos Salinas en México, Fernando Collor de Mello en Brasil y Carlos Menem en Argentina, los cuales coincidieron en el “recetario de privatizaciones, desregulaciones y total apertura económica” (Maira, 2009: 157). En el caso de Argentina el ajuste fue muy radical y estuvo “asentado en una ortodoxia neoliberal con regresión productiva y la desarticulación del modelo intervencionista de posguerra alcanzó niveles muy profundos” (Boschi y Gaitán, 2009: 36). En cambio en Brasil, una vez superada la fase de Collor, se tuvo “un menor grado de penetración del ajuste neoclásico, por lo cual podemos referirnos a un modelo de desarrollo con ortodoxia macroeconómica antes que a un modelo neoliberal clásico” (Boschi y Gaitán, 2009: 37). En el caso mexicano el ajuste fue severo, quizá un poco menor al de Argentina, pero menos moderado que el de Brasil; el Estado mexicano sólo

se quedó con sectores estratégicos, el petróleo y la electricidad, y se privatizó casi todo el resto.

Cada uno de los tres países tuvo un desarrollo diferente; por ejemplo, las severas crisis en Argentina (2001) y en México (1995) fueron mucho más importantes que la de Brasil en 1998. Pero los proyectos que siguieron a los procesos de ajuste estuvieron marcados por sus decisiones políticas y por la capacidad de cada país de establecer un proyecto de largo plazo. El caso argentino muestra una gran volatilidad en sus políticas: pasa de una hiperinflación con Alfonsín a un ajuste neoliberal agudo con Menem y luego regresa a políticas más distributivas en un modelo exitoso de exportación de *commodities* con Kirchner. En México se pasó de una economía protegida y cerrada a una exportadora y abierta en unos cuantos años, y desde el cambio se eligió la integración con la economía de Estados Unidos, principal socio comercial, a donde va a parar el 86.5% de las exportaciones (Puyana y Romero, 2009: 25). La alta dependencia explica en buena medida los graves efectos que tuvo la crisis internacional de 2008-2009 sobre la economía mexicana. Lo que se quiere resaltar por lo pronto es que el modelo mexicano, que se expresa en el TLCAN, no ha modificado su orientación desde Salinas, pasando por Zedillo y luego con los presidentes panistas Fox y Calderón. En el caso de Brasil se logró construir un consenso diferente, porque el

neoliberalismo fue un proyecto tardío y de aplicación parcial, [en donde] subsisten expresiones de un Estado desarrollista fuerte. Aunque la elites empresariales se aglutinaron rápidamente en apoyo del neoliberalismo, la profundización del modelo desarrollista había generado sectores críticos de la apertura (Boschi y Gaitán, 2009).

En Brasil los gobiernos de Cardoso y Lula siguieron rutas similares dentro de los grandes marcos de una política

económica en la que el Estado ha desempeñado un papel central como pivote del desarrollo.

México, Brasil y Argentina siguieron estrategias de desarrollo distintas para lograr ajustes que nos permiten establecer ciertas comparaciones:

Mientras México optó por una visión liberal de integración en la globalización como estrategia de desarrollo interno, Brasil siguió una ruta neo-desarrollista, es decir, evitar el desmantelamiento total de las estructuras proteccionistas, fortalecer el mercado interno y el aparato estatal como método para la inserción competitiva en la globalización. México es uno de los países con mayor cantidad de tratados de libre comercio, mientras Brasil optó por la vía subregional y la cooperación sur-sur como estrategia geopolítica (Vázquez, s.d.).

En este contexto también puede revisarse lo que ha hecho Argentina, país que ha sufrido quizá la crisis más grave en América Latina (Bresser, Maravall y Przeworski, 1993: 24), que puso en marcha un severo ajuste neoliberal (privatizaciones y liberalización) desde fines de los años ochenta y durante la década siguiente. Durante este periodo pasó de la crisis de la hiperinflación a la crisis financiera que estalló en 2001; luego vino una sorprendente recuperación y un alto crecimiento entre 2003 y 2007, y de nueva cuenta llegó lo que hoy se ha llamado la “crisis del kirchnerismo”. La volatilidad argentina parece que no termina; simplemente entra en ciclos recurrentes de crisis y recuperación, por lo menos desde su transición democrática en los primeros años de la década de los años ochenta. Después de la crisis hiperinflacionaria, que terminó con la presidencia de Alfonsín, y con Menem y el ajuste neoliberal en la década siguiente, se logró restablecer la moneda, controlar la inflación y estabilizar la economía, con un plan de convertibilidad que fijó la paridad peso-dólar. Además, el país tuvo un crecimiento importan-

te, y el PIB llegó a 300 000 millones de dólares, para una población de 36 millones de habitantes, lo que significó un PIB per cápita de 8 300 dólares. Así, Argentina logró ser un país con un ingreso en el nivel medio alto, aunque tres años después otra severa crisis hizo que todo se desmoronara (Bustos, 2002: 61).

En la primera década del siglo *xxi* volvió a gestarse en Argentina un ciclo parecido: después de la grave crisis se inició la recuperación; sin embargo, parece que han vuelto a incubarse los ingredientes de una nueva crisis. En estos ciclos se ha dado una mezcla importante de alternancia entre gobernantes radicales y justicialistas que han pactado algunas reglas del juego, pero no se ha logrado establecer un proyecto de país a mediano plazo, que tenga la capacidad de construir instituciones que liberen al país del decisionismo gubernamental en turno y de la enorme dependencia de los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación. Así, del ciclo Menem se pasó al ciclo Kirchner. Las piezas del último ciclo argentino pueden entenderse en el siguiente análisis que muestra cómo se construyen estos ciclos, que se repiten y que parece que no hay forma de romper, porque el mismo sistema político y la forma de tomar las decisiones sobre el desarrollo no han podido evitar esa inercia de crisis-recuperación-crisis.

Porque lo cierto es que el kirchnerismo hizo algo más que sacar provecho de la etapa “fácil” de recuperación: la llevó al límite, generando problemas que con seguridad serán bastante difíciles de resolver. Consumió los beneficios combinados de la devaluación de 2002 y de una coyuntura extraordinaria, que permitieron durante varios años un crecimiento acelerado con recursos bastante simples de política pública: emisión, tipo de cambio alto, esterilización monetaria vía nuevo endeudamiento a baja tasa de interés, aumento del empleo con salarios relativamente bajos, uso creciente de la capacidad instalada, aumento del gasto

sin mayores controles en subsidios cruzados que le permitieron intervenir un número creciente de precios de la economía, y en obras públicas tan ineficientes como discrecionalmente asignadas desde la Nación. Y por esta vía, ya en forma ostensible desde comienzos de 2007, se fueron acumulando tensiones y dificultades en prácticamente todos los frentes: la inflación creciente se fue volviendo más y más necesaria para descargar difusamente las crecientes dificultades que se presentaron para las cuentas públicas, pero ella fue volviendo ineficaces las políticas de subsidio y esterilización monetaria [...] y las demandas cruzadas de asalariados, empresarios y gobernadores empezaron a asediar al Tesoro Nacional y a la política de intervención sobre los precios. Todo combinado preparó un cóctel peligroso, que el gobierno nacional, al menos hasta ahora, parece querer desactivar con los mismos recursos que ha venido utilizando hasta aquí: más inflación, más subsidios cruzados y aumento de los ingresos que controla y asigna discrecionalmente (Novaro, 2009: 8).

Si revisamos la experiencia mexicana con los mismos parámetros, al vincular la estructura del sistema político con el desarrollo encontramos que existe una distancia significativa entre el discurso y los deseos de los gobernantes frente a las acciones y estrategias de las políticas públicas que se aplicaron.

El diagnóstico de la crisis mexicana ubicó en el banquillo de los acusados de la quiebra y la suspensión de pagos, que se declaró en 1982, al proteccionismo, a la intervención del Estado en la economía y a la política industrial de sustitución de importaciones. En un breve lapso de tiempo se hicieron varias modificaciones: primero se promovió la liberalización comercial que llevó al TLCAN y se liberalizó la banca, aunque a partir de la crisis de la nacionalización bancaria, en 1982, empezó a desandarse ese camino. Después, a partir de la crisis de 1995, la banca en buena medida pasó a manos extranjeras, al tiempo que se quitaron los obstáculos a la inversión extranjera y desaparecieron del mapa los signos de

cualquier política industrial. El ritmo, la velocidad y el perfil del ajuste obedecieron, sin duda, al control político de un sistema que mostraba signos de apertura pero que todavía tenía en sus manos el control de un partido dominante en el poder, es decir, de un presidencialismo que manejaba el congreso y el poder Judicial. A partir del salinismo se profundizó el proyecto que De la Madrid había iniciado de forma más pausada.

Uno de los principales asesores de Salinas, José Córdoba, estableció un decálogo (Córdoba, 1991) sobre los cambios que el ajuste implicaba: 1) saneamiento de finanzas públicas, ajuste del gasto público y recortes; 2) política fiscal, con un sistema impositivo eficiente; 3) una política de ingresos que cortara las inercias que empujaban la inflación en la fijación de precios y salarios; 4) renegociación de la deuda externa; 5) liberación financiera; 6) liberación comercial; 7) simplificación administrativa; 8) privatización de empresas; 9) promoción de la inversión extranjera, y 10) coherencia en la política económica (Cordera y Lomelí, s.d). En una revisión crítica de los problemas que causó el ajuste salinista que, entre otras cosas, condujo al país a la crisis de 1994-1995, se puede citar otro decálogo en los siguientes términos: 1) los “errores en el proceso de privatización, asociados con la mala conducción de la política económica durante el año de 1994, provocaron la acumulación de pasivos contingentes que hoy representan la principal presión sobre las finanzas públicas”; 2) en la política fiscal, ni la base aumentó ni el sistema es más eficiente, y se perdió otra vez la oportunidad de hacer una reforma; 3) los pactos económicos lograron bajar la inflación, pero el reparto de las cargas y los costos fueron completamente inequitativos, y se estableció una caída salarial enorme que, comparada con las de Brasil y Argentina, fue mucho más fuerte; 4) sí se logró la renegociación de la deuda, pero se volvió a incurrir en el endeudamiento de corto plazo, uno de los factores de la crisis que estalló en 1994;

5) el sistema financiero fue ineficiente y mostró su vulnerabilidad con la crisis; 6) la apertura comercial desarticuló partes muy importantes del aparato productivo; se ha criticado, y con razón, que la velocidad de la apertura se debió más a razones políticas que, propiamente, a una lógica económica; 7) la supuesta simplificación administrativa no llegó a modificar significativamente la forma de operar antes y después del ajuste; 8) la privatización no redundó en una mayor eficiencia, ni en una mayor calificación de la mano de obra, como se anunciaba; 9) la inversión extranjera aumentó de forma importante, crecieron las exportaciones pero no se logró una mayor integración y una transferencia de tecnología, y 10) “ni la apertura estuvo acompañada de medidas complementarias para proteger y rearticular la planta productiva, ni el desmantelamiento institucional fue seguido por una ingeniería necesaria para llenar los vacíos que se crearon en sectores estratégicos” (Cordera y Lomelí, s.d.).

Al comparar el caso mexicano con la experiencia de los ciclos argentinos encontramos que en México se han dado fases de estabilidad, pero el crecimiento de la economía ha sido bajo, para llegar a lo que se conoce como el “estancamiento estabilizador” (Perrotini, 2010). Otra diferencia ha sido que los cambios que hubo entre Menem y Kirchner no han tenido lugar en México, en donde se ha seguido el mismo modelo. Por ejemplo, durante la crisis de 1994 las políticas que se llevaron a cabo resultaron contraproducentes: la flotación del peso, la privatización del “sistema de pensiones como método de ahorro forzoso”, además de la venta del resto de las empresas públicas, como puertos y aeropuertos, el incremento de impuestos al consumo (iva) y la devaluación del peso (Cordera, 2010: 29). El ciclo de recuperación regresó, bajó la inflación, aumentaron las exportaciones, se estabilizó la moneda, crecieron las reservas internacionales y se redujo la deuda pública, como puntos positivos; sin embargo, destacan también los puntos negativos: creció el dé-

ficit en cuenta corriente, la banca pasó a manos extranjeras, la desigualdad del ingreso aumentó y la concentración y los salarios siguieron a la baja, con lo que se contrajo de forma importante el bienestar (Cordera, 2010: 29).

El caso de Brasil resulta diferente y puede contrastarse con México y Argentina. Con México, por la diferencia de una estrategia que abrió la economía y dejó al país en condiciones que propiciaron una alta dependencia de Estados Unidos y mucha vulnerabilidad interna, al lado de la afortunada combinación que ha logrado Brasil entre un ajuste y el fortalecimiento de un mercado interno. Con Argentina, porque ha habido cambios radicales de modelo económico, además de ciclos repetidos de inestabilidad que contrastan con un consenso sobre el país, con estabilidad, que hacen del caso brasileño un modelo más previsible y, por supuesto, más exitoso.

¿Qué factores explican estas diferencias? Como se ha insistido en este texto,

es la política y no la economía la que explica la exitosa reducción de la inflación en el Brasil de la postransición. Es la naturaleza abierta, negociada e incremental de la formulación de políticas la que explica la capacidad de las administraciones de Franco (1992-1994) y de Cardoso [...] para reducir la inflación y al mismo tiempo aumentar el salario real de los brasileños pobres (Mettenheim, 2001: 164).

Sin duda, hay que añadir al presidente Lula, que mantuvo la estabilidad económica, contra los temores que había en 2002 de que no lo hiciera y, al mismo tiempo, logró importantes avances sociales, como lo veremos más adelante.

La afortunada continuidad del modelo entre Cardoso y Lula generó resultados positivos para Brasil. En una entrevista se cuestionó al propio ex presidente Cardoso sobre las dificultades para construir un modelo de desarrollo equilibrado entre Estado, mercado y sociedad, y respondió lo siguiente:

En el caso de Brasil, lo interesante es que, a diferencia de Chile, donde se construyó una política consensuada en la Concertación, las discrepancias entre el PSDB (Partido de la Socialdemocracia Brasileña) y el PT (Partido del Trabajo) no impidieron la continuidad del proceso de modernización de la economía, la sociedad y el Estado. Las diferencias tenían que ver más con la lucha por el poder que con la ideología (Cardoso en Natanson, 2008: 192).

En Brasil se habla de un nuevo Estado que surge a mediados de la década de los años noventa y que sustituye al viejo Estado que comandó Getúlio Vargas, quien gobernó entre 1930 y 1945 y entre 1951 y 1954. Este aparato no permitía la participación popular con autonomía y tenía una relación con la economía de carácter “autárquico-desarrollista”, como lo ha establecido Brasilio Sallum.¹⁰

¿Por qué pueden estar seguros de que el modelo económico en Brasil cuenta con las bases para mantenerse en el mediano plazo? Hay una poderosa razón: la continuidad en las políticas macroeconómicas que implementó Cardoso y que Lula mantuvo (estabilidad de la moneda, inflación controlada, tipo de cambio flexible, ajuste fiscal, la autonomía del

¹⁰ “A diferencia del Estado varguista, la nueva forma democrática en cuanto a sus relaciones con la sociedad es moderadamente liberal desde la perspectiva de sus relaciones con la economía. Tiene dos pilares centrales: por un lado, la Constitución democrática de 1988, que garantizó los derechos políticos y sociales; y por otro, el Plan Real de estabilización lanzado en 1994 y el conjunto de reformas liberales que se implementaron durante las gestiones de Cardoso, principalmente durante la primera. Aunque distantes en el tiempo, estos pilares están articulados: la Constitución de 1988 había fijado las reglas y garantías de la democracia brasileña antes del inicio del Plan Real y de las reformas de Cardoso, pero sin lograr la estabilidad económica. Más tarde la estabilización de la moneda permitió pacificar a la población y contribuyó a reconciliarla con el estado de derecho, al tiempo que las reformas liberalizadoras lograban dejar atrás las agudas controversias sobre el estatismo” (Sallum, 2008: 156).

Banco Central). Pueden sumarse en esta ruta políticas claves para fortalecer las instituciones del Estado democrático y las políticas públicas de Estado en materia de educación superior, ciencia y tecnología y energía. Esta continuidad no se vio como un problema, porque se ampliaron de forma importante las políticas de bienestar, las cuales propiciaron una fuerte movilidad social ascendente. En el imaginario político el país se veía encarrilado de manera previsible, independientemente de quién ganara las elecciones de 2010.¹¹ La disputa electoral se dio entre dos bloques y dos partidos que compartían un amplio centro en el espectro político del país, por lo cual no planteaba un cambio de modelo, sino ajustes dentro de la misma estrategia de desarrollo.¹²

En este sentido será importante analizar cómo se ha desarrollado el bienestar en los tres países, para ver con más detalle lo que ha pasado con la democracia en cuanto a la fortaleza y debilidad de los derechos sociales.

4. DEMOCRACIAS DEFICITARIAS Y CIUDADANÍA DESAFECTA

Al debate sobre las democracias en América Latina se puede entrar de diversas formas. En este sentido, considero que empezar por las diferencias en sus estructuras de funcionamiento e identificar, al mismo tiempo, sus singularidades por historia, por diseños institucionales, pero sobre todo por sus

¹¹ Las elecciones en Brasil se definieron por una victoria de la candidata del gobernante Partido del Trabajo, Dilma Rousseff, que respaldada por el popular presidente Lula obtuvo la victoria en las dos vueltas de la competencia.

¹² También hay voces críticas que, a pesar de reconocer los esfuerzos por reducir la pobreza y la desigualdad en Brasil, señalan que “tales cambios se dan a un ritmo muy distante de lo necesario para establecer una sociedad más equitativa, pues el punto de partida es muy desfavorable y las medidas políticas todavía muy tímidas” (Fleury, 2007: 269).

resultados y los niveles de apoyo que expresan los ciudadanos sobre el sistema político, puede ser una vía útil para el análisis. Además de la parte institucional, se presentará un desarrollo de las percepciones de la ciudadanía respecto a su valoración democrática.

Los rasgos que comparten las democracias latinoamericanas son los siguientes:

- La dificultad para construir el estado de derecho y el estado de los derechos, la parte institucional y la cuestión social. Existe una debilidad institucional que remite a los problemas sistémicos de corrupción e impunidad que producen un déficit importante en las instituciones de representación política y en el mantenimiento de la legitimidad del sistema político.
- Ya hemos señalado de qué forma se ha dado la relación entre estrategias de desarrollo y sistema de decisiones políticas, en donde se han marcado diferencias y ciclos en los tres países que hemos analizado en este trabajo. Las formas de vinculación económica y la inserción en el proceso de globalización han producido límites al desarrollo democrático y, al mismo tiempo, han abierto posibilidades para manejar esquemas de desarrollo más o menos incluyentes.
- La desigualdad y la pobreza en nuestros países son problemas que tensan de forma constante la vida social y ponen a prueba la capacidad institucional y las políticas públicas de los estados. Asimismo, hay que agregar el creciente problema de la inseguridad, que en algunos países se ha agravado por el incremento del narcotráfico.¹³

Este conjunto de temas nos lleva a señalar algunos de los problemas que presentan las democracias en México, Brasil

¹³ Sobre este problema véase el texto de Pilar Domingo, 2006.

y Argentina. Por ejemplo, existe una valoración ciudadana negativa sobre las élites gobernantes y sobre los actores del sistema político, principalmente sobre los partidos y los legisladores; de este malestar surgen precisamente las tensiones de los conflictos de representación. Ante esta situación nos limitamos a una identificación del problema, dejando de lado el análisis de las reglas del juego o de los diseños de institución, y proponemos considerar como crisis de representación esa “inadecuación funcional de los partidos –y como consecuencia, de los gobiernos que éstos forman– respecto a lo que los ciudadanos esperan o demandan. Los ciudadanos no se sienten bien representados por los partidos ni bien servidos por los gobiernos” (Paramio, 2006: 48).

En una caracterización de rasgos comunes que se comparate en América Latina, y que se aplica al sistema político, se pueden destacar los siguientes:

1) la profunda desigualdad, fragmentación y polarización de las sociedades, 2) la naturaleza clientelar del sistema político –al margen de su carácter autoritario o democrático–, 3) la naturaleza patrimonial de las administraciones públicas, 4) el fuerte corporativismo y escasa responsabilización de las “islas” burocráticas existentes en algunos países, 5) un legalismo y formalismo asfixiantes para quien tiene que someterse a ellos combinados con una posibilidad de huida arbitraria de los mismos para todo el que tiene poder suficiente (Prats, 2006: 91).

Esta perspectiva muestra todos los males que pueden afligir a las democracias latinoamericanas, pero lo importante no es la atribución problemática sino la explicación de lo que sucede con estos fenómenos en los tres países que estamos comparando. En ese sentido, existen diversos mecanismos de acercamiento entre los cuales vamos a establecer tres perspectivas: la representación, el tipo de Estado y el tipo de régimen.

Por ejemplo, en un texto reciente Ilán Bizberg hace una caracterización de las formas democráticas con base en tres criterios: el grado de institucionalización del sistema de partidos políticos, el grado de representatividad del régimen político y el nivel de organización de la sociedad civil. Con estos parámetros se obtienen resultados sobre cuál es la característica más relevante de cada democracia; por ejemplo, en el caso de *Brasil* la institucionalidad y la representatividad son medias, en cambio la organización de la sociedad civil y su nivel de representatividad son altos, por lo cual *su característica es el rasgo de lo clientelar con una tendencia participativa*. En cambio, en *Argentina* el grado de institucionalidad es bajo y la organización es media; *su rasgo principal es ser una democracia más de corte movimientista con una tendencia “delegativa”*, como hemos visto en los distintos ciclos que han caracterizado su accidentado aterrizaje democrático. En el caso *mexicano* la institucionalidad es alta, pero la representación es mediana y la sociedad en su organización y representación tienen un nivel bajo, por lo que su característica más relevante *es ser corporativista y clientelar con una tendencia hacia la partidocracia* (Bizberg, 2010).

Otros trabajos establecen algunos criterios para ver cómo han sido los procesos políticos después de las transiciones democráticas y cómo se ha construido el Estado en el que se desarrolla un sistema democrático. Entre los criterios que vinculan Estado y democracia tenemos la “delimitación territorial de la ciudadanía electoral”; el “sistema legal que sanciona las libertades” y la “estructura burocrática que le da continuidad y certidumbre a los procesos políticos” (O'Donnell, 2008: 5). Territorio y ciudadanía, aplicación de la legalidad y regulación de la burocracia son la base estatal sobre la que se desarrolla la representación y los consensos sobre el desarrollo nacional. Estos elementos pueden examinarse de distintas maneras para ver su nivel de legitimidad política y de apoyo de un sistema democrático: a través del sistema de

partidos, las reglas del juego y la representación política, o también mediante el análisis de la relación entre poderes, la dinámica entre presidentes y congresos, la construcción de consensos, mayorías, gobiernos divididos.

Otros estudios, como el trabajo de Daniel Chasqueti, centran el debate en lo que ha producido en los últimos años una corriente importante de la ciencia política contemporánea. La base está en la caracterización del tipo de régimen y la combinación que se da entre el tipo de sistema político, como régimen presidencial o parlamentario, los partidos y el tipo de coalición de gobierno o legislativa que se forma. El debate se abre con las aportaciones de Linz, que privilegió las ventajas del parlamentarismo, que domina en los países europeos, sobre el régimen presidencial que domina en América Latina (características como la rigidez en el mandato, el estilo plebiscitario, la lógica de suma-cero en el ganador). Luego las críticas del estudio de Shugart y Carey, que relativizaba las tesis de Linz y aportaba otras tesis como la previsibilidad, la rendición de cuentas o el equilibrio de pesos y contrapesos entre poderes. Posteriormente llegó el estudio de Mainwaring (1995), con la tesis de que la mezcla o la suma de un sistema presidencial, más un multipartidismo y las dificultades de formar una coalición de gobierno, dan como resultado una “difícil combinación” para la gobernabilidad democrática en América Latina. Un estudio de Chasqueti mostró que la dificultad más relevante es cuando esta combinación, el sistema multipartidista, no genera una coalición de gobierno estable y eficaz; entonces la posibilidad de gobernar se complica de forma importante y se puede llegar fácilmente a la parálisis legislativa o a la polarización entre oposición y gobierno (Chasqueti, 2001: 319-322).

Al establecer las series de elecciones presidenciales tenemos que Argentina hace su transición en 1983 y luego vienen los comicios en 1989, 1995, 1999, 2003 y 2007; según el estudio se inicia con un sistema bipartidista y se pasa a un

multipartidismo moderado, el cual se considera de tres partidos; en cambio se considera que Brasil, que inicia la serie de elecciones democráticas en 1989 y sigue en 1994, 1998, 2002 y 2006, tiene un multipartidismo extremo, en donde hay más de cinco partidos; en México son una serie menor, 2000 y 2006, como elecciones democráticas, la primera sin conflicto, la segunda altamente conflictiva. Desde 1988 hay en México un sistema de tres fuerzas partidistas, un sistema pluralista moderado.

La coalición de gobierno, incluso cuando es mayoritaria, no necesariamente garantiza la estabilidad de un gobierno; por ejemplo, en Argentina Menem gobernó dos periodos con un partido mayoritario y De la Rúa tuvo coalición mayoritaria, pero la crisis económica lo llevó a renunciar en 2001. En Brasil Cardoso, en sus dos periodos, al igual que Lula, tuvo una coalición mayoritaria a pesar de un multipartidismo considerado extremo. En el caso de México se establece un gobierno dividido a partir de 1977. Con la alternancia presidencial del año 2000 surge un ciclo que se divide en dos fases: gobierno dividido en la sucesión presidencial y gobierno minoritario, tres años después, en las elecciones intermedias.

La llamada “combinación difícil”, el presidencialismo multipartidista, puede generar problemas para la gobernabilidad, entre los cuales aparecen tres: “estimula el conflicto entre ramas del gobierno, genera condiciones para la polarización del sistema, y dificulta la conformación de coaliciones de gobierno estables” (Chasquetti, 2001: 326). Cuando se revisa la evidencia empírica puede observarse que existe la posibilidad de establecer una tendencia: los gobiernos minoritarios en sistemas de un multipartidismo extremo tienen problemas centrales de estabilidad, y con frecuencia los presidentes no llegan a concluir sus periodos de gobierno (Collor en Brasil, Bucaram y Mahuad en Ecuador, Fujimori en Perú, Siles Suazo en Bolivia) (Chasquetti, 2001).

Otros referentes tienen que ver con el tipo de reglas electo-

rales, con formas de representación (mayoritaria, proporcional o mixta); con el tipo de listas (abiertas, cerradas); con la disciplina partidista. Hay otras fórmulas, como la reelección de legisladores y del mismo presidente de la república, mecanismo que se ha ido ampliando; en unos casos se encuentra limitado al estilo estadounidense de hasta dos periodos de cuatro años, que suele ser un esquema de moderación, y en otros a uno en el que se han forzado las reglas para hacer de la reelección presidencial un mecanismo permanente, como ha sido el caso de Venezuela; también está la segunda vuelta para las elecciones presidenciales, la cual es una figura que tiene diferentes reglamentaciones y porcentajes para llevarse a cabo. Tanto la reelección como la segunda vuelta son procedimientos que forman parte del régimen político en Brasil y Argentina, no así en México, donde ninguno de los dos existe.

Los estudiosos electorales que han elaborado investigaciones comparativas han llegado a la conclusión de que el “mejor sistema” electoral no existe (Zovatto, 2006), que todo depende de las condiciones. No obstante, hay ciertas tendencias que pueden destacarse, por ejemplo, cuando hay listas abiertas la disciplina partidista en los congresos se dificulta y las migraciones de partido pueden acentuarse; por otro lado, la tendencia de un multipartidismo extremo dificulta la gobernabilidad y complica la construcción de coaliciones estables. En este sentido, pueden establecerse también ciertos criterios para examinar el vínculo que se crea entre una representación política y el nivel de calidad democrática mediante un análisis de las dinámicas electorales. No es lo mismo una competencia plagada de spots mediáticos, con altos costos y largas campañas, que una competencia con campañas más cortas, más económicas y centradas en el debate. Podemos comparar las campañas en México, que tienen una gran exposición mediática, poco debate y mucho espacios para el clientelismo, con las campañas en Europa, por ejemplo la

que tuvo lugar en Inglaterra en 2010, que fue corta, centrada en los debates televisivos de los candidatos y muy económica. Esta relatividad de las reglas, o mejor dicho, de las reglas entendidas en un contexto, es otra de las precauciones metodológicas de cualquier comparación. No puede dejarse de lado que en Brasil existen avances importantes en la estabilidad que genera el árbitro electoral o el hecho mismo de contar con la tecnología del voto electrónico, que abarata, agiliza y da certeza a la elección.

Respecto a la percepción ciudadana los tres países han tenido experiencias diferentes sobre la democracia. Si tomamos como ejemplo una de las mediciones que se hacen anualmente, como la del Latinobarómetro, nos encontramos con un marcado contraste en dos tipos de evaluación ciudadana: por una parte, están cercanos México y Argentina en los bajos niveles de satisfacción y apoyo a la democracia, y por la otra, aparece Brasil con apoyos y expectativas significativamente más altos.

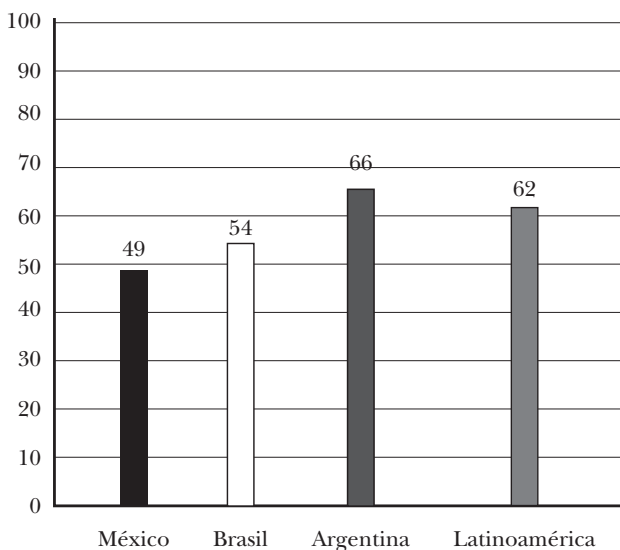
Hay un supuesto que puede respaldarse en esta encuesta levantada en 2009 y 2010: la ciudadanía está más en sintonía con una democracia que ha producido bienes públicos y condiciones de bienestar que con un sistema político que no le representa mejores condiciones de vida.

Así, cuando se evalúa en 2010 si la democracia es preferible a otra forma de gobierno el promedio de los países de América Latina que están de acuerdo con esta aseveración es de 62%; Argentina está por encima con un 66%, Brasil está un poco por debajo del promedio con 54% y México apenas llega al 49% (gráfica 2). Otro señalamiento similar es que la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno, y el promedio general sube a 77%, Brasil llega al 81%, Argentina está por arriba del promedio general con 83% y México está 10 puntos porcentuales por debajo del promedio con 67% (gráfica 3).

Con las preferencias también se miden los grados de satisfacción, que en general son mucho más bajos. Para el 2009 los datos señalan lo siguiente: las cifras de una satisfacción alta tienen un promedio general de 44%, Brasil está por arriba con 47% mientras que Argentina baja a 36% y México a 28%; muy poca satisfacción expresa malestar y descontento. Una vinculación directa es la apreciación sobre el gobierno; en este caso se pide una evaluación de si se gobierna para el bien de todo el pueblo, y de nuevo aparece el contraste: Brasil llega a 42%, cuando el promedio general es de 33%; en cambio México llega a 21% y Argentina sólo a 7%, quizás debido al realismo de los argentinos, o a sus últimas experiencias con el conflicto agrario. Para evaluar otro asunto

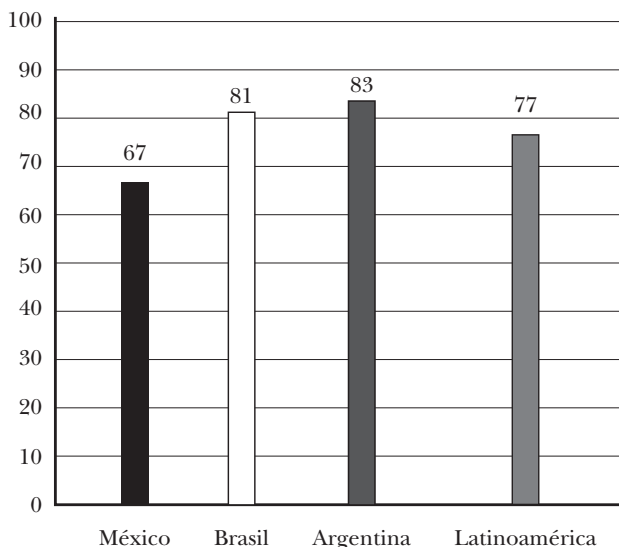
Gráfica 2. Apoyos a la democracia
Totales por país 2010

Explícito por el régimen. La democracia es preferible
a cualquier otra forma de gobierno (2010)



Gráfica 3. Por descarte-implícito

La democracia puede tener problemas,
pero es el mejor sistema de gobierno (2010)

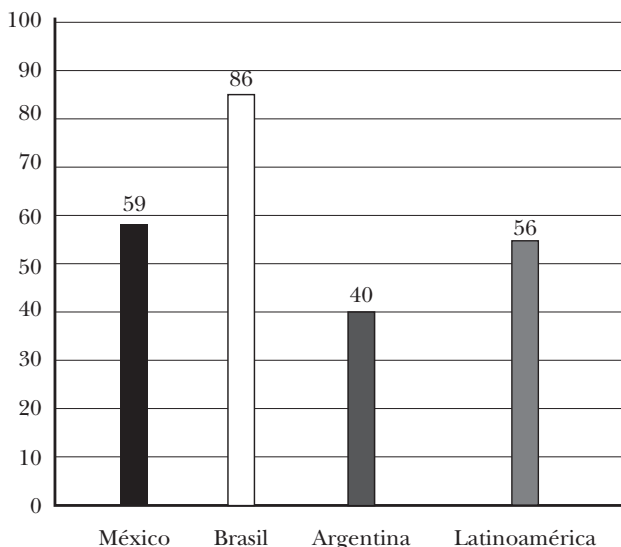


gubernamental se pregunta sobre la corrupción: si ha habido algún acto de corrupción en los últimos 12 meses del que se haya enterado el entrevistado o algún pariente suyo, y el promedio general que responde afirmativamente es de 13%, igual que Argentina, y México sube a 17%; en cambio, Brasil se va hasta un 34%. En la aprobación del gobierno se tiene que tomar en cuenta en qué momento del ciclo de los presidentes se hace la encuesta; así, para 2010, mientras el promedio general es de 56%, Brasil (Lula) llega a 86%, en cambio Argentina (Cristina Fernández) sólo obtiene el 40% de aprobación y México (Felipe Calderón) un 59% (gráfica 4).

En la encuesta de 2009 otro indicador es el valor del voto, que mide si se considera que la forma de votar puede hacer diferentes las cosas en el futuro; en promedio alcanza un 67%

Gráfica 4. Aprobación de gobierno
Total América Latina 2002-2010. Totales por país 2010

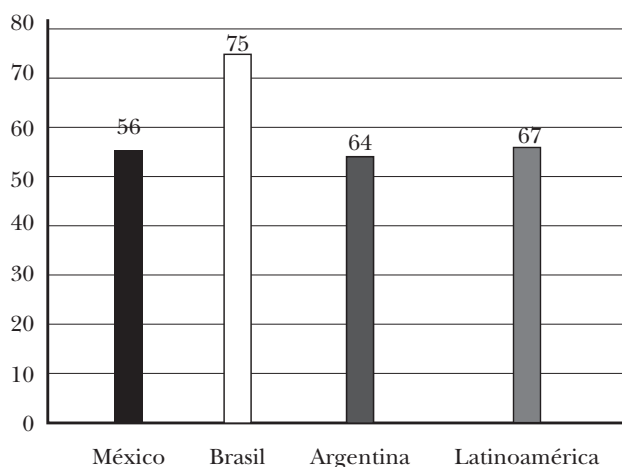
P. ¿Usted aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente (nombre)? Aquí sólo “Aprueba”.



de aprobación, Brasil llega a 75%, ligeramente por debajo del promedio está Argentina con un 64% y México baja hasta el 56% (gráfica 5). Es posible que estos datos nos hablen de dos cosas: primero de la percepción sobre la representación política y segundo de la posibilidad de una alternancia sin veto, ya sea hacia la derecha o hacia la izquierda. En México la experiencia conflictiva del 2006 pudo haber pesado en las respuestas, ya que según otras mediciones un 40% de la población consideró que hubo fraude en esa sucesión presidencial. Esta razón se refuerza con la pregunta del Latinobarómetro sobre si las elecciones son limpias, y el promedio que considera que sí lo son está en 45%, Brasil está en el promedio, Argentina baja 10 puntos a 35% y México baja hasta 23% (gráfica 6).

Gráfica 5. La eficacia del voto
Total América Latina 1995-2009. Totales por país 2009

P. Algunas personas dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. Otros dicen que independientemente de cómo vote, no hará que las cosas sean mejores en el futuro. ¿Cuál frase está más cercana a su manera de pensar? Aquí sólo “La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro”.

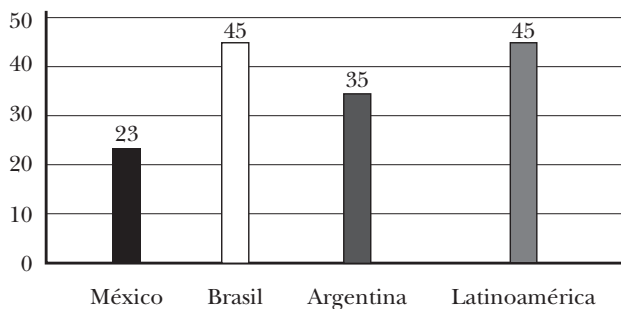


Una función práctica que puede atribuírsele a la democracia es constatar si un gobierno de este signo está mejor preparado para enfrentar la crisis económica. En el contexto de la crisis de 2008-2009 la experiencia de resistir de mejor forma la crisis y de enfrentarla con mejores instrumentos puede verse en las respuestas: mientras que el promedio general en 2009 fue de 54%, México y Argentina estuvieron iguales con 10 puntos menos, es decir 44%; en cambio Brasil se fue hasta 62%, ocho puntos por encima del promedio (gráfica 7).

Una de esas preguntas difíciles de responder que pueden significar el arraigo de una democracia es “Si tuviera que elegir entre democracia y desarrollo económico sin democra-

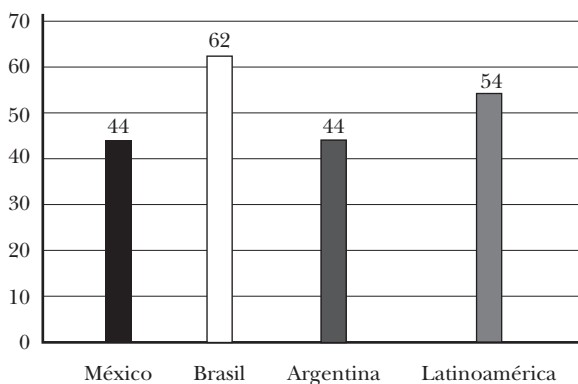
Gráfica 6. Elecciones limpias o fraudulentas
Total América Latina 1995-2009. Totales por país 2009

P. ¿Cree Ud. en términos generales que las elecciones en este país son limpias o son fraudulentas? Aquí sólo “Las elecciones en este país son limpias”.



Gráfica 7. Gobiernos democráticos están más preparados para enfrentar crisis económicas
Totales por país 2009

P. ¿Está Ud. Muy de acuerdo, De acuerdo, En desacuerdo o Muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? “Los gobiernos democráticos están mejor preparados para enfrentar una crisis económica”. Aquí sólo “Muy de acuerdo” más “De acuerdo”.

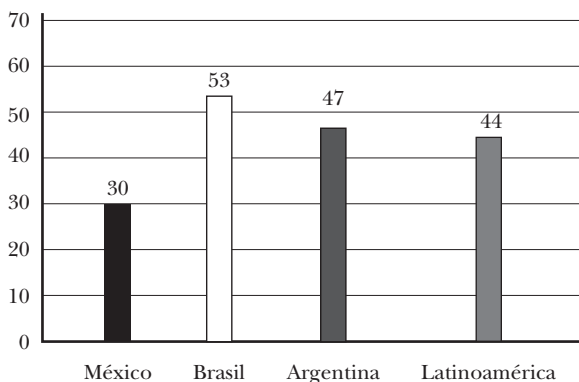


cia, ¿qué es más importante?”. La respuesta y los porcentajes apuntan a la preferencia de la democracia. Estos datos pueden expresar las historias de transición de cada país. Quizá, y es sólo una especulación, el hecho de haber llegado a la democracia después de una dictadura militar lleva a valorarla de forma más central, como son los casos de Argentina (47%) y Brasil (53%); el promedio es de 44%. En cambio, en el caso mexicano (30%), que viene de un autoritarismo relativamente blando, puede ser que no se valoren tanto las ventajas democráticas como en los casos de América del Sur (gráfica 8).

Otra percepción contrastante es la respuesta a la pregunta en la encuesta de 2009 de si en una democracia el sistema económico funciona bien: el promedio general que responde afirmativamente es alto, un 62%; en cambio, los casos son diferentes: Brasil está por encima del promedio con 69%, por debajo del promedio está México con 51% y después Argentina en un nivel más bajo, con 41% (gráfica 9).

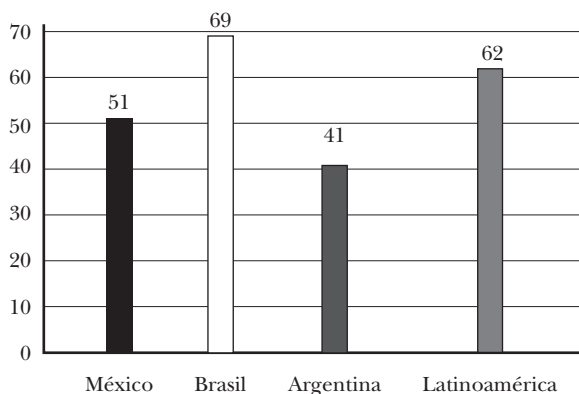
Gráfica 8. Democracia versus desarrollo económico
Total América Latina 2001-2009. Totales por país 2009

P. Si Ud. tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico “sin democracia” ¿qué diría Ud. que es más importante?
Aquí sólo “Democracia es lo más importante”.



Gráfica 9. En una democracia, en general,
el sistema económico funciona bien
Total América Latina 2003-2009. Totales por país 2009

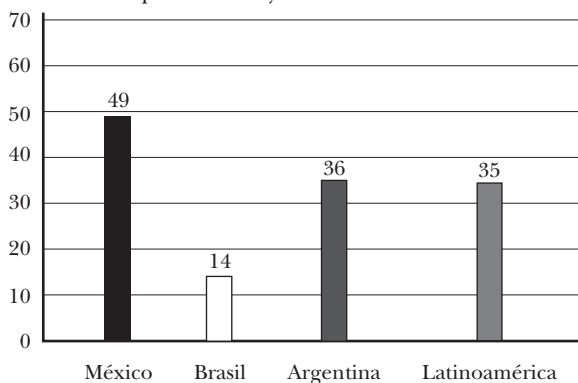
P. ¿Está Ud. Muy de acuerdo, De acuerdo, En desacuerdo o Muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? “En una democracia en general el sistema económico funciona bien”. Aquí sólo “Muy de acuerdo” más “De acuerdo”.



La percepción sobre la situación económica también es contrastante. Ante la pregunta “¿Considera mala la situación económica?” en 2010 hay un promedio general de 35% que responde en este sentido, en Brasil sólo 14%, en cambio en Argentina 36% y en México 49% (gráfica 10). Si correlacionamos este dato con la caída del PIB en 2009 vemos que México fue el país que más bajó su producto en América Latina, lo cual puede explicar que un poco más de 6 personas de cada 10 tengan una mala evaluación de la economía. De igual forma, la proyección de la situación económica personal a futuro va en sintonía con la evaluación general, porque mientras que el promedio que considera que en los próximos meses será mucho mejor es de 44%, en Brasil sube a 70% (en este país el crecimiento bajó muy poco); en cambio, en México es de 42% y en Argentina de 39% (gráfica 11). Por eso cuando

Gráfica 10. Situación económica del país
Total América Latina 1996-2010. Totales por país 2010

P. ¿Cómo calificaría en general la situación económica actual del país? ¿Diría Ud. que es Muy buena, Buena, Regular, Mala, Muy mala? Aquí sólo “Muy mala” más “Mala”.

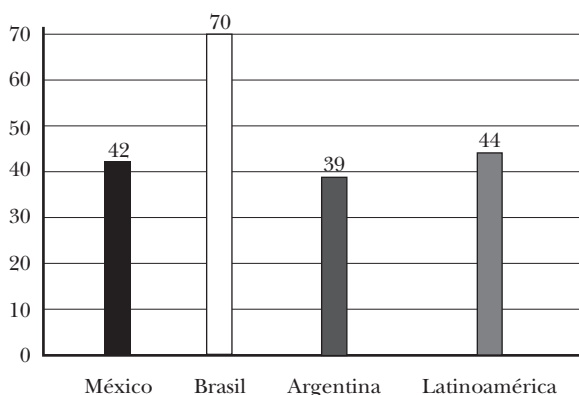


se pregunta si el país está “progresando” el promedio es de 36%, pero Brasil va casi al doble con 66%, en cambio México y Argentina están casi igual, 14% y 13% respectivamente. Estos países, según la percepción de la ciudadanía, no están progresando. En cuanto a la satisfacción con respecto a la economía para 2009 aparecen los siguientes porcentajes: los que están muy satisfechos son un promedio general de 29%; en cambio, Brasil otra vez sube hasta 38%, México está en 15% y Argentina sólo llega al 8 por ciento.

Otro indicador interesante mide la evaluación ciudadana sobre las políticas de ajuste, sobre todo en materia de privatización de empresas. Cuando en la encuesta de 2010 se pregunta si ha sido benéfica la privatización de empresas, el resultado es curioso, porque Brasil, que fue el país que más moderó la privatización, es el que mejor evalúa esta transferencia con 51%; en cambio en Argentina, donde se abusó de la privatización en la década de los años noventa, sólo

Gráfica 11. Situación económica del país futura y personal
Total América Latina 2001-2010

P. Y en los próximos doce meses, ¿cree que su situación económica y la de su familia será Mucho mejor, Un poco mejor, Igual, Un poco peor o Mucho peor que la que tiene hoy? Aquí sólo “Mucho mejor” más “Un poco mejor”.

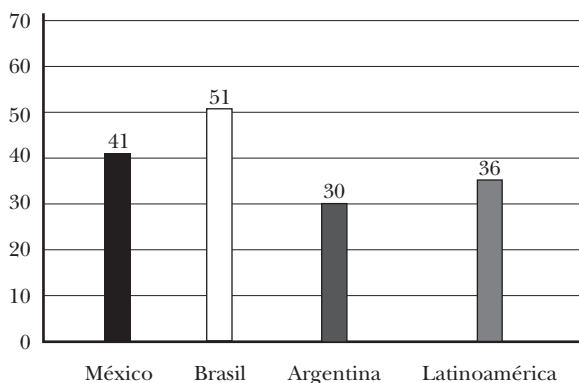


un 30% la considera positiva. Con Kirchner el Estado volvió a recuperar varias empresas, como la línea aérea nacional. En México, salvo algunas empresas públicas como Pemex, la electricidad y algunas otras, lo demás se ha privatizado y sólo un 41% la considera (gráfica 12).

En suma, los datos del ejercicio que hicimos con los datos del Latinobarómetro 2009 y 2010 permiten establecer que las percepciones, apreciaciones y expectativas de la ciudadanía sobre la democracia, la economía y el gobierno guardan un vínculo bastante estrecho con el tipo de democracia y de sistema político en cuestión. Por un lado, hay una relación con la eficiencia para producir políticas públicas en donde el bienestar tiene una expresión tangible para la ciudadanía. Por otro, la satisfacción democrática puede estar en relación directa con el tipo de consenso que construye un presidencialismo con coaliciones de gobierno como Brasil, pero tam-

Gráfica 12. Las privatizaciones han sido benéficas para el país
Total América Latina 1998-2010. Totales por país 2010

P. ¿Está Ud. Muy de acuerdo, De acuerdo, En desacuerdo o Muy en desacuerdo con cada una de las frases que le voy a leer?
¿Las privatizaciones de empresas estatales han sido beneficiosas para el país? Aquí “Muy de acuerdo” más “De acuerdo”.



bién con las dificultades que presenta un presidencialismo con gobiernos divididos como en México o con un presidencialismo que gobierna con decretos de necesidad y urgencia, como en Argentina.

5. PRESIDENCIALISMOS CONTRASTANTES

Una de las piezas centrales del funcionamiento institucional de una democracia tiene que ver con la estructura de poder que se concentra en el presidencialismo. Después de analizar algunas de las posibilidades de funcionamiento que se dan entre la presidencia, los partidos y las coaliciones de gobierno podemos establecer algunas de las características que pueden destacarse en México, Brasil y Argentina. Podemos comparar los últimos gobiernos y sus rasgos

para establecer las capacidades y limitaciones que impactan el desarrollo.

Con la alternancia en el poder presidencial en el año 2000 México entró a una fase de gobiernos divididos, en donde la coalición gobernante no ha sido estable y, mucho menos, eficiente. Así, tanto Fox como Calderón se han enfrentado a un ciclo que se repite: ganan las elecciones presidenciales, en 2000 y 2006, y forman una coalición de gobierno dividido; tres años más tarde, en las elecciones intermedias, pierden una parte importante de los votos y los escaños y se quedan con una coalición minoritaria de gobierno. En Brasil en el 2002 llega a la presidencia Lula, después de tres intentos fallidos. La debilidad de los partidos y el peso de la presidencia han generado que el sistema político sea un presidencialismo de coalición, en donde, según autores como Figueiredo y Limongi, se dan ciertas dinámicas similares a las de un sistema parlamentario. En Argentina la salida de la crisis y el inicio de otro ciclo político marcaron en 2003 la presidencia de Kirchner como un gobierno decisionista, que funciona con una amplia coalición política de respaldo en el congreso y con una destacada concentración de poderes. En suma, consensos y diferencias sobre el modelo de desarrollo y reglas para formar mayorías y coaliciones de gobierno estables o tener gobiernos divididos y minoritarios son los supuestos sobre los que pueden revisarse los tipos de presidencialismo en México, Brasil y Argentina.

Veamos cada caso para poder comparar el tipo de presidencialismo y el perfil de las relaciones entre presidencia y congreso. Además de las dinámicas políticas específicas, los titulares del poder Ejecutivo cuentan con instrumentos para establecer su relación con el poder Legislativo y, como veremos más adelante, existen casos con mayores facultades y capacidades que otros, como puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Poderes de los presidentes en México,
Brasil y Argentina

	PODER DE INICIATIVA EXCLUSIVA	TRÁMITE LEGISLATIVO PREFERENTE (URGENCIA)	PODERES DE DECRETO	RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL
México	Sí (sólo para presupuesto)	No	No	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí
Argentina	No	No	Sí	Sí

FUENTE: Casar, 2010: 145.

México, presidencialismo de minoría

En México la época de los gobiernos divididos comenzó en 1997, cuando en las elecciones intermedias el partido gobernante, el PRI, perdió la mayoría en la cámara de Diputados, a pesar de que la conservó en la cámara de Senadores. En las elecciones de 1988, cuando por primera vez el PRI baja al 50% de la votación, se establece en la cámara de Diputados una cercanía numérica de 260 diputados del partido gobernante y 240 de toda la oposición. Este antecedente no representó un reto muy importante porque de forma rápida el gobierno de Salinas de Gortari estableció una alianza con el PAN, de manera que se constituyeron dos bloques para la amplia agenda de reformas que se hicieron en ese momento.¹⁴ Tres

¹⁴El libro de Martha Anaya *1988: el año que calló el sistema* presenta testimonios y entrevistas de los actores que dan cuenta de la alianza que se estableció en 1988 entre Salinas de Gortari, recién llegado a la presidencia, después de haber pasado por una elección considerada fraudulenta, y el PAN. Véase Anaya, 2008.

años después, en las elecciones intermedias, el PRI recuperó una buena cantidad de votos y escaños y regresó a la mayoría que había perdido de forma temporal, pues pasó de 260, el 52% de los escaños, a 319, el 63.8% (Aziz Nassif, 1992: 230).

El proceso de 1997 no llegó de forma espontánea, sino de la mano de la competencia electoral que ya existía en el país y del cambio de reglas que fortaleció la competencia y el pluralismo. Podemos ubicar el inicio de los gobiernos divididos en el contexto de una importante reforma electoral que estableció las bases de un sistema competitivo y confiable para dejar atrás el conflicto electoral. La reforma significó la autonomía de los organismos electorales y un sistema de competencia que otorgó a los partidos políticos un financiamiento predominantemente público y acceso a los medios de comunicación masivos. Sobre estas bases se llegó a la sucesión presidencial del año 2000 y a la alternancia después de 71 años de gobierno de un partido político.

A pesar de que la alternancia del año 2000 tuvo un importante contenido simbólico, no podemos soslayar el hecho de que Fox, como parte de sus estrategias de campaña para asegurarse el triunfo en las urnas, hizo promesas y ofertas de cambio al por mayor y con todos los grupos posibles, promesas y ofertas que no pudo cumplir. Así, el primer gobierno de la alternancia resultó ser el de las falsas promesas de transformación. Más allá de la discusión sobre el carácter ideológico de tipo conservador de un partido como Acción Nacional, ubicado en el espectro como de centro-derecha, lo cierto es que hubo una importante línea de continuidad en el modelo de desarrollo económico. Fox estaba convencido de que eran positivas las reformas neoliberales que ya se habían iniciado con los gobiernos priístas de Salinas y Zedillo de acuerdo con el “consenso de Washington”, pero era importante cerrar el ciclo: faltaban las reformas estructurales en materia fiscal, laboral, de telecomunicaciones, etcétera.

La alternancia presidencial del año 2000 en México puede

equipararse con las elecciones que llevaron a la transición democrática a países como Brasil y Argentina en la década de los años ochenta. En este caso hay que destacar que no se trató de un tránsito militar-civil, sino de un cambio de partido, de un dilema entre más de lo mismo o un cambio –que en el imaginario pudo representar el mismo proyecto económico–, con el mismo sistema de intereses corporativos y los mismos grupos de poder, con lo cual la oferta era más PRI, más de lo mismo, es decir, corrupción, postergación de cambios y reproducción de viejos intereses.

La otra parte de la ecuación estaba compuesta por un imaginario de cambio hacia la derecha panista, porque la oposición de izquierda en el año 2000 estuvo en la competencia, pero sus posibilidades de ganar fueron muy escasas. Fox, un líder carismático de origen empresarial que había sido gobernador de Guanajuato, prácticamente tomó al partido, es decir, no hubo ningún otro candidato del PAN que le hiciera una competencia real. La campaña foxista se construyó muy pronto; de hecho, tres años antes de la contienda ya estaba lanzada. De la misma forma, el imaginario que se elaboró mediáticamente alrededor de Fox mostró un gran encantamiento por el “cambio”, palabra que articulaba no sólo la imagen sino también una nutrida y compleja oferta de propuestas –muchas, hay que señalarlo– de tipo progresista en lo social y en lo laboral. Con Fox se vislumbraba una atractiva propuesta de democracia y alternancia y un proyecto económico, social y político que podría tener algunas modificaciones, tal vez pequeñas, pero ampliamente deseables y muy relevantes para el país.

El gran entusiasmo con el que llegó Fox al poder, en un contexto de estabilidad económica y después de una alternancia completamente pacífica e institucionalizada, fue terreno fértil para que las expectativas de cambio crecieran. Pero poco a poco la realidad se encargó de poner en su sitio las posibilidades de ese cambio. Los votos que obtuvo Fox sólo

alcanzaron para un gobierno dividido, minoritario en la segunda parte del sexenio, lo cual representó una serie de limitaciones para una coalición gobernante de minoría, inestable y poco hábil para construir consensos más amplios. Por su parte, el PRI, un partido derrotado en las elecciones y que tuvo que reinventarse como oposición, pronto dejó más o menos claro que su nuevo objetivo era recomponerse para regresar a la presidencia en el 2006, lo cual implicaba que no establecería una política de colaboración con el gobierno panista. La izquierda, por otro lado, pronto estableció también su distancia con el panismo y aquella convivencia civilizada que se dio al inicio entre el presidente de la república y el jefe de Gobierno de la capital (López Obrador del PRD), dos posiciones que se habían ganado de forma democrática, se fue transformado en una abierta confrontación que llegó incluso al desafuero del jefe de Gobierno (el año anterior a la sucesión presidencial), situación operada por el presidente, lo cual marcó negativamente la historia de la siguiente fase de la transición mexicana.

A pesar del gobierno dividido –e incluso a pesar de la voluntad de ciertos actores–, la alternancia sí propició una serie de cambios que necesariamente resultaron, por ejemplo, en una mayor independencia de los poderes. El Congreso de la Unión se volvió una pieza central de las decisiones y una caja de resonancia del debate político nacional. Sin embargo, un gobierno dividido y con coaliciones inestables o no mayoritarias tiene sus costos, que se traducen en la lentitud de las reformas e incluso en la parálisis de ciertos temas polémicos; pero además sus escasos resultados, la falta de acuerdos y el alto nivel de exposición de posturas confrontadas o polarizadas generan una percepción negativa en la ciudadanía. Esta situación hace que nos planteemos una pregunta que no es fácil de responder: ¿El problema es de diseño institucional o de incapacidad política? Lo cierto es que los ciudadanos no han querido darle a un partido los votos necesarios para que

tenga mayoría por sí solo y, al mismo tiempo, los legisladores no han podido cambiar las reglas del juego para tener mecanismos institucionales que lleven a construir coaliciones de gobierno mayoritarias, estables y eficaces, como sucede en el caso de Brasil.

Si miramos las cifras de los cambios con los gobiernos divididos que se inician en 1997 se puede observar que los números no cambian de forma importante. Esta es la visión cuantitativa:

Cuadro 4. Producción legislativa
en la cámara de Diputados, 1991-2003
(Iniciativas de ley procesadas)

LEGISLATURA	PRESENTADAS	APROBADAS	APROBADAS/ PRESENTADAS
LV (1991-1994)	243	149	61.3
LVI (1994-1997)	251	108	43.0
LVII (1997-2000)	606	137	22.6
LVIII (2000-2003)	1 207	275	22.8

FUENTE: Nacif, 2005: 180

El dato relevante es que aumenta de forma importante la cantidad de iniciativas presentadas, e incluso se incrementa el número de leyes aprobadas con el primer gobierno de alternancia. Dejando de lado los contenidos, se puede ver un aumento considerable del volumen de iniciativas presentadas, lo cual expresa que con los gobiernos divididos crece la capacidad de propuesta de los partidos de la oposición, las legislaturas locales y, por supuesto, el presidente de la república. Así que baja la tasa de aprobación, pero crece el número de las propuestas. El siguiente cuadro responde a la pregunta sobre quién legisla y si cambia la situación con los gobiernos divididos. Veamos los datos:

Cuadro 5. El presidente como legislador, 1991-2003
(Comparación entre la contribución al volumen de producción legislativa y la tasa de éxito del presidente y de los diputados)

	PRESIDENTE	PRESIDENTE	DIPUTADOS	DIPUTADOS
<i>Legislatura</i>	<i>Contribución*</i>	<i>Tasa de éxito**</i>	<i>Contribución</i>	<i>Tasa de éxito</i>
LV (1991-1994)	81.9	98.4	17.4	22.2
LVI (1994-1997)	76.9	98.8	22.2	14.4
LVII (1997-2000)	20.4	87.5	78.8	19.7
LVIII (2000-2003)	18.2	82.0	76.4	19.8

* Equivale a (iniciativas aprobadas por fuente/total de iniciativas aprobadas en la legislatura) $\times$ 100.

** Equivale a (iniciativas aprobadas por fuente/iniciativas presentadas por fuente) $\times$ 100.

FUENTE: Nacif, 2005: 183

En el cuadro anterior podemos observar que el presidente disminuye su porcentaje de contribuciones prácticamente en la misma proporción que los diputados, quienes aumentan su contribución entre las legislaturas de gobierno de mayoría, 1991-1997, a los gobiernos divididos, 1997-2003. Otro dato es que el Ejecutivo se mantiene completamente estable en su tasa de éxito, la cual disminuye aproximadamente 10 puntos, los mismos que aumenta la tasa de éxito de los diputados. Esa es toda la variación. Estos datos no necesariamente nos explican lo que ha sucedido; puede haberse pasado de una presidencia que legislaba casi por completo a otra en la que se mantienen altos niveles de aprobación, pero quizá estemos ante la presencia de un fenómeno nuevo, es decir, que se aprueba la agenda que no genera conflictos,

no la agenda de los cambios significativos. Por ejemplo, se puede decir que en el sexenio foxista no se lograron cambios significativos, o cambios estructurales, a excepción de la Ley de Transparencia.

De cualquier forma, lo que se desprende de la primera experiencia mexicana de alternancia muestra un panorama de pocos, muy pocos, pactos. Los dos mayores intentos legislativos de la presidencia para sacar adelante una reforma fiscal –proyecto que subía el IVA y lo generalizaba– fracasaron. Otras decisiones importantes asumidas por Fox, como la de enviar al Congreso la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena para ponerle punto final al levantamiento indígena zapatista de 1994 ni siquiera fue apoyada por el PAN mismo, porque se impuso una coalición conservadora entre PRI y PAN que modificó el proyecto original y fue rechazado por la parte zapatista. Además de esta experiencia hubo otras, como la de hacer una reforma del Estado, que tampoco prosperó. Pero no se avanzó ni un centímetro, entre otras cosas porque el presidente mismo, a pesar de haberse comprometido con esa reforma, simplemente la marginó de su agenda. En suma, el sexenio de Fox, en términos legislativos, tuvo como avance la aprobación de la Ley de Transparencia de la Información Pública, que abrió una nueva veta a la democratización mexicana. Sin embargo, en otros temas no hubo avances, y como una regresión importante destaca el pacto que hizo Fox con los grandes medios de comunicación en donde modificó, vía un decreto, los tiempos que tenía el Estado.

Por otra parte, el sexenio de Fox tuvo condiciones económicas de mucha estabilidad en términos de precios, ortodoxia en el gasto y los niveles del déficit, incremento de las reservas internacionales y grandes cantidades de recursos por la venta de petróleo a precios elevados, pero no se hicieron cambios para quitarle al gasto público su dependencia del petróleo, la reforma fiscal fracasó y, en la segunda parte del sexenio, empezó a generarse una mayor confrontación

con el Congreso, la cual quedó como un dato menor frente al enorme conflicto que se dio antes, durante y después de la sucesión presidencial de 2006, la cual polarizó al país y llevó a la política a situaciones que ya se pensaban superadas, como el regreso del conflicto electoral.

En suma, el presidencialismo mexicano de la primera alternancia tuvo una serie de componentes que pueden caracterizarse en los siguientes niveles:

en lo económico hay una “continuidad de la ortodoxia neoliberal, disciplina en el gasto, y sin compensación en políticas que realmente logren que ya no baje por decreto el salario y las prestaciones; se opta por la estabilidad a costa del crecimiento. En el mundo laboral, como una continuidad del corporativismo y una nueva convivencia entre el sector empresarial y los líderes del sindicalismo corporativo [...] En lo social, como un gobierno que no puede poner en práctica nuevos esquemas de una política social incluyente [...] En el espacio político, con una presidencia debilitada y sin capacidad de impulsar el proyecto de cambio que prometió hasta el cansancio en la campaña; en un manejo excluyente de élites y cúpulas para la toma de decisiones; y en la falta de negociación con el poder Legislativo [...] en síntesis, se generó un nuevo acomodo con los grandes intereses, en donde todo vuelve a quedar como estaba antes, un país con impunidad, complicidades y falta de transparencia; aquí están los rasgos de lo que podría ser el fracaso de una transición que prometió la democracia y acabó prisionera de las inercias conservadoras (Aziz Nassif, 2005: 411).

¿Cuándo puede hablarse de una democracia con legitimidad y calidad? En un proceso de transición democrática, ¿qué hay de continuidad y qué de diferencia? Las nuevas democracias tienen que convivir con avances y regresiones y México no es una excepción. Los ejemplos de esta dinámica se han multiplicado en los últimos años, y van desde Venezuela con

Chávez a Rusia con Putin, sin dejar de lado lo que hizo Bush en Estados Unidos. Estamos ante un problema relativamente nuevo: sistemas políticos que se consideran democracias pero que desarrollan procesos de regresión o descomposición.

El fenómeno puede abordarse para el caso mexicano desde dos perspectivas, que en el fondo no son tan distintas. El libro de Lorenzo Meyer *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad* da cuenta del fenómeno. Una de las tesis del libro de Meyer es que el foxismo desperdició su oportunidad histórica de consolidar la democracia en México. Se trató de un espejismo, que se tradujo en un proceso que pasó de la *euforia a la continuidad*. El análisis hace un inventario de temas que cruzaron el foxismo: desde los factores estructurales de la pobreza y el reto permanente de cómo darle la vuelta a la desigualdad extrema que ha acompañado a México por siglos, pasando por un breve análisis sobre el problema de las pensiones, hasta el análisis del conflicto de Oaxaca. La mecánica política de la continuidad se vuelve otra rutina dentro del funcionamiento de un sistema que ahora se reclama como democrático.

Casi al mismo tiempo se publicó el libro de dos colaboradores del presidente Fox, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, de Rubén Aguilar y Jorge Castañeda. El texto es interesante porque supuestamente se construye sobre la idea de que hay cambios y diferencias respecto a las viejas herencias del régimen político. Sin embargo, la narración de algunos de los conflictos del primer gobierno de alternancia muestra que una parte de los fracasos de ese gobierno tuvieron que ver con las herencias, las inercias, es decir, más con la continuidad que con la diferencia. En una parte del texto, después de analizar cómo y por qué había fracasado lo que se presentó como la obra pública más importante del sexenio —la construcción de un nuevo aeropuerto para la capital del país—, se llega a una conclusión en los siguientes términos:

la responsabilidad del fracaso reside en el sistema político mexicano [...] Después del 2000, el aparato de Estado permaneció intacto en lo esencial; cambiaron las cabezas, mas no los peldaños inferiores, ni las costumbres, ni la manera de ver y hacer las cosas [...] Quizá la mayor lección de Atenco reside aquí: Fox –y todo indica que Calderón también– prefirieron abstenerse del intento de dotar al país de las instituciones que necesita, limitándose al bricolage o la microtalacha casera; la inercia, el temor a hacer olas, el exiguo margen de maniobra, todo ello ha conducido al país a la parálisis en materia de grandes ambiciones. Queda el minimalismo: en la Terminal 2; en la reforma fiscal o electoral; en la reforma penal... (Aguilar y Castañeda, 2007: 237-238).

En México la experiencia del panismo en el gobierno ha producido una suerte de “espejismo democrático”, donde predomina una inercia de continuidad y donde las oportunidades para consolidar el sistema se han desperdiciado hasta la fecha. En suma, el problema de la continuidad política, de los saltos para atrás, hace que el país se rezague no sólo en materia democrática sino en niveles de competitividad económica, desarrollo científico, nivel educativo, etcétera, como lo muestran indicadores en todos esos campos.

En el segundo gobierno de la alternancia mexicana hubo algunos cambios; tras el primer año del sexenio se empezó a ver por dónde andaría el rumbo de este gobierno. El conflicto que dejó el proceso electoral es un factor que gravita de forma central en este sexenio. Hubo un déficit de legitimidad inicial, que para una parte de la población sigue vigente. Casi en cualquier parte en donde Calderón tiene presencia pública aparece alguien que le recuerda que es un presidente “espurio”. Al mismo tiempo, para otro sector de la sociedad sí se ha logrado normalizar la vida institucional, la presidencia ya no se cuestiona y el 2006 es historia.

En los claroscuros del gobierno calderonista pueden en-

contrarse errores, aciertos, deficiencias y fortalezas. La gran causa inicial de la seguridad pública, la militarización de los operativos en contra del narcotráfico, dejaron empantanado al país en una guerra que no se ha ganado y de la cual se desconocen los mapas de navegación para saber qué sucede. Sin duda, la cifra oficial de la Procuraduría General de la República, de 47 515 muertos por la narcoviolencia (enero del 2012, en los primeros cinco años del sexenio de Calderón) da una idea de la dimensión del problema.¹⁵ Tal vez lo más destacado de la vida política en los primeros años del sexenio haya sido el rompimiento de la parálisis legislativa. De forma contrastante con la anterior administración, en esta segunda administración se logró poner en marcha varias reformas. En esa bitácora se puede anotar la reforma de pensiones al ISSSTE, que fue impugnada infructuosamente por cientos de miles de trabajadores; la reforma fiscal, que se quedó corta, sigue siendo en la agenda un tema abierto a nuevas modificaciones. También se dio una nueva reforma electoral que transformó el modelo de medios y prohibió la compra de tiempos en radio y televisión para fines de propaganda política, por lo que los partidos sólo tendrán espacios en los tiempos del Estado. Esta reforma tiene una autoría claramente legislativa, en donde el poder Ejecutivo no desempeñó un papel activo. Se aprobaron también otras reformas, como la del sistema de impartición de justicia, que establece los juicios orales.

En 2007 el Congreso desempeñó un papel importante y la relación entre los poderes superó el clima de tensión anterior. Sin embargo, no se hicieron las reformas necesarias. Sólo se llevaron a cabo algunas modificaciones. Así funcionaba la relación entre Ejecutivo y Legislativo con un gobierno dividido. La convivencia entre poderes y partidos (PAN y PRI) para proteger intereses es, como diría algún clásico, la fase

¹⁵ *El Universal*, 12 de enero de 2012.

superior del pragmatismo. Eso de que la historia no se repite, y cuando lo hace es como farsa, puede ser discutible. Por lo pronto tenemos un caso con muchas similitudes. Cuando Carlos Salinas de Gortari llegó a la presidencia en 1988, la falta de legitimidad por el fraude electoral lo llevó a establecer una alianza con el PAN, entonces un partido de oposición. Así pudieron lograrse buena parte de las reformas legislativas de ese sexenio. La bujía de ese pacto fue el polémico “jefe” Diego Fernández de Ceballos. Ahora Felipe Calderón, que llegó a la presidencia con una legitimidad cuestionada, ha establecido una alianza con el PRI –hoy partido de oposición que quedó en un lejano tercer lugar en el 2006– para sacar adelante varias reformas en el Congreso. Al parecer la bujía de este proceso ha sido el senador Beltrones. La misma historia, pero con otros rostros. ¿Cogobierno o simple alianza pragmática e inestable entre PRI y PAN?

En una cosa coinciden plenamente Fox y Calderón: ambos panistas han gobernado el país con el PRI; con Fox los resultados fueron un fracaso, pero con Calderón parece que las cosas marchan mejor. En esta clave también puede entenderse la falta de dinamismo de Calderón para impulsar el cumplimiento de sus promesas de campaña: el empleo no crece, la competitividad no repunta, el cumplimiento de la ley no pasa por los aliados. Ya no se piden cosas que nunca fueron promesas, como la defensa de los derechos humanos, una democracia de calidad o una educación que nos permita salir de los últimos lugares en los que estamos ubicados, según la medición de la OCDE.

En la actual situación política mexicana queda la duda de si existe un consenso sobre el modelo económico entre el PRI y el PAN, los dos partidos que han gobernado al país en las últimas dos décadas, pues no ha podido darse una coalición estable y previsible de gobierno, sino una serie de acuerdos y pactos parciales y, en general, muy puntuales, que no han permitido elaborar una agenda de reformas después de los

cambios neoliberales y el TLCAN. Siguiendo la lógica del poder, los que perdieron la presidencia quieren recuperarla, y para ello la estrategia es de confrontación con el gobierno, o al menos de poca colaboración y mucho chantaje. Por otro lado, la misma estructura política heredada carece de incentivos para la formación de mayorías estables.

Durante los últimos meses se han propuesto varios proyectos para reformar el régimen político. Hoy el sistema político mexicano es ineficiente, pierde legitimidad y cada vez tiene menor apoyo ciudadano. México tiene problemas importantes en su modelo; por eso existen dudas fundadas de que las reformas propuestas por Calderón en diciembre de 2009 y las propuestas que hicieron el PRI y el PRD en 2010 vayan a resolver los graves problemas que existen hoy:

- una severa desconfianza ciudadana en la política, en los políticos y en las instituciones;
- el poder fáctico de los intereses mediáticos y una regulación débil del Estado;
- la dinámica de los gobiernos divididos que genera un conflicto permanente de gobernabilidad;
- el desprestigio de una clase política que está muy distante de la ciudadanía a la que supuestamente representa;
- la autonomía de las instituciones democráticas que ha sido tocada por los intereses partidistas;
- la pérdida de presencia pública de la ciudadanía, que no tiene mecanismos de participación más allá del voto.

En suma, estamos frente a dinámicas conflictivas de desconfianza provocadas por la ineficacia, por la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, por la falta de dinámicas efectivas de representación, por una gobernabilidad deficiente y por la imposibilidad de construir consensos y mayorías estables que hagan gobernable al país. La propuesta del Ejecutivo parece una reforma amplia, pero en realidad se que-

da corta al tratar de resolver este tipo de problemas, dada su complejidad. No obstante, se hicieron algunas propuestas: segunda vuelta presidencial, reelección para legisladores y presidentes municipales, candidaturas ciudadanas, reducción del Congreso, veto parcial, iniciativa presidencial preferente, entre otras. Por lo pronto no hay ningún avance legislativo.¹⁶

Brasil, un presidencialismo de coalición

El caso opuesto al mexicano es el de Brasil. Cuando se ve lo que ha sucedido con este país en las últimas dos décadas uno se pregunta cómo le hicieron en términos de su sistema político.

Diez millones de brasileños se incorporaron a la clase media entre 2004 y 2008. La pobreza cayó de 46 por ciento de la población en 1990 a 26 por ciento en 2008. La desigualdad en la distribución del ingreso ha disminuido. La hiperinflación es una pesadilla que ya nadie recuerda. La deuda externa está en envidiable 4 por ciento del PIB. Las exportaciones se multiplicaron por cinco en sólo 20 años. Y por si fuera poco, en la próxima década Brasil podría llegar a ser una potencia petrolera (Naím, 2010).

Con estas cifras resulta fácil pensar que existe un enorme consenso nacional. A diferencia de México, los dos partidos más importantes, el PSDB y el PT –cuyos presidentes han gobernado el país durante los últimos 16 años (dos periodos de Cardoso y dos periodos de Lula)– no han formado entre sí

¹⁶ Véase el libro editado por Gabriel Negretto y publicado por el CIDE (Negretto, 2010), uno de los mejores balances que hay sobre las propuestas de reforma para el régimen político mexicano.

coaliciones de gobierno, pero han mantenido acuerdos de gobernabilidad sobre las principales políticas públicas. El otro factor que es diferente al de México es que en Brasil existen los incentivos necesarios para la conformación de una coalición de gobierno estable, lo que se llama presidencialismo de coalición y que permite al presidente ser el principal legislador y tener un altísimo nivel de proyectos aprobados en el Congreso.

El mismo ex presidente Cardoso, en una entrevista de 2008, plantea el consenso sobre el modelo de desarrollo en los siguientes términos:

Brasil ya sobrepasó el riesgo de no poder marchar hacia delante. Los motores de la economía son muy potentes. La modernización del Estado ha avanzado mucho, lo mismo ocurrió con la sociedad. Brasil tiene la capacidad para consolidar y ampliar sus recursos materiales e intelectuales. Esto se ve en los desarrollos tecnológicos: se busca petróleo en áreas profundas con tecnología brasileña, nos hemos transformado en una gran potencia agrícola también con tecnología propia, sobre todo generada por la empresa estatal, que cuenta con mil Ph.D. que trabajan allí [...] Innovamos en la fabricación de aviones [...] Y, algo que es central, una diferencia muy grande con otros países de la región, es que tenemos un sistema financiero. El ahorro aquí se hace fundamentalmente en moneda nacional [...] Nosotros no privatizamos Petrobras ni los bancos nacionales y además mantuvimos el Banco de Desarrollo Económico y Social, el BNDES, cuya cartera de préstamos es más grande que la del Banco Mundial (Cardoso en Natanson, 2008: 193-194).

La formación de consensos tiene que ver directamente con las condiciones que pueden hacer gobernable al país. Hay estudiosos que insisten en la importancia de un centro político. Como la estructura de los partidos permite una amplia dispersión de los votos y de los escaños –y el partido

del presidente no cuenta siempre con la mayoría de los escaños—, es importante la construcción de una coalición para lograr la mayoría para el presidente, repartiendo incluso las posiciones del gabinete con otros partidos.

Brasil sólo es gobernable mediante una coalición amplia en la que el centro político tenga un papel protagónico (como fue el caso del Partido Social Demócrata Brasileño [PSDB] durante las gestiones de Fernando Henrique Cardoso), o en la que el gobierno consiga un equilibrio de fuerzas que contenga gran parte de ese centro. Para poder hacer esto último, Lula abrió el juego coalicional en el gabinete (y fuera de él) a partidos que no lo habían acompañado camino a la presidencia (Palermo, 2004: 5).

En el caso de Fox en el año 2000 hubo una alianza electoral entre el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), aunque se rompió una vez que se ganaron las elecciones, entre otras cosas porque no se les dio a los verdes mexicanos, que en realidad tienen poco de verdes, la Secretaría del Medio Ambiente; así, lo que hubiera podido ser una alianza para el gobierno se fracturó tempranamente. Este caso demuestra la poca preocupación que tuvo el foxismo por formar una coalición legislativa. Con los años los verdes se volvieron un aliado permanente del PRI, lo cual seguramente le ha costado votos y escaños al actual partido gobernante.

Los datos de la elección de 2010 en Brasil muestran que ningún partido podría haber gobernado por sí solo: el PT ganó 88 diputados, seguido del PMDB, que obtuvo 79 escaños, y el tercer lugar fue para el PSDB con 53 de los 513 escaños. El PT, el partido en el gobierno, tiene un 17% y el resto está repartido. De igual forma se reparten el Senado y las gubernaturas.¹⁷ Algunos estudios señalan que entre el PT y el PSDB,

¹⁷ En las elecciones de 2010 el PSDB ganó 8 gubernaturas, el PT se quedó con 5 y el PMDB con otras 5. Sin embargo, a nivel presidencial el PT con

los dos partidos que han gobernado a nivel nacional, no hay grandes diferencias. Esta situación puede convertirse en un factor que cause desánimo en el votante volátil, pero al mismo tiempo puede darle certidumbre política a los procesos electorales. En un seminario en Madrid, patrocinado por el diario *El País*, ante la proximidad de las elecciones presidenciales el mismo Lula señaló que una de las novedades políticas en Brasil era que ya no resultaba importante quién ganara las elecciones presidenciales, que eso ya no era motivo de preocupación porque ganara quien ganara “no va haber regreso al pasado”. Este grado de certidumbre puede confirmar lo que en esa misma reunión expresó el ex presidente español Felipe González: que Brasil “se ha convertido en un país previsible” y que esa previsibilidad era un factor de desarrollo (Lula, 2010).¹⁸

Estas apreciaciones nos llevan a preguntarnos por qué algunos países desarrollan democracias estables, mientras que otros no lo logran. ¿Brasil es ahora una democracia estable? Es posible que esa sea una de las mayores ganancias que haya tenido este país en los últimos años, y que marca una diferencia importante con México, que se encuentra ahora en medio de graves problemas económicos, sociales y de seguridad, o con Argentina, una democracia que permanentemente está en búsqueda de la “normalidad”, porque sus ciclos de crisis recurrentes no han dejado de estar presentes. Si Brasil es previsible, México es medio previsible y Argentina es poco previsible.

Quizá el tema de la previsibilidad sea más manejable que el de la consolidación. Después de la muy estudiada fase de

Dilma Rousseff ganó la segunda vuelta con el 56.05% (55 millones 752 mil votos) y José Serra del PSDB sacó el 43.95% (43 millones 711 mil votos). Datos tomados de <http://eleicoes.uol.br/2010/raio-x>.

¹⁸ El término “previsibilidad”, en el discurso de los políticos, puede entenderse como “institucionalidad”; es una referencia que se puede medir y tiene indicadores. En el mismo nivel de discurso político pueden entenderse términos como “normalidad” o incluso “consolidación”.

las transiciones entendemos que se sabía lo que se dejaba atrás, pero no qué seguía para construir un Estado democrático y un sistema político consolidado. Para ver cómo funciona el sistema de representación política en Brasil y los niveles de consenso en la dinámica de los partidos hay que detenerse en lo que significó el cambio de gobierno entre Cardoso y Lula, un momento político de definiciones.

La llegada de Lula a la presidencia de Brasil se dio después de tres intentos. Tras los ocho años de gobierno de Cardoso se abrió una oportunidad para la izquierda petista; no sólo se percibía un cierto agotamiento por un conjunto de políticas ortodoxas, también pesaban los 70 millones de pobres, el desempleo de casi el 20% y la deuda de 259 mil millones de dólares, datos que hasta *The Wall Street Journal* consideró indicadores de una maquinaria dañada. Pero no sólo fue la expectativa de un cambio o la herencia de la desigualdad que hace de Brasil uno de los países con una distribución del ingreso más polarizada, sino que hubo un componente completamente nuevo: Lula giró al centro del espectro político en su campaña, moderó su discurso, jugó con las reglas del mercado y, sobre todo, hizo alianzas con importantes sectores empresariales, es decir, con la derecha industrial que representaba su compañero de fórmula a la vicepresidencia, José Alencar, empresario textil, y se volvió un candidato presidencial en serio. Puede o no ser importante, pero en México, durante la sucesión presidencial que más cerca dejó a la izquierda del poder Ejecutivo en 2006, el entonces candidato López Obrador no realizó esta parte de la tarea que posiblemente lo hubiera hecho presidente; en lugar de girar al centro se radicalizó y no quiso ofrecer garantías al sector empresarial, entre otros varios errores que cometieron él y su equipo de campaña.

Aunque no hubo un rompimiento radical con la política de Cardoso, Lula sí marcó un acento diferente que miraba hacia el mercado interno, la defensa de la industria nacional,

la creación de empleos y la generalización de los servicios públicos básicos, sobre todo salud y educación. Al mismo tiempo, con la llegada de Lula se respetaron algunas de las políticas que le dieron estabilidad a la economía del país, como el superávit primario, el control de la inflación, la disciplina fiscal, la necesidad de hacer reformas al sistema de pensiones y una reforma fiscal.¹⁹ Una hipótesis interesante es la que desarrolla Brasílio Sallum Jr:

Mi argumento central es que Lula ha consolidado la hegemonía liberal, cuya estructuración política ocurrió durante el periodo de Cardoso. Con Lula, esta hegemonía se profundizó socialmente y se volvió más flexible en lo que se refiere a las articulaciones entre poder y el capital privado, al tiempo que se acentuó la orientación desarrollista [...] Sin dudas, el elemento clave que permite ligar ambos gobiernos es la decisión de considerar la estabilidad monetaria como el valor máximo a alcanzar, aunque no de cualquier modo (Sallum, 2008: 156 y 161).

Pero, cabe preguntar, ¿con qué tipo de instrumentos políticos se hace este tránsito? En 2002 Lula ganó la cuarta elección presidencial en tiempos democráticos y en 2006 logró obtener la reelección; en 2010 Dilma Rousseff ganó la sexta elección desde el inicio de la transición democrática. Sin embargo, antes de analizar el sistema de representación y las coaliciones gobernantes hay una cuestión relacionada con el sistema de partidos que es importante señalar. La diferencia con México es que antes y después de la transición democrática se mantuvo el mismo cuadro de partidos, por lo menos los viejos partidos del autoritarismo, con la excepción del Partido de la Revolución Democrática que surge en 1989 como resultado de dos procesos: el reencuentro de la vieja izquier-

¹⁹ Para un balance detallado de Cardoso y de qué políticas siguió Lula véase Knoop, 2003.

da comunista y los subsecuentes intentos de unificación (PCM, PSUM, PMS) con el sector cardenista dentro del PRI, que rompió con el aparato partidista cuando el sector tecnocrático hegemónizó las reformas neoliberales como proyecto político. En Brasil se crearon nuevos partidos con la transición y en pocos años se logró un alto grado de institucionalización partidista. Una tesis, hasta cierto punto optimista, plantea que en Brasil en dos décadas de democracia se logró dejar en el pasado,

al menos a escala nacional, la fragmentación inicial y hoy parece haberse ordenado a partir de dos grandes conglomerados de partidarios. Uno, liderado por el Partido de los Trabajadores (PT), con sus satélites: Partido Socialista (PSB), Partido Comunista (PCB), Partido Republicano (PRB) y Partido Liberal (PL). Y otro, comandado por el Partido Socialdemócrata Brasileño (PSDB) y su principal aliado, el Partido del Frente Liberal (PFL) (Echegaray, 2006: 28-29).

Sin duda, el hecho de tener la figura de segunda vuelta para las elecciones presidenciales favorece esta estructuración bimodal. Esta suerte de bipartidismo se convierte en una estructura muy heterogénea en los procesos locales y en los comicios legislativos. Sin embargo, en las elecciones del 2010 el Partido Verde logró en la primera vuelta el 19% de los votos. Con esta fuerza el mecanismo de la segunda vuelta permite incorporar una parte importante de la agenda, a pesar de que en este caso los verdes en Brasil —que eran cercanos al PT, pues su candidata, Marina Silva, incluso había formado parte del gabinete de Lula—, se pronunciaron por dejar en libertad a sus votantes y no marcar una línea de voto.

Resta una pregunta: ¿por qué no se ha logrado formar una gran coalición de fuerzas progresistas entre el PSDB y el PT? La respuesta es que lo impide la misma lógica de la competencia partidista. En ese sentido, a pesar de que pueda haber consensos entre estos dos grandes partidos no han formado

parte, ni uno ni otro, de la coalición gobernante, sino que han estado en competencia, es decir, han jugado a ser el partido gobernante o el partido de oposición.

Una de las discusiones en el debate brasileño sobre los avances del sistema político tiene que ver con el manejo de los intereses oligárquicos o de los mecanismos corporativos y clientelares que la misma estructura de incentivos políticos propicia y que ha tenido expresiones importantes de corrupción. Así, mientras que por una parte se afirma que la victoria de Lula, sobre todo en su reelección de 2006, representó un debilitamiento financiero de las oligarquías y de la derecha tradicional, al mismo tiempo obtuvo un voto retrospectivo de carácter económico, antes que un voto propiamente ideológico (Echegaray, 2006). Por otra parte, se plantea que la crisis de corrupción por la compra de votos y sobornos a los legisladores conocida como *“el mensalão”*, que consistía en el apoyo a las leyes que impulsa el poder Ejecutivo a cambio de incentivos económicos, como se dio en el Senado, no le afectó a Lula para lograr su reelección. Este caso fue un escándalo en donde se vieron comprometidos importantes funcionarios del gobierno y dirigentes del PT y obligó a Lula a hacer cambios en el gabinete (Nogueira, 2010).

¿En qué consiste específicamente el presidencialismo de coalición en Brasil? Esta pregunta nos lleva a ver cómo está organizado el proceso de toma de decisiones públicas. En uno de los recuentos sobre lo que han sido los estudios legislativos en Brasil, una tradición que apenas se inicia en México, se establece que en el mundo de las decisiones importan mucho más las reglas del proceso decisorio que las propiamente electorales; quizá por ello en Brasil no haya habido reformas electorales importantes en los últimos años, a pesar de que existe una amplia agenda de propuestas. Este es otro punto de diferencia entre las democracias de México y Brasil: en el primer caso la transición se hizo básicamente cambiando las reglas electorales, y a causa de estas reformas se ha instalado una tra-

dición de ciclos recurrentes de elecciones-conflicto-reforma, mientras que en Brasil el proceso de transición tuvo como pieza fundamental una nueva constitución que estableció de forma amplia y consensada las reglas del juego y las instituciones.

En la Constitución de 1988 se “adoptó un modelo diferente de presidencialismo, reforzando los poderes legislativos de la presidencia y centralizando el proceso decisorio en el Legislativo” (Figueiredo y Limongi, 2011). Las características del sistema político en Brasil nos llevan a ver de qué forma este caso es diferente de México y de Argentina.²⁰

En el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo el caso de Brasil, con su presidencialismo de coalición, el caso de México, con sus reformas pendientes y el de Argentina, con su inestabilidad institucional, son expresiones que nos han ayudado a ubicar los términos de referencia de tres democracias diferentes.²¹ La pregunta que hacemos es: ¿qué

²⁰ “En otras palabras, el tripié institucional sobre el cual insisten los trabajos comparativos –sistema electoral, forma de gobierno y federalismo– no es suficiente para derivar todas las características de los sistemas políticos democráticos. Los poderes legislativos del presidente y la distribución de derechos legislativos dentro del congreso a favor de los líderes partidarios hacen el proceso decisorio altamente centralizado. Esta maquinaria institucional se sobrepone y neutraliza las tendencias normalmente atribuidas al presidencialismo. En lo esencial, la distancia entre el sistema político brasileño y los regímenes parlamentarios es muy pequeña” (Figueiredo y Limongi, 2011: 30).

²¹ Hay un punto de enfoque que es necesario indicar: no se trata de hacer simples deducciones de una serie de reglas para ver sus efectos; en los debates del neoinstitucionalismo suele establecerse una ruta que identifica el tipo de régimen (presidencialismo, semipresidencialismo, parlamentarismo), el tipo de sistema de representación (de mayoría o de representación proporcional o mixto) y el sistema electoral de candidaturas (listas abiertas o cerradas) y a partir de ese conjunto de reglas del juego se establecen leyes o regularidades que se repiten y con las cuales se analizan comparativamente los sistemas políticos. Se trata más bien de ser más modestos y ver que a lo más que se podrá llegar será a establecer mecanismos, como indican Figueiredo y Limongi.

tipo de mecanismos hacen posible que el presidente en Brasil tenga un récord de triunfos legislativos tan alto? Veamos cuál es la estructura que está detrás de este sistema:

En el actual periodo de la democracia brasileña el proceso decisorio se caracteriza por un alto grado de delegación del congreso en el poder Ejecutivo y, dentro del congreso, en los líderes partidarios. Las reglas constitucionales que regulan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo conceden al primero extensos poderes. El presidente tiene exclusividad de iniciativa para la introducción de legislación en tres áreas fundamentales: administrativa, presupuestaria y fiscal; puede pedir urgencia para las leyes que presenta, garantizándoles prioridad en la definición de la pauta de los trabajos legislativos; posee, además, autoridad delegada de decreto y, más importante, autoridad para editar decretos con fuerza de ley y vigencia inmediata, mediante medidas provisionales (Figueiredo y Limongi, 2011: 31).

En México el presidente presenta el presupuesto y el plan de recaudación, así como las leyes de ingreso y de gasto, pero el Congreso puede modificarlas. Salvo en materia presupuestal, no tiene exclusividad legislativa en áreas específicas, ni preferencia. Es un Ejecutivo mucho más débil, sobre todo desde que se iniciaron los gobiernos divididos. En el viejo régimen del PRI, sin embargo, el presidente tenía mayoría en el Congreso y con ese mecanismo legislaba sin mayores problemas, porque era un presidente que también era el jefe del poder Legislativo. En Brasil la tasa de éxito aumentó de forma importante a partir de las reglas que estableció la Constitución de 1988; se calcula que en el periodo democrático anterior, el que se inicia en 1946, los presidentes tenían un índice de aprobación del 29.5%, en cambio en la actualidad es de 75.8% (Figueiredo y Limongi, 2011: 32).²²

²² Como parte del debate entre parlamentarismo y presidencialismo

El caso de Brasil muestra que el supuesto de partidos políticos débiles o fragmentados no se cumple, al menos al interior del poder Legislativo. Si el presidente controla la agenda legislativa lo hace porque tiene un soporte político. Si hablamos de presidencialismo con un sistema multipartidista, la pieza necesaria para asegurar un nivel importante de gobernabilidad es una coalición política. Esta alianza es lo que hace posible equiparar el presidencialismo al parlamentarismo:

el apoyo político al gobierno se obtiene de manera similar a la observada en sistemas parlamentaristas con gobiernos multipartidarios. De la misma forma, los primeros ministros, el presidente brasileño “forma gobierno”, esto es, distribuye a los partidos políticos puestos en el gabinete a cambio de su apoyo legislativo. Los partidos que reciben puestos ministeriales pasan a formar parte del gobierno y por eso apoyan sus propuestas (Figueiredo y Limongi, 2011: 32).

El trabajo de estos autores llega a la conclusión de que no existen “obstáculos institucionales” para sacar adelante la acción del Ejecutivo, lo cual no quiere decir que no existan dificultades para formar las mayorías. Por otra parte, los temas

George Tsebelis establece que en el primero es el gobierno el que controla la agenda, mientras que en el segundo es el Congreso. Sin embargo, como señalan Figueiredo y Limongi, este presupuesto se contradice con la realidad en América Latina, porque el Ejecutivo es el que lleva la agenda, por lo menos de forma muy evidente en Brasil. En el caso mexicano la tasa de aprobación del Ejecutivo es elevada, con la salvedad de que habría que revisar la importancia de los proyectos, es decir, la agenda cualitativa, que es donde se han atorado los principales proyectos de cambio institucional. En Argentina, con el presidencialismo decisionista y los gobiernos de mayoría, que concentran decisiones y amplios poderes, como veremos en el caso de Menem y Kirchner, la agenda legislativa sin duda se controla desde el Ejecutivo. Así que el caso de Estados Unidos, en donde el Congreso controla la agenda, o buena parte de ella, parece ser una excepción a la regla que establece George Tsebelis.

más delicados pueden tener cierta dificultad en pasar por la agenda legislativa (las pensiones o lo fiscal), sin embargo, los problemas son de tipo político, no de diseño institucional.²³

Al comparar el caso brasileño con el mexicano encontramos varios problemas: el diseño institucional, que funciona como si hubiera un régimen de partido dominante o mayoritario, además de los problemas propiamente políticos, es decir, la lógica de regreso al poder del viejo partido dominante, que se combina con una estrategia de la izquierda que, desde el conflicto electoral de 2006, decidió polarizar su postura y se salió del foco de influencia legislativa, lo cual ha complicado la formación de coaliciones estables.

Argentina, un presidencialismo por decreto

¿Desde dónde comenzar a ver esta democracia, uno de cuyos máximos logros es que no se ha roto, pues ha permanecido de forma ininterrumpida electoralmente desde 1983? El inicio tiene que ver con los rasgos políticos que han marcado a ese país en las últimas casi tres décadas, en las que han habido ciclos, crisis y renunciaciones presidenciales, y donde sólo dos presidentes han concluido su periodo constitucional (Menem y Kirchner). En Argentina se ha transformado la política, se ha fragmentado la representación y se ha desinstitucionalizado el sistema de partidos políticos.

El país ha tenido momentos muy complicados. Las crisis

²³ Las coaliciones brasileñas han tenido diferente conformación en el conjunto de partidos que las integran, además del partido del presidente en turno. Su duración ha variado: desde la que más ha durado con Cardoso, 38 meses, desde el inicio de 1999 hasta mediados de 2002, y que tuvo un porcentaje de curules en la cámara de Diputados que llegó a 73.8%, hasta una del gobierno de Lula que duró dos meses y tuvo el 58.2% de la Cámara. En este sentido, Cardoso conformó cuatro coaliciones y Lula hasta 2007 conformó cinco (Figueiredo y Limongi, 2011).

económicas, a finales de los años ochenta y al inicio del siglo XXI, han obligado a los actores a establecer pactos políticos, a cerrar y abrir ciclos y a generar una suerte de presidencialismo de emergencia, que ha tenido diferentes denominaciones, como democracia decisionista (Hugo Quiroga) o liderazgos de popularidad (Isidoro Cheresky).²⁴

Nos encontramos con una democracia que abrió expectativas y planteó preguntas sobre su consistencia o su consolidación. Resulta interesante constatar que prácticamente ningún autor de los que consultamos se refiere a términos como *consolidación* o *normalidad* para entender la democracia argentina. El inicio de la transición democrática con Raúl Alfonsín fue muy complicado. Varias piezas formaron este complejo despegue democrático en Argentina: por una parte, se dio el procesamiento del régimen militar y la “guerra sucia”, para lo cual se crearon una comisión de investigación y, posteriormente, dos leyes. Alfonsín enfrentó permanentemente presiones y amenazas de los militares. Hubo una resistencia activa y varios intentos de levantamiento, entre los que estuvo el de los “carapintadas”. La tensión que se generó llevó primero a la Ley de Punto Final, que juzgaba las violaciones a los derechos humanos durante el régimen militar anterior. Posteriormente, la crítica situación llevó a Alfonsín a una

²⁴ “En 1983, la apertura democrática generó la expectativa de que medio siglo de inestabilidad institucional podría, al fin, ser superado. La primera derrota electoral del peronismo en elecciones limpias, y su aceptación de la derrota, manifestaban la creación embrionaria de un sistema de partidos en el que cada actor relevante aceptaba la victoria del otro sin impugnar la legitimidad del régimen. En 1989 tendría lugar la primera alternancia democrática de gobierno desde 1916, lo que hizo suponer que la democracia estaba efectivamente consolidada [...] El periodo que transcurre entre 1983, con la reinstauración de la democracia, y 2001, con el colapso fiscal del Estado y la rotación de cinco presidentes en menos de dos meses, presenta continuidades y rupturas respecto del pasado argentino reciente” (Malamud, 2002: 1).

suerte de negociación que tomó forma en la Ley de Obediencia Debida, en donde se estableció que las violaciones a los derechos humanos no tenían que ser castigadas porque se había actuado bajo el criterio de obediencia a los superiores.

Por otra parte, el panorama económico fue muy complicado. En el contexto de la crisis de la deuda y de las dinámicas inflacionarias Argentina, al igual que México y Brasil y otros países en América Latina, se vieron ante la necesidad de establecer planes contra la inflación; Alfonsín implementó el Plan Austral de 1985 (entre otras cosas se estableció un control de precios y se le quitaron tres ceros a la moneda), un programa para estabilizar la moneda y bajar la inflación. Se logró controlar la inflación y el partido del presidente, la Unión Cívica Radical, pudo ganar las elecciones. Sin embargo, unos años después regresó la inflación. En 1989 los radicales perdieron la presidencia y llegaron al poder los peronistas con Carlos Menem. Alfonsín tuvo que adelantar la toma de posesión del nuevo gobierno porque había siete meses entre las elecciones y el inicio del nuevo periodo.

Con este cambio de gobierno se generan modificaciones importantes en la política y en la economía de Argentina. En la vía política se dio el famoso Pacto de los Olivos, que se puede considerar una reforma política que ajustó el régimen a la dinámica democrática y representó uno de los momentos de consenso en la clase política entre los dos principales actores, radicales y justicialistas, entre Menem y Alfonsín. El acuerdo consistió en establecer una sola reelección y acortar el periodo presidencial de seis a cuatro años. Las otras partes del acuerdo contenían una serie de cambios específicos sobre el funcionamiento del régimen político.²⁵

²⁵ La creación de un cargo de jefe de Gabinete de Ministros que podía ser censurado por el parlamento, la institución de un Consejo de la Magistratura para la selección de los jueces, un tercer senador nacional para la minoría por cada distrito, el establecimiento del *ballottage* y la supresión

En cuanto al modelo económico Menem instrumentó las reformas que liberalizaron, privatizaron y pusieron en marcha un nuevo plan, que consistió en establecer una convertibilidad que fijó la paridad entre peso y dólar. Tras varios meses de intentos de política económica, con ensayos, errores y aciertos, se logró empezar a frenar el proceso inflacionario; también vino una reactivación del crédito y un aumento en el consumo interno y el producto (Castiglioni, 1996: 5). Con un discurso muy pragmático Menem logró respaldos importantes en el proceso, porque hizo grandes concesiones en el reacomodo de la privatización, un poco como lo que hizo Salinas de Gortari en México en esos años, pero con un sistema que todavía no transitaba a la democracia. Menem se reconcilió por completo con los militares, logró el apoyo de los líderes sindicales y tuvo acercamientos con el sector empresarial. Resulta relevante destacar lo siguiente:

las concesiones hechas a los grupos de empresarios locales, permitiendo su participación privilegiada en las privatizaciones, las compensaciones ofrecidas a los sindicatos y a gobiernos provinciales controlados por el peronismo o por potenciales aliados que involucraron esas mismas privatizaciones, y el tratamiento del régimen de las obras sociales y del déficit público de esas provincias (14 de las 23 provincias eran gobernadas por el peronismo entre 1991 y 1995, más cinco aliados) (Novaro, 2001: 55).

En México tuvimos una situación similar de concesiones y privilegios durante el sexenio salinista con el proceso de privatización.²⁶

del colegio electoral para la elección presidencial, la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, la autonomía de la capital federal y la elección directa de sus autoridades, así como el compromiso de que tres de los jueces de la Corte Suprema alineados con el gobierno serían reemplazados por magistrados independientes (Novaro, 2001: 65).

²⁶ Andrés Manuel López Obrador, el candidato de la izquierda mexicana-

Tal vez uno de los temas centrales del sistema político argentino sea la forma de gobierno tanto de Menem como de Kirchner. Los presidentes logran construir coaliciones mayoritarias, a veces tienen la mayoría, otras no, pero lo importante es que existe una gran fragmentación política en el Congreso, por lo que podrían denominarse periodos de gobiernos divididos. Sin embargo, habría que poner el acento en que no se logra conformar un bloque opositor sólido, y este fenómeno fue incrementándose a medida que el sistema de partidos se fragmentaba, con varias expresiones en cada una de las dos grandes fuerzas políticas de Argentina, peronistas y radicales, para pasar de un sistema de dos fuerzas y otras pequeñas expresiones a otro de rupturas y alta dispersión, un multipartidismo con rasgos de desinstitucionalización. En este sentido, el método de gobierno cobra visibilidad a través de los decretos de necesidad y urgencia.²⁷

Gobernar mediante decretos de necesidad y urgencia es una característica definitoria del presidencialismo argentino de las últimas dos décadas. La consolidación de la dinámica electoral como una vía que no ha sido interrumpida se considera un logro democrático, sobre todo en un país en donde llama la atención este largo periodo de tiempo sin interrupciones militares. Sin embargo, la democracia en Argentina está lejos de tener una consistencia institucional más sólida, como ahora afirman que sucede en Brasil. Su déficit institucional la ubica lejos de “una democracia republicana, por la

na en 2006, ha documentado cómo se dio la privatización, quiénes fueron los ganadores y cuál fue el resultado de esta operación; véase López Obrador, 2010.

²⁷ “El recurso de los decretos le permitieron al Ejecutivo desplazar al Congreso, saltando los trabajosos trámites parlamentarios, las circunstanciales objeciones del propio bloque justicialista y las más costosas negociaciones con los grupos aliados de centro derecha, en particular con los partidos provinciales [...] más del 70% del programa económico se fue construyendo sobre la base de decretos” (Castiglioni, 1996: 4).

debilidad de los contextos deliberativos, por el escaso respeto a la división de poderes, por la inconsistencia del control en las decisiones políticas” (Quiroga, 2010: 69).

En este sentido, podemos preguntarnos cómo está conformada la estructura de decisiones en Argentina. Este sistema se ha caracterizado como una suerte de “decisionismo democrático”, como la forma de ejercer el poder y cuyo perfil es concentrar facultades, emitir decretos, alargar las condiciones de emergencia y hacerlo en tiempos de normalidad. Las decisiones basadas de forma exclusiva en la voluntad presidencial encuentran un marco legal de legitimidad en las denominadas decisiones de emergencia, que generalmente se dan en momentos de crisis.

El problema, en esta segunda instancia, es el uso abusivo de los poderes excepcionales cuando se los traslada a las épocas de normalidad, convirtiendo a la emergencia en una práctica permanente [...] la democracia se ha convertido desde 1989 en un gobierno de ejecutivos concentrados, que le incorpora poderes incontrolados al presidencialismo (Quiroga, 2006: 89).

La segunda presidencia de Menem se dio en un contexto de dificultades económicas y, de nueva cuenta, se volvió a articular una oposición al peronismo que creció de forma importante. La Unión Cívica Radical y un aglomerado plural de varios grupos y sectores denominado Frepaso (Frente País Solidario) lograron reposicionarse y en 1997 formaron una alianza, que dos años después los llevó a ganar la presidencia de la república en un contexto en donde se acumulaban dificultades económicas y políticas.²⁸

²⁸ “Inestabilidad de los flujos de inversión extranjera (originada tanto en factores internacionales como en la desconfianza respecto a la solidez de la economía argentina y la capacidad de repago de la deuda), débil crecimiento de las exportaciones, ciclos recesivos pronunciados, altos índices

La llegada de la alianza a la presidencia con Fernando de la Rúa y su vicepresidente del Frepaso, Carlos “Chacho” Álvarez, que unos meses después de haber iniciado el gobierno se vio obligado a renunciar por un escándalo de corrupción en el Senado, que se originó en la compra de votos para sacar adelante una reforma laboral y también en ciertas diferencias con el presidente, duró muy poco. Uno de los muchos conflictos que tuvo que enfrentar De la Rúa fue la mayoría opositora del peronismo en el Senado. La fragmentación de la alianza, las tensiones de un gobierno dividido, la agudización de la crisis económica y el progresivo aislamiento en el que entró la presidencia llevaron a un escenario que terminó por derrumbar el gobierno. Así, se creó la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, que sólo gobernó entre 1999 y 2001.

Una explicación de la crisis de 2001, que fue el factor que disparó el inicio de otro ciclo político con el presidente Kirchner en 2003, es la siguiente:

La percepción generalizada de un Estado a la deriva –la crisis de gobernabilidad, y en particular, de liderazgo– motorizó el desenlace. La negativa del Fondo Monetario Internacional (FMI) a adelantar un desembolso de \$1,600 millones (de dólares) que hubiera dado un respiro al gobierno, llevó al entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo a imponer estrictos límites a los retiros bancarios y a la circulación de efectivo en un intento por frenar la fuga de capitales del sistema financiero. Las consecuencias devastadoras del denominado “corralito” financiero sobre los ahorros de las clases medias y sobre los sectores empobreci-

de pobreza y de desocupación (que no bajaban del 14% de 1995), fuertes tensiones entre la nación y las provincias en torno a la distribución de los recursos de coparticipación, el manejo del déficit y el endeudamiento, dificultades del gobierno nacional para contar con mayorías estables en el Congreso” (Novaro, 2001: 78).

dos dependientes de la economía informal, fueron inmediatas [...] El 20 de diciembre el presidente De la Rúa renunció. A pesar de la debacle económica, la crisis social e institucional y la sucesión de cinco presidentes en menos de dos meses, las instituciones de la democracia sobrevivieron (De Riz, 2007: 4-5).

El movimiento social de repulsa contra el gobierno, que dejó un saldo trágico, más las protestas de desempleados y piqueteros y la desconfianza generalizada en la política, los partidos y los funcionarios de todos los niveles, llevaron a lanzar la famosa consigna: “Que se vayan todos”. Es en este contexto que llega Néstor Kirchner con una escasa popularidad y con la necesidad de actos espectaculares para recuperar un mínimo de legitimidad.

De nueva cuenta se acomodaron las condiciones y Argentina empezó a registrar desde 2002 elevadas tasas de crecimiento de la economía, lo cual llevó a un incremento del empleo y a políticas para reducir la pobreza; Kirchner fue el presidente hábil e inesperado que empezó a recuperar la gobernabilidad del país.

Sus primeras decisiones poniendo límites a la corporación militar y tomando iniciativas en el campo de los derechos humanos que llevaron a revisar amnistías y perdones (se dio marcha atrás a las leyes de Obediencia Debida y Punto Final) [...] sorprendieron por su audacia y fueron el inicio de su popularidad. En el plano de la política económica su acción no fue menos intrépida, pues impulsó una restructuración de la deuda pública con quitas al valor de los bonos renegociados del orden del 65%, sacando al país de la cesación de pagos y el consiguiente aislamiento internacional (Cheresky, 2009: 21-22).

De nueva cuenta, Argentina volvió a salir de la crisis, pero no logró salir de su condición de cierta excepcionalidad política, de los ciclos recurrentes que le imprimen a su vida

política una alta volatilidad; cuando las condiciones dejan de ser favorables y los vientos empiezan a soplar en contra se regresa a situaciones de mucha vulnerabilidad, y permanece lo imprevisible de su democracia, que no se rompe pero que tampoco logra salir de estos ciclos para establecer una mejor institucionalidad.

Como parte de las características de esta inestabilidad se han generado cambios en su sistema político que tienen que ver con una fragmentación en el cuadro de los partidos políticos que ha llevado a que las dos corrientes mayoritarias, radicales y peronistas, actores centrales durante los primeros gobiernos de la transición democrática, se hayan dividido hasta llegar a convertirse en una sopa de letras y de identidades. Esta situación ha llevado a hablar de “la política después de los partidos” y de los “liderazgos de popularidad”, dos fenómenos estudiados por el politólogo argentino Isidoro Cheresky.²⁹ Kirchner fue un “presidente accidental” o un presidente “inesperado” y se convirtió en un líder de popularidad. No sólo obtuvo altos índices de popularidad entre su débil llegada electoral y el triunfo de las elecciones intermedias en 2005, donde al final logró reparar el déficit de legitimidad con el que llegó a la presidencia; también desendeudó al país, revirtió la caída salarial y subió hasta 70% el salario real, hizo reformas de seguridad social e incrementó la obra pública más de cinco veces en infraestructura y vivienda, entre otros logros.³⁰

²⁹ “Líderes de popularidad son, entonces, en primer lugar, aquellos que están sostenidos en la opinión pública por una relación directa con ella, que han ganado elecciones o son competitivos en ellas y cuyo poder proviene, en consecuencia, de esa fuente decisiva en las sociedades democráticas. El personalismo político ha adquirido una nueva significación en el contexto de la crisis de representación” (Cheresky, 2006: 22).

³⁰ Levitsky y Murillo señalan que Néstor Kirchner, que murió de forma repentina en 2010, dejó en 2007 la presidencia como “el más popular presidente saliente de la historia moderna de Argentina. Luego de asumir sus

El presidencialismo por decreto en Argentina es uno de los principales ejes que explican el ejercicio del poder; así, por ejemplo, los dos presidentes fuertes que han gobernado el país y han constituido los ciclos más importantes de la vida política en las dos últimas décadas lo han hecho mediante el mecanismo de los decretos. Kirchner promulgó 232 decretos, lo que equivale a 4.3 por mes, un índice prácticamente idéntico al de Menem, de 4.4 decretos por mes, pero con la diferencia de que este último gobernó dos periodos (Levitsky y Murillo, 2009: 80).

Pero la buena fortuna no dura para siempre, y cuando empezaron las malas noticias llegó en 2007 la sucesión presidencial. Ahora la que compitió fue la esposa, Cristina Fernández de Kirchner, que ganó la presidencia pero tuvo dificultades para sacar adelante sus proyectos de reformas.

Hacia mediados de 2007, en vísperas de las elecciones presidenciales, el gobierno daba signos de debilitamiento. El foco de malestar apuntaba a hechos de corrupción que vulneraban la imagen ética del gobierno y sobre todo a un decisionismo que había sido aplaudido cuando contribuyó a mejorar las condiciones de vida y reducir drásticamente los índices de pobreza e indigencia, pero que comenzaba a ser resistido cuando desembocaba en un ejercicio arbitrario del poder (Cheresky, 2009: 24).

La decisión de Kirchner de no reelegirse y apoyar a su esposa fue vista como reelección de un gobierno, una especie de sucesión matrimonial, como escribió Liliana de Riz. Para otros, sin embargo, el matrimonio Kirchner puede abrir una

funciones en medio de las secuelas de la peor recesión ocurrida alguna vez en ese país, Kirchner presidió durante cuatro años de crecimiento basado en las exportaciones, fundado en un tipo de cambio competitivo [...] La economía creció un 9% por año entre 2003 y 2007 [...] El consumo privado aumentó 52% entre 2002 y 2007, y las tasas de desempleo y pobreza se redujeron a la mitad”.

suerte de poder dual, bicéfalo, una especie de división entre jefe de Estado y jefe de gobierno (Quiroga, 2010: 91). De cualquier forma, a pesar de que empezaban a generarse problemas económicos y un malestar por denuncias de corrupción, a Cristina Fernández le alcanzó la ola aprobatoria para saltar hacia un triunfo electoral. A pesar de haber perdido en las principales ciudades, Buenos Aires, Rosario y Córdoba, obtuvo el voto peronista duro de los territorios más rurales y de las ciudades más alejadas (Santiago del Estero, Salta, Formosa, Misiones). Con estas elecciones en 2007 quedó expuesto un nuevo esquema de representación cuyo perfil fue la fragmentación del viejo sistema de partidos.³¹ En 2007 hubo tres coaliciones y ganó la de Cristina Fernández y Julio Cobos, su compañero de fórmula, con casi el 45% de los votos, “el resultado más pobre para una elección presidencial desde la recuperación de la democracia en 1983, pero –a excepción de las elecciones irregulares de 2003– con la mayor ventaja registrada sobre la segunda fuerza política, encabezada por Elisa Carrió” (De Riz, 2007: 18).

El conflicto agropecuario que enfrentó la nueva presidencia argentina establece una serie de características importantes para analizar el comportamiento de la estructura de poder y la relación entre Ejecutivo y Legislativo. Con la promesa de establecer una mayor institucionalidad, el gobierno

³¹ Cuando se habla de fragmentación y de la transformación del viejo sistema de partidos políticos se puede ver el siguiente panorama: “La fragmentación fue el rasgo distintivo de las elecciones presidenciales celebradas en octubre de 2007. El partido justicialista concurrió dividido a las urnas, esta vez no en tres como lo hizo en 2003, sino en dos: el oficialista Frente para la Victoria (FPV) y el Frente Justicia, Unidad y Libertad (Frejuli). En la oposición volvieron a competir por la presidencia López Murphy (Recrear) en alianza con Propuesta Republicana (PRO) y Carrió (Coalición Cívica). La UCR llevó como candidatos a Roberto Lavagna [...] de filiación peronista, en coalición con sectores del peronismo no kirchnerista [...] Desapareció el viejo sistema de partidos políticos” (De Riz, 2007: 17).

de Cristina Fernández llegó de forma rápida a una de las más importantes confrontaciones desde que los Kirchner llegaron al gobierno, el famoso conflicto agrario.

El conflicto se suscitó a partir de una iniciativa del gobierno: la resolución administrativa 125 (una medida administrativa que facultó al gobierno a fijar las tasas de exportación). Por medio de esa decisión se incrementaban las retenciones para la soja y el girasol del 35 al 44.1% y 39.1%, respectivamente, y se reducían las retenciones al maíz y al trigo en un punto (Cheresky, 2009:45).

Esta modificación fiscal desató una movilización que creció y desembocó en un largo enfrentamiento que duró un poco más de cuatro meses.

A pesar de que se hicieron modificaciones para no afectar con el aumento fiscal a los pequeños y medianos productores, no se logró fraccionar el apoyo de estos sectores. La iniciativa, que se quiso manejar sin la intervención del Congreso, evolucionó hacia un proyecto de ley ajustado que logró pasar en el Congreso, 129 votos contra 122. El escaso margen presagiaba que la ratificación en el Senado sería complicada. Los diputados oficialistas y su coalición de aliados, que llegó a tener 255 integrantes, para diciembre de 2007 ya sólo contaba con 154 y en julio de 2008 sólo con 129; de igual forma los senadores, que llegaron a ser 77, para diciembre de 2007 bajaron a 47 y para julio de 2008 estaban en 38 (Cheresky, 2009:60). Por otra parte, la ratificación en el Senado fue sorpresiva porque se llegó a un empate y fue el vicepresidente, Julio Cobos, quien ejerció su voto de calidad y votó en contra de la iniciativa, lo cual llevó al gobierno a dejar sin efecto el incremento a las exportaciones agropecuarias. La presidenta se desacreditó en la opinión y su imagen positiva bajó de forma considerable, de más del 50% a cerca del 20%. En cambio, el Congreso se legitimó y subió su imagen positiva (De Riz, s.d.).

Este conflicto agropecuario modificó, por el resultado de esta votación, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. “El rechazo por el Senado de la resolución abrió a un nuevo escenario en el que el Congreso recuperó su papel como órgano independiente del gobierno y ámbito institucional de tratamiento de cuestiones impositivas” (De Riz, s.d.: 4). Sin embargo, la manipulación que se hace de la información del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) sobre el costo de la vida y los índices inflacionarios le han quitado confiabilidad a la información oficial (De Riz, 2007).

En las elecciones intermedias de 2009 el oficialismo perdió una parte importante de sus posiciones en el Congreso, pero como ya había sucedido antes con gobiernos divididos la fragmentación opositora no logró conformar una coalición estable. Esta situación dio por resultado un Congreso completamente fragmentado y un gobierno con amplios márgenes de maniobra.

Uno de los gobernadores argentinos caracterizó el sistema político con una metáfora en los siguientes términos:

las tres plagas de nuestro Egipto: federalismo débil, escasa independencia de poderes e hiperpresidencialismo. El federalismo débil consiste en que se toman todas las decisiones en Buenos Aires y eso es absolutamente injusto. La independencia de poderes es otra gran debilidad. Los proyectos llegan al Congreso sólo cuando tienen los votos suficientes para aprobarlos. El hiperpresidencialismo es otro problema. Es notable cómo han avanzado los países europeos a través de los estados parlamentarios. En cambio, con su sistema de presidencialismo fuerte, América Latina retrocedió (Hermes Binner citado en De Riz, s.d.).

En suma, Argentina se enfrenta a problemas de desarrollo: déficits institucionales, una ligera baja en el crecimiento económico –aunque logró recuperarse y crecer a niveles al-

tos después de la crisis de 2008–, información oficial poco creíble y aumento del gasto público, el cual enfrenta límites fiscales que han llevado al gobierno a tomar decisiones como la del cambio del presidente del Banco Central, en detrimento de la autonomía. De igual forma, el presidencialismo argentino muestra amplios márgenes para tomar decisiones y hacer reformas, como la que hizo la presidenta después de las elecciones de 2009, que generó un conflicto entre medios masivos y gobierno. Sin embargo, con el conflicto agrario se puso de manifiesto que el poder presidencial tiene límites y que pueden conformarse coaliciones antigubernamentales mayoritarias. El presidencialismo que gobierna por decretos es el principal impulsor de la agenda política, porque todo indica que no son los partidos los que definen las políticas públicas, sino el Ejecutivo.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha buscado hacer un análisis comparativo entre los sistemas económicos y políticos de México, Brasil y Argentina, con el fin de tratar de explicar por qué los sistemas democráticos de estos países tienen desarrollos distintos, unos con democracias más estables o con mayor apoyo ciudadano que otros.

En estos países la democracia se encuentra todavía distante de un escenario de consolidación y estabilidad y aún existe una gran desigualdad y problemas de representación. Sin embargo, en ciertos aspectos se ve un mejor escenario en Brasil que en México y Argentina.

Brasil logró promover un sistema de coalición estable en el cual existe un consenso sobre el rumbo de las políticas públicas y la aprobación de proyectos, con lo que se ha creado un marco de certidumbre y predictibilidad respecto al rumbo del país. Además, se realizaron políticas económicas en-

focadas a la estabilidad macroeconómica y al fortalecimiento de un mercado interno.

Esto ha generado una mayor aprobación ciudadana del gobierno, mejor percepción de la economía y de las privatizaciones y mejores expectativas respecto al futuro. Por el contrario, México y Argentina presentan un mayor descontento social respecto a diversos temas, como la limpieza de las elecciones, la capacidad del gobierno y la democracia.

La democracia en México ha estado caracterizada, a partir de la alternancia, por un gobierno dividido en el cual, a pesar de que ha existido una continuación en el modelo de desarrollo económico, ha disminuido la tasa de aprobación de propuestas, no existen los incentivos necesarios para la cooperación entre partidos y no se ha logrado la conformación de una mayoría que dé estabilidad al país.

Es también una realidad el crecimiento de la desigualdad, la pobreza, la inseguridad y la corrupción que, aunados al descontento y a la falta de consensos, han impedido que la democracia logre consolidarse.

En el caso de Argentina el gobierno se ha caracterizado por una constante inestabilidad, en parte provocada por crisis económicas y políticas, que ha desembocado en una serie de reformas de necesidad y urgencia que no permiten establecer un proyecto de mediano plazo. A pesar de esto, la democracia en Argentina puede diferenciarse del caso mexicano porque su presidencialismo tiene una mayor capacidad para tomar decisiones y hacer reformas.

En suma, en ninguno de estos tres países la democracia ha logrado consolidarse y estabilizarse por completo. Situaciones como un débil estado de derecho y de rendición de cuentas, modelos de desarrollo económico no adecuados, gobiernos divididos, desconfianza ciudadana y problemas sociales han provocado que la democracia siga en un estado de debilidad y provoque una insatisfacción entre sus ciudadanos.

La transición a la democracia y los múltiples mecanismos

que permitieron establecer regímenes democráticos en muchos países del mundo, dejando de lado regímenes autoritarios o dictatoriales, fue una preocupación que nos mantuvo ocupados y preocupados durante varios años. Hoy, sin duda, estamos en otro momento. Es la hora de ver los resultados de esos procesos, de analizar los proyectos de país, las políticas públicas y las capacidades del Estado para regular la vida pública y arbitrar la selva de intereses. Es el momento de ver el escenario de los males que nos aquejan, las inercias que se reproducen, las herencias que cada día surgen como nuevas.

Evidentemente una vertiente comparativa es aconsejable. Mirar lo que ha sucedido con las democracias en otros países también aporta un panorama más amplio para ver qué pasa con la crisis de la democracia en otros países.

Las democracias en México, Brasil y Argentina no están al borde de una ruptura institucional o de un resquebrajamiento social, pero sí se ubican a cierta distancia de un escenario de consolidación y calidad. Con matices y diversos grados de avance y retroceso, hay mejores cuentas y perspectivas en el caso de Brasil, y una situación más complicada en Argentina y México.

En estos tres países, con historias particulares, se celebra que en las últimas décadas no se haya generado un rompimiento del orden constitucional. El caso del golpe de Estado en Honduras y la condena generalizada llevan a pensar que se han estrechado considerablemente las posibilidades exitosas de un rompimiento del orden constitucional. Lo cual de ninguna forma quiere decir que no existan procesos de fuerte deterioro en la calidad democrática, o que la democracia genere mayor satisfacción entre la ciudadanía, como lo documentamos antes.

La continuidad institucional de las democracias con altos grados de insatisfacción muestra también las dificultades para generar las reformas y los cambios de agenda que se prometen en las campañas o que forman parte del discurso político

de “buenas intenciones” de los funcionarios. En esta perspectiva pueden establecerse matices y distinciones que apuntan hacia sistemas institucionales más eficientes o más complicados para sacar adelante acuerdos y reformas.

Brasil y su presidencialismo de coaliciones de gobierno es el que tiene más instrumentos para un mejor funcionamiento institucional y una relación más productiva entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Además del factor institucional puede considerarse el factor del liderazgo. Así, por ejemplo, en países con visibles liderazgos, como sucede hoy en Estados Unidos con el presidente Obama, resulta un esfuerzo titánico sacar adelante reformas importantes, como la de servicios médicos; en países con liderazgos mucho más pequeños y presidencias sin fuerza propia, que navegan entre alianzas e intereses, resulta mucho más complicado, casi imposible, llegar a las reformas de fondo. Argentina tiene el recurso de los decretos de necesidad y urgencia y México tiene un balance de alianzas con mucha volatilidad que a veces permite legislar proyectos, aunque dentro de un clima de alta incertidumbre.

En suma, la llegada a la democracia en estos países no se ha dado en las mejores condiciones, sino en el contexto de un modelo económico que ajusta de forma importante los márgenes de acción del Estado y sofoca a la sociedad. Tenemos democracias afectadas por los siguientes factores:

- Estrechos márgenes para desarrollar espacios más allá de los meramente electorales; se trata de democracias restringidas.
- Zonas muy densas de pobreza y desigualdad que generan ciudadanos con derechos disminuidos, es decir democracias con problemas de inclusión.
- Democracias en donde la igualdad y la cohesión social son tareas fundamentales, y que serán las batallas que se librarán en las próximas décadas.

- Democracias en donde el Estado ha disminuido sus capacidades regulatorias.³²
- Democracias en las que existe el problema que Norbert Lechner denominó debilitamiento del “Nosotros”, mecanismo colectivo indispensable en la construcción democrática (Aziz-Alonso, 2009).

¿Qué tipo de similitudes y diferencias pueden establecerse entre las democracias emergentes en países como México, Brasil y Argentina?

Brasil

- Un presidencialismo que se ha prestigiado en sus liderazgos (Cardoso y Lula). Un país que cambió sus reglas como punto de entrada de la transición con una nueva Constitución y pudo construir nuevos actores, partidos políticos que acompañaron el proceso democrático. Algunos investigadores denominan la de Brasil una “presidencia parlamentarizada”. El presidencialismo de coaliciones de gobierno le permite al ejecutivo definir la agenda del Congreso.
- Condiciones de malestar y desigualdad. Hasta antes de la crisis de 2008-2009, que ha resultado mucho menos agresiva y devastadora que en México, la política social del presidente Lula en su segundo periodo había logrado una disminución pequeña en la desigualdad del ingreso; se ha subido el salario mínimo (ya está en 485 reales), ha aumentado la creación de empleo formal y el crecimiento económico.
- Algunos de los rasgos del sistema político en Brasil muestran que las coaliciones de gobierno han logrado generar gobernabilidad, pero, al mismo tiempo, han provocado corrupción en el sistema. Por otra parte, existe una fuerte

³² Véase Fleury, 2004.

personalización de la política y de los liderazgos frente a partidos débiles.

- En algunos estudios puede leerse que existen problemas con la reglas electorales que generan desconfianza ciudadana y malestar. Por ejemplo, la propuesta de Marco Aurelio Nogueira, que ubica su análisis al inicio del segundo periodo de Lula (*Crisis y cambio en América Latina*, Cuadernos de Gobernabilidad 3, PNUD), establece la necesidad de hacer algunas reformas electorales; entre ellas propone crear listas cerradas para recuperar la disciplina de los candidatos respecto a los partidos, porque la lista abierta y la votación proporcional generan poca lealtad o fidelidad al partido. También propone un financiamiento público más amplio. En una reforma electoral reciente, de septiembre de 2008, sólo se hicieron cambios menores, como dejar sin regulación el Internet en las campañas o establecer un periodo de precampañas.
- Las reglas tienen que ser explicadas en el contexto; por ejemplo, en México las listas cerradas y el financiamiento público generan beneficios, pero también han propiciado problemas para elegir a los candidatos, porque de tanta disciplina los ciudadanos quedan completamente al margen de la elección. El exceso de gasto público ha propiciado malestar social, porque la fórmula de financiamiento, que había creado un sistema competitivo en un inicio, ha significado un costo muy oneroso para las condiciones del país y ha hecho de la democracia electoral mexicana un proceso muy costoso. El análisis de las reglas político-electorales no sirve si no se ubica en el conjunto del sistema político.
- Lula ha logrado establecer un gobierno con redistribución y estabilidad económica; la imagen internacional de Brasil ha incrementado su prestigio. Sin embargo, la disminución de la pobreza y la reducción de la desigualdad (el índice de Gini representó 0.637 en 2002 y 0.597 en 2005)

muestra que “tales cambios se dan a un ritmo muy distante del necesario para establecer una sociedad más equitativa, pues el punto de partida es muy desfavorable y las medidas políticas todavía muy tímidas. Datos epidemiológicos sobre condiciones de salud y enfermedad demuestran la persistencia de enormes desigualdades, así como también los datos sobre desempeño escolar” (Fleury, 2007)

Argentina

- Hay un presidencialismo que, a pesar de su falta de estabilidad, no ha llegado a romper la continuidad democrático-electoral. Si en algún país la democracia electoral es como una montaña rusa por las crisis económicas recurrentes, es en Argentina. Esto propicia que la inestabilidad sea una constante, a pesar de que no se derrumbe el régimen, como en otros tiempos.
- Se tienen condiciones de malestar e inestabilidad que generan problemas del siguiente tipo: empate social y vetos entre las fuerzas; crisis de legitimidad, como un desacuerdo entre los actores sobre las reglas de sucesión del poder; tensión permanente entre dos ideas de consolidación democrática o dos culturas políticas: como proyecto, por un lado, una democracia pluralista/competitiva, y por el otro, una democracia mayoritaria/plebiscitaria, dos culturas que están en permanente confrontación.
- Algunos autores mencionan que una parte del problema político argentino ha sido la falta de un partido de derecha o un tercer partido. En 2001-2002 hubo una crisis de representatividad; divorcio entre ciudadanía y representantes; alta volatilidad electoral, abstencionismo, voto anulado. La llegada de Kirchner resuelve temporalmente el déficit de legitimidad por una onda expansiva de crecimiento y reducción de la pobreza (la línea de pobreza pasó de 57% en mayo del 2002 a 27% en el segundo semestre de 2006; la

indigencia se redujo de 25% a 9% y el desempleo cayó de 24.5% a 8.7% (De Riz, 2007). La política de “reparación” postergó las reformas políticas de fondo y estableció un gobierno decisionista que concentró capacidades del Ejecutivo en “desmedro de otros poderes” (Cheresky, 2009: 23).

- En el último gobierno de Cristina Fernández se detuvo el ciclo de crecimiento económico, estalló el conflicto agrario y el oficialismo llegó dividido a las elecciones intermedias, las cuales perdió en 2009. Las reformas electorales que tocan el tema del financiamiento público y los mecanismos de selección de candidatos son temas de agenda que quedan por resolver. En este contexto se interpuso la polémica ley de medios (Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual) que generó otro conflicto importante. Se trata de una nueva ley de medios que supera la Ley de 1980 que hizo la dictadura; es una ley progresista que regula el espectro radioeléctrico, divide el espectro, impide la concentración y los monopolios, establece responsabilidades sociales, abre las concesiones, se pone al día en las nuevas tecnologías, permite nuevos jugadores y permite la entrada del sector social una ley que ni en México ni en Brasil se ha logrado legislar todavía.

México

- Un presidencialismo que se ha debilitado, que no tiene mayoría parlamentaria y cuenta con pocos instrumentos e incentivos para que la oposición colabore con el gobierno. El presidente define sólo una parte de la agenda del Congreso
- Las condiciones de malestar, desigualdad y crisis recurrentes acompañan un conjunto institucional defectuoso. Las coaliciones legislativas son frágiles y se mantienen en estado de gran volatilidad; los partidos son fuertes, pero poco eficaces, y también se genera una elevada corrupción.

- México tiene una larga experiencia en hacer reformas político-electorales; tenemos 30 años puliendo los instrumentos y siempre aparecen nuevos retos y problemas de gobernabilidad. La última reforma electoral, la de medios, que prohibió la compra de tiempos y estableció sólo el uso de tiempos de Estado para la política, ha tenido un proceso complicado de aplicación.
- La salida de la fase transitoria de la democracia ha sido conflictiva y no se ha logrado llegar a la construcción de un Estado democrático. La democracia mexicana inicial no está al borde de una ruptura, pero sí está muy lejos de una consolidación. Al parecer pueden convivir sin grandes problemas una vida electoral relativamente democrática con dinámicas de poder completamente autoritarias, con inercias crecientes de concentración de la riqueza y con una presencia de crimen organizado de dimensiones nunca antes vistas en el país. El escritor Juan Villoro ha empleado una metáfora que describe lo que pasó con nuestra democracia: “funcionó como un juguete chino. Demasiado pronto las piezas se zafaron. No tenemos refacciones ni garantía” (Villoro, 2009).

BIBLIOGRAFÍA

- Alba Vega, Carlos e Ilán Bizberg (coords.) (2004), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México.
- Anaya, Martha (2008), *1988: el año que calló el sistema*, México, Debate
- Aspiazu, Daniel y Martín Schorr (2010), “La difícil reversión de los legados del neoliberalismo”, *Nueva Sociedad*, 225, enero-febrero.
- Auyero, Javier (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- Aziz Nassif, Alberto (2005), “El foxismo: ¿una tradición conservadora?”, en Rennè de la Torre, Martha Eugenia García Ugarte y

- Juan Manuel Ramírez Sáiz (eds.) (2005), *Los rostros del conservadurismo mexicano*, México, CIESAS.
- Aziz Nassif, Alberto y Ernesto Isunza Vera (2007), “La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social”, *Foro Internacional*, XLVII: 4, octubre-diciembre.
- Aziz Nassif, Alberto y Jacqueline Peschard (coords.) (1992), *Las elecciones federales de 1991*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez (2005), *El Estado mexicano: herencia y cambios*, tomo 1, *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- (2009), *México, una democracia vulnerada*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- Benítez Manaut, Raúl (2009), “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, 220, marzo-abril, consultado en línea, www.nuso.org.
- Bensusán, Graciela (coord.) (2006), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-Xochimilco-Miguel Ángel Porrúa.
- Bizberg, Ilán (s.f.), “Trayectorias divergentes del modelo económico y social norteamericano y canadiense”, manuscrito.
- Bizberg, Ilán (2010), “Las democracias latinoamericanas; una tipología”, en Ilán Bizberg (ed.), *México en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis?*, México, El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer.
- Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (2009), *Una historia contemporánea de México*, tomo 3, *Las instituciones*, México, Océano-El Colegio de México.
- Blande, Svenja (2009), “México: una gran crisis sin (grandes) respuestas”, *Nueva Sociedad*, 224, noviembre-diciembre.
- Boschi, Renato (2009), “Estado desarrollista en Brasil: crisis, continuidad, incertidumbres”, ponencia.
- Boschi, Renato y Flavio Gaitán (s.f.), “Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina”, escrito presentado en el VI Encuentro de la Asociación Brasileña de Ciencia Política.

- Boschi, Renato y Flavio Gaitán (2009), “Legados, política y consenso desarrollista”, *Nueva Sociedad*, 224, noviembre-diciembre.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009), “El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica”, *Nueva Sociedad*, 221, mayo-junio.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski (1993), *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Harvard, Cambridge University Press.
- Bustos, Pablo (2002), “Volver a empezar, una vez más”, *Nueva Sociedad*, 179, mayo-junio.
- Calcagno, Alfredo y Eric Calcagno (2002), “El monstruo bicéfalo de la renta financiera”, *Nueva Sociedad*, 179, mayo-junio.
- Calderón, Fernando (2006), “Panorama electoral de América Latina: ¿qué remplaza al modelo neoliberal?”, *Nueva Sociedad*, edición especial, marzo.
- (2007), *Análisis político y escenarios posibles en América Latina. Conceptos, métodos y Observatorio Regional*, Buenos Aires, PNUD-Siglo XXI.
- (2008), “Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 96, diciembre.
- Calderón, Fernando (coord.) (2009), *Crisis y cambio en América Latina. Escenarios políticos prospectivos*, Buenos Aires, PNUD-Siglo XXI, Argentina.
- Casar, María Amparo (2010), “El equilibrio de poderes entre presidente y congreso”, en Gabriel L. Negretto (ed.), *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE.
- Castiglioni, Franco (1996), “Argentina. Política y economía en el menemismo”, *Nueva Sociedad*, 143, mayo-junio.
- Chasquetti, Daniel (2001), “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- Cheibub Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi (2000), “Con-

- stitutional change, legislative performance and institutional consolidation”, *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*.
- (2007), “Instituicoes políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira”, manuscrito.
- Cheresky, Isidoro (s.f.), “Argentina: mutación democrática y cuentas pendientes”, manuscrito.
- (2002), “Autoridad política debilitada y presencia ciudadana de rumbo incierto”, *Nueva Sociedad*, 179, mayo-junio.
- (2008), *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*, Buenos Aires, Flacso-Manantial.
- Cheresky, Isidoro (comp.) (2006), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- (comp.) (2009), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Buenos Aires, Homo Sapiens-Universidad de Buenos Aires-Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Cordera Campos, Rolando (2010), “La economía mexicana y sus desencantos”, *Metapolítica*, 14: 69, abril-junio.
- Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí Vanegas, “Viejos y nuevos paradigmas: el papel político de las ideas económicas en el cambio estructural en México (1982-1994)”, manuscrito en [www.economia.unam.mx/.../Rolando Cordera](http://www.economia.unam.mx/.../Rolando_Cordera).
- Cunill Grau, Nuria (2009), “El Mercado en el Estado”, *Nueva Sociedad*, 221, mayo-junio.
- Dawbor, Ladislau (2009), “La crisis no es sólo económica. Reflexiones globales y algunos apuntes sobre Brasil”, *Nueva Sociedad*, 224, noviembre-diciembre.
- De Riz, Liliana (s.f.), “Informe político-institucional”, PNUD, manuscrito.
- (1994), “Argentina. El enigma democrático”, *Nueva Sociedad*, 129, enero-febrero.
- (2007), “Argentina, una vez más en la encrucijada”, trabajo presentado en Madrid, 19-20 de noviembre.
- Domingo, Pilar (2006), “Calidad de la democracia, ciudadanía y construcción del estado de derecho”, en Paramio y Revilla, *Una*

- nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- Ecchegaray, Fabián (2002), "Razones para un optimismo politológico", *Nueva Sociedad*, 179, mayo-junio.
- (2006), "Elecciones en Brasil: hacia un sistema político moderno y secularizado", *Nueva Sociedad*, 206, noviembre-diciembre, consulta en línea, www.nuso.org.
- Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi (2011), "¿Qué instituciones políticas cuentan y para qué? Lecciones sobre los estudios legislativos en Brasil", en Adrián Gurza Lavalle (coord.), *El horizonte de la política. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*, México, CIESAS.
- Fleischer, David (2004), "Reforma política en Brasil: una historia sin fin", *América Latina Hoy*, 37, Universidad de Salamanca.
- Fleury, Sonia (2004), "Ciudadanía y desarrollo humano en Brasil", en Fernando Calderón (coord.), *Ciudadanía y desarrollo humano*, Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 1, Buenos Aires, PNUD-Siglo XXI.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2009), "El impacto de la crisis global en América Latina", *Nueva Sociedad*, 224, noviembre-diciembre.
- Gallegos-Díaz, Soledad (2010), "La República de la Soja", *El País*, 4 de abril.
- Grabendorff, Wolf (2010), "Brasil: de coloso regional a potencia global", *Nueva Sociedad*, 226, marzo-abril.
- Guerreiro, Gabriela (2009), "Camara aprova mudanza na reforma eleitoral mas mantém internt livre", *Folha on line*, consultado el 16 de septiembre de 2009.
- Haber, Stephan (2005), "Development Strategy or Endogenous Process? The industrialization of Latin America", ponencia, 30 de septiembre.
- Hall, Peter y David Soskice (2001), *Varieties of capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- Jusidman, Clara (2009), "Desigualdad y política social en México", *Nueva Sociedad*, 220, marzo-abril.

- Knoop, Joachim (2003), "El Brasil con Lula. ¿Más de lo mismo?", *Nueva Sociedad*, 187, septiembre-octubre.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2009), "Argentina: de Kirchner a Kirchner", *Journal of Democracy*, 1, julio.
- López Obrador, Andrés Manuel (2010), *La mafia que se adueñó de México... y el 2012*, México, Grijalbo Mondadori.
- Mainwaring, Scott (1995), "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", *Estudios Políticos*, nueva época, 88, abril-junio.
- Maira, Luis (2009), "¿Cómo afectará la crisis la integración regional?", *Nueva Sociedad*, 224, noviembre-diciembre.
- Malamud, Andrés (2002), "Gobernabilidad, gobernancia y reforma política en Argentina", texto presentado en el VII Congreso del CLAD, octubre.
- Marques-Pereira, Jaime y Bruno Théret (2004), "Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México", en Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg (coords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México.
- Mettenheim, V. Kurt (2001), "Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil" en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- Moreno-Brid, Juan Carlos (2009), "La economía mexicana frente a la crisis internacional", *Nueva Sociedad*, 220, marzo-abril.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Juan Ernesto Pardinas y Jaime Ros Bosch (2009), "Economic development and social policies in Mexico", *Economy and Society*, 38: 1, febrero.
- Nacif, Benito (2005), "¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México", en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *El Estado mexicano: herencia y cambios*, tomo 1, *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- Naím, Moisés (2009), "México, no; Brasil, sí", *El País*, 25 de octubre.
- Natanson, José (2008), "Las líneas de separación entre izquierda

- y derecha son otras, pero existen", entrevista a Fernando Henrique Cardoso, *Nueva Sociedad*, 217.
- Natanson, José (2009), *La nueva Izquierda*, Buenos Aires, Debate.
- Negretto L., Gabriel (ed.) (2010), *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE.
- Nogueira, Marco Aurelio (2006), "Brasil 2006: Elecciones para un futuro incierto", *Nueva Sociedad*, edición especial, marzo.
- (2010), "Corrupción en el Senado brasileño: síntoma de una crisis de larga duración", *Nueva Sociedad*, 225, enero-febrero.
- Novaro, Marcos (2001), "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)", en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- (2009), "Alternativas para estrategias de coalición de la centroizquierda", Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.
- Novick, Marta y Guillermo Pérez Sosto (coords.) (2008), *El Estado y la reconfiguración de la protección social*, Buenos Aires, Instituto Di Tella-Siglo XXI.
- O'Donnell, Guillermo (s.f.), "Estado y democracia: ¿cómo avanzar en la construcción institucional que requiere una democracia de ciudadanía?", en VVAA, "Estado, democracia y construcción de la ciudadanía en América Latina", seminario internacional, PNUD-CIDE-El Colegio de México.
- Palermo, Vicente (2004), "Brasil. El gobierno de Lula y el PT", *Nueva Sociedad*, 192, julio-agosto.
- Paramio, Ludolfo (2006), "Crisis de gobernabilidad y populismo", en *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- (2009), "El modelo europeo: ¿modelo económico o modelo social?", *Nueva Sociedad*, 221, mayo-junio.
- Paramio, Ludolfo y Marisam Revilla (eds.) (2006), *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- Perrotini Hernández, Ignacio (2010), "Un drama mexicano: estancamiento estabilizador", *Metapolítica*, 14: 69, abril-junio.

- Puyana, Alicia y José Romero (2009), *México. De la crisis de la deuda al estancamiento económico*, México, El Colegio de México.
- Quiroga, Hugo (2006), “La arquitectura del poder en un gobierno de la opinión pública”, en Isidoro Cheresky (comp.), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- (2010), “Las elecciones 2007 y un nuevo escenario poscrisis. Un balance sobre las elecciones y los desafíos del nuevo gobierno”, *Nueva Sociedad*, 226, marzo-abril.
- Rojas Aravena, Francisco (2009), “Siete efectos políticos de la crisis internacional en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 224, noviembre-diciembre.
- Salama, Pierre, “Argentina, Brasil y México frente a la crisis internacional”, disponible en orange.fr/pierre.salama/.../argentina_brasil_y_mexico_frente_a_la_crisis_internacional@sp.pdf.
- Sallum Jr., Brasilio (2008), “La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo”, *Nueva Sociedad*, 217, septiembre-octubre.
- Saravia, J.P. y G. dos Santos (2008), *O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?*, Porto Velho, Escola do Legislativo-Edufro-O poder do Povo.
- Sheahan, John (2002), “Alternative Models of capitalism in Latin America”, en Evelyn Huber (ed.), *Models of capitalism: lessons for Latin America*, Pennsylvania State University.
- Szwarcberg, Mariela (2010), “Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino”, *Nueva Sociedad*, 225, enero-febrero.
- The Economist*, “Brazil takes off”, 12 de noviembre de 2009.
- Théret, Bruno (2004), “Del principio federal a una tipología de las federaciones: algunas propuestas”, *Foro Internacional*, XLIV: 175, enero-marzo.
- Valenzuela, José C. (2010), “Economía mexicana: estancamiento y crisis”, *Metapolítica*, 14: 69, abril-junio.
- Vázquez, Federico (s.f.), “México-Brasil: mitos y realidades. Hacia una nueva visión para la cooperación”, artículos de análisis político Friedrich Ebert Stiftung, oficina México.

VVAA (2004), *Los intelectuales y el país de hoy. Treinta entrevistas sobre la Argentina en crisis*, Buenos Aires, La Nación.

VVAA (2004), “México frente a la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo”, septiembre.

VVAA (2006), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, PNUD-Universidade Federal de Minas Gerais.

Zovatto, Daniel (2006), “La reforma político electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias, 1978-2005”, en *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.

Entrevistas

Adrián Gurza Lavalle, Centro Brasileiro Análise Planejamento (Cebrap), São Paulo, 8 de junio de 2009.

Alexander Roig, Paula Canelo y Ana Castellani, Buenos Aires, 14 de abril de 2009.

Álvaro Comín, Cebrap, São Paulo, 9 de junio de 2009.

Argelina Figueiredo, Río de Janeiro, 12 de junio de 2009.

Eduardo Márquez, Cebrap, São Paulo, 8 de junio de 2009.

Fernando Limongi, Cebrap, São Paulo, 9 de junio de 2009.

Guillermo Pérez Sosto, Buenos Aires, 14 de abril de 2009.

Isidoro Cheresky, Hugo Quiroga y Osvaldo Iazzetta, Universidad de Buenos Aires, 13 de abril de 2009.

Liliana de Riz, Buenos Aires, 14 de abril de 2009.

Marcos Novaro, Buenos Aires, 15 de abril de 2009.

Renato Boschi, IUPERJ, Río de Janeiro, 10 de junio de 2009.

Sandra Gómez, Cebrap, São Paulo, 8 de junio de 2009.

V. EL PROBLEMA DEL TIPO DE CAMBIO
Y LA POSIBILIDAD DE REVERTIR LA
DESINDUSTRIALIZACIÓN.
UNA COMPARACIÓN ENTRE ARGENTINA,
BRASIL Y MÉXICO A LA LUZ DE UNA
CONCEPCIÓN ALTERNATIVA DE LA MONEDA
COMO INSTITUCIÓN SOCIAL¹

JAIME MARQUES-PEREIRA Y VÍCTOR SORIA MURILLO

Durante el curso de la década de los años 2000 la aceleración del crecimiento que ocurría en varios países de América Latina era vista como sustentable por la mayoría de los observadores. Los organismos internacionales, los expertos y la prensa libaban pronósticos optimistas. La expansión de la demanda mundial de bienes primarios parecía duradera, así como la estabilidad macroeconómica basada en un compromiso de rigor en la conducción de las políticas económicas. No obstante, el consenso no era total. Aun antes de que la crisis financiera de 2008 hiciera mucho más aleatoria toda previsión del contexto internacional este optimismo era cuestionado por un conjunto de análisis que señalaban el efecto desindustrializador de la apreciación del tipo de cambio, el

¹ Este trabajo prolonga, y en parte retoma, un estudio anterior de Jaime Marques-Pereira sobre la comparación sólo de Argentina y Brasil, publicado en francés en la *Revue de la Régulation*, núm. 11, 2012.

cual podía resultar del *boom* de la exportación de materias primas o de entradas de capital de cartera. Estos trabajos discutían el incremento en el costo del trabajo, relacionado con la apreciación del tipo de cambio, y apuntaban en consecuencia a la necesidad de una *policy mix* capaz de detenerlo de manera sustentable.

La discusión sobre el mantenimiento de un tipo de cambio efectivo real “estable y competitivo” se centra esencialmente hasta hoy en un análisis económico que plantea, por un lado, la cuestión de su coordinación con las políticas monetarias y presupuestarias y, por otro, aquella de los factores de competitividad sistémica. Más allá de la modelación de correlaciones macroeconómicas que intentan proveer a los tomadores de decisiones de la predictibilidad de sus efectos, una comprensión de los arbitrajes a los que se confrontan exige dar cuenta de sus retos distributivos. Abordamos esta cuestión tomando como premisa que las elecciones de política monetaria y cambiaria constituyen un campo político en el que se juega la evolución de los márgenes de maniobra de la acción gubernamental. Nuestro estudio analiza en esta perspectiva el régimen cambiario como variable de un agenciamiento del conflicto distributivo mediante los efectos de las políticas públicas en la formación de anticipaciones de los diversos tipos de ingreso. El análisis de esta acción gubernamental se fundamenta en una concepción institucional de la moneda.

Tal hipótesis propone, sobre la base de la teoría de la regulación, una comprensión de los regímenes monetarios y cambiarios que plantea sus efectos macroeconómicos como un resultado intencional (que puede revelarse erróneo) de un *gobierno de promesas de ingresos monetarios*. Tratamos de discernir cómo este gobierno se concreta mediante un encuadre institucional y cognitivo de la formación de anticipaciones, del cual resulta la interacción entre inversión, estructura financiera y competitividad. Esta proposición tiene como corolario el carácter central que reviste el arreglo de los intereses por la

política monetaria y cambiaria. Ésta debe considerarse, por lo tanto, esencialmente política, en oposición al paradigma de un control de la oferta de moneda que pretende asegurar su neutralidad con base en la independencia del banco central.

Estudiamos aquí cómo la dependencia del sendero de las configuraciones de tal arreglo en Argentina, Brasil y México marcan diferentes trayectorias de desarrollo posibles. Se indaga más precisamente en este marco de la historia la posibilidad y las condiciones de una transición hacia un nuevo modo de desarrollo que le daría nuevamente al mercado interno el papel de motor del crecimiento de largo plazo que antes tuvo, gracias a la política de industrialización por sustitución de importaciones aplicada durante medio siglo. Este análisis pretende más que nada esclarecer los procesos de emergencia de nuevas configuraciones institucionales, cuestión aquí planteada en continuidad a la problemática de la variedad de capitalismos, tal como la concibe la teoría de la regulación (Boyer, 2002). Tratamos de verificar si la herencia común de Brasil, Argentina y México, que los llevó a alcanzar niveles significativos de diversificación de la estructura industrial, lleva o no a que compartan todavía una posibilidad estructural de transitar a un tipo de capitalismo avanzado, en el contexto del cambio actual de la economía internacional que le da peso creciente a las llamadas economías “emergentes”.

El marco de la historia importa en la acción colectiva pero no conforma ninguna predestinación. Lo que interesa descifrar, por lo mismo, son los caminos posibles que llevarían a escapar a lo que puede considerarse una condición histórica de los capitalismos periféricos en oposición a los capitalismos avanzados, esto es, una reproducción de las desigualdades que impide que la acumulación del capital conforme un círculo virtuoso duradero entre aumento de salarios, empleo y ganancias. La comparación que aquí se propone entre los tres países interroga el peso que reviste dentro de la posibilidad misma de esta transición el legado

del conocido “patrón de desarrollo hacia adentro”, para retomar la expresión consagrada.

El presente trabajo se sitúa en la línea de uno anterior que caracterizó la importancia del modo político de coalición de los intereses en torno a las alternativas que se concibieron en Brasil y en México a partir de la década de los años setenta. En respuesta a la crisis de este patrón (Marques-Pereira y Théret, 2001), el primer país proyectó incrementar la competitividad de su industria basándose en una dinámica del mercado interno, extendiéndola con la formación de una unión aduanera esbozada con sus vecinos, al revés del segundo, que buscó promover un régimen de acumulación pautado por la subcontratación externa, lo cual condujo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Proseguir esta comparación en la década de los años 2000 y extenderla a Argentina sugiere nuevas enseñanzas en el marco de la discusión actual sobre variedad de capitalismos. Desde esta temática la especificidad institucional que explica los nuevos potenciales de desarrollo justificaría sólo considerar determinados países como economías emergentes, si de hecho quiere aludirse a la emergencia de una dinámica de cambios estructurales de la cual depende la transición a un capitalismo avanzado, tal como ocurrió en algunos países asiáticos.

La presente comparación nos lleva a destacar la dinámica particular de cambio institucional que se presencia en el caso brasileño. La necesidad de llegar a un compromiso entre grupos de intereses ha estructurado en este país la construcción del Estado-nación. Frente a la larga historia de la imposibilidad de esta construcción hasta hoy en Argentina, el hecho señala su importancia en tanto recurso político que condiciona una voluntad gubernamental de fomentar una transición del capitalismo periférico hacia algún tipo de capitalismo avanzado. En Brasil, volver a retomar esta voluntad remite a un cambio reciente que también prevaleció en Argentina: el imperativo de que el compromiso distributivo se extienda

ahora a las clases populares. A la luz de la historia del siglo xx, no puede descartarse *a priori* la hipótesis, que tal vez venga también un día a imponerse en México, de una pérdida de legitimidad del sistema político. El análisis que sigue muestra, por otro lado, que la posibilidad de dicha transición queda trabada en los tres países, ya sea por la dificultad para adoptar un “tipo de cambio efectivo real estable y competitivo” en los casos de México y Brasil, o por la dificultad para mantenerlo en el caso de Argentina. Más allá de estas diferencias, el presente estudio demuestra que el régimen de cambio reviste una importancia estratégica en tanto instrumento decisivo de una regulación monetaria de las promesas de ingreso de cada grupo de interés. Considerado un instrumento de repartición, se observa que el régimen de cambio es un dispositivo institucional central tanto de los cambios como de la inercia del agenciamiento de los intereses y, por lo tanto, de las posibles transformaciones futuras de la variedad de capitalismos en la poscrisis financiera mundial.²

² No tratamos aquí la posibilidad de consolidación en varios países de la región de un tipo de desarrollo del capitalismo basado en los recursos naturales, que podría caminar hacia un estado de capitalismo avanzado, como ocurrió en los países escandinavos, Canadá o Australia, posibilidad que puede indagarse con base en la experiencia de Chile, en tanto ésta conforma un tipo-ideal latinoamericano de capitalismo (Bizberg y Théret, 2012). En las economías de gran tamaño una especialización predominante en la exploración de los recursos naturales no puede por esencia llevar a una trayectoria de desarrollo capaz de revertir el subempleo de la población, que caracteriza un capitalismo periférico. La comparación aquí desarrollada entre México, Argentina y Brasil se basa en el análisis de la posibilidad de un patrón de desarrollo que lleva a un capitalismo que permite una integración creciente de la población activa al circuito de valorización del capital, lo que implica la hipótesis de que ésta se retroalimenta de la expansión del mercado interno en economías de gran tamaño poblacional como los tres países considerados. Siguiendo a Boyer (2012), la tarea que la temática de la variedad de capitalismos plantea hoy para la teoría de la regulación es sobre todo identificar las arquitecturas institucionales que permiten consolidar un régimen de acumulación es-

La metodología que nos lleva a este resultado se basa en una concepción institucional original de la moneda, la cual relaciona su función propiamente económica con aquella de naturaleza política y simbólica. El carácter activo de la moneda se coloca, así, como una cuestión de soberanía monetaria o, más precisamente, de ejercicio de soberanía política en materia monetaria. Este carácter es definido como expresión política de la nación en la enunciación, por medio de signos monetarios, del valor de los diversos tipos de ingresos. Dicho ejercicio plantea entonces, en la práctica de la acción gubernamental, el problema de promover un acuerdo social sobre la unidad de cuenta. Esta conceptualización de la moneda que ha propuesto Bruno Théret (2008) pone al día la interacción entre las formas funcionales contingentes que toman las propiedades de la moneda de ser a la vez un símbolo, una institución y un bien mercantil. La función económica propia de este último estado de existencia, que hace de la moneda un bien aceptado en intercambio de otros por su poder de compra generalizado, no puede desde luego ser puramente instrumental, como lo supone la mayor parte de las teorías económicas, ya que esta función no puede existir independientemente del hecho social total que constituye la moneda, en el sentido que Marcel Mauss le da a este concepto. La aplicación que hacemos del análisis macroeconómico de esta revisión teórica de la naturaleza de la moneda pone por delante el papel de las teorías económicas en la acción gubernamental, como referencial cognitivo de la formación

table, a partir del cual pueden detectarse los tipos nuevos de capitalismo susceptibles de emerger en el contexto de los grandes cambios que van a afectar la economía mundial como consecuencia de la crisis financiera global de 2008. Lo que nos parece más importante en términos analíticos entonces es caracterizar los procesos de cambio institucional posibles que pueden relacionarse con una dependencia del sendero del modo de regulación, focalizando la articulación entre sus diversos dispositivos institucionales.

de anticipaciones de las que surge una dinámica macroeconómica.

Se plantea la organización del texto en varias secciones. Se comienza por precisar en la primera sección el alcance de esta malla de análisis frente a la comprensión corriente de la amenaza de desindustrialización vinculada con el tipo de cambio. Se justifica, así, contar con un dispositivo teórico que caracteriza el papel de la elección de una política monetaria como vector de cambios institucionales que, a su vez, condicionan la competitividad del conjunto de la economía. Ésta es aquí considerada en su concepción keynesiano-marxista, que la relaciona con una dinámica intersectorial vinculada con la distribución (Pasinetti, 1981). Luego, se explicita la centralidad institucional del régimen monetario y cambiario en la interacción entre las tres formas funcionales de la moneda. En seguida, se compara sucesivamente la expresión nacional que cada forma toma en cada uno de los tres países. En la segunda sección del texto se pone en evidencia una inestabilidad genérica vigente en los tres países de la forma simbólica de la moneda. El hecho es inherente a una dificultad histórica de obtener un acuerdo social sobre una unidad de cuenta común a los diversos tipos de ingreso. Esta dificultad refleja y reproduce una tensión estructural, todavía prevalente, entre dos ideas de nación, la primera correspondiente a un modelo de desarrollo inicialmente volcado hacia los recursos naturales (y que se extiende a otras oportunidades rentísticas) y la segunda que busca asentarlos también en una industrialización retroalimentada por la demanda doméstica que ésta genera. Un modelo industrial-exportador que implica el mantenimiento de bajos salarios, que caracteriza a México, puede considerarse una nueva expresión del primer modelo. Esta oposición ha marcado las trayectorias económicas de los tres países en forma peculiar, más allá de que comparten una historia común de crisis crónicas del sistema de cuenta. La tercera sección pone en evidencia el marco diferencia-

do de esta historia en la función política actual de la moneda. Se muestra cómo la diferencia entre Argentina y Brasil —con una oscilación entre los dos modelos de nación en el primero y la búsqueda de su conciliación en el segundo— explica el hecho de que se haya recurrido a doctrinas monetarias opuestas durante la década de los años 2000 para fundar un gobierno de anticipaciones que hiciera posible, en los dos casos, un aumento del crecimiento por la redistribución, mediante políticas que han intervenido esencialmente en la demanda. Se describen las dinámicas macroeconómicas diferentes que llevaron a este resultado semejante: en Argentina, gracias a una política monetaria laxa asociada con el objetivo de mantener un tipo de cambio competitivo, y en Brasil al optarse, al revés, por una fuerte restricción monetaria que acentúa la apreciación de la moneda nacional pero genera al mismo tiempo márgenes de aumento del gasto público y de los salarios, así como la fuerte expansión del crédito empujada por los grandes bancos públicos que no habían sido privatizados, a diferencia de los otros dos países. La especificidad histórica de México, vinculada con el legado corporativista, explica la hegemonía absoluta, hasta ahora, de la doctrina monetarista en su forma más radical (no solamente en términos de baja inflación, sino también de una estricta ortodoxia fiscal) en coherencia con la integración a la economía estadounidense que identifica el desarrollo con el potencial exportador de bienes industriales. De este análisis surge un hecho estilizado mayor y común a los tres países: la necesidad política y económica de recurrir al endeudamiento público no se ha propuesto en ninguno de ellos, lo cual limita la inversión. La cuarta sección pone al día la manera en que este freno a la acumulación se instrumenta a través de la función propiamente económica de la moneda de constituir un bien mercantil como medio de pago de bienes, servicios y deudas. La preservación del valor en divisas (o su equivalente en moneda nacional) de estas últimas determina el valor de

los ingresos productivos, lo cual refleja los límites al financiamiento del capital productivo que, todos a la vez, determinan la competitividad. Se concluye que la interacción entre las formas funcionales de la moneda se anuda en el arbitraje entre los niveles de endeudamiento público y de la presión fiscal. Los arbitrajes que parecieron políticamente factibles han impedido, en el caso de México, todo cambio en los compromisos distributivos agenciados por las reformas liberales, mismas que los han limitado tanto en Argentina como en Brasil. La transición hacia un nuevo modo de desarrollo permanece, por lo tanto, igualmente trabada en estos dos países, de la misma forma que en México, por la preservación de los intereses de los grupos oligopólicos y de los acreedores de la deuda pública.

1. MÁS ALLÁ DEL TIPO DE CAMBIO COMPETITIVO:

EL PESO INTRÍNSECO DE LO POLÍTICO

EN UN RÉGIMEN MONETARIO Y CAMBIARIO

QUE CONDICIONA LA COMPETITIVIDAD

La mayor parte de los análisis reducen la importancia del papel del Estado sobre la competitividad industrial al paradigma de fallas del mercado. A esta visión se opone la teoría de la relación intersectorial entre las ganancias de productividad y las ganancias salariales, tal como la ha formalizado Pasinetti (1981). El análisis del régimen monetario y cambiario como campo social focal de la redefinición de un modo de regulación y, por lo tanto, de un régimen de acumulación, completa esta segunda visión de la competitividad al especificar sus implicaciones institucionales. Precisamos los logros y los límites del primer paradigma y, en seguida, el alcance de una concepción institucional de la moneda para enmarcar los determinantes societales de la competitividad.

*La centralidad de la política monetaria y de cambio
frente a las fallas del mercado*

El análisis de las fallas del mercado supone que la optimización de la asignación de recursos en función de las ventajas comparativas adquiridas está condicionada a la intervención del Estado en la reducción de las externalidades negativas. Este paradigma se orienta a dos tipos de análisis del reto del aumento de la competitividad en América Latina, ya sea que las fallas del mercado se consideren dentro del dominio de la innovación o bien en lo que concierne al tipo de cambio.

El primer tipo de análisis hace el pronóstico de que las ganancias de exportación en el sector primario no limitan el desarrollo del resto de la economía (la denominada enfermedad holandesa) si, por una parte, el Estado promueve las incitaciones a la innovación tecnológica y a la inversión en capital humano y, por otra, se dota de las capacidades presupuestarias que le permitan apoyar la resistencia a la volatilidad de precios de las *commodities* mediante un gasto público más fuerte cuando su baja induce una recesión. Este tipo de análisis, promovido por las organizaciones internacionales, conduce a criticar el alza procíclica del gasto público en la fase de expansión y la debilidad de las políticas de educación (más generalmente, las políticas de bienes públicos) observadas en Brasil y en Argentina (Cardoso y Holland, 2009). El Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado varios estudios acerca de las fallas del mercado que frenan las actividades de exportación en México, haciendo notar que en algunos casos las empresas generan externalidades positivas, como la difusión de conocimiento en el sector de exportación (Aragón, Fouquet y Campos, 2009); otros estudios de esa institución explican el bajo crecimiento industrial de los últimos 30 años en México apuntando a obstáculos por fallas tanto de mercado como de gobierno (Baz *et al.*, 2011; IADB, 2009).

Este enfoque le parece insuficiente a numerosos economistas que subrayan la centralidad macroeconómica del tipo de cambio. Un lugar notable en esta temática lo ha ocupado el análisis propuesto por Bresser-Pereira (2009), el cual preconiza un tipo de cambio competitivo como pilar de una estrategia denominada neodesarrollista, válida para los países con ingresos medios. En síntesis, en las economías fuertemente exportadoras de recursos naturales la enfermedad holandesa se materializa mediante un tipo de cambio que, si no es regulado, tiende a fijarse en función del equilibrio de largo plazo de la cuenta corriente sobre un nivel que grava la competitividad-precio de la producción industrial, aun cuando ésta utilice técnicas de punta. Esto constituye una falla del mercado cambiario, la cual debe reabsorberse por una política de tasa administrada que busque mantenerla al nivel del equilibrio de largo plazo de los intercambios industriales.

El crecimiento elevado de Argentina después de 2003 puede ciertamente asociarse con la adopción de tal política de cambio competitivo. Ésta ha sido teorizada como una verdadera política de desarrollo, a través de sus efectos esperados del crecimiento de la inversión en la producción de bienes de exportación, así como de bienes expuestos a la competencia extranjera, gracias a la baja del costo de trabajo en dólares y a la *ratio* más fuerte de empleo/producto que podrían resultar (Rapetti, 2005; Frenkel, 2005). El caso argentino, sin embargo, plantea numerosas interrogantes sobre los límites de un tipo de cambio alto para contrarrestar la desindustrialización. El paso de un excedente de comercio exterior con Brasil, que había prevalecido en la década de los años noventa, a un déficit creciente desde 2003, constituye un claro índice en vista de la progresión equivalente, en los dos países, del costo unitario del trabajo ponderado por el tipo de cambio bilateral. Este déficit sugiere que la desindustrialización en Argentina es más acentuada por el hecho de una muy larga y precoz liberalización iniciada en la década de los años setenta, la cual había he-

cho desaparecer trechos enteros del sector industrial (Salama, 2011). Este déficit con su principal socio comercial sería, entonces, tanto más inevitable con una tasa de crecimiento dos veces más elevada. La fuerte alza de la inflación en Argentina ha implicado, además, una reapreciación del tipo de cambio real efectivo que degrada la competitividad-precio.

Frenkel (2008) ha propuesto un modelo que precisa el efecto inflacionario de una política de tipo de cambio competitivo y concluye que, para neutralizarlo, es primordial su coordinación con una política fiscal para contrarrestar el alza de la demanda doméstica, debido a un límite en los márgenes de maniobra de la política monetaria. Se resalta que esta deducción es validada por el análisis de los canales de transmisión de las políticas monetarias restrictivas (por metas de inflación) adoptadas en Brasil y México (citando respectivamente a Barboza-Filho, 2006 y 2008 y a Galindo y Ros, 2008). En estos dos casos la baja de la inflación, posterior al aumento que siguió a las devaluaciones debidas a la crisis del tipo de cambio fijo, es atribuible, en términos econométricos, a la reapreciación del tipo de cambio flotante asociada con la entrada de capitales incitados por el alza de la tasa de interés. Además, la demanda doméstica no presenta sino una débil elasticidad en relación con esta última.

Otro estudio de Frenkel (con Rapetti, 2012: 50-51) relativiza, sin embargo, la importancia del tipo de cambio en relación con otros factores de pérdida de competitividad. La evaluación de su peso específico en el alza del costo unitario relativo del trabajo indica como primer factor una menor progresión relativa de la productividad en el caso de México.³

³ Este trabajo evalúa los factores de alza de los costos unitarios relativos de trabajo en divisas, en relación con la media de los PIB *per cápita* de cuatro países (Alemania, Estados Unidos, China y Brasil) en el periodo 2002-2010, los cuales se consideran *proxies* de la competitividad media requerida en sus respectivas áreas regionales.

En el caso de Brasil este factor estaría igualmente presente, pero a un nivel menor, y en el caso de Argentina no ha sido detectado. En el cuadro 1 puede observarse que el incremento medio anual de la productividad entre 1992-2000 y 2000-2008 fue mayor en Argentina, seguido de Brasil, pero México muestra las tasas medias de aumento de productividad más bajas (con datos de la Oficina Internacional del Trabajo). Durante la recesión de 2009 la pérdida de productividad fue más elevada en México que en Argentina y Brasil. En la recuperación de la tasa de productividad en 2010 México obtuvo la tasa más baja.

El cuadro 1 presenta también datos del Bureau of Labor Statistics de Estados Unidos sobre el índice del costo salarial en dólares por hora de trabajo, el cual entre 1996 y 2000 fue más alto en Brasil y Argentina que en México. En cambio, entre 2002 y 2005 en Argentina, con la revocación de la Ley de Convertibilidad que fijaba la paridad uno a uno del peso con el dólar y la adopción del objetivo de un tipo de cambio competitivo, el índice del costo salarial bajó de manera significativa; también en Brasil ese índice bajó entre 2001 y 2004, mientras que en México el índice comenzó a elevarse a partir de 2001. En el caso de Argentina y Brasil a partir de 2005 se observa una tendencia al aumento de dicho índice, que en los últimos años sobrepasa al de México. De todas maneras, el costo salarial en dólares por hora de trabajo es mucho más alto en Argentina y Brasil que en México, con excepción de los años 2002 a 2005. Entre 2006 y 2010 dicho costo alcanzó 9.46 dólares en Argentina, 7.95 dólares en Brasil y 6.09 dólares en México. Los datos muestran que México busca competir sobre la base de un costo salarial bajo, lo que inhibe el fortalecimiento del mercado interno y el apoyo al crecimiento del PIB que le corresponde. En el caso de Argentina, la inflación ha propiciado la apreciación del tipo de cambio real, que a su vez impacta el costo del trabajo. En México la inflación fue baja en la década de los años 2000, y la apreciación del tipo

Cuadro 1. Manufacturas. Costo salarial total por hora de trabajo en us dólares 1996-2010 y tasa media anual de la productividad del trabajo 1992-2010 de Argentina, Brasil y México

AÑO	COSTO SALARIAL TOTAL POR HORA DE TRABAJO EN US DÓLARES*			ÍNDICE DEL COSTO SALARIAL TOTAL × H.T. EN US DÓLARES 2000 = 100		
	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>
1996	7.32	7.15	3.05	91	164	65
1997	7.43	7.07	3.47	92	163	74
1998	7.87	6.75	3.57	98	155	76
1999	7.98	4.21	4.02	99	97	86
2000	8.05	4.35	4.70	100	100	100
2001	8.15	3.63	5.41	101	83	115
2002	2.98	3.08	5.59	37	71	119
2003	3.62	3.23	5.31	45	74	113
2004	4.47	3.82	5.26	56	88	112
2005	5.46	5.02	5.61	68	115	120
2006	6.58	5.99	5.88	82	138	125
2007	7.97	7.11	6.17	99	163	131
2008	9.96	8.44	6.47	124	194	138
2009	10.14	8.14	5.70	126	187	121
2010	12.66	10.08	6.23	157	232	133
<i>Periodo</i>	<i>Productividad del trabajo**</i>					
1992-2000	2.3	1.9	1.1			
2000-2008	1.9	0.8	0.6			
2009	-3.9	-0.4	-5.5			
2010	4.4	4.1	3.2			

FUENTE: Costo salarial por hora de trabajo en dólares: U.S. Bureau of Labor Statistics, ILC; productividad del trabajo: Internacional Labour Office, KILM 17.

* Incluye salario por hora de trabajo más seguridad social e impuestos del trabajo por hora. La variación en el costo salarial total por hora en dólares es equivalente a la variación en dicho costo en moneda local, más la variación en el tipo de cambio local con respecto al dólar.

** La productividad representa la cantidad de producto por unidad de insumo, medido en términos de producto interno bruto. Aquí se presenta la variación en la tasa media anual de productividad.

de cambio ha estado influida mayormente por la entrada de inversión extranjera de cartera apoyada por tasas de interés superiores a las internacionales. Estos datos apuntan tanto a la tasa de cambio como a los costos de oportunidad relativos a la inversión, más particularmente en los sectores intensivos en trabajo con baja productividad. El caso de México sugiere, claramente, que el problema de la competitividad no se limita sólo a la cuestión del tipo de cambio.

Más allá de estas observaciones, la cuestión debe centrarse en la interacción entre los diversos factores del déficit de competitividad. El análisis que se propone en términos de economía política se aparta de la visión dominante que aborda esta dimensión tan sólo con un enfoque normativo, en términos de fallas de mercado y gobierno. Hay que recordar que este último está de acuerdo con la visión de la dinámica económica de largo plazo que propone la teoría convencional del crecimiento, la cual define un sendero de equilibrio de largo plazo. Una concepción de la economía política centrada en el potencial de crecimiento que define la distribución replantea la posibilidad de frenar la desindustrialización en función de la estructura sectorial de la economía. Esta problemática constituye una dimensión fundamental de la interacción entre las restricciones políticas y económicas de los márgenes de la acción gubernamental, en la que su importancia actual se mide en términos de la progresión de los intercambios con China en el comercio exterior de los tres países.

La amenaza de agravación de la desindustrialización que representa China debe evaluarse más allá de los datos actuales⁴ si se considera que su potencia manufacturera no es sólo reducible a los bajos salarios y a un tipo de cambio competitivo, ya que también se explica por el beneficio de un Estado dirigista que ha reconvertido la industria bruta en un

⁴ Sobre el lugar económico de China en el conjunto de la región y los debates que ha suscitado véase Arès, Deblock y Lin, 2011.

sector de bienes de producción, contribuyendo igualmente a reducir el costo de *made in China*. Las ganancias de productividad asociadas con la estructura sectorial de la economía constituyen, desde luego, una dimensión fundamental del desafío que surge de las asimetrías de intercambio de los tres países con China. La creciente demanda de materias primas y bienes alimentarios de esta última tendrá efectos cada vez menos favorables a medida que se acrecienta su competitividad en los bienes con un valor agregado más fuerte. Los precios de esos bienes serán inferiores a los de la producción local, cuyos costos de trabajo directo más elevados no podrán compensarse por los menores costos de trabajo indirecto, en razón de la importación creciente de bienes de producción que vienen de países desarrollados.

La capacidad de las políticas públicas para inducir una reindustrialización se mide en relación con esa competencia. La posibilidad de contraponerse a ésta le concierne, sin duda, a una regulación de la apertura mediante el tipo de cambio y la política industrial. Esto no solamente es una cuestión de conformar un sistema técnico de innovación, sino también de una dinámica macroeconómica en un régimen de crecimiento guiado por el mercado interno, vinculado con una complementariedad intersectorial que propicie una evolución paralela de ganancias de productividad y de salarios.⁵ El análisis que se hace más adelante de las características del crecimiento reciente de los tres países muestra que este paralelismo ha tenido lugar en Argentina y Brasil

⁵ La transformación de China en “taller” del mundo constituye un contrajejemplo, lo que se explica por una hipótesis corolario de la conceptualización de las ganancias de competitividad *à la Pasinetti*: el mantenimiento de un bajo costo de trabajo directo e indirecto da lugar a una dinámica intersectorial que aumenta la competitividad centrada en la exportación de bienes manufacturados a través de la deslocalización en China de sus productores menos competitivos y de sus capitales (véase Bruno, Halévy y Marques Pereira, 2011).

sin que sea suficiente la progresión de la inversión, y apunta este dato como un factor endógeno de crisis que remite a la permanencia de la progresión de las ganancias financieras proporcionadas por el endeudamiento público. Un crecimiento sustentable en términos macroeconómicos cuestiona la posibilidad de un círculo virtuoso entre la distribución y la competitividad, por lo cual se podría asentar en nuevas bases de eficacia al estilo de la regulación de tipo fordista, pero en el cuadro de la nueva división internacional del trabajo.

China es el destino de más fuerte expansión de la exportación en la década de los años 2000 para Argentina y Brasil, así como de los otros productores de materias primas de la región. En 2010 China se convirtió en el segundo mercado externo de Brasil después de la Unión Europea (UE), y el cuarto de Argentina después de América Latina, la UE y Estados Unidos. Además, China es el tercer proveedor de manufacturas de Argentina después del Mercosur y la UE (CEPAL, 2011). Desde mediados de 2003 China desplazó a México como segundo proveedor del mercado de Estados Unidos, a pesar de que no gozaba del trato preferencial que México tiene en el TLCAN y entonces cundió el pánico entre las autoridades mexicanas por la amenaza china⁶ (Anguiano, 2012: 38). Las exportaciones mexicanas a China se han “latinoamericanizado”, según Dussel (2011: 84), tomando en cuenta que en el año 2000 el 86.5% se vinculaba con la electrónica y la industria automotriz, y en el año 2010 tan sólo representaban menos del 30%, mientras que el petróleo crudo, el cobre y otras materias primas absorbían más del 53% en este último año. Contrariamente a lo esperado, las importaciones mexicanas provenientes de China se han

⁶ Con el fortalecimiento del Tratado de los Países del Pacífico (TPP) Estados Unidos trata de crear un contrapeso a China, mientras que México estaría haciendo lo mismo hacia Brasil mediante su incorporación a la Alianza del Pacífico con Chile, Colombia, Perú y Panamá, cuyo acuerdo se ratificó en la Cumbre de Mérida del 5 de diciembre de 2011 (Garza, 2012: 53).

especializado en bienes de capital y bienes intermedios, ya que representan el 91% del total y son realizadas principalmente por el sector exportador mexicano (*ibid.*: 84). La inversión extranjera directa (IED) de China en México hasta noviembre de 2011 se componía de 41 empresas con una inversión acumulada de 614 millones de dólares (Yuming, 2012: 32). Esta inversión es muy pequeña, comparada con las masivas inversiones chinas en Argentina, Brasil, Chile y Perú.

Brasil goza de mejores condiciones en las relaciones comerciales con China que Argentina y México: tiene la “amenaza directa” más baja (12.0%), una “amenaza parcial” similar a la de Argentina (35.7%) y es el que amenaza más a China (28.7%). Argentina tiene una “amenaza directa” baja (20.5%) una “amenaza parcial” similar a la de Brasil (35.0%) y representa una amenaza baja para China (9.4%). En cambio, México está amenazado en su participación mercantil (directa y parcial) en 87.1% y no representa casi ninguna amenaza para China (0.3) (Hiratuka *et al.*, 2012). Véase el cuadro 2. México es el que menos exporta a China y el que más importa, y es el que ostenta el más elevado nivel de comercio intraindustrial total (55.1%) (*ibid.*), ya que los sectores exportadores (maquila y ETN) tienen un elevado comercio intraempresa (filial local/matriz foránea); a la vez su comercio intraindustrial con China es más bajo que el de Brasil.

Frente a la competencia china la posible evolución de las matrices productivas es una cuestión común a los tres países. La posibilidad de generar una dinámica intersectorial del régimen de acumulación, que daría lugar a ventajas comparativas dinámicas *à la Pasinetti*, se desarrolla, a su vez, en función de estructuras industriales existentes y de la división internacional del trabajo, así como del reto de la integración regional en esta perspectiva. Estas cuestiones salen del cuadro de análisis de este estudio pero vale recordar, sin embargo, que el proyecto de completar la matriz industrial era precisamente el objetivo explícito de muchos planes de desarrollo

Cuadro 2. Indicadores de comercio de Argentina,
Brasil y México con China

INDICADOR DE COMPETITIVIDAD CON CHINA 2000-2009	ARGENTINA	BRASIL	MÉXICO
Amenaza directa (<i>Market-share</i> China aumenta y ABM disminuye)	20.5	12.0	83.2
Amenaza parcial (<i>Aumento Mkt-share</i> China > que aumento de ABM)	35.0	35.7	3.9
China bajo amenaza (<i>Mkt-share</i> ABM aumenta y China disminuye)	9.4	28.7	0.3
Retirada mutua (<i>Mkt-share</i> China y ABM disminuyen)	19.0	0.0	5.4
Sin amenaza (<i>Aumento Mkt-share</i> ABM > aumento de China)	16.1	23.6	7.2
Exportaciones a China 2009 (millones de dólares)	3.668	20.190	2.207
Importaciones provenientes de China 2009 (millones de dólares)	5.384	15.911	32.528
Índice de comercio intraindustrial total 2005-2009	33.3	39.3	55.1
Índice de comercio intraindustrial con China 2005-2009	0.0	7.1	6.3

FUENTE: Hiratuka *et al.*, 2012: 91,100-101, con base en Comtrade.

Este cuadro discrimina las proporciones de comercio externo (exportaciones e importaciones) de cada uno de los tres países, Argentina, Brasil y México, según grados de amenaza que significan su aumento/disminución relativos a la competencia de China. Célio Hiratuka, autor del cuadro, realizó la división en *market shares* utilizando dos dígitos del sistema armonizado, presentando cinco escenarios. La especificación de cada escenario está en el cuadro mismo.

en los tres países, desde la década de los años cincuenta en Argentina y Brasil y de los setenta en México. A diferencia de Argentina, Brasil muestra una continuidad en la búsqueda de este objetivo. Habría que hacer notar que el Mercosur puede ser considerado una extensión territorial de tal proyecto, en términos de la continuidad de un crecimiento dependiente del mercado interno, en oposición a su bifurcación en México hacia la exportación de bienes manufacturados, consolidada por el TLCAN a partir de 1994 (Marques-Pereira y Thérét, 2000).

Solamente se abordan aquí las condiciones sociales de nuevas modalidades de distribución funcional de ingresos que determinan el régimen de acumulación. Esta es una cuestión de cambio institucional, como lo examina la teoría de la regulación. Nos apegamos a detectar si la nueva dinámica política, como fundamento de políticas económicas que buscan la aceleración del crecimiento en Argentina y Brasil, puede o no desembocar en una redefinición de compromisos sociales institucionalizados que darían lugar a un régimen de crecimiento fundado en ganancias de competitividad (más allá del sector primario), del que depende la puesta en ruta de la transición hacia un nuevo modo de desarrollo. Frente a estos dos países México parece un caso extremo de inercia institucional. La hipótesis de la centralidad de la moneda en la conformación de un gobierno económico de la acción colectiva, que en seguida se expone, orienta el análisis de las trabas y de la posibilidad de cambios institucionales que supone una reorientación del régimen de acumulación.

La necesidad de un cuadro conceptual original

El método adoptado parte de la premisa de que la acción de política monetaria y cambiaria se coloca ante todo al nivel cognitivo en lo que se procesa la formación de anticipaciones. Las decisiones privadas que éstas determinan concretan

la capacidad del modelo de crecimiento y de su teoría para conformar la realidad (observable) de un modo de desarrollo, esto es, el poder que revela efectivamente dicho modelo para convencer a los agentes de una visión probable del futuro, la cual así se convierte en convención, en el sentido keynesiano del término. De esta premisa se deduce que la conjunción entre un modo de regulación y un régimen de acumulación se traduce en la formación de anticipaciones. Su carácter de hecho social total puede ser aprehendido en la interdependencia entre formas funcionales de la moneda: simbólicas, políticas y económicas. El recuadro que se presenta más abajo precisa los rasgos característicos de esta triple propiedad de la moneda, que se retoma del análisis de Théret para explicitar las implicaciones analíticas en términos de un gobierno económico.

Esta definición de la moneda lleva a integrar el papel de la *unidad de cuenta* en la teorización poskeynesiana de la fijación de los precios, según la cual éstos resultan de un *mark up* sobre costos que permite obtener el nivel de ganancias deseado y posible según la capacidad de producción en uso y el grado de concurrencia entre oligopolios. De la concepción de la moneda aquí planteada se deduce que esta tasa

Los tres estados y formas funcionales de la moneda

La moneda constituye un hecho social total por sus condiciones de existencia bajo tres estados simultáneos, inherentes a las formas funcionales contingentes que toman sus propiedades. La unidad de cuenta es un estado de existencia de la moneda mediante el cual el actor incorpora una simbolización numérica de valores que permiten la fijación de precios. En tanto signo del valor, la moneda abarca una función propiamente simbólica, al definir un sistema de cuenta y de pago que hace de la comunidad política una comunidad monetaria; ésta, al adecuar

los valores sociales y los valores de los medios de pago, permite que las unidades de cuenta sean incorporadas a las prácticas de intercambio, de la misma forma que el lenguaje. El medio de pago es un estado de existencia de la moneda que la objetiva como un bien mercantil. Los medios de pago tienen una función propiamente económica asociada con el estado de la moneda que la objetiva como bien mercantil en el intercambio y en el financiamiento. A estas propiedades corrientemente reconocidas de la moneda se agrega una tercera que le confiere un estado de existencia instituido. La emisión y el valor de la moneda son regulados por una autoridad monetaria que cumple, así, una función propiamente política, ya que sus decisiones expresan (o limitan) los compromisos distributivos, que son por lo tanto constitutivos de los regímenes monetarios y cambiarios. Los dos primeros son de hecho instituidos por las autoridades que fijan las reglas de emisión de estos medios de pago y su convertibilidad, entre ellos y con el resto del mundo, o sea el régimen cambiario. Estas propiedades abarcan formas institucionales contingentes –simbólica, económica y política– que le son a la vez propias e interdependientes y que permiten entender la moneda como un hecho social total.

de *mark up* es un poder de mercado que puede expresarse en el poder de enunciar un signo monetario de los pagos esperados. La tasa de *mark up* es una unidad de cálculo del monto de medios de pago por recibir. Ésta puede convertirse en un indexador de la unidad de cuenta enunciada por el Estado, la cual hace entonces tan sólo oficio de numerario de los medios del pago efectuado sin serlo más de su monto. Este poder se ha institucionalizado en las altas inflaciones de Argentina y Brasil. Mostramos más adelante que las autoridades no tuvieron otra opción que emitir la cantidad de moneda validando indexadores que se tornan signos efectivos de valor de los pagos de todo, aunque no lo sean del medio de

pago propiamente dicho. Como se verá, esta expresión monetaria de la pelea distributiva ha conformado una crisis del sistema de cuenta que ha sido solucionada apenas en parte en los regímenes monetarios posteriores una vez que éstos no expresan compromisos distributivos que le darían una sustentabilidad previsible a largo plazo.

Otra consecuencia analítica de esta concepción de la moneda, más allá de la especificidad de los casos analizados,⁷ es que el sistema de cuenta constituye un dispositivo institucional central de la regulación económica. Por su interdependencia con las otras funciones de la moneda la aceptación social del sistema de cuenta constituye una condición monetaria de la regularidad del crecimiento que expresa la previsión que le da a largo plazo un modelo de desarrollo. El régimen monetario y cambiario, por sus efectos macroeconómicos, puede así constituir una garantía de la estabilidad del crecimiento a mediano plazo. Esta garantía implica su incidencia sobre el modo de regulación en cuanto a la coherencia temporal que puede o no conferir a los efectos conjuntos de las diversas instituciones, esto es, la eficacia de un modo de regulación. Los valores corrientes de los flujos de pago y los valores actualizados de los compromisos financieros devengados que se fijan en el corto plazo conforman a su vez el régimen de acumulación.

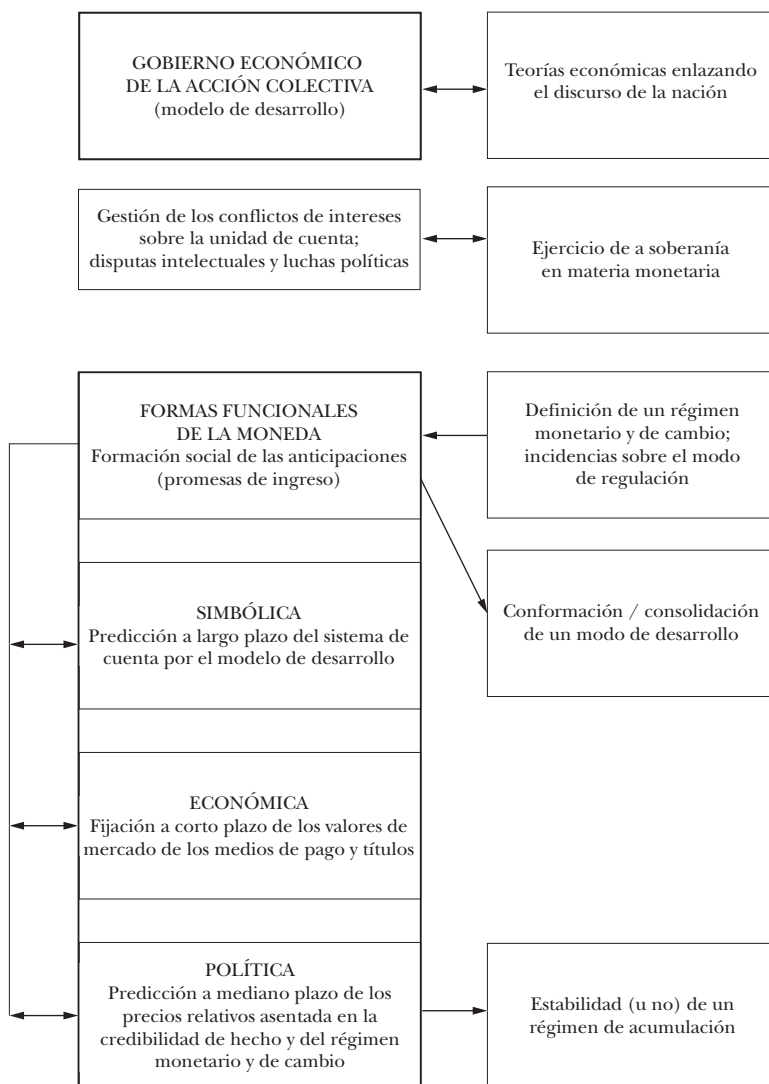
Una tercera consecuencia de la centralidad societaria de la moneda, en tanto sistema de cuenta, se plantea en el análisis de la economía política de las coaliciones de grupos de interés. El juego político que los reúne tiene que ser visto como una construcción social de las anticipaciones de los resultados de la política económica elegida. La previsión de la dinámica macroeconómica sustenta una conciliación *ex post*

⁷ Los modos de cálculo del valor accionario, y lo que implican los salarios sobre éste, pueden considerarse otra manifestación de la pluralidad de unidades de pagos de diversos tipos de ingreso.

de los intereses diferentes, mediante el reparto de ingresos que derivan de la elección que hacen los agentes de las unidades de cálculo de los pagos en la fijación de precios. Este procedimiento incluye no sólo decisiones microeconómicas sino también restricciones macroeconómicas, las cuales remiten a su vez a los márgenes de maniobra de la acción gubernamental. Este proceso apunta a la complejidad del poder monetario que reviste la formación de precios nominales y reales, en la medida en que el ejercicio de la soberanía política en materia monetaria remite a la capacidad de influir en la formación de las anticipaciones que hacen los agentes. La figura siguiente proporciona una esquematización de la centralidad que se atribuye a la moneda a través de los efectos de gobierno económico de la acción colectiva, del cual depende la conformación de un modo de desarrollo, tal como se analiza más adelante.

2. LA MONEDA, EN EL CORAZÓN DE LA Tensión ENTRE DOS MODELOS DE DESARROLLO: INCERTIDUMBRE SOBRE LA FUNCIÓN SIMBÓLICA DE LA MONEDA

La tensión entre los dos modelos de desarrollo mencionados se remonta al final del siglo XIX. La enorme expansión del sector agroexportador hizo surgir en esta época las oportunidades de la sustitución de importaciones de productos industriales con poco contenido técnico. En las primeras décadas del siglo XX se consolidó así la oposición entre dos representaciones de la nación. En Argentina y Brasil, después de la crisis mundial de 1929, que provocó el desplome de la demanda y de los precios de productos exportados a la mitad, se impuso la sustitución de importaciones como justificación de un modelo de desarrollo proteccionista, en el que las devaluaciones se convirtieron en un instrumento frecuente. En México esta evolución fue algo diferente ya



que estuvo marcada por los efectos de la revolución de 1910-1921, de manera que el crecimiento por sustitución de importaciones comienza un poco más tarde que en Argentina y Brasil. Moreno-Brid y Ros (2010) destacan el efecto de la lucha armada en la baja de la producción y analizan también sus causas, entre las que sobresale el caos monetario como consecuencia de la destrucción del sistema bancario que desembocó en múltiples emisiones de papel moneda y acuñaciones de moneda metálica realizadas por los diferentes bandos revolucionarios. Esto contribuyó al surgimiento de una hiperinflación, interrumpida con el restablecimiento del patrón oro en 1916, que hizo descender el nivel de precios entre 1918 y 1932. Como se puede ver, se mantuvo cierta ortodoxia monetaria y fiscal paralela al aumento del gasto “desarrollista”, cuando éste llevó a justificar el abandono de políticas procíclicas que provocaron una debacle de 1926 a 1932, al ahondarse los efectos de la Gran Depresión.

El modelo proteccionista fue abandonado en los tres países bajo el fuego de una crítica neoliberal del Estado, que en la década de los años ochenta convenció a las élites dirigentes de que la solución a la crisis de la deuda externa residía en un programa de restauración de la eficacia en la asignación de recursos a través de los mercados desregulados y en función de ventajas comparativas. Dentro de la problemática de este estudio la posibilidad de que se realice un proyecto neodesarrollista plantea como cuestión central las contradicciones de los regímenes de acumulación de capital. Una bifurcación de la trayectoria de crecimiento económico, por la cual la tasa de inversión podría elevarse con base en el mercado interno, supone todavía, como lo avanzaban varios análisis estructuralistas en la década de los años setenta, revertir de manera duradera la insuficiente expansión de la demanda doméstica que resulta de la excesiva concentración de los ingresos y limita tanto la rentabilidad como la acumulación del capital. Esta contradicción ya explicaba el carácter

problemático de la sustitución de los bienes de producción cuando terminó, en la década de los años cincuenta, la etapa de bienes de consumo no duradero. La importación de bienes de capital más costosos, que requería la puesta en marcha de una producción local de bienes de consumo duraderos, tuvo un doble efecto perverso en el largo plazo (Mathias y Salama, 1983): 1) entrañaba una inversión portadora de progreso técnico, la cual era destructora neta de empleo en la periferia de la economía mundial, ya que la creación del empleo compensatorio en la producción de esos bienes de capital se realiza en el exterior; 2) importarlos incrementó los déficits comerciales que alimentarían el endeudamiento externo a partir de la década de los años sesenta y setenta. Estos límites a la acumulación del capital significaron la imposibilidad de edificar una estructura intersectorial de la economía que condicionara la posibilidad de sustentar a largo plazo la expansión de la demanda doméstica.

La implementación de un proyecto neodesarrollista se confronta con la herencia de largo plazo que se concreta hasta hoy en el peso de los rentistas de la deuda pública, como se verá más adelante. Este proyecto emerge en Argentina y Brasil por la presencia de dos nuevos parámetros de los regímenes de crecimiento, los cuales especifican la contingencia actual de las formas funcionales de la moneda: una disminución de la restricción externa y la necesidad política imprescindible de una reconfiguración de los compromisos distributivos. Estos dos parámetros son diferentes en México. Aunque la resistencia al encuadre corporativista y clientelar así como los programas de lucha contra la pobreza han mediatizado la efectividad de la oposición a la política neoliberal, no se ha modificado el poder político de los grupos de interés ni, sobre todo, su rechazo a la redistribución del ingreso, como sí ocurrió en el caso de Argentina y Brasil. Además, la especialización industrial exportadora de México ha llevado a un déficit comercial estructural, lo cual implica que mantener

la regresión salarial y la dependencia de las entradas de capital condiciona el cierre de la balanza de pagos. En breve, no hubo en México factores de cambio posibles del modelo de desarrollo ni por el lado electoral ni por el del contexto internacional.

Estas diferencias señalan que el peso de la dependencia de sendero en la función simbólica actual de la moneda es propiamente la expresión de una historia, específica a cada país, de la tensión entre dos modelos de desarrollo en competencia. La particular expresión política que toma en la hora actual determina los márgenes de los que dispone la acción gubernamental para asegurar la función política de la moneda. La historia de las estrategias de desarrollo marca, tanto a nivel intelectual como político, la concepción y la puesta en escena de los cambios posibles (o no) en la gestión de los conflictos de interés, según el grado de bloqueo que estos últimos presentan. La forma contingente que toma en México esta invariante estructural no ha llevado a posibles cambios favorables a los asalariados, a la inversa de Argentina o Brasil. En el largo plazo se da en Argentina una oscilación recurrente entre dos concepciones de nación y del modelo de desarrollo, y en Brasil una tentativa, aunque inacabada, de conciliarlos. Tanto un país como el otro se caracterizan por la permanencia de lo que llamamos una función simbólica incierta de la moneda, que implica crisis recurrentes del sistema de cuenta, las cuales se manifiestan como crisis de la deuda pública que cuestionan recurrentemente el régimen cambiario vigente. Los nuevos compromisos distributivos no han hecho desaparecer la incertidumbre.

La trayectoria que ha acompañado la tensión entre los dos modelos de desarrollo en México ha tenido en común con Brasil la búsqueda de su conciliación durante el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones. No obstante, los medios para realizarla han sido muy diferentes por el hecho de los fundamentos políticos, sobre todo corporati-

vistas o clientelares, de la capacidad de acción gubernamental en uno y otro caso, lo que remite a las diferentes constituciones del Estado-nación moderno. La solidez del corporativismo mexicano y la capacidad que ello le daba al banco central para estabilizar la moneda permitió la adopción rápida de un modelo de desarrollo que puede llamarse rentista, ya que se fundamenta en rentas financieras y en una renta sustentada en el diferencial del bajo costo de la mano de obra local comparada a nivel internacional. La permanencia de tal modelo hasta podría llevar a presumir que la función simbólica de la moneda está asegurada, si no fuera por la posibilidad de crisis del balance de pagos que implica el régimen de acumulación.

Especificamos a continuación cómo se ha procesado en cada caso el cambio hacia una representación neoliberal de la nación, a la cual se adosa la creencia en la estabilidad del valor de mercado de la moneda. La breve revisión que sigue de esta historia pone en evidencia en los tres casos una permanencia de límites estructurales todavía vigentes para un acuerdo social sólido sobre el sistema de cuenta.

Argentina: el conflicto recurrente entre dos visiones de nación

La adopción en 1991, por el gobierno de Carlos Menem, de un régimen monetario de *currency board*—que fija la equivalencia de la moneda nacional al dólar, reglamentando su emisión en función de la cobertura de la base monetaria por las reservas de divisas— no puede asimilarse, como lo han hecho la mayor parte de los análisis, a una simple elección técnica inevitable para restaurar la credibilidad del control monetario y evitar una tercera amenaza de hiperinflación. El *big bang* de liberalización, que hizo posible la garantía de paridad, tradujo una voluntad gubernamental de redefinir los valores sociales como fundamento de la comunidad nacional al adoptar un modelo de desarrollo que sigue al pie

de la letra las prescripciones del “consenso de Washington” (Marques-Pereira, 2007). Esta fue una reconversión ideológica radical realizada por un gobierno proveniente del Partido Justicialista que enarbolaba la herencia del proyecto de sociedad salarial encarnado en la figura mítica del general Perón, quien en el curso de su primera presidencia (1946-1955) instituyó la universalidad de los derechos sociales e inauguró una política de crecimiento mediante la elevación de salarios.

La redefinición del proyecto de nación emprendida por el gobierno de Menem era percibida como una condición fundamental de la posibilidad de evitar la inflación por medio de un *currency board*.⁸ Se trataba de reeditar la apuesta liberal que había ya intentado el régimen militar (1976-1983), o sea una reversión de la relación de fuerza entre grupos de interés por la vía de una reestructuración económica. Esta primera experiencia de liberalización económica descansaba en una desindustrialización relativa para destruir el poder de los sindicatos (Schwarzer, 1986). Este objetivo implícito no pudo lograrse, pero la política económica daría a la vieja oligarquía agroexportadora la ocasión de ampliar la diversificación de sus fuentes de ingreso entre las finanzas, la renta agrícola y las ganancias de monopolios conjuntos con el capital multinacional en la explotación del mercado interno (Basualdo, 2001). Este análisis ha mostrado, además, que el conjunto de medidas de liberalización promovidas por el llamado Plan de Convertibilidad, acompañado por la promulgación de la ley del mismo nombre, que fijaba la paridad del peso al dólar, permitiría la consolidación de nuevos grupos económicos que había hecho surgir la liberalización de los años setenta.

⁸ Véase el análisis de Roig de una entrevista a un consejero del ministro de Finanzas en la que relata una reunión sobre la comunicación política que debía acompañar el anuncio de la promulgación del *currency board* (Roig, 2008).

Las apuestas sobre la valorización de los activos en los servicios públicos privatizados y sobre los intereses de la deuda pública fueron la palanca principal. Se resuelve así, en los términos del autor, una “comunidad de negocios”. Gracias a este plan se reintegraron en su seno los acreedores externos de la deuda pública y las multinacionales, que la habían dejado después de la degeneración del control monetario en la década de los años ochenta. Esta consolidación patrimonial fue realizada durante la conversión al neoliberalismo del Partido Justicialista.

Lo que nos interesa más particularmente es el carácter operativo de una representación de la nación identificada con la liberalización. Dos implicaciones de ésta parecen muy significativas: la gestión de la pobreza y la pacificación inacabada del talante militar que había tomado el conflicto distributivo. El primer punto lleva a estimar que el Plan de Convertibilidad preserva la imagen histórica del peronismo como depositario de la figura del pueblo (Tizziani, 2007). Esta autora lo explica por la incorporación de una nueva generación de militantes que se apegan a la idea de que la integración de los excluidos depende esencialmente de políticas de lucha contra la pobreza, una vez que la buena marcha de la economía, en el contexto de la globalización, no dejaría otra alternativa que el liberalismo. El segundo punto, complementario a este análisis, subraya la fuerza simbólica del nuevo discurso económico liberal que emprende la retórica del gobierno (Blaum, 2007). Esta hipótesis hace de la asimilación del ciudadano, como simple agente económico, una operación de superación colectiva de la división trágica de la nación de los años setenta, en el curso de la cual la resistencia sindical a la política económica del régimen militar llevó a una parte de los militantes peronistas y de movimientos de extrema izquierda a una guerrilla que sería el objeto de una represión sangrienta, vivida como un trauma nacional.

Esta refundación liberal de la nación naufragó con la pér-

dida de credibilidad de la paridad del peso que comenzó en 1998 con el torbellino de la puesta en duda de los anclajes cambiarios en Asia, y más particularmente por el contagio de Brasil, país que representa más de un tercio de las exportaciones argentinas. El fracaso del régimen de *currency board*, el cual desembocó a finales de 2001 en una aceleración de la fuga de capital, que se amplificó a partir de 1998, dio lugar a una reversión radical del proyecto de nación que se había establecido, lo que señala con énfasis la nueva retórica gubernamental que solemnizó la oposición al FMI como fruto de una voluntad de seguir un “modelo de desarrollo productivo con inclusión social”. La teorización heterodoxa de la maximización del nivel de empleo a través de un tipo de cambio competitivo en una economía abierta constituye el referente cognitivo. Sin embargo, el tipo de cambio real fue apreciándose una vez que la política monetaria tuvo que validar el resurgimiento de la inflación, traduciendo la ausencia de un acuerdo social sobre una unidad de cuenta depreciada. La corrida entre aumentos de los salarios nominales y de los precios solapa la función simbólica de la moneda. Ésta es fragilizada por la ausencia de un consenso distributivo que posibilita la incorporación plena de la unidad de cuenta en la fijación de precios. Así, cada tipo de ingreso esperado se calcula con unidades implícitas propias a su poder de *mark up*. La incapacidad del gobierno para reunir una comunidad política en torno a un modelo de desarrollo “incluyente” amenaza la integridad de la comunidad de pago con la existencia de múltiples tasas de inflación no oficiales.

Esta alternancia de modelos se inscribe en una prolongada historia que oscila regularmente, desde principios del siglo xx, entre esas dos visiones irreconciliables de nación.⁹ El nuevo proyecto de desarrollo es presentado como una puesta en duda directa del poder de grupos de interés ligados al sector

⁹ Para más detalle véase Bizberg y Théret, 2012.

primario de exportación. Esto no significa, como se muestra en la siguiente sección, que dicho proyecto no les haya sido rentable. El *impasse* histórico de la conciliación política de los intereses, que conllevaría una concepción compartida del desarrollo, se reprodujo a pesar de la expansión simultánea de diferentes tipos de ingreso.

*Brasil: conciliación alrededor de la permanencia
de un proyecto de desarrollo industrial*

A la configuración estructural conflictiva anterior puede oponerse la permanencia de la búsqueda de conciliación observable en la historia brasileña contemporánea. El régimen militar brasileño (1964-1984) ya se inscribía en esta continuidad. En la década de los años setenta este régimen abandona las veleidades liberales de inicio y, en oposición a Argentina, establece un ambicioso plan de desarrollo que trata de alcanzar la industrialización en el sector de bienes de producción, al mismo tiempo que la modernización de la agricultura de exportación considerada esencial para asegurar el equilibrio externo. También se programó la baja de los salarios reales como un medio para compensar un costo unitario de producción más elevado que el de países desarrollados, en vista del tamaño insuficiente del mercado interno para las industrias con economías de escala; esto como complemento a los subsidios a la expansión de los bienes de producción y a la exportación de bienes industriales. Durante un tiempo dicha estrategia generó un círculo virtuoso de crecimiento, coronado por lo que se denominó el “milagro brasileño”, a la vista de tasas de crecimiento cercanas a 10% entre 1968 y 1972. Pero como en Argentina, con el aumento del conflicto distributivo la política monetaria se volvió acomodaticia y terminó por degenerar, en la década de los años ochenta, en una amenaza de hiperinflación, provocada por

el círculo vicioso entre el alza de precios y la explosión del endeudamiento externo. La solución que implementó el gobierno brasileño en 1994 fue decretar una nueva unidad de cuenta, el real, equivalente al valor del dólar en el momento de su institución pero sin atarse a una regla de convertibilidad. La opción de un régimen de anclaje cambiario con bandas de flotación, que se decidió poco después, señaló a los mercados que no se abandonaba la decisión soberana de la política monetaria, como en el caso del *currency board* argentino.¹⁰ A esta diferencia hay que agregar la menor amplitud de la liberalización en Brasil. La conservación de los bancos públicos federales y del monopolio público en la gestión de la explotación petrolera, junto con el mantenimiento de un régimen de previsión social de reparto, atestiguan la permanencia, en el seno de la administración pública y del sistema político, de una voluntad de defensa y reactualización del viejo modelo de desarrollo impulsado por el Estado (Sallum, 2001). El anclaje del tipo de cambio ha constituido, no menos que en Argentina, el medio de un relanzamiento del endeudamiento externo, también sustentado en las perspectivas de alta rentabilidad de inversiones en actividades, objeto de la privatización. La reencontrada liquidez del mercado de la deuda pública constituye un asunto de creencias; sin embargo, éstas serán posteriormente desmentidas por la evolución

¹⁰ El procedimiento brasileño fue operar una reconstrucción de la confianza en un valor estable de la moneda, dejando a los agentes un lapso de seis meses para renegociar los valores en una “unidad real de valor” (URV), anclada al dólar en forma no oficial. Esta URV sería convertida en unidad de todo medio de pago al final del periodo y tomaría el nombre de “real”, antigua denominación de las monedas brasileña y portuguesa. Hasta aquel momento la moneda anterior, el *cruzeiro*, permaneció el medio de pago. El éxito de la operación señala que sus ingenieros habían entendido la necesidad de fomentar la aceptación social de los precios relativos para estabilizarlos, esto sin intervenir en su fijación pero apenas desindexando su unidad de cuenta y sin abandonar al mercado el poder soberano de fijar el valor la moneda de curso legal (Sgard, 2008).

de la cuenta corriente. También en Brasil, la percepción de nuevas oportunidades de ganancias en los servicios colectivos, en los cuales se realiza el grueso de la inversión extranjera directa (IED), incorpora la convicción en las virtudes de la concurrencia para aumentar la competitividad de la que depende la previsión de un saldo comercial que sustente la credibilidad del anclaje cambiario. Ciertamente, la productividad progresó de manera significativa, pero la reducción del déficit comercial fue lenta y la repatriación de ganancias creció con mayor rapidez, como en Argentina.

Ni la primera crisis cambiaria que conoció Brasil en 1998, en el torbellino de las crisis asiáticas y de Rusia, ni su repetición en 2002, que disparó la perspectiva de una alternancia de izquierda, degeneraron en una crisis del conjunto de las formas funcionales de la moneda, como fue el caso en Argentina. La crisis de 1998 no fue sino un *shock* externo provocado por el súbito retiro de capitales, lo cual se tradujo en la pérdida de credibilidad del anclaje cambiario. La creencia en la estabilidad cambiaria se restablecería una vez exorcizado el riesgo, dando lugar a la crisis de 2002, de un radical trastorno político. Además, el déficit externo había empezado a revertirse, como en Argentina. La anticipación de la elección de Luís Inácio da Silva, apodado Lula, líder del Partido de los Trabajadores, punta de lanza de la contestación al neoliberalismo, entrañó una nueva fuga de capital, que fue detenida por el compromiso solemne de mantener la ortodoxia que hizo el candidato para garantizar su elección. Hubo que esperar el regreso de la confianza de los acreedores de la deuda pública para concretar una voluntad política y alcanzar, así, un rigor monetario compatible con el sostenimiento de la demanda interna.

La aceleración del crecimiento, gracias a los efectos distributivos de la política económica, redefinió entonces el compromiso doctrinal entre los dos modelos concurrentes enfrentados desde la década de los años noventa dentro de la disputa

simbólica y política sobre la visión del porvenir de la nación. Según Brasílio Sallum el gobierno de Lula realiza un compromiso entre un modelo liberal y un modelo neodesarrollista, que se definió por la agregación a este último de una dimensión distributiva.¹¹ El primer modelo marcó en parte la concepción del Plan Real, nombre dado al conjunto de medidas de liberalización que han acompañado la nueva denominación de la moneda, asociándola, así, a una nueva visión de la nación que fundamenta a nivel político la credibilidad del anclaje del tipo de cambio. El segundo modelo se aplica como proyecto de la adaptación a un mundo globalizado del antiguo modelo de desarrollo impulsado por el Estado. Su actualización no integra sino las nuevas teorías del crecimiento y del comercio internacional, que justifican la necesidad de contar con el Estado para el aumento de la competitividad. Sus principales organismos de apoyo financiero y tecnológico no habían sido desmantelados en la presidencia anterior, la de F. H. Cardoso. A este segundo modelo se adhiere el gobierno de Lula, con una voluntad de redistribución. Hay que agregar que parte del patronato es un actor en la promoción de la visión neodesarrollista (Diniz y Boschi, 2007).

Sin embargo, la cuestión del tipo de cambio es objeto de intensas controversias. El sentido dado al llamado modelo neodesarrollista es modulado por la apropiación política que se localiza en el diálogo convenido entre el banco central y el ministro de finanzas. La crítica (neodesarrollista) de la apreciación cambiaria por parte de Hacienda realiza, en cierta manera, un oficio de bombero a la crítica (neoclásica) por parte de la autoridad monetaria al laxismo de la política presupuestaria. Lo que esta denuncia justifica en términos de juego no cooperativo, obligándola a mantener un elevado ni-

¹¹ Brasílio Sallum, “Mesa redonda os desafios da presidente: Um país em transição”, publicado en el principal cotidiano económico, *Valor*, del 5 de noviembre de 2010.

vel de interés que alimenta la apreciación del tipo de cambio, constituye la retórica de un compromiso doctrinal que se presenta en una no-cooperación aparente ampliamente mediaticizada. Ésta de hecho establece un compromiso en la medida en que da lugar a una convención cuya autoridad la coloca en una posición de soberanía. Dicha convención expresa la conciliación de intereses con base en la anticipación positiva de crecimiento, basada en la expansión distributiva de la demanda doméstica, con aquellas de un *boom* exportador y de la continuidad de la valorización financiera. Un síntoma de esta autoridad cognitiva se revela en la validación que les ha dado el lanzamiento de la sigla BRIC, que erige a Brasil en una futura potencia mundial. El compromiso doctrinario que sustenta la visión de una potencia emergente, al mismo tiempo industrial, agrícola y financiera, ha permitido consolidar la expresión de una comunidad política en comunidad de pagos que reúne una unidad de cuenta cuyo valor externo se aprecia. Pero las altas tasas de interés que empujan esta apreciación atestiguan, como se verá más adelante, que la incertidumbre permanece una vez que traban la predictibilidad del largo plazo por impedir un cambio de la función política de la moneda, llevando a una reorientación del régimen de acumulación capaz de consolidar la dinámica de la demanda interna como motor de crecimiento.

*México: la persistencia de la apreciación monetaria,
del modelo de ISI al modelo exportador*

El conflicto entre visiones rentistas e industrialistas tiene en México las mismas raíces históricas que en Argentina y Brasil. Por otro lado, este conflicto ha marcado las opciones de políticas económicas con la misma intensidad, aunque con resultados diferentes. Las reformas liberales implicaron, con la misma radicalidad que en Argentina, una refundación

neoliberal de la idea de nación. Pero el marco de la historia es diferente, pues combina dos rasgos históricos del corporativismo mexicano: el peso del banco central y el control sindical. Vale observar que en el devenir de la etapa “desarrollista” se mantuvo la estabilidad del tipo de cambio, aunque tuvo que abandonarse cuando se volvieron críticos los desequilibrios externos. La ruptura de la conciliación de intereses fue anterior a la crisis de la deuda externa de 1982, ya que desde principios de los años setenta el desmedido aumento del gasto público, que trataba de compensar la drástica baja de la inversión privada, generó el rechazo patronal al “populismo” del presidente Echeverría. El control del mundo del trabajo heredado del corporativismo ha permitido, después de la crisis de 1982, aumentar la brecha entre salario y productividad.

El cambio de modelo de desarrollo operado para enfrenar el *default* de la deuda externa de 1982 ha garantizado la defensa de los intereses de los acreedores de la deuda pública, de los bancos y de las grandes empresas con vocación exportadora. Este cambio tiene trazos peculiares relacionados con el régimen político. La fuerza de la capacidad de agenciar los intereses por parte del Estado no sólo ha contado para imponer la regresión salarial; también fue además un dato fundamental en el cambio de modelo económico al procesarlo dentro de la burocracia estatal.

Veinte años antes Raymond Vernon, en su libro *El dilema del desarrollo económico en México*, ya expresaba las dificultades para continuar con el crecimiento a menos que hubiese un cambio en la orientación de la política económica: “si el crecimiento no se reanuda, es seguro que el gobierno mexicano incurrirá en la ira de muchos grupos influyentes y estimulará la discusión sobre la necesidad de ciertos cambios que se ven posibles en el sistema político actual” (1966: 206). Vernon destaca el hecho de que la mayoría de los técnicos (egresados de las escuelas de economía) son como los políticos, en su

mayoría de orientación desarrollista, pero que estos últimos tienen un conflicto de interés entre su función pública y sus negocios privados. En general Vernon veía difícil el cambio político, puesto que podría llevar a confrontaciones en los campos económico y político.

Veinte años después de la aparición del libro encontramos que los nuevos técnicos del sector público también son economistas, pero con una ideología opuesta a la de los viejos técnicos y políticos desarrollistas. El nuevo hecho es, sin embargo, que los técnicos (ahora llamados “tecnócratas”) se adueñaron en 1982 de la presidencia y del aparato de gobierno, haciendo a un lado a los políticos. Sarah Babb (2005) narra “el ascenso de los nuevos *money doctors* en México” y cómo se pasó del nacionalismo al neoliberalismo. La llegada en 1982 de estos economistas tecnócratas a la presidencia de México fue posible tanto por la previa incorporación de muchos de ellos a altos puestos públicos, donde desplazaron a los “desarrollistas”, como a la presión estadounidense y a la exigencia de un nuevo modelo económico por parte del sector privado. La crisis de 1982 y el embate neoliberal contra el Estado apoyaron el descrédito de los técnicos y los políticos nacionalistas-desarrollistas y el ascenso de los nuevos “*money doctors*”. En esto contó particularmente el peso histórico del banco central frente a la Secretaría de Hacienda.¹²

¹² Desde la etapa del gobierno de Cárdenas (1934-1940) el sector privado disenta de la política populista del Estado, por lo que la Asociación Mexicana de Cultura propuso la creación del Instituto Tecnológico de México (ITM), el cual se fundó en la ciudad de México en 1946, con la carrera de Ciencias Económicas como programa principal. Entre los fundadores del ITM se encontraban el Banco de México, siete bancos privados y varias grandes empresas de la ciudad de Monterrey. En 1962 el ITM cambió sus siglas a ITAM, después de que se volvió oficialmente autónomo, y luego comenzó a enviar a sus egresados a las universidades estadounidenses, sobre todo a la Universidad de Chicago. Los egresados del ITAM con estudios en Estados Unidos han desempeñado altos puestos públicos: entre 1982 y 2005 se encuentran tres secretarios y un subsecretario de Hacienda y un

El poder de actor-red del banco central mexicano fue fundamental para su ascenso, pues le permitió preservar y “americanizar” la doctrina económica durante la década de los años setenta, en los que perdió el poder de decisión y de emisión. La pérdida de su estatuto de autonomía *de facto* fue temporal; lo retomaría cómodamente en 1982. Hay que recordar que esta autonomía precede desde tiempo atrás su reconocimiento legal en 1993, ya que la historia de su relación con el poder político se remonta al predominio de una dirección proveniente de las instituciones financieras privadas desde su fundación en 1925. El corporativismo ha institucionalizado esta autonomía *de facto* y el poder del Banco de México sobre la gestión monetaria fue cuestionado realmente durante el periodo del “populismo económico” del gobierno de Luis Echeverría. En este plano la diferencia con Brasil es emblemática, dado que el Tesoro brasileño se financiaba tradicionalmente a través de la principal banca pública, entidad jerárquicamente inferior al Estado. Después de 1964, cuando fue creado el banco central, la práctica tomó la forma de una cuenta del Tesoro en el banco central. En 1970 el financiamiento quedó exento de interés (Marques-Pereira y Thérêt, 2001). En México el banco central no tenía la última palabra en la política monetaria, que estaba bajo la tutela del Tesoro, aunque siempre ha defendido la política monetarista. Su desacuerdo con una política de endeudamiento que incrementaba el riesgo de devaluación y fuga de capital de

impresionante número de directivos del Banco de México, incluyendo el actual director de esta institución. A mediados de los años ochenta, a raíz del inicio de la apertura comercial en México, se dio un enfrentamiento entre los desarrollistas de la Secretaría de Comercio y los partidarios del libre comercio del Banco de México. En 1986 el gobierno de Reagan fortaleció a los partidarios del libre comercio al anunciar que no negociaría a favor de México con los bancos internacionales a no ser que este país “implementara reformas estructurales sustanciales y llegara a un acuerdo con el FMI” (Babb, 2005: 167).

hecho se tradujo en un trabajo de fondo. La revisión de Sarah Babb (2003) precisa la ampliación de su red de influencia, que extenderá su capacidad en la toma de decisiones a partir de 1982, bajo el mandato de Miguel de la Madrid.

La liberalización fue una iniciativa gubernamental a favor de las ETN, a raíz de la integración silenciosa en América del Norte. Si bien Bush y Salinas aparecen como los impulsores del TLCAN, tanto las ETN en México como grupos de grandes, medianas y aun pequeñas empresas fueron favorables a la firma del Tratado. Los principales organismos empresariales estuvieron de acuerdo con la liberalización que comienza con la entrada de México al GATT en 1986. Claro que otros grupos se opusieron (Alba, 1993). El hecho se inscribe en una base de carácter corporativista de la organización de los intereses económicos que convierte al gobierno en el maestro de la acción política que responde a los *shocks* externos provocados por la crisis de la deuda. El corporativismo significa una regulación *ex ante* de los conflictos distributivos que se apoya en un control de la emisión y que además establece un límite a los *mark up* de los fijadores de precios. En cierta manera esto constituía un *gentlemen's agreement* que le da al capital una mayor autonomía. La ruptura de este compromiso doctrinal bajo la presidencia de Luis Echeverría se volvió insostenible con la crisis de la deuda pública,¹³ pero luego se restableció mediante la apertura comercial, la cual convirtió el endeudamiento externo en una necesidad estructural. Hay que observar, entonces, que es la solidez de la forma corporativista de organización distributiva y, concretamente, la fuerza del poder que se otorga al banco central en la determinación de la inno-

¹³ La fuga de capital se desencadenó bajo los efectos de factores externos —la declinación del precio del petróleo y la política de Estados Unidos de elevación de la tasa de interés—, lo cual se traducía sin embargo en una oposición doctrinal a la amenaza de control de los movimientos de capital; no obstante, la solución del presidente José López Portillo fue la nacionalización de la banca privada como un último acto “desarrollista”.

vación para responder al *shock* externo, la que ha orientado el cambio de gobierno económico y por lo tanto del régimen de acumulación.¹⁴ Este gobierno económico orienta anticipaciones favorables de ganancias en el sector exportador manufacturero y con la deuda pública con base en la prioridad dada a la estabilización defendida por los “*money doctors*”. Estas nuevas promesas de ingreso van a redefinir el arreglo distributivo constitutivo del régimen monetario y de cambio gracias a la reorientación doctrinaria. El nuevo basamento institucional pudo ser consolidado con una democratización que no abre la posibilidad de ponerlo en duda. Si bien en la década de los años noventa se realizó una reforma electoral y en 2001 ocurrió la alternancia partidista en la presidencia de la república con la victoria de Vicente Fox, dirigente del Partido Acción Nacional, que hacía tiempo agregaba a la oposición del sector privado y rompió el cuasimonopolio electoral que mantuvo por más de medio siglo el Partido Revolucionario Institucional, continuaron las prácticas corporativistas y el patrimonialismo de los puestos públicos que sustentan la política económica neoliberal. La reforma electoral abre espacio

¹⁴ Es conveniente subrayar que la reversión de la posición ortodoxa en 1932 fue igualmente provisional. La elección de una política contracíclica no impidió el mantenimiento de una prudencia presupuestaria, a la inversa de Brasil y Argentina. Las condiciones que luego prevalecerían favorecieron que se evitaran fuertes déficits que amenazaban con desembocar en una devaluación cambiaria. El financiamiento del Estado, además de los ingresos petroleros, incluiría un mecanismo de ahorro forzoso, gracias a las reservas obligatorias de los bancos, y el desarrollo de un mercado de títulos públicos después de 1955 (Moreno-Brid y Ros, 2010: 151). El eslogan de “desarrollo estabilizador” señala la impronta de la ortodoxia que prevaleció hasta justo antes del comienzo del gobierno de Luis Echeverría, quien luego lo sustituyó por el de “desarrollo compartido”. Las raíces históricas de la ortodoxia en México llaman la atención, por oposición a Brasil y Argentina, en el reto de estudios comparativos de la importancia político-institucional de los bancos centrales en la formación de los saberes económicos autorizados.

a una oposición de izquierda en el congreso, pero ésta no ha logrado impulsar medidas legislativas en pro del cambio del modelo de desarrollo.

Se ha conseguido armar un gobierno económico adosando la función simbólica de la moneda a la apreciación de su valor externo sin que ya sea necesario garantizar una progresión del empleo y de los salarios. La incertidumbre de la función simbólica de la moneda permanece, como en Brasil, ya que su apreciación sustentada en altas tasas de interés traba también la predictibilidad del largo plazo relacionada con el régimen de acumulación.

Esta incertidumbre, que aún prevalece en los tres países, resulta del hecho de que todavía no existe una unidad de cuenta común a todos los tipos de ingresos que pueda fundamentar una predictibilidad de largo plazo. Esta expresión propiamente monetaria del conflicto distributivo empezó con la pérdida de control de la inflación, que puso en crisis los sistemas de cuenta. La solución que se ha dado al conflicto distributivo fue apreciar el valor externo de la moneda. Tal solución perpetúa dos implicaciones potenciales de los sistemas de cuenta: la pérdida de soldabilidad de la deuda pública emitida para cerrar la balanza de pagos y la resistencia a la deflación del salario y de las prestaciones sociales que se utiliza para reducir un déficit de cuenta corriente. Estas ocurrencias han implicado fugas de capital que a su vez han provocado crisis de cambio. Más allá de sus causas directas, retratadas por los indicadores que guían las anticipaciones de la capacidad de pago del servicio de las deudas, las variables involucradas revelan errores de las evaluaciones pasadas de la estabilidad previsible. En dos de los países aquí contemplados hemos visto que las nuevas decisiones han implicado reorientaciones de las anticipaciones por parte del gobierno, reformulando su referencial cognitivo frente a un imperativo de redistribución. Las crisis de cambio revelan, en este nivel, crisis del sistema de cuenta.

Las crisis del sistema de cuenta

En los regímenes de alta inflación que existieron durante dos décadas en Brasil y Argentina el cambio constante de las reglas de indexación implicaba una agravación endógena del endeudamiento público. Esta inestabilidad de las reglas constituye el signo de una ruptura de la comunidad de pago, la cual refleja, a su vez, una ruptura de la comunidad política. Esta falta de cohesión consigna el arribo a sus límites del antiguo modo de desarrollo que buscaba la industrialización retroalimentada por la expansión del mercado interno. Estos regímenes de alta inflación pueden ser caracterizados por la expresión paradójica de regímenes monetarios de crisis; se podría decir de crisis larvadas,¹⁵ una vez que anclan las anticipaciones a dos variables en las que la interacción se vuelve explosiva: 1) la espiral precios-salarios que implica la radicalización del conflicto entre los salarios y las ganancias “deseadas”, tal como pueden caracterizarse dentro de una conceptualización poskeynesiana; 2) la previsión de las devaluaciones necesarias al pago del servicio de la deuda externa.¹⁶ El carácter inercial que adquiere la inflación lleva el conflicto distributivo a tornar exponenciales los cálculos de fijación de los márgenes nominales y de los índices de in-

¹⁵ Miguel Bruno (2005) habla de régimen de crisis, la paradoja que se justifica por un régimen de inestabilidad resultante del naufragio de los viejos compromisos institucionalizados, sin que unos nuevos hayan visto la luz.

¹⁶ Una parte importante de la deuda externa que correspondía al sector privado fue transformada en deuda pública externa a principios de la década de los años ochenta mediante el mecanismo público de hacerse cargo de las pérdidas originadas por las maxidevaluaciones. Éstas se repetirán en función de la necesidad de asegurar el excedente comercial requerido para el pago de la deuda externa. La recompra de divisas pagadas con bonos del Tesoro implica su indexación a la inflación y al tipo de cambio. El endeudamiento público se vuelve insostenible tanto por la aceleración de su servicio como por el llamado efecto Oliveira-Tanzi, es decir, la desvalorización de los ingresos fiscales a causa de la inflación.

dexación de los salarios y de los activos. De esta manera, el conflicto distributivo se agudiza a tal punto que afecta la posibilidad misma de que la moneda nacional sirva como unidad de cuenta. La economía se divide, entonces, en tres tipos de unidades de cálculo variables de la cantidad de medios de pago, que es posible obtener de acuerdo con los tipos de ingreso. Los salarios dependen del nivel y el ritmo de actualización de las tasas de indexación en relación con los precios. En esta circunstancia, la unidad de cuenta de los ingresos financieros deja de ser la moneda nacional, e incluso el mismo dólar. Más allá de la moneda en que se denomina el bono la unidad que sirve en el cálculo de su valor esperado de liquidación y para su servicio es la tasa exigida de la prima de riesgo subyacente a la tasa de interés de la deuda pública, la cual se incrementa de este modo en función de las previsiones de inflación y devaluación, al tiempo que las alimenta. La posibilidad misma de hacer anticipaciones desaparece. La política monetaria no puede sino validar esta regulación problemática del sistema de cuenta. A diferencia de México, el Estado no tenía en Argentina y Brasil la posibilidad de imponer *ex ante* el ajuste de precios relativos que permitía obtener el excedente comercial para pagar el servicio de la deuda externa. El ajuste *ex post* provoca la espiral explosiva entre precios, salarios y tasas de interés de la deuda pública. El desfallecimiento del sistema de cuenta sólo encontrará una solución en la reconversión doctrinal de la acción gubernamental. Las virtudes antes esperadas de la planificación industrial, reducidas a la nada después de diez años de crisis fiscal del Estado, son sustituidas por las virtudes que ahora se asignan a la competencia y a la credibilidad de la política monetaria.

La adopción de regímenes de tipo de cambio fijo o cuasifijo y de restricción de la emisión, conjuntamente con la liberalización, pone fin a la inflación. Sin embargo, la estabilidad del sistema de cuenta no estaría asegurada en el largo plazo.

Los procesos son semejantes tanto en Argentina como en Brasil. El anclaje nominal de los precios se estabiliza mediante la previsibilidad del tipo de cambio, pero esto es sólo una creencia, ya sea que esté sacralizada por su inscripción en la ley constitucional del banco central como en Argentina o que descansa en una percepción (teórica) de los márgenes de maniobra de la política económica, como en Brasil. La permanencia de la creencia permanece no menos sujeta a la evolución (mal) prevista del equilibrio del presupuesto y de las cuentas externas.

El relanzamiento del endeudamiento externo para cubrir el déficit previsible de comercio exterior estaba aparentemente asegurado. Éste fue apoyado por las cláusulas de la privatización que consolidaron las perspectivas de rendimiento, además de la posibilidad de pagar en parte los activos con bonos del Tesoro a su valor nominal, mientras que su valor de mercado se había desplomado. La teoría de la credibilidad importada por la vía del anclaje del tipo de cambio parecía validada. La baja de los derechos de aduana, así como la apreciación del tipo de cambio real, debían estimular las ganancias de competitividad y la apuesta en ingresos futuros que asegurarían el servicio de la deuda externa, en la que el alza de ésta se tenía como temporal. Las ganancias se obtuvieron realmente gracias a la reorganización del trabajo y a la importación de bienes de capital a mejor precio debido a la apreciación del tipo de cambio real. La agravación inicial del déficit comercial parecía poder reabsorberse, pero la crisis asiática pondría en duda la teoría de la credibilidad en el conjunto de los mercados emergentes. El súbito paro del financiamiento externo indujo la devaluación forzada por los mercados.

Hay que subrayar que el anclaje cambiario no hizo de la moneda nacional una unidad de cuenta verdaderamente única. La deuda pública se emitió ya sea en dólares o acompañada de pagos de interés a la tasa corriente al momento

de liquidarla. Solamente pudieron unificarse las unidades de cuenta propias a las ganancias y los salarios, ya que la nómina de los últimos pudo ser rebajada gracias a la flexibilización del mercado de trabajo y de la organización de la producción. Ya no había discrepancia entre unidad de cuenta y de cálculo de los pagos esperados para esos tipos de ingreso. Sin embargo, permanecía una discrepancia entre esta unidad, concretada por la moneda nacional, y aquella de los acreedores, la cual integraba el riesgo cambiario.

La alternancia política, que ha provocado en Argentina¹⁷ y Brasil la crisis del anclaje cambiario, reabre el debate sobre el modelo de desarrollo, pero a la fecha éste no ha sido zanjado. La función simbólica de la moneda continúa golpeada por una incertidumbre, que implica que las nuevas políticas monetarias y cambiarias (el cambio fue muy relativo en el caso de Brasil), no hayan podido resolver la fragilidad estructural del sistema de cuenta en la medida en que, como se muestra más adelante, no permiten un cambio del modo de regulación para revertir el avance de la desindustrialización, el cual genera la posibilidad de nuevas crisis de la balanza de pagos.

En México no existieron los factores políticos de un cambio de modelo de desarrollo, porque los conflictos de intereses en torno al tipo de cambio fueron neutralizados desde la solución dada a la crisis del sistema de cuenta del 1982. Las crisis de la balanza de pagos, como resultado de la apreciación del peso, implican desde entonces tan sólo que la devaluación es temporal. Ésta no llevó a romper el sistema de cuenta cuando

¹⁷ En Argentina la alternancia, propiamente hablando, es de hecho el regreso de una parte del Partido Justicialista al peronismo histórico, el cual le da en 2003 la victoria de la elección presidencial a quien se convierte en su portavoz, Néstor Kirchner. Esta victoria se obtiene después del desistimiento de Carlos Menem, el ex presidente, quien quedó en segundo lugar en la primera ronda, al hacer campaña por la adopción del dólar como remedio a la crisis.

el tipo de cambio anclado perdió credibilidad en 1994. Ninguna modificación se dio en la política monetaria visando la apreciación cambiaria; por el contrario, con la crisis más aguda de la balanza de pagos en 1982, producida por la suspensión del pago de la deuda en ese año debida al agotamiento de las reservas internacionales, sí hubo una crisis abierta del sistema de cuenta. La huida del capital reflejaba el desacuerdo de sus dueños con una política que no abría perspectivas de estabilidad del peso. El viraje neoliberal estableció la estabilidad de los precios, pero a costa de una devaluación inicial que incidió en los salarios y benefició a los exportadores. El nuevo equilibrio de precios relativos permitió el regreso a la apreciación, la cual fue interrumpida por la crisis de 1995 y en menor escala por el contagio de la crisis estadounidense de 2001, pero la sobrevaluación del peso continuó.

Cuando ocurrió la devaluación del peso los acreedores externos y los exportadores no sufrieron una indización negativa, mientras que la unidad de cuenta en pesos se depreció dramáticamente, lo que afectó a los asalariados y a los productores para el mercado interno, más aún cuando importan insumos. Así, las depreciaciones se constituyeron como un mecanismo de ajuste que propició el regreso a la apreciación gracias a la herencia de un control social y político que, a diferencia de Brasil y Argentina, ha neutralizado la pelea distributiva. En la próxima sección se detalla este arreglo distributivo constitutivo de un régimen monetario y de cambio que garantiza la reapreciación regular del peso. El déficit comercial estructural implica asimismo una ausencia de predictibilidad del tipo de cambio en el largo plazo, lo que interroga la permanencia del arreglo distributivo. No es solamente su base productiva la que es puesta en cuestión, lo que también vale para Brasil y Argentina, sino también la resistencia de su base institucional a la degeneración del sistema político por su permeabilidad a la mafia. La función política de la moneda en México, en la medida en que fue un instrumento

fundamental de la continuidad de las prácticas corporativas y patrimoniales, aparece como un dominio gubernamental en el cual se concentra la incógnita de la resistencia de una representación monetarista del desarrollo a la pérdida del monopolio de la violencia por parte del Estado. En México, la función política de la moneda hace inviable la función simbólica de la moneda. En Brasil y Argentina apenas reproduce su incertidumbre.

3. UNA NUEVA FUNCIÓN POLÍTICA DE LA MONEDA EN ARGENTINA Y BRASIL, PERO NO EN MÉXICO

Aunque en Brasil y Argentina se han aplicado políticas económicas opuestas éstas han tenido efectos distributivos comparables, ya que restablecen la liquidez y la rentabilidad de la deuda pública, al mismo tiempo que hacen posible la progresión simultánea de las ganancias, los salarios y los ingresos de transferencia. En Argentina esto no fue resultado de algún proyecto de acuerdo explícito entre los grupos de interés, ya que las medidas que conforman la redistribución de ingresos sobre la base de un elevado crecimiento fueron impuestas de manera unilateral, como un imperativo de restauración de la gobernabilidad que tenía como requisito previo el ejercicio de la soberanía monetaria. Por el contrario, en Brasil la redefinición del compromiso distributivo se presentó con la llegada al poder de un líder sindical, y no podía ser implementada sin manifestar una voluntad de consenso. La cuestión de la soberanía monetaria no podía ponerse por delante en una elección que se desarrollaba bajo la presión de una fuerte fuga de capitales. El análisis que sigue muestra que la redistribución en ambos países está limitada en forma similar por el manejo de la deuda pública. La forma de garantizar las rentas financieras que ésta proporciona ha sido, sin embargo, radicalmente diferente en relación con la redefinición de

la función política de la moneda que permite un impulso al crecimiento del lado de la demanda interna. En Argentina este impulso fue maximizado por una política monetaria que impide la apreciación de la moneda, al contrario de Brasil. En México no había y todavía no hay márgenes para sostener la demanda interna, ya sea desde el punto de vista político o económico. El déficit comercial de la industria implica un aporte de divisas que no alcanza a suplir la exportación de petróleo y las remesas en dólares de migrantes mexicanos desde Estados Unidos. La función política de la moneda sigue anclada en la necesidad de mantener un régimen monetario y de cambio que continúa favoreciendo a los acreedores de la deuda pública y a los exportadores en detrimento de los asalariados y los productores para el mercado interno. Estas diferencias de posibilidades de compromisos distributivos explican las diferencias de performance de crecimiento económico. En la fase ascendente del ciclo Argentina creció a una tasa media anual del PIB de 7.4% entre 2003 y 2008; mientras que Brasil lo hizo a una tasa de 4.8% de 2004 a 2008, México alcanzó el menor aumento promedio anual del PIB de 3.1% de 2003 a 2008 (Cepalstat).

Argentina: un compromiso distributivo por defecto...

La voluntad política de mantener el tipo de cambio nominal al nivel en el que se estabilizó tras la violenta devaluación que provocó el abandono de su fijeza tuvo como efecto el crecimiento de la competitividad-precio de la producción manufacturera. El peso, que al principio era equivalente al dólar, se desplomó a más de cuatro por uno, revaluándose rápidamente alrededor de tres por uno a la salida de la crisis. La continuación de esta apreciación bajo el efecto del excedente comercial pudo ser contrarrestada por el banco central, hasta recientemente. Esto permitió planificar un círculo

virtuoso de crecimiento elevado para el aumento del empleo y de los ingresos públicos. El aumento de estos últimos se vio además alimentado por la instauración de un impuesto sobre las exportaciones que aseguró alrededor de un 15% de los ingresos fiscales. Los impuestos crecieron de 21.5% a 31.6% del PIB entre 2000 y 2009 (Cepalstat, Marques-Pereira 2010), lo que resultó en un excedente primario de más de 2% del PIB entre 2003 y 2008, que cubrió los intereses de la deuda pública y permitió, además, el crecimiento del gasto público (CEPAL, 2011). Esta elección de *policy mix* autorizó una rápida recuperación y una maximización del crecimiento que hizo compatible el aumento de los diversos tipos de ingreso. Tal estrategia tomó forma en la solución de la crisis del régimen de *currency board*, que eligió la moratoria no negociada de la deuda, así como una reformulación igualmente discrecional de los contratos privados. Estas medidas se justificaron como condición de la salida de una crisis monetaria que implicaba, a la vez, una crisis económica, social y política de la que no resultaba claro cómo salir.¹⁸ Estas medidas se concibieron en términos de una oposición frontal a las doctrinas del FMI. La estigmatización de éstas fue la condición de tales decisiones y debía ser emblemática de un rechazo del neoliberalismo como sistema de valores, considerado responsable de la caída en la pobreza de millones de personas. El debate políti-

¹⁸ La crisis monetaria comenzó con la parálisis de los pagos, luego de los draconianos límites impuestos a los retiros de los depósitos bancarios. La brutal pérdida de ingresos, en un contexto marcado ya por tres años de recesión, desencadenó una secuencia de explosiones sociales. Las manifestaciones masivas de los depositantes estuvieron acompañadas de pillajes a supermercados, bloqueos de rutas y cruces urbanos y movimientos de desempleados, todo lo cual alimentó el motín que presionó la dimisión, en diciembre de 2001, del presidente Fernando de la Rúa. Éste había ganado las elecciones presidenciales de 1999 contra la candidatura de Carlos Menem. A su llegada al poder el Partido Radical, competidor del Partido Justicialista desde la época de Perón, no puso en duda la política económica.

co que toma cuerpo en ese contexto de empobrecimiento masivo promueve una nueva representación de la nación.¹⁹ El peso de la historia del sistema político y del conflicto entre dos ideas de nación que lo cruzan fue determinante, ya que definía el reto doctrinal.

La salida de la crisis tomó forma mediante la restauración de la función simbólica de la moneda. En un contexto en el que la población se oponía a la apuesta de la adopción del dólar y a la de un peso devaluado la adhesión general a esta segunda elección probó ser viable gracias a la maximización del crecimiento que lo hizo posible. Lo que se enunció como “pesificación asimétrica” y el decreto de suspensión de una deuda pública presentada como ilegítima fueron objeto de una vasta operación de comunicación política, que subrayó su carácter de acto de recuperación de la soberanía monetaria, abandonada a los mercados con el *currency board*. La primera medida estableció una conversión de los depósitos a una tasa de 1 por 1.4 y la de los pasivos a una tasa de 1 por 1. La declaración de ilegitimidad de la deuda pública haría posible que se propusiera en 2005, una vez que el ingreso creció, una oferta no negociable de su conversión en bonos indexados al crecimiento y a la inflación, pero en la que el valor nominal inicial fue reducido un 60% en promedio.

Con este conjunto de medidas las propiedades de unidad de cuenta y de medio de pago de la moneda fueron reinstauradas. El análisis macroeconómico del relanzamiento aclara cómo se reconstruye un sistema de cuenta mediante la formación de una comunidad de pago, a través de la redefinición de la comunidad nacional mediante el que se deno-

¹⁹ No es anecdótico a este respecto que la organización de un gran número de economistas que promovieron un debate, largamente publicitado en los medios, sobre las estrategias de desarrollo capaces, en cierta suerte, de hacer renacer la nación de sus cenizas, haya sido denominado “Plan Fénix” (<http://www.econ.uba.ar/planfenix/index2.htm>).

minó “modelo de desarrollo productivo con inclusión social”, lo cual permitió concebir la teorización arriba mencionada en términos de la relación entre tasa de empleo y tipo de cambio competitivo.²⁰ Los efectos distributivos de la política cambiaria y de una política monetaria al principio relativamente restrictiva pero que luego se acomodó restauraron la función política de la moneda, lo cual permitió un relanzamiento que desembocó en un fuerte crecimiento, mismo que continuó hasta 2008, a pesar de los sombríos pronósticos del FMI. El compromiso distributivo que hizo viable esta restauración tuvo efectos macroeconómicos potentes. Apenas algunos meses después de la promulgación de la moratoria, de la flexibilidad cambiaria y de la pesificación asimétrica se asistió a un restablecimiento de anticipaciones positivas a corto plazo, gracias al círculo virtuoso de crecimiento que estas medidas permitieron.²¹

Hay que subrayar que la moratoria unilateral de la deuda pública constituyó la primera condición, ya que sin un restablecimiento de las finanzas públicas no se podía considerar la adopción de una política de relanzamiento. Mientras que los compromisos del Estado representaban un 4.1% del PIB la víspera de la devaluación, crecerían en tres años entre 9 y 11 puntos, de acuerdo con una simulación realizada con base en el tipo de cambio estabilizado de 2004 (Damill, Frenkel y Rapetti, 2007). La conversión nominal asimétrica de los compromisos fue igualmente decisiva, ya que evitó una insolvencia general y los bancos pudieron ser refinanciados por

²⁰ La intervención económica del Estado se extiende a otros dominios más allá de la macroeconomía, tales como la congelación de precios de servicios colectivos privatizados, compensada por el otorgamiento de subsidios y ciertamente por su renacionalización. La condición fue un elevado crecimiento, ya que esto permitió tanto el aumento de los gastos como de los ingresos e hizo posible cubrir el servicio de la deuda.

²¹ Para el análisis del comportamiento de las diversas variables con datos mensuales véase Heymann, 2006.

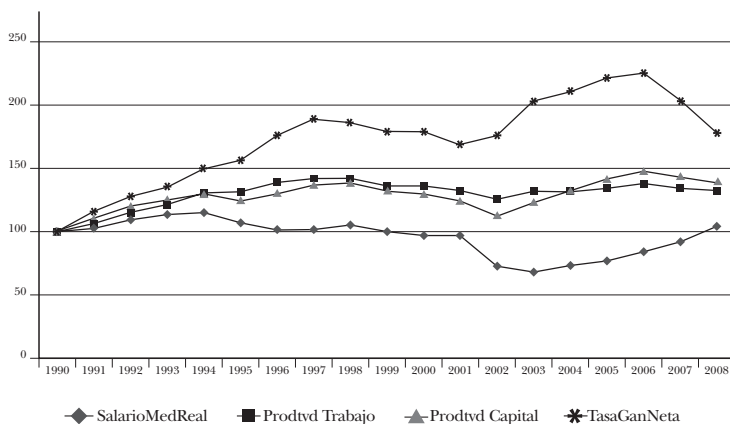
el banco central. La devaluación permitió un rápido relanzamiento de la producción, observable desde el tercer trimestre de 2002. Entre 2002 y 2003 se pudo notar el paso a un saldo de exportaciones industriales de más de 7 000 millones de dólares, y es plausible que la devaluación haya generado desde el principio oportunidades de sustitución de importaciones,²² a medida que los costos salariales se redujeron fuertemente en ausencia de una indexación a la inflación, mientras el índice de precios se incrementó un 42.4% entre 2001 y 2003 (CEPAL, 2010).

La gráfica 1 muestra que la baja del salario medio real (a precios de 1993, con el IPC como deflactor), que comenzó en 1998 y se desplomó en 2001, no se recuperó sino hasta 2008. El aumento del empleo que permitió el rápido crecimiento económico hizo cada vez más presión sobre el incremento de salarios, tanto más que fueron restablecidos los acuerdos de rama abolidos en la década de 1990. La recuperación de la producción desde 2002 se retroalimentó con la del empleo, por lo que la tasa de desempleo abierto urbano bajó de 19.7% a 7.9% entre 2000 y 2008 (CEPAL, 2009). La rápida alza de las ganancias dio lugar a un veloz desendeudamiento del sector privado. El incremento de la tasa de ganancia en 2003 fue el más fuerte desde 1990.²³ De manera paralela, la fuga de capitales fue contenida por la obligación de convertir las ganancias de exportación a moneda nacional, al mismo tiempo

²² El coeficiente de importación de la industria bajó de 19.7% en 2001 a 10.5% en 2002, volviendo a su valor anterior en 2003 y ganando cerca de 10 puntos en 2007. El coeficiente de exportación creció de 18.5% en 2001 a 28.6% en 2003, permaneciendo en este nivel hasta 2007 (Aspiazu y Schorr, 2010).

²³ Tasa de ganancia = productividad del capital total $(1 - [\text{salario medio/productividad del trabajo}])$. El PIB utilizado es a precios de mercado de 1993, con el índice de precios implícitos como deflactor. Los datos de los años 2007 y 2008 son sobrevaluados, considerándose la subvaluación de la tasa de inflación oficial.

Gráfica 1. Argentina. Índices de salario medio real, productividad del trabajo y del capital, ganancias



FUENTE: INDEC, Cuentas nacionales.

que el banco central comenzó a emitir títulos, al principio a tasas de interés muy elevadas. Este aspecto restrictivo de una política monetaria dio cuerpo al relanzamiento del mercado financiero, aunque por otra parte garantizó el refinanciamiento de los bancos. La política monetaria se volvió acomodaticia cuando la política cambiaria comenzó a contrarrestar la presión a su apreciación.²⁴ La esterilización de las compras de divisas, que permitió sostener el tipo de cambio en alrededor de 3 pesos por 1 dólar, ofreció una colocación indexada a la inflación y a la tasa de crecimiento, asegurando así la consolidación del mercado de la deuda pública. La

²⁴ La tasa de interés real del banco central (LEBAC) se volvió negativa. Dicho banco siguió el principio de control del agregado monetario M2, y trató de acomodar la oferta de liquidez a la demanda (véase Torija Zane, 2011). Hay que señalar que esta política de tasa de interés no se tradujo en un aumento del crédito interno a la economía, que bajó de 23% del PIB en 2000 a 13.6% en 2008 (CEPAL, 2009).

renta financiera pudo progresar alimentada por el aumento de su *stock*, que creció de 137 mil millones a 191 mil millones de dólares de 2002 a 2004, disminuyó a 128 mil millones en 2005 luego de la reestructuración de los títulos en mora y remontó a 146 mil millones de dólares en 2008 (Cepalstat). La *ratio* de la deuda pública total pasó de 149.5% del PIB en 2002 a 48.5% en 2008 (CEPAL, 2011).

La política monetaria acomodaticia validó el alza de las ganancias y los salarios, y devino en una política sostenida de la demanda, a la que da testimonio el aumento de la tasa de consumo privado, la cual se elevó a 29.9% como componente de un aumento del PIB de 46.2% en el periodo 2003-2008, mientras que la inversión se elevó a 18.8% y las exportaciones a 5.8% (Quenan y Torija Zane, 2010). Las ganancias, los salarios y la productividad del trabajo aumentaron de concierto, pero las primeras sobrepasaron ampliamente a las otras. Dos observaciones señalan los límites de un compromiso distributivo por defecto, así como de la fragilidad del régimen de acumulación: la productividad del trabajo (PIB/ocupados) no conoció sino un aumento débil frente a la del salario medio real, mientras que la progresión de las ganancias y de la productividad del capital (PIB/capital total) se revirtió en 2006.²⁵ Se puede presumir que el *mark up* de los precios, como atestigua la aceleración de la inflación, incrementa su velocidad debido a la recuperación salarial, al punto de hacerla incompatible con el aumento de la acumulación, ya que ésta depende esencialmente del autofinanciamiento (Marques-Pereira y Lo Vuolo, 2009).

²⁵ El índice del salario medio pasó de su valor más bajo, 68.1 en 2003, a un valor de 104.1 en 2008. El de las ganancias, que venía subiendo desde su valor más bajo en la crisis, 168.4 en 2001, pasó de 202.9 en 2003 a 225.4 en 2006 y bajó a 178.4 en 2008. Hay que hacer notar que el índice de la productividad del trabajo se mantuvo en torno a 132.

Pero persiste el conflicto en la unidad de cuenta

La ausencia de la búsqueda de un consenso no impidió la conciliación *de facto* de los intereses, pero ésta se efectuó sobre la base del anclaje nominal de los precios relativos, que se volvió problemático a partir de 2007 con el despegue de la inflación, la cual subvaluó el índice oficial nacional establecido por el instituto de estadística. La manipulación del índice de inflación desde 2007 puso en evidencia el exacerbado nivel de conflicto sobre la unidad de cuenta, como atestigua la diferencia de más de 10 puntos entre el índice oficial y la media de los índices alternativos realizados por las direcciones provinciales de estadística (Chubut, Neuquén, San Luis y Santa Fe). Este índice promedio, después de haber bajado mientras duró el efecto de contagio de la crisis mundial, remontó en 2009 a 30%, lo que precisamente constituyó el piso del alza nominal de los salarios que reivindicaron los sindicatos en las negociaciones colectivas (Barbeito, 2010).

El aumento de la inflación revistió varias dimensiones que son como señales de los límites de la política económica: 1) este aumento puso de manifiesto que la meta de ganancias era incompatible con un régimen de crecimiento tirado por la demanda; 2) puso en peligro las finanzas públicas una vez que se dio un rechazo del índice de indexación de los títulos de la deuda y de los ingresos de asistencia; 3) manifestó el límite del tipo de cambio competitivo para compensar un déficit estructural de competitividad industrial. Torija Zane (2011) apunta con claridad la convergencia entre estas tres manifestaciones de la fragilidad del régimen de crecimiento. El alza de la inflación (índice de las provincias) ha sido más rápido que el ritmo de depreciación frente al dólar, o a un nivel más bajo frente a la canasta de monedas de comercio exterior, que acompaña el aumento de precios relativos de bienes alimentarios/bienes industriales. El autor concluye que si el alza de los salarios reales continúa compensando la de

precios alimentarios neutralizará el aumento de las ganancias de productividad y presentará un escenario de enfermedad holandesa. Una desaceleración de la producción industrial y del empleo incrementará la necesidad de financiamiento de los gastos sociales y, a la vez, debilitará la capacidad financiera.

Los factores potenciales de una crisis en Argentina

Hay que subrayar que este escenario no ha podido ser neutralizado por la política de tipo de cambio competitivo y una tasa de interés con base real negativa. El régimen monetario y cambiario ha promovido el crecimiento de productos industriales en un 7.7% en promedio en el periodo 2003-2008 (CEPAL, 2010), pero esta progresión no ha revertido de forma durable la tendencia de largo plazo a la desindustrialización. El tipo de cambio competitivo ha permitido una sustitución limitada de importaciones, pero no ha inducido una redefinición del régimen de inserción internacional, aun si el coeficiente de exportación del sector industrial se ha elevado de 18.5% a 27.4% entre 2001 y 2007.²⁶ Este sector no podrá con-

²⁶ Cálculo de Aspiazu y Schorr (2010) a partir de la base de datos de Flacso e INDEC. El análisis de estos autores explica en detalle el saldo de la balanza comercial de la industria. Mientras que éste creció sustancialmente entre 2002 y 2003 en el conjunto del sector, sólo el de las 100 grandes empresas industriales continúa aumentando. El saldo total se reduce a medida que crece el déficit en el resto de la industria. El coeficiente de exportación de este grupo de industrias ha pasado de 28.43% a 41.5% de 2001 a 2007, mientras que el coeficiente de importación del conjunto de la industria se ha elevado de 19.7% a 28.1%. Además, los autores observan que sólo las actividades de transformación de recursos naturales presentan un saldo positivo. Este estudio con datos industriales de 1976 a 2007 concluye que hay una consolidación regresiva de la estructura del sector, iniciada bajo la dictadura militar, y que tiende, desde entonces, a concentrar el espacio de acumulación en las ventajas comparativas asociadas con los recursos naturales y los bajos salarios.

trarrestar la enfermedad holandesa, de la que es responsable el régimen de inserción internacional y que agrava el alza de ingresos de exportación gracias al crecimiento de China que, en contrapartida, ha logrado un crecimiento de las importaciones argentinas de sus bienes industriales. En 2011 la balanza bilateral se volvió deficitaria. El objetivo de mantener un tipo de cambio depreciado no es suficiente para resolver el problema estructural de competitividad, lo que provoca que la inflación tome una dimensión de oferta (Salama, 2011). Esta última de hecho define el límite del régimen monetario y cambiario para sostener un régimen de crecimiento, el cual es incompatible con el régimen salarial, llevando desde 2006 a la posibilidad de bloqueo de la acumulación, dado que ésta depende de las ganancias realizadas. Hay aquí un límite de la estructura de financiamiento de la economía que no ha podido fortalecer el compromiso distributivo y que *a la larga* constituye el factor endógeno de una crisis potencial de ese régimen de crecimiento, a través de una nueva crisis de la balanza de pagos. Su previsión perfila ya una amenaza por la aceleración de salidas de capital, mientras que el excedente de cuenta corriente se reduce desde 2007.

La fragilidad del régimen de crecimiento se explica por el valor mercantil de los medios de pago y de deuda. El cambio político se revela, en este plano, insuficiente, por no haber permitido sino una redefinición marginal del modo de regulación, la que se ha limitado esencialmente al régimen monetario y cambiario, al régimen salarial y al de protección social.²⁷ Pero los cambios institucionales no han podido generar una dinámica política susceptible de modificar de manera

²⁷ El sistema de retiro fue reconvertido al principio de reparto y por lo tanto “renacionalizado” (Arza, 2009). Hay que señalar que la medida se tomó con el propósito de ampliar los recursos de financiamiento de la deuda pública. Además, los fondos de retiro son alimentados en una parte creciente por las empresas públicas y por el banco central.

suficiente el régimen fiscal-financiero y la inserción internacional para suscitar una dinámica de inversión que impida la degradación previsible de las cuentas externas. Los márgenes de política económica que había abierto el excedente comercial han dado lugar a un dilema entre la necesidad de incrementar el excedente primario (al tiempo que baja el crecimiento) o hacer un llamado a los capitales extranjeros, tal como se dio en la solución brasileña, pero el actual gobierno argentino no ha tenido la reputación de rigor de su vecino.

Brasil: una redistribución consensuada con base en la apreciación del real

La estrategia de salida de crisis del régimen de anclaje cambiario en Brasil fue simétricamente inversa a la de Argentina. La especulación contra la paridad de cambio no generó en Brasil una crisis monetaria y pudo contrarrestarse con una muy fuerte alza de la tasa de interés, que permitió la reapreciación progresiva del real con base en un régimen de cambio flotante. La crisis de cambio había llevado, como en Argentina, a un cambio de gobierno con la victoria del PT y la reorientación que fue dada a las demás políticas públicas desembocaría en una dinámica macroeconómica, en parte comparable en el plano de la relación crecimiento/distribución, ya que la elección de Lula conllevaba una nueva representación de la nación que ponía el acento en el imperativo de redistribución. Sin embargo, este cambio no se hizo luego de una crisis de gobernabilidad.

La política de sostenimiento de la demanda interna fue más limitada que en Argentina, aunque hubo una voluntad política de cambio distributivo en la intervención pública, que no sólo se concibió en términos de política social, como lo hizo creer de inicio la publicidad dada al compromiso de la política económica y de lucha contra la pobreza mediante los ingresos

de transferencia. La *policy mix* más bien fue una política de demanda, aun si los principios de los nuevos clásicos prevalecieron en materia monetaria. Pero su aplicación por un banco central autónomo *de facto* dejó al gobierno los márgenes de maniobra en materia presupuestaria y de política salarial.

Después de los ataques especulativos que pusieron fin al régimen de anclaje cambiario en 1998 la acción restrictiva siguió la teoría de metas de inflación, la cual se presentó como solución alternativa del anclaje nominal, pero más bien fue la apreciación del tipo de cambio real la que se conservó como meta implícita de la política monetaria.²⁸ La tasa de interés del banco central (SELIC) permaneció muy elevada a pesar de su progresiva baja del pico alcanzado luego de la crisis del anclaje cambiario. En 2008 la tasa real volvió a descender de su máximo de 14.1%, alcanzado en 1999, a 5.3% (datos del FMI). El diferencial entre las tasas de interés nacionales y las externas se superpuso al excedente comercial y de cuenta corriente como factor de la apreciación del tipo de cambio real. El banco central contribuyó a esto activamente y sus intervenciones no se limitaron a suavizar las fluctuaciones, como dio a entender oficialmente. El mantenimiento de tasas de interés elevadas evitó el aumento del excedente primario del presupuesto a más de 2% en el periodo 2003-2008, sin que esta *ratio* cubriera, como en el caso de Argentina, la totalidad del servicio de la deuda, el cual osciló entre un máximo de 6.6% del PIB en 2003 y un mínimo de 3.6% en 2008 (CEPAL, 2011). El nivel de la tasa de interés atrajo las colocaciones en reales, lo que alimentó la apreciación del tipo de cambio nominal.

Hay que señalar que el *stock* de la deuda pública se incrementó de 202 mil millones de dólares a 325 mil millones en-

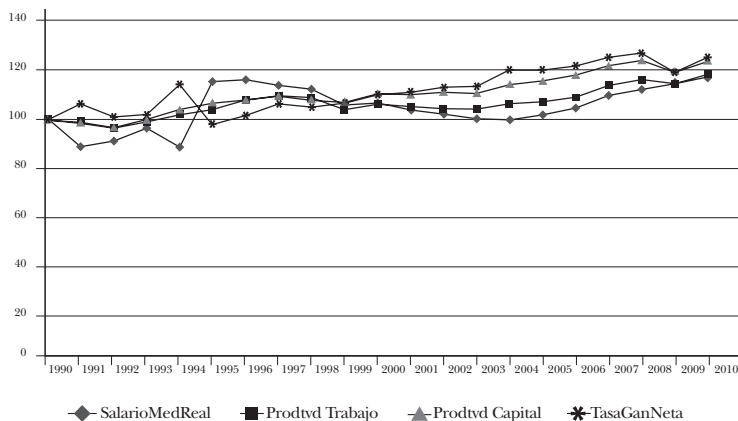
²⁸ El tipo de cambio real se apreció de un índice de 100 en 2000 a 135 en 2008, aunque las crisis cambiarias lo habían hecho descender a 80 en 2003, mientras que en junio de 2011 subió a 166. Datos de IIF/Reuters, citados por Torija Zane, 2011.

tre 2002 y 2008 y que su componente externo bajó de 72 mil millones a 54 mil millones de dólares (Cepalstat). La *ratio* de la deuda pública total al PIB del gobierno federal, que publica la Encuesta Económica Anual de la CEPAL (2011) pudo así presentar una baja de 37 a 24% del PIB, ya que compatibilizó la deuda externa neta, convertida en un crédito de 11% del PIB (gracias a las reservas de divisas), a la vez que la *ratio* de la deuda interna (de los residentes) aumentó de 24 a 36%. La baja de las tasas de interés real interactuó con la tasa de crecimiento. Las tasas comerciales corrientes (llamadas tasas activas de las personas jurídicas) perdieron 10% en el periodo, pasando de 44 a 34%. Diversas modalidades de crédito menos onerosas al consumo y a la habitación, así como las tasas de largo plazo favorables de la banca de desarrollo (BNDES), significaron un alza del crédito al sector privado de 39 a 59% del PIB en el periodo (éste subió a 70% en 2010) (CEPAL, 2011). El alza de los salarios (véase la gráfica 2) y la baja de la tasa de desempleo abierto de 12.3 a 7.9% entre 2003 y 2008 (CEPAL, 2011) contribuyeron al aumento del crecimiento económico. Así, la expansión del consumo de los hogares se volvió el principal componente contable del incremento de la tasa de crecimiento; su contribución en el periodo 2003-2008 fue de 15.8 puntos para un aumento del PIB de 22.8%, seguida de la inversión, que contribuyó a un nivel de 10.6 puntos y las exportaciones, a uno de 8.8% (Quenan y Torija Zane, 2010).²⁹

La importancia del consumo de los hogares en la aceleración de la tasa de crecimiento también fue estimulada por una inflexión del régimen salarial, sin que hubiera un cambio legislativo notable. El alza del salario mínimo real de un índice de 113 en 2003 a uno de 160 en 2008 (CEPAL, 2010) fue,

²⁹ La parte de las exportaciones netas en el crecimiento del PIB se redujo desde 2004 y permanece negativa desde 2006 al presente, excepto en tres trimestres de recesión generada por la crisis mundial de final de 2008 y principios de 2009 (Cuentas Nacionales, IBGE).

Gráfica 2. Brasil. Índices de salario medio real, productividad del trabajo y del capital, ganancias



FUENTE: IBGE, Sistema de Contas Nacionais.

sin embargo, una decisión política mayor. Por una parte, su nivel indexó los ingresos de transferencia y, por otra, constituyó una referencia normativa que ciertamente contribuyó, además de al clima político favorable a los acuerdos salariales, al aumento del salario real arriba de la tasa de inflación y mayor al de la productividad (gráfica 2).

No obstante, hay que señalar que la baja del salario medio real durante el periodo del Plan Real, después de su fuerte recuperación al final de la hiperinflación de 1994, no se detuvo sino tras el retorno a la elevación de la productividad del trabajo y del capital, en baja después de 1998. Como en Argentina, el aumento del índice del salario medio real³⁰ (de

³⁰ Salario medio real = masa salarial real/empleo total. Tasa de ganancia neta del año t = ganancia total/stock total de capital fijo productivo en $t - 1$. Ganancia total = PIB (menos impuestos indirectos) y menos masa salarial. Productividad del capital = PIB/stock total de capital fijo productivo. Productividad del trabajo = PIB/empleo total. El índice de precios es el deflactor implícito del PIB.

99.6 en 2004 a 117.2 en 2010) superó en el mismo periodo, pero en proporciones mucho menores, el de las ganancias (de 119.9 a 124.8) así como el de la productividad del trabajo (PIB/Ocupados) (de 106.4 a 114.8). Estas últimas bajaron en el año de la recesión provocada por la crisis de 2009, sin que sea el caso del primero.

México: La bifurcación regresiva del agenciamiento de los intereses heredado de la ISI

La política monetaria del Banco de México ha permanecido inamovible durante la etapa neoliberal; la exigencia de estabilidad de precios está vinculada con la entrada de fondos de inversión extranjera especulativa de cartera. Tanto los inversionistas extranjeros, especialmente estadounidenses, como los nacionales (incluyendo principalmente la banca privada) exigen la estabilidad, ya que sus intereses están ligados a la deuda pública. Los requerimientos de ahorro externo, simplemente para redocumentar la deuda vencida, dominan la política monetaria. La tasa de interés tiene que ser más alta que las internacionales y la inflación. El efecto de la tasa de interés predomina y conduce a la sobrevaluación con cualquier modelo cambiario (Ortiz, 2007). El nivel del tipo de cambio real efectivo en todo caso es muy bajo para asegurar una rentabilidad de la producción industrial, todavía más cuando ésta, en buena parte, es una función del costo relativo del trabajo.

Si bien el modelo descansa sobre todo en “pegar el tipo de cambio”, la tasa de salario es la principal ancla inflacionaria. El proceso de ajuste es potencialmente inflacionista, pero con inflación reprimida éste se apoya en el anclaje de los salarios (*ibid.*). Hay un exceso de fondos externos –más allá del saldo de la cuenta corriente– que desplaza el ahorro interno, por lo que hay necesidad de esterilizar el exceso, y éste se ca-

naliza al consumo privado y a la deuda interna, disminuyendo el crédito a la producción. El efecto de desplazamiento del ahorro externo sobre el interno lleva a un aumento del consumo privado vía el crédito al consumo que favorece a los bancos, los cuales cobran tasas de interés usurarias (p. ej. interés en tarjetas de crédito entre 40 y 60%). Esto expone a los agentes privados a sobreendeudarse, ya que sus deudas crecen más que el valor de sus activos (*ibid.*).

En la economía mexicana el costo financiero de la deuda fija un porcentaje al balance primario, el cual en promedio anual ascendió, entre 2000 y 2008, a 2.35% del PIB, mientras que el costo financiero alcanzó un promedio anual de 2.75%, por lo que el déficit presupuestal ascendió a 0.4% en promedio anual (con datos del Banco de México, *Informe anual*, varios años). El *ratio* de la deuda pública al PIB decreció de 37.2% en 1995 (la parte externa fue de 29.5%) a un nivel de poco más de 20% entre 2001 y 2007 (con la parte externa bajando a 4%). Volvió a subir desde entonces (esencialmente la deuda interna) y se mantiene en entre 28 y 29% (Cepalstat). Hasta ahora el gobierno no ha tenido problemas para cubrir el pago del servicio de la deuda y el déficit en cuenta corriente, ya que la entrada de IED y de inversión extranjera de cartera ha sido elevada, sobrepasando las necesidades financieras; el Banco de México ha aumentado las reservas internacionales como escudo para evitar una crisis financiera. El papel estratégico de la capacidad de apreciación del peso implicó en este caso una estabilidad de los ingresos fiscales en torno a los 16% (Cepalstat). Implicó por otro lado ajustes regulares de los salarios reales y del empleo.

La apreciación de la moneda mexicana sí implica una contradicción con el capital exportador en el largo plazo, por la pérdida de competitividad y la competencia de China. En cuanto a la industria maquiladora y las ETN exportadoras, éstas se ven beneficiadas por importaciones más baratas; el problema es que impacta negativamente la balanza comercial y la

de cuenta corriente. Un costo que se ha soslayado es el de los subsidios indirectos al sector exportador y que se convierten en deuda pública, como es el caso de la diferencia entre el valor nominal y el valor real de los insumos importados. De acuerdo con Ortiz (2007: 361-363) las transacciones externas exigen una contrapartida de pago efectivo, en dólares, por lo que la presencia de cualquier déficit en cuenta corriente genera un crédito, el cual no es asumido por los agentes privados sino que lo toma el gobierno como deuda pública. Es verdad que ese crédito puede quedar como deuda privada en un primer momento, pero en tiempos de crisis, como en 1976, 1982 y 1995-1996, se tomó como deuda pública, por lo que se transformó en un costo fiscal importante. Se puede mostrar, apunta Ortiz, “que el ciclo de endeudamiento público sigue el ciclo de endeudamiento por el déficit privado generado por la deficiente valuación de las importaciones. Esto tiene una implicación distributiva que impacta el costo social” (Ortiz, 2007: 172).

Desde finales de 1987, con el Pacto de Solidaridad Económica que se firmó en aquel año, se estableció la indexación del aumento salarial anual a la tasa de inflación esperada, la cual siempre queda por debajo de la inflación real, ancla que perdura hasta la actualidad. Sin embargo, las disminuciones más dramáticas del salario real han tenido lugar con las grandes devaluaciones del tipo de cambio, como las de 1982 y 1995. Si se actualiza el salario mínimo real de acuerdo con el INPC base 2010, en diciembre de 1982 éste era equivalente a 174.09 pesos, y en diciembre de 2010 había bajado a 59.65 pesos, o sea había sufrido una pérdida de 65.74 por ciento.³¹

³¹ La pérdida más fuerte de poder de compra que sufrió el salario mínimo tuvo lugar entre 1982 y 1988, con una baja de 42.32%; entre 1988 y 1994 sufrió otra pérdida de 11.63%; entre 1994 y 2000 la pérdida fue de 10.99%; finalmente, entre 2000 y 2010 la pérdida de poder de compra fue de 0.8% (véase Aguirre-Botello, 2012).

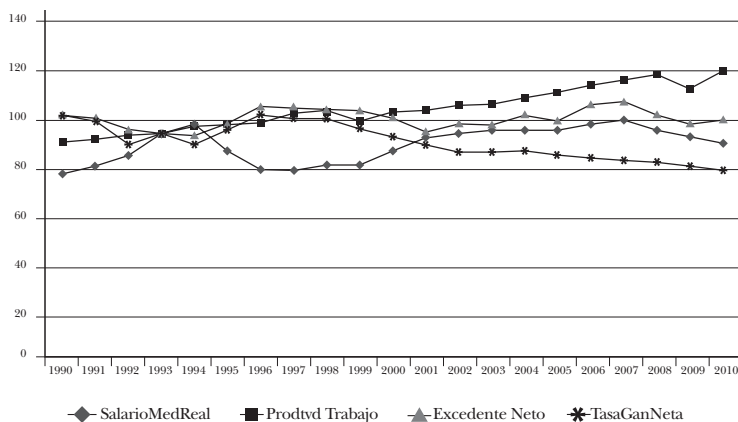
En la gráfica 3 puede verse que el índice de salarios medios reales³² (a precios de 1993), el cual generalmente es más alto que el salario mínimo, disminuyó de un índice de 100 en 1993 a 92.2 en la crisis de 1995 y a 85.9 en 1999; después comenzó a recuperarse lentamente entre ese último año y 2002, alcanzando 105.9 en 2007 y entre 2008 y 2010 volvió a caer por debajo del nivel de 1993. En cambio, la productividad del trabajo (PIB/Ocupados) tiene un comportamiento incremental que va de un índice de 100 en 1993 a 128.2 en 2010; sin embargo, el aumento de productividad no se refleja en los salarios, aunque tampoco en el excedente neto de operación de las sociedades no financieras³³ desde mediados de los años 1990. En estas últimas, de acuerdo con las Cuentas Nacionales por Sectores Institucionales, dicho excedente va de un índice de 100 en 1993 a un índice de 112.1 en 1996, y de ahí baja a un índice de 100.7 en 2001, recuperándose posteriormente y alcanzando un índice de 106.0 en 2010, pero todavía lejos del aumento del índice de productividad del trabajo. En cuanto a la tasa de ganancia de la industria manufacturera (tasa de crecimiento de la productividad menos la tasa de crecimiento de los salarios), ésta se desploma de un índice de 108.0 en 1996 a un índice de 83.9 en 2010.

Aunque las ganancias de las sociedades no financieras en general han ido a la baja, hay excepciones importantes: los bancos, las grandes empresas que cotizan en bolsa y las ETN. Entre 2000 y 2006 los seis bancos más grandes en México (cinco son extranjeros) obtuvieron en promedio una utilidad de operación/capital contable de 21.96% (Banco de México, 2006); entre 2007 y 2010 el rendimiento de los siete bancos más grandes alcanzó un promedio de 15.25% (*ibid.*, 2007).

³² El índice de precios implícitos es el deflator del PIB.

³³ Excedente neto de operación = valor agregado bruto menos consumo de capital fijo (esto es, el valor agregado neto menos (salarios + impuestos a la producción – subsidios).

Gráfica 3. México. Industria manufacturera.
Índices salario medio real, productividad del trabajo,
excedente neto, ganancias. 1993 = 100



FUENTES: INEGI, SCNSI y Banco de México, Informe Anual, varios años.

En cuanto a las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores, obtuvieron un promedio de 13.93% de utilidad neta/capital contable entre diciembre de 2009 y junio de 2011 (*ibid.*, 2011). En cuanto a las ETN que operan en México no se tienen datos de utilidades totales; no obstante, las utilidades reinvertidas en México alcanzaron 62 979 millones de dólares entre 1994 y 2010. Tan sólo entre 2003 y 2010 la reinversión de utilidades llegó a 39 447 millones de dólares (Banco de México, *Informe anual*, varios años).

El corporativismo en México continúa, tanto entre el Estado y los sindicatos obreros como entre el Estado y las organizaciones empresariales, pero con algunos cambios en la fuerza de la relación. Con el sindicalismo obrero se ha fijado, retóricamente, la reivindicación salarial en relación con la productividad, pero en la práctica el aumento a los salarios mínimos se ha indizado a la inflación esperada, la cual siempre está por debajo de la inflación real. El aumento salarial

como un medio para incentivar el mercado interno no existe dentro de los planes gubernamentales o del sector privado, a pesar de la retórica oficial. El consumo privado en México representó en el periodo 2003-2008 una contribución al crecimiento de 12.5 puntos, menor que Brasil y Argentina (como ya mencionado, de 15.8 y 29.9 respectivamente). Asimismo, este rubro de la contabilidad nacional es mayor que las exportaciones, 8.5 puntos, y la inversión, 3.6 puntos (Quenan y Torija Zane, 2010).

El papel determinante opuesto de la política cambiaria de apreciación en Brasil y México en el compromiso distributivo

En Brasil la política cambiaria ha sido, como en Argentina, aunque de modo opuesto, una condición clave de la redefinición del compromiso distributivo. Ésta ha contribuido indirectamente a la política de demanda al apoyar un alza de los gastos públicos y del crédito, complementarios al aumento de los salarios. En el caso de Brasil el límite del compromiso que constituye la gestión de la deuda es al mismo tiempo la fuente de la crisis del régimen de crecimiento. El modo de regulación no se ha modificado sino en el margen. Los únicos cambios notables, aunque limitados, han sido: 1) como en Argentina, un cambio limitado del régimen fiscal-financiero que permite un aumento de los ingresos públicos, en tanto permanece compatible con el mantenimiento de la renta ligada a la deuda pública; 2) a falta de una transformación institucional mayor, =el incremento del salario real medio, la ampliación de la población beneficiaria de ingresos de transferencia y el alza de estos últimos, vinculado con el aumento del salario mínimo. El régimen de inserción internacional no se ha modificado en nada. Además, a diferencia de Argentina, el régimen monetario y cambiario no ha sido redefinido. El cambio institucional, que representa el paso a la flexibilidad

cambiaría, no fue sino una adaptación que se hizo necesaria para preservar la posibilidad de regresar a su apreciación, lo cual forzó la elevación de la tasa de interés en un primer momento. Evidentemente, la obtención de un excedente comercial a partir de 2002 facilitó la tarea, pues permitió reducir el nivel de la tasa de interés que garantiza la apreciación del tipo de cambio. Asimismo, se mantiene un diferencial con la tasa internacional, aunque disminuido; las entradas de capital exceden la necesidad de divisas y prosigue el aumento de reservas que contribuye a apreciar el tipo de cambio.

El modo de regulación, que se establece con la liberalización, ha podido así tener efectos diferentes gracias al relajamiento de la restricción externa, que proporciona márgenes de maniobra en la redistribución. El creciente excedente comercial a partir de 2002 (y las perspectivas que ofrece, más allá de la tendencia bajista desde 2006, la apertura de nuevos campos petroleros considerables y la exportación de etanol) permite desencadenar y proseguir la baja tendencial de la tasa de interés y su apoyo al círculo virtuoso del alza de la demanda doméstica, así como del crecimiento y baja de la *ratio* de la deuda pública total al PIB. La parte creciente de la deuda pública interna emitida en reales atestigua la importancia crucial de la política de un tipo de cambio apreciado para la credibilidad. Ciertamente, la aceptación de la deuda brasileña ha sido relevante, pero el hecho de que permanezca dentro de la categoría de colocaciones especulativas da testimonio del mantenimiento de una convención de relativa desconfianza en el largo plazo, a pesar de la reputación de rigor de la autoridad monetaria.

La falta de modificación del régimen de inserción internacional es el signo de una ausencia de cambio en el régimen de acumulación que implica, como en Argentina, la agravación de la enfermedad holandesa. La política de sostenimiento de la demanda no es suficiente para desencadenar un cambio en la estructura productiva. Ciertamente, la industria manufac-

turera ha progresado (3.2% en promedio anual en el periodo 2002-2008), pero el déficit de la balanza comercial del sector aumentó, esencialmente en las ramas de bienes de equipamiento y en la química (IEDI, 2008). Se observa además una creciente diferencia entre el aumento de las importaciones y de las exportaciones, lo que explica el paso de un excedente de cuenta corriente de 13 300 millones de dólares en 2006 a un déficit de 47 300 millones previsto para 2010 (IPEA, 2010).

Ya se ha mencionado que la reorientación de la industria mexicana hacia afuera a partir de 1983 no ha generado, como se esperaba, un aumento suficiente de competitividad y que su dependencia de los *inputs* importados grava las cuentas externas. Las reformas estructurales que acompañaron al nuevo régimen de acumulación le dieron cierto impulso a la industria, especialmente a la de exportación. Sin embargo, para finales de la década de los años noventa parecía que la industria se habían agotado, lo cual sugiere, según Ros, que estaba asociada con una difícil transición para avanzar hacia un patrón de especialización comercial más avanzado.³⁴

La exportación de manufacturas limita el crecimiento potencial del lado de la demanda doméstica al exigir el mantenimiento de salarios bajos.

Así, se ha dado una paradoja: por una parte, el país se ha vuelto más vulnerable a las fluctuaciones del comercio internacional y del mercado financiero, pero por otra, su inser-

³⁴ Por una parte, México ha perdido ventajas comparativas en sectores de exportación de bienes estandarizados de tecnología madura y con escasas barreras a la entrada frente a competidores emergentes con menores niveles de ingreso y por lo tanto con menores costos laborales. Simultáneamente, en los sectores con mayor intensidad tecnológica y calificación laboral, en los que la competencia se da frente a países de más desarrollo, los avances no son suficientes para garantizar el crecimiento sostenido y la inserción en la división internacional del trabajo con patrones más avanzados. La explicación está vinculada, en buena medida, con la persistencia de la apreciación del tipo de cambio (Ros, 2004).

ción internacional a través de las manufacturas le ha dado mayor capacidad de respuesta a dichas fluctuaciones. Esto requiere el uso activo de la política cambiaria como instrumento de política anticíclica, pero la política monetaria de metas de inflación lleva a la sobrevaluación cambiaria y se desperdician así los recursos disponibles en la economía. La crisis de 1995, que llevó a devaluar el peso frente al dólar, y la pronta recuperación en un año y medio, ilustran la flexibilidad de la economía frente a variaciones del tipo de cambio real (Ros, 2004). A partir de 1995 se implantó un tipo de cambio flexible que ha evitado la crisis cambiaria, pero es un tipo de cambio administrado a favor de su apreciación, por lo que la economía continúa estancada y no está exenta de una crisis vinculada con el sector externo.

Se puede decir que la regulación de la matriz productiva se realiza sobre todo a través del tipo de cambio; en una economía abierta como la mexicana esta matriz influye, por una parte, en el establecimiento del nivel de producción de los sectores industriales de exportación, pero dada la propensión a la sobrevaluación del tipo de cambio queda por debajo de su potencial de exportación, disminuye su rentabilidad y su nivel de empleo y sesga la decisión de inversión a favor de los sectores de productos no comerciables, que son los que tienen menor productividad y absorben la expansión de la oferta de empleo mal remunerado. El tipo de cambio también regula el nivel de importaciones, y su propensión a la sobrevaluación peso/dólar ha promovido el alza del coeficiente de importación y un subsidio potencial a las empresas exportadoras cuando sobreviene la crisis y la devaluación, ya sea mediante programas de un tipo de cambio preferencial para dichas empresas o una absorción pública del déficit comercial privado que alimenta la deuda externa. La apreciación del peso también arbitra en los sectores atrasados a favor de las importaciones y de la desaparición de pequeños productores, que se convierten en comerciantes de productos impor-

tados. La regulación del tipo de cambio se ha efectuado en México mediante la política monetaria, la subasta de dólares provenientes de la reserva internacional y, especialmente, la entrada excesiva de capital externo especulativo (atraído por la tasa de interés arriba del nivel internacional), una parte del cual alimenta el crédito bancario al consumo y disminuye el ahorro privado.

Concluyendo sobre este punto, hay que destacar la diferencia de los retos políticos y económicos de la apreciación del cambio en México y en Brasil. En Brasil el poder monetario de los acreedores de la deuda pública ha sido de cierto modo instrumentado por el gobierno para viabilizar un mayor crecimiento obtenido por la redistribución. El alza del *stock* de deuda pública interna ha propiciado perspectivas creíbles de ganancias financieras, al tiempo que ha permitido evitar un excedente presupuestario para cubrir casi todo el costo financiero de la deuda, como en México. La apreciación del cambio en Brasil neutralizó la oposición anticipada al gobierno de Lula, que desencadenó la crisis cambiaria anterior a su elección. Los cambios limitados de la regulación económica, que permitieron un crecimiento empujado por la demanda, fueron así políticamente factibles. Asimismo, la falta de cambio del régimen de acumulación se constata en ambos casos, así como en Argentina, y se concreta en una forma funcional propiamente económica de la moneda dominada por los acreedores de los títulos públicos.

4. PERSISTENCIA DEL PODER DE LOS ACREEDORES:

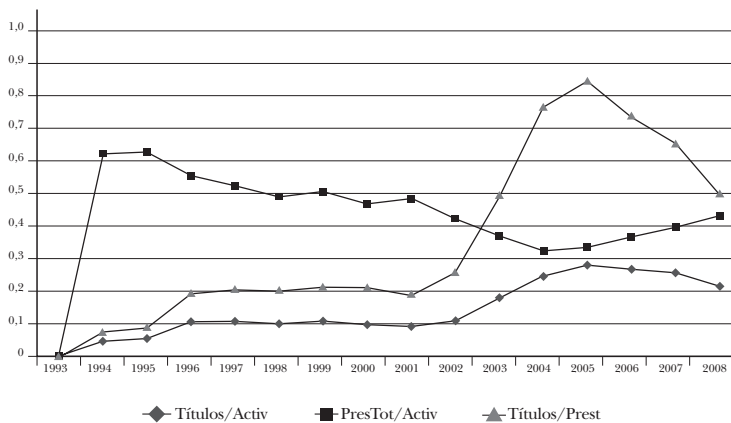
LA DEUDA PÚBLICA MÁS QUE LOS CRÉDITOS A LA ECONOMÍA

La baja del *ratio* al PIB de la deuda pública es un indicador fundamental de la soldabilidad del emisor. Ésta permitió el refinanciamiento de parte de su servicio por nuevas emisiones. En Brasil vimos que éste fue uno de los medios del alza

del PIB, al contrario que en México. En Argentina dicho *ratio* bajó ante todo por la restructuración de la deuda y por el elevado crecimiento; el excedente primario pagó el servicio de la deuda en su totalidad hasta que este círculo virtuoso se rompió a causa de la inflación. Pero los tres países comparten un límite semejante al financiamiento de la economía. Los datos sobre la estructura de los activos del sistema financiero informan que el aumento de la deuda pública responde a lo que puede llamarse una preferencia por la liquidez financiera: los bonos se adquirieron como activos líquidos de alta rentabilidad (véanse las gráficas 4, 5 y 6).

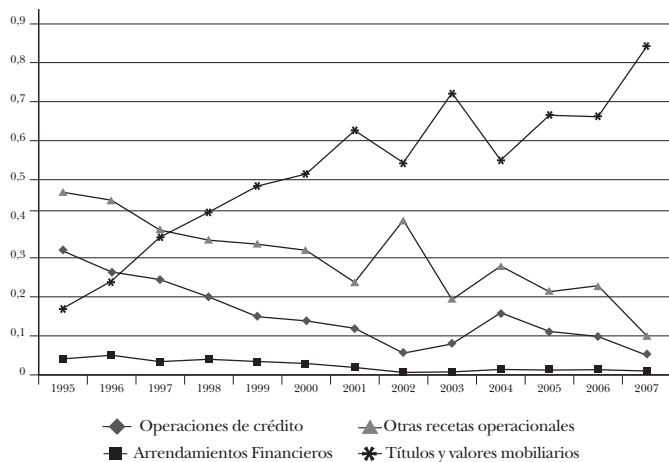
Ya se ha mencionado la baja de la *ratio* del crédito al PIB en Argentina, y la parte que éste representa en el activo total del sistema financiero no se ha elevado más que un poco, mientras que la de títulos se ha incrementado significativamente. El fuerte aumento de la *ratio* crédito/PIB en Brasil no es suficiente para considerarla una fuente de mayor ingreso, en vista del gran aumento de los títulos. En México el crédito bancario no fluye para incentivar el crecimiento económico. Los flujos de fondos en el financiamiento de la economía mexicana (con base en las Cuentas Nacionales por Sectores Institucionales) se han caracterizado por la continuidad de la renta proveniente de la deuda pública. Se puede constatar en la gráfica 6 que el flujo de los títulos gubernamentales (Cetes, Bondes, Udibonos y bonos de tasa fija), y valores (acciones de firmas mexicanas) se ha mantenido por arriba del crédito bancario la mayor parte del periodo 1993-2010, salvo en 1994, año previo a la crisis financiera de la deuda pública, y en 1999. El crédito bancario ha tenido una tendencia a declinar en el periodo y se ha mantenido en un nivel bajo, menor al 20%, mientras que en Brasil es dos veces superior que en México. Con la extranjerización de la banca el crédito a las empresas se mantiene bajo, mientras el crédito al consumo, a través de las tarjetas de crédito y los planes de financiamiento de los bancos a firmas comerciales, ha ido en aumento y sus

Gráfica 4. Argentina. *Ratio* títulos (públicos y privados) y préstamos en el activo total del sistema financiero



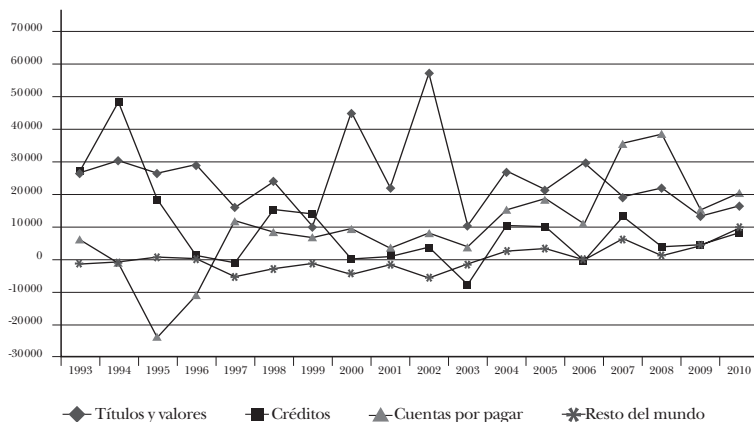
FUENTE: BCRA, Información de entidades financieras.

Gráfica 5. Brasil. Fuentes de ingresos del sistema financiero



FUENTE: Plano Contábil das Instituições Financeiras, COSIF, do Banco Central do Brasil.

Gráfica 6. México. Financiamiento de la economía mexicana.
Millones de pesos a precios de 1993



FUENTE: INEGI, CNSI, Flujos de fondos, varios años.

intereses rayan en la usura. Las cuentas por pagar, las cuales consisten en buena parte en el crédito de los proveedores a las empresas, se han situado por arriba del crédito bancario a partir del año 2000. La curva que representa el resto del mundo se ha mantenido en un nivel bajo, con fluctuaciones pequeñas y un incremento a partir de 2002 que iguala el nivel del crédito bancario en el año 2010.

Estos datos son sólo indicadores de la permanencia de la estructura financiera. Lo que importa en este análisis es que señalan la fuerza del poder monetario que conservan los acreedores de la deuda, el cual proviene del arbitraje entre fiscalidad y endeudamiento. Los límites a la acumulación de capital esclarecen la naturaleza de este poder.

En ausencia de una moneda de crédito, en el sentido keynesiano del término, y con un mercado bursátil todavía con poco desarrollo,³⁵ la progresión de la inversión depende de

³⁵ La capitalización bursátil en 2009 alcanzó un 15.6% del PIB en Argen-

las ganancias realizadas, y no de lo que permitiría esperar una anticipación de expansión de la demanda interior que fuera considerada sustentable en el largo plazo, lo que se observa en el caso de Argentina y Brasil. Frente a una oferta de títulos públicos con elevados rendimientos puede suponerse que el costo de oportunidad de la inversión no ha sido suficientemente reducido por las perspectivas de expansión de la demanda interna, o que su anticipación no parece en todo caso confortada en el largo plazo.

Esta estructura financiera constituye el signo de la ambivalencia del arbitraje entre el nivel de la deuda pública y la fiscalidad que ha podido ser establecida en estos dos países. Por cierto, en Argentina y Brasil éste ha tenido una condición de posibilidad en el aumento del crecimiento por su inflexión distributiva, pero marca también sus límites. Una vez que los márgenes de maniobra se restringen del lado de la cuenta corriente, mantener en alza los gastos sociales implicaría ya sea un aumento de la presión fiscal o del endeudamiento público.

El actual arbitraje descansa en el aumento de los márgenes presupuestarios que han permitido el *boom* exportador. El límite al crecimiento que significa el arbitraje fiscalidad/endeudamiento público es una función del saldo de la balanza comercial, el cual determina la permanencia del sistema de cuenta.

En los tres países continúa la pluralidad de unidades de cuenta, más allá de la ausencia de rechazo de la unidad de cuenta, aparentemente única, que representa la moneda nacional en Brasil y en México. En Argentina esto ya no se verifica más. Es cierto que la deuda pública interna fue creciente en los tres países y pudo ser emitida en moneda nacional, pero lo que importaba para los acreedores era la perspectiva

tina, un 36.6% en Brasil y en México un 21.4% (Quenan y Torija Zane, 2010).

de apreciación y de elevadas tasas de interés en Brasil y México o la tasa de indexación al PIB y a la inflación en Argentina, las cuales constituyen respectivamente las unidades de cálculo de los valores nominales esperados. El llamado riesgo-país que integra el interés de los bonos constituye la unidad de cuenta implícita. Así, el nivel del pago de intereses, función del endeudamiento a que lleva la política de cambio y el saldo de la cuenta corriente, fija en la meta del excedente presupuestario los márgenes de maniobra del aumento de la tasa de crecimiento, que permite la progresión de la demanda alimentada, a su vez, por el nivel de salarios, el gasto público y las incitaciones del crédito. En México éste no fue el caso, pero en los tres países el valor relativo de los ingresos del trabajo y del capital productivo en los sectores internos, enunciado por la unidad de cuenta nacional son regulados en función de la tasa de interés de la deuda pública (o de su tasa de indexación en Argentina). El resurgimiento de la restricción externa en Brasil y en Argentina, tanto como su carácter estructural en México, son la expresión de la imposibilidad que aún existe para redefinir la función política de la moneda que enfrentaría el poder monetario de los acreedores en su función económica. Bajo la amenaza de fugas de capital la política económica y social tiene que preservar la renta financiera asociada con la deuda pública, esto es su valor nominal, sea en moneda nacional con tendencia a apreciarse o su equivalencia en divisas fuertes. Esta contingencia de la función económica de la moneda expresa el arbitraje entre niveles de deuda pública y de presión fiscal.

CONCLUSIÓN: EL ARBITRAJE FISCALIDAD/DEUDA PÚBLICA
COMO EXPRESIÓN DE COMPROMISOS DISTRIBUTIVOS

La regulación del sistema de cuenta tiene como clave la liquidez del mercado de la deuda pública. En Argentina y Brasil

la legitimidad gubernamental orientada por el crecimiento del empleo y los salarios, así como por la reducción de la pobreza, constituyó una segunda condición fundamental de dicha regulación. El compromiso entre estas dos condiciones está ahora amenazado por el endurecimiento de la restricción externa. Ahora bien, la diferencia en las doctrinas monetarias que han permitido establecerlo se ha borrado hasta cierto punto, en vista de esta contradicción común. Esto no es sino una cuestión del grado de conflictividad, que todavía está lejos de ser atenuado para conjuntar las condiciones institucionales de un modo de desarrollo dirigido al mercado interior.

En Argentina, de hecho, la integridad del sistema de cuenta y de la comunidad monetaria que éste simboliza es ficticia, ya que no existe una comunidad política que se reúna con base en una concepción compartida del desarrollo de la nación. La conciliación de intereses que han realizado los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner es indudablemente impuesta. No han conseguido armar un acuerdo social sobre la unidad de cuenta. El “compromiso distributivo por defecto” ha sido posible gracias a un sistema político que concentra el poder de decisión en las manos de la presidencia (Svampa, 2007). Así, pudo imponerse una política monetaria y presupuestaria sin obtener el consenso sobre el modelo de desarrollo, pero no es el caso en materia fiscal, como lo demostró en 2008 una huelga de varios meses en el aprovisionamiento urbano que logró impedir la adopción de un proyecto de ley que apuntaba a fijar un impuesto a las exportaciones de bienes agrícolas en función de los precios internacionales y a limitarla para algunos de ellos.

El mismo problema surge, *en fin*, igualmente en Brasil. El arbitraje entre el nivel de fiscalidad y el nivel de endeudamiento que sostiene el anclaje nominal de los precios ya no es sostenible a la vista de los límites de financiamiento de la economía. Esto debilita la posibilidad de un alza de la competi-

vidad que pudiera evitar el endurecimiento de la restricción externa, así como impedir la desaparición de los márgenes de maniobra que permiten sostener la demanda interna. Hay que hacer notar que el sistema político brasileño, que generalmente se opone al sistema político argentino por la necesidad de las alianzas electorales (Sallum, 2004), ha permitido conferir al sistema distributivo una dimensión más consensual, pero no pone en duda el peso de la deuda pública en la determinación del ejercicio de la soberanía monetaria.

Hay que subrayar asimismo que la mejora en la repartición es una innovación mayor en este plano y que ésta interroga el grado de autonomía que reviste la dinámica política en el gobierno de las anticipaciones, frente al hecho de que fue posible conseguir una elevación del crecimiento por medio de la demanda interna, pero no un aumento del nivel de inversión productiva suficiente para darle sustentabilidad a largo plazo. Por lo tanto, no se ha resuelto la tensión secular entre dos modelos de desarrollo del capitalismo, lo cual se explica en los dos países a través de la permanencia, hasta la fecha, de un endeudamiento público crónicamente insostenible. La renta financiera que éste proporciona sigue siendo una alternativa a la valorización productiva del capital. En perspectiva histórica, el consenso que se ha establecido en Brasil sobre la legitimidad del imperativo de redistribución constituye un nuevo hecho de gran alcance por lo que significa en términos de redefinición de la soberanía política como expresión de valores sociales que fundamentan la nación. En Argentina queda abierta la cuestión del impacto futuro de este cambio. Tanto en un caso como en el otro no se puede saber *a priori* hasta qué punto el peso de la historia continuará imponiendo límites irreversibles a una redefinición del modo de regulación y del régimen de acumulación.

El peso de tales límites interroga aún más el caso de México en materia fiscal, ya que lejos de incrementar los ingresos públicos fiscales su promedio anual se redujo entre 2001 y 2007.

En este país las élites empresariales han rechazado el alza de impuestos, por lo cual el gasto público depende mucho de la renta petrolera. Hay que hacer notar que la tendencia de fondo al aumento de la fiscalidad en Brasil y Argentina viene desde 1980, cuando los ingresos fiscales (incluidas las contribuciones sociales) se elevaron a 22.7% y 19.2% del PIB, respectivamente. Los ingresos globales crecieron en 3.9 y 11.1%, respectivamente, entre 2000 y 2009, alcanzando 34.3 y 31.6% del PIB, respectivamente, mientras que la mayor parte de los países de América Latina se situaba entre 7 y 15%. México se situó en un promedio anual de 21.67% del PIB entre 1990 y el año 2000, bajó a un promedio anual de 19.74% entre 2001 y 2007 y recuperó un nivel similar al de la década de 1990 entre 2008 y 2010 (21.7% del PIB en promedio anual) (Soria, 2012: cuadro 1). Si se toma en cuenta que los ingresos fiscales provenientes de Petróleos Mexicanos (Pemex) alcanzaron un promedio anual de 4.19% del PIB entre 1990 y 2000, y subieron a un promedio de 5.32% entre 2001 y 2010 (Soria, 2012: cuadro 2), los ingresos fiscales netos cubiertos por empresas y hogares (incluidas las cotizaciones sociales) fueron realmente muy bajos: de 17.48 y 15.02% del PIB, en esos periodos, respectivamente, una diferencia abismal si se compara con los ingresos fiscales de Brasil y Argentina.

Los intentos de reforma fiscal en México se justifican ampliamente en la actualidad, ya que la magnitud de los derechos e impuestos a cargo de Pemex no sólo han subsidiado la carga fiscal de las grandes empresas sino que además han comprometido las urgentes necesidades de inversión de dicha paraestatal, máxime que el nivel de producción para la exportación ha bajado y las reservas petroleras han disminuido notablemente. De no ser por el incremento de los precios internacionales del crudo en los últimos años no se habría sostenido el nivel de ingresos y los correspondientes impuestos y derechos pagados por esta empresa petrolera.

Más allá de estas diferencias, el arbitraje fiscalidad/deuda

pública sigue constituyendo, en los tres países, la pieza clave de la interdependencia entre las formas funcionales de la moneda.

Finalmente, hay que subrayar la importancia de las enseñanzas de este análisis comparativo del papel que tiene que atribuirse al régimen de cambio en la posibilidad de que economías emergentes puedan volverse economías avanzadas.

En primer lugar, el análisis aquí hecho apunta a un límite significativo del saber económico convencional inherente a un método que separa la macroeconomía, cuyo horizonte temporal es el corto plazo, y la teoría del crecimiento endógeno, que representa la tendencia de largo plazo, con base en los factores de una función de producción que no considera la incidencia de la repartición y por lo tanto de la demanda. Este dispositivo conceptual lleva a concluir que es necesario mantener un control de la demanda interna y un equilibrio fiscal que evite apelar al ahorro externo y que impida la presión a la apreciación del tipo de cambio real que éste implica. Las experiencias que rescatamos sugieren que la coordinación de políticas macroeconómicas susceptibles de hacer del tipo de cambio moneda nacional/divisa alto un instrumento de una estrategia de desarrollo industrial se plantea en términos de anticipaciones del largo plazo que orientan las de corto plazo.

La oposición entre los casos argentino y mexicano es esclarecedora en esta perspectiva. La inflación podría ser domada en Argentina a costa de regresión salarial, como se hizo en México, pero como lo demuestra este caso tal opción no basta para enfrentar la competencia china y, además, conlleva una tendencia al déficit comercial que implica la necesidad de un aporte de capital de cartera y, por lo tanto, la apreciación del tipo de cambio que grava la competitividad. La insuficiencia de la progresión de la inversión en los dos casos impide que se forme un círculo virtuoso de crecimiento y aumento de competitividad. Su posibilidad supone una visión del largo plazo en la que se puedan adosar las predicciones

Cuadro 3. Formas funcionales de la moneda, repartición del ingreso y crecimiento en los años 2000: Brasil, Argentina y México

Formas funcionales de la moneda	Una inflexión distributiva comparable del crecimiento mediante políticas monetarias y cambiarias distintas		Bloqueo distributivo por la política monetaria y cambiaria
	Brasil	Argentina	México
Simbólica	La pluralidad de unidades de cuenta permite una conciliación consensuada entre modelos de desarrollo	La integridad del sistema de cuenta es ficticia debido a la imposibilidad histórica de conciliación entre modelos de desarrollo	La pluralidad de unidades de cuenta deriva de un modelo industrial dual: un sector exportador dinámico y un sector interno rezagado
Política	Alza de todos los ingresos con base en un tipo de cambio real apreciado	La fuerte alza de todos los ingresos con base en un tipo de cambio real depreciado se torna inviable con el regreso del conflicto distributivo inflacionista desde 2006	Un tipo de cambio real depreciable pero apreciado en tendencia permite el alza de ingresos rentistas, de bancos, de ETN y de empresas listadas en bolsa y mantiene bajos ingresos del trabajo y del sector atrasado
Económica	Baja inflación con endeudamiento público interno creciente	Alta inflación con endeudamiento público interno creciente	Baja inflación con endeudamiento interno creciente (más que el externo)
	Acumulación limitada	Acumulación limitada	Acumulación limitada
El arbitraje endeudamiento público interno/fiscalidad igualmente parametrado por el saldo de la balanza comercial no autoriza una predictibilidad del largo plazo			

de rentabilidad más allá de la coyuntura, lo que remite al concepto de régimen de acumulación (que integra el largo plazo), propio de la teoría marxista y keynesiana. Considerando sus factores políticos, esta posibilidad no puede hacerse realidad sin que los estados promuevan ganancias de productividad fundamentadas en complementariedades intersectoriales retroalimentadas por aumentos proporcionales de los salarios. Esto fue lo que ocurrió en los procesos de desarrollo de las economías avanzadas. Esta condición podría reproducirse, en teoría, en el cuadro de una integración latinoamericana, probablemente asociada con una regulación del comercio exterior de la región y de los flujos de capital financiero. Esta posibilidad cuestiona cuál podría ser su repercusión futura en las negociaciones internacionales que encuadra la OMC y en las normas de conducta de la política monetaria aceptables por los mercados financieros. Brasil ocupa claramente una posición determinante en esta acción, al menos por ser el país clave de la promoción y orientación de una integración regional de los sistemas productivos. Es evidente que se trata de una incógnita, del mismo modo que lo son los cambios de la economía mundial que implicarán en el largo plazo la crisis financiera internacional del 2008.

Los límites arriba apuntados al cambio institucional en Brasil, que este país comparte con las dos otras grandes economías industriales de la región, ponen en evidencia los límites políticos y epistémicos que lo hicieron optar por un régimen de cambio apreciado. Aunque dispusiera de un sistema político que (por fin) permitiera integrar las clases de menor ingreso al compromiso distributivo, una vez que adquirieron peso electoral propio, el poder monetario que conservan los rentistas de la deuda pública no ha permitido, hasta ahora por lo menos, la formación de una coalición política “neodesarrollista”. El peso de las coaliciones políticas es considerado en varios análisis un determinante mayor (Boschi y Gaitán, 2009; Bizberg y Théret, 2012) de las trayec-

torias de desarrollo. La cuestión abarca la discusión sobre la variedad de tipos ideales de capitalismo en América Latina.

El análisis que aquí se hizo del papel que revisten los regímenes monetario y de cambio en gobiernos que basan sus políticas económicas en la promesa de aumentos del ingreso de sus poblaciones y por lo tanto en la capacidad gubernamental de armar coaliciones revela la necesidad de un cambio institucional significativo para que se valide en el futuro la hipótesis que hace de Brasil y México tipos ideales de capitalisms latinoamericanos (Bizberg, en este libro). La coherencia institucional de Brasil como “*state-led inward capitalism*” está lejos de ser implementada y mucho menos la de México como “*market export-led capitalism*”. En los dos casos la sustentabilidad del régimen de acumulación está amenazada por los arbitrajes de deuda pública-fiscalidad que fundamentan los modos de regulación que lo conformaron.

El problema de un cambio institucional es ante todo de orden político y epistémico. Se puede observar que el *statu quo* apenas ha empezado a cambiar en Brasil con la baja histórica de la tasa básica de interés y las medidas que pretenden impedir la apreciación del tipo de cambio, pero todavía no se abre la discusión académica y política sobre el equilibrio fiscal a posturas que justifiquen la necesidad de mayores receitas fiscales o de un déficit público que financie una inversión pública y permita aumentar el crecimiento potencial. La focalización de la discusión sobre la desindustrialización en el tipo de cambio real efectivo competitivo parece aún impedir la renovación teórica que necesita la visión de futuro susceptible de sustentar una coalición neodesarrollista. Los cambios epistémicos en la ciencia económica que pueden suscitar la crisis financiera mundial y la crisis del euro tal vez vengan a desbloquear este estado de cosas, como fue el caso con la crisis de los años treinta, que abrió el camino de la revolución keynesiana.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Manuel (2012), "Evolución del salario mínimo en México de 1970 a 2012", <http://www.mexicomaxico.org/Voto/SalMinInf.htm>.
- Alba, C. (1993), *El empresariado mexicano ante el TLCAN*, México, El Colegio de México.
- Anguiano, Eugenio (2012), "Sin sentido político, imposible construir relaciones bilaterales sólidas", en Enrique Dussel (coord.), *40 años de la relación entre México y China. Acuerdos, desencuentros y futuro*, México, UNAM-Senado de la República-CICIR, pp. 37-48.
- Aragón, E., A. Fouquet y M. Campos (2009), "The Emergence of Successful Export Activities in Mexico: Three Case Studies", Research Network Working Paper #R-555 IADB-BID.
- Arès, M., C. Deblock y T-S Lin (2011), "La Chine et l'Amérique latine : le grand chambardement?", *Revue Tiers Monde*, 208.
- Arza, C. (2009), "Back to the State, Pension Fund Nationalization in Argentina", documento CIEPP, 73.
- Ayala, José (1988), *Estado y desarrollo. La formación de la economía mexicana 1920-1982*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988.
- Azpiazu, D. y M. Schorr (2010), *Hecho en Argentina, industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Babb, S. (2003), "Del nacionalismo al neoliberalismo: el ascenso de los nuevos 'money doctors' en México", en Daniel Mato (ed.), *Políticas de economía, ambiente, y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, FaCES.
- (2005), "The social consequences of structural adjustment: recent evidence and current debates", *Annual Review of Sociology*, 1 (1).
- (2011), *Proyecto México: Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco de México (2004, 2010, 2011), *Informe anual*, México, Banxico.
- Barbeito, A. (2010), "Re-construcción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales", *Serie Análisis de Coyuntura*, 24.

- Barbosa-Filho, N.H. (2006): "Inflation Targeting in Brazil: 1999-2006", presentación en la Conferencia Anual de la Eastern Economic Association, Nueva York, febrero.
- (2008), "Inflation targeting in Brazil: 1999-2006", en G. Epstein y E. Yeldan (comps.), *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar.
- Basualdo, E. (2001), *Estudios de historia económica de Argentina desde mediados del siglo xx a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Baz, V., M.C. Capelo, R. Centeno y R. Estrada (2011), "Productive Development Policies in Latin America and the Caribbean: The Case of Mexico", IDB-WP, 168, IADB, Washington.
- Bizberg, I. y B. Théret (2012), "La diversité des capitalismes latino-américains : les cas de l'Argentine, du Brésil et du Mexique", *Revue de la Régulation*, 11, 1er. semestre, primavera, disponible en <http://regulation.revues.org/9658>.
- Blaum, L. (2007), "Le cas Argentine revisité, de l'utopie libérale au retour de la politique", *Revue Tiers Monde*, 189.
- Boschi, R. y F. A. Gaitán (2009), "Legados, política y consenso desarrollista", *Nueva Sociedad*, 24, noviembre-diciembre.
- Boyer, R. (2002), "Variété du capitalisme et la théorie de la régulation", *L'Année de la régulation 2002-2003*, 6: 125-194, septiembre.
- (2002a), "Diversidad y futuro de los capitalismos", *Trayectorias, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, 4(7/8): 9-25.
- (2012), "Diversité et évolution des capitalismes en Amérique latine. De la régulation économique au politique", *Revue de la Régulation*, 11, 1er. semestre, primavera, disponible en <http://regulation.revues.org/9720>.
- Bresser-Pereira, L.C. (2009), *Pourquoi certains pays émergents réussissent et d'autres non ?*, París, La Découverte.
- Bresser-Pereira, L.C. (2010), "A tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio no Brasil", en L.C. Bresser-Pereira (ed.), *Crise Global e o Brasil*, Río de Janeiro, Editora FGV, pp. 127-151.
- Bruno, M. (2005), *Crescimento Econômico, Mudanças Estruturais e Dis-*

tribuição. As Transformações do Regime de Acumulação no Brasil: uma análise regulacionista, tesis de doctorado, EHESS/París e IE-UFRJ/Río de Janeiro.

Bruno, M. (2010), *Poupança, investimento e regime monetario no Brasil*, reporte de investigación para el Institut CDC Pour la Recherche-UERJ-UPJV-CRIISEA, Amiens, 2010.

Bruno, M., J. Halévi y J. Marques-Pereira (2011), “Les défis de l’influence de la Chine sur le développement du Brésil : avantages comparatifs et conflit distributif”, *Revue Tiers Monde*, 208.

Cardoso, E. y M. Holland, *South America for the Chinese? A Trade-based Analysis*, París, OECD.

CEPAL (2009, 2010, 2011), *Estudio Económico de América Latina y del Caribe*, <http://www.eclac.cl/>.

Damill, M., R. Frenkel y M. Rapetti (2007), “La deuda argentina: historia, default y estructuración”, en R. Boyer y J. Neffa, *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo*, Buenos Aires, Miña y Dávila, pp. 353-399.

Diniz, E. y R. Boschi (2007), *A difícil rota do desenvolvimentismo, Empresarios e a agenda neoliberal*, São Paulo, Humanitas.

Dussel, E. (2011), “La manufactura en México: condiciones y propuestas para el corto, mediano y largo plazos”, en J. L. Calva (coord.), *Nueva estrategia de industrialización. Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 7, México, Juan Pablos Editor-Consejo Nacional de Universitarios, pp. 79-115.

— (2008), “Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria”, *Revista de la CEPAL*, 96, diciembre.

Frenkel, R. (2005), “Una política macroeconómica enfocada en el empleo y el crecimiento”, *Revista del Trabajo*, 1, nueva época.

— (2008), “Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria”, *Revista de la CEPAL*, 96, diciembre.

Frenkel, R. y M. Rapetti (2012), “External Fragility or Desindustrialization: What is the Main Threat to Latin American Countries in the 2010s?”, *World Economic Review*, 1: 37-57.

Galindo, L.M. y J. Ros (2008), “Alternatives to inflation targeting in Mexico”, en G. Epstein y E. Yeldan (comps.), *Beyond Inflation Tar-*

- getting: *Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar, pp. 158-178.
- Garrido, Celso *et al.* (2012), “Fortalezas y debilidades para la reconstrucción de la economía”, en J.L. Calva (coord.), *Nueva estrategia de industrialización. Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 7, México, Juan Pablos Editor-Consejo Nacional de Universitarios, pp. 309-335.
- Garza, C. (2012), “México ha dejado de soñar: no perdamos lo mejor que tiene su país: su juventud”, en E. Dussel, *40 años de la relación entre México y China. Acuerdos, desacuerdos y futuro*, México, UNAM-Senado de la República-CICIR, pp. 49-58.
- Hiratuka, C. *et al.* (2012), “Relações comerciais entre América Latina e China: caracterização da evolução recente”, en G. Bittencourt (coord.), *El impacto de China en América Latina: comercio e inversiones*, Uruguay, Red Mercosur 20.
- Heymann, D. (2006), “Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina”, Serie Estudios y Perspectivas 31, CEPAL, Oficina de Buenos Aires de la CEPAL, www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/.../DocSerie31.pdf.
- IPEA (2010), *Carta de Conjuntura*, 10, junio, <http://www.ipea.gov.br/>.
- Marques-Pereira, J. (2007), “Monnaie, coordination et risque systémique dans la crise argentine de 2001/2002 et son issue”, *Economie et institutions*, 10-11.
- (2010), “La politique fiscale en Amérique latine”, en C. Queenan y S. Velut (eds.), *Les enjeux du développement en Amérique latine*, París, AFD/IDA, pp. 185-207.
- Marques-Pereira, J. y R. Lo Vuolo (2009), *La dynamique de l'épargne en Argentine : de l'inertie du cycle macroéconomique au changement structurel ?*, reporte de síntesis, CRIISEA, Amiens.
- Marques-Pereira, J y Théret, B. (2001), “Régimes politiques, médiations sociales de la régulation et dynamiques macroéconomiques”, *L'Année de la Régulation*, 5, disponible en <http://recherche-regulation.files.wordpress.com/2013/07/ar5-pereira-theret.pdf>.

- Mathias, G. y P. Salama (1983), *L'Etat surdéveloppé, Des métropoles au Tiers Monde*, París, La Découverte.
- Moreno-Brid, J.C. y J. Ros (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, Etelberto (2007), *Políticas de cambio estructural en la economía mexicana*, México, UAM-Xochimilco.
- Pasinetti, L. (1981), *Structural Change and Economic Growth: A Theoretical Essay on the Dynamics of the Wealth of Nations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Quenan, C. y E. Torija Zane (2010), "Dynamiques économiques, tendances et perspectives", en C. Quenan y S. Velut (eds.), *Les enjeux du développement en Amérique latine*, París, AFD/IDA, pp. 19-82.
- Rapetti, M. (2005), "La macroeconomía argentina durante la post-convertibilidad: evolución, debates y perspectivas", *Policy Paper Economics*, grupo de trabajo (EWG) 5, Observatorio Argentino, Washington, New School University.
- Roig, A. (2008), "La 'création' d'une monnaie éternelle, genèse de la convertibilité en Argentine", en F. Lordon (ed.), *Conflits de pouvoirs dans les institutions du capitalisme*, París, Les Presses Sciences Po, pp. 91-137.
- Ros, J. (2004), *Teoría del desarrollo y economía del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Salama, P. (2011), "Croissance et inflation en Argentine sous les mandatures Kirchner", *Problèmes d'Amérique latine*, 82.
- Sallum, B. (2001), "Le libéralisme à la croisée des chemins au Brésil", *Revue Tiers-Monde*, 167.
- Sallum, B. (ed.) (2004), *Brasil e Argentina hoje, Política e Economia*, São Paulo, EDUSP.
- Sgard, J. (2008), "L'Hyperinflation et la reconstruction de la monnaie nationale : une comparaison de l'Argentine et du Brésil, 1990-2002", en B. Théret (ed.), *La monnaie dévoilée par ses crises*, París, EHESS, pp. 461-488.
- Svampa, M. (2007), "Les frontières du gouvernement Kirchner entre aspiration au renouveau et consolidation de l'ancien", *Revue Tiers Monde*, 189.

- Schwarzer, J. (1986), *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Soria, Víctor M. (2012), “Comportamiento de los ingresos fiscales y gastos públicos en Argentina, Brasil y México 1990-2010. Desempeño fiscal y trayectoria de desarrollo”, mimeo.
- Théret, B. (2008), “Les trois états de la monnaie”, *Revue Économique*, 59(4).
- Tizziani, A. (2007), “Du péronisme au populisme ou la conquête – conceptuelle– du gros animal populaire”, *Revue Tiers Monde*, 187.
- Torija Zane, E. (2011), “Dynamique des prix et politique monétaire en Argentine (2003-2011)”, inédito.
- Vernon, R. (1966), *El dilema del desarrollo económico en México*, México, Diana.
- Yuming, C. (2012), “Relaciones económicas y comerciales bilaterales entre China y México”, en E. Dussel, *40 años de la relación entre México y China. Acuerdos, desacuerdos y futuro*, México, UNAM-Senado de la República-CICIR, pp. 30-33.

VI. TIPOS DE CAPITALISMO Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

ILÁN BIZBERG

Como hemos analizado en varios de los capítulos de este libro, nos ubicamos en la bibliografía que reconoce que existen diferentes tipos de capitalismo y no un solo modelo ideal o *benchmark*, generalmente identificado con el capitalismo estadounidense, en el cual el Estado tiene una intervención mínima y el mercado es dominante y se considera autorregulado. Por el contrario, mientras algunos regímenes son liberales y están basados en el mercado (Estados Unidos, Gran Bretaña), en otros el mercado es coordinado por los actores sociales (Alemania, Europa del Norte) (Hall y Soskice, 2001), en algunos más el Estado desempeña un papel central de coordinación (Francia) y en otros son los grandes conglomerados empresariales, compuestos por la banca y la industria, los que desempeñan el papel principal de regulación del mercado (Japón y Corea) (Amable, 2005; Boyer, 2005).

Para defender la idea de que existe una diversidad de capitalismo en América Latina hasta ahora hemos analizado el régimen político, el federalismo y las políticas económicas. En este capítulo vamos a analizar el sistema nacional de protección social (SNPS, desde ahora), y en el siguiente el sistema de relaciones industriales, ambos centrales tanto para la escuela de las variedades del capitalismo como para la de

la regulación. Aunque el énfasis central será sobre el SNPS concluiremos con un apartado en el cual apuntaremos la complementariedad entre las políticas sociales y las relaciones industriales, con las cuales están estrechamente vinculadas pero que no discutiremos, en la medida en que se incluye en este libro el texto de Graciela Bensusán sobre el tema.

Los sistemas de protección social y el de relaciones industriales son centrales para lo que la escuela de la regulación llama la relación salarial (*rapport salarial*), un concepto que debe ser entendido de manera más amplia que el mero salario, ya que se trata de la totalidad de las reglas que definen el trabajo asalariado: además del salario, la organización del trabajo, su duración, las perspectivas laborales, así como otros elementos indirectos del salario como las prestaciones sociales (Boyer, 2004: 23). Por otra parte, la relación salarial rebasa la relación entre el trabajador/sindicato y el empresario, ya que puede concernir más o menos directamente al Estado, en la medida en que la mayoría de los estados intervienen en la definición del derecho del trabajo y de la protección social: el reconocimiento de los accidentes de trabajo, el desempleo, la capacitación, así como el derecho al retiro y a la salud. El Estado interviene directamente en el financiamiento e implementación de la protección social en el caso del SNPS beveridgeano o encuadra la relación entre sindicatos y empleadores en el caso del régimen bismarckiano (*ibid.*: 29-30), de manera que la relación salarial incluye tanto las relaciones industriales como las políticas sociales. Lo que vamos a analizar en este capítulo es la complementariedad entre la relación salarial y los tipos de capitalismo que existen en América Latina, aunque nos enfoquemos casi exclusivamente en el SNPS.

En la discusión sobre las variedades de capitalismo en los países avanzados se plantea que en el capitalismo liberal un SNPS segmentado y residual, aunado a una débil organización sindical y a relaciones industriales poco reguladas, permite la

existencia de un mercado de trabajo flexible, complementario a la dinámica propia de este tipo de capitalismo, basado en un mercado financiero sofisticado, una fuerte competencia entre empresas, una débil regulación estatal y un sistema educativo orientado a la adquisición de conocimientos generales. Esta conformación sociopolítica fomenta un modo de producción basado en la innovación radical (que requiere mucha flexibilidad) en sectores tales como la informática, la biotecnología, la farmacéutica, entre otros. En los capitalismos europeos un SNPS estatal o corporativo más generoso y universal, en el que las relaciones industriales están muy reguladas y son muy dependientes de la ubicación de los obreros en ramas económicas específicas y en sus propias carreras individuales, es complementario de un tipo de capitalismo coordinado. Ante la ausencia de un mercado financiero desarrollado existe una estrecha relación entre el sistema bancario, las empresas, los proveedores y los clientes, y un grado elevado de regulación por parte del Estado, estrecha coordinación con los actores sociales y un sistema educativo y de formación profesional que promueve la adquisición de conocimientos específicos a una rama de actividad. Esta conformación fomenta la producción de manufacturas que requieren de la innovación gradual, basada en niveles elevados de calificación y experiencia obrera (Boyer, 2005: 529-532). En el capitalismo socialdemócrata el sistema de protección social no sólo es complementario al tipo de capitalismo, sino que es uno de los sectores principales del régimen de producción y de acumulación en los países del Norte de Europa, tanto en términos de su peso específico (alrededor de un 30%, que incluye la capacitación, la salud y los cuidados a las personas –niños, adultos mayores, discapacitados–) como del estímulo a la creación de conocimiento y a la tecnología que se generan en torno a estos servicios.

Las definiciones de los SNPS incluidas en esta tipología de los capitalismos derivan de las elaboradas por Esping-Andersen,

definidas con base en sus trayectorias históricas. Como es bien conocido, este autor argumenta que existen tres formas de evolución del Estado de bienestar: por una parte, el modelo conservador-corporativo, orientado por el Estado, que surge como reacción de los círculos dominantes conservadores (Napoleón III y Bismarck) (Esping-Andersen, 1990: 40-41) frente al desarrollo del capitalismo, más específicamente a la mercantilización del trabajo; se trata en gran medida de una reacción política frente a un proceso económico. Por otra parte, el hecho de que el Estado de bienestar se haya implementado desde arriba y de que su principal propósito haya sido el control preventivo de la organización sindical determinó que se estructurara de tal manera que dividió el sindicalismo, al otorgar privilegios de manera segmentada y diferenciada.

Está, por otra parte, el modelo liberal-residual característico de los países anglosajones, que también surge desde arriba, durante la crisis del 29 en el marco del *New Deal*, así como en Gran Bretaña luego de la segunda Guerra Mundial, con base en el reporte del ministro de Hacienda Beveridge. En ambos, que comparten varios elementos distintivos, los beneficios son universales, parcialmente basados en contribuciones, pero fundamentalmente en los impuestos. El modelo socialdemócrata de los países del Norte de Europa tiene como origen un planteamiento similar aunque, a diferencia del primero, uno en el que los beneficios son muy bajos porque están definidos con base en los salarios obreros; en los países escandinavos los beneficios se ajustaron al alza, hacia los ingresos de las clases medias. La razón de esta divergencia de trayectoria es que en los países escandinavos el Estado de bienestar se amplió con base en una alianza entre clases populares y medias, al integrarse esta última al esquema universal. Los sistemas corporativos (Alemania y Francia) también integraron a las profesiones de clase media (profesionistas, funcionarios), aunque en sus propias corporaciones

y en condiciones diferenciadas. Finalmente, en los sistemas anglosajones las clases medias reciben un mínimo del sistema universal y añaden a él soluciones de mercado: ahorro privado o de grupo en el caso de pensiones, seguros privados de salud, etcétera.

Mientras que el modelo bismarckiano alemán evolucionó del conservadurismo y alto grado de autoritarismo de sus inicios hacia un modelo neocorporativo basado en la coordinación de las organizaciones sociales –sindicatos y asociaciones de trabajadores–, el modelo francés, que también dejó de ser conservador y autoritario, todavía está dominado por el Estado, como sucede en la mayoría de los países latinoamericanos. Por otra parte, hay diferencias entre el sistema de salud británico, que es universal y estatal, y el norteamericano, que es fundamentalmente privado; en este último la población activa debe adquirir seguros privados, ya sea individualmente o por medio de sus empresas, mientras que el sistema público está orientado hacia los pobres (el *Medicaid*) y a los mayores de 65 años (el *Medicare*). Lo que ha hecho la reforma de Obama es universalizar los seguros privados (aunque excluye a los migrantes ilegales, alrededor de 11 millones de personas) haciéndolos accesibles a todos, ya sea por medio de la obligación de las aseguradoras de ofrecer seguros “de grupo” a individuos o dando créditos fiscales a los individuos que los requieran para comprar un seguro y sancionando a los que no tengan uno a pesar de estas facilidades (Martin, en Bizberg y Martin, 2012).

A pesar de que de esta breve discusión sobre los SNPS de los países desarrollados parecería evidente que para definir los de América Latina sería necesario referirse a la historia y al modelo productivo de este continente, esto no ha sido así en general. La gran mayoría de los estudios recientes sobre los sistemas de protección social latinoamericanos han adoptado acríticamente las categorías de Esping-Andersen. A pesar de que los SNPS latinoamericanos inician de manera similar a los

sistemas corporativos de Europa, tienen características propias que derivan de la persistente heterogeneidad de estas sociedades y por ende de la dualidad de los regímenes. En los países europeos continentales los regímenes bismarckianos preservaron su carácter corporativo, aunque se ampliaron para incorporar a la mayoría de los sectores laborales y a las clases medias hasta ser prácticamente universales. Por su parte, los regímenes beveridgeanos lograron ampliarse en los países de Europa del Norte y adoptar las expectativas de las clases medias, en un principio con base en una alianza “rojo-verde” entre sectores obreros y pequeños propietarios agrícolas y luego, a partir del fin de la segunda Guerra Mundial, bajo el empuje de los partidos socialdemócratas. Los regímenes europeos se alejaron del carácter estatal, en la medida en que fueron los actores sociales los que lucharon por su ampliación y al evolucionar en el sentido corporativo social o neocorporativo. En contraste, en América Latina el papel político-legitimador de las políticas de protección social no sólo fue fundacional, sino que sigue siendo un dato relevante. Por otra parte, en el continente americano sólo los regímenes de Chile, Uruguay, Costa Rica y Argentina se acercaron a fines de la década de los años 60 a la cobertura de la totalidad de la población y a tener un carácter casi universal.

A pesar de que los trabajos pioneros de Mesa-Lago analizan cuidadosamente las trayectorias históricas y las coaliciones políticas de los SNPS de América Latina, cuando clasifica los distintos sistemas limita la historia a una periodización. Hace una distinción entre los países pioneros (Chile, Uruguay, Argentina, Cuba y Brasil) y los que adoptaron esquemas de protección social después de la segunda Guerra Mundial. Los países del primer grupo implementaron programas de pensiones a partir de los años veinte y treinta, que

protegieron originalmente a los grupos ocupacionales mejor organizados dentro de la fuerza laboral [...] por lo que los sistemas

de protección social en estos países evolucionaron de forma fragmentada, provocando la formación de varios subsistemas independientes (tanto en términos de cobertura de riesgo como de población), cada uno con sus propias leyes, administración, financiamiento y beneficios, y cada uno con deficiencias de coordinación global [...] dando como resultado una profunda estratificación [...] grupos relativamente pequeños contaban con buena protección en la cúspide y menor en el centro, mientras que la mayoría de la población, en la base, soportaba el peor sistema de protección (Mesa-Lago, 1994: 17).

Sin embargo, los sistemas de protección social en estos países “fueron incorporando gradualmente a grupos más amplios [...] cubriendo [en su nivel más alto] al 70% o más, [convirtiéndose] en sistemas virtualmente universales si se toman en cuenta los programas no contributivos que existían para los indigentes” (*ibid.*). En el segundo grupo de países (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) los programas de protección social se desarrollaron después de la segunda Guerra Mundial, casi todos en la década de 1940. México se encuentra dentro de este grupo; de hecho es el único de estos países que para esa fecha estaba relativamente industrializado, mientras que los demás seguían siendo predominantemente rurales.

En estos países había una institución central encargada de cubrir a toda la población, pero en un inicio su acción se limitaba a la capital y las grandes ciudades [...] la cobertura era menor que en los países pioneros [en su punto más alto] su rango iba del 13 al 60%. Además, los programas independientes que protegían a los grupos más poderosos (particularmente para pensiones) evolucionaron antes o después de la creación del sistema central.¹ Aun así, se crearon menos fondos independientes que en

¹ Como se había mencionado, en el caso de México fue mucho tiempo

los países pioneros, por lo que el grado de estratificación fue menor (*ibid.*).

Uno de los pocos trabajos que se separa de esta tendencia es el Filgueira y Filgueira (2002), que define una tipología específica para los países de América Latina. Dicho trabajo distingue un SNPS corporativo, que coincide con el bismarckiano, ya que es segmentado y está basado en contribuciones, y que existe en Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, y otro dual, en el que un sector cuenta con protección mientras que otro carece totalmente de ella, como en México, Colombia y Venezuela. Finalmente, se identifica un sistema excluyente en el que sólo está incluida una parte mínima de la población, mientras que las mayorías no tienen ninguna protección. No obstante, los términos más neutros como *dual* o *excluyente* no logran distinguir cabalmente entre diversos SNPS a los cuales podría aplicárseles la misma categoría y que difieren mucho entre sí. Por otro lado, esta clasificación no muestra las especificidades de los sistemas a los que se aplica. Por ejemplo, el SNPS mexicano no sólo es dual sino que es sobre todo un régimen en el cual la balanza de los beneficios se ha inclinado hacia un sector, el corporativo. Por otra parte, el término dual no captura la característica clave de que este sistema haya sido utilizado como un mecanismo de legitimación de un régimen político. Pero, aún más importante, la tipología no se deriva de la trayectoria histórica, como hace Esping-Andersen, sino de agrupamientos de sistemas con base en las características actuales de los sistemas de protección. Igual sucede con la caracterización de Martínez Franzoni, que recurre a formar *clusters* de países que se parecen entre sí, con base en ciertos elementos que considera centrales (Martínez Franzoni, 2007).

después, cuando el régimen político se volvió más abiertamente corporativo.

Más recientemente, el texto de Haggard y Kaufman (2008) analiza los SNPS desde una perspectiva histórica, pero como acostumbra el institucionalismo a la North, tiene el propósito de encontrar causas universales que expliquen la implementación y expansión de la protección social. Concluye con tres hipótesis generales: la primera es la *democrática*, según la cual los países en los que ha habido una democracia por un largo periodo de tiempo tienden a tener una mayor cobertura de protección social y una protección social más generosa como resultado de presiones redistributivas. Por una parte, la democracia facilita la presión ciudadana por mejores beneficios sociales y, por otra, las políticas sociales se convierten en una forma de allegarse simpatizantes y votantes. La segunda hipótesis, la opuesta, es la de la *legitimidad*, que propone que algunos sistemas de protección social surgieron cuando en los regímenes oligárquicos se dio un cambio de coalición gobernante que integró a los sectores populares, en general a los obreros, y que usó las políticas sociales como mecanismo de legitimación y para asegurarse su filiación política. Este tipo de trayectoria dio lugar a un régimen de protección social menos extenso y muy heterogéneo, en la medida en que dividió a los beneficiarios de las políticas para controlarlos mejor y generalmente orientó las políticas hacia los sectores industriales, urbanos y obreros (Brasil, Argentina, México). En contraste, la trayectoria democrática (Uruguay, Costa Rica, Chile, Venezuela) dio lugar a un sistema más extenso y homogéneo, que incluía a los sectores rurales (Haggard y Kaufman, 2008: 1-24).

La tercera hipótesis vincula el SNPS con un *modo de desarrollo* válido para todo el continente. En la medida en que en América Latina se implementó un modelo de desarrollo hacia adentro, protegido, fue más fácil acomodar políticas sociales dirigidas hacia las clases urbanas y obreras, que eran tanto los sectores sobre los que se basaba políticamente el modelo como los que constituían el mercado interno, y se relegó a las

masas campesinas. El contraejemplo, que confirma la regla, fue el de la baja protección social en los países del Sudeste asiático, que estaban orientados hacia el exterior y que dependían de la exportación de manufacturas con alto contenido de mano de obra. Estas economías habrían perdido competitividad de haber existido una mayor organización sindical, que hubiera implicado menor flexibilidad de los mercados de trabajo y costos más elevados de protección social. Como compensación, estos países invirtieron más en capital humano: en educación y salud. El incremento de la protección social en estos países se da con la democratización, en las décadas de los años 80 y 90 (Haggard y Kaufman, 2008).

No obstante, la hipótesis democrática de Haggard y Kaufman no explica la totalidad de los casos. Como cualquier intento por encontrar reglas universales (que la mayoría de las veces son generalizaciones de un caso particular) las de estos autores se enfrentan a excepciones que sólo pueden explicar con teorías *ad hoc*. Por ejemplo, la hipótesis no explica por qué hay divergencias en la actualidad, cuando en todos los países del continente se ha instalado la democracia, en especial porque ni la hipótesis democrática ni la de la legitimidad explican por sí mismas la existencia del Estado de bienestar y es necesario añadir la existencia de actores sociales y de su capacidad de construir o apoyarse en coaliciones favorables a la expansión del Estado de bienestar. Dos ejemplos claros son Gran Bretaña y Estados Unidos, países que a pesar de ser democráticos, en los que incluso existió un fuerte movimiento obrero, no hubo nunca una coalición lo suficientemente poderosa como para impulsar la implantación de un Estado de bienestar desmercantilizador, generoso y universal. Después de la gran crisis y el *New Deal* no se logró el avance de un Estado de bienestar más extendido porque los obreros se vieron obligados a actuar en el interior del partido demócrata, donde existía un empate entre liberales y conservadores (los demócratas del sur) que no apostaron por una

ampliación del *welfare state* (Krugman, 2007: 111-143). Por su parte, el SNPS inglés, a pesar de ser universal y extendido, se mantuvo en niveles mínimos porque no se dio una situación como la de Europa del Norte y Alemania, donde los sectores obreros encontraron en los partidos socialdemócratas y en las clases medias y de propietarios de tierras el apoyo suficiente para la extensión del Estado social (Esping-Andersen, 1990).

Lo mismo sucede con la hipótesis *legitimadora*, que también requiere de una explicación con base en actores sociales y coaliciones. A pesar de que hay diferencias significativas entre México, Brasil y Argentina, estos países se incluyen en el mismo grupo porque en ninguno hubo un régimen democrático duradero; ninguno de los tres tuvo un periodo democrático comparable al de países como Chile, Costa Rica o Uruguay. Por el contrario, en los tres países coinciden gobiernos nacional-populares que utilizaron las políticas sociales para cooptar y dividir a las clases obreras. No obstante, Argentina, como plantean Filgueira y Filgueira, logró desarrollar un régimen de Estado de bienestar muy amplio, prácticamente universal, aunque segmentado, básicamente porque a diferencia de Brasil y México, donde la clase obrera estuvo subordinada al Estado, en el caso argentino tenía una importante autonomía del gobierno que le permitió ejercer una presión continua sobre él para ampliar el Estado social.

La hipótesis de la complementariedad de la ISI con un SNPS corporativo y relativamente desmercantilizador propuesta por Haggard y Kaufman es abandonada cuando se analizan las transformaciones que sufre el sistema de protección social en las décadas de los años 80 y 90, en la medida en que, a diferencia de nosotros en este libro, se considera que se impone un modo económico único en el continente a partir del abandono de la ISI. Una vez constatada la imposición de este modelo los autores se dedican a explicar las variaciones en las transformaciones de los SNPS casi exclusivamente con base en la idea de trayectoria de ruta, de la resistencia de los sectores favore-

cidos, así como de la profundidad de la crisis, es decir, de las dificultades económicas, pero sobre todo fiscales del Estado. En cierta medida se “aplanan” las distintas hipótesis a partir de que los países coinciden en la implementación tanto del modelo liberal como del régimen democrático. A partir de ese momento Haggard y Kaufman consideran, como lo hace el institucionalismo, las instituciones y a los actores sociales como resistencia, y un modelo económico liberal como el único.

No obstante, como hemos analizado largamente en la introducción, las instituciones son la concreción del conflicto social y de sus acuerdos temporales. La perspectiva adoptada en este libro considera que no existen reglas universales, sino que el surgimiento de cada SNPS se explica por una conformación particular entre sistema político, actores sociales y modelo económico. Esto no quiere decir que cada caso sea único e incomparable sino que en la medida en que hay similitudes en las trayectorias históricas y en las conformaciones sociopolíticas y económicas entre distintos países es posible deducir ciertos tipos ideales que los caracterizan (Théret, 2011). Y, en esta medida, seguimos a la escuela francesa de la regulación (Boyer, Théret, Amable) en tanto ésta considera que es la política, como relación entre distintos sectores sociales, la que determina las políticas económicas y sociales y en última instancia la configuración del SNPS. De hecho, la acción económica del Estado (la política económica y presupuestal) no depende de su mera voluntad, ni responde a coyunturas, sino a un compromiso institucionalizado (Lordon, 1995: 200). De esta manera, para la escuela de la regulación uno de los elementos centrales para definir la forma mediante la cual el capitalismo se desarrolla en un país específico es la relación salarial, que incluye las dos dimensiones que estamos analizando en este capítulo y el siguiente: el SNPS y la regulación del mercado laboral y de los salarios (Boyer, 2004). El SNPS es la deuda que tiene el

Estado con los ciudadanos: desde su perspectiva es la forma concreta que toma el derecho social, mínimo en los regímenes liberales, máximo en los socialdemócratas (Théret, 2011: 194). Por su parte, la regulación del mercado laboral y de los salarios es la forma en la que se institucionaliza el conflicto salarial. La conformación del SNPS y del sistema de relaciones sociales es el resultado de la manera en la cual se ha desarrollado el conflicto social en las distintas sociedades. Su transformación depende igualmente del desenlace del conflicto entre los distintos actores sociales: la clase obrera/los sindicatos, los empresarios, los poderes locales/regionales, el Estado nacional (Théret, 2011).

Enseguida vamos a describir brevemente la historia de las políticas sociales en los cuatro países desde la perspectiva que hemos definido, para luego analizar sus transformaciones más recientes y, finalmente, su complementariedad con las políticas salariales y laborales (que constituyen en conjunto la relación salarial) y con el modo de capitalismo existente en cada uno de ellos.

1. TRAYECTORIAS HISTÓRICAS DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La razón por la cual la mayoría de los analistas de los sistemas de protección social latinoamericanos los han considerado bismarckianos radica en que han sido creados por el Estado y en su carácter corporativo/segmentado. El sistema de protección social en América Latina

fomentó la integración social y promovió la observancia de los derechos sociales, subordinando al individuo frente al Estado y poniendo a los trabajadores bajo su autoridad. Asimismo promovió la protección social con el establecimiento de diferentes categorías de beneficios, aplicando una modalidad corporativa

que daba un lugar privilegiado a los servidores públicos (Esping-Andersen en Gordon, 1999: 53).

Los analistas que siguen las caracterizaciones de Esping-Andersen consideran asimismo que la mayor parte de los sistemas de protección social en América Latina no se desarrollaron como respuesta frente a las demandas sociales; fueron, en su mayoría, concesiones por parte de las élites gobernantes con la intención de cooptar a ciertos sectores de la sociedad. En la mayoría de los países latinoamericanos la protección social

se ha logrado a través de factores políticos o idiosincráticos más que por el estricto poder de la unión [...] En algunos casos, el grueso de la fuerza laboral ha logrado obtener protección social antes de haberse establecido como grupo de presión por medio de concesiones paternalistas de la administración: los principales objetivos han sido formar sindicatos como fuente de apoyo político (e.g. Alessandri en Chile, Vargas en Brasil, Perón en Argentina [Cárdenas en México]), prevenir el descontento potencial entre los menos privilegiados, perseguir convicciones personales de algún presidente liberal o elevar el prestigio nacional por medio de la adhesión a acuerdos internacionales (ort) (Mesa-Lago, 1978: 13).

A diferencia de los sistemas de protección europeos, que redujeron su orientación elitista y paternalista, en México y otros países latinoamericanos, como Brasil, la lógica detrás de estos sistemas siguió estando determinada por las élites, lo que significó que mantuvieran su carácter corporativo y que esto se convirtiera en un obstáculo para cualquier intento por extender la cobertura (Mesa-Lago, 1994: 23)

No obstante, es evidente que hay divergencias entre las trayectorias de estos países que no se explican si nos mantenemos en las caracterizaciones usuales. Mientras los sistemas

de Argentina y Chile se volvieron prácticamente universales, a pesar de mantener su carácter corporativo, los sistemas de México y Brasil nunca rebasaron el 50% de cobertura, y se mantuvieron igualmente segmentados. Esta trayectoria divergente está estrechamente relacionada con la acción más o menos autónoma de los actores sociales en ambos grupos de países. En Chile el SNPS fue creado por el gobierno de Alessandri en el contexto de fuertes luchas laborales y sociales, y luego se expandió en un contexto electoral en el cual el sindicalismo aliado al partido socialista ejerció una fuerte presión sociopolítica. En Argentina el sindicalismo tuvo una autonomía y una capacidad de presión sobre el gobierno. Mientras tanto, a pesar de que en Brasil (hasta la democratización), como en México, el sindicalismo estuvo subordinado al Estado, en el primer país el SNPS fue en efecto una creación de gobiernos autoritarios para legitimarse, como lo fue en el caso de Vargas y de los militares que tomaron el poder en 1964. En México el gobierno respondió siempre a una presión social, en la década de los años cuarenta primero, y de nueva cuenta en la de los sesenta.

El caso brasileño es paradigmático en lo que se refiere a la implementación del SNPS por el Estado en una combinación entre las exigencias del modelo de desarrollo hacia adentro y de legitimidad de un Estado autoritario. El régimen dictatorial de Vargas, que gobernó de 1930 a 1945 y de 1950 a 1954, estableció un sistema de protección social que brindaba protección social básica a todos los sectores organizados de la clase trabajadora urbana pero excluía a los grupos no organizados y a la enorme clase rural. Este sistema permaneció inalterado hasta que lo transformó el ejército en 1966 (Malloy, 1979: 61-62). Hasta ese momento el sistema de protección social en Brasil había sido corporativo, pues se

fundó bajo la misma lógica que los sistemas sindicales, que organizaban a los trabajadores dentro de un conjunto de catego-

rías “profesionales” oficialmente designadas y delimitadas a nivel nacional. Esto desencadenó un sistema altamente particularista que reforzaba la tendencia de dividir a la clase trabajadora en unidades funcionales discrecionales (*ibid.*: 67).

cada grupo recibía no únicamente su propia CAP (Caixa de Aposentadoria e Pensoes) o IAP (Instituto de Aposentadoria e Pensoes) [*ibid.*: 42], sino también su partida específica. El resultado fue un apabullante despliegue de leyes y reglas operacionales y una variedad de patrones de protección y financiamiento (*ibid.*: 69).

Para 1939 existían cinco IAPS y 98 CAPS, lo que da una idea de la extrema atomización del sistema. La estrategia que usó el gobierno brasileño, el Estado Novo, fue diseñar un esquema de control para el movimiento laboral, fragmentando sus organizaciones y beneficios y canalizándolos hacia los sectores estratégicos de la población urbana por medio de la cooptación y de condiciones específicas.

La Junta militar que tomó el poder en 1964 modificó el sistema de manera considerable. Para entender la lógica de las acciones del Ejército debe tomarse en cuenta una consecuencia inesperada producto de la forma en que estaban organizados los fondos de pensiones, a saber, el hecho de que “fueron penetrados por los sindicatos y convertidos en una importante fuente de poder para los líderes laborales y políticos identificados con el trabajo organizado [...] fortaleciendo inadvertidamente a la mano de obra mediante una fuente potencial de poder político relativamente independiente” (*ibid.*: 73). Durante el gobierno militar esta situación coincidió con un debate iniciado por los tecnócratas que estaban relacionados con el sistema desde los años cuarenta, centrado en la necesidad de reformar el sistema de protección social para homogeneizarlo y simplificarlo, con el fin de incrementar su eficiencia y reducir sus disparidades. Los

tecnócratas pedían reformas, pero no tenían ni el poder ni el apoyo político necesarios para promover un sistema más racional, es decir, menos clientelista y más universal. Durante los años en que Brasil tuvo un régimen democrático y un congreso capaz de legislar sobre modificaciones al sistema de protección social las élites no consiguieron cambiar un sistema con tantos intereses particulares, pues el gobierno dependía de sus relaciones con dichas fuerzas. La oportunidad para modificar el sistema de protección social brasileño llegó finalmente cuando los intereses de los administradores del sistema de protección social coincidieron con las preocupaciones del gobierno autoritario por reducir el poder de las organizaciones populares. La única razón por la que la reforma al sistema de protección social tuvo éxito bajo este régimen fue que le sirvió al gobierno militar como instrumento para neutralizar y reducir el poder de los sindicatos. De hecho, después de 1964 muchos de los tecnócratas del sistema de protección social que habían participado en el sector desde la década de 1930 desempeñaron un papel importante en la definición de las políticas de ésta y otras áreas (*ibid.*: 124).

En 1966 el régimen militar creó una nueva institución llamada Fondo de Garantía por el Tiempo de Servicio (FGTS). Este fondo se formaba con el 8% del salario de los trabajadores, aportado por los empleadores, y se utilizaba para el pago de compensaciones a los trabajadores que fueran despedidos. Con el fondo se eliminó uno de los beneficios otorgados por las CAPS y los IAPS y se dio mayor flexibilidad laboral a los patrones y la posibilidad de despedir a los líderes sindicales (*ibid.*: 126). El régimen militar también unificó los seis IAPS en un solo Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), aunque no tuvo éxito para introducir una reforma que universalizara la cobertura y convirtiera el sistema de protección social en un sistema único dirigido por el nuevo Ministerio de Protección Social. Sin embargo,

más allá de lograr la tan buscada meta de la unificación, la creación del INPS tuvo significado normativo y político [...] por primera vez desde 1923 se había eliminado el concepto de representación de clase en la administración de protección social, desbancando con él a la principal fuente de poder de la mano de obra organizada y poniendo este recurso político central bajo el firme control estatal (*ibid.*).

Todo esto después de una previa intervención del régimen militar, que depuso a los líderes electos de los principales sindicatos y los sustituyó con oficiales del gobierno.

Además, el gobierno militar, con su estrategia tecnocrática y de desarrollo capitalista, persiguió otro objetivo: hacerse con el control del sistema de protección social. Para esto intentó privar a las aseguradoras privadas de las compensaciones que daban a los trabajadores para convertirlas en instrumento único del gobierno. Esto se logró en 1967 con la creación del INPS, que asumió todas las responsabilidades del sistema de pensiones. Con el mismo propósito, así como con la idea de promover la integración social y conseguir cierto grado de legitimidad (*ibid.*: 144) el gobierno militar extendió la protección social a todo el sector rural e incorporó a los trabajadores domésticos en 1972 (*ibid.*: 129).

En el caso brasileño es perfectamente claro que tanto durante la dictadura de Vargas en la década de los años treinta como durante el periodo de la Junta militar se utilizó la política de protección social para incrementar el poder regulador del Estado. En ambos periodos

la política social fue resultado principalmente de la convergencia entre las metas e intereses de una élite administrativa y una élite política autoritaria [...] de esta forma, no sorprende que la política de protección social en Brasil se haya tomado generalmente como un regalo por parte del Estado para las masas trabajadoras (*ibid.*: 144).

Lo anterior dio pie a la “incorporación gradual de contendientes potenciales al juego político que, mientras incrementaba su número de jugadores, permaneció siendo el mismo en términos de sus límites básicos” (*ibid.*: 150). La situación se modificó únicamente cuando el primer Congreso democrático en dos décadas redactó la Constitución de 1988, que expandió ampliamente las medidas sociales.

A diferencia del sistema brasileño, el mexicano se creó y expandió siempre luego de fuertes acciones y movilizaciones sociales. El Estado que surgió en México de la revolución de 1910-1917 estableció una alianza nacional-popular con trabajadores y campesinos en la década de los años treinta. El establecimiento de esta alianza fue posible gracias al surgimiento y la movilización de una gran cantidad de sindicatos y organizaciones campesinas que condujo al aumento en el número de huelgas e invasiones de tierras que resultaron en miles de contratos colectivos y una extensa reforma agraria que afectó profundamente los intereses particulares de capitalistas y terratenientes.

La situación cambió radicalmente con la segunda Guerra Mundial y la llegada de un nuevo gobierno, más conservador, a fines de 1939. Por otra parte, el nuevo gobierno se enfrentó al auge económico, tanto por el aumento de exportaciones a los países que se encontraban en guerra como por el inicio de la sustitución de importaciones. Para poder lograr su objetivo económico era necesario desmovilizar a las organizaciones obreras que venían de una época de fuerte agitación. Esta situación provocó que el gobierno promoviera un pacto, firmado en 1941, entre trabajadores y patrones para pacificar las relaciones industriales que se habían tornado conflictivas bajo el gobierno anterior.

A raíz de este pacto, en 1943 se funda una institución centralizada (el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS) que se propuso brindar una cantidad limitada de medios de protección que abarcaran a toda la población por medio del gasto

público, financiado con ingresos tributarios. En un inicio, el IMSS tomó la responsabilidad de todos los trabajadores del sector formal de la economía, con la excepción de los pocos sectores que ya contaban con sus propios esquemas de pensiones (Gordon, 1999: 52-53). La nueva legislación instituyó un sistema mínimo de pensiones y de salud para trabajadores dentro de la economía formal, principalmente en zonas urbanas. El carácter del IMSS era universalista en la medida en que tenía como vocación incluir a todos los obreros del sector informal.

Como respuesta a otra ola de movilizaciones obreras el sistema corporativo se profundizó y se volvió más generoso, aunque sólo para una parte de la población trabajadora. En 1958-1959 trabajadores y campesinos reaccionaron con una ola de huelgas e invasiones territoriales masivas a 12 años de políticas económicas impopulares, altos niveles de inflación, congelamientos salariales y, en 1956, una fuerte devaluación. A diferencia de muchos países latinoamericanos, y por varias razones, esta movilización no desembocó en un golpe militar, como sucedió, por ejemplo, en Brasil en 1964. Por el contrario, el régimen político mexicano logró fortalecer su alianza política con los trabajadores y campesinos, aunque esta vez de forma más segmentada y corporativa. El gobierno sacó del sistema universal a los sectores estratégicos mejor organizados y que habían sido los más activos durante el movimiento para canalizarles una mayor cantidad de recursos; mientras el discurso oficial sostenía que el gobierno mexicano estaba fortaleciendo el pacto de los años treinta con los sectores populares en realidad estaba redirigiendo parte de sus recursos hacia los sectores estratégicos y los más militantes. Mejoraron considerablemente los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores de ferrocarriles, de petróleo y electricistas, además de que se les otorgaron servicios de salud y condiciones de retiro particulares a dichos sectores. Se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado (ISSSTE), con condiciones especiales para los sectores petrolero, ferrocarrilero y azucarero en el contexto de sus propias contrataciones colectivas (Gordon, 1999: 56) que se sumaron a los de las fuerzas armadas, los trabajadores del IMSS y trabajadores de la banca, que pertenecían al sector privado (De Buen, 1996). Con ello el sistema de protección social se alejó definitivamente del sistema de protección social más universalista que había inaugurado el IMSS y adoptó un modelo más claramente corporativo.

Los casos de Argentina y Chile son distintos a los de México y Brasil, especialmente en lo que se refiere a la autonomía del sindicalismo del gobierno. En el caso chileno el sindicalismo estuvo vinculado con un actor político de primer orden, el Partido Socialista. En el caso argentino el sindicalismo ejerció en algunos momentos una presión sobre un gobierno del que era el principal aliado, en otros fue efectivamente más autónomo y, a pesar de que a partir de 1955 eran gobiernos antisindicales, logró ejercer una importante presión para profundizar y extender el SNPS. Esto tuvo como consecuencia que en ambos países el grado de cobertura fuera mucho mayor que en Brasil o en México. En el caso chileno el sistema de protección social se implementó en el contexto de una ola de protestas mineras en el norte del país, y fueron las clases medias urbanas las que llevan a Arturo Alessandri al poder en la década de los años 20. La presión social condujo a que el gobierno presentara un paquete legislativo social a un Congreso dominado por los conservadores que, a pesar de haberse resistido por largo tiempo, por fin lo aceptaron, bajo presión del Ejército, en 1925. El gobierno dividió deliberadamente las distintas categorías laborales y las estratificó en términos de beneficios y contribuciones financieras con el objeto de fragmentar el movimiento obrero (Haggard y Kaufman, 2011: 89-90). A partir de ese momento fundacional la legislación de la protección social estuvo relacionada con la movilización social; en las siguientes fases de expan-

sión la hipótesis democrática definida por Haggard y Kaufman pareció dominar, aunque con la importante salvedad de que el Partido Socialista tenía como gran aliado al sindicalismo y que quizá más que la democracia fue la presión de éste lo que llevó a la extensión de la seguridad social en este país. De hecho, como bien lo demuestra Coppedge, Chile es uno de los pocos países de América Latina en los que la expansión del electorado se fue dando de manera paulatina, lo que llevó a que el sistema de partidos se ajustara en forma progresiva; surgieron nuevos partidos y se transformaron los anteriores, pero nunca, como sucedió en la mayoría de los países del continente, con una expansión súbita del electorado que diera lugar a un partido “*catch-all*”, como el PRI, el Justicialista o el PSD o PTB brasileños (Coppedge, 1998). De esta manera, cada gobierno ampliaba los beneficios sociales para favorecer a sus clientelas. Durante las décadas de los años treinta y cuarenta tanto la protección social como la cobertura de salud se incrementaron en correspondencia con la competencia electoral entre el centro izquierda y el centro derecha. Un gran impulso ocurrió en la década de los años sesenta y principios de la de los setenta debido al incremento en la extensión de electorado (entre otras razones, gracias a que las mujeres ganaron el derecho al sufragio y se impuso el voto secreto en el campo), lo que dio lugar a una competencia entre la recientemente creada Democracia Cristiana y la coalición socialista-comunista liderada por Allende. Tanto durante el gobierno de Frei como durante el de Allende se ampliaron las coberturas de protección social y de salud, a pesar de que hubo una fuerte oposición para unificar los fondos de pensiones (Haggard y Kaufman 2008: 89-90). La hipótesis democrática desestima la participación del sindicalismo, que fue considerable, aunque a diferencia del caso argentino, que veremos enseguida, estuvo canalizada por el sistema político, principalmente por el partido socialista y el comunista. Como afirma Zapata, esto fue así por el cierre

relativo del sistema de relaciones industriales en comparación con el sistema electoral (Zapata, 1993: 68).

En el caso de Argentina la hipótesis democrática tiene que ser totalmente abandonada para interpretar la expansión de las políticas sociales por la presión ejercida por un actor social autónomo, el sindicalismo. La gran expansión del SNPS de ese país se dio durante el primer gobierno de Perón con base en la alianza nacional popular entre el gobierno y el sindicalismo, un actor que se alió y fue cooptado por el Justicialismo (y sobre el cual se ejercieron diversos mecanismos de coerción), pero una vez que Perón fue expulsado del gobierno por el golpe de Estado de 1955 se mantuvo vivo con base en la resistencia. Esto es lo que explica que hacia fines de la década de los años cincuenta la cobertura del sistema de pensiones fuera de 70% de la fuerza de trabajo (Haggard y Kaufman, 2008: 95).

También durante el gobierno peronista se expandió el sistema de salud, en las denominadas obras sociales que, a pesar de diversos intentos por parte de sucesivos gobiernos de centralizarlas, siguen directamente en manos de los sindicatos. Esto es algo que no se da en ningún otro país de los que estudiamos en este libro, algo totalmente distinto a la situación de México y Brasil, donde tanto las pensiones como los servicios médicos están centralizados en el Estado. En Brasil hay clínicas estatales, y una gran cantidad de actos médicos se llevan a cabo en el sector privado, financiados por el sector público. En Chile siempre ha habido un sector estatal y otro privado, pero ninguno manejado por los sindicatos. Finalmente, en México hay tres sectores estatales (el IMSS, el ISSSTE y la Secretaría de Salud) y el sector privado. Sólo en unos pocos sectores, el militar y el de los trabajadores petroleros, existe un sector médico dirigido por los sindicatos. Todo esto demuestra la fuerza del sindicalismo en Argentina.

Durante el peronismo, concretamente tan pronto como 1944, se creó la Comisión de Servicio Social, que promovía el

desarrollo de los servicios sociales en cada categoría laboral (Alonso, 2000: 66). Estos servicios fueron establecidos y controlados por los sindicatos, en la medida en que surgían de las mutuales de ayuda a los obreros. La tendencia de que los sindicatos mismos prestaran los servicios directamente a los obreros “implicó una fuerte redistribución de poder hacia los sindicatos” (*ibid.*). De hecho, a partir de la caída del peronismo los sindicatos tuvieron que hacerse cargo con creciente frecuencia de los servicios médicos porque el Estado retiró su apoyo a los servicios de salud estatal, con la consecuente degradación del sistema de salud público. Como ejemplo, hacia finales de la década de los años sesenta (antes de la expansión de inicio de los setenta) el 26.7% de la población del área metropolitana de Buenos Aires recibía servicios médicos por parte de las obras sociales. Existían dos modalidades, la de los grandes sindicatos que ofrecían directamente los servicios a través de sus propios hospitales y la de los sindicatos pequeños y medianos que los proveían mediante convenios con universidades, asociaciones e instituciones privadas (*ibid.*: 67).

Como vimos en el caso de los militares brasileños, el régimen burocrático autoritario argentino (como lo llamó O'Donnell) también concentró las cajas de pensiones (que se redujeron a tres) al disolver en 1967 el Instituto Nacional de Protección Social. Este Instituto administraba el sistema de manera autónoma y contaba con la representación de los sindicatos y de los patrones para manejar directamente las pensiones por medio del Ministerio de Bienestar Social. Esta acción centralizaba los recursos y los concentraba en manos del Estado, pero al tiempo que le proporcionaba al gobierno una importante fuente de recursos debilitaba a los sindicatos y patrones. De esta manera, mientras que en el rubro de pensiones se debilitaba a los sindicatos, en el de la salud se los fortalecía (Malloy, 1979: 70).²

² Vale la pena mencionar que ni el primer gobierno de Alfonsín ni el

Paradójicamente, los militares fijaron un decreto que expandía considerablemente la cobertura de salud, gravaba a los patrones y fortalecía a los sindicatos, que conservaban el control de las obras sociales, algo que puede interpretarse como un compromiso entre retirar poder a los sindicatos en el caso de las pensiones a cambio de preservar e incluso fortalecer su poder sobre las obras sociales.³ La cobertura de las obras sociales tuvo una expansión muy considerable en el año 1970 con la Ley 18.610. Dicha ley fijaba una contribución patronal obligatoria del 2% de la nómina de los patrones, un 1% de los trabajadores y un 1% adicional si incluían a familiares, además de que el sistema comprendía a los jubilados y pensionados, que aportaban 2% de sus salarios. La cobertura pasó de esta manera de tres millones y medio de personas en 1967 a 16 millones en los primeros años posteriores a la ley (Alonso, 2000: 67).

La explicación de esta paradoja se encuentra en el contexto social más amplio del país. La irrupción de la protesta social de lo que se conoció como el “Cordobazo” había debilitado al gobierno, y las concesiones al sindicalismo fueron una forma de desactivar el conflicto político y social. Como dice Alonso, esto demuestra que “el componente corporativo del sistema de protección social argentino resultó más de la capacidad de los sindicatos para penetrar el Estado que de la capacidad de éste para encuadrar verticalmente a los sectores sociales” (*ibid.*: 70).

De esta manera, privilegiamos la hipótesis de la fuerza y

de Menem lograron, a pesar de que lo intentaron, arrancarles de las manos a los sindicatos las obras sociales, que para los sindicatos han sido una fuente de poder y legitimidad constante que seguramente ha influido en su capacidad para resistir los intentos por debilitarlos y que está en la base de su actual “renacimiento” desde la crisis de 2001.

³ En el gobierno de Menem, varias décadas más tarde, hubo un compromiso parecido entre privatización y flexibilización a cambio de mantener el control sindical sobre las obras sociales.

autonomía sindical y su capacidad para crear coaliciones que presionen para extender la protección social, en gran medida de la misma manera en la que apoyan los procesos de industrialización, como vimos en el capítulo II de Bizberg y Thérét. En ese capítulo analizamos la forma en que la fortaleza de la coalición industrializadora, sostenida fundamentalmente por el Estado y los empresarios, tuvo como consecuencia un proceso de industrialización por sustitución de importaciones más profundo y duradero. En el caso de las políticas sociales, lo central fue el sindicalismo y su capacidad para apoyar una coalición, y en este caso fueron Argentina, en primer lugar, y Chile, en segundo, los que mejor se desempeñaron. En Argentina los sindicatos obtuvieron una mayor autonomía a partir del golpe militar de 1955, aunque ya se habían visto fortalecidos en la época peronista. Esta mayor autonomía de los sindicatos argentinos limitó fuertemente a su aliado, el Partido Justicialista, al expulsar a su líder Perón, quien sin embargo manejaba el partido y parte del sindicalismo desde el exilio. En el caso chileno, el sistema electoral permitió la acción del Partido Socialista, vinculado con el sindicalismo. En contraste, en México el sindicalismo estaba subordinado al Estado, mientras que en Brasil el corporativismo fue más administrativo que político, y el sindicalismo mucho más débil como actor, menos arraigado en los lugares de trabajo y con menor vinculación con sus bases.

Esto se refleja en los datos comparativos de cobertura hacia fines de la década de los años setenta: mientras que en Chile y Argentina la población asegurada (con respecto a pensiones) era del 40.7 y el 68.8%, en México era de sólo 22.85% con respecto a la totalidad de la población (Mesa-Lago, 1978: 267). En la medida en que la cobertura de salud es un elemento clave en Argentina, un indicador indirecto que en cierta medida reequilibra el bajo nivel de seguridad (en relación con Chile) es el número de camas por 1000 habitantes: 6.1 en Argentina, 3.9 en Chile y 1.4 en México (*ibid.*: 291).

2. BIFURCACIÓN DE LAS TRAYECTORIAS

En varios de los capítulos de este libro hemos visto cómo entre la crisis de la década de los años ochenta y la del 2000, a pesar de que todos los países de América Latina abandonaron el modelo de sustitución de importaciones, no todos adoptaron un modelo de economía abierta, y las trayectorias de los países comenzaron a divergir. De hecho, se están perfilando, como lo hemos propuesto, distintos tipos de capitalismo. Lo mismo sucede en el caso de los SNPS; a pesar de que la mayoría de los trabajos defienden la idea de que se impone un modelo de protección social único y mínimo en todos los países, en esta sección vamos a defender la idea de que no es así.

Como ya lo mencionamos, Haggard y Kaufman, entre otros, proponen que lo único que impide que los países avancen hacia un SNPS mínimo y único es la resistencia de las propias instituciones y de los actores favorecidos por estas políticas sociales. Paradójicamente, mientras que los países coincidían en el modelo de sustitución de importaciones, estos autores hablaban de la complementariedad entre el sistema de protección social y el modo de desarrollo, pero cuando, en la década del 2000, los países comienzan a divergir en el desarrollo de sus políticas sociales y económicas, Haggard y Kaufman abandonan esta hipótesis. Esto, en gran medida, de nuevo, porque suponen que se impone un modo económico único en el continente a partir del giro liberal de los años ochenta.

Y, de hecho, de la misma manera en que se borraron las diferencias entre las formas en que se desarrolló el modelo de sustitución de importaciones en los distintos países de América Latina, cuando se decidió que éste había sido ineficiente y se abandonó comenzó a plantearse el inevitable avance del modelo liberal. No obstante, hay diferencias significativas en los modos en los que se han implementado las reformas y la manera en las que éstas han desembocado o no en formas más o menos coherentes de desarrollo al

final de la primera década de siglo *xxi*. La primera gran divergencia estuvo relacionada con el régimen político que implementó las reformas y la capacidad de la sociedad civil o política para modificar su carácter. En dos de los países que discutimos en este libro, Chile y México, las reformas las implementaron regímenes autoritarios, que no sólo tuvieron el efecto de imponer un modelo económico liberal y una reducción considerable del sistema de protección social sino que también lograron debilitar en forma duradera a los actores sociales, en especial al sindicalismo. De hecho, tanto en Chile como en México las reformas fueron más radicales, en gran medida porque la liberalización económica fue anterior a la política. Por el contrario, en la medida en que tanto en Argentina como en Brasil la democratización fue anterior a las reformas económicas y éstas fueron implementadas en el contexto de un régimen democrático, la resistencia de la sociedad civil fue mayor, lo que implicó que el impacto de las reformas sobre el sistema de protección social no fuera tan radical y que los propios actores sociales surgieran fortalecidos.

De esta manera, del mismo modo en que existió una dialéctica entre tipo de régimen, fuerza de los actores y modelo económico para la conformación del SNPS durante los 30 años que siguieron al fin de la segunda Guerra Mundial, a partir de la década de los años ochenta la transformación de los sistemas de protección dependió de la misma dialéctica, con lo cual es posible contrastar Chile y México con Brasil y Argentina (en este último caso a partir de la crisis de 2001 y el ascenso de Kirchner a la presidencia). Es verdad, como mencionan muchos autores, que ante la importancia creciente de los sectores empobrecidos frente a las clases tradicionales privilegiadas en el modelo anterior hay una deriva hacia el asistencialismo. No obstante, esta tendencia no puede ser generalizada, como tampoco puede serlo la existencia generalizada de un modelo económico único, cuya imposi-

ción sólo es impedida por la resistencia de las instituciones y de los *stake holders*.

En Chile y México se impone efectivamente esta tendencia. Hay que recordar que Chile es el país en el que había avanzado más la cobertura del sistema de seguridad hasta fines de los años ochenta, y que es en ese país donde se impone lo que Ffrench Davis llama el modelo más puro de ortodoxia liberal, un modelo que sólo pudo implementarse en un país caracterizado por una larga tradición democrática por el cruento golpe militar de septiembre de 1973. Según este autor, es un modelo único en la medida en que se trata del “principal caso de aplicación moderna de ortodoxia monetaria por su pureza, profundidad y extensión de su cobertura, además de su prolongada vigencia (1973-1982)” (Ffrench-Davis, 2008: 80). Esto también explica por qué Chile fue el primer país en América Latina en reformar su sistema de protección social y por qué lo hizo de una manera tan radical, al grado de que es posible decir que dismanteló el sistema anterior, lo que probablemente no puede decirse de ningún otro en el mundo. La brutal represión del régimen de Pinochet fue ayudada por lo que había caracterizado al sindicalismo chileno, su carácter netamente político, que ante la represión devino en debilidad. De hecho, a diferencia del sindicalismo mexicano y argentino, el chileno estaba mucho más unificado y centralizado, tanto organizativa como políticamente. El sindicalismo chileno no estuvo dividido en sectores o calificaciones, sino que agrupaba a todos los trabajadores de un determinado sistema productivo, sin considerar la calificación profesional o el tipo de trabajo que desempeñaran (Zapata, 1993: 64). Además, el sindicalismo chileno estaba fuertemente politizado; de hecho, se otorgó a los chilenos la posibilidad de actuar en política antes de darles derechos sociales (*ibid.*: 68). De ahí que la representación política de los trabajadores casi predominara sobre la sindical, lo que implicaba que los sindicalistas chilenos fueran al

mismo tiempo dirigentes de los partidos políticos de izquierda (el Socialista y el Comunista). De esta manera, cuando el régimen militar prohibió y descabezó a los partidos políticos, descabezó al mismo tiempo al sindicalismo; esto impidió el repliegue hacia el ámbito sindical para poder ejercer desde ahí resistencia a las medidas del gobierno, como lo hicieron los sindicatos peronista y el polaco, Solidarnocs. De esta manera, Chile reformó su sistema de protección social bajo el gobierno dictatorial de Pinochet, situación que garantizaba la ausencia de oposición y la seguridad de que las reformas se impondrían en su forma más pura.

La reforma al sistema de pensiones en Chile se llevó a cabo en 1981, antes de que se desencadenara la crisis económica que afectó a todos los países del continente y que provocó la implementación de las reformas económicas neoliberales en el resto de las naciones. Fue implementada por los “Chicago boys” –un grupo de economistas chilenos educados en la Universidad de Chicago– con el apoyo de sectores financieros locales que vieron buenas oportunidades lucrativas en la privatización de los fondos de pensiones. Además de estos actores internos que apoyaban el desmantelamiento del sistema de pensiones chileno (así como el intento de replicarlo en otros países), tanto el FMI como el BM promovieron la reorientación de la política social latinoamericana hacia un objetivo económico: impulsar las tasas de ahorro nacionales y contribuir al desarrollo de los mercados financieros y a la constitución de una fuente de capital amplia y permanente (Laurell, 1977 y Turcotte, 2012). Este giro significó el traspaso del debate nacional sobre reformas en política social de manos de civiles y expertos en el sistema de política social a manos de agentes de los ministerios de finanzas y de instituciones financieras locales privadas y sus expertos (*ibid.*).

De esta manera, Chile pasó por completo de un sistema de solidaridad intergeneracional a uno de capitalización individual administrado por el sector privado. Las principales

características del nuevo sistema de pensiones fueron las siguientes: se abolieron las contribuciones gubernamentales y patronales y se sustituyeron por una deducción obligatoria del 10% del salario mensual; los fondos pasaron a ser administrados por entidades privadas bajo regulación estatal y, finalmente, el Estado garantizaría un retorno mínimo sobre el ahorro acumulado y aseguraría el total del capital, además de una pensión mínima del 80% del salario mínimo o del 40% del salario promedio a aquellos trabajadores que no alcanzaran el nivel mínimo de pensiones pero que hubieran contribuido al sistema durante por lo menos 20 años (Gram, 1988: 48-49).

Esta reforma liquidó la segmentación de los sistemas de pensión, aunque no eliminó los privilegios de algunos sectores, como el del Ejército en Chile. No obstante, su impacto más evidente fue que el nuevo sistema bajó la cobertura y condenó a muchos trabajadores a recibir sólo la pensión mínima (*ibid.*). Mesa-Lago calculó el tremendo descenso del porcentaje de la fuerza laboral con cobertura, que cayó del 76% en 1979 al 57% en 1982, aunque según este autor la disminución de los años ochenta se debió más al desempleo, a la expansión del sector informal y a la evasión, como consecuencias de la crisis económica, que a la transformación del sistema (Mesa-Lago, 1994: 117). Y no ha habido una verdadera mejoría a pesar de que ha crecido el empleo en ese país y ha bajado la informalidad; en la actualidad la cobertura del sistema de pensiones es de alrededor del 64% de los trabajadores ocupados, lo que es alto para América Latina, pero aún está muy por debajo de lo que llegó a ser a fines de los años setenta (Mesa-Lago, 2002: 1313).

Por otro lado, aunque una de las justificaciones para la privatización fue que la competencia entre diferentes fondos de pensiones aumentaría la eficiencia del sistema y disminuiría los costos administrativos, ni en Chile ni en los países que siguieron su ejemplo sucedió así. Los costos administrativos son,

por lo general, muy elevados y tienen que ser cubiertos en su totalidad por los trabajadores; este costo es del 2.5-2.7% en Chile, Uruguay y Bolivia; 4.13% en México y 3.0-3.8% en Perú, Colombia y Argentina (*ibid.*: 1315). Además, aunque las reformas pretendían reducir los subsidios fiscales esto tampoco ha sucedido; de hecho, los costos fiscales se han incrementado considerablemente. En Chile los costos fiscales de la reforma crecieron del 3.8 al 6.1% del PIB entre 1981 y el año 2000. Se ha proyectado un descenso hasta el 3.3% del PIB para 2040, 60 años después de la reforma (*ibid.*: 1318).

En el caso chileno se llevaron a cabo modificaciones igualmente radicales en el sistema de salud. Las reformas en este sector condujeron a cambios fundamentales en el mediano y largo plazo: se dio una descentralización en la que el control sobre los establecimientos, el equipo y el personal quedaron a cargo de las municipalidades. Al mismo tiempo, el gobierno chileno optó por una política de privatización de una parte del sistema de salud, que se hizo cargo de la cobertura de las clases medias y altas (Draibe, 1997: 224). Como consecuencia, en 2009 73.5% de la población estaba cubierta por los servicios del sector público (Fonasa), el 16.3% por las aseguradoras privadas, las Isapres, y el 10.2% por otras o sin cobertura (Fonasa, 2009). En general, las compañías privadas aseguran únicamente a individuos en edad laboral con trabajos de bajo riesgo, mientras que el resto de la población está cubierta por el sistema público, el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), dedicado principalmente a brindar servicios de salud a los sectores más pobres, a los que salen del sector privado porque pierden su empleo, a los que no pueden cubrir los copagos y salen del sistema privado y a aquellos con mayor riesgo (Gutiérrez Arriola, 2002: 65). Por otra parte, en tanto que el sector privado ha crecido considerablemente, el sector público ha sido privado de la contribución de los grupos con mayores niveles de ingreso. Como resultado, la calidad de los servicios públicos de salud se ha deterio-

rado (Mesa-Lago, 1994: 94). Por otra parte, el Estado se ha vuelto verdaderamente subsidiario, en el sentido común del término, dado que “recoge” a los individuos que ya no son rentables para las aseguradoras privadas. Las Isapres privadas aseguran principalmente a los individuos jóvenes de altos ingresos —el 85% de los asegurados en este sistema tienen entre 15 y 59 años, y únicamente el 3% sobrepasa los 60—; en Fonasa, el Fondo Nacional de Salud pública, el 54% de los asegurados tienen entre 20 y 60 años, mientras que el 18% es mayor de 60. Esto significa que un gran porcentaje de los asegurados en los Isapres son expulsados del sistema al envejecer y ser más propensos a enfermarse (Ministerio de Salud de Chile, 2010: 172). En algunos casos los individuos están tan enfermos que al tener que incurrir en un tratamiento demasiado costoso se ven obligados a emigrar al sector público al no poder cubrir los costos del privado.

Aunque los gobiernos democráticos accedieron al modelo económico impuesto por la dictadura, pues constituía la base de un consenso que había permitido una transición relativamente tranquila hacia la democracia, ajustaron las injusticias más evidentes del SNPS y modificaron ligeramente el sistema de relaciones industriales. El gobierno de Lagos estableció que el gobierno daría un complemento para que todo pensionado tuviera una pensión mínima, equivalente a un salario mínimo, en caso de que no logaran capitalizar lo suficiente para asegurarles esa cantidad. Por otro lado, ampliaron la cobertura de la institución pública de salud hasta cubrir poco más del 70% de la población e impusieron a las Isapres la obligación de incluir varias de las enfermedades más comunes en los chilenos, que no estaban contenidas en sus planes (Mesa-Lago, 2009: 13). En 2008 el gobierno de Bachelet implementó la afiliación obligatoria para todos los trabajadores a algún sistema de salud para el año 2016.⁴

⁴ En contraste, en México la afiliación al Seguro Popular es voluntaria.

Pero el cambio más radical que se dio en Chile, y de hecho en muchos de los países de América Latina, fue el giro de un sistema público generador de derechos a la protección social basada en el empleo hacia un modelo en el que la intervención pública en la seguridad social ya no es un derecho, sino una acción asistencial enfocada hacia categorías sociales particulares. El Estado ya no se ocupará de garantizar los derechos a la seguridad social –esto será básicamente una cuestión particular–; sólo se abocará a asistir a los que no sean capaces de integrarse al mercado. En todos los países latinoamericanos la asistencia basada en el ingreso –que Esping-Andersen considera una de las características centrales del régimen de protección social liberal– sólo desempeñó un papel marginal durante todo el periodo de la ISI. La asistencia a los pobres fue residual desde los años cuarenta hasta mediados de los ochenta; la exclusión se consideraba un fenómeno pasajero en un modelo económico en el que el Estado era el principal agente del desarrollo y la modernización: los excluidos serían integrados gradualmente a los sectores modernos de la sociedad a través del proceso de industrialización. Y aunque probablemente este era un proyecto real en México y Brasil en la década de 1930 pronto se convirtió en retórica usada únicamente para legitimar una política que pretendía consolidar una relación corporativa con el limitado núcleo de trabajadores asalariados que gozaban no sólo de un empleo formal y de estabilidad salarial sino también de acceso al sistema de protección social. En este sistema los pobres no existían, ni tampoco la ayuda para este sector (Lautier, 2004).

Uno de los aspectos fundamentales de la reforma al sistema de protección chileno fue la focalización, que junto con la privatización del sistema de pensiones y de salud se convirtió en un elemento clave de la política social de corte neoliberal en los años noventa. La ideología detrás de la “asistencia focalizada” como sustituto de la protección social es que esta última fomenta la corrupción y el favoritismo, benefi-

ciando a algunos que no la necesitan realmente, mientras que la asistencia focalizada ayuda a los que lo necesitan, se paga en especie y no en efectivo y está descentralizada (*ibid.*).

Los gobiernos democráticos en Chile también aceptaron el giro hacia la asistencia, aunque incluyendo a otros sectores de la sociedad; además de cubrir a las personas en pobreza extrema los gobiernos democráticos extendieron la cobertura a mujeres, jóvenes, indígenas, ancianos y discapacitados. También descentralizaron los programas y fortalecieron la cooperación con el sector privado (Papadoupulos, 1999: 115-116). Asimismo, crearon el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, que lucha contra la pobreza por medio de la participación activa y directa de los beneficiarios, una propuesta recomendada por el Banco Mundial y aplicada en algunos países latinoamericanos, como México y Brasil.

En la reforma de 2008 del gobierno de Bachelet se implementó la universalización de una pensión gratuita para los pobres. Además, se flexibilizó el acceso a las pensiones de paga para los ancianos (Mesa-Lago, 2009: 15-16). Aunque esta reforma está en consonancia con lo que han venido haciendo los gobiernos socialdemócratas que gobernaron este país desde el año 2000 (Lagos y Bachelet) la medida fue sin lugar a dudas una profundización de la tendencia. Durante la crisis global de 2008-2009 el gobierno extendió el seguro de desempleo (el Fondo de Cesantía Solidario) para incluir a los que no tuvieran un contrato de trabajo permanente. Los gobiernos democráticos también hicieron cambios importantes a la ley laboral pinochetista, pero sin modificar un aspecto crucial: la descentralización de las negociaciones colectivas a nivel de la empresa. Aunque es claro que Chile no ha abandonado ni su modelo económico, orientado hacia el exterior, ni su carácter liberal, en el que la racionalidad económica prevalece sobre la social, este país ciertamente ha corregido los elementos más injustos de las reformas sociales de la dictadura (Riesco, 2009).

Las transformaciones del sistema chileno se convirtieron en un modelo no sólo para América Latina sino para muchos otros países en el mundo, incluyendo los de Europa del Este luego de la caída del comunismo. Esto se dio no sólo con base en la circulación de las ideas sino por intermedio de la presencia de antiguos funcionarios de los distintos gobiernos chilenos que ahora trabajaban en los organismos internacionales, como el FMI y el BM. A pesar de que México adoptaría en su forma pura este modelo para transformar el sistema de pensiones el proceso fue muy largo, porque si bien en México había un régimen autoritario éste era incluyente y no excluyente como los del Cono Sur, lo que implicaba que tenía que negociar con los sindicatos que formaban parte de su estructura de poder. Eso hizo que el proceso de liberalización durara más de 20 años; la apertura de la economía se dio con la entrada de México al GATT en 1986; las privatizaciones se produjeron prioritariamente en el sexenio de Salinas (1988-1994), mientras que las modificaciones al sistema de pensiones se llevaron a cabo en 1995, las del IMSS y en 2007 las del ISSSTE.

La transformación del sistema de pensiones requirió en primer lugar que se debilitaran los actores sociales corporativos que constituían la base de apoyo político más importante (con los campesinos). Esta transformación se dio de manera un tanto natural con la reducción del peso de la administración pública y con las privatizaciones de las empresas estatales. Además, el proceso de democratización también aminoró su fuerza e influencia dado que los sindicatos se volvieron cada vez menos eficaces como instrumento electoral. Finalmente, la presión de la globalización y la adopción del modelo económico exportador impuso la flexibilización del mercado de trabajo externo (en los hechos, aunque no se cambiara la legislación), y del interno para las empresas. Finalmente, también desempeñó un papel fundamental el hecho de que las modificaciones a los planes de pensiones fuera a concer-

nir a los trabajadores que ingresaran al empleo a partir de la puesta en vigencia de la ley, mientras que los ya contratados podrían escoger entre mantenerse en el viejo esquema o adoptar el nuevo modelo; ambos elementos tuvieron como consecuencia una baja resistencia social a los cambios.

México vio producirse la primera reforma al sistema de pensiones en 1992, que introdujo un pilar adicional de capitalización individual al esquema público, el Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR. La ley que reformó radicalmente el sistema de pensiones en el espíritu chileno data de 1995. El nuevo sistema mexicano, basado exclusivamente en el ahorro individual y la capitalización, se aplicó a los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS, que representan alrededor del 80% de la cobertura. Sin embargo, el sistema excluyó a empleados del gobierno (afiliados al ISSSTE), así como a los trabajadores de otros sectores como el petrolero y el de la electricidad, el Ejército, la Marina y los empleados del propio IMSS. No obstante, en contraste con el modelo chileno, tanto patrones como gobierno siguen contribuyendo; las contribuciones patronales tienen una caída marginal del 13% al 12% del salario, mientras que el gobierno ha incrementado su participación desde el 0.4% que aportaba en el viejo sistema hasta un porcentaje que oscila entre el 1.4% y el 5.9% dependiendo del nivel salarial. Las contribuciones de los trabajadores permanecen en 2.1% (Gutiérrez Arriola, 2002: 53). El Estado sigue garantizando una pensión mínima al mismo nivel que antes: del 100% del salario mínimo.

En el caso de los sistemas de salud públicos la racionalidad no fue la chilena, de privatización; no podía ser así en el caso mexicano, puesto que las modificaciones intentaban paliar dos de los más importantes problemas del sistema de salud: su baja cobertura (alrededor del 50% de la población) y el impresionante gasto de bolsillo, que constituía más del 50% del gasto total de salud. Y en efecto, si bien los servicios de salud en México no se han privatizado (de hecho, que la

mitad del gasto sea de bolsillo implica que de entrada está de cierto modo privatizado), se han dado cambios considerables y se perfilan otros aún más significativos derivados de la descentralización (que fue uno de los primeros cambios que se hicieron en Chile), pero sobre todo de la desaparición de los recursos financieros que representaban las contribuciones a las pensiones y de la creación del Seguro Popular, un modelo de salud universalista, aunque en principio mínimo.

A principios del sexenio de Fox se aceptó que más de la mitad de la población no tenía acceso al sistema de salud público, lo que significaba que sólo en caso de urgencias podía acudir a los servicios de la Secretaría de Salud, pero además existían y existen los gastos que tienen que hacer los que sí están cubiertos. Es común que los pacientes en las clínicas y hospitales públicos tengan que pagar sus medicamentos y otras cosas como gasas, cobijas, etc., incluso los prescritos durante su estancia en el hospital. El hecho de que los servicios de salud públicos no sean utilizados por las clases medias y altas, quienes utilizan el sistema de salud privado, además de la desinversión que se produjo en la década de los años ochenta y que continuó durante los años noventa, hizo que los servicios públicos se fueran deteriorando. Esto llevó a que los usuarios del IMSS y del ISSSTE optaran por recurrir a los servicios de salud privados de bajo costo para padecimientos menores, en vez de esperar en las clínicas y perder un día de trabajo. Esta es la razón por la cual México es uno de los países con mayores gastos de bolsillo (48% del gasto total en salud) del mundo, junto con los gastos catastróficos.

Para intentar paliar estas deficiencias el gobierno mexicano descentralizó los servicios de salud en 1995, lo que implicó que se redujeran las contribuciones de los trabajadores y aumentaran las de los estados. A partir de ese momento las autoridades estatales y municipales operan los servicios públicos de salud, mientras que el gobierno federal conserva su carácter normativo, pues regula y monitorea los servicios

a través de la Secretaría de Salud. Por otra parte, el IMSS, el ISSSTE y la SS han establecido un sistema de recuperación de costos en el que las personas que reciben servicios de salud pagan una tarifa según sus ingresos, sin cargos para los más pobres (Laurell, 1997). En la misma reforma el Estado implementó un plan para extender la cobertura mediante la incorporación voluntaria de trabajadores y familias no aseguradas, con una pequeña contribución por parte de los trabajadores. Se exentaría a los trabajadores que ganaran menos de tres salarios mínimos, con lo que se esperaba que se afiliaran los trabajadores del sector informal. Se daba, además, la posibilidad de que los empleados afiliados al IMSS buscaran servicios de salud en otros establecimientos públicos o privados –bajo ciertas condiciones–, y sería el IMSS el que asumiría los costos de dichos servicios; no obstante, ninguno de estos dos planes funcionó (Gutiérrez Arriola, 2002: 188-189).

La descentralización y la afiliación voluntaria al IMSS implicaban tácitamente que los servicios del IMSS, el ISSSTE y, eventualmente, los de Pemex y las Fuerzas Armadas, se fusionarían a nivel de los estados para crear una institución de salud única. Sin embargo, este programa no tuvo los resultados previstos ya que, por una parte, los diversos regímenes de contribución no se fusionaron y, por otra parte, no se dio la integración voluntaria de los trabajadores del sector informal. Así, el gobierno de Fox lanzó en 2002 el programa Seguro Popular, tras admitir que la mitad de la población mexicana no contaba con servicios de salud. Este programa se propone nuevamente alcanzar la universalización en materia de salud. No pretendía, en lo inmediato, integrar a los servicios de salud de los sectores contribuyentes sino solamente inscribir a la gente en un programa que sería conducido por las secretarías de salud de los diferentes estados. Es un programa voluntario que está basado en dar una serie limitada, un paquete, de servicios médicos a los afiliados. A los que ganan menos de tres salarios mínimos no se les cobraría nada, mientras que

a los que ganan más se les cobraría una cuota relativamente reducida. Además de los recursos que provengan de las contribuciones de los afiliados (que serían previsiblemente mínimas), el Seguro Popular contaría con recursos federales y estatales en igual proporción. En principio, los trabajadores pueden ir a cualquier centro de salud, incluso a los privados, aunque en la práctica sólo tienen acceso a los hospitales y clínicas de las secretarías de salud estatales.

Aunque este programa pretende extender la cobertura de salud a toda la población que no está asegurada por los sistemas públicos tradicionales (IMSS e ISSSTE), no ha logrado atraer a la gran mayoría de los trabajadores del sector informal que se verían obligados a contribuir –el monto depende de los ingresos– para afiliarse. De acuerdo con la OCDE, el Seguro Popular ha aumentado la cobertura en salud a cerca del 80% de la población, aunque el gasto público y la infraestructura en esta materia no han crecido en la misma proporción (Bizberg y Martin, 2012). De hecho, según datos de la CEPAL, en el año 2000 había 0.8 camas de hospital por cada 1 000 habitantes en México, y en 2010 la proporción bajó a 0.7; en Brasil había 2.5 en 2005, en Argentina 2.1 en 2010 y en Chile 2.3 (CEPAL, 2011). Por otro lado, el porcentaje del gasto en salud que tiene que ser cubierto por los propios pacientes se ha reducido marginalmente de 51.9% a 49% (Reforma, 2012: 2); en contraste, en Brasil ha descendido a alrededor del 32% (Becerril-Montekio, 2011).

Con la privatización de los fondos para el retiro el gobierno separó estos fondos del financiamiento destinado a los servicios de salud (ambos estaban vinculados cuando el IMSS y el ISSSTE administraban conjuntamente las pensiones y los servicios de salud). Con estos recursos se cubrían los gastos de operación de dicho sistema y se financiaba la construcción de las instalaciones de salud (incluso si para ello siempre hubo una aportación directa del Estado). Lo que augura la separación entre pensiones y contribuciones de salud es que una

vez que estos recursos ya no son accesibles, al haber migrado los nuevos cotizantes del IMSS y del ISSSTE hacia un sistema de capitalización y el sistema siga obligado a pagar por aquellos que se quedaron en el viejo esquema, el Estado tendrá que cubrir el creciente déficit. En el momento en que el Estado se convierta en un contribuyente importante de ambos sistemas, tendrá la legitimidad y la necesidad de fusionarlos.

De manera que si no se presentan cambios en el modelo económico y en la capacidad fiscal del Estado mexicano la tendencia será que el IMSS y el ISSSTE se unifiquen a la baja, sobre la base de las capacidades de los sectores de asistencia mínima, y que se incitará a aquellos que tengan los medios a optar por un sistema privado de seguridad que cubra parcial o totalmente los servicios de salud. Si se sigue la tendencia lo que existirá en el futuro será el Seguro Popular, que en efecto será universal, pero a tan bajo nivel que obligará a los que tengan recursos a adquirir un seguro privado. Como en Chile, el Estado se ocupará de los jóvenes estudiantes o desempleados, de los pobres, de los viejos y de los enfermos graves, mientras que el sector privado asegurará a los trabajadores de entre 20 y 50 años, con buena salud, que aportan grandes ganancias.

Esto, en especial, si continúa la ofensiva ideológica contra el sistema de protección orientado hacia los sectores corporativos y a favor del de los pobres que se ha movilizó en los últimos 20 años y que ha conducido a que, al igual que en Chile, en México las políticas de asistencia focalizada se volvieran predominantes, por lo que podemos decir que se está transitando de un sistema corporativo a uno asistencial. Uno de los propósitos declarados del paso del *pay as you go* a la capitalización fue orientar los recursos del sector corporativo hacia los pobres. Esta reorientación de los recursos se volvió crucial por razones políticas, puesto que, como ya se ha mencionado, los pobres se convirtieron en el principal apoyo político. La idea de transformar el sistema de protección social, de pasar

de un sistema corporativo a otro basado en el asistencialismo, está igualmente fundada en un pretendido principio ético que sostiene que el peso de un sistema de pensiones que concierne al 36% de la población y que se ha convertido en una carga cada vez mayor para las finanzas del Estado tiene como resultado una falta de recursos para financiar las necesidades de las “mayorías” (los habitantes más pobres que se benefician de programas como Oportunidades, 70 y más y, con el nuevo gobierno, Cruzada contra el Hambre). Además, el sector público de salud que tiene a cargo el 48% del total de los servicios hospitalarios y el 71% de los servicios ambulantes cuenta con apenas el 13% del gasto total en salud.

Comparados con los recursos orientados hacia el sector corporativo los que son dirigidos hacia la asistencia son muy bajos; se destina a estos programas menos de un 1% del PIB aunque tienen un impacto enorme, ya que cubren a más de 5 millones de familias, aproximadamente un 20% de la población. El primero de estos programas, el programa heterodoxo Solidaridad, fue implementado durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Era un programa descentralizado por sus metas (aunque estaba concentrado en la presidencia), colectivo (transfería recursos para proyectos específicos de desarrollo o productivos) y acordado entre las comunidades receptoras y los ejecutores del programa. Desde 1995 los programas Progreso y Oportunidades han eliminado la participación colectiva en decisiones sobre cómo invertir los recursos para las comunidades y han introducido transferencias monetarias directas, individualizadas y condicionadas. Como justificación para decidir este cambio se ha argumentado que los recursos asignados mediante la participación no llegan a los grupos más pobres, sino a los sectores mejor organizados y más activos. Además, se argumentó que la naturaleza colectiva de los programas antiguos elevaba la posibilidad de que los recursos y la organización que requerían se utilizaran de manera clientelista.

Así, tanto Progresas como Oportunidades son programas basados en transferencias directas en efectivo a una selección de hogares que viven en pobreza extrema. Estos programas se basan en el discurso del capital humano y su objetivo es integrar a los pobres en el mercado laboral mejorando su educación, salud y nutrición; la idea es ayudar a los sectores en extrema pobreza a superar las privaciones y la reproducción generacional de la pobreza. Se argumenta que el aumento en capital humano sacará a esta población de la pobreza en el mediano plazo (Lomelí, 2004). El uso de transferencias directas constituye un alejamiento de la ortodoxia que caracteriza las políticas focalizadas, basadas en la distribución de bienes; los nuevos programas ofrecen becas para el sistema de educación pública primaria y secundaria, asistencia para gastos alimentarios y acceso a centros de salud pública. A cambio de estas transferencias directas los receptores deben demostrar que los niños asisten con regularidad a la escuela y a los centros de salud. La asistencia para gastos alimentarios se entrega directamente a la madre de familia o a la persona encargada de preparar los alimentos, y el apoyo depende de la asistencia periódica a clínicas de salud. El componente de la salud proporciona cuidado básico para todos los miembros de la familia y suplementos nutricionales para las mujeres embarazadas y las que acaban de dar a luz; a cambio, ellas también deben acudir a la clínica con regularidad. Las becas se otorgan según el número de hijos en edad escolar; se da una cantidad adicional para las niñas, con el objetivo de contrarrestar las altas tasas de deserción. Es perfectamente claro que estos programas no pueden ser considerados un derecho de los ciudadanos, sino que forman parte de una política gubernamental basada en un sofisticado mecanismo de focalización (*ibid.*).

De acuerdo con sus defensores, las ventajas de este sistema son la precisión de la focalización y que la decisión de la asignación de los subsidios no está en manos del gobierno sino de gente que pertenece al sector de la población al que se

enfoca el programa: las “promotoras” (generalmente mujeres) son designadas para determinar qué comunidades serán beneficiadas de entre las que han sido previamente elegidas por funcionarios con base en los índices de pobreza. A pesar de que el principal programa social, Oportunidades, está focalizado hacia los sectores más pobres y abarca alrededor de 5 800 000 familias, una parte significativa de la población pobre queda excluida (hombres solteros y gente de bajos recursos que vive en áreas no consideradas como pobres). Además, las mismas promotoras pueden forjar alianzas con grupos de interés, reintroduciendo el clientelismo que el sistema de focalización intentaba eliminar (Lautier, 2007: 65).

El caso de Brasil contrasta de forma significativa con el resto de los países de la región en la medida en que durante los años noventa no redujo el gasto en salud y educación, como lo hicieron la mayoría de los países del continente (Lautier, 2007: 53). No abandonó el sistema de pensiones de “*pay as you go*”, y ni siquiera instituyó un modelo mixto. De hecho, en el contexto de una democratización en la cual la sociedad civil tuvo un papel preponderante, ésta intervino de manera significativa en la redacción de la Constitución de 1988, en la cual se instituyó como uno de los propósitos principales la universalización del sistema de protección social, algo que ha presionado a los sucesivos gobiernos a expandir sus políticas sociales, aunque no lo hayan hecho al ritmo que fijaba la carta magna. En contraste con los dos casos anteriores, en los que vimos una deriva de un sistema de protección basado en los derechos a otro asistencial, la Constitución de 1988 declara que la protección social es un derecho de los ciudadanos y una obligación del Estado. A pesar de que algunos de los estudios sobre la evolución del sistema de protección social concluyen que la agenda establecida por la constitución de 1988 ha sido “deconstruida”, sus principales objetivos han incluido la homogeneización de los beneficios de la protección social, la ampliación de la cobertura, el establecimiento

de niveles mínimos de beneficios, la introducción de mecanismos destinados a preservar el valor real de los beneficios a través del tiempo y reformas al financiamiento más diversas y equitativas (De Melo, 1997: 295-296)

A diferencia de los dos casos anteriores, a pesar de que hubo intentos de implementar las medidas liberales, incluso en contra de la Constitución, en la medida en la que la democratización precedió a las reformas y se estaba en un régimen democrático, hubo una resistencia activa en contra. Casi inmediatamente después de la promulgación de la Constitución los gobiernos de Collor de Mello y de Cardoso intentaron modificar el sistema de pensiones, pero se enfrentaron a una fuerte oposición en el Congreso, en especial por parte del PT, así como de los propios funcionarios de los ministerios de protección social. A diferencia del resto de los países latinoamericanos, en donde los antiguos funcionarios del sistema de protección social fueron desplazados o llevaron a cabo ellos mismos las reformas liberales, en Brasil estaban profundamente comprometidos con los principios de un régimen de protección social público y universal, como se constató en la Constitución de 1988. Los funcionarios del sistema de protección social en Brasil, apoyados por los del Ministerio de Economía, que estaban comprometidos con la estrategia desarrollista, argumentaban que cualquier política que llevara a la disminución de las contribuciones volvería insostenible el sistema. Este grupo de expertos tenía un fuerte apoyo de la CUT y del partido de oposición más poderoso, el Partido del Trabajo (PT) (*ibid.*). El siguiente gobierno, el de Cardoso, intentó implementar medidas mucho menos radicales, pero tampoco logró que pasaran por el Congreso debido a la oposición del PT. Finalmente, el gobierno de Lula implementó una reforma al sistema de pensiones que en absoluto privatiza el sistema (como vimos que sucedió en Chile y en México), sino que, de manera similar a lo que se ha dado o debatido en Europa, efectúa modificaciones paramétricas. La reforma del gobierno de Lula estable-

ció impuestos a las pensiones cuando sobrepasen cierto nivel y aplicó máximos a las pensiones: el gobierno propuso un límite de diez veces el salario mínimo, pero tuvo que aceptar un nivel superior para ciertas categorías como la judicial y elevó la edad mínima de jubilación a 65 años. A pesar de esto, la reforma mantuvo el principio de un sistema de pensiones público y solidario (*Veja on line*, 25 de abril de 2003).

La Constitución brasileña de 1988 definió un servicio de salud único, universal y gratuito para toda la población. La creación del sus (Sistema Unificado de Salud), basado en el sistema universal británico (el British National Health Service), extendió rápidamente la oferta de servicios de salud gratuitos: para 2003 el 79% de la población acudía regularmente a estos servicios y el 57% de los actos médicos eran financiados por el Estado, el 26% por los planes de seguro privados –al menos parcialmente– y el 15% por el paciente mismo. En lo referente a la hospitalización, el sus financiaba el 68% de los casos, mientras que los planes privados el 24% (Lautier, 2007: 56-57).

A pesar de ello, críticos como Werneck Vianna consideran que en este país se ha dado lo que llama una evolución hacia la “perversa” americanización del sistema de protección social, especialmente en el ámbito de salud. A pesar de que el sistema público de salud ha conseguido cubrir a la mayoría de la población y es administrado por un poderoso aparato estatal, los servicios y los beneficios son de muy baja calidad y se han enfocado en proveer servicios para los pobres, mientras que se ha inducido a los obreros con un poder adquisitivo estable y a las clases medias a optar por protección privada o semiprivada, en particular por servicios médicos colectivos a nivel de empresa (Diniz y De Azevedo, 1997: 264-265). Como consecuencia, la protección privada está creciendo rápidamente, especialmente los esquemas administrados por empresas y cooperativas médicas, que crecieron a tasas de 56% y 46% respectivamente entre 1980 y 1989, además de que la

medicina de grupo (o corporativa en el sentido de Estados Unidos) creció en un 15%. Esto significa que, como sucede en Estados Unidos, los programas de salud se han convertido en un fuerte objeto de negociación entre patrones y empleados (*ibid.*: 266-267). Este proceso ha acelerado el deterioro de la calidad de los servicios públicos de salud y ha mermado su credibilidad (*ibid.*: 265).

Además, el sistema brasileño siguió siendo altamente dependiente de los recursos financieros del sistema de protección social, que tienen cada vez menor capacidad para cubrir los nuevos beneficios y a los nuevos beneficiarios que establece la constitución. Aun así, el proceso de descentralización continúa aumentando las responsabilidades municipales para financiar y brindar servicios de salud (Draibe, 1997: 223-224). A esto se suma que, a pesar de que la reforma institucional estuvo fuertemente guiada por el Estado, Brasil es uno de los países de la región con mayor participación del sector privado en salud. El financiamiento de los servicios está desconectado de los propios servicios de salud; autoridades municipales compran servicios a proveedores públicos y privados, mientras que los consumidores escogen entre los distintos proveedores y después son reembolsados (Gutiérrez Arriola, 2002: 65). Los hospitales públicos sólo atienden el 10% de las hospitalizaciones, y el resto se atiende en el sector privado de varias formas: esquemas de seguros de salud (40%), cooperativas y compra de servicios privados por parte del Estado (Draibe, 1997: 225-226).

Por otra parte, aunque Brasil ha adoptado programas de asistencia similares a los que se han aplicado en los demás países de América Latina, la asistencia no se ubica en el centro del sistema de protección, sino que sólo cubre los residuos (que sin embargo, como en el resto de América Latina, son muy amplios). Brasil no siguió el paradigma de la acción social compensatoria como lo hicieron Chile y México, entre otros (*ibid.*: 229-234); de hecho, en este caso Brasil es una

vez más la excepción. A fines de los años ochenta, bajo el primer gobierno democrático, el discurso oficial sostenía que los programas de asistencia debían ser considerados parte de una política general basada en los derechos de los ciudadanos, y que debían ser integrados dentro de los sistemas de protección social (Tavares, 1999: 35). Y aunque la siguiente administración, a cargo de Collor de Mello,⁵ sentó las bases para introducir cambios radicales de corte neoliberal en el sistema de protección social, la política social de Brasil siguió siendo relativamente excepcional. Las políticas focalizadas brasileñas, implementadas en su mayoría a nivel local (Valladares, 1999) son por lo general más universalistas e incondicionales. En 1995 el gobierno de Cardoso implementó el programa antipobreza Comunidad Solidaria, que concentró los programas sociales para grupos de bajos ingresos, incluyendo la ayuda alimentaria, la educación básica y la salud infantil, así como esquemas de generación de empleo e ingresos. El programa fue implementado en municipalidades específicas, seleccionadas según características de ingresos. A partir del gobierno del PT en 2003 se han dado aumentos en el ingreso de las categorías más pobres, la duplicación de las pensiones de los trabajadores rurales, becas escolares para niños y el programa Hambre Cero. Estos programas, si bien son focalizados, tienen un mayor carácter universal: los fondos no son asignados según los índices de pobreza, como ocurre en la mayoría de los países, lo que excluye a gran parte de la gente pobre; tampoco están ligados a condiciones que los beneficiarios deban cumplir, como sucede en México (*ibid.*: 62-67). Durante el segundo mandato de Lula prácticamente todos los programas de asistencia se concentraron en la Bolsa Familia, que se expandió en términos tanto de recursos como de cobertura, alcanzando a casi 50 millones de personas en

⁵ Collor de Mello fue presidente entre 1990 y 1993, año en que fue sometido a un proceso de impugnación por cargos de corrupción.

2009 (Dowbor, 2009: 194). Además, las pensiones para los trabajadores rurales fueron ampliadas: desde 1991, 12.8 millones de personas obtienen un salario mínimo sin haber sido contribuyentes con anterioridad.

Otro programa de asistencia social, el BPC (Benefício de Prestação Continuada), cubre a alrededor de 2.7 millones de ancianos o incapacitados de más de 65 años y que habitan un hogar con ingresos menores a un cuarto del salario mínimo (Lautier, 2007: 60-62). Finalmente, Brasil fue el primer país importante en el mundo en instituir (en 2004) un ingreso básico de ciudadanía, llamado Renda Básica de Cidadania, que se proponía cubrir a todos los brasileños para 2008, sustituyendo todos los demás programas de asistencia y de pensiones mínimas. Aunque no ha sido implementado es un derecho y una referencia fundamental (Lautier, 2007: 54). Todas estas características del sistema de protección brasileño parecen indicar que la asistencia focalizada en Brasil no es concebida como sustituto de un sistema de protección social generalizado.

Como hemos discutido en todos los capítulos de este libro, en Argentina hay un antes y un después de la crisis de 2001-2002, que marca un giro de 180 grados en prácticamente todas las dimensiones del país. Esto no se explica únicamente por la profundidad de una crisis que afectó la economía, la sociedad y a la política, sino también por ciertos elementos de la trayectoria histórica de ese país. En contraste con Chile, Argentina tuvo una dictadura que enfrentó una mayor resistencia del sindicalismo, lo que le impidió implementar reformas estructurales al sector social (Collier, 1999; Munck, 2004; Papadoupulos, 1999: 118). De hecho, como ya lo hemos mencionado en este libro, Stepan contrasta Argentina tanto con Brasil como con Chile, donde según este autor se estableció un régimen autoritario, mientras que en Argentina nunca se consolidó uno y hubo más bien una “situación” autoritaria (Stepan, 1995), en gran medida por la presencia del sindicalismo.

De hecho, no fue durante el gobierno militar cuando se dieron los cambios más importantes en el sistema nacional de protección social, sino durante el gobierno justicialista de Menem cuando se implementaron las medidas liberales más radicales, esto a pesar de que accedió al poder gracias a las bases trabajadoras de un partido político que en 1989 estaba debilitado y dividido después de más de una década de crisis económica e inflación galopante. Esto fue lo que le permitió a Menem presionar al Congreso para que aprobara la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, que liberalizarían el sistema tributario y privatizarían las empresas estatales (Murillo, 1997). En 1993 se reformó el sistema de pensiones, creando un sistema mixto que incluía tanto capitalización individual como distribución intergeneracional (Papadoupulos, 1999: 121). Tanto Menem como Alfonsín antes que él intentaron sustraer los servicios médicos, las obras sociales, del control de los sindicatos para concentrarlas en manos del Estado, con el objetivo, en la lógica de las reformas liberales, de ampliar el peso del sector privado, que en Argentina era de alrededor del 10%, frente a las obras sociales, que concentraban más del 55% (Maceira, 2009: 11) (véase cuadro 1). No obstante, ni Alfonsín ni Menem pudieron lograrlo, por lo que siguen estando en manos de los sindicatos hasta la actualidad. De hecho, esto fue resultado de una negociación entre el gobierno de Menem y el sindicalismo mediante la cual la CGT aceptó las privatizaciones de las empresas estatales y la flexibilización del mercado de trabajo a cambio de preservar las obras sociales en manos sindicales (Munck, 2004: 11).

Argentina dio un giro total luego de la crisis de 2001-2002, y no implementó un modelo similar al que se estaba imponiendo en el resto de América Latina, del cual el chileno era el modelo radical. La crisis total del modelo liberal aplicado en Argentina mediante “la convertibilidad” fijaba la paridad del peso y el dólar y significaba que sólo se podían emitir los

PAÍS	TIPO DE SISTEMA	GASTO EN SALUD POR ORIGEN ¹						GASTO DE BOLSILLO		FINANCIAMIENTO	
		GASTO TOTAL EN SALUD (GTS) (% DEL PIB)	GASTO PER CÁPITA (USD A PRECIOS ACTUALES)	GASTO PÚBLICO EN SALUD (GPS) (% DEL GTS)	GASTO PRIVADO EN SALUD (% DEL GTS)	GASTO EN SALUD DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (% DEL GTS)	COMO % DEL GASTO PRIVADO (2010) ²	COMO % DEL GTS (2009) ³	GASTO EN SEGUROS PRIVADOS (% DEL GASTO PRIVADO EN SALUD)	PÚBLICO	SEGURIDAD SOCIAL
Argentina	TRIPARTITO (sistema público, privado y seguridad social)	8.1	742	54.6	45.4	59	66	20	25	Recursos fiscales recaudados por los tres niveles de gobierno 35,5% del GTS	Obras sociales. 8% salario de los trabajadores activos (Trabajadores: 3%, Empleadores: 5%) 55.8% del GTS
Brasil	BIPARTITO	9.0	990	47	53	—	58	32	40	Sistema Universal de Salud (SUS) Impuestos sociales provenientes de los tres niveles de gobierno. En 2007 aportaron: • Federal: 47% • Estatal: 26% • Municipal: 27%	No hay
Chile	BIPARTITO (sistema público, y privado)	8.0	947	48.2	51.8	14	64	34	36	FONAES Se financia con la prima única de 7% del sueldo de sus asegurados y con recursos provenientes de impuestos nacionales	No hay
México	TRIPARTITO (sistema público, privado y seguridad social)	6.3	604	48.3	51.1	54.6	92.3	48	7.7	Secretaría de Salud, Seguro Popular, IMSS-Oportunidades Recursos fiscales recaudados por los tres niveles de gobierno + pagos de usuarios al recibir la atención	IMSS Trabajadores: 2% de la diferencia entre el SM y el salario Empleadores: 6% de la diferencia entre el SM y el salario Estado: 13.9% de la diferencia entre el SM y el salario ISSSTE Trabajadores: 2.75% del sueldo base Empleadores: 7.375% del sueldo base Estado: 13.9% del SM

pesos que estuvieran respaldados por la cantidad de dólares en las reservas del banco central. Esto a su vez implicaba que la política económica argentina era definida por la de Estados Unidos y dependía de las exportaciones de bienes argentinos. Este esquema de convertibilidad, también llamado “*currency board*”,⁶ siguió manteniendo el modelo a pesar de que a fines de la década de los noventa y principios de 2000 el país se sumió en una profunda depresión económica que causó un desempleo de casi un 40 por ciento.

La mayor parte de los analistas plantean que las políticas sociales, laborales y económicas dieron un giro de 180 grados a partir de la crisis económica en la que desembocó el modelo y de la llegada de Néstor Kirchner al gobierno en 2004 (Bensusán, 2010; Palomino, 2006; Alonso, 2000). Esto se explica fundamentalmente porque la profunda crisis económica y política de 2001 dio lugar a un inédito auge de movimientos sociales (piqueteros, asambleas de barrios, recuperación de fábricas, entre otros) y al renacimiento del movimiento obrero peronista. De manera que el gobierno entrante, después de las elecciones de 2003, tuvo que encontrar apoyo en todos estos distintos grupos sociales para poder salir de una crisis política en la cual el lema popular era “¡Que se vayan todos!”.

El movimiento piquetero surgió antes de la profunda crisis, frente a las medidas liberales del gobierno de Menem. Inició con protestas en contra del cierre de empresas estatales al sur del país (Neuquén, Salta y Jujuy) que, en muchos casos, constituían la única fuente de empleo. Estos cierres generaron bloqueos callejeros que, muchas veces, desembocaron

⁶ De hecho, en muchos de los países de América Latina se presionó para adoptar el modelo; en México incluso hubo varios años de discusiones internas sobre la idoneidad de implementarlo para asegurar la “responsabilidad” del gasto público. Se dejó de hablar del asunto con la crisis argentina.

en revueltas generales de pequeños pueblos (puebladas). Las acciones piqueteras aumentaron con el impresionante crecimiento del desempleo que se generó entre los años noventa y la crisis de 2001: del 15% en 1992 a 40% justo antes del estallido de la crisis. En esos años, y primordialmente durante el gobierno de De la Rúa, los movimientos se extendieron al resto del país, en especial hacia la región de Buenos Aires, en donde los resultados del modelo económico neoliberal fueron más graves y afectaron a empresas del sector privado (Swampa y Pereyra, 2004).

El movimiento piquetero es significativo en la medida en que se conformó de desempleados, lo que se explica en gran medida por el hecho de que Argentina es un país con una fuerte tradición sindical y donde la política está organizada con base en la pertenencia de clase. El desempleo, aunado al hecho de que no había una política para compensar la pérdida del empleo en una sociedad en la cual la pertenencia al sindicato significaba tanto, dio lugar a un movimiento que surgió por fuera de las estructuras ligadas al partido justicialista y que se amplió de manera exponencial a raíz de la crisis de 2001 (Swampa y Pereira, 2004).

La crisis del desempleo y de los cierres de fábricas también propició la ocupación de cientos de plantas que habían sido (o amenazaba ser) cerradas por sus dueños y en donde los trabajadores se organizaron para que siguieran funcionando. Aunque todos estos movimientos constituían una reacción contra los efectos del neoliberalismo (Silva, 2010) el sentido de su acción rebasaba dicha reacción, pues la demanda central era el derecho a trabajar. De hecho, tanto los movimientos de piqueteros como las ocupaciones de fábricas ocurridas en Argentina fueron acciones en demanda del derecho al trabajo. Es esta la razón por la cual los primeros programas sociales que se implementaron para atender dichos problemas, como el plan Trabajar, fueron atípicos en América Latina en tanto que contrastaron con los programas

sociales asistencialistas aplicados en el resto del continente.⁷ El plan Trabajar consistía en empleos temporales enfocados en labores comunitarias tales como la construcción o reparación de caminos, clínicas, escuelas, etc. a cambio de una retribución y no era sólo un programa de distribución monetaria (Weitz-Schapiro, 2006).

Cuando Néstor Kirchner llegó al poder en 2003, con los antecedentes del sindicalismo peronista y de los movimientos surgidos en la crisis, en especial el piquetero, se vio obligado a ampliar considerablemente las políticas sociales para paliar las adversas condiciones en las que se encontraban las bases de estos movimientos y a modificar profundamente las políticas laborales. Las organizaciones piqueteras llegaron incluso a administrar los programas de trabajo temporal Trabajar y Jefes y Jefas de Hogar. De esta forma, la membresía de las organizaciones de piqueteros aumentó de 1 000 en 1997 a más de 200 000 en 2004 (Franceschelli y Ronconi, 2005: 15). A partir de 2004 los bloqueos carreteros disminuyeron por el cambio de política y por las atribuciones que se les dieron en los programas mencionados. La organización más importante de piqueteros, la Federación Tierra y Vivienda, con 125 000 miembros, dirigida por Luis D'Elia e incorporada a la CTA, llegó a administrar 75 000 programas de trabajo temporal en un momento dado.⁸ Esta organización constituyó un apoyo muy importante para el gobierno de Kirchner, así como para el de Fernández de Kirchner, sobre todo frente a las protestas de los propietarios agrícolas durante el verano de 2008.

Pero, sin lugar a dudas, la medida más significativa que ha

⁷ Fue durante el gobierno de Kirchner cuando se convirtió en un programa más ortodoxo, clientelista y asistencialista, basado en estudios socioeconómicos previos: Jefes y Jefas de Hogar.

⁸ De un movimiento que se organizó en cinco asociaciones y se incorporó al FTV: CCC Vertiente desocupados (70 000), Polo Obrero (25 000), Coordinación Aníbal Verón (30 000) y Movimientos Integrados de Jubilados y Desocupados (60 000) (Franceschelli y Ronconi, 2005: 22).

marcado las políticas sociales a partir de 2003 fue la renacionalización, en 2008, de los fondos de pensiones que habían sido parcialmente privatizados durante la presidencia de Menem. El gobierno de Fernández de Kirchner unificó el sistema bajo el régimen solidario controlado por el Estado, eliminando el segmento de capitalización que era administrado por las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) (CEPAL, 2010: 8-9). No obstante, esta medida no fue sólo una reacción a la crisis económica, sino que había sido preparada por diversas reformas anteriores. La primera de ellas fue la de 2005, en la que se permitió la jubilación anticipada, con beneficios reducidos, para los desempleados que hubiesen cubierto los 30 años mínimos de contribuciones, aunque no hubiesen cumplido los 35 años requeridos para el retiro. La segunda, de 2007, permitió que a todos los trabajadores en edad de jubilación se les dieran los beneficios aunque no hubiesen cotizado los 35 años requeridos; estos trabajadores tendrían que seguir pagando sus contribuciones de los recursos asignados. Ambas reformas revirtieron el declive de la cobertura de la población de adultos mayores, la cual había caído en aproximadamente 10% en la década anterior, y permitieron regresar a la cobertura del 77% en 2007. No obstante, los beneficios eran muy bajos; la media era del 33% con respecto a los salarios medios (Huber y Stephens, 2012: 187).

Estos dos ejemplos de política social (en añadidura a lo que discute Bensusan en el capítulo siguiente y lo que hemos discutido acerca de las políticas económicas) permiten señalar que en este país se dio un cambio radical en la política social. Frente a los intentos por parte del gobierno de Menem de privatizar las pensiones –creando un pilar de capitalización–, y de debilitar las obras sociales controladas por los sindicatos –al permitir que los trabajadores no tuvieran que afiliarse a la obra social de su sindicato y pudieran escoger la obra social que más les conviniera–, el gobierno de Kirch-

ner regresó al *statu quo* anterior. Más aún, el gobierno de Kirchner implementó políticas que extendieron la cobertura de los servicios de salud, alcanzando el 59% en 2008 (Mesa-Lago, 2009: 15). En el modelo brasileño, por otro lado, también hay una tendencia a volver al modelo anterior, aunque no exista la pretensión de unificar los modelos de salud y de pensiones. A partir de 2003 Brasil regresó a un modelo en el que la inserción laboral, el empleo, se ubicaría como la dimensión articuladora, mientras que la asistencia sería en verdad residual (Bensusán, 2010; Alonso y Di Costa, 2011: 3). Esto contrasta con lo que sucede en México y Chile, donde la asistencia se ha convertido en la dimensión central de la política social.

Como veremos enseguida, estos sistemas de protección social de Brasil y Argentina son complementarios a un modo económico orientado hacia el mercado interno, en contraste con el modelo de Chile y México, en el cual el eje de la economía es el mercado externo. En este modelo la política social y laboral se orienta a asegurar su competitividad, basada en la atracción del capital extranjero (tanto en términos de flexibilidad del mercado de trabajo como de salarios) y el sistema de protección social, como ya mencionamos, es puramente asistencial.

3. COMPLEMENTARIEDADES ENTRE EL SISTEMA DE RELACIONES INDUSTRIALES, LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LOS TIPOS DE CAPITALISMO

Como hemos discutido en la introducción de este capítulo, tanto las relaciones industriales y laborales como las políticas sociales son cruciales para definir los diversos tipos de capitalismo (Hall y Soskice, 2001; Becker, 2011). Tanto así que en los sistemas más coherentes ambos aspectos se complementan entre sí (Boyer, 2005; Amable, 2005; capítulos de Bizberg y Théret y de Bizberg en este libro) y con las orientaciones del

tipo de capitalismo en cuestión. Aunque las relaciones industriales en Brasil, Argentina y México coinciden en su origen corporativo, durante las presidencias de Vargas, Perón y Cárdenas respectivamente su desarrollo ha divergido en aspectos cruciales a partir de la década de los años setenta. En el contexto de los regímenes corporativos la política social fue instrumental para la relación entre Estado y sindicatos; era la forma en que el Estado concedía un trato privilegiado a los sindicatos estratégicos a cambio de su apoyo. Aunque en Chile no existió tal pacto corporativo, las políticas sociales también favorecían a algunos sectores más que a otros, dependiendo de la importancia económica del sector. De esta forma, el SNPS en estos cuatro países tuvo un desarrollo segmentado.

Por otra parte, como han afirmado muchos autores (Marques-Pereira y Théret, 2004; Bizberg, 2004; Haggard y Kaufman, 2011 y Aziz y Bensusán, en este libro), el régimen político, las relaciones industriales y las políticas laborales corporativas eran complementarias del modelo económico de sustitución de importaciones en el cual, a la manera fordista (y por ello se puede llamar a este régimen un semifordismo o fordismo segmentado), los aumentos de la productividad de los sectores modernos de la economía se traducían (parcialmente) en aumentos de salarios y de prestaciones sociales que fortalecían un mercado interno protegido.

A raíz de la apertura de la economía y del cambio de modelo económico la complementariedad de los SNPS con el sistema de relaciones industriales y con las orientaciones económicas se ha modificado profundamente. Como hemos analizado en este capítulo México y Chile son los dos países en los cuales los SNPS y las relaciones industriales han sufrido los cambios más radicales, en gran medida en razón de que sus economías se han orientado radicalmente hacia afuera y se han desregulado sus mercados internos. De los países considerados en este estudio es en Chile donde se ha modificado más profundamente el SNPS; de hecho, es el único en el que

puede decirse que se ha desmantelado. Bajo el régimen de Pinochet se privatizó el sistema de pensiones incluyente y se convirtió en un esquema de capitalización pleno. Asimismo, se privatizó el sistema de salud y se reorientó la política social hacia un esquema de asistencia focalizada. Por otro lado, en México el SNPS estaba directamente vinculado con las necesidades del PRI, dado que era una de las maneras en las que el Estado intercambiaba beneficios por el control de las organizaciones sociales bajo un esquema corporativo. Desde la llegada de los “tecnócratas” al poder y el consecuente rompimiento del pacto corporativo los programas sociales se volvieron más asistencialistas, clientelares. De hecho, la transformación más considerable que ha tenido el SNPS mexicano ha sido su giro hacia el asistencialismo. Durante el primer gobierno tecnócrata (1988-1994) los recursos para el primer programa asistencial provenían de las privatizaciones de las empresas estatales. Desde entonces el gobierno se propuso desmantelar el sistema de bienestar corporativo para orientar los recursos hacia los pobres.

En lo que se refiere a los sistemas de relaciones industriales, en ambos países éstas han sido fuertemente desreguladas. En la medida en que los sindicatos chilenos estaban muy politizados, la ley laboral de 1979 los debilitó al prohibir el involucramiento de partidos políticos en los asuntos sindicales y establecer negociaciones colectivas a nivel local, por planta y no por rama industrial, como había sido hasta ese momento. La ley también flexibilizó las relaciones industriales, permitió que los trabajadores fueran despedidos sin dar razones, con mínimas compensaciones, y que los trabajadores en huelga fueran sustituidos. En el caso de México el control corporativo que tenían los sindicatos sobre el mercado de trabajo se ha flexibilizado en un esquema que Bensúsán ha llamado flexibilización corporativa (Bensúsán, 2010b). En contraste con Chile, la desregulación se logró sin desapariciones o asesinatos de cientos de líderes sindicales ni

cambios (sino hasta muy recientemente)⁹ en la legislación. Las leyes son las mismas; lo que se ha hecho en muchos casos ha sido ejercerlas para flexibilizar las relaciones industriales.

Pero lo fundamental para el propósito de este libro es señalar la complementariedad entre estos dos sistemas, entre la *relación salarial* y los modelos económicos seguidos en ambos países. La liberalización de los mercados laborales y un SNPS liberal y asistencial en Chile y México son complementarios a un capitalismo orientado hacia el exterior, en el que el Estado reduce radicalmente su intervención en la economía y que depende, por lo tanto, de la inversión privada, en especial la extranjera. En ambos países el SNPS liberal y asistencial es complementario al tipo de capitalismo de México y Chile, pues ambos dependen casi exclusivamente de la competitividad internacional de sus economías. En los dos países (en Chile ha avanzado más) el sistema de protección social tiene una lógica de mercado, y el SNPS público tiene una orientación puramente residual y asistencialista; en Chile dicha lógica es llevada al extremo con el subsidio estatal hacia un sistema de seguridad social y de salud privatizado; hay muy poca desmercantilización y redistribución.

Adicionalmente, en ambos países las organizaciones laborales son débiles y no hay coordinación entre ellas y el Estado o los empresarios. El resultado es la descentralización de la negociación colectiva y una política salarial y laboral muy restrictiva que favorece altos niveles de productividad en algunos sectores de la economía, en los cuales están las empresas extranjeras, con bajos niveles salariales, que hacen que las ganancias del capital sean extraordinarias (Palma, 2005). En el caso de México se ha aplicado un modelo de represión salarial y de “gastos” sociales bajos, complementa-

⁹ En diciembre de 2013 finalmente se modificó la Ley Federal del Trabajo en el sentido de una mayor flexibilización, sin tocar en absoluto la cuestión de la democratización sindical (véase capítulo de Bensúsán en este libro)

rios al modelo que hemos denominado de subcontratación internacional. Este país tiene una política laboral restrictiva en la medida en que el costo del trabajo es determinante para las exportaciones y crucial para la atracción de capital extranjero en un esquema maquilador, pero también no maquilador en el que con baja inversión es posible obtener altos niveles de ganancias (Palma, 2005). La principal preocupación de Chile es el costo total del producto de sus exportaciones, principalmente materias primas con alto contenido de capital, que puede ser controlado mediante una política cambiaria que depende de la regulación de la entrada de capital extranjero.

En claro contraste, Brasil y Argentina (a partir de 2003) siguen políticas sociales y laborales complementarias a un tipo de capitalismo orientado hacia adentro, en el cual la intervención del Estado es significativa y el crecimiento del mercado interno es central. Brasil ha avanzado hacia la universalización de la protección social en la última década. De hecho, la Constitución de 1988, puesta en marcha con una muy activa participación de la sociedad civil, definió la universalización como una de las principales metas del Estado de bienestar, lo que sirvió para ejercer presión en los gobiernos siguientes para expandir las políticas sociales. En el caso argentino se dio un cambio radical después de la crisis de 2001 y la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003, en el sentido de la trayectoria brasileña. Aunque en ambos países existen políticas asistenciales, éstas no son en absoluto centrales como en Chile y México, puesto que la política social no se dirige prioritariamente a resarcir las fallas de mercado sino a integrar a la población al mercado laboral. Por otra parte, la densidad sindical en Brasil y Argentina es alta, y las organizaciones laborales son relativamente autónomas y tienen un poder considerable. Esta situación se debe en parte al papel central del sindicalismo en el proceso de democratización brasileño y argentino y a su relación con el PT,

que gobierna Brasil desde hace 10 años, y a la alianza entre la CGT y los gobiernos de Kirchner.

Esto ha dado lugar a políticas sociales y salariales expansivas fuertemente complementarias a la orientación de la economía hacia el mercado interno. Esto puede observarse claramente en la considerable expansión del salario mínimo, que constituye el punto de unión entre ambas políticas. De hecho, las políticas de salario mínimo, calculadas con base en ese salario, pueden considerarse una de las políticas sociales más importantes y directas, pues tienen impacto no sólo en los salarios sino también en las pensiones, los beneficios al desempleo, las contribuciones, etc. En ambos países se ha mostrado una marcada intención de aumentar los salarios mínimos, no sólo con el fin de cerrar la brecha entre los trabajadores mejor y peor pagados y de reducir la desigualdad sino principalmente como una política económica encaminada a expandir el mercado interno. En contraste, tanto en Chile como en México los salarios mínimos se han mantenido bajo control, con la gran diferencia de que en Chile están constantemente por encima del nivel de inflación, mientras que en México se ha dado una pérdida del poder adquisitivo en varios años. En estos dos países la meta no es la expansión del mercado interno sino la competitividad en el mercado externo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Guillermo (2000), *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*, Buenos Aires-Madrid, Niño y Dávila Editores.
- (2007), “La reforma del seguro social de salud argentino”, en Viviane Brachet-Márquez (coord.), *Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México 1980-2000*, México, El Colegio de México, pp. 45-99.
- Alonso, G. y Valeria Di Costa (2011), “Cambios y continuidades en

- la política social argentina, 2003-2010", en Mónica Uribe Gómez (coord.), *Los vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 1-32.
- Amable, Bruno (2005), *Les cinq capitalismes*, París, Seuil.
- Barba, Carlos (2007), "Claroscuros de la reforma social en México y América Latina", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 13(39).
- Becerril-Montekio, Victor (2011), "Sistema de salud de Brasil", *Salud Pública de México*, 53(2): 120-131.
- Belló, Mariana y Victor Becerril-Montekio (2011), "Sistema de salud en Argentina", *Salud Pública de México*, 53(2): 96-108.
- Bensusán, G. (2010a), "Políticas laborales en América Latina: orientaciones, alcances y resultados", ponencia presentada en CEISAL, Toulouse, 2 de julio, pp. 1-60.
- (2010b), "Las reformas laborales y el corporativismo mexicano: alternativas en Europa y América Latina", en Ilán Bizberg (ed.), *México en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis?*, México, El Colegio de México, pp. 297-358.
- Bizberg, Ilán (2004), "Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo", en Carlos Alba e Ilán Bizberg (coords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México, pp. 143-193.
- (2012a), "El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo", en Ilán Bizberg y Scott Martin (eds.), *El Estado de bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México, pp. 147-178.
- (2012b), "Transformaciones de las políticas de salud en el área de América del Norte", en Ilán Bizberg y Scott Martin (eds.), *El Estado de bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México, pp. 179-214.
- Bizberg, Ilán y Scott Martin (eds.) (2012), *El Estado de bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México.
- Blecker, R., y G. Esquivel (2010), "NAFTA, Trade, and Development", *Economic Alternatives*, Center for the U.S.-Mexican Studies, UC San Diego, pp. 1-41.

- Boyer, Robert (2004), *Théorie de La régulation, 1. Les fondamentaux*, París, La Découverte.
- (2005), “How and why capitalisms differ”, *Economy and Society*, 34(4): 509-557.
- Brachet-Márquez, V. (2007), “La reforma de los sistemas de salud y previsión social en México, 1982-2000”, en V. Brachet-Márquez (ed.), *Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México*, México, El Colegio de México.
- Cacciamali, Maria Cristina (2004), “Política Social e Reforma Laboral no Brasil. Os desafios dos sindicatos sob o governo Lula”, presentado en el Coloquio Régulation Sociale et Développement. Spécificités et enseignements du cas brésilien, Université de Paris-Dauphine, octubre.
- Cardoso, Adalberto (2008), “Los sindicatos: Representación de intereses y acción política de capital y trabajo en Brasil”, *Veredas*, 16: 63-86.
- CEPAL (2010), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009*, Santiago, Naciones Unidas.
- Collier, Ruth Berins (1999), *Paths toward democracy: the working class and elites in Western Europe and South America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael (1998), “The evolution of Latin American party systems”, en Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela (eds.), *Politics, Society and Democracy*, Boulder, Westview Press.
- De Buen, Néstor (1996), “Principios de la protección social mexicana”, en Ma. Luisa Mussot L. (ed.), *Alternativas de reforma de la protección Social*, México, UAM-Friedrich Ebert.
- De Melo, Marcus André B.C. (1997), “As reformas constitucionais e a previdência social 1993-1996”, en E. Diniz y S. Azevedo (eds.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*, Brasília, UNB-ENAP, pp. 295-348.
- Dion, Michelle (2006), “Globalización, democratización y reforma del sistema de seguridad social en México, 1988-2005”, *Foro Internacional*, 46(1): 51-80.

- Dowbor, Ladislau (2009), "La crisis no es sólo económica. Reflexiones globales y algunos apuntes sobre Brasil", *Nueva Sociedad*, 224.
- Draibe, Sônia Miriam (1997), "A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas?", en Eli Diniz y Sérgio de Azevedo (eds.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*, Brasília, UNB-ENAP.
- Draibe, Sônia M. y Manuel Riesco (2007), "Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea", en A. Sojo y A. Uthoff (eds.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe*, México, pp. 59-97.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Ffrench-Davis, R. (2008), *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Reformas y políticas económicas desde 1973*, Santiago, J.C. Sáez Editor.
- Filgueira, Carlos H. y Fernando Filgueira (2002), "Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability", en Evelyne Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Pensilvania, Penn State University Press.
- Franceschelli, Ignacio y Lucas Ronconi (2005), "Clientelism, workfare and the emergence of the *piqueteros* in Argentina", LACEA, http://www.test.aup.edu/lacea2005/system/step2_php/papers/ronconi_ronc_000.pdf.
- Furtado, André (2010), "Capacidades tecnológicas y transformación estructural de una compañía petrolera nacional ante la apertura económica en un país en vías de desarrollo", en Isabelle Rosseau, (ed.), *América Latina y petróleo: los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI*, México, El Colegio de México, pp. 161-205.
- Gattini, C. y Johan Álvarez Leiva (2011), "La salud en Chile 2010. Panorama de la situación de salud y el sistema de salud en Chile", documento de análisis de situación, representación de OPS/OMS en Chile, pp. 48-84.

- Gindin, Julián (2008), "Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina. Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37): 351-375.
- Giosa Zuazúa, Noemí (2007), "L'emploi, intégrateur social dans l'Argentine de l'après-convertibilité?", *Revue Tiers Monde*, 189: pp. 35-50.
- Gordon R., Sara (1999), "Del universalismo estratificado a los programas focalizados", en Martha Schteingart (ed.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 53.
- Graham, Carol (1998), *Private Markets for Public Goods. Raising the Stakes in Economic Reform*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Graña, Juan M. y Damián Kenedy (2010), "Distribución funcional del ingreso, salario real y productividad en Argentina en perspectiva latinoamericana. Desde mediados de los setenta hasta la actualidad", manuscrito, Universidad de Buenos Aires, disponible en http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/2010/ALAP_Trabajo_final_Graña%20y%20Kenedy.pdf.
- Gutiérrez Arriola, Angelina (2002), *México dentro de las reformas a los sistemas de salud y de seguridad social de América Latina*, México, Siglo XXI.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (2008), *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Hall, P.A. y D. Soskice (eds.) (2001), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Ham, Roberto (2004), "Las pensiones públicas en México: obstáculo para la atención de áreas prioritarias (salud, educación, infraestructura, desarrollo de tecnología) y riesgo para la estabilidad social", manuscrito, México.
- Hevia, Felipe (2009), "Mecanismos de participación ciudadana y

- control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado”, *Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 22.
- Huber, Evelyne (2005), “Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región”, en F. Filgueira, C.G. Molina, J. Papadoupulos y F. Tobar (eds.), *Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*, Uruguay, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.
- Huber, Evelyne y John D. Stephens (2012), *Democracy and the left*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.
- Keifman, Saúl N. (2011), “La crisis global y la cuestión social en Argentina”, en G. Sosto (coord.), *Ilusión monetaria: La crisis financiera mundial, la transformación de los capitalismos nacionales y la cuestión social*, Buenos Aires, Catálogos, pp. 115-126.
- Knaul, F.M. et al. (2012) “The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico”, *The Lancet*, 380(9849), 16 de agosto, en línea.
- Knaul, F.M., R. Wong, H. Arreola-Ornelas y O. Méndez (2011), “Household catastrophic health expenditures: A comparative analysis of twelve Latin American and Caribbean Countries”, *Salud Pública de México*, 53(2).
- Krugman, Paul (2007), *L’Amérique que nous voulons*, París, Flammarion.
- Laurell, Asa Cristina (1997), *La reforma contra la salud y la seguridad social*, México, Era-FES, 1997.
- (1999), “The Mexican Social Security Counter-reform: Pensions for Profit”, *International Journal of Health Services*, 29(2): 371-91.
- (2007), “Health system reform in Mexico: a critical review”, *International Journal of Health Services*, 37(3).
- Lautier, Bruno (2003), “Une protection sociale mutualiste et universelle : la condition de l’efficacité de la lutte contre la pauvreté”, en Bruno Lautier, Jaime Marques-Pereira y Pierre Salama (eds.), *Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique Latine, Textes de Recherche*, 49.

- (2004), “Las políticas sociales en México y Brasil: seguridad social, asistencia, ausencia”, en C. Alba e Ilán Bizberg (eds.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México.
- (2009), “Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique Latine”, en N. Borgeaud-Garciandía, B. Lautier, R. Peñafiel y A. Tizziani (eds.), *Penser le politique en Amérique Latine*, París, Karthala, pp. 19-36.
- Lloyd-Sherlock, Peter (2006), “When social health insurance goes wrong: Lessons from Argentina and Mexico”, *Social Policy and Administration*, 40(4): 353-368.
- Lordon, Frédéric (1995), “Théorie de la Régulation et Politique Économique”, en Robert Boyer e Yves Saillard, *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*, París, La Découverte.
- Lvovich, Daniel y Juan Suriano (eds.) (2006), *Las políticas sociales en perspectiva histórica: Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Maceira, Daniel (2009), “Inequidad en el acceso a la salud en la Argentina”, *Cuadernos del CLAEH*, 32(99), 2a. serie.
- Malloy, James M. (1979), *The Politics of Social Security in Brazil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Marques-Pereira, Jaime y Bruno Théret (2004), “Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: Los casos de Brasil y México”, en Carlos Alba e Ilán Bizberg (co-ords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México, pp. 40-102.
- Martínez Franzoni, Juliana (2007), *Regímenes de bienestar en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-CEALCI.
- Maurizio, Rozana (2011), “Mercado de trabajo, instituciones laborales y políticas de protección social en Argentina: Algunas reflexiones a partir de la crisis internacional”, en G. Sosto (coord.), *Ilusión monetaria: La crisis financiera mundial, la transformación de los capitalismos nacionales y la cuestión social*, Buenos Aires, Catálogos, pp. 345-386.
- Mesa-Lago, Carmelo (1978), *Social Security in Latin America. Pres-*

- sure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, Carmelo (1977), *Modelos de seguridad social en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Siap-Planteos.
- (1994), *Changing Social Security in Latin America. Towards alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers.
- (2002) “Myth and reality of pension reform: The Latin American evidence”, *World Development*, 30(8).
- (2009), “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas”, *Serie Políticas Sociales*, CEPAL.
- Ministerio de Salud de Chile, 2010: 172.
- Moreira Cardoso, Adalberto (2001), “A Filiação Sindical no Brasil”, *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, 44(1).
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Juan Ernesto Pardinas y Jaime Ros Bosch (2009), “Economic development and social policies in Mexico”, *Economy and Society*, 38(1): 154-176, febrero.
- Munck, Ronaldo (2004), “Introduction”, *Latin American Perspectives*, 31(4): 3-20.
- Murillo, Victoria (1997), “The reshaping of Argentine Corporatism”, en Douglas A. Chalmers *et. al.* (eds.), *The new politics of inequality in Latin America*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.
- Palma, José Gabriel (2005), “The seven main ‘stylized facts’ of the Mexican economy since trade liberalization and NAFTA”, *Industrial and Corporate Change*, 14(6): 941-991.
- Palomino, Héctor y David Trajtemberg (2006), “Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina”, *Revista de Trabajo*, 2(3): 47-68.
- Papadoupulos, Jorge (1999), “Igualdad, democracia y políticas sociales”, en Martha Schteingart (ed.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Pérez Sosto, Guillermo (2011), “Las consecuencias sociales de la crisis económico-financieras: El caso argentino”, en G. Sosto

- (coord.), *Ilusión monetaria: La crisis financiera mundial, la transformación de los capitalismos nacionales y la cuestión social*, Buenos Aires, Catálogos, pp. 99-114.
- Perticara, Maricela (2008), “Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos”, CEPAL, Serie de Políticas Sociales, 141: 1-68.
- Riesco, M. (2009), “El modelo social chileno comienza a cambiar”, *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3): 311-330.
- Schulthess, Walter Erwin y Gustavo César Demarco (1993), “Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma”, Santiago de Chile, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo-CEPAL-PNUD.
- Stepan, Alfred (1985), “State power in the Southern Cone of Latin America”, en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 317-343.
- Swampa, M. y S. Pereyra (2004), “La experiencia piquetera: Dimensiones y desafíos de las organizaciones de desocupados en Argentina”, *Revista Soc. Bra. Economía Política*, 15: 88-110, diciembre.
- Tavares de Almeida, Maria Hermínia (s.f.), “A Política Social no governo Lula”, *El Debate Político*, Buenos Aires, s.d.
- (s.f.), “Federalismo e proteção social : A experiência brasileira em perspectiva comparada”, São Paulo, Universidad de São Paulo.
- Tavares Soares, Laura (1999), “Política Social y pobreza. Brasil en el contexto latinoamericano”, en Martha Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Tavares Soares, Laura (2007), “La reforma de la previsión social en Brasil”, en Viviane Brachet-Márquez (coord.), *Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México 1980-2000*, México, El Colegio de México, pp. 155-224.
- Tetelboin Henrion, Carolina (2007), “Balance del sistema privado

- de pensiones de Chile”, en Viviane Brachet-Márquez (coord.), *Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México 1980-2000*, México, El Colegio de México, pp. 225-250.
- Théret, Bruno (2011), “The place of national systems of social protection and political representation in socio-economic regulation: A morphogenetic structuralist view on institutional change in comparative perspective with special references to Japan and France”, *Evol. Inst. Econ. Review*, 7(2): 177-208.
- Turcotte, Sylvain F. (2012), “Reformas a los fondos de pensiones públicos e integración económica”, en Ilán Bizberg y Scott Martin (eds.), *El Estado de bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México, pp. 257-286.
- Uthoff, Andras (2007), “La reforma del sistema de pensiones argentino”, en Viviane Brachet-Márquez (coord.), *Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México 1980-2000*, México, El Colegio de México, pp. 101-154.
- (2010), “La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad”, en *Envejecimiento en América Latina: Sistemas de pensiones y protección social integral*, Santiago, CEPAL, p. 27.
- Valencia Lomelí, Enrique (2008), “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América latina. Un balance: aportes, límites y debates”, *Annual Review of Sociology*, 34.
- Valladares, Licia (1999), “Programas sociales para los pobres en Brasil. Los casos de Río de Janeiro y Belo Horizonte”, en Martha Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Weitz-Schapiro, Rebecca (2006), “Partisanship and Protest: The Politics of Workfare Distribution in Argentina”, en *Latin American Research Review (LASA)*, 41 (3): 122-147.
- Werneck, Vianna y Maria Lúcia Teixeira (1997), “Benefícios privados, vícios públicos: dilemas atuais da proteção social no Bra-

- sil", en E. Diniz y S. Azevedo (eds.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*, Brasília, UNB-ENAP, pp. 295-348.
- Zapata, Francisco (1992), "Transición democrática y sindicalismo en Chile", *Foro Internacional*, 32(5): 703-721.
- (1993), *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

VII. LOS SISTEMAS DE RELACIONES LABORALES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: RUPTURAS, CONTINUIDADES, CONTRADICCIONES

GRACIELA BENSUSÁN

Este capítulo parte de la caracterización de Bizberg contenida en este libro (capítulos I y V) respecto del sistema de protección social (incluyendo en éste las relaciones laborales/industriales y las políticas laborales y sociales) y su vinculación con los diversos tipos o modelos de capitalismo existentes en Argentina, Brasil, Chile y México. Se concentra en el análisis de la interacción entre las instituciones y los mercados de trabajo en estos países a la luz de las transformaciones operadas bajo distintas estrategias de desarrollo (estadocéntricas *vs.* mercadocéntricas). Se pregunta si, a la par de que no existe un solo tipo o modelo de capitalismo en la región y pueden identificarse diferentes trayectorias entre los países en lo que respecta a los sistemas de relaciones (SRL) y políticas laborales (PL), estas diferencias son significativas en lo que se refiere a su capacidad para corregir la pobreza y la desigualdad que se originan en los mercados de trabajo. ¿Se trata de diferencias que alteran los rasgos previos de los SRL e inciden (o al menos buscan hacerlo) en los principales problemas de los mercados de trabajo en la región, como

la marcada segmentación de dichos mercados y la asimetría de poder entre trabajo y capital? Donde existen avances en aquellas metas, ¿son el resultado de políticas que se insertan en procesos de cambio estructural hacia la convergencia productiva que lleven a la generación de empleo de calidad o se explican por las condiciones excepcionalmente favorables para las exportaciones de *commodities* en los mercados mundiales o por los virajes en los alineamientos políticos de los gobiernos? En suma, ¿se traducen en reducciones sustanciales de los niveles de pobreza y desigualdad originados en los mercados de trabajo, sustentables en el largo plazo? Aunque no es posible responder aquí a todas estas interrogantes, tratadas en otros capítulos del libro y en otras publicaciones previas de los autores, el análisis de las características de los SRL y PL que se ofrece a continuación debe inscribirse en esta problemática más amplia y crucial para las perspectivas de dichos sistemas.

Siguiendo la escuela francesa de la regulación, Bizberg sostiene que los sistemas de protección social son el resultado de “una conformación particular entre sistema político, actores sociales y modelo económico” (capítulo vi, p. 484). Desde esta perspectiva destaca que lo que la escuela de la regulación denomina “relación salarial”, incluyendo tanto las instituciones del mercado de trabajo como el sistema de protección social, se vuelven centrales en el tipo de capitalismo que se desarrolla en un país (*ibid.*). A la luz del análisis de la trayectoria de los países en cuestión, después de señalar ciertas convergencias y divergencias en el modo de desarrollo entre los cuatro países bajo el modelo de sustitución de importaciones, Bizberg encuentra una diversificación posterior más marcada en estos modos de desarrollo. Chile y México guardarían mayores afinidades entre sí frente a Argentina y Brasil, lo que se refleja igualmente en los respectivos sistemas de protección social y, en particular, en algunas de las dimensiones de los SRL. Estas dimensiones son la densidad sindical

(alta en Argentina y Brasil *vs.* baja en Chile y México); la coordinación entre actores, con la misma tendencia recién apuntada; los niveles de formalización del empleo (alta en los tres países del Cono Sur, aunque con niveles de regulación más bajos en Chile *vs.* baja en México) y las políticas sociales (universalistas y redistributivas en Argentina y Brasil *vs.* subsidiarias o asistencialistas y focalizadas en Chile y México) (Bizberg, capítulo 1 en este libro, cuadro 3).

Con el propósito de profundizar esta caracterización de los SRL y PL y de dar una respuesta, si se quiere provisional, a algunas de las interrogantes inicialmente planteadas (dado que algunas de las transformaciones realizadas en los SRL y las PL son muy recientes) este capítulo retoma las contribuciones de los estudios relativos a las variedades de capitalismo sobre la especificidad de los mercados de trabajo latinoamericanos (Huber, 2002 y Schneider y Karcher, 2010) y el enfoque estructuralista de CEPAL (2010b, 2012) sobre el efecto que la marcada heterogeneidad productiva tiene en la calidad de los empleos. En cuanto a las funciones que desempeñan los SRL y las PL en la promoción del desarrollo, se sigue la clasificación de Deakin (2011): coordinación económica, impulso a la demanda agregada, distribución de riesgos, protección a grupos vulnerables y democratización de dichas relaciones. Estas funciones permiten identificar las principales convergencias y divergencias entre los cuatro países tomando en cuenta el carácter sistémico de las instituciones del mercado de trabajo (regulaciones relativas al acceso y permanencia en el empleo, la acción colectiva, la justicia laboral y la seguridad social, entre las más importantes) y la dinámica que se genera entre éstas al operar bajo diferentes contextos. Finalmente, con el mismo propósito se revisan las medidas anticrisis de índole laboral adoptadas por los cuatro países para enfrentar las consecuencias de la crisis 2008-2009 en los mercados de trabajo.

1. VARIEDADES DE CAPITALISMO Y SISTEMAS DE RELACIONES LABORALES

A la luz de los estudios comparativos sobre las variedades de capitalismo y sus respectivos arreglos institucionales Huber (2002) y Schneider y Karcher (2010: 624) destacan las complementariedades o interacciones económicas y políticas y los principales rasgos de los mercados latinoamericanos que dificultaron un mejor desempeño económico y social en las recientes décadas de reformas económicas. Desde esta perspectiva, que engloba a los países de la región entre los capitalismos de tipo liberal-jerárquico, los mercados de trabajo se caracterizarían por niveles bajos de calificación, regulaciones de alto perfil pero bajo nivel de cumplimiento, altas tasas de rotación laboral, un extendido sector informal¹ y sindicatos politizados pero con escasa presencia en el lugar de trabajo y con bajo poder de negociación.² No suele existir coordinación entre los actores y el gobierno, las relaciones entre empleadores y sindicatos tienden a ser antagonicas y los gobiernos tienen vínculos paternalistas o de control sobre estos

¹ Existen diversos enfoques que se utilizan para definir tanto el empleo como la economía informal (Portes y Haller, 2004). En este capítulo se considera el enfoque institucional de empleo informal que se refiere a aquel que no tiene acceso a la seguridad social y deja al trabajador en condición de desprotección frente a los principales riesgos. En cuanto a la economía informal, siguiendo el mismo enfoque institucional, entendemos por ésta “todas las actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares” (Castells y Portes, 1989: 12, citado en Portes y Haller, 2004: 10). Otras definiciones de la economía o sector informal toman en cuenta características diversas, como los niveles bajos de productividad y la escasa capacidad de acumulación de las unidades productivas (Tokman, 1982, citado en *ibid.*).

² El mayor nivel de protección legal en el empleo de los países latinoamericanos se acompaña de un menor gasto en protección social, situación inversa a la existente en la mayor parte de los países desarrollados (Tokman, 2007 y 2009).

últimos, lo que limita su capacidad para ejercer contrapesos (Huber, 2002).

Debido a la extendida informalidad en los empleos se habría dificultado la expansión de los sindicatos. Los gobiernos permitieron a los empleadores incumplir con sus obligaciones laborales para mantener controlada la tasa de desempleo abierto,³ mientras que los trabajadores encontraron en las políticas sociales asistencialistas formas de compensar la falta de protección asociada con el empleo formal. Los bajos niveles de calificación se explicarían porque los trabajadores no tendrían incentivos para capacitarse, ya que su perspectiva es ingresar al sector informal o tener ocupaciones precarias⁴ y de corta duración en diferentes empleos formales o informales, dadas las altas tasas de rotación laboral (Schneider y Karcher, 2010).

Las interacciones entre estos rasgos generarían pocos incentivos para romper con el *statu quo* y desembocarían en un

³ El desempleo abierto se refiere a los trabajadores que no laboraron en la semana previa a la encuesta ni buscaron hacerlo, pero no es un buen indicador de la salud del mercado de trabajo en países como los latinoamericanos, donde un alto porcentaje de trabajadores no es asalariado y los seguros de desempleo no existen o son de alcance limitado, por lo que el acceso a la informalidad es una estrategia de supervivencia que encubre la debilidad de la economía para generar empleo protegido (Samaniego, 2006 y BM, 2012: 35). Por ese motivo, junto a la evolución del desempleo es necesario considerar la calidad de los empleos (Weller y Roethlisberger, 2011). Aunque hay problemas de comparación debido al cambio de las metodologías para calcular el desempleo abierto, este indicador experimentó mejoras en Argentina, Brasil y Chile a lo largo de la década del 2000. Con fluctuaciones en 2008-2009, empeoró en el caso de México, al pasar de un 3.4% a más del 6% en 2010, para volver a descender a alrededor del 5% posteriormente (CEPAL, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b.pdf>).

⁴ El concepto de precariedad laboral se ha utilizado tanto para caracterizar los empleos informales como los formales, dando cuenta de las inseguridades, la carencia de protección en el mercado laboral y los bajos ingresos (Rodgers y Rodgers, 1989; García, 2011: 87).

círculo vicioso difícil de superar en el que la efectividad de las regulaciones es muy limitada y se reproducen la pobreza y la desigualdad.⁵ Sin embargo, como lo adelanta Bizberg (capítulo VI), si bien estas características en principio dan una idea de la especificidad de los mercados de trabajo latinoamericanos, hay diferencias no solamente entre los países sino en la manera (virtuosa o viciosa) en que las instituciones interactuaron con estos mercados en diversos contextos: de la ISI (industrialización por sustitución de importaciones) a las reformas económicas neoliberales y nuevamente al regreso de la intervención del Estado y los actores colectivos (en Argentina y Brasil).

Bajo el modelo estadocéntrico de la ISI los mercados de trabajo eran la principal vía de inclusión social, aun en contextos de marcada heterogeneidad productiva, pero como es sabido esta vía de inclusión dejó de funcionar al agotarse ese modelo hacia mediados de la década de los años setenta. La vía neoliberal que le siguió, compartida por los cuatro países al adoptar con mayor o menor profundidad reformas económicas, favoreció el control de la inflación y la disciplina fiscal, pero no resolvió los problemas del mercado de trabajo sino que los agravó, ampliando la brecha entre los trabajadores y generando “nuevas desigualdades” (Tokman, 2004 y 2011; Fitoussi y Rosanvallon, 1997).⁶ Esta estrategia fue más

⁵ Véanse al respecto las evidencias reunidas acerca de los problemas de efectividad de la legislación laboral para los casos de Argentina (Senén y Palomino), Brasil (Cardoso y Lage), Chile (Figueroa) y México (Bensusán) así como la comparación entre éstos en Bensusán, 2006.

⁶ Si bien las desigualdades entre empleos formales e informales no son nuevas en la región, sí lo es el reconocimiento en la década del 2000, por algunos de los gobiernos, de que no se trata de diferencias transitorias que desaparecerán con el crecimiento económico ni con la flexibilización de las regulaciones laborales, por lo que se requieren políticas laborales y sociales específicas orientadas a proteger a los trabajadores informales (Tokman, 2012).

tarde parcialmente revertida en Argentina y Brasil a través de la revitalización de la intervención estatal, el fortalecimiento de los sindicatos y políticas públicas orientadas a generar empleos de calidad y compensar a los excluidos a través de las políticas sociales, con diferentes alcances y resultados según los países, como veremos más adelante.⁷ Guardando las debidas distancias, ésta sería una estrategia más acorde con un modelo de capitalismo coordinado, como el seguido por algunos países desarrollados que lograron menor desigualdad (Suecia, Dinamarca y Noruega, entre otros).⁸ La ventaja que ofrecerían los modelos de capitalismo coordinados para los países latinoamericanos es que la presencia de sindicatos fuertes y altas tasas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva se traducen en una mayor capacidad para evitar la desigualdad en donde se gestan los ingresos, es decir, en los mercados de trabajo, incluso a niveles semejantes de riqueza, lo que es difícil de modificar a través de impuestos y transferencias (Huber, 2002: 440; CEPAL, 2012a; Stiglitz, 2012, Hayter y Weinberg, 2011: 159).

Sin embargo, las evidencias que mostramos más adelante (indicadores de la calidad de empleo, la pobreza y la desigualdad) sugieren que los esfuerzos para acercarse a este modelo de capitalismo coordinado y cerrar las brechas de desigualdad, sobre todo a partir de mediados de la década pasada, no

⁷ En relación con las diferencias en la calidad de los empleos en la región véase OIT, 2012a. Sobre los efectos de la llegada de gobiernos de izquierda en los niveles de desigualdad social y pobreza en América Latina véanse Lustig, 2012: 103-106 y CEPAL, 2012.

⁸ Entre otros factores político-institucionales en los que se apoyaron los modelos coordinados de capitalismo más de un siglo atrás están la construcción de coaliciones políticas de centro-izquierda, con apoyo a los sindicatos, que favorecen tasas altas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva –predominantemente centralizada– y regímenes de bienestar universales y efectivos, aunque con muy diferentes regulaciones de empleo (Schneider y Soskice, 2009: 23).

solamente se circunscriben a dos de los cuatro países considerados sino que aun en estos casos los avances no son sustanciales, ya que persiste una marcada segmentación de los mercados de trabajo. Tampoco es claro que resulten sostenibles a partir de la crisis de 2008-2009, lo que es particularmente dudoso en el caso de Argentina, donde se perdió el control de la inflación desde 2007, se deterioró la calidad del empleo y se estancó la economía durante los dos últimos años (2011-2012) (Ffrench-Davis, 2010: 21; Bensusán y Moreno Brid, 2012).

Desde esta perspectiva, tres cuestiones son relevantes para nuestro análisis de la manera en que los SRL y las respectivas políticas públicas moldean el funcionamiento de los mercados de trabajo en los cuatro países, porque muestran la potencialidad pero también los límites de esos instrumentos, por lo que se refiere a la superación de la interacción viciosa entre instituciones y mercados. Una es la necesidad de reducir la heterogeneidad productiva característica de la región, debido a que favorece condiciones de trabajo sumamente dispares, a través de políticas orientadas a promover la convergencia entre sectores y estratos productivos (CEPAL, 2012b). Otra es el déficit de democratización que se refleja en la insuficiencia o mala calidad de la representación del mundo del trabajo, lo que deja sin voz a la gran mayoría de los trabajadores (incluso en países como Argentina y Brasil, donde los sindicatos se han revitalizado). Finalmente, están los problemas de rediseño e implementación de las instituciones laborales, cuyo papel principal es dar poder a los más débiles estructuralmente en el mercado de trabajo sin afectar la eficiencia económica, lo que, de acuerdo con la evidencia disponible en estos cuatro casos, no ha podido lograrse satisfactoriamente en el nuevo contexto económico y político de la región (Bensusán, 2006; Weller, 2009).

Antes de analizar la manera en que han venido operando los SRL, cabe señalar que un supuesto del que se parte en este capítulo es que cuando cambian los modelos de desarrollo o

las condiciones macroeconómicas también se modifican las políticas laborales y, con ello, el funcionamiento de los SRL, aunque sus rasgos constitutivos y originales tiendan a permanecer o a experimentar cambios menores, sea a favor o en contra de la protección de los trabajadores (Bensusán y Moreno-Brid, 2011). Mientras los SRL, fuertemente institucionalizados durante la primera mitad del siglo xx en los cuatro países considerados, y con mayores márgenes de intervención en Argentina, Brasil y México al compartir rasgos corporativos estatistas, fueron menos permeables a los cambios en las orientaciones ideológicas de los gobiernos y muestran una notable continuidad y persistencia (salvo en Chile), las políticas laborales se modificaron sensiblemente bajo su influencia. Incluso sin drásticas rupturas institucionales como la que ocurrió en Chile durante el régimen de Pinochet (al adoptarse el Plan Nacional de 1979), la operación de los SRL se alteró sustancialmente al cambiar las políticas laborales y su articulación con las nuevas políticas macroeconómicas y sociales adoptadas en la fase neoliberal o, más tarde, en la que se ha caracterizado como una etapa *neodesarrollista* (o al menos una en donde perdió consenso el modelo neoliberal) con recuperación de la capacidad de coordinación del Estado (Bensusán y Moreno-Brid, 2012).

Se entienden aquí las *políticas laborales en un sentido estricto* como aquellas que se refieren a “las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de los trabajadores y de sus organizaciones” (Samaniego, 2002; Ermida, 2009: 57). De esta forma incluyo los arreglos sociopolíticos entre los actores del mundo del trabajo que inciden en los SRL y las condiciones de trabajo, como los espacios de interlocución o coordinación entre estos actores y el poder reconocido a los sindicatos. En un sentido amplio, las políticas laborales incluyen las políticas pasivas (seguros de desempleo) y activas del mercado de trabajo (intermediación y capacitación) que también inciden sobre el volumen y la calidad de los empleos.

2. EL VIRAJE EN LAS POLÍTICAS LABORALES Y LOS ALINEAMIENTOS POLÍTICOS

Algunos estudios encuentran pocas diferencias entre las políticas sociales de los gobiernos de derecha e izquierda, en cuanto estos últimos tendieron a recuperar y extender los programas de transferencias condicionadas diseñados en la fase neoliberal y, aunque adoptaron un enfoque de derechos universales (sociales, económicos y culturales), no llegaron a implementarlos más que excepcionalmente (Reygadas y Filgueira, 2010). Coincidiendo en parte con esta perspectiva puede sostenerse, sin embargo, que es justamente en las políticas laborales –más que en las políticas sociales– donde podrían encontrarse mayores diferencias derivadas de los realineamientos políticos en la década del 2000.

Mientras que en la fase neoliberal se experimentó una evidente subordinación de la política laboral a la política económica y al control de las variables macroeconómicas, en la fase *neodesarrollista*, impulsada por gobiernos de centro-izquierda, se registró una mayor coordinación entre estas políticas en torno a la generación de empleo formal y protegido y se volvió a reconocer la importancia de la intervención estatal, la protección institucionalizada de los grupos más vulnerables y el fortalecimiento de los sindicatos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en los ingresos. Igualmente, las políticas laborales se habrían articulado en esta etapa con las políticas sociales, en algunos programas con incipientes alcances universales, para incidir en la corrección de las desigualdades y “fortalecer la posición de los trabajadores tanto en el plano individual como en el colectivo” (Ermida, 2009: 38). La excepción de esta tendencia en los gobiernos de centro-izquierda se dio en Chile, ya que a pesar de que en la década del 2000 llegaron al poder candidatos provenientes de estas filas no se logró impulsar una reforma laboral de envergadura que restaurara derechos laborales básicos como

la negociación colectiva sectorial o que eliminara las restricciones al derecho de huelga, ni se impulsaron políticas significativas de formalización y protección del empleo (Palma, 2011; Huber *et al.*, 2010).

Otra diferencia que queremos destacar en este capítulo es que mientras en la fase neoliberal la política laboral perdió protagonismo y fue sustituida por políticas sociales focalizadas hacia los más afectados por dicho modelo económico, bajo las estrategias *neodesarrollistas* adoptadas por los gobiernos de centro-izquierda en Argentina y Brasil (al igual que en Uruguay) la política laboral recuperó su papel central en la inclusión vía el empleo de calidad, al procurar evitar las desigualdades que se generan en el mercado de trabajo a través de mecanismos de coordinación (como las políticas activas de salarios mínimos, la negociación colectiva centralizada o sectorial o políticas de formalización del empleo a través de la fiscalización y las mejoras regulatorias), mientras que la política social se volvió un complemento, no un sustituto, de la política laboral.

Como muestra Bizberg (capítulo 1) los cuatro países seleccionados atravesaron por una doble transición –económica y política– en la década de los años ochenta y noventa, pero las secuencias variaron con implicaciones en el alcance de los derechos laborales, sea por reformas institucionales o por cambios en las políticas. En la fase neoliberal prácticamente en todos los países se amplió la flexibilidad laboral (Chile es el caso extremo pues reemplazó por completo el viejo SRL en 1979), los sindicatos se debilitaron y los empleos se deterioraron (Bensusán, 2006 y Cook, 2007).⁹ A partir de la

⁹ Bajo el modelo neoliberal se realizaron ajustes en las políticas laborales y los regímenes de empleo de mayor (Argentina) o menor radicalidad (Brasil), por la vía de las reformas legales (Argentina, Brasil, Chile) o principalmente de los hechos (México), aunque este país hizo tardíamente su reforma laboral en 2012 con un sentido flexibilizador. Estos ajustes se propusieron atacar la informalidad o el bajo crecimiento del empleo a través

década del 2000 las trayectorias comienzan a diversificarse. Argentina, Brasil y Chile¹⁰ realizaron un “giro a la izquierda” (o centro-izquierda), procurando contrarrestar algunos de los efectos sociales más negativos de las reformas neoliberales.¹¹ Argentina y Brasil transitaron por una vía posneoliberal o al menos de acotamiento de los postulados del “consenso de Washington”, disminuyendo las expectativas sobre las ventajas de la flexibilización laboral debido a los altos costos sociales que habían generado. Chile (clasificado junto con esos países en los estudios comparados como izquierda institucional) fue más conservador en su política laboral, incluso durante los gobiernos de Lagos y Bachelet (Huber *et al.*, 2010) y compartió rasgos comunes con el caso de México, como el mayor peso de los intereses de los empleadores en la definición de la política laboral y la creciente debilidad del movimiento sindical; pero, a diferencia de México, desde fines de los años noventa fortaleció en cierta forma la capacidad estatal en este ámbito, aunque desde un perfil re-

de flexibilizar las contrataciones y despidos. En el terreno de los derechos colectivos –salvo en Chile– los otros tres fueron más conservadores que en el régimen de empleo (Cook, 2007; Fraile, 2009; Bensusán, 2013).

¹⁰ Mientras en Argentina y Brasil hasta la actualidad se sucedieron en el cargo presidencial candidatos provenientes de partidos o coaliciones ubicadas a la izquierda del escenario político, al terminar el gobierno de Bachelet (2010) triunfó un candidato proveniente de la derecha, Sebastián Piñera. Sin embargo, correspondió a su antecesora –precandidata a la presidencia en la elección de 2013– tomar las medidas para enfrentar los efectos de la crisis global. En México, desde el año 2000 y hasta 2012, gobernó un mismo partido político –el PAN–, ubicado a la derecha del espectro político. A partir de diciembre de 2012 volvió a ocupar la presidencia el viejo partido hegemónico –el PRI– cuyas políticas económicas y laborales coincidieron con las del PAN, por lo que puede decirse que han permanecido sin cambios desde que las adoptó el PRI por primera vez en la década de los años ochenta.

¹¹ En relación con la clasificación de los gobiernos de izquierda véase Petkoff, 2005.

gulatorio muy bajo (Bizberg, capítulo VI de este libro; Huber *et al.*, 2010).

Otro factor que incidió en la oportunidad para avanzar hacia políticas laborales más incluyentes, que no puede aislarse fácilmente de otros como la capacidad de presión de los sindicatos y otros movimientos sociales en Brasil y Argentina para influir en el curso que siguió el modo de desarrollo, fue la forma en que cada país se insertó en la economía mundial, lo que repercutió en la magnitud de los efectos de la crisis del 2008-2009, en el ritmo de la actividad económica y en el empleo y también en su recuperación posterior. Por ejemplo, las estrategias de Brasil, con un menor grado de apertura comercial, y las de Argentina después de 2001, se dirigieron a expandir el mercado interno a través de políticas salariales activas, a la vez que diversificaron las relaciones de intercambio internacional y se orientaron a la exportación hacia los mercados asiáticos, beneficiándose de un mayor dinamismo y una menor afectación en la crisis.¹² Esta orientación es diferente a la seguida por México, ya que aquí el mercado interno tendió a reducirse desde la década de los años ochenta y las relaciones comerciales se concentraron en su vecino del norte, por lo que experimentó una menor tasa de crecimiento que los otros tres países durante gran parte de la década y la peor caída del PIB en la crisis de 2008-2009, seguido por Chile (Bensusán y Moreno-Brid,

¹² El peso de las importaciones y exportaciones en el PIB de Chile y México muestra que estos dos países tienen economías más abiertas (68.55% la primera y 57.1% la segunda) que Argentina y Brasil (37.4 y 22.6%, respectivamente). Uruguay, al igual que los primeros, y probablemente por el menor tamaño de su economía, también depende de las relaciones con los mercados externos (52%). Lo que distingue a Chile de México es la diversificación del destino de sus exportaciones. Mientras México concentra el 80.3% de las mismas a Estados Unidos, Chile las distribuye además entre Europa (24.6%), el resto de los países latinoamericanos (19.2%), China (14.3%) y Japón (10.5%) (Banco Mundial, 2011).

2012; Bizberg, capítulo 1).¹³ El deterioro experimentado en este último país en la calidad del empleo a partir de la crisis asiática de fines de la década de los años noventa y la expansión de la precariedad laboral desde entonces muestran un proceso convergente con el experimentado en México, en ambos casos bajo políticas laborales que siguen orientándose por los postulados del “consenso de Washington” y se supeditan a los objetivos de las políticas macroeconómicas. Así, en Chile lo que se tiene es un modelo orientado principalmente a la intermediación financiera y a la extracción de recursos naturales, con escaso margen para generar empleos de calidad (Narbona *et al.*, 2011).

En suma, diversos estudios sugieren que Argentina y Brasil intentaron superar la desvinculación existente entre las políticas laborales y sociales en la fase neoliberal, cuando se subordinaban a los objetivos de estabilidad macroeconómica, por lo que al cambiar los alineamientos políticos hacia la izquierda (o centro-izquierda) e incluso antes de que se consiguieran tasas más altas de crecimiento económico la política laboral en un sentido amplio ganó nuevamente protagonismo en la agenda pública. Éste es un cambio que se mantuvo después de la crisis de 2008-2009 y que marca la

¹³ Sólo México (−6.5%), Chile (−1.8%) y Brasil (−0.3%) tuvieron tasas negativas de crecimiento del PIB en 2009. Chile (4.7% en 2007 y 3.7% en 2008) y México (3.4% en 2007 y 1.2% en 2008) habían tenido tasas más bajas de crecimiento que los otros tres en los dos años previos a la crisis. Argentina pasó de tasas de crecimiento del PIB de 8.7% (2007) y 6.8% (2008) a tan sólo 0.9% en 2009. Brasil pasó de 5.7% (2007) y 5.2% (2008) a −0.3% en 2009. Uruguay había crecido un 7.6% (2007) y un 7.2% (2008) y cayó a un 2.4% en 2009. Los cinco países tuvieron una rápida recuperación en 2010 (Argentina creció un 9.2%, Brasil un 7.5%, Chile un 6.1%, México un 5.6% y Uruguay un 8.9%). En 2011 el crecimiento fue menor pero siguió siendo alto en Argentina (8.9%), Chile (6%) y Uruguay (5.7%). México creció un 3.9% mientras Brasil tuvo el crecimiento menor de los cinco países al alcanzar el 2.7% del PIB. Los datos para el año 2007 provienen de Moreno-Brid y Puchet, 2010; los restantes de CEPAL, 2012.

diferencia entre la política laboral de Argentina y Brasil respecto de la que se sigue en Chile y México, aun cuando no se haya traducido todavía en todos los casos en diferencias sustanciales en sus resultados y esté experimentando serias dificultades para sostenerse en Argentina.¹⁴ Justamente, las dificultades que experimenta la política laboral progresista adoptada en este país a partir de 2003 tienen que ver con los límites de la estrategia *neodesarrollista*, al haberse rezagado el cambio estructural hacia un modelo productivo capaz de generar empleos de calidad y corregir la segmentación característica de los mercados de trabajo latinoamericanos.

Para examinar con mayor detalle las convergencias y divergencias en los SRL y PL de los cuatro países, que se resumen en el cuadro 1 incluido en el anexo, tomamos en cuenta cómo operan en distintos contextos. Seguimos al respecto a Deakin (2011: 63-66) quien, como vimos, identifica cinco funciones regulatorias para los SRL que pueden ser favorecidas u obstruidas por las políticas laborales que adoptan los gobiernos en el marco de los diferentes modos de desarrollo.

3. LAS FUNCIONES DEL SRL Y LAS PL: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

Mientras Argentina y Brasil aumentaron en la fase *neodesarrollista* la capacidad de coordinación económica y la fiscalización estatal, fortalecieron también a los sindicatos y la acción colectiva. Chile y México, por otro lado, siguieron apostando a la flexibilidad laboral, debilitando a los sindicatos y tolerando la precarización del empleo para mantener bajas las tasas de desempleo. Los tres países del Cono Sur tu-

¹⁴ Véanse al respecto Bensusán, 2006; Cook, 2007; Anner, 2008; Weller, 2009, y Bensusán y Moreno-Brid, 2012, donde se ofrecen evidencias para los cuatro países seleccionados en este artículo. Véanse también Novick y Tomada, 2009; Berg, 2011.

vieron políticas activas en materia de salarios mínimos, pero sólo en Argentina y Brasil el impulso a la demanda agregada fue un objetivo central de estas políticas, más allá del propósito social, mientras que en Chile fue más bien un instrumento de la lucha contra la pobreza. En México el principal objetivo de la política salarial fue, primero, el control de la inflación y, más tarde, la preservación de una estrategia exportadora centrada en los bajos salarios, en competencia con los países asiáticos.

Los cuatro países expandieron la cobertura de riesgos hacia sectores desprotegidos, introduciendo en diferente grado políticas con tintes universalistas, y adoptaron mejoras regulatorias de diverso alcance, así como estrategias que buscaron formalizar los empleos y proteger a grupos vulnerables, como los subcontratados, los domésticos y los trabajadores del campo. México fue el último país en avanzar en esa dirección con la reforma laboral de 2012, de naturaleza mixta en cuanto flexibilizó la contratación y el despido pero también reguló de manera restrictiva otros aspectos de las libertades patronales en materia de contratación y subcontratación, cuyos resultados no pueden ser todavía evaluados. La diferencia es que los gobiernos de Argentina y Brasil abandonaron la idea de que la flexibilidad en las contrataciones y el menor costo de los despidos pudiera llevar a generar y formalizar los empleos y a reducir la desigualdad en las condiciones de trabajo, y colocaron esta última meta en el centro de sus políticas macroeconómicas y laborales, con políticas de formalización de los empleos a través de la fiscalización y simplificaciones administrativas relativamente exitosas: en México y Chile, en cambio, se siguió apostando por la flexibilidad. Las diferencias y semejanzas quedarán más claras al atender las distintas funciones de los SRL y PL y ver cómo interactúan entre sí las diferentes dimensiones de dichos sistemas.

El déficit de coordinación económica y sus consecuencias

La función de coordinación económica que compete a las instituciones laborales integra tanto la dimensión individual como colectiva del SRL y busca disminuir los costos de transacción y los problemas de acción colectiva derivados de la asimetría de información, dando ciertas garantías a trabajadores y empleadores al fijar sus derechos y obligaciones. Por ejemplo, las regulaciones en materia de contratación y despido que promueven la estabilidad laboral al imponer restricciones al despido arbitrario o la fijación de salarios mínimos y otras condiciones de trabajo irrenunciables, que tienden a incrementarse y hacerse efectivas con la presencia de sindicatos, obligarían a los empleadores a internalizar estos costos. Se esperaría que las instituciones laborales actúen en consecuencia como un incentivo para que éstos inviertan en la capacitación, la innovación tecnológica y la reorganización del trabajo como forma de acrecentar la productividad y soportar mejor el incremento de costos salariales y no salariales, es decir, al generar empleos de mayor valor agregado y mejor calidad (Deakin, 2010).

Bajo el modelo estadocéntrico, principalmente en los países de desarrollo más temprano, como Argentina, Brasil, México y Chile, se adoptaron políticas macroeconómicas, laborales e industriales relativamente coherentes con la intención de generar crecimiento económico con justicia social a través del empleo protegido por la intervención estatal, el impulso al mercado interno y la formación de sindicatos, que beneficiaron al menos a los contingentes de trabajadores incluidos en sectores como la industria manufacturera o el empleo público. En cambio, bajo el modelo mercadocéntrico la legitimidad de estas reglas, de la intervención estatal y de la acción colectiva disminuyó en los mismos países, y las oportunidades y los incentivos para eludir las restricciones fueron mayores en todos los estratos productivos, incluyendo

las grandes empresas, donde se expandió el empleo no registrado en la seguridad social. Las políticas de flexibilidad laboral, extremas y sostenidas en el caso de Chile, se acompañaron de un aumento en la volatilidad de los empleos y altas tasas de rotación laboral¹⁵ –provocados por la flexibilidad de las normas en materia de empleo–,¹⁶ lo que desincentivó el camino de la innovación y la productividad como forma de reducir los costos laborales. La posibilidad de bajar los salarios reales y obtener ganancias a pesar de la caída de la productividad, como sucedió en México, fueron factores que llevaron a las empresas a optar por otro tipo de estrategias, incluso en sectores dinámicos de la industria manufacturera (Palma, 2011). Por ejemplo, la externalización de los empleos hacia empresas de menor tamaño y, por ende, menos visibles, como forma de reducir costos y eludir las obligaciones laborales –y no sólo como respuesta a la necesidad de especialización– sigue siendo un recurso muy extendido en contextos de extrema debilidad sindical y escasa o limitada cobertura de la negociación colectiva, tanto en Chile como en México (Huber, 2002; Tokman, 2004; CEPAL, 2010b).

En ese contexto, los SRL no sirvieron para impulsar la innovación técnica; por el contrario, los esfuerzos para capacitar a los trabajadores y elevar la productividad siguieron

¹⁵ De acuerdo con Cowan (2007) las tasas de rotación laboral en países como Chile, México y Brasil oscilaban a mediados de la década del 2000 entre el 60 y el 80% anual, lo que constituye de por sí un fuerte desincentivo para la inversión en capacitación.

¹⁶ Una comparación de los niveles de rigidez de los regímenes de empleo en la región se encuentra en Tokman, 2009 y Bensusán, 2006. Aunque la protección ante los despidos individuales y colectivos en los países donde predomina el modelo estatista de regulación MERL tiende a ser más alta que en los países desarrollados, lo cierto es que la protección se acompaña de un menor gasto social en los países de la región, tanto en políticas activas como pasivas del mercado de trabajo, por lo que la legislación es el más importante (si no el único) mecanismo de cohesión social (Tokman, 2007).

concentrándose principalmente en las grandes empresas, lo que acentuó la heterogeneidad estructural característica de la región (CEPAL, 2010a). Paralelamente, otros mecanismos de coordinación –extralegales o informales– llenaron ese vacío regulatorio y en las políticas públicas, favoreciendo, con mayor vigor en México y Chile, la persistencia de prácticas que atentan contra la calidad de los empleos, como la no inscripción de los trabajadores en la seguridad social y su exclusión de otros beneficios legales como sindicalización, salarios remuneradores, protección frente a los riesgos de trabajo y prestaciones complementarias como el aguinaldo o las vacaciones (Tokman, 2004; Weller, 2009).

Al restablecerse la coordinación estatal en los mercados de trabajo en Argentina y Brasil y al revitalizarse la política de salarios, la acción sindical y la fiscalización en la década de los años 2000 (sobre todo después de 2004) los indicadores de calidad del empleo (con excepción de la estabilidad laboral)¹⁷ mostraron una leve mejoría e incluso se registraron avances en la corrección de la desigualdad a nivel de los ingresos (entre categorías de trabajadores). En este sentido, la articulación de políticas macroeconómicas, laborales y sociales junto con actores fortalecidos impulsó un crecimiento más incluyente que el que se tuvo en la década anterior. Los mejores resultados debidos a las políticas laborales de coordinación estatal y al poder de negociación de los sindicatos se registraron en Brasil y Argentina, mientras que en Chile y en México los avances en la distribución del ingreso pueden haberse debido principalmente a los programas de transferencias condicionadas y, en el primer país, a la políti-

¹⁷ Entre las variables de calidad de empleo estudiadas por Weller y Roethlisberger (2011) se encuentran las siguientes: ingresos laborales en relación con la línea de pobreza, beneficios no salariales, estabilidad laboral, acceso a protección social, jornada laboral, organización colectiva y capacitación. Véase en ese estudio la evolución de dichas variables en diversos países de la región entre 1996 y 2007.

ca de salarios mínimos, aspecto sobre el que volveremos más adelante (Lustig, 2012; Weller y Roethlisberger, 2011; ort, 2012a).¹⁸ El caso de Chile es paradigmático, porque refleja que después de una mejora en la distribución del ingreso, comparándola con la que existía al terminar el régimen de Pinochet (al pasar el índice de Gini de 0.58 en 1987 a alrededor del 0.50 a mediados de los años noventa), bajo el primer gobierno de la Concertación éste vuelve a empeorar para ubicarse en 2007-2008 en los mismos niveles que tenía antes del giro a la izquierda en los años setenta (índice de Gini de 0.52 en 1967 y en 2007, mientras que bajo el gobierno de Allende había caído al 0.46) (Palma, 2011: 40).¹⁹ Una situación semejante de deterioro se observa en la calidad del empleo, al agravarse la precariedad laboral, como se muestra en el siguiente subapartado.

Sin embargo, aun en Argentina y en Brasil, donde se lograron mejores desempeños a través de los esfuerzos por re-

¹⁸ Contrasta la evolución de los indicadores laborales bajo el modelo mercadocéntrico en los años noventa y su tendencia a la recuperación en la década de los años 2000, cuando se fortaleció la protección de los derechos laborales y la intervención del Estado en Argentina, Brasil y Uruguay, entre otros (CEPAL, 2010b: 162). De acuerdo con este organismo, aunque es difícil evaluar los factores que la determinan, los cambios en el mercado de trabajo explicarían una buena parte de la reducción de la desigualdad de los ingresos de los hogares en la región, aunque también influyeron el mayor acceso a la educación y las transferencias no contributivas (CEPAL, 2012a: 238 y 239).

¹⁹ Entre 2002 y 2010 Argentina fue uno de los países que registraron mayor mejoría en el índice de Gini, al reducirse en 0.2% anualmente. En 2011 Argentina registró una disminución más moderada, al igual que Brasil. Este país tenía en 2002 la peor distribución del ingreso entre 18 países de la región, al llegar al 0.59 en 1999, pero se redujo al 0.54 en 2011. Véase CEPAL, 2012a: 21 y para Brasil Berg, 2011: 133. Esta autora explica la evolución en Brasil por el aumento del salario mínimo al doble, en términos reales, en la década del 2000, debido al programa Bolsa Familia y a la extensión de los beneficiarios del sistema de pensiones en el sector rural, entre otros programas (*ibid.*).

vitalizar la coordinación económica y fortalecer los sindicatos en los SRL, persisten claroscuros debido a los déficits de innovación, a la falta de capacitación de los trabajadores y a la violación de sus derechos, especialmente en las empresas de menor tamaño, lo que revela el carácter disfuncional de al menos una parte de las reglas del juego y de las formas de intervención estatal, si lo que se busca es una interacción virtuosa en torno a objetivos de eficiencia económica y justicia social.²⁰ La asimetría en el poder de negociación de los trabajadores frente a los empleadores, acentuada en la fase neoliberal, también persistió, por lo que su participación en los espacios de coordinación apenas se tradujo en mejoras en la distribución funcional del ingreso, lo que refleja la necesidad de fortalecer los sindicatos pero también de promover cambios en la estrategia de crecimiento para impulsar una mayor convergencia productiva y hacer que el aumento de la demanda de trabajo calificado supere la oferta, incrementando el poder de negociación en el mercado (CEPAL, 2010a). Esta cuestión es más grave en Argentina que en Brasil, ya que a partir de 2007 los espacios de coordinación y negociación –como las comisiones paritarias de los convenios colectivos– dejaron de operar adecuadamente y se puso freno a las mejoras alcanzadas en los cinco años previos de inflación moderada y crecimiento económico, particularmente a nivel de la calidad de los empleos y los salarios, donde se venía experimentando una recuperación parcial, y en la participación del trabajo asalariado en el ingreso (Feliz y Paz, 2013). La mayor

²⁰ Los regímenes de capacitación en varios países de la región se transformaron para incluir a nuevos beneficiarios (desempleados, grupos vulnerables, ocupados en actividades de baja productividad), pero siguen concentrándose en las grandes empresas, que tienden a capacitar al personal de más alto rango o administrativo, por lo que su efecto sobre la equidad es muy reducido, además de que estos esfuerzos aún siguen desvinculados de una estrategia de largo plazo centrada en la convergencia productiva (Weller, 2009a y CEPAL, 2010b: 176).

recuperación en este último indicador –desde su nivel más bajo durante la dictadura– se había dado en Chile y especialmente en Argentina, al pasar en este último caso de un 0.34% del producto en 2002 a un 0.45% en 2011 para ubicarse casi al mismo nivel que Chile. En México la asimetría entre trabajo y capital también se agravó debido a los déficits en la fiscalización, la política salarial restrictiva, la creciente debilidad de los sindicatos y al hecho de que los recursos destinados a las políticas activas de mercado de trabajo fueron muy limitados, por lo que la participación de los asalariados en el ingreso sigue ubicándose en el peor lugar de los cuatro países.²¹

La reversión de algunos de los logros alcanzados en Argen-

²¹ Una mirada comparada en la región permite ubicar los limitados logros en este indicador. De los diez países para los que la CEPAL muestra datos comparables sobre la participación asalariada en el ingreso entre 1990-2009 sólo hubo mejoría en tres: Chile, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana). Sin embargo, en Chile partió de su nivel más bajo, al fin del régimen de Pinochet, y en 2009 alcanzó un 44.5%, 6% más que en 1990. Aunque en Brasil se registra un descenso respecto de 1990 (cuando alcanzó un 53.4%) entre 2002 y 2009 se observa un incremento de más de dos puntos porcentuales para ubicarse en 48.3%, la más alta de los cuatro países. En cambio, en ese mismo periodo se observa una caída en México, al pasar de un 35.6% en 2002 a un 31.4% en 2009, lo que refleja la pérdida de poder de los sindicatos. Sólo en Bolivia y Perú los salarios tienen una menor participación que en México (CEPAL, 2012a: cuadro v.6). Otra fuente muestra la tendencia para el caso de Argentina: para 1954 (al caer el gobierno de Perón) la participación asalariada en el ingreso equivalía al 50%, con caídas y recuperaciones posteriores que la ubicaban en 42.5% a inicios de los años setenta, llegando a caer a menos del 30% en 1977. Con fuertes oscilaciones posteriores, se ubicó en 28.6% en 1989. Bajo la convertibilidad se recuperó y alcanzó nuevamente el 45.6% al comenzar la década, para iniciar a mediados de la misma una nueva pérdida que la ubicó en 37.4% en 1995 y otra en 2002, al llegar al 25.4%, su mínimo histórico. Aunque las altas tasas de crecimiento a partir de entonces y hasta 2006 posibilitaron una nueva recuperación ésta no alcanzó a restaurar lo perdido en un solo año (12 puntos en 2002), volviéndose a ubicar en el orden del 40%, con lo que según Lindenboim *et al.*, de quienes se toma este análisis, se habría regresado a una distribución semejante a la de la etapa neoliberal (2011: 4).

tina a través de la política laboral bajo el modelo *neodesarrollista* (que el gobierno denomina “capitalismo serio”) pone de manifiesto los límites de este modelo, al no haber podido adoptar cambios estructurales en la economía destinados a corregir la heterogeneidad productiva, a reactivar la reindustrialización y a superar la inequidad tributaria, y al hacer descansar la recaudación impositiva principalmente en las ganancias de los trabajadores (Feliz y Paz, 2013). Como planteó la CEPAL en la década de los años noventa, la “competitividad auténtica” es la que se basa “en mayores capacidades humanas con una mejor inserción productiva del conjunto de la sociedad (y no en bajos salarios y la sobreexplotación de los recursos naturales)” (CEPAL, 2010a: 43) lo que exigiría que, conjuntamente con el cambio estructural hacia la convergencia productiva, se impulsaran cambios en el diseño y el funcionamiento de las instituciones y, más en general, de los sistemas de relaciones laborales, para potenciar su papel en la coordinación económica. Estos cambios tendrían que ser de mayor envergadura en Chile y México, lo que supone desarrollar las capacidades estatales y los actores colectivos con poder real de negociación frente al capital y los espacios de diálogo social, todo lo cual confirma el carácter sistémico de las instituciones del mercado de trabajo. A continuación se muestran los tímidos intentos por regular las prácticas de subcontratación y propiciar mejores condiciones de trabajo en las cadenas productivas.

La regulación de la subcontratación y la negociación colectiva sectorial

La necesidad de hacer más “denso el tejido productivo” debería colocar a las pequeñas y medianas empresas en el centro de la estrategia de desarrollo, pues son ellas las que han crea-

do un mayor porcentaje de empleos (por ejemplo, crean el 75% de los empleos en México), propiciando a través de diversos mecanismos institucionales y de políticas públicas su integración en cadenas productivas exportadoras que a su vez generan mercados internos con potenciales “efectos multiplicadores sobre el empleo y el ingreso” (Godínez, 2011: 114). Sin embargo, los vínculos que hoy existen entre las grandes y las pequeñas empresas tienden más bien a aprovecharse como un recurso para abatir costos laborales a través de relaciones de subcontratación, en lugar de promover la convergencia productiva y la igualación de condiciones de trabajo. Los vacíos institucionales y el escaso desarrollo de la negociación colectiva sectorial son factores que explican también la heterogeneidad que se observa en dichas condiciones.

El vacío institucional en temas como el de la subcontratación laboral y las relaciones triangulares dio lugar a otros mecanismos extralegales o informales que favorecieron el uso de estas prácticas como un recurso para debilitar el vínculo entre trabajadores y beneficiarios de los servicios y flexibilizar la contratación y el uso de la fuerza de trabajo, descuidando la innovación y la reorganización interna del trabajo.

Por el contrario, el fomento de relaciones de subcontratación entre las empresas pequeñas y medianas y las grandes, respaldadas por una política industrial activa orientada a la convergencia productiva, con protección a los trabajadores a través de negociaciones colectivas sectoriales y una fiscalización efectiva del cumplimiento de las obligaciones laborales a lo largo de las cadenas, podría ayudar a reducir las brechas en los salarios y demás condiciones de trabajo. En este sentido, no se trataría de reducir las responsabilidades de las pymes –poco viables en la región debido a los fuertes cuestionamientos y magros resultados de los regímenes especiales que reducen sus obligaciones frente a los trabajadores– sino de generar los incentivos para contribuir a la elevación de su

productividad, evitando la degradación de la calidad de los empleos como estrategia competitiva. En este aspecto, es clara la necesidad de promover una adecuada interacción entre los nuevos diseños institucionales y las políticas públicas (laboral e industrial) con la participación de los actores sociales, lo que supone gobiernos afines a este tipo de intervenciones y actores con poderes menos asimétricos.

Atendiendo a las consecuencias derivadas de la expansión de las relaciones atípicas y triangulares los cuatro países introdujeron reformas legales o adoptaron nuevos criterios jurisprudenciales para hacer más efectiva la protección a los trabajadores en las cadenas productivas, con un fuerte impulso en los últimos años proveniente de la presión de diversas organizaciones sindicales.²² En este sentido, sin llegar a prohibir el uso de la intermediación y la subcontratación laboral (como se hizo en Ecuador a nivel constitucional), se plantearon dos tipos de objetivos. Por una parte, se impusieron nuevos requisitos para el uso de empresas suministradoras de trabajo temporal que tienden a reducir su utilización y propiciar contrataciones directas; se sancionan las simulaciones y se deslinda quién es el empleador y quién tiene la capacidad de impartir órdenes al trabajador, a la par que se extiende sin condiciones la responsabilidad solidaria entre empresas usuarias (principales, beneficiarias o contratantes) y contratistas. De esta manera,

²² En el XVI Congreso de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) se incluyó en su documento de base el objetivo de la sindicalización de los trabajadores tercerizados bajo formas de fraude/disimulo de la relación laboral, subcontratación con un solo beneficiario, cooperativas con falsos socios y profesionales con un solo beneficiario. Igualmente se planteó como eje de sus estrategias la incorporación del criterio de “red sindical”, lo que permitiría su vinculación con los trabajadores que forman el núcleo central de la empresa de la que dependen (CSI-ORIT, <http://www.cioslorit.org>).

se busca proteger mejor a los trabajadores y disminuir los incentivos para utilizar estas prácticas como estrategia de reducción de costos laborales frente a las presiones competitivas, lo que no impide que funcione como instrumento de especialización o de reducción de otro tipo de costos. Es de hacer notar el hecho de que los nuevos requisitos obligarán indirectamente a las empresas principales a fiscalizar con mucho mayor cuidado a las empresas contratistas en lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones laborales, tarea que compartirán con las autoridades laborales, todo lo cual tendría que traducirse en un mejor nivel de fiscalización de las normas laborales. Sin embargo, para que ello ocurra tendrían que mejorar las oportunidades para que los trabajadores subcontratados accedan a la sindicalización y a la negociación colectiva, factor decisivo en la efectividad de los demás derechos laborales, lo que incentivaría los cambios en las estrategias sindicales.

Chile y México ofrecen ejemplos de cómo las restricciones en el régimen sindical y de negociación colectiva descentralizada afectan la posibilidad de lograr mejores condiciones de trabajo en las cadenas productivas a pesar de las mejoras regulatorias. En el marco de una nueva ola de reformas con un marcado sentido protector de los asalariados, en Chile se adoptaron en 2007 algunos cambios en el sentido expuesto, ofreciendo soluciones a problemas que son comunes en los países de la región y cuyas modalidades podrían ser tomadas en cuenta en eventuales modificaciones en otros países, aunque al menos en Chile su aplicación ha generado una fuerte resistencia de los empleadores. En ese país, donde la subcontratación está sumamente extendida y abarca el 60% de los nuevos empleos que se han venido creando desde 2009, la Ley n° 20123 reafirmó que la empresa beneficiaria es subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y de previsión social de los trabajadores subcontratados, incluidas las indemnizaciones, y se establece una obligación solidaria

en caso de que no ejerza sus funciones de control. Se reconoce también la figura de suministro de personal, se establece la obligatoriedad del registro, se constituye una garantía salarial como prueba de solvencia y su uso se permite solamente de forma excepcional y transitoria. Además se igualan las condiciones de trabajo en materia de seguridad e higiene de trabajadores propios o externos (Martínez, 2008: 18-19).

A pesar de que en la reforma de 2012 en México se adoptaron nuevos requisitos en materia de subcontratación que buscarían desalentar el uso de este tipo de prácticas, como es el caso de la exigencia de que se origine en la necesidad de especialización, la restricción para subcontratar la totalidad de los empleos o la prohibición de su utilización con el propósito de abatir las condiciones de trabajo, el contexto de marcado debilitamiento y mala calidad de la representación sindical, así como la ausencia de una inspección del trabajo eficaz, dificultarán el cumplimiento del propósito de estas reglas (Bensusán y Middlebrook, 2013).

Distribución de riesgos e informalidad

La distribución de riesgos es otra de las funciones del SRL, entendido en un sentido amplio (al incluir en ellos los esquemas de seguridad social), que independientemente de los modos de desarrollo seguidos en los cuatro países conduce a la desprotección y la segmentación de los mercados de trabajo, aunque hay diferencias y avances de distinta dimensión. La expansión de la informalidad bajo el modelo mercado-céntrico está en el corazón de las dificultades para incluir a los trabajadores vía el empleo asalariado, como se esperaba.

Los esquemas de seguridad social se basan esencialmente en contribuciones de empleadores y trabajadores, con un menor peso de los que se sostienen a través de recursos fiscales y

dejan a altos porcentajes de trabajadores sin cobertura, lo que explica una parte de la desigualdad característica de esta región (Maurizio y Bertranou, 2011: 23).²³ De los cuatro países considerados en este estudio México ha sido históricamente el que menor cobertura ofreció a los trabajadores, lo que se mantiene actualmente (oit, 2012a).

Uno de los riesgos con mayor impacto en la distribución del ingreso, y que ha aumentado en el contexto de la volatilidad del crecimiento derivada de la globalización, es la pérdida del empleo (Weller, 2012: 46). Debido a ello se ha venido discutiendo si es conveniente mantener la protección de los puestos de trabajo basada en las indemnizaciones por despido injustificado o si sería mejor fortalecer (o en su caso, crear) los mecanismos de protección del trabajador, que actúan como estabilizadores automáticos, como es el caso de los seguros de desempleo que existen en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, en realidad se trata de mecanismos que tienen propósitos complementarios frente a un mismo riesgo: mientras las indemnizaciones buscan desalentar los despidos arbitrarios, el seguro de desempleo busca compensar de manera inmediata la pérdida de ingresos y evitar la fuga hacia la informalidad como estrategia de supervivencia. En cualquier caso, estos seguros no existen en México y, salvo en el caso de los empleos formales ubicados en grandes o medianas empresas de Argentina, Brasil y Chile, la mayor parte de los trabajadores de estos países se encuentra desprotegido frente a dicho riesgo y sólo una porción minoritaria de los desocupados llega a gozar del beneficio. Por ejemplo, en Chile, con la mejor cobertura de los tres, sólo el 20% de los desempleados alcanza a percibir este

²³ Ante la baja capacidad de captación fiscal en la región se ha señalado que para disminuir la desigualdad social son necesarios sistemas tributarios más progresivos, aunados al aumento del gasto social con una orientación encaminada a disminuirla (Weller, 2012: 43).

beneficio (Weller, 2009; Velásquez, 2010). Además de la escasa cobertura (trabajadores formales con una determinada antigüedad), la duración del beneficio es muy corta (a pesar de que en un gran porcentaje se trata de un desempleo estructural) y existe baja tasa de reemplazo.²⁴ Otra deficiencia es que, cuando existen, estos seguros no están adecuadamente articulados a políticas activas de mercado de trabajo que faciliten la obtención de uno nuevo, como la intermediación y la capacitación (Weller, 2009).²⁵

Cabe señalar que donde se tienen seguros de desempleo no se ha abandonado el sistema de indemnizaciones ante los despidos injustificados, aunque sí se han reducido los montos (Vega Ruiz, 2005).²⁶ En el caso de los trabajadores informales Argentina ha buscado recientemente crear mecanismos alternativos de protección ante el desempleo, de base no contributiva, como es el caso del Seguro de Capacitación y Empleo.²⁷

En suma, el problema de la frecuente pérdida de ingresos ante las altas tasas de rotación laboral que se registra en estos países –independientemente de cuál sea su modelo de

²⁴ Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Perú y Ecuador tienen seguros de desempleo. En relación con las características de los seguros de desempleo y con las reformas adoptadas en el contexto de la crisis 2008-2009 véase Velásquez, 2010.

²⁵ Entre las reformas adoptadas para ampliar la cobertura del seguro de desempleo se encuentra la inclusión de grupos vulnerables como los trabajadores del campo (Argentina y Brasil), los trabajadores domésticos (Uruguay y Venezuela) y los que tienen contratos con plazos definidos (Chile) (Beccaria y Maurizio, 2010: 115).

²⁶ Una modalidad diferente de protección frente al despido es el sistema de protección a la estabilidad laboral de Brasil, donde se combina la capitalización previa e individual de un porcentaje del salario con otro porcentaje en concepto de multa en caso de despido injustificado (Cardoso y Lage, 2006).

²⁷ Sobre las características de este programa véase Ministerio del Trabajo, el Empleo y la Seguridad social, Seguro de Capacitación y Empleo, en <http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/>.

desarrollo— no se resuelve ni oportuna ni suficientemente, lo que convierte la informalidad —o, en el caso de México, la migración— en una de las principales estrategias para la subsistencia (Tokman, 2012).²⁸

Por otra parte, la cobertura de los sistemas de seguridad social y su capacidad para proteger a los trabajadores ante los riesgos asociados con la salud y la vejez es sumamente heterogénea y conlleva una acentuada segmentación en los mercados de trabajo, que persiste a pesar de las mayores tasas de crecimiento en la década del 2000. Como se expone en el texto de Bizberg (capítulo v), una de las transformaciones bajo el modelo “mercado centrado” con graves consecuencias en el aumento de la pobreza y la desigualdad, además del aumento de la informalidad, fue la privatización de los sistemas de pensiones en Argentina y México, siguiendo el ejemplo chileno de cuentas privadas de capitalización individual, heredado del régimen de Pinochet.²⁹ Esta tendencia rompió la solidaridad entre la población activa y los que disfrutaban de ese beneficio y, en un contexto de creciente informalidad y volatilidad de los empleos, aumentó la dificultad para cumplir los requisitos necesarios para acceder al mismo, debido a las altas tasas de rotación laboral y las frecuentes transiciones entre el empleo formal e informal. La llegada de un gobierno de centro-izquierda en Chile dio lugar a la reforma del sistema de pensiones más importante en ese país (2008), que amplió la solidaridad entre trabajadores activos y pasivos al establecerse un aporte complementario a la pensión contributiva, independientemente del número de cotizaciones, y profundizó otros cambios impulsados previamente bajo los

²⁸ Las tasas de rotación laboral llegan a alrededor del 60% anual o más en Chile, Brasil y México, por ejemplo. En relación con las tasas de rotación laboral en estos países y sus causas véase Cowan, 2007.

²⁹ Sobre el sistema de pensiones de Chile basado en la capitalización individual y las reformas introducidas para mejorar la equidad véase Mesa-Lago, 2008.

regímenes democráticos para aumentar la equidad. En el caso de Argentina hubo una reforma de índole estructural, ya que el sistema de pensiones volvió a estatizarse en 2009 (Mesa-Lago, 2010).³⁰

A pesar de algunas mejoras regulatorias como las señaladas, la persistencia de altas tasas de informalidad, como se muestra al final de este subapartado, dejó a gran parte de la población trabajadora fuera de toda protección. Por ese motivo, hoy se argumenta que es necesario avanzar hacia la adopción de sistemas de protección social universales, sin dejar de fortalecer las instituciones del mercado de trabajo, por lo que el reto sería alcanzar una adecuada articulación entre sistemas contributivos y no contributivos (Beccaria y Maurizio, 2010; Maurizio y Bertranou, 2011: 23-24).

Los avances en esta dirección son incipientes y muy recientes. Por ejemplo, en el caso de Chile la protección en la vejez a los trabajadores informales se volverá obligatoria en 2016; en el caso de Argentina las asignaciones familiares, que antes se debían a los asalariados, más tarde se extendieron a los trabajadores informales (Mesa-Lago, 2008). En este último ejemplo la política laboral y la social se articularon para ofrecer una protección equivalente a los trabajadores, sean formales o informales, lo que dista de las tendencias experimentadas en Argentina bajo el modelo neoliberal.

Aunque tanto gobiernos de izquierda como de derecha, independientemente de sus formas de inserción en la economía

³⁰ Existe una gran diversidad en los sistemas de seguridad social de la región en cuanto a su cobertura y alcance, como lo muestra Mesa-Lago (2009 y 2010). Este autor analiza los efectos de la crisis mundial 2008-2009 en la seguridad social latinoamericana con base en seis indicadores del sistema de salud y de pensiones (cobertura, suficiencia, equidad y solidaridad, equidad de género, eficiencia administrativa y sustentabilidad financiera) y señala las debilidades y fortalezas entre los países con un mejor desempeño, asociado con mejores condiciones de desarrollo, menor informalidad y menores tasas de pobreza (2010: 55-81).

mundial o del peso de los sindicatos, han recurrido en los últimos años a la adopción o fortalecimiento de programas de atención frente a los diversos riesgos (desempleo, enfermedad y vejez) a través de sistemas no contributivos, principalmente destinados a los trabajadores informales, ésta sigue siendo una opción controvertida. Por ejemplo, se ha señalado que tanto el caso del seguro popular adoptado en México en 2006 para extender la cobertura de salud a los informales como en otros casos semejantes en otros países generan un desincentivo a la formalización de los empleos, así como problemas de monitoreo y fiscalización (Levy, 2008).³¹ Se sugiere como alternativa un esquema generalizado basado en recursos fiscales, lo que llevaría a eliminar las obligaciones de los empleadores en materia de seguridad social; se argumenta que la ventaja es que reduciría el costo laboral para las empresas, lo que supuestamente favorecería la generación de empleo y reduciría en cierta forma la segmentación de los mercados laborales (Weller, 2012: 46). Sin embargo, este supuesto tiene dos tipos de problemas. En primer lugar, como advierten Beccaria y Maurizio (2010: 124), la evidencia de la región muestra que la reducción de costos laborales en la década de los años noventa o antes no condujo en modo alguno a la generación de empleo formal o a la formalización de los existentes. En segundo lugar, debido a la baja capacidad recaudatoria de la mayor parte de los países de la región, en el mejor de los casos se trataría de prestaciones muy básicas. Por ello, una reforma tributaria de gran alcance tendría que anteceder a este tipo de transformaciones orientadas a ampliar la protección social y reducir las brechas de desigualdad de los trabajadores frente a los diferentes ries-

³¹ Un análisis de los efectos en la informalidad de la adopción del seguro popular destinado a ampliar la cobertura en materia de salud para los que no acceden a la seguridad social en México se encuentra en Levy, 2008.

gos (Martner y Aldunate, 2006: 20). No obstante, al menos hasta ahora la correlación de fuerzas sociales y políticas en la región no resultó propicia para emprender reformas de tal envergadura, aunque hay diferencias importantes entre los cuatro países por lo que se refiere a la captación fiscal y la proporción del gasto social en el gasto público; Brasil es el caso en el que es más alta la primera (Bizberg, capítulo 1).

A continuación se muestran las diferencias entre las políticas laborales en cuanto a la importancia otorgada a reducir la informalidad, así como a las estrategias a través de las cuales se espera lograrlo.

La informalidad y el fortalecimiento de la fiscalización estatal

La alta tasa de empleo informal en la región es un factor de exclusión, al dejar a los trabajadores fuera de la seguridad social. Sin embargo, la heterogeneidad de categorías en el empleo informal (dentro o fuera del sector formal o en los hogares) obliga a tener políticas diferenciadas, sea para reducirlo o para mejorar sus condiciones de trabajo.³² Una de las formas de limitar la informalidad y reducir la desigualdad entre los trabajadores, apropiada para el caso de los asalariados encubiertos

³² De acuerdo con las directrices adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre-diciembre de 2003), el empleo informal comprende los siguientes tipos de empleos: trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal; empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal; trabajadores auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal; miembros de cooperativas de productores informales, y asalariados que tienen empleos informales, ya sea en empresas del sector formal, informal o como domésticos asalariados en los hogares; <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>.

o no inscritos en la seguridad social, es mejorar la capacidad estatal para hacer cumplir las normas laborales (Bertranou y Maurizio, 2011: 23). Igualmente, la formalización de la relación laboral a través de contratos es una variable que se asocia con el acceso a las demás prestaciones, tales como vacaciones, aguinaldo, seguridad social y capacitación. Sin embargo, a comienzos de la década actual cuatro de cada diez asalariados carecía de este instrumento en la región (Weller y Roethlisberger, 2011: 50 y 60). En Chile, donde la legislación es más flexible que en los otros tres países, sólo 5 de cada 10 trabajadores asalariados tenían un trabajo protegido, con contrato de trabajo indefinido y acceso a pensión, seguro de salud y desempleo. El 21% carecía de contrato de trabajo, y el 100% de los puestos de trabajo asalariados generados a mediados de 2010 y fines de 2011 eran tercerizados a través de empresas subcontratistas o administradoras de mano de obra. Desde 2009 es justamente el trabajo no protegido, tercerizado e informal el que más ha aumentado (Narbona *et al.*, 2011).

La existencia de reglas de alto perfil en materia de condiciones de trabajo, con menor peso de la negociación entre actores, características de algunos de los países del Cono Sur y México, debió haberse acompañado de un sistema de fiscalización eficaz (a cargo en la región de la Inspección del Trabajo), coherente con la necesidad de hacer cumplir dichas reglas. Por el contrario, la fragilidad de dicho sistema se puso de manifiesto al transitarse hacia el “modelo mercadocéntrico”, y optarse por una mayor tolerancia al incumplimiento para evitar tasas más altas de desempleo (Bensusán, 2008).

Después del abandono en que quedó la Inspección del Trabajo en la década de los años noventa o antes los cuatro países adoptaron en la década siguiente reformas de diverso alcance (legal, reglamentario, en políticas, planes y programas) con un propósito esencial: modernizar el servicio de inspección y, supuestamente, mejorar su eficacia. Sin embargo, encontra-

mos variaciones en las estrategias seguidas, que podrían deberse tanto a las trayectorias previas como a los alineamientos políticos de los gobiernos y su influencia en las características de las políticas laborales bajo los distintos modelos económicos (Bensusán, 2009). En Argentina y Brasil se ha dado mayor énfasis a la instauración de un mejor equilibrio entre la función de asesoría y la sanción al llegar gobiernos de izquierda, tal como sucedió tímidamente en Chile con la llegada de la democracia a fines de los años ochenta y, más tarde, con mayor vigor bajo los gobiernos de Lagos y Bachelet. Aquellos países registraron transformaciones muy positivas en la *IT* (aunque mejor logradas y consolidadas en Brasil).³³ Por el contrario, los avances fueron menores en México, aun cuando la reciente reforma de la legislación laboral (noviembre de 2012) aumentó severamente las sanciones por violación a las normas, cuya efectividad dependerá tanto de que se adopten nuevas estrategias de fiscalización como de que se las dote de los recursos humanos y materiales necesarios (Bensusán, 2008; Bensusán y Middlebrook, 2013).

En este contexto, Brasil es un ejemplo de buenos resultados gracias a la reestructuración de la *IT* en la región y al diseño de estrategias orientadas a la formalización de los empleos a través de la simplificación administrativa y los incentivos a la formalización de los empleos (Berg, 2011). Se trata de uno de los países con mayor capacidad para proteger a los trabajadores formales y a los informales insertos en la economía formal a través de la combinación de estrategias de intervención pedagógicas y punitivas, adecuada organización del trabajo, planeación y evaluación del desempeño, el aumen-

³³ Sobre los resultados de estas estrategias véanse para Argentina Senén y Palomino, 2006; para Brasil Cardoso y Lage, 2006, Rocha Pires, 2011 y Berg, 2011; para Chile Figueroa, 2006 y para México Bensusán, 2006 y 2009.

to de recursos presupuestales y de las condiciones propicias para el buen desempeño de los inspectores. En cambio, al igual que los demás países, tiene una muy limitada capacidad para formalizar el empleo informal inserto en el sector informal de la economía. Por ejemplo, gracias a las nuevas estrategias de fiscalización se pasó de registrar a poco menos de 300 mil trabajadores en 1996 a más de 700 mil en 2007, de los cuales la gran mayoría trabajaba en empresas formales (Berg, 2011: 138). Entre otros atributos, la IT de Brasil goza de autonomía, estabilidad laboral y pago atractivo ligado al desempeño de los inspectores, mecanismos de control que evitan la corrupción y alientan la participación de los actores sociales en el proceso de inspección. No obstante, aunque la cobertura del sistema de inspección de Brasil es muy alta, no está exenta de problemas.³⁴ Una idea de las limitaciones que enfrenta la IT para atender los requerimientos de protección en los mercados de trabajo, incluso allí donde tiene mayores fortalezas como en el caso de Brasil, lo da el hecho de que a mediados de la década pasada se calculaba que, al ritmo que entonces tenía la fiscalización, se necesitarían 25 años para registrar a todos los asalariados (Cardoso y Lage, 2006; Rocha Pires, 2008 y 2011).³⁵ Todo ello muestra también los límites

³⁴ Uno de ellos es que el diseño institucional privilegiaba, a través de los incentivos ofrecidos a los inspectores, la fiscalización de empresas de más de 50 trabajadores, por lo que empresas con menor número difícilmente eran fiscalizadas. Las empresas cubiertas por sindicatos y por el Ministerio de Trabajo y el Empleo representan el 70% de las empresas formalmente registradas, pero menos de un tercio de las empresas realmente existentes (formales e informales), lo que refleja un problema generalizado en la región. Un análisis minucioso de las estrategias de la IT en esos países puede verse en Cardoso y Lage, 2006 y Rocha Pires, 2008 y 2011.

³⁵ Cabe señalar que los logros en la Inspección de Brasil no implicaron el aumento del número de inspectores sino cambios en los incentivos, como el pago por desempeño, nuevos métodos de ins-

del SRL y de la política laboral, ya que no pueden resolver por sí mismas el problema de la informalidad ni siquiera entre los trabajadores asalariados, a menos que se articulen con otras políticas macroeconómicas y sectoriales que coloquen la generación de empleo formal y protegido en el centro de las agendas públicas (Davis, 2011).

En Brasil alrededor de la mitad de la PEA estaba formada en 2008 por trabajadores sin registro, además de que los nuevos registros originados a partir de las fiscalizaciones eran bajos (Berg, 2011: 129 y 138). Sin embargo, una política de crecimiento orientada a incentivar la generación de empleo formal (aumento y descentralización del gasto público; crecimiento y diversificación de exportaciones; aumento del crédito interno, políticas de simplificación administrativa), acompañada de mejoras en la intermediación y la inspección laboral, redujo sustancialmente el aumento de la informalidad, al punto de que ésta creció 3% anualmente entre 1992-1999 bajo el predominio de las políticas neoliberales, mientras que lo hizo en un 1.7% entre 1999-2008 (Berg, 2011: 129), lo que de todas maneras sigue siendo alto. Contrasta con Brasil la situación de Chile, donde aunque se tuvieron tasas de crecimiento del orden del 6% sólo se beneficiaron pocos de este éxito, especialmente después de 2009, al punto de que dos de cada tres nuevos empleos son precarios, por lo general por cuenta propia y jornada parcial, sin contrato de trabajo, no remunerados y sin acceso alguno a la seguridad social o a la sindicalización y a la negociación colectiva (Kremerman, 2011). Más grave aún es que en Chile el mercado de trabajo sigue siendo un generador de pobreza, al grado de que traba-

pección y la identificación de la formalización de trabajadores como principal objetivo, proceso que inició a mediados de los años noventa. Otra innovación fue la formación de grupos de trabajo para atender problemas en sectores específicos (Berg, 2011: 137).

ja poco menos de la mitad (45%) de las personas que habita en hogares pobres, al igual que el 20% de los indigentes y el 30% de los pobres no indigentes (Narbona *et al.*, 2011).

En suma, a pesar de los avances, al terminar la década del 2000, de acuerdo con cálculos de la OIT (2011), Argentina tenía 46.7% de los trabajadores urbanos ubicados en el empleo informal. Este porcentaje llegaba al 52.2% de la PEA en México pero había descendido al 42.1% de la PEA en Brasil. El cuadro 2, en el Anexo, muestra la distribución del empleo informal dentro del sector formal e informal de la economía, así como en el trabajo doméstico.

El impulso a la demanda agregada

La tercera función mencionada por Deakin (2010: 65) se orientaría a mantener (o fortalecer) la demanda de bienes y servicios, principalmente a través de la institución de los salarios mínimos, lo que tendría efectos incluso en el sector informal y ayudaría a disminuir la desigualdad social. Al mismo propósito contribuirían los sistemas de negociación colectiva centralizados (Hayter y Weinberg, 2011).

Al igual que en las funciones anteriores, hubo marcadas oscilaciones en el papel desempeñado por las políticas salariales bajo los distintos modelos económicos seguidos en estos cuatro países. El impulso a la demanda agregada fue una de las funciones que tuvo mayor importancia en el origen de los SRL, por el interés en desarrollar los mercados internos en la fase de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En ese contexto las políticas salariales cumplieron su papel, al igual que el de combatir la pobreza entre los trabajadores asalariados, mientras que bajo las políticas neoliberales esa función tendió a debilitarse para privilegiarse el control de la inflación o utilizarse como principal ventaja

comparativa de las exportaciones, mientras se adoptaban políticas sociales compensatorias de corte asistencialista.³⁶

Sin embargo, es importante mostrar las especificidades en cada país, ya que Brasil y Chile adoptaron políticas salariales activas más consistentes en plena fase neoliberal, que contrastan con los casos de Argentina y México. En cualquier caso, independientemente de las diferencias en los modos de desarrollo los tres países del Cono Sur mejoraron la capacidad adquisitiva de los trabajadores en la década del 2000, lo que no ocurrió en México.

Argentina ilustra bien la tendencia salarial decreciente bajo la fase neoliberal, aunque también registró mejoras bajo la política de convertibilidad, cuando se profundizó el modelo neoliberal, que se perdieron rápidamente a partir de mediados de los años noventa y más aún con la crisis de 2001.³⁷ La recuperación del poder adquisitivo del salario medio fue significativa en ese país a partir de 2003, al reactivarse las negociaciones a través de comisiones paritarias (en los con-

³⁶ Sobre los modelos de desarrollo adoptados por estos cuatro países y los regímenes políticos que los impulsaron véase Sheahan, 2002. Éste considera que el periodo de la dictadura militar de 1976-1982 fue un régimen neoliberal, de mercado bajo gobierno autoritario. Después de la fase que caracteriza como de “populismo en transición hacia el liberalismo” entre 1983 y 1990 seguiría la democracia neoliberal, que se prolongó hasta el fin del gobierno de Menem (Sheahan, 2002).

³⁷ El salario real bajo la ISI tuvo una tendencia positiva (con un retroceso entre 1958-1959), pues en 1970 ganó un 23% respecto de 1950. Al contrario, en los primeros años de la década y bajo la dictadura militar (que terminó en 1983) se perdió la expansión lograda entre 1950-1970. Una rápida recuperación al volver la democracia se perdió nuevamente al terminar la década de los ochenta, al punto de que en 1989 el salario apenas representaba el 65% del poder adquisitivo que se tenía al comienzo de los años setenta. Nuevamente, después de una recuperación salarial del orden del 35% bajo la política de convertibilidad se registró un deterioro aún mayor con la devaluación del peso y la consiguiente inflación en enero de 2002; la moneda cayó poco más de la mitad del valor que tenía a comienzos de los años setenta.

venios colectivos), pero aun así, en 2006 apenas alcanzaba el 75% del que tenía en los años cincuenta y después de siete años de alto crecimiento económico, en 2010, equivalía al salario que se tenía antes de la devaluación de 2002 y a tan sólo el 80% del que se tenía al comienzo de los años setenta.³⁸ El deterioro de las negociaciones en las comisiones paritarias a partir de 2001, con el propósito de lograr el control de la inflación a través de la imposición de topes salariales, ha dado lugar a niveles salariales fluctuantes. Además, en 2013 el 50% de los trabajadores no podía adquirir con su salario una canasta básica y aumentaba el número de trabajadores que percibía menos del salario mínimo. Mientras el PIB creció 74% entre 2001 y 2012 los salarios medios reales en el sector formal sólo lo hicieron 20%, además de que los salarios de los trabajadores del Estado y los informales equivalían a 25% menos de lo que ganaban en 2001 (Feliz y Paz, 2013).

Brasil inició la recuperación de los salarios medios reales en la década de los años noventa, con periodos de fuertes caídas, y comenzó la década del 2000 con un salario medio equivalente al de 1980 (Lindenboim *et al.*, 2011: 12-13). Aunque Brasil tuvo una evolución de la productividad más desfavorable que

³⁸ Cabe señalar que existen problemas en relación con las estimaciones inflacionarias de Argentina a partir de 2007, por lo que los incrementos reales de los salarios en este periodo deben tomarse con reserva, como destacan Lindenboim *et al.*, 2011. En relación con el largo plazo estos autores muestran que “en el último medio siglo la clase obrera no ha podido avanzar ni un paso en su calidad de vida, a la vez que en los últimos treinta años la vio retroceder tendencialmente” (2011: 12). En el mismo sentido, Feliz y Paz (2013) muestran los retrocesos experimentados después de 2006 en ese país en tanto que más de la mitad de los trabajadores asalariados en el sector privado tienen un empleo precario, lo que se extiende al sector público a través de contratos temporales (llamados contratos “basura”), las cooperativas simuladas y las tercerizaciones y salarios por debajo de la canasta básica e incluso, en un número creciente, por debajo del salario mínimo.

Argentina, Chile y México en la década del 2000, tuvo en cambio una importante y sostenida recuperación salarial a partir de 2005 y hasta 2011, al ganar más de 12% o más del 2% anual en términos reales, y ubicarse por encima del salario real de fines de los años noventa (Lindenboim *et al.*, 2011: 12).

En Chile, por su parte, después de una caída brusca del salario a partir de la dictadura, al llegar la democracia se adoptó una política de recuperación salarial que se mantuvo en forma sostenida en los siguientes años, aunque el salario medio real creció por debajo de PIB per cápita y tendió a cerrarse la brecha respecto de los salarios mínimos, que crecieron más rápidamente y pasaron a equivaler al 47% del salario promedio en la manufactura, al 55% en el comercio y al 62% en el sector de la construcción. Sin embargo, con un crecimiento de la productividad del 90% entre 1990 y 2009 el salario medio real sólo creció alrededor de 20% (Palma, 2011; Fundación SOL, 2013; OIT, 2012).

Se distancia así del caso mexicano, donde este indicador había perdido para entonces el 20% del poder adquisitivo. Entre 2002 y 2010 el salario medio real tuvo en México una leve recuperación, incrementándose en poco menos del 8% (o sea menos de un punto porcentual por año en promedio) sin llegar siquiera a recuperar lo perdido en la década anterior (OIT, 2012b). Lo más grave es que mientras en la década de los años setenta los salarios de la industria manufacturera reflejaban el incremento de la productividad y elevaban los ingresos de los trabajadores en sectores no transables, como la construcción, a partir de la década siguiente comenzó a experimentarse el fenómeno inverso, en tanto que los incrementos de los salarios mínimos, limitados por topes salariales, marcaron los aumentos en los sectores dinámicos de la economía, como el sector automotriz. De esta manera, donde no existen incrementos de productividad, como en las pymes, los empleadores se apropian de la parte del salario que debería destinarse a la satisfacción de las necesidades

básicas, y donde la productividad experimenta mejoras esto no se refleja en el salario de los trabajadores (Palma, 2011).

Las diferencias en las políticas salariales entre los países del Cono Sur y México son aún más marcadas en cuanto a los salarios mínimos. Cabe señalar que en Brasil el salario mínimo era a mediados de la década del 2000 equivalente al 30% del salario medio y al 25% en el caso de Argentina, lo que refleja un mayor poder de negociación de los sindicatos, que representan en esos países a los trabajadores con mejores condiciones de inserción en el mercado laboral (Marinakís y Velasco, 2006).

Argentina, Brasil y Chile adoptaron políticas activas de salarios mínimos destinadas a mejorar los ingresos de los trabajadores ubicados en el extremo inferior de la escala salarial. Brasil aprovechó la fuerza del poder Ejecutivo, a cargo de un presidente de origen sindical, mientras Argentina fortaleció los espacios de coordinación de la política salarial al convocar al Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil a partir de 2004, con la participación de los sindicatos y los empleadores.³⁹ Chile lo hizo en cambio a través del poder Legislativo, después de un fallido intento de concertación con los empleadores en

³⁹ Un indicador del alejamiento entre segmentos del sindicalismo argentino y el gobierno a partir de los dos últimos años en el contexto del incremento del proceso inflacionario lo constituye el hecho de que en 2012 el sector disidente de la CGT, encabezado por el líder camionero Hugo Moyano, no asistió a la reunión del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, al inconformarse con diferentes resoluciones del Ministerio del Trabajo y oponerse a la fijación de topes a los incrementos salariales. Tampoco asistió el sector disidente de la CTA. Aunque el porcentaje de trabajadores del sector privado que percibe el salario mínimo es limitado (menos del 2% de los trabajadores del sector privado), el incremento asignado a los mínimos suele influir en el que corresponde a los trabajadores no registrados (informales) y a los que están fuera de los convenios colectivos sectoriales. Véase al respecto *Tiempo Argentino*, 27 de agosto de 2012, consultado en <http://tiempo.infonews.com/2012/08/27/argentina-84409-el-consejo-del-salario-minimo-tendra-quorum-para-sesionar.php>.

materia salarial, con mejoras sostenidas a partir de 1990, y logró duplicar a fines de la década del 2000 el salario que se tenía en 1980, pero sin alcanzar todavía el que se tenía bajo el régimen de Allende (Saget, 2008; OIT, 2008 y 2010).

La recuperación de la función original de los SM sirvió para aumentar la capacidad de satisfacer las necesidades básicas por parte de los trabajadores más vulnerables, fortalecer los mercados internos (sobre todo en Argentina entre 2003 y 2007 y en Brasil), disminuir la desigualdad en los ingresos provenientes del trabajo y limitar el efecto de la crisis global de 2008-2009 en la demanda de bienes y servicios, facilitando la recuperación económica posterior (Saget, 2008; Lustig, 2012; OIT, 2011 y 2012a). Sin embargo, es importante destacar también los claroscuros de esta política en el caso de Chile. Por una parte, hay que considerar el efecto en la reducción de la pobreza alcanzado a través de altas tasas de crecimiento (menos de la mitad durante la década de los años noventa, con un índice de Gini que equivalía al que dejó Pinochet en 2006, de 0.55, que indicaba la persistencia de la desigualdad), reducción del desempleo e incrementos del salario mínimo, considerando que se pasó de requerir en promedio 4.3 salarios mínimos para cubrir la canasta básica de una familia a 2.4 al final de los años noventa y sólo dos en la década del 2000. Por otra, el papel de la política salarial en el impulso a la demanda agregada fue sumamente limitado, ya que para mediados de esa década el 60% de la población ganaba dos o menos salarios mínimos, apenas o menos de lo necesario para adquirir una canasta básica, en una economía que alcanzaba por entonces 12500 dólares de PIB per cápita (Palma, 2011: 47). Más aún, el 17.5% de los trabajadores asalariados ganaba en 2011 el salario mínimo, con una mayor presencia de jóvenes, mujeres y trabajadoras domésticas en este contingente (Fundación SOL, 2013).

Nuevamente caso extremo y opuesto al de Brasil y Argentina, donde la recuperación del salario mínimo fue mayor

(ganó allí más del 50% en el primer caso y casi se duplicó a lo largo de la década del 2000 en el segundo), tomando como último dato 2007 (antes del incremento de la inflación y las discrepancias generadas respecto a su monto) y al de Chile, es el de México. En este país el SM se fija desde los años sesenta a través de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, de integración tripartita. En este espacio, ante la creciente debilidad sindical, la voz del gobierno y de los empleadores resulta determinante. En la década del 2000 el SM se estancó, y se mantuvo la fuerte pérdida de la década de los ochenta, esto como resultado de que los sindicatos abandonaron por completo su papel en la representación de los sectores más vulnerables, al punto de que el SM equivale en 2012 a menos de la tercera parte del que se percibía en 1982. De esta forma, siguió descuidándose la función social de la política de salarios mínimos y en cambio se privilegió su papel en el control de la inflación o en la conservación de ventajas comparativas en la exportación de bienes de bajo valor agregado hacia otros países (CEPAL, 2012b; OIT, 2012b).⁴⁰ En los anexos

⁴⁰ Otros datos ilustran las políticas activas de SM en Brasil y Argentina. Mientras que en el 2000 el SM había perdido en Brasil un 35% de su valor respecto a 1980, con la llegada en 2004 de un nuevo gobierno proveniente del sindicalismo el SM se recuperó aceleradamente, para ganar un 72% respecto del 2000 y superar en 2009 en más del 35% el que se percibía en 1980. En 2010 tuvo incluso un incremento de más del doble del porcentaje de inflación experimentado en el año anterior (OIT, 2010: 70). El menor nivel de apertura comercial de ese país llevó a que una mayor proporción de los SM se tradujera en mayores niveles de consumo interno, a diferencia de lo que ocurre en economías más abiertas (Bonett *et al.*, 2012). En Argentina, a partir de la convocatoria del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil en 2004, en inactividad desde 1993, el SM se incrementó anualmente en forma sostenida hasta más que duplicar en 2009 el valor que tenía en 1980, aun cuando la falta de certeza respecto del incremento real de la inflación no permite asegurar que esta tendencia se haya mantenido al mismo nivel con posterioridad. Igualmente, la distancia entre la paridad cambiaria oficial y la del mercado

se incluyen los cuadros 3 y 4, relativos al incremento de los salarios reales entre 2002-2012 y a los salarios mínimos entre 1980 y 2012.

Democratización del mundo del trabajo

La debilidad o fortaleza de las llamadas “instituciones de voz” –sindicalización, negociación colectiva y derecho de huelgas– es otra de las marcadas diferencias en los SRL y las PL de Argentina y Brasil, por un lado, y Chile y México por otro. Esto se debe tanto a las trayectorias institucionales y organizativas previas de estos países (donde la ruptura mayor se dio en Chile) como a la oportunidad que las estrategias de desarrollo dejaron en las tres últimas décadas para adoptar políticas laborales más incluyentes o progresistas.

Las “instituciones de voz” son esenciales para promover el diálogo social y hacer posible que los intereses de los trabajadores sean tomados en cuenta a la hora que se definen cuestiones esenciales para sus condiciones de vida y de trabajo a nivel macroeconómico, del sector o de la empresa (Durán, 2011). De esta manera, pueden convertirse en un instrumento indispensable para fortalecer la ciudadanía laboral y reducir la desigualdad entre trabajadores y empleadores, así como entre diversas categorías de trabajadores. Además de que existe una retroalimentación positiva entre la democratización política y en el mundo del trabajo (Kolben, 2010), la constitución de actores con poderes de negociación menos asimétricos es también una condición de una coordinación económica y social eficaz. Los ejemplos de Suecia, Dinamarca o Alemania, que contrastan con el caso de Gran Bretaña, ilustran la importancia que la centralización sindical y tasas más altas de

paralelo obstaculiza la estimación del valor real del SM (CEPAL, 2009; MTEYSS, 2010; OIT, 2012).

agregación y cobertura de la negociación colectiva pueden tener para impulsar el crecimiento, la productividad y la igualdad (Schneider y Karcher, 2010). Algunas investigaciones relativas al efecto de los sindicatos y la negociación colectiva, así como de las ventajas y desventajas de la negociación sectorial o centralizada, corroboran estos efectos positivos, si bien con menor impacto en el caso de los países en desarrollo, por su menor presencia (Hayter y Weinberg, 2011).

En Argentina, Brasil y México los SRL fueron diseñados bajo regímenes autoritarios y corporativos que garantizaron el control del gobierno del proceso organizativo y reivindicativo pero dejaron escaso margen de negociación a los actores (Cardoso y Gindin, 2009). Sin embargo, debido a diferencias en los diseños y las trayectorias de los respectivos regímenes políticos, así como en los márgenes e instrumentos de intervención estatal, resultaron distintos grados de autonomía, representatividad real y democracia interna en los sindicatos con tradiciones corporativas.⁴¹ Por ejemplo, el papel que los

⁴¹ Algunos ejemplos ilustran estas diferencias, que se traducen en retos diferentes para lograr la democratización sindical. La llegada de gobiernos de centro-izquierda en Argentina y Brasil en la década del 2000 (en este último caso llevando a la presidencia a un dirigente proveniente de las filas del sindicalismo) y el interés por desarrollar los mercados internos favoreció la recuperación o consolidación del poder de los sindicatos y la revitalización de los espacios de diálogo social. Incluso mucho antes, como resultado de la transición política y la reforma constitucional de 1988, la estructura sindical de Brasil sufrió cambios orientados hacia una mayor autonomía y pluralismo, lo que también sucedió en Argentina al llegar la democracia (Cardoso y Gindin, 2009). Por el contrario, en México se ha experimentado un severo declive del poder sindical a lo largo de los últimos 30 años, bajo gobiernos provenientes de diferentes partidos políticos pero comprometidos con el mismo modelo exportador basado en bajos salarios, por lo que la posibilidad de formar o sostener sindicatos independientes y de construir espacios de auténtico diálogo social es sumamente limitada, incluso después de la última reforma de la legislación laboral adoptada en noviembre de 2012 (Bensusán y Middlebrook, 2012 y 2013). Después de una recuperación del papel político del sindicalismo durante

empleadores tienen en el régimen mexicano a la hora de seleccionar a su contraparte en la contratación colectiva a nivel de las empresas, que no existe en Argentina ni en Brasil, explica por qué las consecuencias del viraje neoliberal de los gobiernos fueron mayores, más negativas y más perdurables en ese país que en los otros dos, al deteriorarse la calidad de la sindicalización y expandirse la simulación en la negociación colectiva. Mientras en México la democratización política llegó después de las reformas económicas y no se tradujo en una redefinición de las relaciones entre Estado y sindicatos (Cook, 2007; Bensúsán y Middlebrook, 2013) ello sí ocurrió en Argentina y Brasil. Allí la transición política fortaleció los sindicatos y el viraje en la estrategia de desarrollo después de la crisis 2001 en Argentina y de una intensa movilización social permitió la revitalización (aunque no la renovación) o, al menos, un mayor protagonismo del sindicalismo (Palomino, 2007 y 2008; Etchemendy y Collier, 2007). Aunque en Brasil el sindicalismo perdió protagonismo político al llegar Lula al gobierno, se amplió su participación en espacios de diálogo social (Cardoso y Gindin, 2009).

Argentina es un caso a destacar porque tiene la tasa más alta de sindicalización de los cuatro países,⁴² revitalizó el pa-

la transición política en Chile se experimentó un creciente debilitamiento, al punto de que en 2012 la cobertura de la negociación colectiva era menor a la que existía en 1990, al llegar al gobierno los partidos de la Concertación (Frías Fernández, 2010).

⁴² La afiliación a los sindicatos se vio sumamente afectada bajo las políticas de corte neoliberal. Por ejemplo, en Brasil el 28% de los ocupados estaba sindicalizado en 1989, pero este porcentaje cayó al 16.1% al terminar la década (1999). Aunque hubo una recuperación posterior, se ubicaba en 18.4 % en 2005 (Pochmann, 2009: 305). La tasa de asalariados sindicalizados era de 37.5% en Argentina (con 80% de cobertura de la negociación colectiva) en 2011 (Palomino, 2011) y de 8.9% en México en 2012 (Bensúsán y Middlebrook, 2013). En el caso de Chile era de 19.2% en 1990, y cayó a 16.8% en 2008 (cobertura de negociación colectiva de menos del 10%) (Frías Fernández, 2010).

pel de la negociación colectiva y fortaleció las que tienen alcance sectorial a partir de 2003, a la par que aumentó significativamente la conflictividad por la pugna redistributiva, mientras en la década anterior se había tendido a la descentralización de la negociación a nivel de las empresas y a la deslaborización de los conflictos sociales.⁴³ Estos cambios se tradujeron en un fuerte incremento del promedio anual de negociaciones colectivas, que entre 2003 y 2012 se multiplicó 7.5 veces, y en la cobertura, que se duplicó, al pasar de 2.8 a casi 6 millones de trabajadores cubiertos por negociación colectiva en el sector privado. La expansión de los conflictos laborales a partir de 2002, muchos de ellos protagonizados por comisiones internas en las fábricas ganadas por las bases a las burocracias sindicales, fue canalizada a través de las comisiones paritarias y parece explicar al menos una parte de la mejora en la distribución del ingreso, lo que se tradujo en la reducción del índice de Gini a la que ya hicimos referencia (Palomino, 2008 y 2007; Feliz y Paz, 2013). Sin embargo, críticos de la política laboral sostienen que el clima favorable a las demandas laborales se modificó a partir de 2006-2007. Sostienen que desde entonces se adoptó nuevamente una política de topes salariales y menor tolerancia a las huelgas, con mayor intervención gubernamental a través de la conciliación obligatoria que buscaba contener las demandas y el control de la inflación, y se desvirtuó el papel que venían desempeñando las comisiones paritarias que, según algunos analistas, sirvieron en adelante para legitimar un proceso de “regresión distributiva, reindustrialización trunca, crisis fis-

⁴³ Sin embargo, una restricción es que la negociación sectorial no ha estado acompañada de políticas de cambio estructural entre sectores y estratos productivos (especialmente en la industria manufacturera) para expandir la innovación, la reorganización del trabajo y la capacitación, de manera que se suavicen las marcadas diferencias en los niveles de productividad y se vuelva sustentable la equiparación de condiciones de trabajo a lo largo de las cadenas productivas (CEPAL, 2012a).

cal e inflacionaria, externa y productiva” (Feliz y Paz, 2013). En este contexto se profundizaron las divisiones internas en las dos centrales sindicales –(CGT y CTA) que habían recuperado capacidad de interlocución después de la crisis 2001 gracias a la presión de las bases, el menor nivel del desempleo y los movimientos de desocupados a partir de mediados de los años noventa. Así, existen dos alas en la tradicional y mayoritaria CGT (que cuenta con un ala oficial y otra disidente) y en la CTA, emergente en los años noventa, con los mismos alineamientos (oficial y disidente), a la par que emergen nuevas formas de acción, activistas y corrientes sindicales que aprenden de sus experiencias previas de movilización y encarnan un nuevo contexto laboral con menores índices de desempleo, más precarización laboral y mayor peso del empleo industrial y del Estado (*ibid.*).

Aunque el tema de la democratización de los sindicatos ha estado también en la agenda de Argentina y Brasil por las tendencias monopólicas que los caracterizan, problemas de diseño legal y en la operación de los derechos colectivos agravan la situación de sindicatos y trabajadores en Chile y México, donde no solamente los trabajadores informales –generalmente excluidos de los sindicatos– carecen de representación, sino también la gran mayoría de los asalariados. No obstante, uno de los aspectos más rezagados y resistidos por los empleadores, y menos atendidos en la agenda de transformaciones de ambos países al llegar la democracia y más tarde, fue justamente la posibilidad de tener estructuras sindicales y de negociación colectiva centralizadas (o al menos a nivel sectorial y de las cadenas productivas). En este aspecto del SRL y las PL las diferencias entre Chile y México frente a los otros dos países son significativas y explican en parte los mayores avances logrados en Argentina y Brasil en la mejora de la calidad de los empleos en la década del 2000.

El caso de Chile es paradigmático porque refleja la intolerancia de los empleadores frente a la acción colectiva, lo que

explica las restricciones para la sindicalización de los trabajadores con contratos por tiempo determinado y la negociación sectorial (librada a la voluntad de los empleadores), mientras se imponen severas restricciones al ejercicio del derecho de huelga (como la legalidad del reemplazo de los huelguistas bajo ciertas circunstancias). Se ha señalado que si bien las políticas de salario mínimo han contribuido a disminuir la pobreza, aunque a niveles muy básicos en la satisfacción de necesidades, la baja densidad sindical, aunada a la descentralización y a la escasa cobertura de la negociación colectiva, y a las restricciones en el uso del derecho de huelga, explican la persistente desigualdad social, a pesar del éxito logrado con su modelo exportador, además de que pone en tela de juicio la calidad de la democracia (Reinecke y Valenzuela, 2011; Durán, 2011).

A pesar de las diferencias en la naturaleza y el poder de negociación de los sindicatos en los cuatro países hay que decir que la agenda de democratización del régimen sindical sigue vigente y debe verse como una asignatura pendiente de la democratización política, aun cuando los retos son mucho mayores en México y Chile (Huber, 2002; Cardoso y Gindin, 2009; Anner, 2008; Durán, 2011).

La última reforma al respecto ocurrió en México (2012), pero no hubo avances que permitieran mejorar la calidad de la sindicalización y la contratación colectiva para impedir la extendida simulación que la caracteriza. Ello se debe a que a través de la firma de contratos de protección al empleador en los sectores más dinámicos de la economía, en contra de una verdadera sindicalización, se impide una auténtica bilateralidad en la fijación de las condiciones de trabajo y los salarios. En este caso, incluso donde la sindicalización y la contratación colectiva es auténtica, dar más poder a los trabajadores y democratizar las organizaciones es una condición para que éstas puedan trascender los intereses más estrechos de sus agremiados e incluir los de los trabajadores desempleados e informales (Bensusán, 2013).

El empoderamiento de los grupos más vulnerables

La protección que ofrecen los SRL y las PL a los grupos más vulnerables es una de las funciones esenciales de este ámbito institucional en lo que se refiere a la reducción de la desigualdad entre diversas categorías de trabajadores, pero también para corregir la asimetría de poder frente a los empleadores. Los perceptores de salarios mínimos forman estos grupos, integrados principalmente por mujeres, domésticos, trabajadores del campo, población indígena, jóvenes y los menos educados, entre otros (Saget, 2008; Fontes, Pero y Berg, 2011; OIT, 2010: 41). Aunque en Argentina y Brasil se han hecho avances regulatorios y en la fiscalización para formalizar los empleos de los trabajadores domésticos o del campo y mejorar sus condiciones de trabajo, acercándolos a los de los trabajadores asalariados en general, y se incluyeron en sus legislaciones principios contra toda forma de discriminación (esto último, al igual que en México, en la reforma de 2012), una de las limitaciones más importantes para lograr una ciudadanía laboral plena y hacer efectiva la protección de estos grupos ha sido la ausencia de una política universalista en las organizaciones sindicales orientada a mejorar los ingresos y las condiciones de trabajo de estos grupos, lo que afecta a los cuatro países (Huber, 2002).

La persistencia de un alto grado de informalidad, como vimos recién, y el reconocimiento de la necesidad de proteger a los trabajadores sin relación de dependencia o subordinación o con relaciones subordinadas encubiertas frente a la nueva estructura de riesgos, llevó a la necesidad de expandir algunos derechos del mundo asalariado a los no asalariados, lo que generalmente se hizo vía programas sociales de transferencias condicionadas. Son excepcionales, sin embargo, los esfuerzos por establecer algún nexo entre las prestaciones sociales y laborales y superar la división que se agravó en los esquemas de protección social bajo las políticas neolibe-

rales. Es el caso de Argentina, donde las asignaciones familiares por hijos reconocidas originalmente a los trabajadores asalariados se extendieron a los trabajadores informales con fines redistributivos, todavía bajo regímenes diferenciados. Aunque se trata de experiencias aisladas y recientes, es importante señalar que esta vía refleja una mayor integración de los esquemas de protección y seguridad social para cubrir a la totalidad de los trabajadores.

En la década de los años noventa subsistían las limitaciones relativas a los derechos de los trabajadores domésticos, ya sea que fueran excluidos del régimen de los demás trabajadores o tuvieran modalidades especiales y condiciones de trabajo más desfavorables, como tiempos de trabajo más prolongados o sin límites claros, pago de parte del salario en especie y restricciones para el acceso a la seguridad social.⁴⁴ Aunque se han hecho reformas importantes al respecto subsiste una gran diversidad de condiciones de trabajo según el país, así como rezago legal en la equiparación de condiciones de trabajo con el resto de los trabajadores y un alto grado de incumplimiento de las obligaciones de los empleadores, incluso cuando se trata de regímenes especiales restrictivos (orr, 2012a).⁴⁵ Brasil y Argen-

⁴⁴ Por ejemplo, Argentina, Ley 326/56 y Decreto 7979/56; Chile, Código del Trabajo, Art. 8; Uruguay, regulaciones dispersas. Véase una comparación al respecto en orr, 2009 y <http://www.mujer.gov.ar/mer3.htm>.

⁴⁵ Una revisión de la bibliografía en 16 países de la región refleja la diversidad de condiciones en el trabajo doméstico: la mayoría establece que el salario mínimo nacional es aplicable a los trabajadores, mientras otros establecen un salario profesional o especial o simplemente lo excluyen de este beneficio (Honduras, Perú y República Dominicana); la mayoría permite el pago en especie (excepción en Brasil y Bolivia); la mayoría remite al sistema general de indemnizaciones mientras otros establecen reglas particulares; predomina la afiliación voluntaria a la seguridad social, aunque ya es obligatoria en países como Brasil, Chile, Perú y Uruguay, y sólo algunos países establecen una jornada laboral diaria semejante a la de los trabajadores en lo general, mientras en la mayoría de los países subsisten jornadas prolongadas o sin límite (orr, 2012a: 65-67).

tina (junto con Uruguay) iniciaron en la segunda mitad de la década del 2000 esfuerzos sistemáticos por expandir la protección laboral al trabajo doméstico, sea a través de reformas legales o por la vía de campañas de formalización del empleo, al reinstalarse el sentido protector de la intervención estatal que había caracterizado estos países en la fase previa a la adopción de los principios neoliberales. Las últimas reformas al respecto se discutieron en Argentina (2012),⁴⁶ donde todavía no se logra su aprobación, y en México, donde las nuevas regulaciones, con un bajo perfil, se promulgaron en noviembre de 2012.⁴⁷

En Brasil, donde los trabajadores domésticos habían sido excluidos de las regulaciones para el conjunto de los trabajadores en 1943 (Consolidación de Leyes del Trabajo), la situación mejoró a partir de 1972, cuando se estableció la obligatoriedad de las contribuciones de ellos y sus empleadores a la seguridad social y reconocerles 20 días anuales de vacaciones pagadas.⁴⁸ La Constitución de 1988 les otorgó el derecho a organizarse y a un salario mínimo, descanso semanal, aguinaldo anual equivalente a un mes de salario, 30 días de vacaciones, licencia por maternidad de 16 semanas y acceso a la pensión, aunque mantuvo un régimen de derechos disminuidos en relación con los demás trabajadores. En 2001, bajo presión sindical, se reconoció el derecho a acceder a los fondos de garantía

⁴⁶ A fines de noviembre de 2012 el Senado aprobó en Argentina una nueva regulación para el trabajo doméstico, con importantes avances en aspectos como la duración de la jornada laboral diaria y semanal, el pago de horas extras, la seguridad social y los derechos de maternidad, pero todavía debe ser aprobada en una segunda vuelta en la cámara de Diputados. <http://noticias.terra.com.ar/politica/senado-aprueba-ley-de-trabajo-domestico-pero-vuelve-a-diputados,52934d295624b310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>.

⁴⁷ Por ejemplo, mientras las reformas más protectoras llegaron a fijar la jornada laboral máxima en 8 horas diarias (Brasil y Uruguay, OIT, 2012), en México la nueva regulación permite jornadas hasta de 12 horas (DOF, 2012).

⁴⁸ Ley 5859, citada por Berg, 2011: 140-141.

por tiempos de servicio (FGTS), pero no se estableció la obligatoriedad de los patrones para contribuir a esos fondos. En 2006 nuevamente se favoreció la formalización de los trabajadores domésticos a través de la posibilidad de deducir el costo de las contribuciones de seguridad social de los impuestos a cargo de los empleadores, y en 2008 se aumentó de 16 a 18 años la edad mínima para el empleo doméstico. Como resultado de las reformas, entre 1992-1999 creció un 11.7% anual el empleo doméstico formal, es decir, con libreta firmada; el empleo doméstico informal sólo lo hizo en un 3.4% anual. En la década siguiente el crecimiento del empleo doméstico formal se mantuvo a un ritmo más lento. A pesar de estos avances sólo el 27% del empleo doméstico era formal en 2008, en gran medida debido a que predomina el trabajo por un número de horas con un mismo empleador menor al establecido para acceder a la protección legal (Berg, 2011: 127-128 y gráfica 2).

En Argentina la promoción de una mayor formalización del trabajo doméstico se registró a partir del 1999, al adoptarse un régimen especial de seguridad social de carácter obligatorio para los domésticos. En 2005 se facilitaron los trámites ante las instancias previsionales encargadas de las jubilaciones, que pueden realizarse electrónicamente y a un bajo costo, lo que favoreció la formalización y protección de sus condiciones de trabajo. Sin embargo, cinco años más tarde una alta proporción de las trabajadoras domésticas no estaba inscrita en ese régimen, además de que más del 40% quedaba excluida por trabajar menos del tiempo establecido en la legislación. Sin embargo, de aprobarse las reformas que actualmente se discuten en el poder Legislativo este país se colocaría a la vanguardia de las regulaciones regionales para dicho grupo de trabajadores, reafirmando el carácter progresista de su política laboral.⁴⁹

⁴⁹ El nuevo régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares propuesto en Argentina incluye al personal al cui-

4. LAS MEDIDAS ANTICRISIS: CONTINUIDAD

Cuando llegó la crisis 2008-2009 tanto en Argentina como en Brasil ya se habían fortalecido las instituciones laborales como instrumentos para luchar contra la pobreza y la desigualdad, a diferencia de lo ocurrido en Chile y México. Las instancias de fijación de salarios o diálogo social con la participación de sindicatos verdaderamente representativos y mayor poder de negociación y el arbitraje de los conflictos y la inspección del trabajo como instrumento de las campañas para combatir la informalidad, evitar los riesgos de trabajo, impulsar el registro en la seguridad social y mejorar las condiciones de trabajo de los grupos más vulnerables estaban ya en el centro de las nuevas políticas laborales. Además, se habían fortalecido los ministerios de trabajo dentro del aparato estatal y su coordinación con otras instancias de gobierno y se adoptaron mejores regulaciones en aspectos como la duración y el manejo del tiempo de trabajo, la subcontratación, el trabajo doméstico, los trabajadores rurales, la erradicación del trabajo infantil y la discriminación por género, todo lo cual facilitó la labor de fiscalización de la inspección del trabajo y la protección a los trabajadores frente a los efectos de la crisis (Vega Ruiz, 2005; Bensusán, 2006 y 2007; Cook, 2007).⁵⁰

dado de personas enfermas o con discapacidad que requieran un título habilitante para su desempeño, además de regir independientemente de cuál sea la jornada o semana de trabajo, sin requisito de antigüedad, y establece un aumento en las vacaciones anuales, licencias por maternidad, enfermedad y licencias especiales por nacimiento del hijo, matrimonio y fallecimiento del cónyuge, entre otras, así como el derecho a negociar colectivamente (MTESS, 2012). La provincia de Buenos Aires, donde hay actualmente más de 650 mil empleadas domésticas, ha iniciado una campaña de formalización del empleo denominado “Empecemos por Casa”. <http://impuestos.iprofesional.com/notas/136304-Buenos-Aires-lanz-una-campa-a-para-regularizar-el-empleo-domestico>.

⁵⁰ Una comparación de la situación de la Inspección del Trabajo y sus consecuencias en estos países se encuentra en Bensusán, 2009.

Sin embargo, a pesar de que al llegar la crisis predominó la continuidad con las políticas laborales previas (progresistas o conservadoras, según el caso) se observa una gran semejanza en las medidas adoptadas por los cuatro países para enfrentar sus efectos en los mercados de trabajo, la mayor parte de las cuales se apoyó en programas preexistentes. Con todo, la voluntad política de los gobiernos, las presiones que éstos experimentaron por parte de diversos sectores de la sociedad (sindicatos y organizaciones de empleadores), su capacidad de captación fiscal o el monto de las reservas internacionales y las trayectorias previas en las políticas laborales, entre otros factores, influyeron en la oportunidad y eficacia con que reaccionaron. Igualmente varió el importe de los recursos asignados a las medidas destinadas a salvar los empleos (tal como venía sucediendo en años anteriores con las políticas activas de mercado de trabajo) y el peso que se les dio dentro del conjunto de las respuestas gubernamentales adoptadas para superar los efectos de la crisis sobre la actividad económica.⁵¹ En cuanto al monto destinado en conjunto a políticas anticrisis, Brasil (2.6%) y Chile (2.4%) fueron los países que destinaron mayores recursos (ingreso y gasto) como porcentaje del PIB, seguidos por Argentina (1.1%). En México tuvieron en cambio un peso mucho menor, al alcanzar apenas el 0.2% del PIB (Jiménez, 2008: 95).

En los cuatro países se adoptaron programas para evitar

⁵¹ Argentina destinó a políticas de mercado de trabajo (activas y pasivas) el 1.7% del PIB en 2003 (casi tres veces más que en 1991) para contrarrestar los efectos de la crisis de 2001. Al recuperarse la actividad económica se redujo nuevamente para llegar al 1.03% en 2007. México es uno de los países con menor nivel de gasto en políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) en la OCDE, además de que no ofrece seguro de desempleo. Mientras el promedio de OCDE del gasto en PAMT como porcentaje del PIB en 2007 era de 0.56%, éste era de sólo 0.01 en México. En Brasil este porcentaje era igualmente bajo pero más alto que el de México, al alcanzar a comienzos de 2000 el 0.08% (OIT, 2009).

despidos y, donde previamente existían, se reforzaron los seguros de desempleo y los programas de formación profesional, capacitación y fomento del empleo. Se otorgaron también subsidios al salario para grupos vulnerables, y se fortaleció la fiscalización para evitar que los empleadores recurrieran a la evasión como forma de enfrentar la crisis (salvo en México), y en algunos países se dieron incentivos para formalizar el empleo (CEPAL, 2012c). A diferencia de lo ocurrido en un gran número de países desarrollados, pero coincidiendo con las tendencias inauguradas en la década del 2000, favorables a restaurar la protección de los trabajadores, no se promovió una mayor flexibilidad laboral (salvo en México) ni se redujeron los beneficios sociales. Por el contrario, en Argentina se buscó extender la protección legal a los grupos con empleos precarios y condiciones de trabajo inferiores a las del conjunto de asalariados (domésticos y trabajadores del campo), se fortalecieron las campañas para formalizar el empleo (Argentina, y Brasil) y en Chile y Argentina mejoraron los beneficios asociados con el régimen de pensiones, en el segundo país a través de la estatización del dicho régimen (OIT, 2012b: 60 y 66).

En Argentina gran parte de las medidas se adoptaron a partir del cuarto trimestre de 2008, con una importante participación de los actores sociales, y finalizaron entre el primer y el segundo trimestre de 2010.⁵² Una de las medidas con mayor impacto en la protección del consumo de los sectores más desprotegidos y en la disminución de la desigualdad, además de los aumentos a los salarios mínimos, fue, como ya se dijo, la creación de la Asignación Universal por Hijo (que sólo existía para asalariados formales), consistente en un monto mensual por hijo a los desempleados y a quienes

⁵² En relación con los programas adoptados en Argentina para acelerar la generación de puestos de trabajo y de apoyo a las empresas véase OIT, 2011.

estén en condiciones laborales precarias con hijos o mujeres embarazadas, bajo ciertos requisitos.⁵³

Aunque en el contexto de la crisis 2008-2009 no se crearon nuevos espacios de diálogo nacional tripartitos en Argentina, siguieron operando los preexistentes, como el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Además se destaca la participación de los sindicatos en la negociación de los programas para proteger el empleo, como el Procedimiento Preventivo de Crisis (creado en 1991)⁵⁴ y el Programa de Recuperación Productiva (creado en 2002).⁵⁵ También se aprobaron acuerdos sectoriales en la construcción y en los hidrocarburos.

En Brasil se amplió el seguro de desempleo para trabajadores despedidos a partir de diciembre de 2008, destinado particularmente a sectores en los que hubiera un número extraordinario de despidos en relación con un periodo previo. A partir de agosto de 2011, como parte de una nueva política industrial, se redujeron las contribuciones patronales sobre salarios en los sectores que emplean mano de obra intensiva (calzado, confección, inmuebles y programas de computación) y se amplió el programa de fortalecimiento de la capacidad de generación de empleo e ingresos del BNDES, en sectores como autopartes, muebles y otros.

⁵³ Salvo cuando se cita otra fuente, la información sobre los programas anticrisis en materia laboral de los cinco países proviene de CEPAL, 2012b y 2009.

⁵⁴ Este programa (PPC) consiste en un espacio de diálogo social y negociación con la participación del Estado que busca apoyar a las empresas con un significativo porcentaje de despidos y suspensiones. El 70% de las medidas solicitadas en 2008 y 2009 consistió en despidos y suspensiones y el restante en reducción de jornadas y remuneraciones. Los sectores más afectados fueron la industria de la construcción, la automotriz y la industria metalúrgica (ORT, 2011: 45).

⁵⁵ El Programa de Recuperación Productiva, creado en 2002, consiste en el pago de una suma fija mensual sin carácter de remuneración para sostener el empleo de empresas en crisis y se mantuvo hasta diciembre de 2011.

En Chile se hicieron reasignaciones presupuestales para adoptar planes de empleo o inversión con un uso intensivo de mano de obra, cuya ejecución dependió de la evolución de la tasa del desempleo y del PIB. También se otorgaron subsidios a trabajadores jóvenes (18-24 años) con bajo sueldo y se previó la ampliación del Fondo de Cesantía Solidario para permitir el acceso de todos los trabajadores, y no sólo de los que tienen un contrato definitivo. Se dio también un bono de 70 dólares por carga familiar destinado a familias de bajos ingresos, beneficiarios de asignación familiar o maternal o con un subsidio familiar.

Las medidas anticrisis con contenido laboral formaron parte en México del Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo adoptado el 7 de enero de 2009, con la participación de los actores sociales (ANFEFE). En dicho marco, donde la capacidad de negociación de los sindicatos fue muy limitada, dado su debilitamiento en los años precedentes, se hizo una asignación adicional de recursos al Servicio Nacional del Empleo para ampliar su cobertura y calidad. Se amplió el Programa de Empleo Temporal, y se adoptó el Programa de Preservación del Empleo con el propósito de conservar las fuentes de empleo en las empresas más afectadas por el entorno internacional y que programaron paros técnicos. Aun cuando no existe seguro de desempleo, se permitió que los trabajadores utilizaran parte de los ahorros destinados a las pensiones acumulados en cuentas individuales del Sistema de Ahorro para Retiro en caso de pérdida del empleo y se amplió el periodo de cobertura del seguro social en tal caso (de dos a seis meses). Estas medidas finalizaron en diciembre de 2009 sin que se ejerciera la totalidad de los recursos en algunos de los casos (Bonet *et al.*, 2012).

CONCLUSIONES

El análisis de las continuidades y los cambios en los SRL y las PL de los cuatro países muestra tanto convergencias como divergencias significativas. Salvo en el caso de Chile, donde hubo una marcada ruptura en 1979, los otros tres países muestran una gran continuidad en los rasgos fundamentales de los SRL. Por el contrario, se registró una fuerte variación en la orientación de las políticas laborales seguidas bajo el modelo neoliberal (de forma sostenida en Chile y México) y las adoptadas bajo las estrategias neodesarrollistas en Argentina y Brasil.

Se trata de diferencias que no alteran los rasgos previos de los SRL aunque inciden en los principales problemas de los mercados de trabajo en la región, sin lograr reducir de manera significativa la marcada segmentación de dichos mercados y la asimetría de poder entre trabajo y capital. Los avances registrados en Argentina y en Brasil no son el resultado de políticas que se inserten en procesos de cambio estructural hacia la convergencia productiva y garanticen de manera sustentable la generación de empleo de calidad, pero en esos países cobraron importancia los mercados internos y, por ende, el papel de los trabajadores como consumidores, como había sucedido bajo la ISI, y lograron altas tasas de crecimiento impulsadas por las exportaciones hacia los países asiáticos, menos afectados por la crisis de 2008-2009.

De todas formas, los logros en la calidad de los empleos, la mejora en los salarios y la reducción de la pobreza y la desigualdad parecen perseverar en Brasil, en un entorno económico menos favorable después de la crisis de 2008-2009, con menores incrementos de la productividad y un bajo o nulo crecimiento, lo que hace pensar que por razones políticas perdura una correlación de fuerzas más favorable a los trabajadores que la que existió bajo las políticas neoliberales de los años noventa, cuando prácticamente todo el empleo que se generaba era precario y el sindicalismo se debilitaba

por los cambios drásticos en el mercado de trabajo. En cambio, las mejoras logradas en Argentina en la calidad de los empleos y en la reducción de la pobreza y de la desigualdad resultaron más frágiles, aunque se explican también por las condiciones excepcionalmente favorables para las exportaciones de *commodities* en los mercados mundiales o por los virajes en los alineamientos políticos de los gobiernos, acompañados de fuerte presión por parte de movimientos sociales que llevaron a adoptar políticas laborales progresistas, con un papel protagonista. Sin embargo, estas mejoras se mostraron sumamente vulnerables ante los límites de la estrategia *neodesarrollista* seguida hasta ahora en ese país, que se expresan a partir de 2007 en la pérdida del control de la inflación y, a partir de 2012, en el estancamiento económico y en una profunda crisis productiva, cambiaria y fiscal.

Chile y México tienen sin duda mayores semejanzas entre sí, porque en ambos casos persisten políticas laborales conservadoras, defensoras principalmente de la libertad de los empleadores para fijar las condiciones de trabajo y eludir la interlocución de sindicatos fuertes y representativos, afines a los respectivos modelos económicos: el de Chile, centrado en la intermediación financiera y la extracción de recursos naturales, y el de México, basado en la exportación de bienes de bajo valor agregado hacia el mercado estadounidense y en competencia con los países asiáticos. Los bajos salarios llevan a que altos porcentajes de los trabajadores permanezcan en la pobreza, aun cuando Chile tuvo mayor éxito en combatirla durante los años noventa. Sin embargo, los indicadores laborales muestran allí un marcado deterioro en la calidad de los empleos a partir de la crisis asiática de fines de la década de los años noventa, sin haberse podido volver a la situación previa a pesar del relativo éxito en la lucha contra el desempleo y del crecimiento del PIB.

Ninguna de las funciones que deben desempeñar las instituciones del mercado de trabajo para promover al mismo

tiempo la eficiencia económica y la justicia social parecen estar cumpliendo sus objetivos adecuadamente. En este trabajo se han descrito los déficits de coordinación económica y la distribución de riesgos, con porcentajes de empleo informal y precario que se acercan a la mitad de los ocupados y que no han podido saldarse a través de las políticas de formalización de los empleos o las mejoras regulatorias en los procesos de subcontratación o de protección a los grupos más vulnerables, como los trabajadores domésticos. El impulso a la demanda agregada tuvo un éxito relativo en Brasil y Argentina, aunque en este último caso nuevamente se buscó controlar el incremento de los salarios como principal recurso de la estrategia gubernamental de lucha contra la inflación seguida a partir de 2007, sin ningún éxito.

A su vez, los déficits en materia de democratización del mundo del trabajo son significativos, a pesar de que los cuatro países pasaron por procesos de transición política. Si bien la situación es más grave en Chile y México, donde el poder de los empleadores para eludir una auténtica interlocución sindical es mayor que en los otros dos, todo indica que los avances en la corrección de la desigualdad funcional, expresada en la asimetría entre capital y trabajo, dependerán en todos los casos esencialmente de los avances en el poder de organización y negociación de los trabajadores, lo que también es una condición para presionar por modelos productivos que permitan la generación de empleos de calidad. Sin condiciones institucionales que fortalezcan los derechos colectivos y su libre ejercicio difícilmente se tendrán estructuras sindicales internamente democráticas, lo que resulta indispensable para que las organizaciones representen, en un nuevo contexto económico y social, los intereses de una gran parte de los trabajadores, cuyas condiciones de inserción laboral son muy heterogéneas y llevan a la exclusión, especialmente de los más vulnerables.

En suma, sin negar las diferencias expuestas en este ca-

pítulo, es claro que independientemente de las variaciones entre los modelos o estrategias de desarrollo de estos cuatro países todos siguen registrando interacciones viciosas entre los sistemas de relaciones laborales y los mercados de trabajo. Estas interacciones tendrán que superarse en el marco de cambios estructurales que apunten hacia la convergencia entre sectores y estratos productivos y a la creación de condiciones económicas adecuadas para la generación de empleos de calidad, sustentados en niveles crecientes de alto valor agregado, lo que no parece estar asegurado en el futuro inmediato de ninguno de los cuatro países.

Cuadro 1

SRI/P. LABORAL	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	MÉXICO
Formalización de empleos precarizados y empleo estable vía reformas legales protectoras e IT	Sí	Sí	Limitada	No
Respeto a la libertad sindical	Medio	Alto	Bajo	Bajo
Respeto de la negociación colectiva y derecho de huelga	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Política salarial activa (SM)	Muy activa	Muy activa	Sostenida desde los años noventa	No
Políticas activas de mercado de trabajo	Sí	Sí	Sí	Sí (menor nivel de gasto)
Política pasiva (seguro de desempleo)	Sí (baja cobertura)	Sí (baja cobertura)	Sí (baja cobertura)	No
Extensión de derechos a trabajadores no asalariados	Sí. Asignaciones familiares y capacitación (previamente: regímenes de afiliación obligatoria y monotributo para independientes)	Sí Ampliación de alcance de la justicia laboral	Sí Ampliación de la cobertura gradual y obligatoria en pensiones y salud	Sí Seguro popular voluntario (salud)
Relación PL-PS	Complementariedad	Complementariedad	Sustitución de PL por PS	Sustitución de PL por PS

Cuadro 2. Empleo informal

ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y MÉXICO. COMPOSICIÓN DEL EMPLEO INFORMAL, SEGÚN PAÍS Y SEXO 2008-2010 ^a (En porcentajes respecto del empleo no agrícola total)												
	2008				2009				2010			
	<i>Total</i>	<i>En el sector informal</i>	<i>En el sector formal</i>	<i>En el servicio doméstico</i>	<i>Total</i>	<i>En el sector informal</i>	<i>En el sector formal</i>	<i>En el servicio doméstico</i>	<i>Total</i>	<i>En el sector informal</i>	<i>En el sector formal</i>	<i>En el servicio doméstico</i>
Argentina ^b	49.8	30.3	13.1	6.3	49.7	31.8	11.7	6.2	46.7	29.5	11.5	5.7
Brasil	–	–	–	–	42.1	24.2	11.1	6.8	–	–	–	–
México	52.5	32.6	15.3	4.6	53.7	33.5	15.5	4.8	54.2	34.2	15.0	5.0

FUENTE: Panorama Laboral, 2011.

^a Nacional no agrícola.

^b 31 aglomerados urbanos.

Cuadro 3. Remuneraciones medias reales. 2002-2012
(Índice 2000 = 100)

											2011	2012
País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	HASTA EL TERCER TRIMESTRE M/	
Argentina ^c	...	85.2	93.1	100.0	108.9	118.8	129.2	144.3	163.0	196.1	182.5	223.3
Brasil ^a	...	100.0	99.7	98.8	102.2	103.2	105.3	107.	109.4	110.9	1.4	3.5
Chile ^b	103.6	104.6	106.5	108.5	110.6	113.7	113.5	118.9	121.5	124.5	2.7	3.0
México ^c	100.0	102.0	103.6	105.5	107.3	108.8	109.1	107.9	107.0	107.9	0.8°	0.2°

FUENTE: OIT, con base en cifras oficiales de los países (cifras para Brasil, Chile y México); *Estudio económico de América Latina y el Caribe, Las políticas ante las adversidades de la economía internacional*, CEPAL, 2012 (cifras para Argentina calculadas sobre la base 2005 = 100).

^a Ingreso promedio habitual real de los trabajadores del sector privado amparado por la legislación social y laboral. Seis regiones metropolitanas (índice 2003 = 100).

^b Índice general de remuneraciones por hora. A partir de 2010 las variaciones reales corresponden a una nueva serie no comparable con años anteriores.

^c Trabajadores registrados del sector privado. Actualmente el Fondo Monetario Internacional presta asistencia técnica en cuanto al diseño y la metodología para un nuevo IPC a nivel nacional.

^c Salarios base de cotizantes al seguro social (índice 2002 = 100).

^o Variación del promedio de enero a octubre en relación con igual periodo del año anterior.

Cuadro 4. Evolución de los salarios mínimos reales. 2002-2012
(Índice 2000 = 100)

AÑO/PAÍS	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	MÉXICO
1980	131.7	135.1	66.0	311.8
1981	125.3	145.6	76.3	315.2
1982	127.6	145.1	77.3	286.7
1983	180.0	133.2	62.1	240.0
1984	226.8	124.3	53.2	226.0
1985	153.0	126.5	50.4	224.1
1986	145.3	125.5	48.6	207.5
1987	159.9	100.5	45.6	196.2
1988	125.0	105.0	48.8	172.7
1989	91.4	101.6	52.7	160.8
1990	28.3	73.8	57.7	144.5
1991	73.2	82.3	63.1	138.4
1992	57.6	76.5	66.0	131.4
1993	74.5	84.8	69.2	129.2
1994	102.9	82.6	71.8	129.5
1995	99.5	87.2	75.1	112.9
1996	99.3	90.8	78.2	102.7
1997	98.8	92.3	81.0	102.1
1998	97.9	96.6	85.7	102.9
1999	99.1	97.4	93.4	99.3
2000	100.0	100.0	100.0	100.0
2001	101.1	109.8	103.8	100.4
2002	81.3	114.3	106.8	101.3
2003	84.0	117.4	108.3	101.2
2004	129.8	121.4	111.3	100.8
2005	171.1	128.5	113.4	101.3
2006	193.2	145.3	116.3	101.6
2007	219.6	154.7	118.4	101.6
2008	253.3	160.8	118.3	100.5
2009	292.1	172.7	124.7	99.8
2010	321.3	182.0	126.6	100.5
2011	...	182.1	128.7	101.2
Hasta el tercer trimestre	2011	...	1.4	2.2
	2012	...	9.3	1.5

FUENTE: CEPAL (cifras de 1990-2001); Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2013 (cifras de 2002-2012).

BIBLIOGRAFÍA

- Anner, Mark (2008), "Meeting the Challenges of Industrial Restructuring: Labor Reform and Enforcement in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 50(2): 33-65.
- Arriagada, Irma (2005), "Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo", *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie de Seminarios y Conferencias, 46, CEPAL.
- Banco Mundial (2012), *World Development Report 2013: Jobs*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2011), "Mercado de trabajo, regulaciones laborales y sistemas de protección social. Enfoques relevantes para América Latina", *Revista de Economía Política de Buenos Aires* (REPBA), Universidad de Buenos Aires.
- Bensusán, Graciela (2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, FES-Plaza y Valdés-Flacso-UAM-X.
- (2008), "Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto Latinoamericano", CEPAL, 28 de mayo.
- (2010), "Labour Law in Latin America: The gap between norms and reality", en Tzehainesh Teklé, *Labour law and worker protection in developing countries*, Ginebra, Hard Publishing-ILO, pp. 135-173.
- (2012), "Políticas laborales y calidad de los empleos en América Latina: antes y después de la crisis 2008-9", mimeo.
- (2013), "Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México", documento preparado para CEPAL, versión del 11 de marzo.
- Bensusán, Graciela (coord.) (2006), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X-Editorial Porrúa.
- Bensusán, Graciela y Juan Carlos Moreno-Brid (2012), "La interacción de las políticas macroeconómicas y laborales: continuidades y rupturas", en Giovanna Valenti (coord.), *América Latina*.

- En los albores del siglo xx*, tomo 2, *Aspectos sociales y políticos*, México, Flacso, pp. 145-180.
- (2013), *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, México, UAM-X-Flacso.
- Bensusán, Graciela y Kevin J. Middlebrook (2012), *Organized Labour and Politics in Mexico: Changes, Continuities and Contradictions*, Londres, Institute for the Study of the Americas, University of London.
- Berg, Janine (2011), “Laws or Luck? Understanding Rising formality in Brazil in the 2000s”, en Sangheon Lee y Deirdre McCann, *Regulating for decent work. New directions in Labour Market Regulation*, Londres, OIT, pp. 123-150.
- Bizberg, Ilán (2014), “Types of capitalism in Latin America”, *Interventions économiques/Papers in Political Economy*, 49.
- Bonnet, Florence *et al.* (2012), “Social Protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: Findings from the ILO/World Bank Inventory, Employment working paper”, Suiza, OIT.
- Cardoso, Adalberto y Julián Gindin (2002), “Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and México compared”, Ginebra, OIT.
- Cardoso, Adalberto y Telma Lage (2006), “Diseño legal y desempeño real: Brasil”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X-Porrúa, pp. 167-240.
- CEPAL (2009), “La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009”, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2010a), “La hora de la igualdad, Brechas por cerrar y caminos por abrir”, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2010b), “Panorama social de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2011), “Panorama social de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, CEPAL.

- CEPAL (2012), “Panorama Social de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2012a), “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo, Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL”, San Salvador, CEPAL.
- (2012b), “Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/46985/informe-macroeconomico.pdf>.
- (2012c), “La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Seguimiento de las medidas de política”, actualización al 31 de diciembre de 2011, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cook, María Lorena (2007), *The politics of labor reform in Latin America, Between Flexibility and Rights*, University Park, The Pennsylvania State University Press, pp. 1-58 y 195-202.
- Cowan, Kevin (2007), “¿Estabilidad del empleo o del ingreso? Un análisis del sistema de protección contra el desempleo en Chile”, *Revista Estudios Públicos*, 105: 173-204.
- Davis, Ricardo (2011), “Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe”, sector de empleo, documento de trabajo, núm. 79, OIT.
- Deakin, Simon y Shelley Marshall (2010), “Checklist for developing and reforming development friendly labour market regulation”, en *Promoting decent work: the role of labour law*, Melbourne, Monash University, pp. 55-99.
- Durán, Gonzalo (2011), “Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo”, en Ricardo Infante (ed.), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 245-298.
- Ermida, Óscar (2009), *La política laboral de los gobiernos progresistas, el posneoliberalismo y el movimiento sindical. Movimiento Sindical Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región. Análisis y propuestas*, Ciudad Uruguay, Fundación Ebert-Stiftung, pp. 35-54.
- Etchemendy, Sebastián y Ruth Collier (2007), “Golpeados pero de pie: Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en

- Argentina (2003-2007)", mimeo. en español, publicado en inglés en *Politics and Society*, septiembre de 2007.
- Feliz, Mariano y Diego Paz (2013), "Diez años de kirchnerismo y la situación del pueblo trabajador", Frente Popular Darío Santillán, disponible en <http://frentepopular-dariosantillan.org/diez-anos-de-kirchnerismo-y-la-situacion-del-pueblo-trabajador-por-mariano-feliz-y-diego-paz/>.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2010), *Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, OIT.
- Figueroa, Rodrigo (2006), "Diseño legal y desempeño real: Chile", en Graciela Bensussán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X-Porrúa, pp. 241-312.
- Filgueira, Fernando, Luis Reygadas, Juan Pablo Luna y Pablo Alegre (2012), "Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora", *Perfiles Latinoamericanos*, 40: 31-58.
- Fitoussi, Jean-Paul y Pierre Rosanvallon (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- Fontes, Adriana, Valéria Pero y Janine Berg (2012), "Low-paid employment in Brazil", *Revista Internacional del Trabajo*, 15(3): 193-219.
- Fraile, Lydia (2009), "La experiencia neoliberal de América Latina. Políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980", *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3).
- Frías Fernández, Patricio (2010), "Papel de los sindicatos y la negociación colectiva y su impacto en la eficiencia y la equidad del mercado de trabajo", Santiago de Chile, Serie Macroeconomía del Desarrollo, 103, CEPAL.
- Fundación Sol (2011), "Precariedad laboral y modelo productivo en Chile", serie Ideas para Vivir, área de tendencias de trabajo, diciembre.
- (2013), "Panorama general de trabajadores dependientes que ganan el salario mínimo (SM) usando la encuesta Casen 2011", 26 de marzo.
- García, Brígida (2011), "Las carencias laborales en México: conceptos e indicadores", en Luis Reygadas, Enrique de la Garza y

- Edith Pacheco (coords.), *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, México, El Colegio de México, pp. 81-116.
- Hayter, Susan y Bradley Weinberg (2011), "Mind the Gap: Collective Bargaining and Wage Inequality", en Susan Hayter (ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy: Negotiating for Social Justice*, Ginebra, OIT, pp. 136-186.
- Huber, Evelyn (coord.) (2002), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Pennsylvania, State University Press.
- Huber, Evelyn, Jenniffer Pribble y John D. Stephens (2010), "The Chilean Left in Power: Achievements, Failures and Omissions", en Kurt Weyland, Raúl L. Madrid y Wendy Hunter (eds.), *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, Cambridge, pp. 77-98.
- Kolben, Kevin (2010), "Labour regulation, human capacities and industrial citizenship", en *Promoting decent work: the role of labour law*, Monash University, pp. 100-122.
- Levy, Santiago (2008), *Good intentions, Bad Outcomes. Social policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Lindenboim, Javier, Damián Kennedy y Juan M. Graña (2011), "Distribución funcional y demanda agregada en Argentina. Sesenta años en perspectiva internacional", documento de trabajo, núm. 16, Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo.
- Lustig, Nora (2012), "Desigualdad y pobreza en América Latina", en Giovanna Valenti (coord.), *América Latina. En los albores del siglo xx*, tomo I, *Aspectos económicos*, México, Flacso, pp. 89-116.
- Marinakís, Andrés y Juan Jacobo Velasco (eds.) (2006), "¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del cono sur", Santiago de Chile, OIT.
- Martner, Ricardo y Aldunate (2006), "Política fiscal y protección social", Serie Gestión Pública, núm. 53, CEPAL.
- Maurizio, Roxana y Fabio Bertranou (2011), *The role of labour market and social protection in reducing inequality and eradicating poverty in Latin America*, Buenos Aires, OIT-UNGS-CONICET-Munich Personal RePEc Archive.

- Mazzuchi, Graciela (2009), “Las relaciones laborales en el Uruguay de 2005 a 2008”, informe final, oit.
- Mesa-Lago, Carmelo (2008), “Social Protection in Chile: Reforms to improve equity”, *Revista Internacional del Trabajo*, 147(4): 377-402.
- (2010), *World crisis effects on social security in Latin America and the Caribbean. Lessons and policies*, Institute for the Study of the Americas.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010), “Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión (periodo 2003-2010)”, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, disponible en www.trabajo.gob.ar/trabajoyempleoenelbicentenario.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Martín Puchet (2010), “Crisis financiera internacional, políticas económicas y gobernabilidad democrática en América Latina”, *Universitas Forum*, 1(3): 1-9, disponible en <http://hdrnet.org/452/1/Moreno.pdf>.
- (2012), “Hacia nuevos paradigmas del trabajo doméstico, proyecto de ley sobre régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social de Argentina”, disponible en <http://www.investigacionesdeltrabajo.com/wp-content/uploads/2012/12/Nuevos-paradigmas.pdf>.
- Novick, Marta, Carlos Tomada *et al.* (2012), “Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto”, Ginebra, Serie de Investigación 114, IIEL-OIT.
- OIT (2009), “Combinar flexibilidad y seguridad en la perspectiva de trabajo decente”, Consejo de Administración, 306 reunión, Comisión de Empleo y Política Social, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, noviembre, disponible en http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_116306.pdf.
- (2010), “Informe Mundial sobre Salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis”, Santiago de Chile, oit.

- oit (2011), "Pacto Mundial del Empleo. Estudio nacional: Argentina", Buenos Aires, oit.
- (2012a), "Panorama laboral (América Latina y El Caribe)", Lima, oit.
- (2012b), "Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012: Mejores empleos para una economía mejor", Ginebra, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_179453.pdf
- Palma, José Gabriel (2011), "Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails and the End of the 'Inverted-U': The Share of the Rich is What It's All About", Cambridge Working Papers in Economics, núm. 1111.
- Palomino, Héctor (2007), "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 12(19): 121-144.
- (2008), "Impacto de la crisis internacional en el mercado de trabajo argentino", presentación en el RIAL, Quebec, 24-25 febrero, Argentina, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Petkoff, Teodoro (2005), "Dos izquierdas", *Nueva Sociedad*, 197: 114-128.
- Piore, M. J y A. Schrank (2007), "Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America", Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL.
- Portes, Alejandro y William Haller (2004), "La economía informal", Serie Políticas Sociales, núm. 100, Santiago de Chile, CEPAL.
- Pochmann, Marcio (2009), "Flexibilización sociolaboral. Lo que aprendió el Brasil en los años noventa", *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3).
- Reinecke, Gerhard y María Elena Valenzuela (eds.) (2011), *Chile: El impacto del mercado laboral en el bienestar de las personas. Distribución del ingreso y calidad del Empleo*, Santiago de Chile, oit.
- Rocha Pires, Roberto (2008), "Cómo hacer realidad la ley. Métodos y logros de la inspección del trabajo brasileña", *Revista Internacional del Trabajo*, 127(2-3): 223-256.
- (2011), "Governing Regulatory Discretion: innovation and ac-

- countability in two models of labour inspection work”, en Sangheon Lee y Deirdre McCann (eds.), *Regulating for decent work. New directions in Labour Market Regulation*, Londres, OIT.
- Rodgers, Gerry (1989), “Precarious Work in Western Europe: The State of the debate”, en Gerry Rodgers y Janine Rodgers (eds.), *Precarious Jobs in Labor Market Regulation. The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, Ginebra, OIT, pp. 1-16
- Saget, Catherine (2008), “Fijación del salario mínimo en los países en desarrollo. Deficiencias y soluciones”, *Revista Internacional del Trabajo*, 127(1): 27-45.
- Samaniego, Norma (2006), “El mundo del trabajo”, en Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas (coords.), *El mundo del trabajo y la exclusión social*, México, UNAM, pp. 37-59.
- Schneider, Ben Ross y David Soskice (2009), “Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems”, *Economy and Society*, 38(1): 17-52.
- Schneider, Ben y Sebastian Karcher (2010), “Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America”, *Socio-Economic Review*, 8(4): 1-29.
- Stiglitz, Joseph (2007), “The informal economy, insecurity and social cohesion in Latin America”, *Revista Internacional del Trabajo*, 146(1-2): 81-107.
- (2009), “Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones”, en Jürgen Weller (ed.), *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, CEPAL-Siglo XXI, pp. 255-288.
- (2011), “Informalidad en América Latina: Balance y perspectivas de políticas”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía Realidad, Datos y Espacio*, 2(3): 16-31.
- (2012), *El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*, México, Taurus.
- Tokman, Víctor (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Vega Ruiz, María Luz (2004), *Libertad de asociación, libertad sindical y*

el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina, Ginebra, OIT.

Vega Ruiz, María Luz (2009), *Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo. El papel central de la inspección del trabajo*, cuadernos de trabajo, Ginebra, OIT.

Velásquez, Mario (2010), *Seguros de desempleo recientes en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL.

Weller, Jürgen (2009), *El nuevo escenario laboral latinoamericano*, Buenos Aires, Siglo XXI- CEPAL.

— (2012), *Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina*, CEPAL-Naciones Unidas, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 122.

Weller, Jürgen y Claudia Roethlisberger (2011), *La calidad del empleo en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 110, CEPAL.

VIII. LOS VENDEDORES AMBULANTES EN MÉXICO Y EN SÃO PAULO FRENTE A LA REHABILITACIÓN DE LOS CENTROS HISTÓRICOS

CARLOS ALBA Y CARLOS FREIRE

INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es la comparación de la interacción entre los comerciantes informales y las autoridades de dos metrópolis latinoamericanas en el contexto de los procesos sucesivos de reordenamiento del espacio urbano. A partir de la década de 1980 la expansión masiva de la venta de mercancías en la vía pública como respuesta a la crisis económica, al desempleo y a la falta de lugares de venta ha coincidido en el tiempo y se ha enfrentado a la voluntad creciente de las autoridades locales de llevar a cabo programas de renovación o revitalización de los centros históricos de las ciudades, mientras que éstas tendían a la segregación y la fragmentación. Esta decisión surge de la constatación de que, desde inicios de la segunda mitad del siglo xx, las ciudades latinoamericanas viven un proceso de pérdida de población, de empobrecimiento, de chabolización y de caída de las inversiones públicas y privadas, acompañado de una inseguridad y una violencia crecientes ligadas a la venta y al consumo de drogas. Al mismo tiempo, la calidad de vida se

deterioró debido a la contaminación atmosférica, al ruido, a las dificultades de circulación para vehículos y peatones, a la falta de espacios verdes y de estacionamientos.

La decisión de intervenir en los centros de las ciudades no es nueva. Basta acordarse de las transformaciones que los liberales hicieron en México hacia mediados del siglo xix o de las acciones tomadas durante la dictadura de Porfirio Díaz en los primeros años del siglo xx, por motivos de higiene o para la celebración del centenario de la Independencia. Sin embargo, el periodo reciente se apunta hacia un interés distinto con la revitalización del centro; en 1990 se creó el Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, un organismo mixto, al principio, que se vuelve público en 2001 y que sirve de enlace entre particulares y autoridades para promover y coordinar la ejecución de acciones, trabajos y servicios que favorecen la recuperación, la protección y la conservación del Centro Histórico. Las acciones se concentran en el corredor turístico y financiero que va de la gran plaza del Zócalo hacia el parque de la Alameda Central más al oeste. A lo largo de este eje se ha comprado una importante cantidad de edificios –muchos por el hombre de negocios Carlos Slim– para transformar las plantas superiores, hasta entonces vacías o utilizadas como bodegas, en departamentos residenciales para la clase media. Se trata propiamente de una “gentrificación”. Otras inversiones privadas se concentraron en edificios habitacionales (Puerta Alameda) y hoteles (Hilton, antes Sheraton), mientras que las inversiones públicas se destinaban a algunos edificios (Secretaría de Relaciones Exteriores) y sobre todo a calles y redes de drenaje, alumbrado público, fachadas de edificios y seguridad. Estos trabajos públicos en infraestructura, al principio limitados a la parte occidental del perímetro A del Centro Histórico durante el mandato de Andrés Manuel López Obrador, se prolongaron hacia el este con su sucesor Marcelo Ebrard (2006-2012). Se realizaron algunos proyectos y trabajos de

construcción por empresas privadas como SARE y Casas GEO, y en menor medida por el Instituto de Vivienda de la ciudad de México (INVI); muy raramente localizados en el mero centro, se repartieron entre las colonias populares que lo circundan, como la Doctores y la Guerrero (Paquette, 2006). En fin, se trata de algunos proyectos concebidos por las instituciones públicas para promover “un desarrollo sostenible” del centro, que en el largo plazo se sostiene sobre la base de la coexistencia de las clases medias y de los sectores populares, que incluyen a una minoría de grupos étnicos indígenas que pueden organizarse en el marco de la sociedad civil: los danzantes llamados “aztecas” y los artesanos. Estas intervenciones en el Centro Histórico afectan los intereses de unos 20 000 vendedores ambulantes que, desde hace tres décadas, encontraron en ese lugar una alternativa de supervivencia frente a la falta de empleos formales.

En el caso de Brasil la voluntad de intervenir en los centros urbanos se manifiesta a partir de la creación del Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN) en 1937, en plena dictadura de Getúlio Vargas, en un esfuerzo por instaurar un “nuevo Brasil” (Jatahy Pesavento, 2006). En São Paulo el centro refleja la modernización intensa y continua que vivió la ciudad entre los siglos XIX y XX, así como la diversidad arquitectónica y urbanística que caracterizó al periodo entre ambos siglos y del cual es la marca. En esta etapa, cuando la economía paulista dependía de las exportaciones de café, el centro se construyó en torno a las avenidas São Bento, Direita y 15 de Novembro, en el distrito Sé. Por lo tanto, no se parece en nada a los centros de las ciudades del pasado colonial, en las que la riqueza de la herencia patrimonial alimenta la vocación turística, como Salvador o Recife (Bitoun, 2009; Rebotier, 2009). El centro de São Paulo era un lugar de consumo, de negocios y de comercio frecuentado por las élites que declinó en la década de los años sesenta y se convirtió en una zona popular; mientras, las empresas buscaban nue-

vos lugares para implantarse, particularmente en los nuevos centros de la zona llamada Vector Sudoeste de la metrópoli. Al principio, a lo largo de la avenida Paulista, en donde se localizaron las actividades financieras, jurídicas y comerciales; después, a partir de los años ochenta, alrededor de la avenida Berrini y de la Marginal Pinheiro. Esta transferencia respondía al costo exorbitante de la modernización del espacio construido en el centro, frente al valor menor del suelo urbano y a la consolidación de una infraestructura más moderna en el sector sudoeste (Montenegro, 2009). Entonces la degradación del equipamiento urbano del Centro Histórico se acentuó y su valor inmobiliario declinó a pesar de las inversiones públicas y de la concentración de servicios y de empleos (*ibid.*: 162). De esta forma, el centro se transformó en una zona muy diferenciada y diversificada en términos sociales y culturales, y sus espacios públicos fueron acogiendo las actividades informales, entre ellas el comercio ambulante. Según los cálculos de la Prefectura, en 2005 había cerca de 8000 vendedores ambulantes, de los cuales el 80% ejercía sin autorización (*ibid.*: 174). Esta coexistencia de ocupaciones formales e informales condujo a algunos analistas a calificar este espacio como “centralidad periférica” (Rolnik *et al.*, 2005, citado por Montenegro, 2009: 174). Aunque el empleo formal haya disminuido considerablemente (en los años ochenta el centro pierde cerca de 100 mil empleos), los sectores populares crearon una multitud de empleos en el comercio y los servicios, y en menor medida en la industria. Finalmente, este espacio representa uno de los principales centros de comercio, de servicios, de recreación y de empleo de la región metropolitana de São Paulo, sobre todo para la población que vive en los sectores norte y este de la capital.

Frente a la degradación del equipamiento urbano y a la apertura de un nuevo ciclo de deslocalización de empresas se manifestaron nuevos intereses: la asociación Viva o Centro (Viva el Centro), que reagrupaba a empresarios involucrados

en los servicios y el comercio a nivel local, instituciones privadas y públicas, se creó en 1991 para ejercer presión sobre el poder público para que empresas como la Bolsa de Valores y los centros de comercio y de productos a plazo se mantuvieran en el centro. En este marco el Banco de Boston, cuyo presidente fue el presidente de Viva o Centro, desempeñó un papel importante. Del discurso de la “revitalización” se pasó al de la “recalificación” del centro; se implementaron renovaciones puntuales, así como el reciclaje de edificios incluidos en el proyecto Luz Cultural, realizado conjuntamente por la asociación Viva o Centro y los tres niveles de gobierno. A título de su actividad se cuenta la transformación de la Pinacoteca del estado de São Paulo y de la estación Júlio Prestes, que se convirtió en la residencia de la orquesta sinfónica del estado. El mercado municipal también se transformó con actividades culturales (Frúgoli Jr., 2006: 133), y más tarde apareció el movimiento Procentro, durante la gestión del alcalde Maluf (1993-1996). En todos estos proyectos apoyados por Viva o Centro se tuvo la intención de que los vendedores ambulantes se alejaran del centro de la ciudad. Fueron expulsados durante la administración de Pitta (1997-2000), en el curso de la “Operación Dignidad”, hacia lugares sin circulación peatonal, lo que equivale, como subraya Frügoli, a una especie de exclusión territorial momentánea. Poco antes del paso hacia el siglo XXI entraron en escena nuevos actores en el centro de São Paulo, los Sin Techo, quienes, organizados en al menos seis movimientos,¹ invaden edificios y terrenos y ponen la vivienda social en el primer plano de la cuestión urbana. Así, el centro de São Paulo se convirtió en un espacio de disputa entre diversos actores económicos y sociales.

¹ Movimento de Moradia da Região Central, Movimento de Moradia no Centro, Movimento de Sem-Teto no Centro, Movimento do Trabalhadores Sem-Teto, União de Movimentos de Moradia, Frente de Luta pela Moradia.

Con la llegada de Marta Suplicy (Partido de los Trabajadores, PT) al gobierno de la ciudad se lanzó en 2001 un nuevo programa de recalificación urbana destinado a los sectores populares que viven en condiciones precarias en el centro. Este proyecto, apoyado financieramente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tiene el objetivo de recuperar el sentido público del espacio central, de ensanchar y mejorar la vivienda social por el lado del programa Morar no Centro (Vivir en el Centro), diversificar las funciones y crear instrumentos de gestión colectiva. Hasta el momento los resultados obtenidos son muy limitados. Bajo esta administración nace el movimiento O Centro Vivo (El Centro Vivo), que promueve la idea de que los sectores populares desempeñen un papel central en la búsqueda de la diversidad.

El mandato compartido por José Serra (Partido de la Social Democracia Brasileña, PSDB, 2005-2008) y Gilberto Kassab (Partido Social Democrático, PSD, 2009-2012) consagra una alianza de partidos que adopta la posición inversa. Las autoridades regresan a una política de limpieza que busca sobre todo acrecentar la vigilancia y la seguridad en el centro (instalación de cámaras de video en diversos lugares) y reducir el espacio ocupado por los sectores populares, con los que tienen varios enfrentamientos, desde los comerciantes ambulantes hasta los Sin Techo, pasando por los basureros informales. Bajo esta administración varios proyectos centran su intervención en muchas plazas, edificios y calles. Las plazas son reorganizadas; algunos edificios históricos, restaurados. Se busca reordenar y renovar el espacio y la estructura de varias calles comerciales. Esta administración también busca atraer nuevas inversiones en tecnología de punta hacia el centro. El proyecto de mayor envergadura de dicha administración es Nova Luz, orientado hacia la “recalificación” de una parte del barrio Luz (Montenegro, 2009).

La evolución de los centros de São Paulo y de la ciudad de México ilustra los intereses contradictorios de los que han

sido objeto. Más allá de los primeros proyectos de naturaleza patrimonialista y cultural que se desarrollaron ahí, Hélène Rivière d'Arc nos recuerda que el interés puesto en el "regreso a la ciudad" y a los centros antiguos tiene igualmente un componente social y político que reivindica el derecho a la ciudad. Las autoridades públicas son muchas veces tributarias de estas movilizaciones sociales que aspiran a revalorar los centros; su palabra clave es la "diversidad" social y espacial. Otra corriente, además, que busca hacer presión sobre el tratamiento de los centros, considera que en tiempos de la globalización estos espacios urbanos son sometidos a un proceso contradictorio de pauperización y gentrificación, y reclama acciones para resolver los problemas de rehabilitación, luchar contra la pobreza y en favor del desarrollo sostenible (Rivière d'Arc, 2006: 7-13). Los centros degradados de São Paulo (Frúgoli Jr., 2006: 137) y de la ciudad de México, cuyas funciones centrales y los poderes que las ejercen huyeron hacia otros espacios durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, llamaron la atención de los actores situados en las antípodas de la pirámide social. Algunos, pertenecientes a las élites económicas, quieren aprovechar los programas de rehabilitación urbana para desarrollar sus negocios. Otros, ubicados en los sectores populares, han ocupado las calles de estos centros para transformarlas en espacios de venta.

En las diferentes partes de este artículo nos asomaremos a esta segunda categoría de actores y a sus relaciones con las autoridades de la ciudad. ¿Quiénes son, en términos sociales y económicos, estos vendedores ambulantes instalados en los centros históricos? ¿Cómo logran defender sus intereses frente a las políticas públicas que buscan desalojarlos y reubicarlos? ¿Qué medidas han tomado los poderes públicos para regular el espacio urbano en los centros de las ciudades? Guiados por estas preguntas nos proponemos comparar la situación de las dos metrópolis más grandes de América Latina.

La primera parte hace un recuento de la llegada y de las circunstancias variables de la presencia de los vendedores ambulantes; ubica sus principales lugares de venta en las zonas centrales y traza su perfil. La segunda aborda la cuestión de las organizaciones de vendedores en cada una de las ciudades, su historia y sus formas de organización. En la tercera se analizarán las relaciones que las organizaciones mantienen con las autoridades, los conflictos y los acuerdos, así como las tentativas de los gobiernos por alejar a los vendedores ambulantes y lo que de ahí resulta. En conclusión, desarrollaremos un análisis comparativo de estos procesos en la ciudad de México y en São Paulo.

1. ¿QUIÉNES SON LOS VENDEDORES AMBULANTES?

Los vendedores ambulantes del Centro Histórico de la ciudad de México²

Si bien el lugar y las funciones del comercio en la economía y en la vida cotidiana han cambiado mucho desde las épocas lejanas de la colonia española (1519-1821), su implantación en el corazón de la ciudad capital ha sido siempre una apuesta urbana y política esencial. Lo mismo sucede en la ciudad moderna del siglo xx y de los primeros años del xxi. Mientras que el mercado central de alimentación, La Merced, y la red de circuitos de distribución al consumidor que de ahí se abastecen fueron desplazados –no sin problemas– hacia una zona más periférica en 1982 (la Central de Abastos tomó el lugar central en la delegación Iztapalapa, al este de la ciu-

² La información sobre los vendedores ambulantes del Centro Histórico de la ciudad de México proviene de una encuesta realizada en 2007 por Pascal Labazée y Carlos Alba a 507 ambulantes pertenecientes a cinco organizaciones que operan en cada una de las zonas principales.

dad), la venta directa de ropa, de objetos personales y para el hogar, juguetes, y más tarde artículos eléctricos y electrónicos más sofisticados pero a bajo precio, sigue atrayendo y manteniendo su clientela popular en las calles del Centro Histórico de la ciudad de México.

Se pueden distinguir cinco zonas principales de concentración y de relativa especialización del comercio ambulante, en las cuales hicimos nuestra investigación.

1) En el antiguo barrio de Tepito, situado a 500 metros al norte de la plaza central del Zócalo, innumerables vendedores trabajan en la calle, cerca del mercado. Su mercancía es muy variada pero predominan la ropa, el calzado, la joyería de pacotilla, los discos y los videos. Los comerciantes de Tepito representan la mitad de la muestra; 2) Mixcalco es una zona comercial especializada en telas y ropa, a 500 metros al este del Zócalo; 3) la calle Pino Suárez llega al Zócalo desde el sur y ofrece todo tipo de productos; 4) el parque de la Alameda Central, a 500 metros hacia el oeste, está en el corazón de la parte restaurada del centro de la ciudad. Ahí se venden principalmente alimentos y refrescos, pero también artesanía, música y películas; 5) muchos vendedores se reagruparon alrededor de la estación del metro Zapata, fuera del Centro Histórico, en la colonia Del Valle, que pertenece a la delegación Benito Juárez. Esta zona de clase media acomodada se beneficia de los resultados en desarrollo humano más altos del país, dado su elevado nivel de homogeneidad.

Las propietarias de los puestos son mayoritariamente mujeres

Cerca de la mitad (46%) de los puestos callejeros del Centro Histórico y de Tepito pertenecen a mujeres, una proporción muy importante si se la compara con la de mujeres jefas de empresa en México, sector en el que la segregación por sexo es más fuerte que para el conjunto del mercado de trabajo. En

efecto, las mujeres no ocupan en ese sector más que el 16% de los puestos de trabajo, mientras que el 23% de la fuerza laboral en México está compuesta por ellas (Zabludowsky, 2001).

En el caso de las mujeres propietarias de un puesto en la calle, las razones de su llegada hasta ahí son muy diversas, pero todas están relacionadas con la pobreza, la falta de empleo en otros ramos y la necesidad de encontrar una ocupación compatible con sus obligaciones domésticas.

Las calles del centro de la ciudad, llenas de peatones y accesibles a la inmensa población de consumidores, ofrecen una alternativa de trabajo para las mujeres, ya sea porque se han visto forzadas por la necesidad o porque lo han elegido por sus ventajas. Las mujeres que optan por poner su propia empresa (Serna, 2001) o que se lanzan a la venta en la calle comparten las mismas razones: necesidad de organizar mejor su tiempo de trabajo en casa y fuera de ella, falta de posibilidades de ascenso cuando son empleadas y, una razón compartida por todas aquellas que buscan trabajo: la crisis, tan grave en las comunidades rurales como en la capital (Arias, 2001).

La participación de las mujeres en las actividades económicas no es un fenómeno nuevo; siempre ha sido esencial pero “invisible” en el marco de las relaciones jerárquicas. Después de la crisis económica que se desató en 1982, poniendo a prueba las actividades masculinas en los pueblos y la ciudad, las mujeres se vieron obligadas a buscarse el pan, sobre todo las viudas, las solteras, las abandonadas; ellas tienen un estatus más frágil, pero su búsqueda se reconoce más legítima que en el caso de las mujeres casadas. Muchas de ellas, presionadas para asumir el papel de jefe de familia por sus parientes y por la comunidad, llegaron así a poner un pequeño negocio, en especial en la confección y el comercio ambulante. La irrupción repentina de las mujeres mexicanas y latinoamericanas en el mercado de trabajo en la década de los años ochenta, con la crisis de fondo, las distingue de los procesos de incor-

poración al trabajo en los países desarrollados. En las zonas rurales la emigración de los hombres ha desempeñado un papel pujante para que las mujeres se encarguen de llevar los trabajos, mientras que en la ciudad es sobre todo la caída de los ingresos lo que las ha puesto a trabajar, y de preferencia en las actividades comerciales que han practicado tradicionalmente. Las situaciones de desequilibrio familiar, viudez, divorcio y abandono son la otra gran razón de su trabajo, pues la mitad de las mujeres propietarias de su changarro están casadas o en unión libre, mientras que la otra mitad se reparte entre el resto de las situaciones mencionadas.

Hay que subrayar que un tercio de las mujeres vendedoras ambulantes son solteras, pero que el 87% de ellas tiene niños a su cargo, lo que les vuelve imposible plegarse a horarios fijos. Una mujer de cada cinco que trabajan en la calle (17.6%) es divorciada, viuda o separada, pero muchas veces también está encargada de los niños. En total, el 74% de las vendedoras ambulantes solteras se ocupan de la subsistencia de sus hijos.

El hecho de vivir en la ciudad de México da cierta ventaja a las mujeres en comparación con las que residen en las localidades pequeñas: mejor acceso a la escolaridad, a los servicios públicos, a la información, al conocimiento de rutas y posibilidades de trabajo y a un espacio de socialización, ocio y formación de redes sociales que las ayuda a capitalizar los aprendizajes de la migración, a resolver sus problemas familiares y a redefinir su papel. Este conjunto de factores, unidos a la fuerza social de las mujeres y a su experiencia de lucha por la supervivencia en las calles, es lo que explica la importancia y el número de mujeres que asumen posiciones de dirigentes en las asociaciones de comerciantes ambulantes de la ciudad de México, una característica que no se encuentra en otras ciudades del país ni en otras partes de América Latina.

Existe una correspondencia aritmética entre el número de mujeres propietarias de un puesto en el Centro Histórico, que

poseen la mitad, y el de las organizaciones de vendedores conducidas por mujeres, que también son la mitad. Pero entre las 69 organizaciones registradas, las más poderosas y antiguas son conducidas por mujeres desde hace varias décadas.

Los vendedores ambulantes son más jóvenes que la media de los trabajadores

La mayoría de los vendedores ambulantes son jóvenes. Una quinta parte tiene menos de 25 años, casi la mitad tiene menos de 35 y tres cuartas partes tienen entre 18 y 45 años; solamente un cuarto sobrepasa esta edad. Esto muestra que es la población más joven la que ha recurrido a la venta en la calle como alternativa al desempleo.

La mayoría empieza muy temprano: según nuestra encuesta, nueve de cada diez empezaron a trabajar antes de los 20 años, seis de cada diez antes de los 15 y un cuarto (24%) en la infancia, antes de los diez años.

Este inicio precoz en el trabajo callejero es un efecto de la pobreza, pero muestra también la fuerza de la tradición sostenida por las familias de comerciantes. Se pueden distinguir al menos dos grupos entre los niños y adolescentes que participan en el mundo de la venta ambulante: los que acompañan a sus padres y los que viven solos en la calle. Para los vendedores callejeros la experiencia de los niños es muy valorada por su contribución a los ingresos familiares y, en todos los casos, por su valor pedagógico.

Viviendas cada vez más periféricas

La relación con el espacio básico distingue a los comerciantes ambulantes de la ciudad de México que vivían a principios del siglo xx de los de principios del xxi. Los primeros vivían

mayoritariamente en el centro, en los “cuartos de vecindad”³ o en viviendas temporales cercanas a los lugares de venta, localizados estos últimos en proximidad de los mercados y otros lugares de afluencia (Barbosa Cruz, 2008). Las transformaciones urbanas del Centro Histórico en el transcurso del siglo condujeron a su despoblamiento progresivo y a tentativas recientes para repoblarlo (Paquette, 2006: 107-125), mientras que el tamaño de la ciudad y el monto de la renta presionaban a las clases populares a irse a vivir a la periferia, sobre todo hacia el este. Según nuestros cuestionarios, tres cuartos de los propietarios de puestos viven en el Distrito Federal y un cuarto en los municipios del Estado de México. Cerca de la mitad de los habitantes del Distrito Federal vive en Tepito, mientras que los otros se dividen (en orden decreciente) entre las delegaciones Cuauhtémoc (Centro Histórico), Álvaro Obregón, Venustiano Carranza (cerca del Centro Histórico), Benito Juárez, Iztapalapa y Gustavo A. Madero. En el Estado de México viven sobre todo en los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Chalco.

El comercio ambulante, una tradición familiar

Más de dos tercios de los padres y una proporción aún mayor de las madres de los vendedores callejeros trabajaron ellos mismos en el comercio informal. El origen social de los padres es muy modesto. Después del comercio, sus actividades resultaron ser la de los servicios más elementales, luego la agricultura y por último el trabajo de obrero. En el caso de las madres, la proporción que se consagraba a la venta informal resultó todavía más elevada, y en un grado muy inferior

³ Los cuartos de vecindad, muy numerosos en el centro de México hasta los años ochenta, eran habitaciones individuales que daban a un patio común en donde se encontraban los servicios sanitarios de uso colectivo.

las actividades vinculadas con la agricultura. Pero casi la mitad de las madres no tenía una actividad remunerada y se dedicaba al hogar, y muy pocas trabajaban en los servicios básicos, que incluyen el trabajo doméstico remunerado. Esto reafirma la existencia de un cambio en las actividades para una parte importante de la nueva generación de mujeres, que se vieron obligadas a entrar al mercado de trabajo del lado de la informalidad: ellas no podían o no querían quedarse en el hogar en la situación de precariedad que les ofrecían los jefes de familia.

El comercio ambulante es una actividad que se perpetúa en el seno de las familias. En el 39% de los casos los propietarios de puestos tienen hermanos en la profesión. Es también la actividad que concentra al mayor número de sus hermanos, seguido de las ocupaciones del hogar (que concierne sin duda a las hermanas); luego vienen los servicios elementales, y por último el trabajo en fábricas.

Aunque la entrada a la actividad se enfrenta a pocos obstáculos, requiere de la adquisición de un conocimiento que es primero proporcionado por los padres. Ésta ha sido la situación de dos tercios de los comerciantes.

El capital económico necesario es bajo; la inversión se reduce a la estructura metálica que se monta y desmonta todos los días, y a la mercancía (ropa, calzado, discos, videos, joyería de pacotilla, etc.), cuyo monto ronda los 2 000 pesos (160 dólares, lo que un migrante mexicano podría ganar en tres o cuatro días en Estados Unidos). Pero se requiere disponer del acceso político al lugar de venta, otorgado por el líder, y de un mínimo de saber hacer: en dónde, a quién y cómo comprar, cómo negociar los precios y persuadir, en caso necesario. Todo esto lo da la experiencia de trabajo al lado de la familia.

Estas familias no son muy numerosas, según los criterios mexicanos: un comerciante de cada cinco, sobre todo entre los más jóvenes, no tiene hijos; uno de cada cuatro tiene dos,

caso que representa la frecuencia más alta; luego vienen los que tienen tres hijos, después uno solo, y por último las familias de cuatro, seis o más hijos.

El arraigo ciudadano de los actuales ambulantes, hijos de migrantes

Contrariamente a la idea establecida de que los vendedores ambulantes en la ciudad de México migraron desde provincia, nuestra encuesta muestra que la mayoría son originarios de la ciudad. Dos de cada tres nacieron en el Distrito Federal y casi dos de cada diez en la periferia. Es decir, más de tres cuartos son ciudadanos, nacidos en la capital o en los municipios limítrofes en donde se encuentran las grandes concentraciones urbanas que son Nezahualcóyotl y Chalco, o las zonas urbanas e industriales de Ecatepec y Tlalnepantla. Muy atrás en la lista de frecuencias están los comerciantes nacidos en los estados de Puebla y Oaxaca, después en Michoacán, Veracruz e Hidalgo. Muy pocos llegan de los estados pobres del Sur y Sureste y casi ninguno de los del Norte.

De ahí se puede concluir que el origen de los comerciantes ambulantes actuales es similar al de los demás habitantes de la ciudad, que los recién llegados provienen de las mismas regiones pobres que lo rodean y que a falta de empleos bien remunerados tanto los unos como los otros optaron por el comercio en la vía pública.

El origen de los padres traza otro paisaje y subraya el peso de la migración en los años precedentes. Uno de cada tres padres y 40% de las madres son nativos del Distrito Federal. El resto es en su mayoría de los municipios urbanos del Estado de México que forman parte de la zona conurbada. Y por último, un gran número llegó con los flujos migratorios que alimentaron el crecimiento de la capital entre la década de los años cincuenta y setenta, procedentes de los estados o regiones pobres de Oaxaca, Michoacán, Puebla y Veracruz.

Ya desde esa época los estados más alejados de la metrópoli y los del norte del país, más prósperos, eran ajenos a esta dinámica.

La escolaridad

El origen modesto de los comerciantes y de sus familias se confirma también con su nivel de escolaridad. Entre sus padres, ya sea padre o madre, sólo uno de cada diez sabe leer y escribir, menos de la mitad pudo terminar la escuela primaria y 13% estudió la secundaria, no en todos los casos concluida. Además, los hombres han tenido mayores posibilidades de estudiar; 17% de ellos han cursado la universidad, contra 3% de las mujeres.

En cuanto al nivel escolar de los ambulantes actuales, se reparte en tres grupos: los que terminaron la primaria, los estudios secundarios o el bachillerato general o técnico; algunos, pocos, que no fueron a la escuela pero que saben leer y escribir, generalmente personas de edad que vienen de las regiones más pobres, a menudo de origen indígena (nahuas, mazahuas, otomíes, mixtecos, zapotecos, triquis); en el otro extremo, son pocos los que llegaron a la universidad, pero entre ellos el 6% realizó estudios de derecho, ingeniería, medicina, contaduría, sin llegar en todos los casos a obtener el diploma final.

Al haber concluido formalmente sus estudios, pero sin encontrar un empleo satisfactorio, muchos comerciantes han optado por regresar a la venta en la vía pública o por lanzarse a ella. Así, muchos de los consejeros de los dirigentes de las asociaciones de comerciantes realizaron estudios en la Universidad Nacional (UNAM) o en el Politécnico (IPN). Conocimos a un abogado que vende chiles en la calle Roldán y asiste a otros comerciantes en sus problemas legales; hay ingenieros en sistemas informáticos que trabajan para los

vendedores de la Plaza de la Tecnología, que sólo alcanzaron el nivel secundaria y ofrecen equipos y programas informáticos; contadores expertos que venden jugos de fruta, licenciados en administración que venden ropa o zapatos. Llegar a la universidad es con lo que sueñan los comerciantes para sus hijos, pero la realidad no es propicia: los padres no pueden atender a sus hijos cuando son pequeños; además éstos pueden ganar dinero desde muy temprano, lo que los disuade de estudiar. De más grandes, deben a menudo abandonar sus estudios para ayudar a la familia, sobre todo las mujeres, quienes se encargan más de las tareas domésticas y que generalmente se quedan en los últimos niveles de la escuela primaria, por decisión familiar o a causa de embarazos precoces, sin contar su gusto por el comercio. El nivel medio de estudios escolares es por lo tanto más bajo para las mujeres que para los hombres y refleja las desventajas sociales, culturales y económicas que ellas sufren. Un tercio de las mujeres encuestadas llegaron al final de la primaria y tuvieron que quedarse ahí, mientras que un tercio de los hombres terminaron los años de secundaria. Se observa también una mayor proporción de hombres que continuaron los estudios hasta el equivalente de un bachillerato técnico.

Las etnias indígenas y el comercio informal

Los indígenas siempre han estado presentes en el corazón de la ciudad. A pesar de la destrucción de los edificios antiguos, la remodelación de lo que fue el Templo Mayor y de muchos otros testimonios históricos de la vida de los aztecas recuerdan que la capital nacional se construyó sobre Tenochtitlan. A pesar de sus esfuerzos, las autoridades coloniales jamás lograron realmente separar los pueblos y barrios indios de los de los españoles (Gruzinsky, 2004), y su interdependencia perduró a lo largo de los siglos a través de las

relaciones de trabajo y del abastecimiento de verduras, frutas y flores desde Xochimilco hacia la ciudad. En los años sesenta del siglo xx las mujeres otomíes y mazahuas apodadas “las Marías” participaron en las olas migratorias que transformaron la ciudad de México en megalópolis. Los indígenas que no fueron absorbidos por la ciudad con la inclusión de sus pueblos durante la expansión urbana fueron atraídos a ella por la esperanza de ganarse ahí la vida; su presencia creciente en el Centro Histórico, signo de su pobreza, es percibida ahí como símbolo de su deterioro económico y espacial. Sin embargo, en el contexto de la rehabilitación en curso están atrapados en una tensión entre su calidad de habitantes generalmente albergados en las vecindades y su actividad de comerciantes ambulantes. Anna Perraudin (2009: 51-75) mostró las diversas estrategias que utilizan para mantenerse en el centro. La primera consiste en modificar sus prácticas y su discurso y en subrayar su identidad étnica y cultural para que se los identifique con una imagen valorada de los indígenas. Para esto abandonan con frecuencia la venta de productos importados en favor de objetos artesanales, retoman sus vestidos tradicionales, hablan ostensiblemente en su lengua y se la enseñan a sus hijos, en busca de una mejor aceptación por parte de las autoridades y el público. Sus representantes pretenden que se reconozca su legitimidad hablando del valor de su cultura, de su tradición y de la continuidad de su actividad, que fueron los primeros en desarrollar en el Centro Histórico. Buscan incluso ligar su especificidad cultural con su rehabilitación diciendo, como expresa un informante de Perraudin (*ibid.*: 70): “que se pretende salvar el centro, salvar el patrimonio, mientras que la cultura no son las piedras, somos nosotros, los indígenas”. Ella interpreta este discurso como la “inversión del estigma” gracias al cual una identidad discriminada y naturalizada que ha sido disimulada se reivindica como una afirmación cultural asumida (Wieviorka, 2000: 31). Pero aunque frecuentemente se llegue a arreglos

favorables con las autoridades locales, éstos son circunstanciales y personalizados, jamás definitivos. Ningún acuerdo o proyecto puede ser establecido y garantizado en el futuro; cada uno puede ser modificado o rechazado por un nuevo funcionario o por la administración siguiente. Otra de las estrategias es la de la movilidad, de tratar de escapar al control de los inspectores y de la policía mediante un desplazamiento constante y la venta a los automovilistas (torear), y el alargamiento de la jornada de trabajo, ofreciendo su mercancía hasta tarde. Una tercera estrategia descansa en la adhesión a las grandes organizaciones de vendedores ambulantes, que les permite asegurarse un lugar de venta pero que implica el pago de una contribución a los líderes. Pudimos constatar que los vendedores indígenas son los que menos ganan: en 2007, sus ventas rondaban los 500 pesos a la semana, o sea, cerca de 50 dólares. Los líderes, que son conscientes de ello, les exigen una cuota menor. Otras estrategias de inserción mediante el trabajo han sido estudiadas por Marielle Pepin-Lehalleur. Una de ellas es la elaboración y venta de alimentos en las calles fuera del Centro Histórico, basadas en el trabajo individual y familiar (Pepin-Lehalleur, 2009).

Los resultados de la investigación muestran que 14% de los comerciantes ambulantes hablan otra lengua además del español. Se trata mayoritariamente de una de las 62 lenguas indígenas registradas en México (8.3%), seguidas del inglés (5.7%) y otras lenguas (1%). Las lenguas indígenas corresponden a las que se hablan en las regiones de origen de los migrantes: el náhuatl en las regiones de Puebla, Veracruz e Hidalgo, el otomí y el mazahua para los que provienen del Estado de México y en particular de algunos pueblos como San Antonio Pueblo Nuevo, y el mixteco, el zapoteco y el triqui para los migrantes originarios de Oaxaca. La tasa de práctica de una lengua indígena aquí es ligeramente superior a la del conjunto del Distrito Federal (7%). Existen en la ciudad varias asociaciones organizadas por las etnias, con sus propios

sistemas de acción y de toma de decisiones correspondientes a sus usos y costumbres (Oehmichen, 2005; Perraudin, 2009). Otros grupos indígenas están mejor defendidos y se adhieren a las grandes organizaciones de comerciantes ambulantes; por último, los que estudia Pepin-Lehalleur, por ejemplo, prefieren arreglárselas por su cuenta con las autoridades administrativas.

2. LOS VENDEDORES AMBULANTES DE LA CIUDAD DE SÃO PAULO

Los vendedores ambulantes representan un aspecto histórico de la ciudad de São Paulo ligado a la urbanización. Desde hace mucho tiempo marcan su presencia en las calles a través de la figura del ambulante (*mascate*), asociada con los inmigrantes siriolibaneses que, desde fines del siglo XIX, vendían productos de puerta en puerta. De esta época datan los primeros conflictos con las autoridades públicas, perceptibles en las primeras acciones de reglamentación del comercio a partir de 1898 (Pamplona, 2004). Sin embargo, se tendrá que esperar a la década de los años 1970 para ver aparecer un debate en torno al término “informal”. Hubo un proceso rápido de expansión urbana con la llegada de numerosos migrantes del noreste del país y un desarrollo acelerado de la industria gracias a las políticas de sustitución de importaciones, principalmente en el periodo del “milagro económico” de los años setenta, en plena dictadura civil y militar (1964-1985); no obstante, los que llegaban a la ciudad no encontraban plazas en el mercado de trabajo remunerado formal y el tejido urbano aumentaba sin que los servicios básicos lo siguieran.

Al principio la informalidad se caracterizó por este alejamiento en la relación entre urbanización, industrialización y trabajo remunerado formal. La aceptación del plazo, largo, incluía el trabajo de autoconstrucción del domicilio, realizado durante las horas de descanso de los trabajadores y en los

fin de semana, provocando la expansión de la periferia. Paralelamente, servicios tan diversos como talleres mecánicos, repartidores de llantas, manicuristas, estilistas o el comercio ambulante se despliegan y emplean asalariados sin permiso de trabajo. En un contexto en el que el trabajo remunerado formal jamás llegó a ser la norma general, el trabajo informal se consideró la permanencia de actividades tradicionales caracterizadas por una débil separación entre el capital y el trabajo (Furtado, 1968). También se vio como parte de las estrategias de supervivencia de una masa marginal no absorbida por los procesos hegemónicos de la economía (Nun, 1969) o incluso como la simbiosis que marcaría la especificidad de la acumulación capitalista con la periferia del sistema en donde lo tradicional y lo moderno, lo formal y lo informal, se autoalimentan (Oliveira, 1972).

Según Golfard Costa (1989), antes de esta época los ambulantes se instalaban principalmente gracias al “comercio de puerta”, alrededor de los mercados y lugares de servicios públicos, de escuelas y de fábricas, sobre todo en el centro de la ciudad. Vendían frutas, verduras y pescado en los barrios más distantes de la periferia, que no estaban abastecidos por una red de tiendas. Según la autora, a partir de principios de los años setenta los productos y los servicios se diversifican cada vez más, lo que refleja de cierta forma el milagro económico. Así, aparecen artículos para automóviles como franelas, triángulos reflectores, alarmas y extintores que se venden en los altos y en los cruces, y también artículos para el hogar y de plástico que se venden en las banquetas. La notoria presencia de los vendedores ambulantes en la ciudad tuvo lugar a partir de los años ochenta; se correspondió con las primeras señales de la desaceleración del crecimiento económico, con el descenso de empleos en la industria y con el momento de la redemocratización del país. Desde entonces el comercio ambulante se volvió visible por el hecho de su instalación en los espacios públicos de gran circulación pea-

tonal como las terminales de autobús, el metro, los hospitales y los espacios comerciales del centro y de algunos centros de menor importancia de la ciudad. La disputa por el espacio y la reivindicación de la legitimidad de ejercer su trabajo en la calle se convirtieron en temas recurrentes de la dinámica urbana y uno de los puntos fundamentales del conflicto entre ambulantes y el poder público, marcado por manifestaciones de vendedores y por casos de corrupción/extorsión que comprometen a algunos agentes del poder público. Las acusaciones por el deterioro del espacio lanzadas por las asociaciones de comerciantes y por los agentes de mercado inmobiliario han sido muy numerosas. Además, el trabajo informal de muchos vendedores de la calle desempeña un papel importante en la estrategia de distribución comercial de mercancías cuya procedencia es extremadamente variada. A partir de 1992 los productos del sureste asiático distribuidos en las galerías a bajo precio permitirían a los individuos convertirse en pequeños comerciantes sin obligarlos a inmovilizar grandes cantidades de capital. Sobre las banquetas se entrecruzan varios circuitos de distribuidores y productores, desde pequeños productores de hortalizas hasta grandes empresas nacionales e importadores que venden frecuentemente artículos piratas o producto del contrabando. A veces la ocupación de los espacios en la calle pasa por la negociación con los proveedores, que llegan a controlar directamente los lugares del comercio ambulante. Así, el comercio informal de los ambulantes se convirtió en un elemento constitutivo de la “mundialización desde la base” (Portes, 1997; Tarrius, 2002; Mathews *et al.*, 2012) en la ciudad de São Paulo. El control y la represión del comercio de la mercancía irregular son la segunda cara del conflicto con las autoridades del estado.

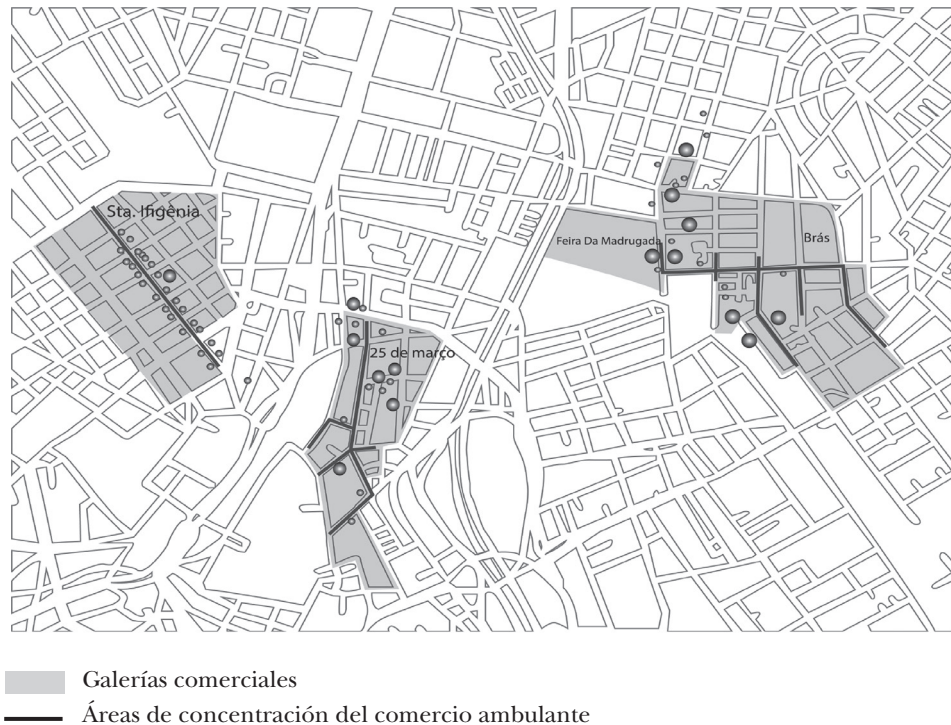
Los vendedores ambulantes se concentran en varios lugares de la ciudad: en la calle José Paulino, en el barrio del Bom Retiro, en la calle Teodoro Sampaio en Pinheiros, en la calle 12 de Outubro en Lapa, en Largo 13 de Maio en Santo

Amaro, y también en los barrios de Penha, Guaianazes, São Miguel, Santana, Jabaquara, entre otros. Sin embargo, estos últimos años los cambios en dicha dinámica urbana dejan percibir una sensible reducción de la presencia de vendedores callejeros en la ciudad. Si a partir de los años ochenta el comercio ambulante crece, llega a su apogeo entre fines de los noventa y mediados de los años 2000. Desde entonces empieza una relativa disminución de su espacio debido a la acción de los poderes públicos, que condujo ya sea al repliegue total de los ambulantes o a una reestructuración de su forma de trabajar, como sucedió en el centro histórico de la Praça de Sé y de la Praça de la República y en las calles Direita, São Bento, 15 de Novembro, Barão de Itapetininga y 24 de Maio.

La región del Brás, en el centro ampliado, es una de las principales referencias para el comercio ambulante; históricamente, ha albergado al mayor número de vendedores de la ciudad. Se trata del primer polo industrial de São Paulo y actualmente del principal centro de producción y distribución de artículos de confección del país.

Situado en el cruce de las dos principales líneas de tren de la ciudad y de una línea de metro, en la estación Brás, el barrio se caracteriza por una fuerte presencia de inmigrantes que han contribuido a la formación del barrio mismo. Hoy, son los bolivianos los que predominan; viven y trabajan en los talleres de costura, pero operan también en el comercio ambulante distribuyendo artículos de su propia confección. Al principio el atractivo para los ambulantes del Brás residía en el importante flujo de obreros y obreras entre las fábricas y la estación ferroviaria. Con la reestructuración productiva y las proporciones que ha alcanzado el comercio en el barrio hasta hoy, el interés principal descansa ahora sobre los *sacoleiros* y el “turismo de *sacoleiros*”, que se desarrolla a partir de los pequeños comerciantes de otras partes de la ciudad, del estado y del país. Ellos van ahí a comprar para luego revender.

Mapa 2. Vendedores ambulantes y galerías comerciales en el centro de la ciudad de São Paulo



Las “ferias de la madrugada” son un buen ejemplo. De lunes a sábado, de 2:00 a 7:00 am, los vendedores ambulantes se disputan los clientes; las ventas son principalmente de mayoreo. La feria más importante comprende entre 5 000 y 7 000 puestos. Forman verdaderos laberintos de corredores estrechos en donde se amontonan mercancías de todo tipo y a través de los cuales los clientes circulan, cubiertos por enormes costales llenos con sus compras. Así, toda la región de la estación Brás, pasando por el Largo da Concórdia y por las calles Firmino Whitaker, Maria Marcolina, Müller, hasta la calle Oriente, está ocupada por el comercio ambulante. Actualmente muchos antiguos hangares de fábricas hoy dismantelados se transformaron en galerías comerciales, divididas en múltiples compartimentos pequeños.

Como el Brás, la región de la calle 25 de Março es uno de los principales centros de comercio ambulante de São Paulo. En la primera los ambulantes venden confecciones principalmente; en la segunda, artículos importados, a veces provenientes del contrabando y la piratería: bolsas, perfumes, tenis, juguetes, joyas, CDs, DVDs, etc. Los ambulantes venden al menudeo lo que las tiendas del mismo lugar distribuyen al por mayor. Situada en el centro, la calle 25 de Março empieza cerca de una de las principales terminales de autobús de la ciudad, en el parque Dom Pedro II, y se extiende poco más de un kilómetro hasta la avenida Senador Queiroz, cerca del mercado municipal. En esta región se encuentran las galerías comerciales en donde se abastece buena parte de los vendedores ambulantes de toda la ciudad. Desde principios del siglo xx muchos siriolibaneses se instalaron en esta región para vender productos importados y, principalmente, telas; a partir de mediados de los años ochenta y noventa domina la inmigración china. Se trata de un centro tradicional de comercio popular en donde, según información de la alcaldía de São Paulo, cerca de 400 000 personas circulan diariamente, pero al acercarse las fechas

más importantes para el comercio se dice que el tránsito alcanza fácilmente el millón de personas.

Finalmente, la región de la calle Santa Ifigênia, también en el centro, cerca de la calle 25 de Março, empieza en la plaza de la iglesia del mismo nombre y acaba 800 metros después, en la avenida Duque de Caixas, alrededor de la estación Júlio Prestes y de la sala de conciertos de São Paulo. Se trata de un lugar de difusión y de consumo de las tecnologías de la información más avanzadas, en donde se encuentran piezas de computadora y una gran diversidad de equipos electrónicos que se venden en muchas galerías. La presencia de inmigrantes chinos y libaneses es grande; en su mayoría se instalaron después de la apertura económica de 1992, provenientes de Ciudad del Este, Paraguay. En este lugar, mientras que las tiendas comercializan *hardware* y productos eléctricos y electrónicos, los vendedores ambulantes distribuyen *software* pirata, juegos piratas, controles remotos, pilas, baterías, llaves USB y accesorios para aparatos eléctricos y electrónicos.

Tales regiones son significativas para la discusión sobre el comercio ambulante en la ciudad debido a la gran concentración de vendedores y porque se trata de lugares de distribución de mercancías que atraen a muchos revendedores, pero sobre todo porque las políticas de control de la actual gestión de la alcaldía de São Paulo las ha elegido como *regiones prioritarias*. Actualmente, el Brás y las calles Santa Ifigênia y 25 de Março son los lugares que concentran toda la atención de las *políticas de revitalización urbana*.⁴ Desde principios de los años noventa las iniciativas pretenden transformar las maneras de utilización y ocupación en la región central, sobre todo después de la creación de la aso-

⁴ En este sentido se subrayan tres proyectos de intervención urbana en la región: Nova Luz, Novo Parque Dom Pedro II y el Circuito de Compras, además de otras intervenciones puntuales que pretenden transformar la utilización y la ocupación del suelo en esa región central de la ciudad.

ciación Viva o Centro. Otras asociaciones de comerciantes locales (principalmente la Associação des Lojistas do Brás, Alobras, l'União dos Lojistas da 25 de Março, Univinco, y la Câmara de Dirigentes comerciantes de Santa Ifigênia, CDL Santa Ifigênia),⁵ denuncian el comercio ambulante como factor de deterioro y exigen su desplazamiento como medida de revaloración del espacio. Sin embargo, estos centros tradicionales del comercio popular presentan un fuerte dinamismo, basado en gran parte en el comercio al mayoreo que atrae un flujo constante y masivo de pequeños revendedores en busca de buenos negocios, en una dinámica que sobrepasa ampliamente el perímetro local, con una influencia regional, nacional e internacional.

Mercado de trabajo y perfil de los vendedores ambulantes en São Paulo

La década de los años 2000 estuvo marcada por la mejoría de los indicadores económicos, la disminución de las tasas de desempleo y el aumento del empleo formal. Esto a veces se utilizó como justificación para combatir el comercio ambulante. En efecto, durante la última década el mercado de trabajo de la región metropolitana de São Paulo (RMSP) se caracterizó por una tendencia de crecimiento del trabajo formal y la disminución relativa del trabajo informal. Antes de eso, durante un periodo de 13 años, de 1989 a 2002, los empleos remunerados con un permiso de trabajo firmado por el empleador (documento que oficializa el vínculo de trabajo remunerado) disminuyeron 12.8% puntos entre la población ocupada de la RMSP, pasando de 53% a 40.2% de los ocupados. Los trabajadores informales representaban,

⁵ También existe la Câmara de Dirigentes de Tiendas de Santa Ifigênia, CDL Santa Ifigênia.

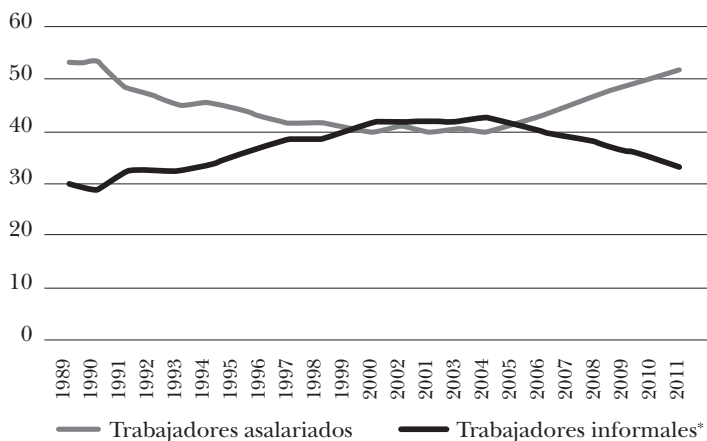
respectivamente, 29.7% y 42.2% de la población ocupada.⁶ No es sino hasta 2003 que la tendencia del crecimiento de la informalidad se revierte; en 2011 el trabajo remunerado con permiso pasa a 51.7% y el trabajo informal desciende al 33% de la población ocupada. Sin embargo, en términos absolutos los dos segmentos crecieron en el transcurso de la última década debido a la expansión de la población ocupada en la RMSP, incluso si el sector informal se mantuvo en un nivel prácticamente estable durante el periodo. La gráfica 1 ilustra la evolución de la distribución de los ocupados entre asalariados con permiso de trabajo y trabajo informal.

Las estimaciones sobre el número de vendedores ambulantes en São Paulo también muestran una tendencia a la baja en el transcurso de la última década. Tomando como base la información de la Encuesta de Empleo y Desempleo (PED),⁷ a partir de la categoría “comercio sobre la vía pública”, las estimaciones indican la presencia de 119 000 comerciantes callejeros en la RMSP en 2011. Esta es la cifra más baja de toda la serie histórica desde su creación en 1999. En ese entonces la estimación era de 161 000 personas. Después, la presencia de comerciantes callejeros tendió a crecer hasta 2004, cuando alcanzó el umbral más alto (estimación de 206 000 personas). A partir de entonces las cifras dismi-

⁶ Fuente: SEP, Convênio Seade-Dieese, Pesquisa de Emprego e Desemprego, PED. El trabajo informal no es una categoría estadística; las cifras aquí presentadas son el resultado de la suma de asalariados sin permiso, autónomos y empleados domésticos. Conviene subrayar que, desde 2009, el gobierno federal ratificó una ley para facilitar la formalización de los autónomos a partir de la reducción de impuestos y del número de documentos necesarios con la creación de la figura jurídica del microempresario individual (MEI).

⁷ Se trata de una encuesta mensual a una muestra de hogares, realizada en colaboración entre la Fundación Seade (órgano estadístico del gobierno del estado de São Paulo) y el Departamento Intersindical de Estudios Estadísticos y Socioeconómicos (Dieese).

Gráfica 1. Distribución de la población ocupada entre los asalariados con permiso para trabajar y los trabajadores informales de la RMSP



FUENTE: Elaborada a partir de la Encuesta de Empleo y Desempleo, PED, 1989-2001, Convênio Seade-Dieese.

* Estimaciones a partir de la suma de asalariados sin permiso, autónomos y empleados domésticos.

nuyen poco a poco. Los datos que presentó João Batista Pamplona (2010) tomando como base las tablas especiales de la PED muestran que casi dos tercios de los comerciantes callejeros de la RMSP trabajan en la capital. En 2009 las estimaciones se elevaban apenas a 100 000 personas en la ciudad de São Paulo. Según Pamplona, la brecha en las tasas de desempleo es un elemento importante para determinar la presencia de vendedores ambulantes en las calles de São Paulo. Considera que en la primera mitad de la década del 2000, mientras que la tasa media de desempleo era de 18.6%, la proporción de comerciantes callejeros era, en promedio, 2.4% del total de los ocupados. En la segunda mitad de la década la media de la tasa de desempleo era de

14.9%; la proporción de los comerciantes callejeros cayó a 2%, de tal forma que el comercio callejero representaría una especie de parachoques en el mercado de trabajo (Pamplona, 2010: 35). Sin embargo, si el desempleo puede ser un factor de entrada importante al comercio ambulante, la reducción del desempleo no implica necesariamente la salida de las calles. Algunas características específicas de la dinámica del comercio ambulante no reflejan más que el comportamiento del mercado de trabajo. Además, la brutal caída entre 2010 y 2011 es sorprendente: según los datos de la PED, el número de personas que trabajan en la calle ha disminuido en 41 000 individuos. En este caso particular la caída es fruto principalmente de las políticas de represión del comercio ambulante puestas en práctica por la alcaldía de São Paulo. En función de la época del año se producen grandes oscilaciones en la concentración de ambulantes, sobre todo en diciembre, lo que testifica que muchos vendedores ambulantes son vendedores de temporada. La distribución de los vendedores ambulantes en las calles de la ciudad ha variado mucho debido a las acciones represivas de la alcaldía. Desde diciembre de 2009, a partir de la acción conjunta de la alcaldía y del gobierno estatal, se ha visto la multiplicación de los controles y de la fiscalización por parte de la policía militar. Estas medidas han tenido un impacto neto en la disminución de la presencia de los ambulantes en los principales centros comerciales de la ciudad. En muchos lugares de día sólo se quedan los que tienen derecho a trabajar (es decir los que poseen el Término de Permiso de Uso, TPU); la alcaldía no ha vacilado al anular varias licencias, incluso entre los que tienen el TPU: de las 20 000 que existían no quedan más que 4 200 para toda la ciudad.⁸

⁸ Regresaré sobre este punto en el apartado “Las organizaciones de ambulantes y la gestión del espacio urbano”.

El perfil de los comerciantes ambulantes de São Paulo

El examen del perfil de los comerciantes callejeros de São Paulo demuestra que se trata mayoritariamente de hombres (66.9% contra 33.1% de mujeres) implicados en el comercio callejero en 2009. Esta proporción ha variado poco en el transcurso de los diez últimos años. La participación masculina en los ambulantes es más alta que en el conjunto de los ocupados de la ciudad (54% de hombres y 46% de mujeres, para el mismo año de referencia). Además, más de la mitad de los vendedores ambulantes son jefes de familia (53.8%); los cónyuges son el 20.9% y los hijos, 18 por ciento.

En lo que respecta a la edad de los comerciantes callejeros, 49.9% tienen más de 40 años y 34.9% entre 25 y 39 años. Estos datos contrastan fuertemente con el perfil general de la población ocupada de la ciudad, bastante más joven que los ambulantes: 38.6% tienen más de 40 años, 42.5% entre 25 y 39 y 16.9% entre 18 y 24 años. La serie de datos relativos al periodo entre 1999 y 2009 revela una acentuada tendencia al envejecimiento del conjunto de los comerciantes callejeros, fenómeno que difiere del que se observa en el conjunto de los ocupados. En 1999 el 41.2% de los comerciantes callejeros tenía más de 40 años (8.7% menos que en 2009), 35.3% tenía entre 25 y 39 años (0.4% más que en 2009) y 15.5% entre 18 y 24 años (a partir de 2005 la muestra no permite la desagregación de este rango de edad). Esto demuestra que hay poca entrada de jóvenes en el comercio callejero en los últimos años, que pocos hijos de ambulantes siguen el oficio de sus padres o que los jóvenes participan en el comercio callejero más de manera temporal que como ocupación principal, de forma que destacan menos en la encuesta de la PED. Estos contrastes indican una renovación débil entre los comerciantes de la calle en los últimos diez años y que gran parte de las personas que hoy trabaja en los lugares públicos ejerce esta ocupación desde hace muchos años.

Según los datos de la PED presentados por Pamplona, el 49.3% de los comerciantes de la calle no había terminado la secundaria, es decir, tenía menos de ocho años de estudio, y 30.9% había cursado una parte de la enseñanza media, es decir, más de ocho años de estudio. Ninguna desagregación permite saber más acerca del analfabetismo o la enseñanza superior en esta serie de datos. Pero se puede avanzar que tal perfil de escolarización de los comerciantes callejeros contrasta con el de la población activa de la ciudad: el 23.7% no terminó la secundaria y el 64.3% no terminó la enseñanza media. La diferencia es de 25.6 puntos en la proporción de los menos escolarizados y de 33.4 entre los más escolarizados. Mientras que el total de la población activa ha aumentado, la participación de los que tienen más de ocho años de estudios pasó de 49.1% en 1999 a 64.3% en 2009 (+15.2 puntos); para los ambulantes este mismo grado de instrucción no ha aumentado más que 4.7 puntos, pues pasó de 26.2 a 30.9% en el mismo periodo. Esto indica que se ingresa en el comercio callejero con una escolaridad débil y que el aumento del grado de instrucción en los ambulantes en el transcurso de los últimos años no ha seguido el perfil general de la población activa en la ciudad. Los comerciantes callejeros se declaran en su mayoría blancos (60.8%), aunque la participación de los no blancos (39.2%) es más grande que para el resto de la población ocupada (65.5% de blancos y 34.5% de no blancos). La mayoría nació en la región sureste del país (54.3%) y no es migrante. Sin embargo, hay más migrantes entre los comerciantes callejeros que en el total de la población ocupada: el 39.4% nació en la región noreste del país contra 28.3% de la misma región sobre el total de los ocupados. El movimiento migratorio del noreste hacia São Paulo desempeñó un papel importante en la urbanización de la ciudad y la constitución de su mercado de trabajo. Luego disminuyó considerablemente en el transcurso de la década del 2000 y muchos migrantes regresaron a su lugar

de origen en ese mismo lapso. El 45.5% de los comerciantes callejeros reside en la RMSP desde hace 40 años. También se percibe la creciente presencia de extranjeros entre las filas de los vendedores ambulantes, dato que todavía no revela la PED, en especial en la región central. Se trata principalmente de bolivianos en la región del Brás: después del trabajo en los talleres de costura, el comercio ambulante es su segunda actividad; en ese caso, venden la producción de sus talleres. Peruanos y paraguayos laboran en la región de la calle 25 de Março.

La remuneración media real de los comerciantes callejeros gira en torno a los 654 reales en 2008,⁹ equivalente a 1.6 salarios mínimos mensuales, mientras que para el total de los ocupados alcanza los 1 328 reales. Según una publicación más reciente de la Street Net¹⁰ el rendimiento medio de los vendedores ambulantes de São Paulo en 2011 sería de 790 reales. No obstante, algunos tienen un ingreso más alto que otros segmentos de la población activa con el mismo nivel de escolaridad, principalmente los que trabajan en los lugares más valorados y ocupan los mejores puntos de venta. Luciana Itikawa, arquitecta urbanista, encontró en 2006 en el centro de la ciudad ambulantes cuyos ingresos mensuales oscilan entre los 3 000 y los 5 000 reales (Fukimoto Itikawa, 2006). Los montos varían mucho según el tipo de mercancía y el lugar de trabajo, de forma que la región central de la ciudad es el punto de disputa y de conflictos para la ocupación de los lugares.

⁹ Valor medio mensual de los ingresos en el año, deduciendo la inflación del periodo.

¹⁰ Estudio realizado por StreetNet Internacional sobre el perfil de los vendedores ambulantes en las ciudades sede de la Copa del Mundo de 2014. Disponible en <http://apublica.org/2012/04/copa-nao-e-para-pobres-ambulantes-zonas-de-exclusao-da-fifa/>.

Estatus en la ocupación

De los vendedores ambulantes 77.1% son autónomos y apenas 14.2% son asalariados. En 2008, 43.7% de los comerciantes callejeros trabajaban en barracas y 26.4% no tenían instalaciones fijas. Estos últimos, conocidos como *siris*, transportan sus mercancías con ellos, se enfrentan a una condición de trabajo más inestable y a menudo sólo trabajan por temporada; los primeros dependen de la obtención de un punto de venta y tienen que negociar las condiciones de entrada al mercado. Más de la mitad trabaja solo (51.9%), alrededor de una quinta parte trabaja con miembros de la familia o asociados (19.3%) y prácticamente la misma proporción trabaja con entre uno y cinco empleados (19.7%). La gran mayoría no cotiza en el seguro social (86.4%).

El 88.8% habita en el municipio de São Paulo, según la PED. No hay ninguna información disponible en cuanto a su distribución en la ciudad, aunque hay un modelo definido en términos de lugar de actividad y de alojamiento, pues habitan tanto en las periferias más distantes como en las más próximas. Muchos de ellos habitan y trabajan en el centro, en terrenos o zonas de menor valor. Algunos de sus líderes participan activamente en movimientos organizados de alojamiento en la región centro.

Se pueden deducir algunas características generales del perfil de los vendedores ambulantes: se trata de personas que encuentran dificultades de inserción en el mercado de trabajo; más viejos que la media de la población activa, tienen un nivel de escolaridad menor, sus ingresos medios también son más bajos y trabajan desde hace mucho tiempo en el oficio. Estos elementos vuelven difícil cualquier inserción en el mercado de trabajo, incluso en los momentos en los que el crecimiento económico y la mejoría de los indicadores del empleo permitirían suponer lo contrario.

3. LAS ORGANIZACIONES DE VENDEDORES AMBULANTES

Las organizaciones de los vendedores de las calles de la ciudad de México

La huella del origen de las organizaciones de los vendedores callejeros se encuentra en las primeras asociaciones que defendían sus intereses colectivos en las décadas de 1920 y 1930 del siglo xx. Lo hacían por medio de cartas firmadas por grupos de algunas decenas de vendedores que se presentaban bajo una identidad común, como “mujeres viudas de la Revolución”, “padres de combatientes muertos por la Revolución”, “víctimas del desempleo a causa de la crisis económica que enfrenta la ciudad”, “corporación de comerciantes de chatarra”, “vendedores de la esquina del mercado de San Cosme”, “víctimas de la corrupción del sargento” (Barbosa Cruz, 2008: 256-257). Según este autor, los agrupamientos por tipo de mercancía fueron cooptados por el régimen corporativista de los años treinta. El caso de la Unión de Vendedores, Voceros y Distribuidores de Periódico del Distrito Federal, que se funda en enero de 1923, ilustra la forma en que el gobierno decidió sacar provecho de la doble función que asumía esta organización: la distribución eficaz de la prensa y la capacidad de aceptar o rechazar que se repartiera un número en particular (Aguilar y Terrazas, 1996: 39-42). De ahí el interés por incorporarla al nuevo orden y por asegurar un control real de la información y de la opinión pública al pactar con sus dirigentes acuerdos ventajosos para ambas partes. Esto explica que la primera actividad reglamentada para los trabajadores callejeros fuera, en 1916, la de los vendedores de periódico. Barbosa Cruz indica (2008: 258) que estas organizaciones nacientes fueron incorporadas a la CROM (Confederación Regional Obrera Mexicana) en el transcurso de las décadas siguientes, y así obtendrían el poder de ubicar a sus afiliados en los mejores puntos de venta de la ciudad. Sin

embargo, en sus inicios las formas de defensa colectiva eran todavía inseguras, sumisas y dóciles; las organizaciones dirigían verdaderas súplicas al gobierno.

A medida que la población se incrementaba por los efectos de la migración rural y de la concentración industrial, el comercio ambulante se extendía. Uruchurtu, regente de la ciudad (1952-1966), llevó a cabo un gran reacomodo urbano; el plano comercial comprendía la construcción de mercados de barrios y la obligación impuesta a los vendedores ambulantes de ceñirse a ellos. Los grupos demasiado numerosos o aquellos que, estimando poco rentable la venta en espacios cerrados, preferían quedarse en la calle, fueron de inicio perseguidos y reprimidos. Luego, al reconocer la imposibilidad de suprimirlos, el gobierno buscó controlarlos y utilizarlos dentro de su política corporativista mediante su integración al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el poder ininterrumpidamente de 1929 a 2000. Las organizaciones de vendedores ambulantes se formaron para afrontar las presiones del gobierno. Muy pronto se estableció un intercambio de favores: el derecho a vender sobre la vía pública a cambio del apoyo electoral y la participación en manifestaciones, campañas y ceremonias diversas.

Las primeras generaciones de líderes, que se remontan a la primera mitad del siglo xx, ya murieron. En la actualidad coexisten dos generaciones que nacieron en la segunda mitad del siglo. Las primeras grandes dirigentes, Guillermina Rico, Martha Gutiérrez Rangel, Benita Chavarría, Teresa López y Alejandra Barrios, se impusieron en la época dorada del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que permitió que la economía creciera de forma acelerada con estabilidad de precios y una inflación moderada, desde la mitad de los años cincuenta y hasta 1970. Sin embargo, esto no impidió que miles de mexicanos migraran a Estados Unidos y que ahora se cuenten por millones, ni que el empleo informal se multiplicara en las calles. Todos

estos dirigentes empezaron a vender en los años cincuenta y sesenta. Igual que otros, rechazaron trabajar en los mercados, como pretendía imponer el regente Uruchurtu, pues ahí las ventas eran mediocres. Se enfrentaron a la persecución en las calles y a la prisión, y forjaron poco a poco su papel de líderes al entrar en el sistema político por la vía corporativa que ofrecía la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares) del PRI.

Si los actores principales del sistema mexicano fueron los obreros y los campesinos, incorporados a través de la CROM, que en 1936 fue relevada por la CTM (Confederación de Trabajadores Mexicanos) y la CNC (Confederación Nacional Campesina), las organizaciones de vendedores ambulantes y tianguistas (vendedores en los mercados sobre ruedas semanales, principalmente alimentarios, llamados tianguis), marginados en la CNOP, adquirieron una importancia cada vez mayor como bases sociales a partir de 1982. La crisis en la que cayó el país luego de las transformaciones profundas del contexto económico y comercial, y el giro que dio el régimen político, permitieron a estas organizaciones desempeñar un papel económico y político importante. En 2010 la organización que dirigía Guillermina Rico tenía más de 10 000 mil afiliados, y la de Alejandra Barrios cerca de 8 000 mil.

En efecto, la crisis de la deuda de 1982, las políticas de ajuste, la reestructuración productiva, las políticas neoliberales y la falta de alternativas de empleo en la economía formal transformaron el comercio en la vía pública en un fenómeno de masas. Su expansión alcanzó una amplitud impresionante durante la década de los años ochenta. Incluso sin considerar a los comerciantes ambulantes, los tianguis pasaron de 669 en 1985 a 1 061 en 1991, y los puestos en los mercados techados de 84 586 a 152 003 (Cross, 1966: 96). Los vendedores siguieron asociándose en decenas de organizaciones, algunas de las cuales tenían miles de miembros; las más importantes eran dirigidas por mujeres. Gracias a

su particular articulación con el sistema político, fueron capaces de ejercer fuertes presiones sobre el gobierno para defender sus intereses.

En la época del modelo de la industrialización por sustitución de importaciones la dirección de las organizaciones obreras, campesinas y populares estaba muy concentrada. Lo mismo pasaba con el comercio informal en la ciudad de México, en donde se podían identificar las zonas de control sin división de poder entre dirigentes: Ernesto Gómez y Miguel Galán en el barrio de Tepito; las dirigentes Guillermina Rico en el del mercado de la Merced y en la parte oriental del Centro Histórico, Benita Chavarría en la zona cuyo centro era la calle Pino Suárez, al sur del zócalo, Martha Ramírez Rangel en la calle de San Cosme y Alejandra Barrios en las calles al norte del Centro Histórico y otras partes de la ciudad. Todos estos dirigentes habían construido su poder en los años sesenta, luego de las luchas de comerciantes que no encontraban su sitio en los mercados nuevos.¹¹ Su reconocimiento se basó en la lucha contra la policía. El partido en el gobierno, el PRI, comprendió la ventaja económica y política que podía significar el apoyo de estas organizaciones tan numerosas y activas y empezó a integrarlas al partido por la vía corporativista. Al principio fue criticado por el PRD, pero más tarde este partido siguió el patrón con modalidades que también revelan clientelismo.

Pero a mediados de los años noventa el gobierno decidió poner un alto a la expansión del comercio en la vía públi-

¹¹ “Cuando Uruchurtu nos expulsó de la calle nos dieron un local en la gran nave de La Merced. También le dieron uno a mi comadre Guillermina y a Salvador, su marido. Ellos estuvieron en el mercado. El líder Montoya había obtenido algunos lugares y les dio dos de los chicos, en las puertas 24 y 17 o 18. Pero no se vendía nada. No había venta; tuvimos que regresar a las calles y vender al paso (torear). Es así como se vuelve a salir.” Entrevista con una de las comadres de Guillermina Rico, México, 11 y 12 de diciembre de 2008.

ca. El movimiento de Guillermina Rico era entonces el más poderoso. Manuel Camacho, regente del Distrito Federal durante la presidencia de Salinas de Gortari, puso toda la presión sobre la lideresa para forzar a los vendedores callejeros a dejar las calles e instalarse en 34 plazas comerciales adaptadas o construidas para ellos, mismas que, por diversas razones, no funcionaron. Poco después de este duro golpe la organización tuvo que hacer frente a la muerte de su jefa, el 4 de septiembre de 1996.

Como ya vimos, las asociaciones de vendedores ambulantes más importantes y activas en el Centro Histórico de la ciudad de México estuvieron dirigidas por mujeres, lo que sigue siendo paradójico en el contexto de una sociedad tradicional. ¿Cómo podemos explicarlo? Hay muchas razones de peso. Primero, la fuerte presencia de las mujeres en el comercio informal, que las estadísticas confirman. Existe un lazo estrecho entre este trabajo y la maternidad, comprobado, entre otras cosas, por el enorme número de madres solteras que se dedican a este oficio y que están dispuestas a combatir por la defensa de sus intereses. Con esta actividad ellas buscan obtener mayor autonomía y más flexibilidad de tiempo en su empleo para conciliarlo con las funciones de producción y reproducción domésticas. Muchas de ellas recurren a este trabajo porque no tienen otras alternativas para afrontar la crisis, la inseguridad y la precariedad de las familias monoparentales. Además, las mujeres declaran saber afrontar mejor que los hombres la represión policiaca en los combates callejeros, aprovechándose de forma paradójica de la cultura machista que prevalece en la sociedad mexicana. En fin, la conducción de las asociaciones por una mujer implantó un modelo histórico con el largo dominio de Guillermina Rico de una organización que, voluntariamente o no, multiplicó tanto los liderazgos femeninos como la forma del matriarcado a través del grupo de las Comadres.

La organización de Guillermina Rico, llamada Asociación

de Concesionarios de la Antigua Merced, comenzó como un pequeño grupo en los años sesenta, se desarrolló en el transcurso de los setenta, alcanzó su apogeo en los ochenta y empezó su caída entre 1993 y 1994, cuando sus miembros fueron obligados a instalarse en los centros comerciales. La decadencia se exacerbó con la muerte de la lideresa dos años después. Esta organización se fundó sobre relaciones de “madrinazgo”, y en este sentido el lazo principal se hacía por el lado de las madres (muchas de ellas solteras) y no a través de la pareja. Guillermina Rico (como otras representantes de los mercados ambulantes) era madrina de cientos de niños y adolescentes; toda ceremonia social o religiosa era buena para fortalecer las relaciones y la solidaridad. Este sistema de parentesco era útil tanto para la jefa como para los miembros de la asociación: ella obtenía prestigio y reconocimiento social, moral y político; ellos, el lazo necesario para obtener lugares de venta, empleos y consejos. Guillermina Rico era muy sensible a la fragilidad de las madres solteras y abandonadas, las prostitutas, los vagabundos, los marginados, los proscritos. Estructuró su organización en torno a mujeres cercanas y devotas a ella, a través de las cuales podía mantener el control de todo el grupo. Este primer círculo de delegadas, compuesto por 30 o 40 mujeres, y por extensión los otros círculos más amplios que dependían del primero, era reconocido en el ámbito de las calles de la ciudad de México como el grupo de las Comadres. En ellas recaían las principales responsabilidades de la organización. Este sistema basado en las redes sociales y las adhesiones voluntarias creó la organización de vendedores callejeros más poderosa de la ciudad de México.

La muerte de la lideresa histórica desencadena una crisis de sucesión y conflictos políticos entre los diferentes grupos de vendedores por el control de las calles, sin la disciplina impuesta por Guillermina Rico. Además, Alejandra Barrios, heredera política y sucesora natural de la lideresa, y su hijo fueron encarcelados durante más de un año, por el delito

de violencia callejera. Varias comadres de Guillermina, o más probablemente de su hija, aprovecharon para emanciparse. No sin conflictos violentos dejaron el PRI para afiliarse al PRD y se convirtieron a su vez en responsables de diversas organizaciones.

A la llegada del PRD al gobierno del Distrito Federal en 1997 había 13 organizaciones de vendedores callejeros; diez años después, en vísperas de la descentralización efectuada por el jefe de gobierno Marcelo Ebrard, el 12 de octubre de 2007, había 69. ¿Cómo explicar esta proliferación de organizaciones? Además de que el número de comerciantes había crecido al ritmo de la crisis, de la expansión urbana y del desempleo, existían razones políticas. Algunos miembros del nuevo partido en el poder en la ciudad desde 1997 buscaron favorecer el despliegue de los comerciantes ambulantes, ya fuera por motivos ideológicos o con un objetivo político y electoral. Por otra parte, la muerte de Guillermina Rico desencadenó una crisis de sucesión y conflictos políticos entre los diferentes grupos de vendedores por el control de las calles. Silvia Sánchez Rico, heredera política y sucesora natural de la lideresa, y el hijo de ésta fueron encarcelados (1999-2001), acusados de ser los responsables de la violencia callejera con la que diferentes grupos se disputaban el vacío de poder dejado por la líder. Por otra parte, Alejandra Barrios, acusada de ser la responsable del asesinato del marido de María Rosete, la principal líder de los vendedores ambulantes de Tepito, sería encarcelada (2003-2005). Los resultados de estos dos encarcelamientos fueron diversos; en el primer caso, varias de las comadres menos cercanas a Guillermina y a su hija Silvia aprovecharon las circunstancias para emanciparse gracias al reconocimiento que el PRD les ofrecía a cambio de adherirse a este partido. Así, el nuevo gobierno debilitaría y reduciría una parte de las organizaciones que le eran adversas, entre ellas la de Guillermina Rico, que el PRI había conformado como bastión político. Ese cambio

en la política local y hacia las organizaciones facilitó el surgimiento de nuevos líderes menos poderosos y más fáciles de controlar. Sin embargo, con el encarcelamiento de Alejandra Barrios no se logró dismantelar su asociación gracias a que estaba organizada sobre bases de confianza en sus mandos inmediatos, que eran sus hijas, hijos y familiares, quienes lograron resistir, mantener la lealtad entre sus agremiados y formar una coalición que luchó al lado del PRI para liberarla de la cárcel, de donde salió fortalecida y logró ser diputada a partir de 2013.

El número de vendedores en el Centro Histórico pasaría, de acuerdo con la Cámara de Comercio de la Ciudad de México, de cerca 12 mil en el año 2000 a cerca de 20 mil en 2003. Además, la descentralización de las funciones del gobierno local en 16 delegaciones se tradujo, entre otras cosas, en la redistribución, entre numerosas demarcaciones territoriales, de los procedimientos para obtener un permiso y para la negociación de concesiones y tolerancias para vender en la calle.

La segunda generación de dirigentes de comerciantes ambulantes que realmente se despliega al calor de estos sucesos políticos pertenece a la gente nacida después de 1982, en el contexto de la reestructuración económica, los ajustes de personal en las empresas y la liberalización económica que afecta a las pequeñas y medianas empresas industriales del país. La firma del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) abrió la puerta a los productos globalizados a través de circuitos legales e ilegales, provenientes primero de Estados Unidos y luego cada vez más de China y de otros países del sudeste asiático. El aumento del volumen de la economía informal no se acompaña forzosamente de una mayor capacidad de presión sobre los vendedores ambulantes y sus organizaciones.

Las afiliaciones políticas de los vendedores ambulantes pasan menos por la ideología que por el pragmatismo. Si ayer estaban con el PRI, hoy pueden apoyar al PRD o a otro parti-

do. Algunos líderes dicen que si el Partido Acción Nacional (PAN) ganara las elecciones locales en la ciudad de México considerarían seriamente la posibilidad de negociar con él. De las 69 organizaciones de vendedores callejeros que existen actualmente en el Centro Histórico, sin contar las de Tepito, pudimos identificar 52 y entrevistar a la mayoría de sus dirigentes. Con base en sus declaraciones podemos afirmar que 39 apoyan al PRD y 13 al PRI. Sin embargo, las organizaciones más grandes y las más poderosas fueron del PRI. Las estrategias de adaptación de sus dirigentes, ahora que están en la oposición, consisten en confiar las responsabilidades del liderazgo a sus hijos, que se afilian al PRD.

Teniendo en cuenta el hecho de que los dirigentes de las organizaciones afiliadas al PRI pertenecen formalmente a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares del PRI, podemos decir que su inscripción política es corporativista. Por el contrario, los líderes de los comerciantes cercanos al PRD, que siempre ha sido criticado por corporativista, mantienen lazos personalizados con las figuras políticas que ocupan las diferentes posiciones en el seno del gobierno local o de la administración, y pertenecen a una u otra de las corrientes del PRD. En este sentido, consideramos que su relación es de tipo clientelista.

Las organizaciones de vendedores ambulantes de São Paulo

Las organizaciones de vendedores ambulantes en la ciudad de São Paulo aparecieron con la redemocratización del país en la década de los años ochenta y estuvieron acompañadas de la expansión del asociativismo que siguió al periodo de la dictadura militar. Respondían al incremento de los conflictos con la alcaldía por la ocupación de los espacios públicos a medida que se iban desarrollando las grandes concentraciones de ambulantes en la ciudad. Antes de esto ya existían

asociaciones de defensa de los ambulantes, como menciona Costa (1989), pero lo que llama la atención es la aparición de sindicatos de vendedores en este periodo, tal vez bajo la influencia de la importancia que toma entonces el movimiento sindical y del peso de los antiguos obreros de las fábricas que se convirtieron en vendedores ambulantes.

Se nota una fuerte división en la ciudad con respecto a la acción de los sindicatos y las asociaciones que reivindican la representación de los vendedores ambulantes, utilizando cada cual una forma de acción, alianzas y bases de apoyo específicos. Mientras que las asociaciones trabajan a nivel local en la representación de los ambulantes según sus espacios de concentración en la ciudad, los sindicatos proponen una línea de acción más amplia, que reagrupa o no a las asociaciones locales. Por lo tanto, los sindicatos son más representativos que estas últimas. Además, políticamente están más articulados con los partidos y con las centrales sindicales, entre otras entidades. En el caso de los ambulantes del centro de São Paulo la influencia de los sindicatos ha sido dominante por mucho tiempo. Funcionan de una manera particular con respecto a los otros sindicatos de la categoría de actividades formales, que la legislación sindical brasileña limita a uno por municipio y por categoría, y se financian a partir de una contribución obligatoria de los trabajadores. Esto explica que hasta cuatro sindicatos¹² hayan reivindicado ser representantes de los ambulantes de la ciudad, cada uno con su propia manera de actuar y de financiarse.

El primer sindicato de ambulantes de la ciudad, el Sindicato de los Trabajadores de la Economía Informal (Sintein), apareció durante la gestión de la alcaldesa Luíza Erundina (1989-1992) en la alcaldía de São Paulo. Lo fundó un grupo

¹² El cuarto sindicato sería el Sindicato de Comercio de los Vendedores Ambulantes de São Paulo (Sincovasp). No fue posible contactarlo. Parecería que hubiera frenado sus actividades.

de 27 personas que reunía a los representantes de ambulantes de diversos lugares de la ciudad, estaba ligado a la Central única de trabajadores (CTU) y recibía apoyo del Partido de los Trabajadores (PT). El objetivo del sindicato era representar a todos los segmentos de trabajadores de la economía informal, aunque el comercio ambulante siempre haya sido su campo de acción, en torno a la reivindicación de la regularización de la actividad del comercio ambulante en São Paulo, y para terminar con las extorsiones a los vendedores por parte de los agentes del fisco de la alcaldía. En la misma época, la alcaldesa Erundina, que no tenía mayoría en el Consejo General, buscaba construir una base de apoyo entre los movimientos sociales y contaba con que tendría el apoyo de una parte de los ambulantes.

Hubo una amplia tentativa de organizar el comercio callejero. La alcaldesa destituyó a los agentes encargados del cobro de impuestos acusados de corrupción e intentó regularizar la ocupación de los espacios de la calle a través de la Ley 11 039 de 1991.

Esta ley estableció las Comisiones Permanentes de Ambulantes (CPA), formadas por representantes de las asociaciones y de los sindicatos de ambulantes y los de comerciantes y por agentes públicos de las subalcaldías como *forum* de negociación y de organización de la ocupación de los puntos de comercio callejero. También estableció los TPU,¹³ como condición para la ocupación de los espacios, permiso que pretende regularizar la ocupación de los puntos en la calle a partir de la concesión de un permiso de utilización a título, precario y oneroso: el término debe renovarse anualmente

¹³ Finalmente la alcaldesa Luíza Erundina no sancionó la ley, ya que consideraba que las modificaciones al proyecto de ley de la Asamblea Legislativa municipal incluían criterios que generaban prejuicios. Estos criterios establecían el orden de prioridades para la obtención de la concesión: gente con discapacidades, sexagenarios y ex presidiarios.

y está sometido al pago de un impuesto. La alcaldía puede anularlo en cualquier momento. Los puestos deben uniformarse, con dimensiones limitadas a 1×1.20 metros. Además, los ambulantes deben presentar una factura de las mercancías a la venta.

La Sintein tuvo hasta 20 000 asociados, principalmente en el Brás, pero también en São Miguel, Jabaquara, en las líneas de tren y de metro, entre otros puntos. El sindicato tuvo gran importancia en la historia política reciente de la ciudad dentro de la denuncia que condujo a la instauración de una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) en 1999, conocida como la CPI de la Mafia de las Propinas. Consejeros municipales ligados a la gestión de los alcaldes Paulo Maluf (1993-1996) y Celso Pitta (1997-2000), así como agentes de cobro de impuestos, fueron arrestados por haber promovido un sistema de cobro de propinas entre los ambulantes.

El segundo sindicato que se creó, el Sindicato de los Permisarios de Puntos Fijos en las Vías y Lugares Públicos del Municipio de São Paulo (Sinpesp), fue fundado en 1995 con el objetivo de representar específicamente a los vendedores ambulantes que poseían un TPU. Este sindicato está ligado a la Federación del Comercio de Bienes y Servicios y Turismo del Estado de São Paulo (Fecomercio), institución de gran peso político y económico que reunió a diferentes sindicatos patronales de comerciantes. Su aparición provocó un antagonismo directo con el Sintein que, durante la CPI de la Mafia de las Propinas, lo acusaba de comercializar TPUS y de participar en la corrupción al mantener lazos estrechos con los consejeros municipales acusados.

Actualmente el Sinpesp está presidido por un antiguo metalúrgico, comerciante ambulante desde hace 38 años. Su comercio se ubica en la región sur de la ciudad, sobre el Largo 13 de Maio, desde 1979. Afiliado al PT, trabajó como asesor de la subalcaldía de Santo Amaro bajo el mandato de Marta Suplicy. El sindicato tendrá entre 3 000 y 4 000 afiliados y sus

principales lugares de acción son la región central de la ciudad, la calle 25 de Março y la región de Santo Amaro en el sur de la ciudad, así como en la Lapa, en la calle 12 de Outubro y el Bom Retiro en la calle José Paulino. Según el presidente del sindicato, la anulación de los TPUS de ambulantes por parte de la alcaldía tuvo un fuerte impacto en el sindicato. Únicamente en la región central de la ciudad, en la subalcaldía de la Sé, tendría que haber 1 244 TPUS y sólo hay 584 entre los ambulantes. De éstos, nada más hay 74 en la calle 25 de Março, y 2 000 ambulantes no tienen ningún permiso.

El Sindicato de los Vendedores Independientes de São Paulo (Sindcisp) nació de una escisión en el seno del Sintein, en 1999, poco después del episodio de la CPI de la Mafia de las Propinas. En esta época Afonso Camelô se dio a conocer a nivel nacional luego de haber sufrido un intento de homicidio cuando acababa de denunciar el hecho que había dado origen a la CPI. Después de una diferencia con los otros dirigentes del Sintein fundó su propio sindicato afiliado a la Fuerza Sindical. Tuvo hasta 7 000 afiliados, y el Brás fue su principal área de acción. Las actividades de este sindicato se confundían con la figura de su fundador. Candidato a las elecciones legislativas, no logró ser elegido; entre una elección y otra pasó seis meses en la cárcel acusado de extorsión, formación de banda, atentado contra el patrimonio público, ofensas a la autoridad, resistencia al encarcelamiento y amenaza a agente público.

Fue uno de los precursores de la “feria de la madrugada” en São Paulo, que comenzó hacia 2002 como una feria en la calle 25 de Março, en donde los ambulantes se aprovisionaban al alba, antes de la apertura del comercio, para poder revender durante el día. Afonso Camelô negoció con la alcaldía bajo el mandato de Marta Suplicy la transferencia de esta feria hacia la calle Oriente, en el Brás, en 2004. Se autorizaría hasta las 8:00 am para que no hiciera competencia al comercio establecido. El sindicato quedaría a cargo de organizar la ocupación de los lugares, de garantizar la segu-

ridad y la propiedad del local y de asegurar que a las 8:00 am estuvieran desmontados los puestos. El sindicato cobraba un impuesto semanal por la ocupación de los locales y la organización de los servicios. Sin embargo, el Sindcisp perdió el control de la región en el momento del encarcelamiento de su fundador y otros grupos se hicieron con el dominio. Desde entonces el sindicato busca recuperar el control de este espacio y saca a la luz una serie de denuncias de corrupción con este propósito. En diciembre de 2010 Afonso Camelo fue asesinado en la sede del sindicato. Los posibles motivos evocados: venganza por las diversas denuncias que hizo y la disputa por el control del comercio ambulante.

La feria de la madrugada se convirtió en un espacio comercial altamente valorado. Cerca del inicio de la calle Oriente, donde apareció la feria, hay un estacionamiento de autobuses de *sacoleiros*¹⁴ que se dirigen hacia el Brás, en un terreno público, el Pátio do Pari, administrado por la iniciativa privada, que también alberga la feria de la mañana. Varios pequeños productores de la industria de la confección comenzaron a utilizar esta feria como estrategia de distribución de sus productos; a su vez, las excursiones de comerciantes comenzaron a llegar cada vez más temprano para hacer sus compras. Predomina el comercio al mayoreo. Ahí en donde se estacionan los autobuses, en un espacio público cuya gestión fue concedida a una empresa privada, se abrió un espacio para los puestos; se cuentan entre 5 000 y 7 000. Actualmente las “ferias de la madrugada” del Brás representan la mayor concentración de ambulantes de São Paulo, sobre todo después de la intensificación de las represiones por parte de la alcaldía, que obligaron a muchos de los que habían perdido su lugar de día a solicitar su transferencia a la noche.

El comercio ambulante en la región de Santa Ifigênia no tiene influencia de los sindicatos. Ahí, son los liderazgos inde-

¹⁴ Nombre dado a los revendedores (*sacola* significa bolsa).

pendientes de la Asociación de Vendedores de Santa Ifigênia los que tienen el control. A diferencia de otros espacios, los vendedores ambulantes de Santa Ifigênia no tienen estructura fija de comercio, ofrecen productos por catálogo y los consiguen según los pedidos de los clientes. Muchos ambulantes presentes en la calle trabajan para los comerciantes de las galerías; intentan atraer clientes hacia los establecimientos. Se les llama ganchos. De esta forma, la ocupación de los puntos de venta a veces pasa por la oferta de mercancías. No hay ningún TPU en esta región y los conflictos por los locales son menores. El tipo de mercancía, de volumen más pequeño y de gran valor agregado, es una razón de la diferencia de los conflictos en torno a la ocupación del espacio.

4. COMERCIO AMBULANTE Y GESTIÓN DEL ESPACIO URBANO

Las organizaciones de ambulantes y la gestión del espacio urbano en la ciudad de México

El llamado comercio informal en el centro de la ciudad de México ha ido en aumento durante el siglo xx. Su expansión depende de múltiples factores demográficos, económicos y políticos locales, nacionales e internacionales. Cabe recordar que los actores políticos locales, anteriores y posteriores a la Revolución, así como los gobiernos recientes del PRI y del PRD en la ciudad, que se declaran implícita o explícitamente herederos de la Revolución, han tenido posiciones distintas frente al comercio sobre la vía pública, las cuales han oscilado entre la tolerancia y la represión según las autoridades en el poder; también han influido en las subidas y bajadas del número de vendedores.

Más allá de las diferencias, élites económicas y políticas usan los mismos argumentos en sus tentativas por alejar a los vendedores ambulantes del centro de la ciudad. Estos ven-

dedores, se dice, representarían de hecho la inmoralidad, la falta de higiene, la oposición al progreso y a la modernización. Se les atribuyen algunos problemas de circulación, uno de los principios funcionalistas de un nuevo urbanismo inaugurado a principios del siglo xx por una sociedad que sueña con los automóviles y con una capital nacional que entra a la modernidad durante la dictadura de Porfirio Díaz, presidente de 1876 a 1910, con la breve interrupción del gobierno de uno de sus allegados. En ese año de 1910, que celebra el centenario de la Independencia de México (1810), se transforma y alarga el Paseo de la Reforma; se crean las colonias Roma, Condesa, Hipódromo y Cuauhtémoc; se comienza la construcción del Palacio de Bellas Artes (1904-1913); se destruye el Hospital de Terceros (del siglo xvii) para erigir el edificio de Correos (1902-1907); se construyen el Casino Español (1902), el Palacio de Comunicaciones (1905-1911), el edificio de Ferrocarriles (1905), la cárcel (1905), el Banco de México, la Cámara de Diputados (1910), y se demuele el Teatro Nacional, uno de los edificios más importantes construidos en el siglo xix, para abrir la calle 5 de Mayo.

Durante el Porfiriato se promulgaron disposiciones con el fin de reglamentar el comercio ambulante que sobrevivieron la caída del régimen y constituyen la base de los reglamentos y decretos de los gobiernos de Victoriano Huerta, entre 1913 y 1914, y de Venustiano Carranza, a partir de 1915.

En la época revolucionaria se siguió construyendo con el estilo porfirista hasta la década de los años veinte. De esta forma se edificaron el Banco de Londres y México (1912-1913), el Teatro Xicotécatl (hoy Teatro de la Ciudad), el edificio High Life (1922), del arquitecto Silvio Contri, y el edificio de Bomberos y de la Policía (1929), hoy Museo de Arte Popular.

Frente a dicha ola modernizadora, simbolizada por esta serie de edificios, la presencia cada vez más visible de los vendedores ambulantes que se instalaban con sus barracas o sus

mercancías y sus puestos improvisados en los lugares de mayor circulación no dejaba de contrastar. Ya sea en los accesos de los mercados o de la estación de ferrocarril, así como en las avenidas, se les acusó de interrumpir la circulación de los transeúntes y de los coches, y de obstruir la visión de los edificios, las entradas de las calles y las tiendas.

La mayoría de los vendedores ambulantes, durante todo el siglo xx, no registra sus actividades ante las autoridades por múltiples razones: evitar el pago de permisos, las licencias que se deben renovar cada día y el pago de impuestos.

Desde inicios de siglo se mantuvo también una contradicción flagrante en la actitud de las autoridades frente a los vendedores. En un primer periodo autorizaron sus actividades en función de los recursos que podían obtener de ellas, pero más recientemente no les interesan los recursos económicos y el potencial de empleos que supone la actividad, sino también la lealtad política y los apoyos en las manifestaciones y en las urnas.

El aspecto de cierta forma facultativo de la aplicación de las leyes se mantuvo como una constante durante el Porfiriato y los primeros gobiernos de la revolución hasta el fin de siglo, durante las administraciones del PRI y del PRD. Así, las conclusiones de Barbosa Cruz (2008: 233) sobre el primer periodo –principios del siglo xx– conservan su validez cuando dice: “la norma era una herramienta facultativa para los funcionarios que retiraban o concedían licencias según el momento y según la capacidad de presión de los actores implicados”.

Los argumentos a favor de los vendedores también se han mantenido durante todos estos años, siempre con algunos matices importantes. La situación de pobreza y de inseguridad en la que viven, y el llamado al gobierno para proteger o por lo menos tolerar sus actividades, son argumentos recurrentes. Sin embargo, desde la caída del gobierno porfirista y con la llegada del régimen revolucionario los vendedores ambulantes, con la ayuda de los nuevos “notarios”

(los llamados “evangelistas”) de la plaza de Santo Domingo, introducen las reivindicaciones, los ideales y las aspiraciones de la Revolución, entre los que están el nacionalismo y las medidas sociales para defender sus derechos en el campo de la venta. La tolerancia de las autoridades frente al comercio ambulante aumenta desde la época de inestabilidad provocada por la Revolución y por la falta crónica de empleo en las últimas décadas del siglo xx.

Con los vaivenes siguen persistiendo la tensión y la contradicción entre el discurso y las acciones que rechazan el comercio ambulante. Se alternan con un cierto grado de tolerancia y de negociación sobre la utilización de las vías públicas como medio de supervivencia. Además, las autoridades aprueban esta negociación como medio de legitimación del régimen político con respecto a las masas. Permite entrever lo que será más tarde la vía clientelista y corporativista de acceso al sistema político; los vendedores también la utilizan para acceder al empleo “por su cuenta” en el centro de la ciudad.

Más allá de la tolerancia y la represión, hubo tres grandes tentativas de reacomodo del Centro Histórico de la ciudad de México. La primera durante la regencia de Ernesto Uru-churtu (1952-1966), la segunda durante el gobierno de Manuel Camacho Solís y la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y la tercera corresponde a la administración de Marcelo Ebrard (2006-2012).

A principios y a finales del siglo xx se percibe, entonces, una capacidad de negociar el derecho de suelo aprovechando la ambigüedad del estatus de las lagunas legales urbanas, lo que ha permitido a las autoridades de todos los niveles gozar de muchas facilidades para conceder favores a cambio de compensación económica o apoyo político. En los dos extremos del periodo del que nos ocupamos los vendedores deben destinar una parte de sus ingresos al pago de derechos de uso que van a la bolsa de funcionarios y policías.

La posición del gobierno de la ciudad de México frente al comercio “informal”: formalización, bancarización, fiscalización

El gobierno de la ciudad de México conoce muy bien a los comerciantes, sus organizaciones y sus líderes. Está atento a lo que sucede en la calle, porque es el encargado de controlarla. No hay nadie que sepa mejor que las autoridades quiénes son los comerciantes, de dónde vienen y por dónde se desplazan. Los que gobiernan hoy ya los conocen de sobra porque han hablado y negociado con ellos por muchos años cuando, desde tiempos del PRI, se encontraban en el gobierno. Todos los líderes de las organizaciones exhiben en sus locales fotos en las que aparecen junto al jefe de gobierno en turno.

La Autoridad del Centro Histórico¹⁵ apunta que “el comercio informal tiene una larga y vieja tradición”, pero que “actualmente, se trata de un vasto negocio y de redes logísticas, de comercialización y de distribución no siempre comprensibles”. A propósito de los productos, conviene además recordar algunas consideraciones emitidas por unos y otros, tales como: “la mercancía proviene de Oriente y se puede obtener a precios que incitan a los comerciantes a comprarla y a sacar ganancias de su venta al consumidor”. Otra consideración: “son productos de mala calidad porque satisfacen las necesidades urgentes de los sectores populares, que están al fondo de la pirámide”. Por otra parte, en contra de la idea de que las mercancías asiáticas que se venden en la calle se introducen por contrabando, se afirma que “la importación de mercancías se hace de manera legal en la mayoría de los casos, aprovechando las innumerables complejidades de la ley de aduanas”. Sin embargo, se reconoce que “al momen-

¹⁵ La Autoridad del Centro Histórico es un nuevo cargo creado por la administración de Marcelo Ebrard, puesto en manos de la historiadora Alejandra Moreno Toscano.

to de llegar a la etapa de distribución, las estimulantes medidas acordadas por el gobierno para crear comercios son tan complejas que resulta más fácil entrar en la economía informal”. Para reforzar este argumento desde la posición de Hernando de Soto (1987) se sugiere consultar la publicación del Banco Mundial *Doing business in Mexico*, que ayuda a concluir que la ley que favorece tales estímulos es a todas luces perversa. Para subrayar esta perversidad se explica que las acciones del gobierno y los importantes flujos de dinero que están en juego conducen a aumentar la parte de las redes de mercancías informales que operan según otras leyes. Para terminar, se explica que “el mercado informal tiene sus propias leyes y sus propios acuerdos que se llevan a cabo *entre hombres* [cursivas nuestras], y que el gobierno no entiende. Por esto, es imposible establecer negociaciones si no se entiende que todos los mercados tienen su racionalidad y sus reglas”.

¿Por qué intenta la Autoridad del Centro Histórico resolver el problema en este contexto? La representante de la ciudad de México esclarece su propósito diciendo que, para muchos, resolver el problema significa retirar a los ambulantes de la calle y castigar la utilización indiscriminada que hacen de la vía pública; dicho de otra manera, su privatización. Acepta que este punto es fundamental pero también reconoce que mantenerse ahí no resuelve el problema. Por su parte, el gobierno local reconoce que el problema no se limita a una relocalización sino a una “formalización”. Si uno se sitúa en la perspectiva del gobierno, para “formalizar” sus comercios los vendedores necesitan:

- el apoyo del gobierno para poder consolidar sus posiciones de importadores y distribuidores de mercancía ya que no se benefician de ningún apoyo de los que gozan los grandes importadores;
- estímulos para no regresar a las calles y para vender en

los espacios que les fueran asignados. Pero en este último caso no deberían permanecer por la presión impuesta sino porque reciben los estímulos suficientes.

¿Cuáles son entonces las demandas de la Autoridad?

De inicio las asociaciones del Centro Histórico necesitan ser reconocidas pues son asociaciones con redes muy extendidas, sobre todo en China. Además, debe aceptarse que los comerciantes no se limitan al papel de revendedores de mercancías de contrabando, sino que participan en organizaciones sociales de vanguardia en materia de logística, aunque les falten instrumentos financieros para desarrollar sus actividades. También son organizaciones sofisticadas y capaces de integrarse a la economía formal. Son agrupaciones que manipulan grandes flujos financieros y que crean empleos y una asistencia social para millones de trabajadores que por diversas razones se encuentran fuera de la Seguridad Social formal.

En la medida en que estas organizaciones son reconocidas para comercializar y distribuir la Autoridad solicita que se les otorguen apoyos para tener acceso completo al sistema financiero y bancario. Sostiene además que las organizaciones necesitan apoyo jurídico. Sin decirlo de manera explícita, reconoce que deben ser sujetas a las leyes tributarias y pagar impuestos. Se deben crear también fondos de garantía que operarían como aval de los comerciantes para que puedan importar de manera legal, mediante las grandes instituciones financieras. La Autoridad declara que una economía que no es capaz de dar garantías a sus ciudadanos para realizar operaciones financieras lícitas conduce al mercado informal incluso a los que quieren integrarse al formal.

En consecuencia, he aquí la lista de peticiones que expresa la Autoridad:

- reconocimiento jurídico de los comerciantes como expertos en los mercados y los impuestos correspondientes;
- integración de los comerciantes informales a la economía formal, consolidando su participación como un eslabón que permite el nacimiento de una nueva cultura empresarial;
- apoyos necesarios para crear lazos con los nuevos proveedores legalmente constituidos que no operan a nivel internacional pero cuyos productos son de gran calidad;
- seguridad sobre la viabilidad de este esquema y que esto permita la rentabilidad del mercado local;
- “formalización” de las organizaciones comerciales existentes.

La Autoridad está convencida de que las ambiciones de los comerciantes informales son tan legítimas como las de los que hoy encabezan las grandes fortunas del país. Desde un punto de vista técnico, propone entonces:

- la creación de un organigrama financiero que facilite las economías de escala y la acumulación de capital;
- la especialización de las ventas en los espacios comerciales que generaría un modelo nuevo y atractivo para el consumidor;
- la consolidación de un modelo arquitectónico igualmente atractivo por su diseño;
- la simplificación de las operaciones;
- la creación de un programa de apoyo a los líderes, a través del gobierno del Distrito Federal y Nafin destinado a garantizar el aprovisionamiento de mercancías;
- la creación de un fondo de garantía que permita a los comerciantes poner su negocio y legalizarlo frente a proveedores nacionales y extranjeros con el objetivo de mejorar la calidad de las mercancías, manteniendo la calidad de los precios;

- el Fondo de Garantía le permitirá a los comerciantes comprar los productos directamente a las asociaciones de productores y a las empresas intermediarias.

Todo esto debería lograr al final que los comerciantes informales entraran al mercado formal de manera rentable y de tal forma que les fueran garantizados mejores ingresos de una manera transparente, para que así se invirtiera la tendencia a la multiplicación de los efectos perversos.

5. LAS ORGANIZACIONES DE VENDEDORES AMBULANTES Y LA GESTIÓN URBANA EN SÃO PAULO

Las últimas gestiones de la alcaldía de São Paulo, al principio bajo el mandato de José Serra y luego los de Gilberto Kassab¹⁶ (2005-2008 y 2009-2012), representantes de la alianza del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y del Partido Social Democrático (PSD), fueron profundamente desfavorables al comercio ambulante. Esta gestión no se propuso, como lo hicieron las precedentes, mantener un canal de negociación con las organizaciones de vendedores y más bien las tilda de organizaciones mafiosas.¹⁷ Su comportamiento ha estado marcado por motivos de higiene debido a su estrecho lazo con la asociación Viva o Centro y el mercado inmobiliario. La alcaldía trató de alejar a los ambulantes de las calles y las plazas de la ciudad mediante operaciones ostensivas de represión con la participación de la policía militar del

¹⁶ En 2006 José Serra renunció a la alcaldía para ser candidato a gobernador del estado de São Paulo, y fue elegido. Gilberto Kassab aseguró el gobierno municipal y fue reelegido en 2008 bajo el estandarte del PSD.

¹⁷ Véase el reportaje sobre Andrea Matarazzo (PSDB), subalcalde de la Sé, región central de São Paulo y coordinador de las subalcaldías durante los gobiernos de José Serra y Gilberto Kassab, disponible en <http://apublica.org/2011/03/andrea-matarazzo-o-capo-da-cidade-de-sao-paulo/>.

estado (PM). Se han anulado o transferido varios TPUS, pero no se ha distribuido ninguno nuevo; en la región del Brás, de 1 370 permisos sólo quedan 455. El primer impacto de tal política de represión fue la inflación en el mercado de la protección,¹⁸ que condujo a sobornos. Trabajar en la calle se volvió más oneroso y aumentó el riesgo de confiscación de mercancía.

En 2008 vendedores ambulantes y órganos de la prensa grabaron escenas de recepción de propinas por parte de los agentes de la subalcaldía de la Mooca, responsables de toda la región del Brás. Denunciaron el asunto al ministerio público y pasaron las imágenes a los periódicos televisados. Se arrestó al jefe de gabinete y se destituyó al subalcalde. A partir de ese momento el alcalde Gilberto Kassab nombró a dos ex coroneles para comandar las subalcaldías, en primer lugar la de la Mooca. Desde entonces se asiste a una militarización progresiva de la gestión urbana en la ciudad. Actualmente, de 31 subalcaldías 30 están bajo el mando de ex coroneles de la PM, con funciones de subalcaldes y de jefes de gabinete. Además están presentes en el seno de la Secretaría de Transportes, en la Compañía de Ingeniería de Tráfico (CET), en la Secretaría de Seguridad Urbana, en la Defensa Civil, en el Servicio Ambulatorio y en el Servicio Funerario. Son en total 90 oficiales de la PM en las funciones de mando de la alcaldía de São Paulo.

En diciembre de 2009 la alcaldía firmó un acuerdo inédito con el gobierno del estado y la PM intervino directamente en la represión al comercio ambulante. El acuerdo entre estas instancias diversas permite a un funcionario del estado (policía militar) reunir la función y las atribuciones de un poder fiscal del municipio (agente de revisión y Guarda Civil Metropolitana, GCM). Esta especie de “ensanchamiento jurídico”

¹⁸ Sobre el mercado de protección (*mercado de proteção*) véase Misse, 1997.

(Telles, 2011)¹⁹ fue posible en el marco de un programa del Ministerio de Justicia, la Comisión Nacional de Combate Contra la Piratería, llamado “Ciudad Liberada de la Piratería y del Comercio Ilegal”, mediante el que la alcaldía se compromete a desarrollar acciones y unir esfuerzos para luchar contra la piratería. Una de las líneas directrices del programa es la acción articulada entre las diversas instancias de gobierno para el combate contra la piratería. De esta forma, a partir del acuerdo la alcaldía delega a los policías militares atribuciones que les permiten evitar el comercio en ciertas vías públicas para los que no tienen TPU, y controlar a los que tienen la autorización.

Los policías trabajan bajo el régimen de horas suplementarias y reciben de la alcaldía 18 reales por hora para combatir a los ambulantes. Esta medida también forma parte de una política de reglamentación de la hora suplementaria para los policías, una manera de disminuir los extras durante sus horas de reposo, el famoso “complemento legal” o “complemento oficial”. La diferencia de acción de los policías con respecto a la GCM o a los agentes de fiscalización consiste en que estos últimos no tienen control más que sobre la utilización del espacio, las mercancías, los puestos, los edificios y los bienes públicos, en fin, sobre todo lo que incumbe a las regulaciones administrativas; la policía, por su parte, tiene control sobre las conductas y el poder de encarcelar. El comandante general de la PM, el coronel Álvaro Camilo, explica la diferencia luego de una entrevista en la prensa: “el ambulante no respetaba al fiscal ni a la Guardia Civil metropolitana, los únicos capaces de multar en caso de infracción administrativa, cosa que no lo aterrorizaba. Con los PM la situación ha cambiado ya que el ambulante sabe que si se enfrenta al policía, puede ser arrestado” (Estado de São Paulo, 14 de junio de 2011, *El complemento y los salarios de los PM*).

¹⁹ Artificios jurídicos movilizados para justificar el incremento de los controles represivos (Telles, 2011)

No hubo ningún cambio legal para que la situación de los ambulantes cambiara; lo que cambió fueron las posibilidades de incriminación. Como argumenta Vera Telles (2011: 5), se trata del “poder discrecional del que disponen las fuerzas de policía en las maneras de aplicar (o no) la ley. Este poder discrecional altera completamente las posibilidades de resistencia de los vendedores ambulantes”. Según Daniel Hirata (2012), a partir de la operación delegada las atribuciones del policía y del controlador son a tal punto incrementadas que un simple policía en la operación delegada tiene más poder que en el ejercicio rutinario de sus funciones.

La primera aplicación de la operación se hizo en la calle 25 de Março, principal concentración de vendedores ambulantes y definida zona prioritaria en el marco del programa Ciudad Liberada de la Piratería. La operación va más allá de la cuestión de la piratería, pero es importante rastrear los principios de su creación. Apenas diez días después de la instauración de la operación se anunciaron bajas en los índices de delitos menores en la región de la 25 de Março: robos de bolsas, carteras, en fin, indicadores de reducción de la criminalidad que se difundieron ampliamente para demostrar el éxito de la operación, criminalizando así a los comerciantes callejeros. Si al principio se puso en operación a 250 PM, seis meses después ya sumaban 4000. Las cantidades que pagó la alcaldía representaban más que el salario que el gobierno del estado pagaba a los PM.

El impacto sobre el comercio callejero fue sensible; el objetivo era reducir notoriamente el número de ambulantes en los principales centros de comercio de São Paulo, como la calle 25 de Março, Santa Ifigênia y el Brás. Recordemos que el número de ocupados en el comercio callejero tuvo una baja de más de 41 000 individuos entre 2010 y 2011. Esta reducción es perceptible y se explica al mismo tiempo por el hecho de que el “complemento legal” se haya expandido por toda la ciudad y que sus horarios de funcionamiento se hayan alargado.

Durante un tiempo la “feria de la madrugada” de la calle Oriente era el único refugio de los ambulantes. Llegaban desde diversos lugares de la ciudad, y eran tantos que el movimiento era más grande de noche que de día. A partir de las 7:00 am la policía militar organizaba “operaciones de recogida” y vaciaba las calles de vendedores ambulantes sin TPU. La extensión de esta operación en las mañanas provocó grandes manifestaciones de ambulantes en octubre de 2011. No fueron toleradas más que en espacios cerrados y en las galerías; toda concentración de ambulantes que trabajara en la calle fue reprimida. El primer día los manifestantes voltearon un coche en la calle Oriente, le prendieron fuego e impidieron que los comercios abrieran sus puertas. Cerraron la avenida del Estado. La policía los desalojó. El segundo día de protesta reunió a 400 manifestantes y 600 PM, entre tropas de asalto, Rocam, ROTA e incluso la caballería.²⁰ Al alba los policías intentaron dispersar una concentración mayor de personas y ambulantes que atravesaban el Brás de punta a punta, seguidas por la policía. El tercer día las manifestaciones fueron menos y el número de ambulantes mucho menor que el de los policías, pero de todas formas quemaron un autobús y una tienda.

Los ambulantes que tenían mejores condiciones financieras rentaron locales en las galerías y otros se fueron a trabajar como vendedores en los compartimentos de las galerías. Siguiendo con la expansión de la operación se multiplicaron el número de galerías, los estacionamientos, los talleres mecánicos y algunas tiendas, y varios espacios se partieron en pequeños lugares de comercio para responder a la gran demanda que se produjo en el mercado inmobiliario por la acción de la policía militar. Tal es el efecto de esta práctica de represión: hacer convergir a los vendedores ambulantes hacia los espacios comerciales privados o administrados por la iniciativa privada, como la “feria de la madrugada” en el Pá-

²⁰ Se trata de batallones especiales de la policía militar de São Paulo.

tio do Pari. Como ya no eran tolerados en la calle, encontraron facilidades de formalización en las galerías a través de la Ley del Microempresario Individual (MEI), una figura jurídica mediante la cual los pequeños establecimientos con cifras de negocio menores a 60 000 reales anuales gozan de menos impuestos y están menos sujetos a molestias administrativas. Creada por el gobierno federal en 2009, su autorización depende de los gobiernos municipales. A esto hay que añadir las políticas de microcrédito como el São Paulo Confía, banco público municipal que acuerda pequeños préstamos como estímulo para el inicio de una empresa. Las galerías se volvieron espacios altamente valorados, no sólo por la fuerte demanda de los que buscan una alternativa al comercio callejero sino también por la dinámica de los revendedores que negocian en conjunto grandes cantidades de mercancía. Los ambulantes detestaban las galerías pues su lógica de trabajo era precisamente la ocupación de los lugares de tránsito para el comercio al menudeo. Por esto iniciativas como la construcción de centros comerciales populares, incluso con el apoyo de la alcaldía, fracasaron debido al reducido número de clientes.²¹ Hoy, como los *sacoleiros* buscan las mejores ofertas de productos en estos centros comerciales de São Paulo, las galerías se volvieron espacios más atractivos. También se multiplican en el centro de la ciudad, sustituyendo en muchos casos al comercio tradicional por la fragmentación de espacios para un futuro subarrendamiento.

La represión del comercio ambulante tuvo un gran impacto en las organizaciones. Se construyeron sobre las disputas y negociaciones a propósito de la legitimidad del trabajo en la calle. A medida que eso fue dejando de ser posible, las organizaciones se debilitaron. La transferencia hacia las galerías transforma la lucha por el derecho al trabajo en la

²¹ Sobre las tentativas anteriores de constitución de centros comerciales populares véase Guerreiro, 2000.

negociación de un contrato de alquiler. Desde la muerte de Afonso Camelô el Sindcisp participó activamente en las manifestaciones de octubre de 2011, pero negoció la ocupación de un antiguo hangar de una fábrica en el Brás y organizó su propia galería. El Sinpesp se ocupa todavía de los ambulantes que poseen el TPU en la región de la calle 25 de Março y de Santo Amaro, pero no interviene en la causa de otras regiones o de ambulantes sin TPU. Otro sindicato, el Sindicato de los Microempresarios Individuales (Sindmei, antiguamente la Asociación de Trabajadores Ambulantes de São Paulo, Atasp), se formó en 2011. Su objetivo: encaminar a los ambulantes hacia las galerías comerciales al hacerse pasar oficialmente por el representante sindical de los microempresarios individuales de São Paulo, lo que le permitiría percibir el impuesto sindical.

Actualmente algunos de los antiguos líderes del Sintein se reagruparon en la Asociación de los Vendedores y Ambulantes del Brás, mientras que otra parte fundó otro sindicato (Sindmicro), que opera en la región de Jabaquara. Ambos forman parte del Foro de Ambulantes de São Paulo, la mayor expresión política de los ambulantes hoy. Estas reagrupaciones se hicieron cuando la alcaldía intentaba decretar la anulación completa de los TPUs e incluso expulsar a los ambulantes con situación irregular. Este sindicato concentra diferentes organizaciones de comerciantes callejeros de varios lugares de la ciudad, que tienen la autorización de ocupar los emplazamientos comerciales, con excepción de los ambulantes de la calle 25 de Março, bajo influencia del Sinpesp. El Foro se formó con el apoyo del Centro Gaspar García de los Derechos Humanos, que brindó apoyo jurídico para que los ambulantes con TPU fueran protegidos por la justicia y pudieran seguir trabajando en la calle. Este formato de foro representa algo nuevo para las organizaciones de ambulantes y podrá tener un papel importante en las disputas políticas de gestión urbana sobre el comercio callejero.

CONCLUSIÓN

Las historias de Brasil y de México, de sus sistemas políticos y de la conformación de sus dos grandes ciudades, ofrecen una gama de diferencias y singularidades. El pasado histórico de la ciudad de México se refleja en una más antigua y amplia presencia de la venta callejera. Aunque los vendedores ambulantes que ejercen actualmente no sean, en ninguno de los dos casos, mayoritariamente migrantes, el peso de la migración es más fuerte en São Paulo, en donde se compone principalmente de bolivianos que trabajan también en la confección en los talleres clandestinos (Freire, 2008). En México las fuertes migraciones rurales tuvieron lugar sobre todo en la generación precedente, proveniente de las regiones pobres y no muy lejanas del centro en donde vivían importantes poblaciones indígenas, mientras que los brasileños de origen rural que han llegado a São Paulo son del lejano noreste.

Parece que los vendedores son más jóvenes en México y tienen un bagaje escolar menor, tal vez porque São Paulo ofrece más posibilidades de empleo a los jóvenes. Esto significa que a pesar de la válvula de escape que representa la migración hacia Estados Unidos la oferta de trabajo para los jóvenes mexicanos está más restringida y las remuneraciones son menores que en Brasil. Esto ciertamente tiene que ver con el crecimiento económico mayor que presentó Brasil en la última década, y con el hecho de que la crisis de los primeros años del siglo tuvo un impacto menos violento. Tales condiciones se reflejan tal vez también en la débil proporción de mujeres en el comercio informal en São Paulo. La venta en la vía pública tuvo una fuerte baja de mujeres a partir de 2010, que puede atribuirse a las ofertas de empleo en otros sectores, al aumento del trabajo remunerado y a las políticas represivas llevadas a cabo por las autoridades de la ciudad contra esta actividad.²²

²² Según Rita de Oliveira, la primera dirigente de vendedores ambu-

Los vendedores ambulantes del Centro Histórico de la ciudad de México no consiguen alojarse en las proximidades y viven generalmente en los barrios periféricos de la ciudad, en particular hacia el este, y en Chalco y Nezahualcóyotl. En São Paulo no se encuentra una distribución bien definida del hábitat, pero es probable que la mayoría de los vendedores ambulantes vivan también en lugares lejanos, fuera del centro.

En las dos ciudades los vendedores ambulantes han recurrido a asociaciones bien organizadas para defender sus intereses. En México éstas son más numerosas y antiguas que en São Paulo; empezaron a defender colectivamente los intereses de sus miembros en las décadas de 1920 y 1930, mientras que en Brasil estaban prohibidas y fueron reprimidas por la dictadura miliar, de tal forma que nacieron hasta los años ochenta, con el regreso de la democracia. En São Paulo cuatro grandes sindicatos reagrupan a la mayoría de las organizaciones de vendedores; además, existen alrededor de 200 asociaciones. Falta comprender la naturaleza de estos dos tipos de organizaciones y los lazos entre ellas. Esto les ha dado más independencia a las organizaciones frente al Estado en la medida en que los sindicatos son más independientes, mientras que en México estuvieron subordinados al Estado desde su nacimiento, bajo el modelo corporativista, mediante su integración al partido en el poder (PRI) a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). La relación es similar con el PRD desde su llegada al gobierno del Distrito Federal (1997); la mitad de las 69 organizaciones del Centro Histórico se afiliaron entonces al nuevo partido en el poder y mantienen una relación clientelista que no pasa por la incorporación a una instancia sino por las relaciones personales con miembros del partido o del gobierno.

lantes de São Paulo, el trabajo de las mujeres en las calles era fuertemente estigmatizado antes de 1980. Entrevista de Carlos Freire y Carlos Alba Vega con Rita de Oliveira, São Paulo, 1 de junio de 2010.

Otra diferencia en las relaciones entre las autoridades y los comerciantes ambulantes tiene que ver con su instalación en los centros comerciales en México y las galerías de vendedores en São Paulo: en la ciudad de México, ya sea dominada por el PRI o por el PRD, el gobierno empezó a construir mercados techados (en los años sesenta) o a adquirir centros comerciales para vender lugares ahí (a fines de los ochenta), rentarlos o darlos en concesión (en 2007, durante el gobierno de Ebrard) a los ambulantes. Al contrario, en São Paulo, fuera de una tentativa de intervención oficial que fracasó, todas las galerías abiertas al comercio informal son privadas. Y aunque estas galerías estén en manos de particulares, los vendedores están agrupados en organizaciones, mientras que en México no las hay más que en los lugares en donde interviene el gobierno local, y ninguna en los centros comerciales, que el sector privado ha construido en buena cantidad.

La expansión y la contracción del comercio ambulante en ambas ciudades es resultado de las principales variables económicas, demográficas y sociales. Se desarrolla cuando la economía y los salarios relativos disminuyen. Sin embargo, la regulación de la venta ambulante en ciertas zonas urbanas también está ligada a factores políticos: algunos gobiernos toleran la ocupación de los espacios públicos como las calles, las plazas y los jardines para la venta de mercancía, por razones ideológicas o por compromiso político, mientras que otros reprimen severamente a los vendedores. Esto sin duda tiene que ver con las relaciones políticas que vinculan a los diferentes actores sociales y a los partidos políticos, pero también con el poder y la organización de los vendedores y con los estilos personales del gobierno.

La historia más larga de las organizaciones de vendedores callejeros en la ciudad de México se refleja también en la forma en que son dirigidas. Los liderazgos duran mucho más tiempo en México, en donde se cuenta a dirigentes de ter-

cera generación, mientras que todos los dirigentes callejeros de São Paulo pertenecen a la primera generación.²³

La fuerte proporción de mujeres en el comercio ambulante de la ciudad de México, más que en São Paulo, se traduce también en el número e importancia de las dirigentes femeninas. Incluso si en São Paulo hay también algunas mujeres que fueron pioneras en las organizaciones de ambulantes, como Rita de Oliveira o Vania Maia, son minoría, mientras que las organizaciones más antiguas, numerosas y poderosas de la ciudad de México han y siguen siendo dirigidas por mujeres como Guillermina Rico, Benita Chavarría, Silvia Sánchez Rico, Martha Gutiérrez Rangel, Alejandra Barrios y María Rosete.

En ambas ciudades algunos líderes gozan de una fuerte legitimidad entre los comerciantes debido a su arraigo en el espacio que controlan, la identidad que comparten con el grupo social al que representan, su persistencia frente a la adversidad y al cambio, su capacidad de luchar por la defensa y la expansión del territorio de venta frente a rivales o autoridades, su poder de negociar, convencer, emprender, y en fin, servir de lazo entre los mundos formal e informal. Pero también hay dirigentes corruptos que monopolizan la función de intermediación política y que ejercen presión sobre aquellos a los que pretenden representar.²⁴

²³ Entrevistas de Carlos Freire y Carlos Alba Vega con Vania, dirigente de vendedores ambulantes de la calle Oriente, Brás, São Paulo, 20 de febrero, 31 de mayo y 1 de junio de 2010.

²⁴ Entrevista de Carlos Freire y Carlos Alba Vega con Alemão, líder de comerciantes ambulantes en Brás, São Paulo, 19 de febrero, 31 de mayo y 1 de junio de 2010; entrevista de Carlos Freire y Carlos Alba Vega con Ricardo, líder de comerciantes ambulantes de la calle 25 de Março, luego en Santa Ifigênia, São Paulo, junio de 2009. Entrevista de Carlos Freire y Carlos Alba Vega con Sampaio, líder del Sindicato de los trabajadores de la economía informal (CUT), quien, según sus declaraciones, agrupa a 17 000 vendedores ambulantes de los cerca de 200 000 que se supone hay en São Paulo, São Paulo, junio de 2009. Para un análisis del perfil de varios representantes de ambulantes consúltese el trabajo de Carlos Freire da Silva, 2009.

También, en ambas ciudades, las calles pueden ser escenario de conflictos, de luchas y de violencia. En la ciudad de México distinguimos tres tipos de violencia: la violencia vertical o legítima a la que el Estado recurre para castigar e imponer el orden, la violencia horizontal que usan los vendedores ambulantes en sus luchas contra otros grupos u organizaciones para controlar el espacio y la violencia por infiltración que ejercen los grupos criminales que se introducen en los mercados populares para sacar rentas. En ambas ciudades vendedores y dirigentes se han sumergido en enfrentamientos y crímenes.

Los comerciantes se distinguen también en ambas ciudades por sus prácticas culturales y religiosas. No se dan en São Paulo las grandes fiestas y festines colectivos en los que las organizaciones de vendedores mexicanos celebran a su santo patrón —para algunos, la virgen de la Misericordia; san Judas Tadeo para otros— pero los ambulantes también manifiestan, aunque de forma más discreta, su devoción ante Nuestra Señora Aparecida, la patrona de Brasil. La institución social de la madrina (derivada del padrino pero centrada en la persona de la madre y no en la pareja) que fortalece los lazos entre la dirigente y los miembros de su asociación en México no existe en el caso de Brasil, donde se restringe a la esfera familiar. Tampoco se ven en São Paulo esas enormes peregrinaciones de vendedores que van cada año, con imágenes y coronas, desde el centro de la ciudad de México a la basílica de Guadalupe después del día de reyes, en el cierre del gran periodo de venta, para rendir culto a la virgen de Guadalupe.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, G. y A.C. Terrazas (1996), *La prensa en la calle, los voceadores y la distribución de periódicos y revistas en México*, México, Grijalbo.
- Arias, P. (2011), “Mujeres en los negocios y mujeres de negocios”,

- en Dalia Barrera Bassols (comp.), *Empresarias y ejecutivas. Mujeres con poder*, México, El Colegio de México.
- Barbosa Cruz, M. (2008), *El trabajo en las calles: subsistencia y negociación política en la ciudad de México a comienzos del siglo xx*, México, El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa.
- Bitoun, J. (2009), “Les délimitations du centre de Recife. Inertie, dynamique et logiques d’intervention”, en Hélène Rivière d’Arc (ed.), *Centres de villes durables en Amérique latine. Exorciser les précarités? Mexico-Mérida (Yucatán)-São Paulo-Recife-Buenos Aires*, París, Éditions de l’IHEAL, pp. 181-198.
- Costa Goldfarb, E.A. (1989), *Cordão, perfume barato: uma leitura do espaço do comércio ambulante na cidade de São Paulo*, São Paulo, Nova Stella-Editora da Universidade de São Paulo.
- Freire da Silva, C. (2009), “La débrouille: le commerce informel des camelots”, en Robert Cabanes e Isabel Georges (dirs.), *São Paulo. La ville d’en bas*, París, L’Harmattan, pp. 45-68.
- Frúgoli Jr., H. (2006), “Intervention dans les espaces centraux des villes brésiliennes, le cas de São Paulo”, en H. Rivière d’Arc y Maurizio Memoli (dirs.), *Le pari urbain en Amérique latine. Vivre dans le centre des villes*, París, Armand Colin, pp. 133-147.
- Fukimoto Itikawa, L. (2006), “Trabalho informal nos espaços públicos no centro de São Paulo : pensando parâmetros para políticas públicas”, tesis de doctorado en Estructuras Ambientales Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, disponible en <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-03032010-154458>.
- Furtado, C. (1968), *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- Gruzinsky, S. (2004), *La ciudad de México: una historia*, México, FCE.
- Guerreiro, A.A.D. (2000), “Pop Center Brás – de comerciantes nas ruas a estabelecidos no comércio popular. Dissertação de Mestrado em Serviço Social”, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica.
- Hirata, D. (2012), “A produção das cidades securitárias: polícia e

- política”, *Le Monde diplomatique*, 5(56), marzo, disponible en: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1123>.
- Jatahy Pesavento, S. (2006), “Ville, espace et temps : réflexions sur le patrimoine urbain au Brésil”, en H. Rivière d’Arc y M. Memoli (dirs.), *Le pari urbain en Amérique latine. Vivre dans le centre des villes*, París, Armand Colin, pp. 17-26.
- Mathews, G., G. Lins Ribeiro y C. Alba Vega (eds.) (2012), *Globalization from Below: The World’s Other Economy*, Londres, Routledge.
- Misse, M. (1997), “As ligações perigosas: mercado informal, ilegal, narcotráfico e violência no Rio”, *Contemporaneidade e Educação*, 2(1): 93-116.
- Montenegro, M. (2009), “Les politiques de requalification et les différentes formes de résistance liés au travail et à l’habitation parmi les classes populaires dans le centre-ville”, en H. Rivière d’Arc (ed.), *Centres de villes durables en Amérique latine. Exorciser les précarités? México-Mérida (Yucatán)-São Paulo-Recife-Buenos Aires*, París, Éditions de l’IHEAL, pp. 159-178.
- Nun, J. (1969), “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, *Revista Latinoamericana de Sociología*, 5(2), julio.
- Oehmichen Bazán, C. (2005), *Identidad, género y relaciones interétnicas: mazahuas en la ciudad de México*, México, UNAM.
- Oliveira, F. de (1972), *A economia brasileira: crítica à razão dualista*, São Paulo, Estudos Cebrap, pp. 3-82, octubre.
- Pamplona, J.B. (2004), “A atividade informal do comércio de rua e a região central de São Paulo”, en *Empresa Municipal de Urbanização (Emurb). (Org.). Caminhos para o centro*, São Paulo, PMSP-EMURB-CEBRAP, pp. 307-337.
- (2010), *O comércio de rua na Cidade de São Paulo: evolução recente, perfil e política de regulação*, Rio de Janeiro, BNDES-ANPEC, disponible en http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/PDE2009_PUCSP_Pamplona.pdf2010.
- Paquette, C. (2006), “Des habitants pour le centre historique ? Mexico face à l’un des défis majeurs de la réhabilitation”, en H.

- Rivière d'Arc y M. Memoli (dirs.), *Le pari urbain en Amérique latine. Vivre dans le centre des villes*, París, Armand Colin, pp. 114-117.
- Pepin-Lehalleur, M. (2009), "Apuestas del comercio callejero de comida en la Ciudad de México para familias populares", en el seminario Metropolización, transformaciones mercantiles y gobernanza en los países emergentes. Las grandes ciudades en las mutaciones del comercio mundial, México, El Colegio de México-IRD-Metraljeux.
- Perraudin, A. (2005), "Les populations indiennes face aux transformations du centre historique: dimension sociale et culturelle du développement durable", en Hélène Rivière d'Arc (ed.), *Centres de villes durables en Amérique latine. Exorciser les précarités? México-Mérida (Yucatán)-São Paulo-Recife-Buenos Aires*, París, Éditions de L'IEAL, pp. 51-76.
- Portes, A. (1997), "Globalization from below", en W.P. Smith y R.P. Korczenwicz (eds.), *Latin America in the World Economy*, Westport, Greenwood Press.
- Rebotier, J. (2009), "Pratiques et enjeux contradictoires des politiques publiques de requalification du centre-ville : entre la ville durable et la ville globale", en H. Rivière d'Arc, *Centres de villes durables en Amérique latine. Exorciser les précarités? México-Mérida (Yucatán)-São Paulo-Recife-Buenos Aires*, París, Éditions de L'IEAL, pp. 199-221.
- Rolnik, R., Cândido Malta Campos y Kazuo Nakano (2005), "Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo", en *Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a Região central de São Paulo*, EMURB-São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo-CEBRAP-CEM.
- Rivière d'Arc, H. y Maurizio Memoli (dirs.) (2006), *Le pari urbain en Amérique latine. Vivre dans le centre des villes*, París, Armand Colin.
- Serna, G. (2001), "Empresarias y relaciones de género en dos ciudades de provincia", en Dalia Barrera Bassols (comp.), *Empresarias y ejecutivas. Mujeres con poder*, México, El Colegio de México.
- Tarrius, A. (2011), *La mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*, París, Balland.

- Telles, V. (2011), “Fronteiras da lei em disputa”, Cerisy-la-Salle, mimeo.
- Wieviorka, M. (2000), *La Différence*, París, Balland.
- Zabludowsky, G. (2001), “Mujeres empresarias en México”, en Dalia Barrera Bassols (comp.), *Empresarias y ejecutivas. Mujeres con poder*, México, El Colegio de México.
- Reportaje sobre Andrea Matarazzo disponible en <http://apublica.org/2011/03/andrea-matarazzo-o-capo-da-cidade-de-sao-paulo/>, consultado el 10 de marzo de 2013.

*Variedades del capitalismo en América Latina:
Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*
se terminó de imprimir en enero de 2015
en los talleres de Editores e Impresores
Profesionales “EDIMPRO”, S.A. de C.V.
Tiziano 144, col. Alfonso XIII, 01460 México, D.F.
Portada: Pablo Reyna.
Tipografía y formación: Maia Fernández Miret.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Este libro pretende entender por qué en la actualidad algunos países, los denominados emergentes, están en vías de adquirir un peso significativo en la economía internacional al estar insertos en la senda del crecimiento y del desarrollo económico, mientras que otros parecen no estarlo. La economía neoclásica plantea que el éxito económico depende de la medida en la cual estos países han permitido que los mercados internos y externos actúen lo más eficientemente posible, sin intervención estatal y aprovechando las ventajas comparativas en su relación con el exterior. Basados en la escuela de las variedades del capitalismo y la de la regulación, este libro rechaza tanto la idea de que hay un “best way” al desarrollo como la de que existe una sola economía. Proponemos, al contrario, que existen variedades de capitalismo.

Pero a diferencia del institucionalismo económico, en este libro no nos centramos en la empresa, no abordamos el estudio del capitalismo en América Latina desde la perspectiva del actor empresarial sometido a un ambiente que es más o menos funcional a su capacidad de innovación y producción, sino que nos centramos en la conformación sociopolítica que permite la innovación y crecimiento económico. Es desde esta perspectiva que un equipo internacional e interdisciplinario de investigadores, conformado por Carlos Alba, Alberto Aziz Nassif, Graciela Bensusán, Ilán Bizberg, Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret, con el apoyo financiero del Conacyt, nos dimos a la tarea de estudiar algunos de los países latinoamericanos en los que consideramos que existen modelos económicos contrastantes.

ISBN: 978-607-462-663-6

