

Democracia y globalización en México y Brasil

Carlos Alba Vega
Ilán Bizberg
coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO

DEMOCRACIA
Y GLOBALIZACIÓN
EN MÉXICO Y BRASIL

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN EN MÉXICO Y BRASIL

Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg
coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO

338.972

D3831

Democracia y globalización en México y Brasil / Carlos Alba Vega e
Ilán Bizberg, coordinadores – México : El Colegio de México,
Centro de Estudios Internacionales, 2004
427 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-1126-X

1. México – Política económica – Estudios comparados. 2. Brasil –
Política económica – Estudios comparados. 3. Democracia – México.
4. Democracia – Brasil. 5. Globalización. I. Alba Vega, Carlos, coord.
II. Bizberg, Ilán, coord.

Primera edición, 2004

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 968-12-1126-X

Impreso en México

ÍNDICE

Agradecimientos	9
Introducción, <i>Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg</i>	11
1. Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México, <i>Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret</i>	41
2. Crisis económica y cambio político en Brasil y México: crítica de algunos intentos de análisis comparativo, <i>Brasílio Sallum Jr.</i>	103
3. Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo, <i>Ilán Bizberg</i>	143
4. Los dirigentes económicos de Brasil y México en el cambio económico y la transición política. Notas para una comparación. <i>Carlos Alba Vega</i>	195

5. El municipio en primera línea:
¿Una alternativa territorial? Contenido comparado
de la descentralización en Brasil y México,
Hélène Rivière d'Arc 223
6. Droga, corrupción y metamorfosis políticas.
Una comparación entre México y Brasil,
Jean Riveolois 259
7. Transformaciones de la protección social
en Brasil y México en un contexto
de ajuste económico e integración regional,
Víctor M. Soria 293
8. Teoría y práctica de las reformas
en los sistemas de salud: los casos de Brasil y México,
Raquel Abrantes Pêgo y Celia Almeida 335
9. Las políticas sociales en México y Brasil:
seguridad social, asistencia, ausencia,
Bruno Lautier 381

AGRADECIMIENTOS

Deseamos agradecer el valioso apoyo que las siguientes instituciones nos brindaron para el desarrollo de las investigaciones, de las reuniones de trabajo y de la publicación: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), Centre National de la Recherche Scientifique, Institut de Recherche pour le Développement, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), El Colegio de México, Institut d'Études du Développement Économique et Social—Universidad de París I, Instituto Nacional de Salud Pública, México, Universidad de Grenoble 2, Universidad de São Paulo, IRIS CNRS—Paris Dauphine, Universidad Autónoma Metropolitana—Iztapalapa.

INTRODUCCIÓN

*Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg**

Este libro examina de manera comparativa algunos de los principales cambios económicos, sociales y políticos que han tenido lugar en México y Brasil en la época contemporánea. Estos dos países han sido seleccionados no solo por comparar elementos comunes en su historia, en su cultura o en sus dimensiones y nivel relativo de desarrollo, sino también por su importancia en el ámbito geográfico, geopolítico y económico, sobre todo por la influencia que ejercen en su entorno regional.

Las nuevas formas de integración en el espacio regional en las que participan ambos países —México como el socio más débil en un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que pretende expandirse, y Brasil como el socio dominante de un Mercosur que atraviesa por severas dificultades— constituyen un aspecto de primera importancia para examinar las repercusiones internas que tienen en los campos social, económico y político. Esas diferentes trayectorias de integración ayudan a explicar también las distintas posiciones que tiene cada país ante el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que está impulsando Estados Unidos.

*Aunque nosotros redactamos la introducción, muchas de las ideas y de la forma derivan de las varias discusiones que tuvimos con los miembros del equipo de investigación: Raquel Abrantes, Bruno Lautier, Jaime Marques-Pereira, Hélène Rivière d'Arc, Jean Rivelois, Brasílio Sallum Jr., Víctor Soria y Bruno Théret.

Además, los dos países han experimentado cambios importantes en sus regímenes políticos. El partido que estuvo en el poder en México de manera ininterrumpida desde 1929, el PRI, debió entregar el poder a Vicente Fox en 2000, el candidato del Partido Acción Nacional (centro-derecha). Por su parte, Luis Ignacio Lula en Brasil, el líder del Partido del Trabajo (izquierda) consiguió derrotar al candidato del gobierno saliente de Fernando Henrique Cardoso, quien había conseguido estabilizar la moneda y en su segundo período de gobierno realizó varias reformas económicas con grandes costos sociales, especialmente en términos de empleo e ingreso de la población.

Aunque existen algunos estudios comparativos sobre ciertos aspectos de estos países, el interés de este libro y su originalidad estriban en que la comparación se realiza de manera transversal, es interdisciplinaria, aprovecha la experiencia de académicos de diversos países y cubre varios ejes analíticos interrelacionados: el económico, el social, el político, el espacial. El libro es resultado del esfuerzo de un equipo de investigadores de México, de Brasil y de Francia, quienes de acuerdo con su especialidad, estudian de manera comparativa aspectos relevantes de las transformaciones sociales y políticas que están teniendo lugar en el marco de esta nueva reinsertión de cada país en la economía global.

La problemática general que sirve de tela de fondo a esta comparación es la siguiente. México y Brasil, como los demás países latinoamericanos, plantearon desde los años ochenta del siglo XX la cuestión de la convergencia entre el crecimiento económico y el cambio político, o si se prefiere, entre el desarrollo y la democracia. Para evaluar la relación entre estas dos dinámicas, es necesario considerar que la globalización, las diversas formas de integración regional e incluso el cambio de modelo económico, de un modo de desarrollo "hacia adentro" y protegido, como lo fueron los de estos países desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años ochenta, a otro volcado al exterior y competido, como lo fue México desde la

segunda mitad de los ochenta y Brasil desde la segunda administración de Cardoso, en los noventa, denotan una transformación más profunda y general que se inscribe en un cambio de modelo de desarrollo, es decir, la transformación de un régimen de acumulación, de un paradigma tecnológico y de una forma de regulación social. Todo esto significa el cambio de una relación sistémica entre las formas económicas, sociales y políticas. Transformación que está, a su vez, profundamente influida por las trayectorias históricas del régimen político, por sus instituciones políticas y sociales, las cuales modifican la forma en la cual la economía, el sistema político y social se adaptan a la situación mundial actual. Una mutación que pasa por los actores sociales, pero no tanto porque determine su acción, sino porque modifica su capacidad de acción. Es esto lo que da sentido distinto al cambio en las funciones del Estado, a las nuevas relaciones entre los distintos actores, los movimientos sociales y las instituciones, de los cuales se seleccionaron algunos para observarlos de manera privilegiada. Entre ellos, el Estado, y algunos actores económicos y sociales: empresarios, sindicatos, profesionales de la salud.

En este marco general se ubica cada uno de los estudios particulares, los cuales se han realizado como un esfuerzo compartido entre analistas de distintas disciplinas: economistas, sociólogos, politólogos, geógrafos, estudiosos de la salud, para examinar actores, instituciones y problemas que afrontan estos dos grandes países de América Latina.

Las trayectorias de México y Brasil tienen dimensiones divergentes y convergentes. En México, la Revolución y el régimen derivado de ella destruyeron las estructuras sociales sobre las que se sustentaba el Estado porfirista, lo que obligó al Estado a crear sus propias bases populares de apoyo, lo que generó una relación de dependencia mutua, que eventualmente restó autonomía al Estado. Desde otra perspectiva, el régimen estuvo basado en una amplia alianza entre los sectores populares y el Estado, lo que le permitió encuadrar

a la sociedad civil en una estructura corporativa; eso se tradujo en un amplio capital de legitimidad que le permitió regular los conflictos distributivos. Sin embargo, el hecho de que el Estado mexicano estuviese basado sobre el pacto nacional-popular de los años treinta y en la creación de bases populares —tanto a través de la reforma agraria, como de la intervención del Estado en la economía—, constituyó una “deuda” con sus bases de apoyo, lo que eventualmente limitó su autonomía.

En contraste, el Estado brasileño se construyó ante las fuerzas centrífugas que lo amenazaban —básicamente las oligarquías regionales— y se constituyó como administrador del necesario equilibrio entre ellas. El Estado Nuevo intentó escapar de esta situación, creando un régimen nacional popular que se apoyara, como el mexicano, sobre bases sociales propias. No obstante, a pesar de los intentos que hizo el gobierno de Getulio Vargas, en especial durante el Estado Nuevo, no logró consolidar un régimen nacional-popular, por ejemplo a través del esfuerzo por crear un partido obrero, o del apoyo campesino en un país donde no tuvo lugar ninguna reforma agraria. Por otra parte, los intentos de las dictaduras de Vargas y de los militares por centralizar el poder, así como el proceso de modernización económica llevado a cabo mediante la inversión estatal, también sufrieron altibajos. De manera paradójica, la relativa debilidad del Estado brasileño derivó en una mayor autonomía en tanto no se vinculó de manera estrecha con un régimen político determinado, ni estuvo basada en un pacto con sectores sociales específicos.

Desde la perspectiva de los actores sociales, frente al vacío político que se creó con la Revolución mexicana, la prioridad para el Estado era institucionalizar el régimen político. Para ello, el Estado se aseguró el apoyo político de los sectores populares y construyó un sistema que asegurara su capacidad de “utilizarlos” como recurso político. Esto determinó que mientras que el corporativismo mexicano adoptó un ca-

rácter nacional, ejercido por confederaciones sindicales y campesinas cuasi-únicas, fuertemente politizadas e integradas al PRI, en el caso brasileño, los distintos regímenes se propusieron ejercer un estricto control de las demandas populares, más que utilizar al sindicalismo como recurso político. Esto dio lugar a un control más administrativo-burocrático que político y de tipo clientelista-localista en el Brasil, que se reflejó en una regulación ejercida a través de agencias gubernamentales o vinculadas con el gobierno —que en el caso del sindicalismo fueron los tribunales del trabajo, que regían la resolución de conflictos—, mientras el clientelismo fue obra de notables locales o regionales.

Estas diferencias entre México y Brasil son abordadas desde una triple dimensión en este libro; la económica, la geográfica y territorial, y la social, que incluye a los actores y a las políticas sociales.

LOS MODELOS DE DESARROLLO

En el capítulo 1, “Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México”, Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret ofrecen un marco analítico amplio en el que pueden inscribirse otros trabajos. Estos investigadores observan las diferencias entre los regímenes políticos de Brasil y México que influyen sobre sus desempeños económicos. Una de las cuestiones más relevantes que se plantean es la de averiguar si para el Estado brasileño, en contraposición al mexicano, profundizar la industrialización era la única forma de dotarse de una base social que pudiese contrarrestar la fuerza de las oligarquías basadas en la exportación de productos agrícolas, que en el caso mexicano habían sido destruidas por la Revolución y la reforma agraria. También se interesan en examinar cómo los distintos regímenes políticos establecidos en Brasil, en especial el régi-

men militar anti-popular que se instaure en 1964, se vieron obligados a valerse de su desempeño económico para legitimarse. Finalmente, estos autores observan que el hecho de que el Estado central haya tenido grandes dificultades para construir la nación con base en un consenso social lo llevó a reafirmar su independencia económica y el control nacional de los capitales extranjeros como forma de reforzar su legitimidad como “representante” de la nación. La hipótesis que los autores plantean en su trabajo es que esto tuvo como consecuencia que el alcance del modelo de sustitución de importaciones fuera más profundo en Brasil y que la actual integración del país a la economía internacional se diera mediante la defensa de su núcleo industrial, controlando el grado de apertura de su economía y tratando de constituir un mercado común más que un área de libre comercio. En cambio, en el caso mexicano, según los autores, el hecho de que el régimen político se basara en una alianza con las clases populares que habían pactado y demandaban la redistribución de los beneficios del desarrollo, obligó al Estado a sacrificar su desempeño económico con el objeto de preservar la integridad del régimen político, con el resultado de que la economía se subordinó al régimen político. Marques y Théret estudiarán el hecho de que el régimen político mexicano haya tenido menor necesidad de afirmar su legitimidad interna que de afianzar su legitimidad externa, lo que según ellos, lo llevó a favorecer y abrirse más ante el capital extranjero durante ciertos momentos. Esto tendría como consecuencia —nos lo dirán— una menor profundización del modelo de sustitución de importaciones, que en lo esencial se quedó en el nivel de bienes de consumo y de algunos bienes intermedios. También influiría en que México escogiera integrarse al mercado internacional (que en este caso prácticamente significa al estadounidense) por medio de la apertura indiscriminada de su economía que realizó antes de negociar la formación de un área de libre comercio.

Otra de las ideas centrales que desarrollarán estos autores tiene que ver con la política monetaria de ambos países, y su efecto sobre la inflación. Quieren averiguar si la incapacidad del Estado brasileño para controlar los conflictos distributivos en el seno de la sociedad tuvo como consecuencia que su régimen monetario haya sido de alta inflación. Ellos argumentarán que el Estado brasileño hizo de esta debilidad una virtud en la medida en que mediante ese régimen privilegió el crecimiento sobre la estabilidad monetaria. En contraste, argumentarán que el régimen de partido único mexicano que controló eficazmente a las fuerzas sociales y que ha tenido mayor autonomía de decisión en el nivel económico que el régimen militar brasileño —por ejemplo en la menor presión social y política de declarar su deuda externa en moratoria, diríamos nosotros— hizo de la estabilidad de la moneda el centro de su política económica. Esta estabilidad, según los autores, llegó a formar parte del pacto que constituyó y preservó al régimen nacional-popular, en la medida en que el tipo de cambio fijo se concibió como la forma de asegurar la distribución de los beneficios a los sectores incorporados al régimen corporativo. Esta situación también tendría como resultado que Brasil pudiera avanzar más en el proceso de sustitución de importaciones. Además, hizo que el Estado mexicano mantuviera el modelo de economía orientada hacia adentro hasta 1982, prácticamente sin cambios, a pesar de que este modelo estaba prácticamente agotado desde la década de los setenta. Esto no sólo dio lugar a las enormes ineficiencias económicas que se reflejan en la crisis de 1982, sino que llevó a la petrolización de la economía mexicana de fines de los setenta. En contraste, desde que Brasil enfrentó la crisis petrolera a mediados de los años setenta, se vio obligado a abrir gradualmente su economía e invertir para modernizar su planta industrial.

El resultado es que México estaba peor preparado para enfrentar la inevitable apertura de su economía y que con

menores presiones sociales y políticas internas, aceptó un tipo radical del modelo neoliberal, muy cercano al que estaban recetando los organismos internacionales. El modelo impuesto en México ha sido tan radical, tanto en lo que se refiere a la rapidez, como a la amplitud de la apertura, que incluso el sector financiero, que en la mayoría de los países se mantiene protegido, en México fue liberalizado y en unos cuantos años pasó casi completamente a manos de la banca extranjera. La imposición del cambio de modelo que iba en contra de los intereses de los aliados del antiguo modelo —los sectores populares y los empresarios pequeños y medianos que dependían del Estado— se facilitó por el control corporativo sobre las bases populares que los gobiernos de De la Madrid y Salinas de Gortari utilizaron. En cambio, en Brasil, a partir de los setentas, el gobierno militar tenía aún menos capacidad de controlar las demandas sociales que los anteriores gobiernos. De hecho, uno de los momentos en los que fue más crucial su esfuerzo por legitimarse por la vía de la modernización de la economía sucede en los setentas, cuando intenta una fuga hacia delante en su esfuerzo industrializador. En Brasil las instituciones de regulación de la fuerza de trabajo y el sistema político se transformaron profundamente, mientras que el marco institucional más rígido de México no sólo significó que las transformaciones en el régimen de acumulación fueran más profundas y sufriera más la estructura económica creada durante el periodo de sustitución de importaciones, sino que también prolongó la transición política.

En el capítulo 2, "Crisis económica y cambio político en Brasil y México: crítica de algunos intentos de análisis comparativo", Brasilio Sallum continúa con esta comparación amplia. Para ello analiza de manera crítica los trabajos recientes que abordan el problema de las conexiones entre cambio económico y cambio político, en especial el libro de Stephen Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transition*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1995, y el tex-

to de Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret presentado en este libro. Sallum sugiere un esquema interpretativo complementario al de los autores anteriores.

Sobre las interpretaciones de Haggard y Kaufman, Sallum reconoce la pertinencia del análisis de los efectos de la crisis económica sobre los regímenes autoritarios. El régimen autoritario tendrá mayor capacidad de resistencia al cambio cuanto mayor sea la cohesión interna producida por su organización política y cuanto mayor sea su control sobre la sociedad. Sin embargo, para explicar la mayor resistencia del régimen mexicano, Brasilio Sallum considerará en su trabajo que es necesario agregar otros factores, además de las instituciones que promueven la unificación de las élites y el control de la sociedad por el partido dominante. Entre estos factores están las diferencias de legitimidad de los regímenes y las distintas oportunidades institucionales que se ofrecen para manifestar la oposición política y para la movilización opositora de las masas populares. El calendario político electoral sería para Sallum uno de esos mecanismos institucionales que abren oportunidades para la oposición. En este contexto, el calendario de las sucesiones presidenciales en los dos países jugó un papel diferente. En México la crisis y la moratoria al pago de la deuda, así como la expropiación bancaria, ocurrieron al final del mandato de López Portillo, por lo que el calendario político era favorable al nuevo presidente De la Madrid, mientras que la moratoria de Brasil y las medidas recesivas para combatirla tuvieron lugar a la mitad del gobierno del general-presidente João Figueiredo y ocurrieron en un momento en que en Brasil existía ya un movimiento de oposición fuerte. Otra de las críticas que dirigirá Sallum a Haggard y Kaufman se refiere a la interpretación de la causa de la rápida liberalización económica mexicana, en contraste con la brasileña, a partir del supuesto de la fragmentación del sistema partidario brasileño en los años ochenta. Para Sallum en el caso brasileño la cuestión central

se refiere menos a la cohesión del sistema partidario que a la rapidez y consistencia con que ocurre el proceso de conversión de las élites dirigentes y del empresariado al reformismo liberal; por lo mismo, advertirá que mientras las élites brasileñas no lo asimilaron, el reformismo liberal no pudo servir eficazmente de directriz para las políticas de gobierno.

Sallum considera que las diferencias institucionales entre Brasil y México que presentan Marques-Pereira y Thérét constituyen una buena descripción de los patrones de regulación de las relaciones Estado-sociedad, sin embargo, desde su punto de vista no parece que las características institucionales destacadas por ellos estén vinculadas al tipo de legitimación que identifican, ni que las instituciones citadas hayan regulado de modo tan constante la historia de los dos países, sobre todo a partir de la crisis de la deuda de 1982, cuando la capacidad de regulación perdió eficacia. Esto se debería a que su base de sustentación sociopolítica entró en conflicto con ellas. Sallum considera que los dilemas políticos que distinguen a México y Brasil contienen matices mucho mayores que la simple disyuntiva de "distribuir *versus* crecer". Para él es importante responder a la pregunta de porqué la crisis económica de 1982 llevó a la democratización en Brasil, mientras que condujo a la liberalización económica en México. Una posible respuesta de la resistencia de México y la permeabilidad de Brasil a la democratización estaría dada por lo que ocurre en la esfera político-institucional. Cuando ocurrió la crisis de 1982 las masas populares de México estaban maniataadas por el control corporativo y la legitimidad política del régimen era aún alta, mientras que Brasil ya había avanzado mucho en una liberalización política que se transformó en un proceso de democratización.

En lo que respecta a la liberación económica, Sallum sugerirá en su trabajo que la raíz del comportamiento contrario de Brasil respecto al de México hay que encontrarla en la combinación de varios factores: las diferencias instituciona-

les, los efectos producidos por la reacción inmediata de cada gobierno frente a la crisis económica sobre sus coaliciones sociopolíticas de sustentación, y las tendencias ideológicas de los gobernantes. Para este autor, la expropiación bancaria de López Portillo rompió el pacto implícito de la coalición Estado-sector privado, mientras que en Brasil la coalición sociopolítica en que se apoyaba el régimen fue mucho menos afectada, pues el peso recayó principalmente sobre las empresas estatales. Como advertirá Sallum, en Brasil se reivindicaba sobre todo la reactivación del desarrollo y no un cambio radical en su orientación, así como la transferencia de una parte de los costos de la crisis a los acreedores externos. Por otra parte, la presión sobre las empresas estatales llevó a una fuerte reacción de los trabajadores, la cual dio mayor impulso a los movimientos populares y a la lucha parlamentaria contra el régimen militar. , es decir, aumentó la demanda de democratización política. Sallum mostrará en su texto que la liberalización económica en Brasil solo se transformó en política efectiva del Estado en los años noventa, a partir del gobierno de Fernando Collor de Melo.

LOS ACTORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

En el libro se aborda la cuestión de la diversidad de las trayectorias institucionales y su influencia sobre la capacidad de los dos países para transformarse política y socialmente. En el caso de México, se insistirá en que la subordinación del régimen económico al político tuvo como consecuencia una débil constitución de actores sociales: entre ellos los sindicatos y los empresarios —ambos actores sociales débiles que necesitaban el concurso del Estado para hacer valer sus intereses. Por otra parte, el hecho de que el Estado haya sido el garante del régimen político más que de su propia autonomía, llevó a que el Estado siguiera ejerciendo un control de

las organizaciones populares sobre las que se basaba el régimen. En Brasil, por el contrario, el Estado estuvo menos ligado a un tipo de régimen y era, entonces, menos dependiente de sus bases sociales, las que nunca logró organizar a la manera como lo hizo el régimen político mexicano con los sectores obreros y campesinos. Por ello, el Estado brasileño pudo ejercer una mayor autonomía.

En el capítulo 3, "Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo", Ilán Bizberg examina cómo el espacio social en México estuvo ocupado mayoritariamente por las organizaciones subordinadas al Estado, lo que, a pesar del evidente desgaste del sector corporativo, tuvo como consecuencia que las organizaciones sociales tuvieran poca influencia en la transición política, la cual estuvo en manos de los actores político-electorales y dificultó y retrasó la transición hacia un régimen democrático. En el caso brasileño, en contraste, Bizberg mostrará que los actores sociales han fortalecido su presencia tanto sobre la base de un proyecto económico autónomo, como de la decidida oposición empresarial y sindical al antiguo régimen militar. Esto permitió que estos actores fueran cruciales para asegurar la transición política y que en la actualidad esté contribuyendo a la recomposición social y política mediante el establecimiento de nuevas relaciones sociales.

Se podrá indagar sobre las razones históricas de este contraste. En México, el sindicalismo y el campesinado fueron parte esencial del régimen, los cuales se controlaban con el propósito de que sirvieran como recurso político. Esto tuvo como consecuencia que el sindicalismo independiente tuviera mayores dificultades para organizarse. Por una parte, el control estatal sobre los sindicatos fue más celosamente mantenido, al grado de que a pesar de que se sucedieron tres gobiernos liberales en México desde 1982, ninguno de ellos modificó la Ley Federal del Trabajo, aunque se hayan modificado los contratos colectivos y se haya desarrollado una am-

plia flexibilización del trabajo. Por otra parte, Bizberg muestra en su trabajo que en la medida en que en México el sindicalismo ha sido mantenido como recurso político exclusivo del régimen, se ha bloqueado por todos los medios la expresión social independiente. Esto ha llevado a que el sindicalismo de oposición se refugie en un corporativismo de empresa. Por último, en diversos momentos de la historia reciente del país ha habido varios intentos por parte del gobierno de renovar la relación con el sindicalismo, los cuales a pesar de que fracasaron, lograron cooptar a algunos de los más destacados dirigentes de la oposición, lo que ha desprestigiado a este tipo de sindicalismo.

Bizberg pondrá en claro que el sindicalismo en Brasil, por contraste, logró escapar al control del Estado y consiguió llevar a cabo acciones de oposición, incluso en contra del régimen militar, aprovechando el contexto de la liberalización que éstos estaban promoviendo. Para que eso fuera posible contribuyó en mucho el que el régimen militar ejerciera un control más administrativo-burocrático que político sobre el sindicalismo. Esto le permitió al nuevo sindicalismo tomar el control de los sindicatos, organizarse a nivel de una confederación nacional independiente y llegar incluso a fundar un partido político que consiguió el poder en 2003.

Las diferencias entre las trayectorias del sindicalismo en los dos países no se explican plenamente solo por la situación en la que se encontraba el actor sindical, sino por su relación con su oponente, el empresariado. Hasta la actualidad, en México, la relación obrero-patronal no ha sido directa, siempre ha sido mediada por el Estado. En Brasil, hubo un cambio fundamental cuando el sindicalismo comenzó a organizar acciones de huelga que no solo promovían mejores condiciones de salario y de trabajo de los obreros sino que cuestionaban la autoridad de los militares. Ante esta circunstancia, los empresarios aceptaron a los sindicatos como interlocutores directos, tanto como vía para resolver los con-

flictos que los involucraban directamente, como para demostrar su oposición al régimen militar. Se convirtieron de esta manera en aliados objetivos a favor de la transición.

En el capítulo 4, "Los dirigentes económicos de Brasil y México en el cambio económico y la transición política. Notas para una comparación", Carlos Alba examina cómo el empresariado brasileño comienza a oponerse al régimen militar por la creciente intervención del Estado en la economía. Aunque había muchos puntos en común con la situación mexicana, el empresariado brasileño veía mucho más claramente al Estado como un competidor, en la medida en que el grado de diversificación y complejidad industrial es mayor en Brasil. Además, el modelo instaurado por los militares, con fuerte contenido estatista, entró en estancamiento y dejó de garantizar el crecimiento del mercado que necesitaban los industriales. A pesar de que durante el sexenio de Echeverría los empresarios mexicanos fueron cada vez más recelosos de la intervención estatal, eran mucho más dependientes de su acción económica. Sin embargo, también ellos utilizaron instrumentos económicos y políticos para ejercer presión sobre el régimen, especialmente a través de la fuga de capitales y de la creación del Consejo Coordinador Empresarial (1975).

Alba examina el importante papel desempeñado por los empresarios durante la transición en ambos países, aunque también destaca sus diferencias. Por una parte, es bien cierto que el empresariado brasileño nunca ha tenido el grado de organización gremial al nivel nacional como el mexicano, lo que se explicará no solo por la fortaleza del empresariado mexicano, sino también por el carácter netamente político del corporativismo de este país, que incluía al empresariado en tanto que lo obligaba a afiliarse a organizaciones gremiales aunque no estuviera integrado formalmente en el PRI. De la misma manera como se estimuló la organización centralizada del sindicalismo y del campesinado, se promovió la organización de los empresarios y desde 1936 hasta 1996 se les

obligó a pertenecer a las cámaras. Por otra parte, en este libro se analiza si la relativa debilidad organizacional del empresariado brasileño puede explicarse también por las diferencias y oposiciones regionales, y por el hecho de que en la medida en que es un actor económico más independiente, predominan sus intereses económicos más que los políticos, lo que en la mayoría de las ocasiones resultaría más un factor de división que de unión.

Si en México y en Brasil hubo razones económicas en los empresarios para oponerse al régimen, en aquel país prevalecieron las políticas. Su oposición surgió ante el desmedido poder y el voluntarismo en la toma de decisiones que los afectaban, como las expropiaciones de tierras en el estado de Sonora y sobre todo la expropiación de la banca en 1982. Esas serían las razones que los llevaron a la oposición y a la militancia partidista desde el PAN. Sin embargo, aunque la intervención política del empresariado fue un factor muy importante en la transición, la "electoralización" de su acción también pudo influir como obstáculo a que llegaran a cuestionar el *statu quo* de las relaciones obrero-patronales, por ejemplo la intervención estatal en estas relaciones o el cuestionamiento de las dirigencias tradicionales. Si en Brasil los empresarios parecen estar más consolidados que los de México como actores económicos y sociales, no hay que olvidar que algunos grupos de los mexicanos han tenido más capacidad que los brasileños para transnacionalizarse y realizar no solo exportaciones sino también inversiones productivas en otros países, por ejemplo en los sectores de alimentos, bebidas, cemento, vidrio, productos metálicos y telecomunicaciones. Un tema que es necesario abordar en este análisis comparativo es el que se refiere a los procesos de privatización como parte de las reformas económicas que emprendieron ambos países.

BRASIL Y MÉXICO EN PERSPECTIVA ESPACIAL Y SOCIAL

Las diferencias entre los regímenes políticos de México y Brasil que se examinan en este libro también tienen consecuencias sobre el ámbito geográfico y este, a su vez, influye sobre aquellos. Esto abarca tanto al ámbito de la geografía política que comprende las relaciones entre el poder central y los poderes regionales y locales, donde Hélène Rivière d'Arc sitúa su análisis, como al ámbito de la economía legal y la ilegal que se desarrolla en sus márgenes, tal como lo examina Jean Riveleois en su texto.

En el capítulo 5, "El municipio en primera línea: ¿Una alternativa territorial? Contenido comparado de la descentralización en Brasil y México", Hélène Rivière d'Arc, al referirse a la geografía política y a la relación entre los poderes, argumentará sobre el hecho de que la nación brasileña solo se construye de manera muy parcial, lo que llevaría a la debilidad del centro político federal frente a las regiones y contribuiría a que fracasara el intento por instaurar un régimen político nacional-popular duradero y conduciría al nacionalismo, al esfuerzo por parte del Estado a apostar al desarrollo económico como forma de construir la nación. De esta forma, Rivière d'Arc observará en la historia de Brasil la alternancia entre tendencias hacia la descentralización y hacia la centralización. En contraste, el régimen político del PRI será, para ella, la traducción de un reforzamiento minucioso y continuo del poder central, por lo menos desde el Porfiriato y la Revolución. De ahí que en México el nacionalismo se exprese de manera más política que económica. Por ese mismo hecho, la autora verá que las regiones y la política local serán en Brasil un camino a la política nacional, lo cual se refleja en los partidos políticos locales que se constituyen en canales hacia una carrera nacional, y en movimientos sociales como el de los sin tierra, MST, que de locales pasan a ser nacionales. Esto marca un contraste para la autora, quien advertirá que en un país tan centra-

lista como México, la política solo se hace a nivel nacional, por medio de partidos nacionales y de las grandes corporaciones nacionales. Ella reconocerá que aunque el movimiento democratizador proviene en gran medida de las regiones, su canal han sido los partidos nacionales. De la misma manera, para la autora, los movimientos sociales locales tienen mayores dificultades para impactar en el plano nacional; aunque algunos como el zapatismo y el Barzón lo han logrado.

Rivière d'Arc aborda en su trabajo la mayor importancia que tienen las regiones de Brasil respecto a las de México frente al centro. Lo que ha dado lugar a que los estados en aquel país tengan mucha mayor capacidad de cobrar impuestos que los de México, así como de contratar deuda en el exterior, y de involucrarse en una "guerra fiscal" como forma de competir para atraer las inversiones. En México quizá el único caso de este tipo de comportamiento lo constituye la región fronteriza del norte "contra" el resto del país, con el programa maquilador que inicia en los años sesenta, el cual deja de tener vigencia y se reformula con la entrada en vigor del TLCAN.

Esta preeminencia de lo regional en Brasil será vista por Rivière d'Arc como un elemento que facilita el predominio del clientelismo local frente al corporativismo nacional. Este hecho prevalece aún hasta la actualidad y resiste las dinámicas democratizadoras y modernizadoras que se dan a nivel central. Por otra parte, la mayor fortaleza de los poderes regionales frente al poder federal ha tenido como resultado una mayor dinámica y autonomía a ese nivel. Aparte de los movimientos sociales aludidos con anterioridad, la autora destaca los esfuerzos de asociación público-privado, gobiernos locales o estatales y empresarios, iglesias y las ONG para elaborar proyectos educativos, de salud y de lucha contra la pobreza. Estos esfuerzos, en el caso mexicano, han quedado casi exclusivamente en el nivel gubernamental y en general en el federal. Esto ha conducido a que a pesar de que en am-

bos casos se haya promovido la participación de las poblaciones involucradas en los programas sociales en el contexto del repliegue del Estado, en Brasil ha sido un poco más efectivo que en el célebre caso mexicano de Solidaridad. En este caso, la gran mayoría de los comités de solidaridad eran pantallas del poder gubernamental para manejar los recursos de manera clientelista-localista, lo que fue una innovación política mayor en México, donde la política clientelista se aplicaba por medio de las organizaciones nacionales corporativas y de las distintas secretarías de Estado. De esta manera, Rivière d'Arc observará que el proceso de descentralización por el que pasó México en los últimos veinte años condujo más a una desconcentración del Estado unitario que a un nuevo reparto de poderes; este proceso probablemente comenzará a darse con el cambio del régimen priista.

A pesar de estas importantes diferencias en la trayectoria de estos dos países, Rivière d'Arc analiza en su texto cómo en ambos casos el proceso de descentralización inicia primero como una política de tipo liberal, para luego ser retomada como un instrumento de desarrollo local, tanto por los poderes políticos autóctonos, como por las agencias internacionales. Por otra parte, en ambos países la descentralización fue utilizada, además, como una manera de legitimar el régimen político en vigor. Una diferencia fundamental, sin embargo, es que en México el discurso descentralizador se proponía legitimar al antiguo régimen y por tanto iba poco en el sentido de otorgar mayor poder político a las regiones, mientras que en Brasil legitimaba al régimen democrático y tenía con él una relación de interacción que reforzaba ambos.

En el capítulo 6: "Droga, corrupción y metamorfosis políticas", Jean Rivelois compara los casos de México y Brasil a partir de una metodología que integra a los actores del centro y la periferia a los sistemas políticos. La relación entre el Estado y la droga será uno de los temas centrales de su interés. Su metodología lo lleva a observar ciertas prácticas, como la co-

rrupción, el uso de la violencia mediante milicias privadas, y ciertas estrategias empleadas por los actores políticos o económicos, como las alianzas de las oligarquías locales. También examinará cómo las coordenadas geopolíticas y económicas hacen que los narcotraficantes de cada país tracen rutas distintas en el ámbito internacional: si los de México se orientan hacia Estados Unidos con la facilidad que les brinda la larga frontera que los separa, los de Brasil lo harán hacia Europa, pero a través de itinerarios de rodeo, como son los pasos por el continente africano y por Rusia, donde deben compartir sus ganancias con las mafias locales que sirven de relevo. Jean Riveois abordará también el problema de la interacción entre la pobreza y el desarrollo de las actividades subterráneas en los dos países, donde la naturaleza distinta de sus regímenes políticos produce también una interacción diversa entre estos y las actividades ilícitas.

Su hipótesis principal afirma que todos los estados contemporáneos, sean del norte o del sur, están constituidos sobre bases clientelistas de gobierno y de representación a partir de una interacción social que se da entre el centro y la periferia de los sistemas políticos, la cual —según su enfoque— por una parte integra las mafias al capitalismo mundial, y por la otra permite que la criminalidad se introduzca en los sistemas políticos. En su trabajo, el autor buscará estudiar cómo las actividades criminales se introducen en los sistemas políticos y cómo los propios actores de estas actividades criminales adquieren una dimensión política cuando tienen la capacidad de controlar territorios y poblaciones, más que a la corrupción en sí misma. Para realizar su argumentación, Riveois parte del análisis de los sistemas políticos definidos en un sentido amplio que incluye, según sus términos, lo jurídico, lo económico, lo social, lo político y las connivencias entre actores del centro y la periferia.

En su análisis comparativo entre Brasil y México, dos grandes países que destacan también en el campo del narco-

tráfico, el autor caracteriza a los sistemas políticos según cuatro criterios determinantes: la integración político-jurídica, que incluye los modos de ejercicio del poder y del dominio y aplicación del principio de soberanía limitada; la situación económica y social, que comprende los regímenes de producción, de acumulación y de redistribución; la posición geopolítica, es decir, las relaciones internacionales, las cuales abarcan tanto las alianzas regionales y la constitución de bloques multinacionales que favorecen el tránsito de personas y mercancías como las formas de dependencia y dominación entre naciones, y las tensiones y conflictos internacionales; y finalmente, la organización de los tráficó ilegales a partir de los diversos tipos de integración entre los actores del centro y de la periferia, lo que Riveois denomina “connivencias internacionales y afinidad de intereses entre actores legales e ilegales dentro de las fronteras nacionales o a través de redes transnacionales”.

Para el autor de este trabajo es necesario distinguir entre economía subterránea o criminalidad e informalidad. La criminalidad polariza al conjunto de actividades que caen en la esfera de la ilegalidad: trabajo, familia, esparcimiento; toda la vida social de los actores está fuera de las normas dominantes. En cambio la informalidad tiene que ver con las actividades ilícitas que se llevan a cabo fuera del marco reglamentario de la actividad económica y confina la ilegalidad solo al ámbito del trabajo, por transgredir las prescripciones jurídicas en torno a la reglamentación laboral. Existe además otra diferencia entre ambas: aunque las dos pueden beneficiarse de la tolerancia de los poderes públicos, la primera se sitúa en las márgenes externas del sistema jurídico-político-económico, mientras que la segunda se halla dentro de los límites internos de este y es complemento de la economía formal.

Riveois postula como hipótesis que en Brasil la transición hacia un sistema pluralista es frenada por la preexistencia de poderes regionales y locales fuertemente imbricados a los

poderes criminales. Mientras que en el caso mexicano la transición política corre el riesgo de ser frenada por el surgimiento de poderes regionales autónomos respecto al poder central. El rechazo de las nuevas autoridades centrales a negociar con los representantes del poder criminal puede llevar a un recrudecimiento de la violencia interclánica, cuando el rechazo a negociar desemboca en el encarcelamiento de los responsables mafiosos que ya no tienen la capacidad de controlar las relaciones entre los diversos clanes criminales a través del reparto de territorios y actividades ilegales.

Para este autor la geografía está presente no solo en términos políticos, sino también en los sentidos de la geografía de la economía ilegal. Advierte que en ambos países, aunque en grados distintos, se ha dado el mismo fenómeno: una corrupción que estaba integrada al mapa político institucional del régimen mexicano y de los distintos regímenes por los que pasó el Brasil, mediante la cual los actores institucionales podían utilizar los recursos del Estado para transgredir la ley. El régimen político nacional-popular establecido en México se propuso ocupar la totalidad de la geografía del poder, organizando y cooptando a los actores sociales, con el fin de utilizarlos como recurso político de movilización y legitimación política. Esto le permitió también integrar lo que Rive-Lois llama los "márgenes" del sistema, que se dedican a acciones de orden ilegal. De esta manera, el sistema político mexicano logró que los narcotraficantes y otras fuerzas que llevaban a cabo acciones ilegales, actuaran dentro de los límites que el gobierno les imponía, cobrándoles una especie de impuesto que utilizaba, al igual que el resto de los recursos públicos, tanto para fines de inversión como para el enriquecimiento del personal político.

El Estado mexicano fue lo suficientemente fuerte para evitar la infiltración del centro por los márgenes y así evitar derivar hacia un estado mafioso. No obstante, esta última es una tendencia que puede acelerarse como efecto de la alter-

nancia política del año 2000 y del consecuente desgaste del control que ejercía el sistema corporativo y la aparición de fuerzas políticas enclavadas territorialmente. Estos dos procesos complementarios, reforzados por el retiro del Estado de la actividad económica y social y la descentralización, han llevado al riesgo de que surjan mafias locales que apoyen a actores políticos en su afán de controlar un territorio determinado. De hecho, actores políticos del antiguo régimen podrían verse tentados a entrar en este tipo de alianza para mantenerse en el poder, lo que aumenta el riesgo de que se avance hacia este escenario. En el caso de Brasil, en donde no se logró instaurar un sistema político de control que permeara tanto a la sociedad, se estimuló un desarrollo regional mafioso, que significa la complicidad institucional entre actores políticos y actores criminales. Este proceso, para Rive-Lois, ha seguido creciendo en el Brasil democrático y México corre el riesgo de avanzar en esta dirección en la medida en que el fin del régimen priista significa una menor capacidad de regulación de las actividades subterráneas.

ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES

Los modelos de desarrollo tienen también una vertiente de política social que en este caso es abordada por Víctor Soria, Raquel Abrantes, Celia Almeida y Bruno Lautier.

En el capítulo 7, "Transformaciones de la protección social en Brasil y México en un contexto de ajuste económico e integración regional", Víctor M. Soria examina cómo en los años setenta, el régimen militar brasileño no sólo profundizó la sustitución de importaciones sino que aumentó la cobertura de la seguridad social. Con la transición de los ochenta, se cuestionó el modelo de seguridad social establecido por los militares en el que se privilegiaba al sector privado-hospitalario y en el que había un creciente déficit en el gasto social y

desviación de fondos hacia otro tipo de gastos. Esta crítica dio lugar a las reformas incorporadas a la Constitución de 1988, en las cuales se pasó de un sistema particularista a otro universal, redistributivo, además de que se expandió el alcance de la política social en la medida en que se incluyeron más derechos sociales. A pesar de estas avanzadas reformas que se consagraron en la Constitución brasileña de 1988, Soria analizará cómo a partir de 1989 se produjo una especie de contra-reforma conservadora que estancó los programas de política social. Finalmente, el proceso de integración regional en el que se ubica Brasil —el Mercosur— es un modelo en el que existe una presión de las fuerzas sociales para empujar hacia el establecimiento de criterios para elevar las condiciones de seguridad social.

Para el caso mexicano, Soria plantea la hipótesis contraria. Él advierte que, a partir de 1982, la política social centralizada sufrió un fuerte retroceso: aunque se proclamó que el objetivo del Sistema Nacional de Salud era ampliar la cobertura y mejorar los servicios, el gasto en salud y en seguridad social bajó drásticamente durante el sexenio de De la Madrid como consecuencia de las fuertes restricciones fiscales y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En los noventa, las reformas al sistema de política social irían en el sentido de la privatización del sistema de salud y la focalización en el combate a la pobreza. El autor advierte que en 1997 se privatizó el sistema de pensiones y se propuso pasar las operaciones de asistencia social a los estados. Soria postula que, en el mediano plazo, este proyecto apunta a que el Estado se encargue solamente del sector más pobre de la población, tanto en lo que se refiere a sus programas de ayuda, como Progresía —rebautizado en la administración de Vicente Fox como Oportunidades— como a través de las instituciones clásicas, limitándolas a un paquete mínimo. Por su parte, se liberaría completamente a otro sector, al núcleo ex corporativo, de la tutela del Estado; se le dejaría establecer una rela-

ción directa con sus empresas para contratar sus servicios con seguros y clínicas privadas. Finalmente, existiría un sector intermedio que tendría que conformarse con obtener servicios de seguridad social de un nivel más bajo que el actual, en tanto que por una parte el Estado reduce su gasto y los cotizantes de ingresos más elevados se han salido del sistema.

En el marco del TLCAN, un área de libre comercio dominada por las grandes empresas transnacionales, es más difícil para México la elaboración de una carta social hacia la que ha pretendido orientarse el Mercosur, el cual sin embargo ha entrado en severas dificultades desde las crisis brasileña y argentina. Pero esto, como lo advertirá Soria, no solo depende de una distinta dinámica de integración, sino de la existencia o ausencia de fuerzas sociales, que están presentes en el caso del Mercosur y ausentes en el caso del TLCAN. Esto quiere decir que, en el futuro, los sindicatos y las ONG mexicanas, con el apoyo de sus contrapartes canadienses pueden llegar a influir para poner un freno a la homogeneización hacia abajo de las condiciones sociales de los trabajadores en el área.

En el capítulo 8, Teoría y práctica de las reformas de los sistemas de salud: los casos de Brasil y México, Raquel Abrantes y Celia Almeida reflexionan sobre el lugar que la comunidad de los especialistas está ocupando en las reformas contemporáneas de los sistemas de salud pública. En ambos países los investigadores en salud pública proyectaron su acción a partir de un marco cognoscitivo para influir en las políticas públicas orientadas a la salud.

Las autoras examinan cómo en el caso de Brasil, desde los años setenta del siglo XX, un grupo de médicos de izquierda, en varios casos con vinculación política partidaria, forjaron su identidad en torno al concepto de salud colectiva. En la década siguiente este grupo sería el protagonista principal del "Movimiento por la reforma sanitaria", que se opondría a la salud pública tradicional y que lucharía por el control de sus espacios de reproducción y de formación de

recursos humanos. Se opusieron a la política de salud del régimen militar que buscaba privilegiar la privatización y la medicalización de los problemas sociales. Lucharon contra otras de las manifestaciones de esta política de salud, como la centralización financiera y el control de las decisiones en el ámbito federal, la fragmentación institucional, la ausencia de participación social y política. Con la llegada de la Nueva República (1985), sus miembros llegaron a ocupar cargos importantes en todos los niveles de gobierno y lograron establecer un Sistema Único de Salud. Además, su propuesta alternativa de salud, basada en el principio de la salud como un derecho de ciudadanía, logró llegar al ámbito de la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988), donde se inscribió el derecho universal e igualitario a los servicios de salud en la nueva Constitución de 1988.

En el caso mexicano, las autoras mostrarán cómo en el contexto de las reformas económicas emprendidas después de la crisis de la deuda de 1982, un grupo de médicos encabezados por el doctor Soberón, algunos de ellos vinculados al PRI, propuso una nueva concepción de salud pública en oposición a las concepciones de las instituciones de formación de recursos humanos en salud pública y de asistencia. Este mismo grupo creó en 1985 dos organizaciones: la Fundación Mexicana de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública, vinculado a la Secretaría de Salud, desde donde luchó por controlar las políticas públicas en materia de salud y logró plasmar su propuesta en el programa de reforma del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). Las investigadoras mostrarán cómo esta corriente partía de planteamientos muy distintos y tenía otros propósitos que el movimiento brasileño. Los especialistas en salud de México buscaban lo que ellos consideraban que debía ser un sistema de salud más moderno, descentralizado, ágil, menos politizado —en el sentido de que consideraban que estaba fuertemente influido por intereses corporativos y clientelares— y menos estatizado, con una ciudadanía más res-

ponsable con relación a su salud, con más presencia del sector privado y con una mayor participación del mercado como un espacio perteneciente a la sociedad, productor de los recursos y servicios y capaz de resolver las necesidades en salud. Para ellos era urgente mejorar la calidad, el acceso, la equidad, el uso racional de los recursos y la libre elección de servicios por parte del paciente como consumidor.

Las preguntas centrales que guían a las investigadoras son las siguientes: ¿Por qué la salud pública tradicional fue criticada por los dos grupos? ¿Cuáles eran las características fundamentales de la Salud Colectiva en Brasil y de la Nueva Salud Pública de México, formuladas como campos técnico-científicos innovadores? ¿Qué les permitió crecer y cambiar el debate nacional? ¿Cuáles fueron las estrategias de estos dos grupos para influir en las agendas de las reformas del sector salud en sus respectivos países? ¿Qué lecciones se pueden aprender de la actuación y contribución de estos dos grupos de especialistas para las reformas en proceso en ambos países? Las autoras mostrarán que los profesionales e investigadores de la salud de los dos países fueron impulsados por propósitos distintos; cada uno se ubicó en lugares diversos del espectro ideológico y político, lo que se tradujo en concepciones diferentes de la salud pública, de la reforma necesaria y de la ciudadanía, así como también de las alianzas políticas necesarias para realizar sus proyectos. Sin embargo, ambos grupos lograron construir propuestas de reforma en los sistemas de salud de sus países.

El texto que podrá leerse en este libro ubica con claridad los distintos proyectos técnico-científicos y políticos en sus respectivos contextos y en sus relaciones de conflicto dentro del sector salud, donde se confrontan ideas y posiciones respecto a cómo enfrentar la desigualdad social que se manifiesta en las desigualdades frente a la enfermedad y la muerte, y muy particularmente, cómo utilizar los sistemas de salud para enfrentarlas.

En el capítulo 9, "Las políticas sociales en México y Brasil: seguridad social, asistencia, ausencia", Bruno Lautier examina la cuestión de las políticas sociales en los dos países desde otro ángulo. Nos dice que hay una especie de convergencia entre México y Brasil, en el sentido de que en ambos —después de 1982 en el primero y al fin del régimen militar brasileño— la cuestión social ha sido abordada desde una perspectiva alejada de lo político. En los países de América Latina en los que se desarrolló más el Estado de bienestar, entre ellos los dos que considera este libro, la política social era la manera mediante la cual se otorgaba a los individuos del país cierto grado de autonomía para convertirlos en ciudadanos. La idea central de ambos regímenes políticos nacional-populares era la de la integración, no sólo económica sino también socio-política, de convertirlos en ciudadanos.

Lautier propondrá varias hipótesis para tratar de explicar las razones por las que esta política fracasó. En primer lugar, advertirá que no abarcó nunca a la mayoría de la población sino a un núcleo reducido de ésta. Por otra parte, en México pronto se convirtió en una forma de controlar políticamente a los miembros de los sectores estratégicos, más que una forma de otorgarles autonomía política. En Brasil el planteamiento de otorgar ciudadanía a los individuos se desechó completamente una vez que llegaron los militares al poder. A pesar de que la cuestión social se planteó muy claramente en términos políticos en la Constitución de 1988 —donde se aceptaba que los individuos tenían no sólo derechos civiles y políticos, sino también sociales— en la práctica fracasó rotundamente, como lo muestra el hecho de que la mayoría de los programas sociales disminuyeron.

Lautier observará cómo, a partir de los años ochenta y sobretodo los noventa, se revierte la política social que se aplicaba desde los años cuarenta, en la cual la asistencia a los pobres era considerada como una cuestión residual, dirigida a los que transitoriamente no podían participar de la moder-

nización. Las políticas asistenciales son transformadas: pierden su carácter populista para ubicarse en un modelo de intervención orientado hacia focos precisos de la sociedad, a los cuales se les da el nombre genérico de pobres. Según Lautier, a pesar de que este modelo asistencial intenta, formalmente, desvincular la cuestión social de la política, de hecho, no solo no termina con la pobreza sino que la reproduce, y con ello mantiene vivo el clientelismo. Por otra parte, lejos de ser un instrumento para otorgar la autonomía que permita a los individuos convertirse o mantenerse como ciudadanos, se trata de la gestión de la no-ciudadanía de la mayoría de la población.

Paradójicamente, lo que, según Lautier, es una de las características centrales de las políticas asistenciales neoliberales es su uso netamente político, no sólo en los términos anteriormente mencionados de gestión de la no-ciudadanía, sino también en cuanto que refuerzan comportamientos políticos no-democráticos. El uso de los pobres, según él, se da en dos distintos niveles: primero, en el de la intimidación, es decir, el de la justificación de una política de mantenimiento del orden en un régimen formalmente democrático; segundo, en el de una política de legitimación de un régimen por medio de su cara social, de lucha contra la pobreza, aunque ésta sea muy ineficaz. Lautier propone que tanto la práctica de la política social populista, como la asistencial, que se aplica actualmente, han sido ineficaces, aunque por distintas razones. A pesar de que la política social haya estado vinculada a un proyecto general de modernización económica que implicaba un carácter universalista tendiente a la homogeneización, en la práctica era una política social muy desigual y restrictiva. Lautier examinará cómo su extensión estaba fraccionada y respondía a presiones políticas de los grupos mejor organizados, que tenían la fuerza para demandar su inclusión. Por tal razón, en ambos países hubo un núcleo protegido de trabajadores, sobre todo en ciertas ramas de actividad, bajo un esquema cor-

porativo, lo que fortaleció principalmente a las dirigencias. Para Lautier, mientras que el gobierno militar brasileño centralizó los mecanismos de seguridad social destinados a este núcleo, le retiraron la administración de los sindicatos y lo aplicaron directamente, haciéndolo más extensivo. Por su parte, en México este modelo pervivió hasta mediados de los ochenta, lo que significa que el núcleo corporativo absorbía una buena parte de los recursos del gobierno hasta muy recientemente. Aunque a partir de principios de los ochenta este núcleo comenzó a reducirse, no ha desaparecido, por lo que persiste la necesidad de un compromiso político con esta "médula" de la clase asalariada. No obstante, este "compromiso" significa ahora formas más descentralizadas de negociación que han dado lugar a regímenes de protección social cada vez más particulares y sistemas de retiro por capitalización en los cuales hay diferencias muy importantes entre empresas.

Lautier advierte también la naturaleza contradictoria de las actuales políticas asistenciales. Por una parte se encuentran ante una paradoja: son políticas que pretenden atacar el problema de la pobreza mediante la focalización, cuando en nuestros países la pobreza es una cuestión generalizada, de masas. Por otra parte, la división entre política social y asistencia no logra cubrir a la totalidad de las poblaciones de estos países. Hay una tierra de nadie persistente entre los integrados al empleo y a la seguridad social y los pobres, que abarca a pobres y a no pobres. Y en esta tierra de nadie hay gente excluida de la protección social, que si embargo trabaja. Esta cuestión obliga a los gobiernos a inventar nuevas formas de atención, que se alejan de la ortodoxia del Banco Mundial, como fue el caso de Solidaridad en la época de Salinas de Gortari. Una política que no rompía con la política social populista, pero que al mismo tiempo se alejaba de una política puramente focalizada.

De esta manera, a pesar de algunas diferencias entre los dos países, Lautier concluye que en ambos la evolución de

las políticas sociales tiene un elemento importante en común: la despolitización de la cuestión social. Lo que se vincula con la cuestión fundamental de la legitimidad del nuevo modelo económico y de los regímenes políticos democráticos recién instalados en estos países.

Con el texto de Bruno Lautier termina esta comparación de las diversas trayectorias de integración en el espacio regional y en la economía global que han ocurrido en Brasil y México desde la época del modelo de industrialización por sustitución de importaciones hasta la actualidad. Se han examinado algunos de los principales cambios económicos, sociales, espaciales y políticos. Para ello se seleccionaron y analizaron de manera comparativa algunos actores, instituciones y problemas.

Lo que nos propusimos los miembros del equipo de investigación fue que mediante la interdisciplinariedad, así como por medio de la comparación, pudiésemos arrojar luz a la situación específica de los dos países. Dejamos al lector la tarea de juzgar en qué medida lo hemos logrado.

1.
MEDIACIONES INSTITUCIONALES DE REGULACIÓN
SOCIAL Y DINÁMICAS MACROECONÓMICAS:
LOS CASOS DE BRASIL Y MÉXICO

*Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret**

La oposición entre las trayectorias económicas y políticas de Brasil y México se hizo evidente en los años ochenta, cuando la crisis de la deuda sirvió de alguna manera como revelador de tal situación. Sin embargo, esa divergencia empezó diez años antes, cuando se detonó de manera casi simultánea en ambos países una crisis endógena en el régimen de acumulación “excluyente”, basado en la industrialización por substitución de importaciones (ISI). En efecto, fue a principios de los años setenta cuando 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. Para superar lo que no era aún sino una crisis menor, fue necesario un reacomodo del régimen de acumulación y fue entonces cuando las diferencias entre los regímenes políticos y las formas institucionales de regulación, así como las mediaciones sociales en que se apoyan, orientaron a cada país hacia opciones de po-

* Jaime Marques-Pereira (pereira.jaime@numericable.fr), economista especializado en temas latinoamericanos, es profesor e investigador en la Universidad de Grenoble, Francia; Bruno Théret (theret@dauphine.fr), economista, es director de investigación en el Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) y trabaja en el Institut Interdisciplinaire de Recherche en Socio-économie (IRIS) en Francia.

lítica económica radicalmente opuestas. En Brasil, el régimen militar privilegió el crecimiento "a marcha forzada" 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.

Sin embargo, las opciones elegidas fueron antitéticas, ni la una ni la otra impidieron que la crisis de la ISI se agravara. Las estrategias de política económica no atacaron sino una parte del problema y multiplicaron los desequilibrios entre oferta y demanda, solo postergando así, en ambos países, el inevitable momento del ajuste entre producción y reparto. A decir verdad, la coyuntura financiera internacional de abundancia de capital para préstamos con tasas de interés reales negativas que reinaba en ese momento, determinó en parte las decisiones tomadas. En efecto, en Brasil facilitó que se recurriera al incremento del endeudamiento externo para compensar la falta de financiamiento interno que se hacía patente, dados los límites a la expansión del mercado interno. En México, si bien el ritmo de crecimiento menguante de un sistema económico dejado en manos del Estado obligaba a financiar la nueva distribución del reparto, sangrando al sector público productivo, éste podía refinanciarse fácilmente en los mercados internacionales de capitales para compensar dichas mermas.

En tal escenario, el vuelco que experimenta la coyuntura financiera internacional a principios de los ochenta sacó a la luz los desequilibrios iniciales cada vez más acentuados (tras un decenio completo durante el cual pudieron florecer) y condujo a un nuevo revés en las coyunturas nacionales. A partir de entonces, Brasil debe enfrentar la necesidad de superar con sus propios recursos el desequilibrio económico resultante de su inadecuada estructura de reparto de los ingresos, desequilibrio que adopta la doble forma de un déficit democrá-

tico frente al mundo laboral, en el orden político, y de la devaluación de las capacidades productivas del país, en el orden económico. México, por su parte, vive un desequilibrio global de naturaleza similar, aunque conducente a déficit políticos y económicos que involucran esencialmente a otros actores: el déficit de legitimidad del régimen político concierne sobre todo al capital privado y el déficit económico atañe en particular al financiamiento del sector público.

La reacción de cada país a estos dobles desafíos será, esta vez, más radical, pero igualmente opuesta: Brasil privilegia la democratización política y el ajuste externo, a costa de la liberación 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 al espacio norteamericano, que lo hace desplazarse del "desarrollo compartido" al "consenso de Washington".

En los años noventa, con la estabilización monetaria subsiguiente al plan Real y la reorientación neoliberal de la política económica, podría parecer que Brasil toma una trayectoria parecida a la de México, conforme al modelo económico canónico del "consenso de Washington". No obstante, también puede considerarse que las diferencias entre las formas institucionales nacionales de regulación que caracterizaron a los regímenes de la ISI en los dos países son la causa de que ambos sigan siendo hoy los dos polos que definen modalidades alternativas de inserción internacional y que compiten en la construcción de las integraciones regionales. La alternativa entre el mercado común y la zona de libre comercio que representan, respectivamente, el Mercosur y el TLCAN, superan, en efecto, la oposición tradicio-

nal entre los regímenes de acumulación de tipo ISI y de tipo ELG (*export lead growth*, esta es la expresión consagrada en la literatura anglosajona que designa un padrón de crecimiento guiado por las exportaciones). El Mercosur constituye para Brasil la base para aplicar una ISI revisada y ampliada regionalmente, en la que el dinamismo del mercado interno y la competitividad externa están vinculados. El TLCAN representa para México un ELG en gran medida deformado por una lógica de subcontratación internacional (SI), que implica una dependencia económica estructural unilateral frente a los Estados Unidos. Dadas las incertidumbres relativas a la coyuntura financiera internacional, aún no se sabe con certeza si Brasil llegará a convertirse, por su dinámica propia, en un verdadero polo de crecimiento a escala regional, pero la misma duda se plantea sobre la posibilidad de que México consiga sustentar un crecimiento equilibrado en el largo plazo dentro del marco de un régimen de ELG de tipo SI. El reequilibrio de la cuenta corriente que este país se revela dependiente de la coyuntura de excepción que imperaba hasta hace poco al norte del río Bravo y empieza ahora a revertirse.

La herencia de las formas institucionales de regulación de la época de la ISI determinó de manera distinta en Brasil y México la forma de responder a los nuevos desafíos que enfrentaron en los años ochenta, a la vez por el agotamiento de sus regímenes de acumulación y por los giros en el ambiente político internacional y en la economía mundial (recomposición territorial de los Estados, globalización financiera, liberación de los intercambios y hegemonía ideológica del neoliberalismo). El objetivo del presente trabajo se ubica a la vez por adelante y por detrás del análisis de esta dependencia de vías, que aclaramos en un trabajo anterior.¹ Nuestro propósito ahora es

¹ J. Marques-Pereira y B. Théret, "Regímenes políticos, mediaciones sociales y trayectorias económicas. Algunas enseñanzas regulacionistas de la divergencia entre las economías brasileña y mexicana desde los años setenta", en *Estudios Sociológicos*, vol. XVII, núm. 50, 1999, pp. 331-374.

extraer algunas lecciones para la teoría del desarrollo en forma de hipótesis teóricas generalizables a otros contextos nacionales sobre las relaciones entre regímenes políticos y regímenes (económicos) de acumulación. Para tal fin, nos proponemos identificar con más precisión las diferencias en el largo plazo entre las formas del Estado y de las instituciones sociales y financieras que se crearon en Brasil y México en la época de la ISI y que representaron un marco limitante, pero también sirvieron de base para las reformas y políticas económicas de los años ochenta y noventa. El tema de las "formas" precisas de interacción entre las evoluciones respectivas de los regímenes de acumulación y de los regímenes políticos rara vez se plantea y examina, aún cuando cada vez más observadores latinoamericanos consideran esencial redefinir las mediaciones institucionales necesarias para garantizar una articulación virtuosa entre los procesos de democratización política y de desarrollo económico. Tratar este tema implica romper con la idea práctica, muy arraigada y, por ende, difícil de cuestionar, de un modelo único de desarrollo latinoamericano.

Las particularidades nacionales de las trayectorias pasadas de desarrollo y las formas institucionales relacionadas con ellas, hicieron que las formas de agotamiento del antiguo modo de crecimiento y las evoluciones de la crisis fueran diferentes en cada contexto nacional. Es necesario derivar las consecuencias de que la dialéctica actual de la apertura económica y la democratización política se hayan así impuesto con modalidades y ritmos diferentes en cada país. Esos encadenamientos diversos deben ser esclarecidos, pues cada secuencia entre recomposiciones sociopolíticas y reestructuraciones económicas tiene repercusiones importantes sobre los cambios institucionales y es susceptible de determinar un camino específico de desarrollo. En otras palabras, para desentrañar la cuestión de la dependencia de las trayectorias de crecimiento respecto del camino anteriormente seguido por un país, es preciso caracterizar antes con precisión, incluso tipologizar, las configu-

raciones institucionales que están en el origen de dicha dependencia. Ese es el propósito del presente trabajo.

Sin embargo, en el análisis de los fenómenos de dependencia de sendero que revelan las trayectorias de desarrollo, no debemos limitarnos a considerar tan solo el papel de las instituciones económicas. Igualmente importante es, a este respecto, la historia de larga duración que caracteriza la construcción del Estado y sus formas particulares en cada territorio, en particular, en los casos de Brasil y México, pues los dos países, inicialmente encaminados por la misma modalidad de desarrollo, a partir de los años setenta apostaron a opciones económicas antitéticas: el primero permaneció sobre una vía que podemos calificar como "desde adentro", mientras que el segundo la abandonó para seguir otra que aparecerá, a partir de los años ochenta, como resueltamente "hacia afuera"²: En México, la naturaleza del régimen político permite preservar las formas institucionales de mediación social heredadas del pasado y utilizarlas para llevar a cabo una reorientación económica radical, que resulta a la vez de presiones externas y de necesidades internas de relegitimación. En Brasil, por el contrario, la situación inacabada del Estado-nación siempre ha limitado la capacidad institucional de lo político para normar las relaciones laborales y el reparto de la riqueza nacional. Las élites no tenían en Brasil la posibilidad de imponer, como en México, compromisos institucionalizados en materia de control social que fueran establecidos antes de empujar al país al mismo tipo de ajuste.

Para comprender mejor dichas evoluciones examinaremos con más detalle en este artículo la influencia que sobre la dinámica macroeconómica ejercieron los regímenes políticos y las formas de la regulación social, los cuales permiten una coevolución más o menos virtuosa (en el sentido de mu-

² O. Sunkel (comp.), *El desarrollo desde adentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

tuamente autorreforzante) del Estado y de los mercados capitalistas. El análisis comparativo de los contextos institucionales políticos y sociales de Brasil y México se realiza en tres etapas. En primer lugar, exponemos el marco teórico que nos lleva a subrayar la particularidad institucional de los tipos nacionales de mediación social, para comprender la diferencia entre las trayectorias de desarrollo adoptadas por México y Brasil a partir de los años ochenta. A continuación, especificamos esos tipos nacionales que, más allá de los datos macroeconómicos convergentes, condujeron a que, en los decenios de los cincuenta y sesenta, Brasil y México fueran incluidos en esa misma categoría de países de industrialización reciente (PIR), si bien las dos naciones se diferencian ya desde esa época en cuanto a las formas institucionales que brinda el marco de las regulaciones nacionales. Por último, al integrar en la comparación los casos de Corea del Sur y Taiwán, dos PIR con regímenes políticos diferentes —y cercanos, respectivamente, a los de Brasil y México—, pero que comparten un mismo modo de crecimiento guiado por las exportaciones (ELG), planteamos una serie de hipótesis teóricas relativas, por una parte, a la relación entre el cambio en el patrón de desarrollo y el grado de coherencia de la configuración general de las formas institucionales de regulación y, por la otra, la articulación institucional posible entre regímenes políticos y regímenes de acumulación.

PUNTO DE PARTIDA TEÓRICO:

IDENTIFICAR LA LÓGICA PROPIA DE LO POLÍTICO
COMO VARIABLE DEL DESARROLLO ECONÓMICO,
EN LUGAR DE DEDUCIR EL ESTADO A PARTIR DE LA ECONOMÍA

Nuestra perspectiva teórica consiste en tratar de discernir la articulación económica de las formas institucionales y de los regímenes políticos sin reducir el análisis de la interacción en-

tre lo político y lo económico a una derivación del primero a partir del segundo. En este sentido, el presente trabajo remite a una concepción de la regulación que se distancia de las teorías tanto neoclásicas como marxista-keynesianas, las cuales conciben al Estado ya sea como un instrumento que debe ser necesariamente funcional a la acumulación del capital, o bien como un comité directivo de la clase capitalista. El Estado no es, de hecho, sino una forma entre otras de regulación del conjunto; una forma institucional que, si bien específica, no es necesariamente central.³ Aunque en ciertos periodos históricos y ciertos espacios territoriales sea posible demostrar el papel fundamental que ha desempeñado el Estado en la regulación y el crecimiento económico, no podría inferirse asimismo que ese papel baste para definir su naturaleza o aun que el mismo es forzosamente una de sus funciones constitutivas.

El precio que debió pagarse por ese distanciamiento respecto del funcionalismo inherente a las economías políticas clásica y neoclásica fue durante mucho tiempo el de una especie de banalización teórica del Estado en la regulación. Como una forma canónica entre otras de la regulación, el Estado pudo así ser identificado con un simple factor ambiental e institucional del régimen de acumulación, lo que impidió elucidar su alcance regulador específico con respecto al de otras formas institucionales, también consideradas canónicas (la relación salarial, la moneda, la competencia y el tipo de inserción internacional). Adoptamos aquí un enfoque regulacionista ampliado, buscando diferenciar topológicamente y recomponer esas diversas formas institucionales de acuerdo con una arquitectura conceptual que destaque sus interdependencias, lo que conduce a considerar la regulación económica en su di-

³ B. Théret, "Política econômica e regulação: uma abordagem topológica e autopoietica", en B. Théret y J. C. Souza Braga (comps.), *Regulação econômica e globalização*, São Paulo, Unicamp-IE, 1998; en francés, "L'effectivité de la politique économique: de l'autopoïèse des systèmes sociaux à la topologie du social", *L'Année de la régulation*, vol. 3, 1999.

mensión social, caracterizándose por el grado de coherencia entre prácticas sociales que se manifiestan en tres niveles: el económico, el político y el doméstico.⁴ De ahí el paso indispensable que lleve del simple listado de las formas institucionales a un análisis teórico del lugar que ocupan y del papel que desempeñan en el sistema socioeconómico por sus interacciones en el curso del desarrollo histórico.

A este respecto deben señalarse tres puntos en particular. En primer lugar, sobre la competencia entre las empresas y la relación salarial, si se toma a esta última en el sentido estrecho de relación de movilización de la fuerza laboral y determinación del salario, son formas estructurales que se derivan *a priori* de una lógica económica; se diferencian, entonces, de otras formas canónicas que sí integran determinaciones inmediatas de orden político. Así, la moneda no puede equipararse a una institución determinada tan solo en el orden económico, pues también es instrumento del fisco, del financiamiento público y de las finanzas públicas. La moneda es unidad territorial de cuenta y medio de recaudación fiscal. De esta forma, el régimen monetario no regula sólo las funciones económicas de la moneda tradicionalmente privilegiadas por los economistas (medio de circulación, de pago de deudas privadas y de reserva), sino que también, y antes que nada, regula sus funciones políticas, al hacerlas compatibles con sus funciones económicas. De igual forma, es claro que el modo de inserción internacional de una economía nacional comprende formas institucionales cuyas dimensiones de orden político son tan importantes como sus dimensiones propiamente económicas. Por último, el Estado corresponde a un nivel de análisis diferente, por ser, como el

⁴ B. Théret, *Régimes économiques de l'ordre politique*, París, PUF, 1992; B. Théret, "To have or to be: on the problem of the interaction between State and economy and its 'solidarist' mode of regulation", *Economy and Society*, 1994

“capital en general”, una metaestructura constitutiva por sí misma de un orden de prácticas (político-administrativas y militares) que se ajustan a una lógica específica, opuesta en el fondo a la lógica económica del capitalismo.

Estas puntualizaciones parten de las enseñanzas de la historia, muy larga en lo relativo a la génesis del Estado y de la moneda, de los países capitalistas centrales. Pero también las nutren la historia y la sociología de América Latina. En efecto, es fácil observar que en ese subcontinente el Estado no es el simple producto de la economía o del capital (¿de cuál de sus fracciones o componentes lo sería?) y que sus formas de intervención en la economía incluso pudieron ser contrarias al desarrollo capitalista (lo que es particularmente evidente en el caso de Argentina). Sin embargo, ello no debe conducirnos a proclamar la tesis neoliberal que hace del Estado un factor contraproducente en esencia, pues América Latina muestra también que el Estado puede favorecer el crecimiento económico, al llevar a su máximo grado la acumulación de capital, y ello no sólo en la fase inicial. De esta manera, la paradoja para el enfoque económico consiste en que, desde el punto de vista político —que es el adecuado en este caso—, la acumulación de capital es la que se instrumentaliza políticamente en función de los objetivos propios de las clases dominantes que presiden los destinos de los Estados. Esas relaciones ambivalentes entre el Estado y la economía no han sido hasta ahora objeto de una reflexión sistemática, pese al debate político que, desde hace tiempo, se ha polarizado sobre el tema del papel que desempeña el Estado, ya sea que se le considere la clave del desarrollo o que, por el contrario, se le estigmatice como responsable del subdesarrollo.

La obra de Mathias y Salama⁵ en que se interrogaba a la vez sobre los fundamentos económicos del Estado y sobre el papel

⁵ G. Mathias y P. Salama, *L'Etat surdéveloppé: des métropoles au Tiers Monde*, París, La Découverte, 1983.

que había que atribuirle en el desarrollo del capitalismo en América Latina, constituye en este sentido una excepción dentro de una literatura que, por lo general, no abordó el tema del Estado sino desde el ángulo de la sociología política o de los efectos de la política económica. Conscientes del carácter particularmente “anormal” del Estado latinoamericano, desde el punto de vista de las tesis económicas convencionales, y críticos con razón de las tesis estructuralistas que prevalecían entre las élites desarrollistas, estos autores trataron de hacer de esa “anormalidad” un rasgo característico de los países en vía de desarrollo, lo que permitía conservar la tesis neomarxista de la derivación del Estado a partir del capital en el caso de los países en los que el capitalismo se desarrolló inicialmente. Según estos autores, el Estado “subdesarrollado” de América Latina no sería antes que nada el producto de un desarrollo capitalista interno, sino el instrumento de la internacionalización de la lógica mercantilista, en el marco de una “economía mundial constituida”. De esta forma, si el Estado, en los países latinoamericanos, es el vector de una monetarización-mercantilización de las relaciones sociales impuesta desde el exterior a sociedades cuyo “trasfondo cultural” se opone a la lógica de la acumulación mercantilista del capital, la deducción de las formas de intervención económica del Estado no puede hacerse si no es tomando en cuenta la mediación que constituye la organización de una economía-mundo jerarquizada y dominada por los países capitalistas desarrollados. Ese tipo de análisis permite hacer críticas pertinentes a la manera en que las teorías tanto “endogenicistas” como “exogenicistas” del desarrollo tratan al Estado. Pero dicho análisis resulta igualmente insatisfactorio, pues no sólo en el plano histórico caracteriza a los Estados latinoamericanos con rasgos que no les son realmente específicos, pues también les son aplicables a los Estados europeos en un pasado más lejano, sino también porque, en el plano teórico, sigue estando demasiado impregnado de economismo y de funcionalismo, y no deja lugar a las característi-

cas de lo político, que son absolutamente irreductibles tanto a la lógica del mercado como a la del capital y la deuda privada.

Partir de la autonomía de lo político frente a lo económico nos parece un camino de investigación más fructífero, aunque solo fuese porque es más acorde a los conocimientos que han acumulado las ciencias sociales sobre el Estado y lo político, las cuales los toman como objetos primeros de sus investigaciones empíricas (historia, ciencia política, sociología, derecho). Tal autonomía —que históricamente es, de hecho, la autonomía que gana el orden económico frente al político, más que a la inversa— no significa, empero, independencia absoluta. Es, en efecto, inmediatamente relativa al proceso histórico de diferenciación de esos órdenes, el cual caracteriza el aumento de poder paralelo e interdependiente del sistema mundial de los Estados territoriales nacionales, de las formas nucleares de familia y del capitalismo a escala mundial. Plantear la autonomía implica, entonces, pensar simultáneamente la heteronomía sin considerarla como un dato, lo que conduce a reflexionar de manera dialéctica y no funcionalista sobre las formas variadas de interdependencia en la independencia del Estado y del capital.

Desde esta perspectiva, un enfoque regulacionista-institucionalista resulta más apropiado que un enfoque deduccionalista-formal, pues permite tomar en consideración el hecho de que la relación del Estado con el desarrollo capitalista siempre y en todas partes pasa por el establecimiento de todo un conjunto de mediaciones sociales: la moneda, el derecho, la representación política, la ideología, “la economía mundial constituida” y el sistema de Estados, mediaciones que constituyen precisamente el modo de regulación social. Ese tipo de enfoque permite, también, considerar que las formas del intervencionismo económico público, organizadas en esas instituciones reguladoras, solo son válidas en ciertos periodos históricos, pues las dinámicas propias de lo económico y lo político generan necesariamente tensiones durante su reproducción con-

junta y, por ende, sobre las instituciones que fueron construidas en un momento dado para garantizarlo. La elasticidad y complementariedad-reemplazabilidad de los regímenes de mediaciones pueden, es cierto, dentro de ciertos límites, hacer tolerables las distancias entre las lógicas de lo político y lo económico, pero cuando las tensiones se generalizan a la mayoría de las mediaciones, se detona una crisis que impone una recomposición del modo de regulación. Esta recomposición es la que permite estabilizar nuevos regímenes de acumulación, nuevos regímenes políticos y nuevos modos de desarrollo.

Desde el punto de vista analítico, la relación del Estado con lo económico, en un momento dado, puede ser considerada sin prejuzgar su carácter virtuoso o vicioso. Todo depende de las relaciones que se hayan tejido entre ellos, es decir, de las mediaciones que limiten la autonomía de las prácticas económicas y de las prácticas políticas, y que establezcan las reglas de un juego político-económico que podrá ser de suma positiva, nula o negativa. Un enfoque semejante también permite comprender el hecho de que configuraciones institucionales diferentes en dos países puedan dar lugar a trayectorias de crecimiento semejantes, cuando son regulatorias, y también bifurcaciones, desde el momento en que dejan de serlo por razones endógenas y/o por choques exógenos en el ambiente de las regulaciones nacionales.

En lo que sigue de este trabajo nos centraremos en las tres grandes mediaciones o formas institucionales de regulación que pueden calificarse como primarias, en el sentido de que son elementos básicos de la arquitectura de toda sociedad diferenciada en la que coexisten Estado y mercados, a saber, las formas instituidas del derecho, la moneda y el discurso:

- El régimen jurídico o cuasi-jurídico que estipula los derechos y obligaciones de los individuos (su lugar en la totalidad-sociedad), garantizando su representación social y política, así como la transformación recíproca de los in-

tereses privados y públicos; régimen que caracteriza a las formas políticas estabilizadas de dominio social y que, en consecuencia, conforma la relación salarial y, en términos más generales, la puesta en marcha y las modalidades de distribución de los ingresos.

- El régimen monetario que instituye la sociedad como comunidad de pago, a través de una unidad de cuenta común y la emisión de medios de pago que garanticen la posible transformación recíproca de las deudas públicas y privadas; régimen que caracteriza, así, el modo de administración de las finanzas públicas y privadas y sus relaciones de interdependencia.
- El régimen discursivo de las ideas y creencias, que inserta a la sociedad en una comunidad de valores, entre los cuales la idea de nación ocupa un lugar de referencia; régimen que conforma la negociación de la inserción internacional y el grado de apertura al exterior que prevalece en un país.

BRASIL Y MÉXICO EN LA ÉPOCA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN
POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI):
REGÍMENES DE ACUMULACIÓN IDÉNTICOS EN EL PLANO
MACROECONÓMICO, PERO CONFORMADOS A PARTIR DE
REGÍMENES POLÍTICOS Y DISPOSITIVOS INSTITUCIONALES
DE REGULACIÓN DIFERENTES Y OPUESTOS

En el periodo 1945-1970, México y Brasil tuvieron tasas de crecimiento económico muy similares.⁶ Asimismo, desde el punto de vista del régimen de acumulación, se les consideró muy semejantes, dado que ambos aplicaron el mismo modelo de desarrollo basado en la ISI. Entre los países de industrialización reciente (PIR), México y Brasil son los arquetipos de una vía latinoamericana de desarrollo opuesta a la del oriente asiático, representa-

⁶ Véase Marques-Pereira y Théret, *op. cit.*, gráfica 1, p. 372.

da en primer lugar por Corea del Sur y Taiwán, basada ésta en el ELG.⁷ El desarrollo mediante la ISI dio lugar al surgimiento de regímenes de acumulación llamados “excluyentes”, que se sostenían en los mercados internos masivos, pero cuya extensión, no obstante, seguía estando limitada a las clases medias.⁸ De esta forma, tanto en México como en Brasil la ISI fue acompañada de una distribución muy desigual de los ingresos generados por el crecimiento, en la que de un tercio a casi la mitad de la población no vio que su porción del ingreso nacional se elevara (en el mejor de los casos, durante algunos años mejoró ligeramente, pero en los siguientes volvió a reducirse).⁹ Tales grados de desigualdad extrema de los ingresos marcan un contraste aún más radical entre estos dos países, por una parte, y Corea del Sur y Taiwán, por la otra, en donde los niveles de desigualdad son, por el contrario, los más bajos del mundo.¹⁰ La ISI latinoamericana fue, en efecto, paralela al mantenimiento de los poderes agrarios patrimonialistas, aficionados a comportamientos financieros rentistas (ausencia de una verdadera reforma agraria), lo que contrasta con el ELG del oriente asiático, basado, por el contrario, en la oposición a los grandes intereses hacendarios, luego de la Segunda Guerra Mundial.

Pero, más allá de esas características comunes, Brasil y México divergen desde los inicios de la ISI en cuanto al marco institucional del régimen de acumulación y de la modalidad de regulación. La diferencia radica, en primer lugar, en sus sistemas políticos y en las formas de mediación que los vinculan a lo económico, es decir, en esencia, en los regímenes de intermediación y de reconocimiento público de la estructura de los intere-

⁷ S. Haggard, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

⁸ Mathias y Salama, *op. cit.*

⁹ Haggard, *op. cit.*; T. Coutrot y M. Husson, *Les destins du Tiers Monde: analyse, bilan et perspectives*, París, Circa-Nathan, 1993; P. Salama y J. Valier, *Pauvretés et inégalités dans le Tiers Monde*, París, La Découverte, 1994.

¹⁰ Haggard, *op. cit.*

ses privados, así como en las estrategias monetaria y financiera aplicadas a través de las políticas económicas e industriales. A este respecto, es particularmente interesante constatar que la diferencia entre Brasil y México en el orden político equivale a la que separa a Corea del Sur de Taiwán. En efecto, por una parte, tanto en México como en Taiwán, el desde entonces ininterrumpido dominio político de un partido político asimilado al Estado —respectivamente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Kuomintang (KMT)— se produjo a partir de procesos revolucionarios, mientras que, por otra parte, en Brasil y en Corea del Sur el desarrollo industrial fue manejado por regímenes militares dotados de una capacidad más débil para encuadrar a la sociedad civil y, por ende, de menores facultades para construir por medios políticos un consenso que regulara los conflictos distributivos. En estos últimos, a falta de un “arreglo” de dichos conflictos que permitiera circunscribirlos *ex ante* y, por tanto, aplicar políticas monetaristas estrictas, su “regulación” se hizo mediante una concepción “estructuralista” de política monetaria y presupuestal, que se tradujeron en un financiamiento muy inflacionario de la acumulación del capital, con una amplia distribución de fondos “privilegiados” (créditos y subvenciones) al sector privado.¹¹ Por el contrario, los países con partido único, cuyos gobiernos son *a priori* más autónomos frente al capital privado, tanto financiero como industrial, pudieron privilegiar la estabilidad monetaria y la disciplina presupuestal, por lo que la política industrial y la acumulación del capital pasaron por un control externo centralizado del sistema bancario y de su política crediticia al sector privado, así como por la puesta en marcha (por creación y/o nacionalización) de grandes empresas públicas que, además, estaban en su mayoría incorporadas al Estado a través del presupuesto.¹²

¹¹ Véase Marques-Pereira y Théret, *op. cit.*, gráfica 2, p. 372.

¹² Haggard, Lee y Maxfield (comps.), *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

La autonomía entre regímenes políticos y regímenes de acumulación que revela esta doble comparación, muestra que lo que debe ponerse en relación con la forma precisa del régimen político no es tanto el tipo de régimen de acumulación elegido para lograr un crecimiento sostenido, sino la intensidad del imperativo de legitimación que quiere obtenerse por medio de éste. En efecto, en todo régimen político que reviste un carácter autoritario-coercitivo, la legitimación del Estado y la estabilidad en el poder de las clases dominantes depende de una estrategia de crecimiento económico fuerte, pero el propio imperativo de legitimación es de intensidad variable, según el contexto histórico, cultural y político de cada país, aunque hayan elegido regímenes idénticos de crecimiento económico. Esto conduce a plantear la hipótesis de que es en los rasgos dominantes y distintivos de la historia de su Estado y de su relación con la sociedad civil donde radica la causa de la diferenciación de las trayectorias mexicana y brasileña, en la cual se manifiesta desde su nacimiento, a principios de los años setenta, una crisis del régimen de acumulación excluyente propio de la segunda etapa del ISI, cuando se expande la producción de bienes durables de consumo, y que esta crisis exige respuestas políticas. Brasil muestra un voluntarismo estatal persistente en materia de desarrollo industrial, que lo empuja a completar la sustitución de importaciones en una "marcha forzada", implicando una inflación creciente por su extensión a una tercera fase, centrada en los bienes de producción. Dicho voluntarismo seguirá afirmándose durante el decenio de los años ochenta, pese a la crisis de la deuda. México, por el contrario, no obstante la importancia de su sector público, que se expande en los años setenta y hasta 1982,¹³ nunca diseñó una verdadera

¹³ J. Hierro y A.S. Krause, "El comportamiento del sector público en México: 1970-1985", en F. Larrain y M. Selowsky, *El sector público y la crisis de la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990 (Lectu-

programación de su desarrollo industrial de conjunto, salvo acaso al principio, durante las presidencias de Cárdenas y Alemán. Parece así casi “natural” que la vía mexicana haya sido la de una reorientación completa de su modelo, en el sentido de la apertura al mercado mundial.¹⁴

De esta forma, la distancia que se abre entre México y Brasil no hace sino revelar una diferencia mayor entre lo que se puede llamar “preferencias nacionales de estructura”, inscritas en el largo plazo e ilustradas por la discrepancia entre los regímenes políticos, que se traduce sobre todo en las prioridades antitéticas en materia de política económica en los dos países. Así, el *crecimiento a cualquier costo* de Brasil es una prioridad que se impone en virtud de un sistema de legitimidad política más dependiente de los poderes sociales y cuyo campo de acción política es ante todo local,¹⁵ lo que manifiesta lo inacabado del propio Estado-nación, como raíz

ras núm. 69, Trimestre Económico); M. Basañez, *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI, 1991; C. Bazdresch y S. Lévy, “Populism and economic policy in Mexico, 1970-1982”, en R. Dornbush y S. Edwards (comps.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, Chicago University Press, 1991; P. Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

¹⁴ Es cierto que el aumento considerable de la inversión pública en los años setenta corresponde en parte a la puesta en marcha de “muchos proyectos industriales ambiciosos, como el de un complejo siderúrgico, el desarrollo de ocho puertos industriales y del centro petroquímico de La Cangrejera”, que ampliaron la capacidad productiva del país (Hierro y Krause, *op. cit.*, p. 207). Pero este esfuerzo estaba básicamente orientado a incrementar la producción petrolera y no se respeta un plan industrial de conjunto, destinado a “cerrar” el sistema productivo. Por el contrario, en este mismo periodo es cuando las industrias maquiladoras empiezan a experimentar su auge. Véase Hamilton de Moura Ferreira Jr., “Reestruturação Industrial e Inserção Internacional: a Liberalização Conservadora no México, 1982-1992”, tesis de doctorado, Campinas, Instituto de Economía, Unicamp, 1994.

¹⁵ R. Faoro, *Os Donos do Poder*, Porto Alegre, Globo, 1958.

de la alternancia en el largo plazo, de fases de militarización y de liberación del régimen político. Las fases de dictadura militar se explican por la exacerbación de las contradicciones regionales y de las oposiciones entre las diversas fracciones de las clases dominantes, así como del conflicto capital-trabajo. Así, sólo un crecimiento económico que establezca en la relación entre el Estado y la economía un juego de suma positiva permite, en esos periodos, legitimar un régimen político y una gestión social autoritarios, al atenuar dichas contradicciones, como ocurrió en la primera época de Vargas o durante el “milagro económico” de los años setenta. Pero, cuando deja de ser así, la presión por la democratización se eleva y la política monetaria y presupuestal tiende a hacerse más laxa, como lo muestran las gestiones de Kubitchek y Goulart, así como los años de 1979 a 1994. La fuerte legitimidad del régimen corporativista mexicano se basó, por el contrario, en su duración, y explica tanto lo que se ha llamado el “desarrollo estabilizador” (crecimiento económico con bajas tasas de inflación), que pudo ser llevado hasta el final de la segunda fase de la ISI —bienes de consumo durables—, como el brutal ajuste interno de los años ochenta. Fue en ese escenario donde la crisis del modelo de desarrollo de principios de los años setenta se manifestó esencialmente como una crisis política que ha sido tratada como un problema de distribución desigual de los recursos. De esta forma, a la estrategia del “crecimiento a marcha forzada” hacia la integración-cierre del sistema productivo brasileño, a costa de la agudización de las desigualdades, se opuso la reorientación mexicana hacia el “desarrollo compartido” de las rentas petroleras y la subcontratación internacional.¹⁶

¹⁶ Ésta presenta la ventaja, por una parte, de ofrecer al capital nacional oportunidades de inversión alternativas a las creadas por la ISI y, por la otra, de ser un motor de creación neta de empleos. Atenúa, así, la tensión latente entre las élites del norte del país, que no se beneficiaron con la ISI, y el poder central.

La comparación revela plenamente su alcance teórico cuando se focaliza el análisis sobre la oposición entre la prioridad concedida al crecimiento económico o a la estabilidad política. Sin embargo, en el plano empírico, una y otra remiten más bien a combinaciones de rasgos generales de mayor o menor fuerza. Enfatizar las diferencias con relación a las semejanzas es solo una condición metodológica de construcción de tipos ideales una vez que las primeras permiten percibir las formas de organización y de regulación de la sociedad que se contraponen. Así, se puede también comprender cómo en momentos de crisis los rasgos dominantes de un modelo han sido objeto de una tentativa de activación política en el marco del otro modelo y por qué esas políticas estaban destinadas al fracaso, pues eran incoherentes con las estructuras reales y el imaginario social de las sociedades a las que estaban destinadas. Así ocurrió con la tentativa de estabilización monetarista y de corporativización de la sociedad que se puso en práctica en los primeros años del régimen militar brasileño¹⁷, del mismo modo que con el sesgo populista de Echeverría en México, el cual finalmente no duró sino un espacio que no rebasó su sexenio.

Examinaremos enseguida las diferencias entre las formas institucionales de regulación social en Brasil y México, distinguiendo los tres grandes planos de mediación que se estructuran, en el nivel jurídico, en las relaciones políticas entre actores sociales públicos y privados; en el nivel económico-monetario, en las relaciones financieras entre esos mismos actores;

¹⁷ La estrategia monetarista dura que iniciaron Otávio de Bulhões y Roberto Campos fracasó (1964-1967) y pronto cedió el lugar al pragmatismo "desarrollista" de la pareja Delfim Netto-Ernane Galvêas. Por su parte, el proyecto de corporativización chocó con los poderes locales y, también, desde los años setenta, con la indisciplina obrera. La debilidad estructural del liberalismo económico en Brasil volvió a revelarse, en fecha muy reciente, cuando, en reacción a la súbita aparición de un déficit comercial resultante de la apertura, la duplicación de los impuestos de importación sobre los productos produjo una elevación vertiginosa de las importaciones.

y en el nivel simbólico-discursivo, por el cual se construyen las representaciones de la soberanía interna y externa del poder público, así como se legitiman las políticas que la conforman.

*En lo político: clientelismo versus corporativismo
en la gestión de la relación salarial*

En el plano político, podemos identificar la oposición entre México y Brasil si distinguimos un sistema (burocrático-)corporativista,¹⁸ en el caso del primero, y un sistema (localista-)clientelista, en el caso del segundo. En Brasil, si el Estado no está del todo desprovisto de una capacidad organizacional de control social y el corporativismo es también un elemento de su régimen político, la sociedad nunca ha estado enmarcada de manera perdurable en una forma que esté centralizada en organizaciones nacionales, ya sea en el nivel de las asociaciones patronales cuyas bases siguen siendo regionales, o de los sindicatos, que en los años setenta escapan pronto del control corporativista del Ministerio del Trabajo creado por los militares. Incluso en la época del populismo, resulta cuestionable la hipótesis de un modo de representación corporativista de los intereses en la toma de decisiones en materia de políticas públicas.¹⁹ Prevalece, en cambio, el clientelismo político en el control social, lo que hace de la dependencia del poder central frente a los poderes locales una característica histórica estructural de Brasil; aún durante el periodo de la dictadura militar, cuando ésta logró imponer su dominio en el seno de las agencias locales de la administración federal.²⁰ De manera inversa, el clientelismo

¹⁸ V. Soria, *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México. Un enfoque regulacionista de largo plazo*, México, UAM Iztapalapa, 1999.

¹⁹ P. Schmitter, *Interest, Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971.

²⁰ M. Burstyn, "O poder dos donos", *Vozes*, 1984.

también está presente en México, pero se encuentra estrechamente contenido por el poder central, dada la simbiosis que existió entre las asociaciones profesionales y el partido único, la cual abarca incluso a las asociaciones de barrios, a medida que crece aquella parte de la población activa que vive de actividades informales y se halla al margen de los sindicatos.²¹

Así, en los dos países, el régimen de acumulación descansa en los tipos de relación de movilización de la población activa y en los modos de representación de los intereses, que presentan arreglos institucionales propios del clientelismo y el corporativismo, inversamente polarizados. Por esto, la relación salarial tuvo ahí una evolución a tal grado diferente que podemos contrastar la gestión brasileña, más "libre", con la gestión mexicana, más estatal de la mano de obra y del mercado laboral. La productividad del trabajo en las ramas "fordistas" de México se basó en procedimientos convencionales que conferían a los sindicatos ligados al régimen un lugar importante en el funcionamiento de las grandes empresas públicas y privadas. La indexación de los ingresos salariales a la productividad fue ahí mucho más clara que en Brasil, país en el que el arraigo de las relaciones de vasallaje del asalariado frente a su empleador solo fue contrarrestado por una codificación de las condiciones de trabajo, empleo y despido, negociadas con los sindicatos.²² Además, dicha codificación solo empezó a reglamentar efectivamente las relaciones profesionales en los años ochenta, justo en el momento en el que en México la tendencia predominante era cuestionar los logros sindicales del pasado.²³ Considerando, además, la po-

²¹ I. Bizberg, "Les transformations du pouvoir politique au Mexique", *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. CVII, 1999, pp. 429-455.

²² R. Cabannes, "Le travail et le syndicalisme entre corporatisme, clientélisme et paternalisme", multicopiado, ORSTOM, 1995.

²³ Para más detalles sobre los modos de determinación de los salarios, véase, en el caso de Brasil, J. Saboia, "Travail, revenu et pauvreté dans les années quatre-vingt", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 9, 1993; y en el ca-

lítica monetaria restrictiva que prevalece en México, el salario tuvo en este país un mayor peso que en Brasil sobre la rentabilidad del sector productivo. La evolución comparada del salario mínimo real en ambos países deja ver un crecimiento más fuerte del salario de referencia en México hasta principios de los años ochenta.²⁴

En cuanto a la protección social, si bien en ambas partes se afirma a lo largo del periodo una tendencia a la ampliación,²⁵ cuyo principio se plantea abiertamente en los discursos oficiales como un imperativo de la legitimidad del Estado, e incluso como una dimensión fundamental de la construcción nacional, prevalece la misma oposición: la historia de la administración de los regímenes de protección social en ambos países está marcada por dosis antagónicas de prácticas clientelistas y corporativistas que condicionan el acceso de los derechohabientes a las prestaciones.²⁶ Dado que no podemos presentar aquí con detalle, sector por sector, dichas diferencias, nos limitaremos a destacar aquellas que la literatura sobre protección social señala a partir de la distinción clásica entre mecanismos de asistencia y de seguridad social.

Las formas de trabajo en México son menos marcadas por la herencia colonial que en Brasil. Sin que éste haya que-

so de México, E. Gutiérrez Garza, "L'accumulation du capital et le mouvement ouvrier au Mexique: 1950-60", tesis, Université de Paris VIII, 1987.

²⁴ Véase Marques-Pereira y Théret, *op. cit.*, gráfica 3, p. 373.

²⁵ C. Mesa-Lago, "La reforma de la seguridad social y de las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización", serie *Reformas de las Políticas Públicas*, Santiago de Chile, CEPAL, núm. 28, 1994.

²⁶ Al respecto, sobre Brasil, véase M. Melo, "Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova Republica", *Dados*, vol. 36, núm.1, 1993; y sobre México, V. Soria, "Les transformations en cours du système de protection sociale", en B. Lautier y J. Marques Pereira (comps.), *Démocratisation et ajustement structurel: une comparaison entre le Brésil et le Mexique*, informe de investigación, París, CREDAL/IHEAL, 1995.

dado del todo saldado (como lo revelan, en primer lugar, la cuestión indigenista —hasta la fecha no resuelta,— el carácter limitado de la reforma agraria, e incluso las modalidades caciquiles exacerbadas por el poder social) la Revolución dejó una huella en la constitución del Estado-nación que contrarresta esa herencia. Así, la legitimidad del Estado, mucho antes que en Brasil, se planteó en términos de una cuestión social que implicó de lleno al mundo indígena. Paralelamente a la implementación de la reforma agraria (o en sustitución de su ampliación) se impuso la necesidad de que el poder central tomara a su cargo a los relegados de un sistema de protección social construido, además, casi exclusivamente sobre la base del seguro contra riesgos económicos de la actividad asalariada. Así, en el caso de México, y desde la pacificación posrevolucionaria, la asistencia es objeto de una política central del Estado, que se ha traducido en subsidios a los productos básicos, precios de garantía a los pequeños productores campesinos, y políticas sociales dirigidas, en primer lugar, a las poblaciones indígenas, pero que se ampliaron progresivamente a la ordenación de las zonas de invasión urbana, hasta convertirse finalmente en una política sistemática de administración de la pobreza extrema.²⁷ El sistema de protección social, sin embargo, benefició sobre todo a los trabajadores asalariados de las empresas privadas y paraestatales, a los militares y a los burócratas gubernamentales. Como lo revela su reforzamiento en los años setenta, las políticas asistenciales centralizadas estructuran la relación Estado-sociedad en México, de la misma forma en que el peso de los sindicatos consagra la primacía del corporativismo en el sistema político. Se trata, de hecho, de políticas que surgen de una lógica de solidaridad nacional, más que de asistencia, en el sentido liberal del término.

²⁷ V. Brachet-Márquez, "Repenser la démocratie au Mexique", *Cahiers des Amériques latines*, núm. 16, 1993.

En Brasil, por el contrario, con el "coronelismo"²⁸ que sigue reinando en el campo y el clientelismo que traduce su transposición al mundo urbano, a través del desarrollo de las actividades informales, la voluntad de poner en marcha una política asistencial sistemática en el nivel de poder federal no se manifestó antes del régimen militar del gobierno de Geisel (1974-1979) con el segundo Plan Nacional de Desarrollo. Entonces se crearon administraciones nacionales destinadas a abrir el acceso a la vivienda y a los servicios de salud a aquellas familias que, no teniendo asalariados en su seno, no eran tampoco derechohabientes a las prestaciones basadas en cotizaciones. Pero la centralización y unificación administrativa del sistema de asistencia social no impidió la recomposición inmediata de un uso clientelista del nuevo sistema.²⁹ De esta forma, las relaciones clientelistas que regulan la distribución de los bienes y servicios de los programas de asistencia establecen un vínculo, sobre todo en Brasil, entre las poblaciones marginalizadas y los poderes locales, mientras que en México están directamente ligadas a la extensión de la capacidad de enmarcamiento del PRI, en donde estuvieron ausentes las corporaciones profesionales.

Una diferencia mayor entre Brasil y México se impone igualmente a la observación relativa al grado de universalización de la seguridad social.³⁰ En términos generales, la cobertura de la seguridad social está más desarrollada en Brasil que

²⁸ La palabra "coronelismo" caracteriza en Brasil el sistema de poder propio de los latifundistas del Nordeste, designados desde la época colonial como coroneles, en referencia al dominio casi militar que podían ejercer sobre la población.

²⁹ S. Draibe, M.H.G. de Castro y B. Azevedo, *O Sistema de Proteção Social no Brasil*, vol. I, Campinas, NEPP-UNICAMP, 1991; D.M. Guimarães, "As Políticas Sociais no Brasil: uma Análise Histórica", en *As Políticas Sociais no Brasil*, Cuaderno Técnico núm. 18, SESI, 1993.

³⁰ V. Soria, "Formes institutionnelles et mode de régulation. Le cas du pacte tripartite pour réguler les prix et les salaires au Mexique", *La lettre de la régulation*, núm. 13, febrero de 1995.

en México, que arrancó con retardo en esta materia, pero casi recuperó su atraso a principios de los años setenta (la población de derechohabientes representaba entonces un poco más de un cuarto del total de la población, en ambos países), lo que va aparejado con un aumento del gasto social más significativo.³¹ Por otra parte, el sistema mexicano de seguridad social es completamente estatal y corporativizado, mientras que el sistema brasileño está orientado hacia un universalismo minimalista y se apoya mucho más en el sector privado para la prestación de los servicios. Así, haciendo referencia a la literatura usual sobre los modelos-tipo de Estado-providencia, podemos contrastar en forma resumida dos lógicas de protección social que prevalecen, respectivamente, en México y Brasil. El sistema mexicano de protección social se compone de un sistema de seguridad social de tipo “meritocrático-corporativista” estatalizado (“bismarquiano”) cuya extensión limitada al asalariado urbano se compensa con un sistema de asistencia social nacional, igualmente centralizada. El sistema brasileño, por el contrario, resulta de la combinación de un sistema de seguridad social de tendencia universalista minimalista (“beveridgiano”), por lo demás sumamente fragmentado, y de un sistema asistencial clientelista descentralizado.³²

³¹ No obstante, la brecha en la tendencia a la universalización se abre de nuevo durante los dos decenios siguientes, de tal suerte que, a principios de los noventa, casi la totalidad de la población está oficialmente cubierta en Brasil, mientras que más de la mitad sigue sin estarlo en México. Es cierto que debe relativizarse el valor de estos datos en términos de derechohabientes, en virtud de que los indicadores sanitarios y sociodemográficos son menos confiables en Brasil que en México. Asimismo, dan testimonio de las formas específicas que toma el marco institucional de regulación en ambos países.

³² Estas diferencias en los regímenes de protección social remiten, igualmente, a variables socioculturales (papel protector de las estructuras familiares y lugares respectivos de los valores culturales individualistas o comunitaristas), así como a las evoluciones sociodemográficas, pero no tocaremos aquí estos aspectos.

*En lo económico: “estructuralismo” versus “monetarismo”
en la gestión monetaria y financiera*

Las diferencias en la gestión política de la población y las formas de movilización de la mano de obra se encuentran también en las distintas formas económicas de administración de la moneda y del “estado de las finanzas” que imperaron durante ese largo periodo en ambos países. El régimen monetario brasileño es estructuralmente de inflación elevada, lo que revela no sólo la incapacidad del Estado para resolver los conflictos distributivos en el seno de la sociedad —ya sea que éstos resulten de la relación capital-trabajo o de la competencia entre fracciones del capital—, sino también el que se haya hecho de la necesidad virtud, al privilegiar el crecimiento sobre la estabilidad monetaria. Estos rasgos van de la mano de una configuración del sistema monetario muy original, dado que hasta 1964 Brasil no contaba con un banco central y, más adelante, dicho banco (el Bacen) no sólo debió compartir sus prerrogativas de autoridad monetaria con el Banco do Brasil —apéndice bancario de la Tesorería (la mayor parte de su capital es propiedad del Estado)— sino también con la banca comercial y la banca de desarrollo.³³ La dualidad de las autoridades monetarias permitía que el Estado brasileño siguiera financiándose monetariamente sin un verdadero control, posibilidad de la que no se privó.³⁴

Por su parte, el sistema bancario mexicano está mucho más “acabado”, según los criterios contemporáneos de la modernidad bancaria. El banco central (Banco de México), crea-

³³ L. E. Armijo, “Brazilian politics and patterns of financial regulation, 1945-1991”, en Haggard, Lee y Maxfield, *op. cit.*

³⁴ Antes de 1964, el Estado brasileño se financiaba directamente por medio del Banco do Brasil, y después de esa fecha, mediante el enlace del presupuesto monetario y la cuenta de este banco al Bacen, el cual le otorga crédito de manera automática (y sin intereses a partir de 1970). Véase G. Gouvêa, *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*, São Paulo, Paulicéia, 1994.

do desde la época de entre guerras (1925), desempeña una función importante como limitador de la emisión de moneda, tanto de la Tesorería como de la banca comercial. Aquí también el régimen monetario refleja una situación específica en lo relativo a la solución de los conflictos distributivos y de las modalidades de financiamiento de la industrialización. Las modalidades corporativistas de administración de la fuerza laboral permiten, mediante el establecimiento de pactos sociales, regular jurídicamente y de manera coercitiva, sin una escalada inflacionaria, los conflictos de repartición entre capital y trabajo.³⁵ El control del sistema bancario y una alianza sobre una base monetarista entre el banco central y la Tesorería permiten, gracias a la imposición a los bancos comerciales privados de reservas obligatorias sobre sus depósitos, limitar la expansión del crédito privado, a la vez que se centraliza el financiamiento de la inversión.³⁶

Acorde con la diferencia entre los regímenes de emisión monetaria, se observa también una oposición en las relaciones público-privado en materia de financiamiento: hasta la bifurcación de las trayectorias que ocurre a principio de los setenta, mientras que México privilegia un control estatal directo de la acumulación del capital productivo y deja un lugar más amplio al sector financiero privado, Brasil, por el contrario, prefiere un capital financiero público fuerte y da más margen al sector productivo privado.³⁷ En los años setenta se presenta una inversión momentánea de las posturas

³⁵ I. Roxborough, "La inflación y los pactos sociales en Brasil y en México", *Foro Internacional*, vol. XXXII(2), octubre-diciembre de 1991, pp. 165-198.

³⁶ S. Maxfield, "The politics of Mexican financial policy", en Haggard, Lee y Maxfield, *op. cit.*, pp. 230-258.

³⁷ Sobre el lugar respectivo de los recursos financieros que en México controlan las instituciones financieras públicas y privadas, véase Maxfield, *op. cit.* Para el caso de Brasil, véase R. W. Goldsmith, *Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*, São Paulo, Harper & Row, 1986.

de ambos países respecto de esta situación: el sector público productivo se desarrolla con más rapidez en Brasil que en México, el cual es rebasado en este punto, pese al auge que vive entonces Pemex, la empresa nacional de explotación petrolera; en cuanto al sector bancario, se observa simétricamente en Brasil el desarrollo de los bancos comerciales privados, que contrasta con el mayor control del sector privado que se instituye entonces en México y que culmina con la nacionalización del sistema bancario en 1982.³⁸

La simetría en las estrategias se encuentra, por otro lado, en los estilos de política de financiamiento de la agricultura que impera en ambos países. La reforma agraria en México otorgó a la pequeña producción mercantil agrícola mucha mayor importancia que en Brasil, aunque el peso político del campesinado no fue suficiente para promover una política de modernización activa. Asimismo, desde los años setenta, la agricultura mexicana ya no permite eludir la restricción externa ni bajar el costo de reproducción de la mano de obra urbana, por lo que participa así, como factor de primer orden, en la desestabilización del régimen de acumulación.³⁹ En Brasil, por el contrario, la agricultura vive en esos mismos años una acelerada modernización apoyada por el Estado, y el desarrollo agrícola participa del crecimiento global en el contexto de la consecución de un sistema industrial nacional casi completo, que entonces se emprende.

Por último, las diferencias entre los sistemas monetarios y financieros se notan en las estructuras fiscales. Mientras

³⁸ Dichas redefiniciones continuaron en los años ochenta, con nuevos giros estratégicos: en México prevalece desde entonces, para fines de ajuste interno, una liberación-privatización generalizada, tanto del sector productivo como del financiero, mientras que la resistencia de la inversión pública y el apoyo estatal al sector exportador se reafirma en Brasil, en el contexto de un ajuste limitado de la balanza exterior.

³⁹ J. Aboites, *Industrialización y desarrollo agrícola en México*, México, Ed. Plaza Valdés/UAM, 1989.

que en México la mayor parte de los recursos netos del sector público industrial genera ingresos para el presupuesto del Estado y casi no se aplica a fines productivos,⁴⁰ en Brasil las transferencias Estado-industria operan básicamente en sentido inverso, mediante la redistribución de los fondos públicos hacia la inversión privada, lo que se hace en gran parte mediante exenciones (gastos fiscales) y privilegios fiscales.

Con todo, en ambos países los niveles de los recursos públicos y los modos de administración del fisco son bastante parecidos, lo que refleja su afinidad en lo que se refiere a la desigualdad de los ingresos y de los patrimonios. El impuesto sobre el ingreso ocupa en ambos casos un lugar mínimo y es objeto de un considerable nivel de evasión y fraude por parte de las clases más adineradas, que de hecho quedan así prácticamente exentas.⁴¹ Los impuestos sobre los productos son los que generan la mayor parte de los recursos presupuestales, y los ingresos que obtiene el Estado mexicano de su sector industrial pueden equipararse a este tipo de impuesto. En cuanto al lugar respectivo que ocupan en ambos países las cotizaciones y el gasto social, puede considerarse que éstos también reflejan las diferencias que señalamos en relación con la administración pública de las poblaciones y los modos de movilización de la fuerza de trabajo.

Un último punto que cabe señalar, dado que repercute de manera considerable en la dinámica presupuestal y el régimen monetario, es el papel diferente que desempeña el federalismo en ambos países. Al federalismo fiscal formal que prevalece en México desde la Revolución, la cual inaugura un proceso ininterrumpido hasta los años setenta de monopolización del control de los recursos fiscales por parte del Estado federal,⁴² se

⁴⁰ Basáñez, *op. cit.*; Bazdresch y Lévy, *op. cit.*; Aspe, *op. cit.*

⁴¹ No será sino hasta finales de los años ochenta en México y principios de los noventa en Brasil cuando se realice un verdadero esfuerzo para reducir la magnitud de dicha "evasión".

⁴² M. Astudillo Moya, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, UNAM-IE, 1999.

opone el federalismo real y problemático que subsiste en Brasil, incluso en las fases de dictadura militar, en el que la distribución del poder de control de los fondos públicos entre las diversas entidades de la federación constituye un factor estructural característico de su régimen político.⁴³

En resumen, la primacía que concedió México a la estabilidad monetaria, incluso a costa del crecimiento, se ha contrapuesto, a lo largo del tiempo, a la opción brasileña de favorecer el crecimiento, a expensas de la estabilidad monetaria. Esta oposición refleja, en el plano económico, la diferencia entre las formas de legitimación que caracterizan a los regímenes políticos de ambos países, los cuales no pueden entonces seguirse asimilando a la categoría única de regímenes autoritarios o populistas, como generalmente se hace.⁴⁴ Los regímenes de partido único, que controlan de cerca las fuerzas sociales internas y las integran al sistema político a través de mediaciones corporativistas, están dotadas de más autonomía de decisión, en el nivel económico, que los regímenes militares. Estos últimos, por el contrario, se ven llevados a privilegiar una vía económica de integración de los diversos grupos de interés y deben para ello manipular constantemente la redistribución de los recursos públicos, en formas diferentes y combinadas de tipo "universalista-minimalista-fragmentado" y/o "patrimonialista-clientelista".

⁴³ Rui de Britto Alvares Affonso, "El federalismo en Brasil ante el nuevo orden internacional", en C. Alba, I. Bizberg y Hélène Rivière d'Arc (comps.), *Las regiones ante la globalización. Competitividad territorial y recomposición sociopolítica*, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México/CEMCA/ORSTOM, 1998; L. Sola y E. Kugelmas, "Statecraft, economic liberalization and democracy. The case of Brasil in comparative perspective", ponencia presentada en la reunión anual de la Latin America Studies Association, Guadalajara, México, 1997.

⁴⁴ Dornbush y Edwards, *op. cit.*

*En lo simbólico: nacionalismo económico
versus nacionalismo político en la gestión de la competencia
entre capitales y el modo de inserción internacional*

Queda por vincular esos rasgos internos con los tipos de inserción de las dos naciones en el orden internacional. Conviene antes recordar que en el contexto general propio de los países dependientes, la relación de las élites nacionales con el exterior es fundadora, en el sentido que hace de la forma de adhesión al régimen de las relaciones internacionales un compromiso determinado por la historia de cada Estado-nación hasta nuestros días. De ello resulta que el tema de la soberanía del poder público se plantea primero en el nivel de la política exterior cuya modalidad de gestión, por ende, circunscribe de manera esencial el ámbito de la política económica. Para ilustrar esta característica fundamental basta recordar que durante mucho tiempo la política económica en América Latina estuvo limitada a un régimen de tipo de cambio y a un régimen aduanal. La cuestión de una intervención económica sostenida por parte del Estado sustentando la acumulación no se planteó sino a partir de los años cuarenta, una vez que, después de la guerra se concluyó en favor de la substitución de importaciones de bienes de consumo corriente y que la prosecución de la industrialización exigía inversiones en los sectores más estructurantes, los de producción de bienes durables de consumo.

En ese contexto, el marco institucional de la acumulación se diferencia, en primer lugar, en función de las formas de alianza que imperan en cada país entre el capital privado nacional, el Estado y el capital extranjero. Sin embargo, no debe establecerse una relación determinista entre un sistema específico de alianzas de clases y grupos sociales, propio de un régimen político, y un tipo de régimen de acumulación, como lo indica claramente la semejanza ya señalada, en lo que se refiere a sus regímenes políticos, entre Brasil y Corea del Sur,

por una parte, y México y Taiwán, por la otra, dos pares de países por lo demás heterogéneos desde el punto de vista de las formas de acumulación del capital. En Brasil y Corea del Sur, en efecto, se observa un mismo tipo de dependencia de los regímenes militares frente al capitalismo privado y dicha dependencia se compensa, por una parte, mediante la división entre el capital financiero y el capital industrial, y por la otra, mediante una escasa organización colectiva de sus intereses respectivos. Esto también contrasta tajantemente con la fusión y la organización centralizada de esos intereses en los otros dos países, controlados hasta muy recientemente por partidos únicos. Es natural, entonces, que el lugar que ocupa el capital extranjero sea diferente en los dos tipos de régimen político, dado que en el sistema general de legitimación del poder del Estado la política exterior no ocupa un lugar idéntico en ambos casos.

De esta manera, las relaciones entre las élites económicas y políticas, nacionales y extranjeras, se establecen con relativa independencia de las formas específicas que adoptan la acumulación del capital y el crecimiento del producto nacional. En los sistemas políticos cuyas élites tienen poca capacidad para construir la nación con base en un consenso social, lo que los lleva a la militarización de la sociedad cuando dicha capacidad se reduce casi a cero, tras agotarse el crecimiento, la reafirmación de la independencia económica y el control nacional de los capitales extranjeros tienden a prevalecer por dos razones: refuerzan la legitimidad del poder central, al autorizar la entrada en escena del nacionalismo económico; y son la consecuencia inmediata de la "indisciplina" monetaria y presupuestal interna, que disuade la oferta espontánea de capitales extranjeros y requiere para atraerlos de políticas públicas particulares que les abran mercados específicos y/o les garanticen posibilidades de lucro. Los regímenes con partido único, por el contrario, tienen menos necesidad de reforzar su legitimidad interna de esa manera y se preocupan más por su legitimidad en el exterior (sobre todo frente a los Estados Unidos). En el mar-

co de su estrategia de control político centralizado del capital privado nacional, tienden a dejar entrar (y salir) más libremente al capital extranjero, con el fin tanto de reducir su dependencia política respecto de los capitalistas nacionales, como de nutrir el financiamiento del sector productivo del Estado.

Por último, de manera del todo paralela a las diferencias que se encuentran entre las formas institucionales ya mencionadas, las modalidades de administración del equilibrio exterior y los tipos de cambio son también diferentes en Brasil y México. Así, el primero ha privilegiado políticas de control estricto de la inversión extranjera y, correlativamente, políticas de cambio flexibles, mientras que el segundo ha optado por políticas de mayor apertura y libertad para los capitales extranjeros y, junto con ellas, una política de fijación de la tasa de cambio.⁴⁵ El hecho de que encontremos el mismo tipo de oposición al comparar los casos de Corea del Sur y Taiwán⁴⁶ muestra el origen esencialmente político de dicha disparidad y la imposibilidad de reducirla a una diferencia del papel que desempeña el sector exportador en el régimen de acumulación.

De hecho, en materia de relaciones internacionales, las divergencias en las formas institucionales de regulación en Brasil y México pueden ser remitidas a las singularidades del nacionalismo que impera en cada país y, por tanto, a las formas discursivas particulares mediante las cuales se maneja la idea de nación como vínculo social. Así, el nacionalismo brasileño es, antes que nada, de orden económico y ha hecho del desarrollo industrial autónomo el pilar de la ideología de la seguridad nacional. La política exterior puede, entonces, en tanto compensación, equipararse a la de los Estados Unidos (lo ilustra el chantaje diplomático que se empleó durante la Segunda Guerra Mundial para obtener la tecnología de

⁴⁵ A. Maddison *et al.*, *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

⁴⁶ Haggard, *op. cit.*; Haggard, Lee y Maxfield, *op. cit.*

la siderurgia a cambio de no seguir apoyando a las potencias del Eje). Por el contrario, el nacionalismo mexicano es, antes que nada, de orden político y cultural, y ha hecho de este país uno de los principales portavoces del tercermundismo antiimperialista. Sin embargo, esto no le impidió abrirse al capital extranjero (sobre todo, estadounidense), sin pretender subordinarlo a una planeación industrial de largo plazo, como lo hizo Brasil (por ejemplo, la reserva de mercado que se mantuvo en el país durante los años ochenta con el fin de construir una informática nacional). Hasta en los años noventa, todavía permanecía una preocupación en materia de política industrial que permitía al mismo tiempo un crecimiento de las exportaciones y una sustitución de importaciones. Las particularidades de cada país, bien asentadas en la fase de la ISI, han sido ciertamente sometidas a una prueba muy difícil a partir de los años ochenta, por la presión de la así llamada "globalización", pero puede considerarse que aún hoy se siguen evidenciando en esos modelos diferentes de integración regional que constituyen el Mercosur y el TLCAN.

COHERENCIA GLOBAL DE LAS FORMAS INSTITUCIONALES
Y CAMBIOS EN LAS MODALIDADES DE CRECIMIENTO:
ALGUNAS HIPÓTESIS PARA UNA TEORÍA DEL DESARROLLO
QUE INTEGRA LAS MEDIACIONES SOCIALES
Y LOS REGÍMENES POLÍTICOS

En el cuadro sinóptico que se presenta en las siguientes páginas, se han agrupado las principales oposiciones que acabamos de señalar en relación con las mediaciones sociales en Brasil y México. De esta manera, con base en los modelos propuestos, disponemos de una representación en tres dimensiones de dos tipos ideales polarizados de configuración de las formas institucionales de regulación social.

<p>Rasgos estructurales</p> <p><u>Régimen jurídico del vínculo social:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Relación salarial: • Protección social: • Administración pública: • Estructura del capital: <p><u>Régimen monetario de la comunidad de pagos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Política macroeconómica: • Emisión de moneda: 	<p>BRASIL</p> <p>CLIENTELISTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Competitiva, administración liberal y descentralizada de la fuerza laboral. • Estado de Bienestar-providencia mixto, universalista, minimalista (beveridiano) y asistencial clientelista, con prestaciones por sector privado. • Poca burocratización y empleo público con base en el clientelismo. • Fragmentación de los diversos intereses capitalistas y ausencia de no integración privada del capital industrial y del capital financiero. <p>ESTRUCTURALISTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioridad al crecimiento rápido y al ajuste externo. Planificación centralizada del desarrollo e importancia crucial del financiamiento público directo. • Muy inflacionista: la emisión de moneda resuelve en el corto plazo el conflicto dis- 	<p>MÉXICO</p> <p>CORPORATIVISTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrada, control estatal de la administración de la fuerza laboral. • Estado de Bienestar-providencia mixto, seguridad social, corporativista, fragmentado (bismarquiano) y asistencial centralizado, con desmercantilización de las prestaciones. • Fuerte burocratización y empleo público con base en el corporativismo. • Organización corporativista centralizada de los intereses patronales e integración del capital industrial y financiero (grandes grupos privados) <p>MONETARISTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioridad a la estabilidad monetaria y al ajuste interno. • Confianza en la iniciativa privada con política crediticia focalizada y limitada • Menos inflacionista: el conflicto distributivo se resuelve, en general, <i>ex ante</i>,

<p>• Financiamiento privado:</p> <p>• Financiamiento público:</p>	<p>tributivo y sirve como instrumento de política industrial.</p> <p>Ausencia de banco central <i>de jure</i> hasta 1964, y más tarde <i>de facto</i>, con la autoridad monetaria compartida entre el Bacen y el Banco do Brasil (que actúa en nombre de la Tesorería Pública).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sector bancario y financiero mayoritariamente estatizado; control estatal del crédito para fines de desarrollo. • Déficit y carga de la deuda estructuralmente elevados; descentralización (federalismo) y fragmentación presupuestal. Gestión de los fondos públicos por el Banco do Brasil. 	<p>por medio de pactos sociales.</p> <p>Emisión de moneda controlada por un banco central fuerte (Banco de México, 1925), que actúa en acuerdo con la Tesorería Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sector bancario y financiero poco estatizado; control estatal del crédito para fines de estabilización. • Déficit estructuralmente limitado; centralización presupuestal y "fiscalización" del sector público mercantil. Gestión de los fondos públicos por los bancos comerciales.
<p><u>Régimen discursivo de la unidad nacional:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Relación entre el Estado y la nación: • Relación con el capital extranjero: • Régimen de tipo de cambio: 	<p>NACIONALISMO ECONÓMICO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estado-nación inacabado: problemas recurrentes provocados por el federalismo. • Cierre comercial, apertura al financiamiento exterior con control estrecho conforme a las inversiones extranjeras y a las políticas de desarrollo. • Tipo de cambio flotante y múltiple (en relación con el dólar). 	<p>NACIONALISMO POLÍTICO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estado-nación completo: federalismo formal y nacionalismo cultural. • Cierre comercial, apertura y financiamiento exterior con dependencia económica de las inversiones extranjeras, que influyen en la política de tipo de cambio. • Tipo de cambio fijo (en relación con el dólar).

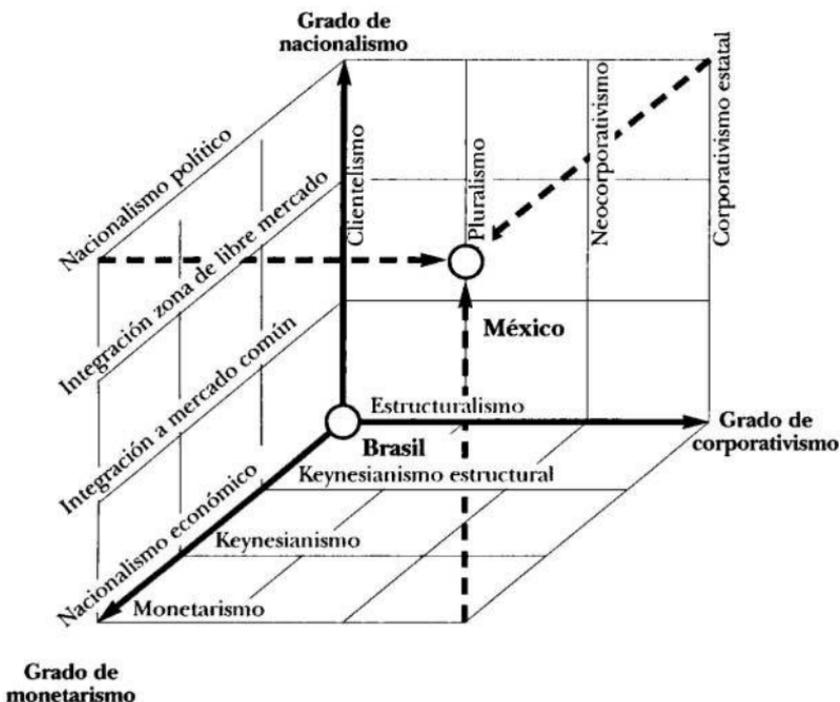
*Dos tipos ideales de configuración institucional
de las mediaciones sociales*

Las tres dimensiones que nos sirven para caracterizar las formaciones sociales brasileña y mexicana en la época de la ISI son *a priori* independientes y ortogonales la una respecto de la otra. Nos remiten, en efecto, a tres niveles separados de la vida en sociedad: el de las prácticas político-jurídicas (corporativista-clientelista), el de las prácticas económico-monetarias (monetarista-estructuralista) y el de las prácticas ideológico-discursivas (nacionalismo político-nacionalismo económico). Dichos niveles, aunque se influyan mutuamente —lo que se traduce en el plano de su arreglo en formas institucionales— no se subordinan el uno al otro y no mantienen relaciones funcionales, necesarias entre ellos. Queda así abierta la posibilidad de que la coherencia global de las formas institucionales de regulación sea tanto fuerte como escasa, o incluso nula en tiempos de crisis.

Por el contrario, puede calificarse de tipo ideal —por estar mejor estructurado— un modo de regulación dotado de una coherencia social fuerte, lo que es el caso de los ejemplos aquí analizados. En efecto, acabamos de ver que en Brasil el clientelismo político reclamaba una política económica “estructuralista”, que hacía de la necesidad virtud: un control social débil conduce a una política de inflación elevada (necesidad), por lo demás favorable a un crecimiento fuerte, condición de legitimidad de un régimen político (virtud) fundado en un nacionalismo económico que lleva a dar prioridad al ajuste externo sobre el interno, condición de la independencia económica nacional. También vimos que, en el caso mexicano, el corporativismo estatal era congruente con una política económica de tipo monetarista y liberal frente a las finanzas privadas, política que a su vez es acorde al estrecho control estatal de gran parte del sector productivo, por el cual es posible un financiamiento del Estado que apenas recurre directamente al crédito y privilegia el ajuste interno sobre el ajuste ex-

terno en el marco de un régimen político que se legitima mediante un discurso nacionalista de tipo político-cultural.

A partir de esos dos polos típico-ideales de regulaciones “clientelista” y “corporativista” es posible dar un alcance teórico más amplio al análisis de las modalidades de regulación, hasta ahora puramente inductivo, construyendo un espacio tridimensional intermedio entre esos dos polos y delimitado por ellos, que puede representar una mayor diversidad de configuraciones institucionales de la regulación social. Representamos este espacio en la siguiente gráfica:



En este espacio analítico, las tres dimensiones que constituyen las mediaciones sociales primarias están representadas por tres ejes ortonormados, sobre cada uno de los cuales se distin-

guen cuatro posiciones, es decir, las situaciones polares que corresponden a los tipos ideales brasileño y mexicano, y dos posiciones suplementarias situadas entre esos dos polos.⁴⁷

1°. Así, en primer lugar, entre el clientelismo elevado al rango de una institución constitutiva del Estado⁴⁸ y el corporativismo estatal, se distinguen dos grados de corporativismo que remiten a lo que en la vasta literatura especializada se conoce, respectivamente, como pluralismo y neocorporativismo. El primero es el tipo ideal de la democracia liberal a la americana —en la cual la intermediación de los intereses, concebidos como estrictamente individuales— se hace simultáneamente a través del sistema electoral, que pone en competencia a los partidos políticos, y a través del cabildeo ante los representantes elegidos de esos partidos; el segundo corresponde al tipo ideal de la socialdemocracia a la sueca, en la cual los intereses se conciben como intereses de grupos organizados y el orden político los toma en cuenta mediante la representación electoral, vía el sistema de partidos, y mediante la integración de los representantes de las organizaciones sociales al aparato administrativo del Estado. Puede así considerarse que el pluralismo es una forma institucional intermedia entre el clientelismo, al cual se asemeja por la ato-

⁴⁷ Para más detalles sobre ese tipo de representación “estructural” de los modos de regulación, véase B. Théret, “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*, vol. I, 1997, pp. 163-228. Este autor muestra que el sistema de representación política se inserta en el espacio jurídico de mediación entre los órdenes, mientras que el de la protección social se establece en el espacio monetario.

⁴⁸ Y considerado en esta representación relativista (es decir, en términos del dominio relativo de una forma sobre la otra) como el grado cero del corporativismo, en la medida en que el tipo ideal del clientelismo es una relación directa, sin mediación colectiva, entre quienes personifican el poder político y los individuos, mientras que el corporativismo comienza cuando la relación entre lo político y la sociedad pasa por la constitución de grupos cuyos intereses específicos son reconocidos por lo político.

mización de los intereses sociales que organiza, y el neocorporativismo socialdemócrata, del cual es cercano por el juego del cabildeo. Asimismo, el neocorporativismo es una forma intermedia entre el pluralismo, con el que comparte el sistema de competencia electoral y de representación política, y el corporativismo estatal, del que toma el modo de integración al Estado por mediación de las organizaciones sindicales y profesionales.

2º. De la misma forma, en cuanto a la gestión de la moneda y de las finanzas, pueden introducirse entre el estructuralismo y el monetarismo dos grados intermedios:⁴⁹ un “keynesianismo estructural” o “social” a la europea, que no se limita a la gestión activa de la moneda, sino que también otorga al Estado un papel de intermediación financiera en el contexto de una planificación de la inversión infraestructural y social; un “keynesianismo comercial” o “liberal” a la americana que, en efecto, se limita a la gestión pública de la moneda, destinada a regularizar el ciclo de negocios, independientemente de cualquier política de las estructuras.⁵⁰ El keynesianismo estructural es, sin duda, una forma institucional intermedia entre el estructuralismo, con el que comparte la intervención financiera sobre las estructuras económicas, y el keynesianismo comercial, al cual se asemeja en cuanto a las formas de regulación monetaria; este último es, a su vez, una forma intermedia

⁴⁹ Siguiendo con esta representación relativista, el estructuralismo es el grado cero del monetarismo, en la medida en que somete por entero la emisión de moneda a los planes y demandas del Estado, mientras que el monetarismo puro prohíbe, por el contrario, todo financiamiento monetario a este último.

⁵⁰ Tomamos estos calificativos del keynesianismo de la sociología histórica estadounidense, que los acuñó para definir el tipo de política económica que predominó en los Estados Unidos durante el periodo de entre guerras, tras la reacción del Partido Republicano contra toda política tendiente a completar el sistema estadounidense de seguridad social en la línea del *New Deal*. Véase Théret, “*Méthodologie des comparaisons internationales...*”, *op. cit.*

entre el keynesianismo estructural y el monetarismo puro, con el que tiene en común el rechazo a la gestión política del ahorro, propia del keynesianismo estructural y del estructuralismo, pero del que se separa por su aceptación del financiamiento monetario a las operaciones del tesoro público con el fin de emparejar el ciclo macroeconómico coyuntural.

3º. Por último, en el nivel de la representación de la unidad y la soberanía nacional, podemos también introducir dos grados entre el nacionalismo de tipo puramente económico (al que le interesa menos una identificación política anclada en la tradición histórica o en el arraigamiento cultural, que la soberanía sustentada en el poder económico) y el nacionalismo político (el cual, por el contrario, poseedor de una identidad cultural establecida desde mucho tiempo atrás y mantenida por medio del discurso, se ocupa menos de los riesgos que entraña la apertura económica).⁵¹ Estos grados intermedios se relacionan con la integración regional, ya sea a un mercado común o a una zona de libre comercio. La integración a un mercado común, que puede llegar hasta la integración monetaria, corresponde al relajamiento del encierro económico propio del nacionalismo económico y al aislamiento político con respecto a su cosmopolitismo. Dicha integración conlleva, por una parte, una pérdida de la soberanía económica *de jure*, pero también, por la otra, una ganancia política, pues equivale a la proyección del nacionalismo económico a una escala re-

⁵¹ En esta representación relativista, el nacionalismo económico es el grado cero del nacionalismo, en cuanto que este último alcanza su grado máximo cuando la nación se vive como asimilada al Estado, el cual no es entonces sino la forma de su realización. Cuando más, el nacionalismo político puede admitir la apertura económica total, el internacionalismo económico, a condición de que se preserve la soberanía monetaria (es el caso de los pequeños países desarrollados, muy extrovertidos y con un Estado unitario). A la inversa, el nacionalismo económico tiende fácilmente hacia el cosmopolitismo y el multiculturalismo (como ocurre con los grandes países continentales y con un sistema político de forma federal).

gional más amplia y, por tanto, a la recuperación *de facto* de la autonomía (en cuanto al margen de maniobra de la política económica). La integración a una zona de libre comercio es una posición simétrica: preserva la soberanía política *de jure* mejor que la participación en un mercado común a la vez que da a la apertura económica una dimensión institucional internacional que limita las posibilidades de apertura en todas direcciones, a la que teóricamente conduce el nacionalismo político. Dado que esta limitación es aún más fuerte en un mercado común, la participación en una zona de libre comercio corresponde, por tanto, a un grado de nacionalismo (político) intermedio entre el nacionalismo puro de tipo cultural y la integración a un mercado común, de la misma forma en que esta última constituye una situación intermedia entre la zona de libre comercio y el nacionalismo económico “cosmopolita” y multiculturalista.

Dependencia de sendero y coherencia de las instituciones

Las diversas formas intermedias que pueden así introducirse en los ejes representativos de las tres mediaciones sociales primarias de regulación de las sociedades contemporáneas remiten a los modelos de referencia de los estadios más avanzados de desarrollo, tanto en términos de producción por cabeza como del control democrático del Estado. Estos niveles de desarrollo están muy correlacionados con la extensión de la asalarización, que acompaña a la mayor diferenciación de los órdenes económico, político y doméstico que impera en esas sociedades.⁵² Es ajeno al propósito de este trabajo examinar la

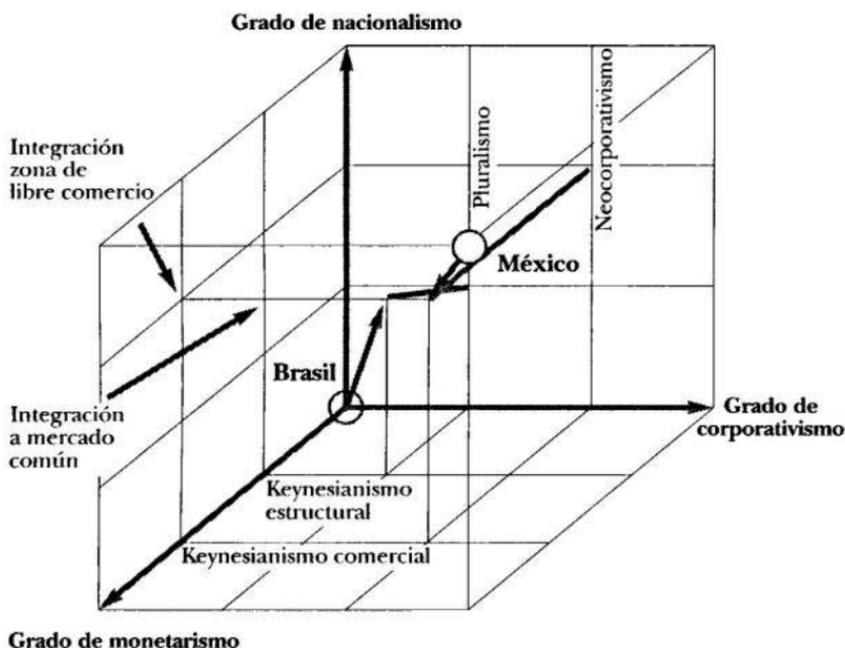
⁵² Es por ello que, aunque las calificamos aquí como intermedias, pueden muy bien considerarse, a la inversa, como centrales y puntos focales en una perspectiva de evolución social, en la que las regulaciones clientelista y corporativista aparecen entonces como periféricas y/o más tradicionales.

coherencia de las diversas configuraciones institucionales que se pueden esbozar a partir de la combinación de las tres categorías de mediaciones de regulación social que acabamos de presentar. Pero, en cambio, sí debemos examinar cómo la red analítica así construida permite concebir, tanto en el caso de Brasil como en el de México, trayectorias institucionales coherentes y formas de innovaciones políticas compatibles a la vez con su apertura externa y su herencia institucional interna. En la siguiente gráfica hemos trazado una evolución de este tipo para cada uno de los dos países.

Dichas trayectorias se construyen tomando como dato de partida la apertura económica observada⁵³ y haciendo intervenir las dos fuerzas que limitan la innovación institucional, a saber, la fuerza de la dependencia de sendero y la de la coherencia de la configuración institucional general. La dependencia de sendero implica que el desplazamiento sobre los ejes se vea restringido a un solo grado a la vez. La fuerza de la coherencia de las mediaciones debe hacer posible determinar la calidad de la transición institucional efectuada y, por tanto, la probabilidad del surgimiento de tensiones que empujen a cambios institucionales ulteriores.⁵⁴

⁵³ Sin embargo, la apertura exterior, tanto de Brasil como de México, no es en absoluto producto de una necesidad de orden económico impuesta desde el exterior, sino que tiene su origen en la imposibilidad o el rechazo de las clases dominantes a adoptar la otra solución a la crisis endógena de la ISI, que habría consistido en llevar a cabo una importante redistribución de los ingresos, capaz de redinamizar la ISI a escala nacional. Estos países, en efecto, considerando su gran tamaño geográfico y demográfico, tienen enormes rezagos de demanda aún en espera de prospección. En tales circunstancias, la apertura externa aparece como la búsqueda de una salida a la crisis de la ISI, más sencilla que aquella que implicaba la redistribución del ingreso nacional y una reforma fiscal drástica.

⁵⁴ Se observará que las evoluciones modeladas van, a la vez, en el sentido de un acercamiento entre los modos de regulación de los dos países, en relación con su diversidad inicial, pero que siempre conservan una diferencia fundamental en sus modos de regulación.



De acuerdo con este análisis, la forma de apertura económica de Brasil, acorde a su herencia institucional, debe orientarlo hacia la integración a un mercado común, y no hacia el libre comercio (lo que en efecto ocurrió con el Mercosur). La racionalización del Estado, la asimilación de las normas de su “modernización” y la búsqueda de la mayor productividad constituyen, además, la condición para la mejoría de la competitividad externa del país, a la vez que conducen, lógicamente, en el nivel político del clientelismo, hacia el pluralismo (burocratización weberiana de la administración, modernización de los partidos políticos, transformación de las clientelas en grupos de cabildeo rivales, descentralización y renovación del federalismo, que favorece el cabildeo regional).⁵⁵ Por último, la liberación de los

⁵⁵ Un cambio de este tipo, del clientelismo al pluralismo, fue lo que caracterizó al Estado estadounidense en la “era progresiva” de principios

mercados actúa en el sentido de transformar las políticas estructuralistas en keynesianismo estructural (fin del monopolio del Estado sobre la emisión de moneda, privatizaciones y constitución de una autoridad monetaria única, pero subsistencia de la intermediación financiera pública y del control de las tasas de cambio) y no en keynesianismo liberal o en monetarismo.

En México, la integración preferencial en la economía norteamericana, acorde con el nacionalismo político, es de tipo zona de libre comercio, la cual no implica, en el plano simbólico, pérdidas tan grandes de soberanía política como la participación en un mercado común, sobre todo en materia monetaria. Este tipo de regionalización es, además, congruente con una reducción del grado de monetarismo destinada a compensar, por medio de las tasas de cambio, las disparidades en la productividad y la inflación entre los países participantes. Por último, la liberación asociada a una apertura ahora institucionalizada implica, lógicamente, la disminución del corporativismo estatal y su transformación en neocorporativismo (preservación del papel de los sindicatos en el Estado, pero reivindicación democrática del sistema de representación política partidista).

Sin embargo, no podrían asimilarse estas trayectorias institucionales, en gran medida deductivas, a las evoluciones que realmente siguieron o seguirán los dos países en cuestión. Este ejercicio es válido sobre todo porque pone el acento en evoluciones lógicamente compatibles con una dependencia de sendero institucional y conducente a una mayor coherencia entre las mediaciones sociales, lo que parece ser una condición de su estabilidad, incluso de su viabilidad. Pero, en la práctica, la historia no es necesariamente lógica y "razonable", sobre todo en los periodos de crisis, en los que el desasosiego

del siglo xx. Véase T. Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Mass. y Londres, Harvard University Press, 1992; y del mismo autor, *Social Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

de los pueblos libera la iniciativa de las élites y permite innovaciones políticas concebidas desde lo alto (de manera hipotético-deductiva) y/o simplemente importadas por la presión de las agencias internacionales, lo que hace que por lo general estén poco articuladas desde el punto de vista institucional y poco ancladas en las realidades sociales. Las "terapias de choque" y los planes de ajuste, basados en recetas universales pero poco adaptados a los contextos locales, pueden de esta manera llevar más al agravamiento de la crisis y a la descomposición de los sistemas sociales que a su recomposición y a la mejoría de su capacidad para reiniciar con un desarrollo equilibrado. Tal fue el caso de la tentativa de Salinas de Gortari, en México, de pasar bruscamente de un Estado corporativista a un Estado clientelista, al mismo tiempo que se instituía el TLCAN, política que vació al Estado de gran parte de su sustancia y que fue más propicia al desarrollo de la violencia política que a la estabilización del nuevo régimen de acumulación "hacia afuera".⁵⁶ Lo mismo en el caso de Brasil, en donde ciertos excesos monetaristas y una apertura inicial brutal e indiscriminada, de tipo librecambista, fueron golpes asestados a la coherencia de la estructura productiva del país.

Los fracasos patentes de esos experimentos y su ilegitimidad dejaron ver que era difícil forzar a un cuerpo social a saltar de un solo tranco varios grados en las formas de mediación, pues los requisitos conjuntos de la coherencia general de los cambios institucionales tienden a llevarlos, tarde o temprano, a reorientar su trayectoria en una dirección más acorde con su dependencia de sendero. Sin embargo, ésta no basta por sí sola para suscitar innovaciones que permitan al cambio institucional responder necesariamente a los nuevos retos (crisis endógena e impactos externos), asegurando así el mantenimiento de la cohesión social. El cambio solo lo hará si los actores políticos adoptan estrategias de innova-

⁵⁶ Bizberg, *op. cit.*

ción que se inscriban en el contexto de las coherencias institucionales heredadas. Ahora bien, el surgimiento de tales actores no está garantizado con los efectos de aprendizaje, pues la capacidad que ellos pueden revelar depende, a su vez, de ciertas condiciones institucionales.

*Márgenes de maniobra de la acción política
y configuraciones institucionales*

Si atendemos ahora a la cuestión de la coherencia de las formas institucionales de regulación, ya no sólo en una perspectiva sincrónica propia de los efectos de sistema entre mediaciones sociales, sino también en el nivel diacrónico de la compatibilidad estructural dinámica de las formas del régimen político y del régimen de acumulación, se puede plantear la hipótesis de que la situación de Brasil es más favorable al surgimiento de tales actores que la que existe en México. Una vez consolidados, los regímenes políticos y los de acumulación tienen sus propias dinámicas, mismas que la acción de las mediaciones sociales puede no conseguir imprimirles una coevolución pues éstas presentan un ritmo de ajuste necesariamente más lento que el de las otras instituciones. La estabilidad de dichas mediaciones condiciona su capacidad de integración social, es decir, su existencia misma en tanto formas de institucionalización de compromisos entre lógicas de acción heterogéneas. Cuando la coevolución de los subsistemas sociales se rompe y las formas institucionales de regulación social se hacen cada vez más incapaces de asegurarla en razón de su inercia, cuando no consiguen actuar más como canales de transmisión, nos encontramos entonces en situaciones de crisis y ya no de regulación, o al menos de escasa regulación; situaciones que ocurrieron en los años ochenta y noventa.

Por tal motivo, la doble constatación que pudo hacerse, por una parte, sobre las evoluciones opuestas de Brasil y Mé-

xico durante la crisis y, por otra, sobre el parentesco entre los antagonismos que caracterizan las modalidades brasileña y mexicana de regulación y de aquellas que separan a Corea del Sur de Taiwán, nos aporta también una enseñanza en el plano teórico. La semejanza entre los regímenes políticos y las mediaciones sociales de Brasil y Corea del Sur, por una parte, y de México y Taiwán, por la otra, muestra en primer lugar que diversas configuraciones sociales pueden sustentar un mismo régimen de acumulación y que, a la inversa, distintos regímenes de acumulación pueden inscribirse en contextos institucionales afines. Lo que, por deducción, permite sostener que un cambio de régimen de acumulación no implica necesariamente un cambio de régimen político, o que un cambio de régimen político puede ir de la mano de la continuidad de un régimen de acumulación.

Por su parte, la divergencia entre las trayectorias económicas de Brasil y México en los años ochenta y noventa muestra que la resistencia de un mismo régimen de acumulación ante la crisis difiere en cada país, dado que las configuraciones institucionales nacionales no presentan los mismos puntos frágiles frente a los cambios en su ambiente externo. Así, parecería que en Brasil el núcleo duro del régimen de acumulación resistiera al cambio en la coyuntura internacional y que la adaptación a dicho cambio radicara esencialmente en las transformaciones institucionales de regulación y la acción de cierta flexibilidad del sistema político, mientras que, a la inversa, en México la resistencia del marco institucional de regulación y del régimen político parece tan fuerte que el impacto externo no puede ya ser absorbido sino por la mutación del régimen de acumulación. Esta diferencia de reacción indica que, desde el punto de vista económico, ciertos regímenes políticos y configuraciones institucionales de un mismo régimen de acumulación son más coherentes y "virtuosos" que otros, en el sentido de que resisten mejor los impactos externos. En otras palabras, cuando se plantea la pre-

gunta sobre la coherencia estructural de los regímenes político y económico de una sociedad, la autonomía respectiva de éstos, que es revelada por la comparación de los PIR latinoamericanos y del oriente asiático, debe ser relativizada con base en lo que enseñan las evoluciones de esos diversos PIR durante la crisis y bajo el efecto de un impacto externo.

Esta serie de observaciones conduce, entonces, a plantear la hipótesis de que, en las sociedades capitalistas dependientes, con sistemas políticos no democráticos, los regímenes políticos que alternan fases de liberación y de militarización son más coherentes con regímenes de acumulación de tipo ISI, mientras que los regímenes con partido único lo son con regímenes económicos de tipo ELG (véase el cuadro siguiente).

Correlaciones del régimen económico y el régimen político en los PIR

		RÉGIMEN POLÍTICO	
		Régimen con alternancia de militarización y liberación	Régimen con partido único de origen revolucionario
RÉGIMEN ECONÓMICO	ISI	Brasil (armónico)	México (no armónico)
	ELG	Corea del Sur (no armónico)	Taiwán (armónico)

En primer lugar, parece que el nacionalismo económico de un régimen político clientelista y con tendencia militarista, basado en políticas monetarias e industriales estructuralistas, es más favorable (y está ligado) al desarrollo del mercado interno y de un capitalismo nacional que el nacionalismo esencialmente político-cultural de un régimen corporativista con partido único, el cual no puede sino temer la autonomización en la sociedad de los actores económicos que podrían fomentar la impugnación política del orden social establecido y que, en consecuencia,

tiende a limitar su intervencionismo económico en búsqueda de la estabilidad y el control burocrático de los procesos mercantiles, por medio de políticas monetarista y reglamentarias.

Asimismo, desde los años setenta se observa cierta convergencia entre los regímenes de acumulación de Corea del Sur y Brasil, por una parte, y de Taiwán y México, por la otra. Después de su *big push*, Corea del Sur se orientó hacia una combinación de ELG actualizada y el retorno a una ISI profundizada en los sectores pesados, con desarrollo de su mercado interno,⁵⁷ mientras que Brasil persistió en su estrategia de sustitución de importaciones, expandiéndola para constituir un sistema productivo integrado capaz de sostener una política de exportaciones que permitiera generar un superávit comercial externo durable. De manera simétrica, en lo que se refiere a Taiwán y a México, se observa que el primero continúa en un sendero “liberal”, profundizando su estrategia de ELG, mientras que México abandona la ISI y reinicia con la modalidad liberal de gestión de su periodo de “desarrollo estabilizador” en el marco de una reorientación de su régimen de acumulación hacia la ELG.

De acuerdo con la hipótesis planteada, Brasil y Taiwán aparecen como dos ejemplos de países que oponen una fuerte resistencia al cambio de su sistema económico, en virtud de la coherencia que existe en ellos entre el modo de reproducción de ese sistema y el régimen político. Por el contrario, México y Corea del Sur son casos de baja resistencia al cambio de su régimen de acumulación, lo cual puede atribuirse a la poca coherencia dinámica de sus arquitecturas institucionales generales. Desde otro ángulo, México y Taiwán tienen en común el haber presentado una mayor resistencia al cambio político que Brasil y Corea del Sur, los cuales comparten cierta flexibilidad en esta materia, tomando en cuenta sus oscilaciones en el largo plazo entre fases civiles y militares de gobierno. La combinación de esos dos ángulos de observación conduce a sostener

⁵⁷ Haggard, *op. cit.*

la idea de que *politics matters* de manera verdaderamente primordial. En efecto, ¿no es acaso la forma del régimen político la que en ese grupo de países aparece como fundamento, por una parte, de trayectorias económicas convergentes pese a sus diferencias históricas, geográficas y sociológicas radicales, y por la otra, de trayectorias divergentes pese a los rasgos históricos, geográficos y sociológicos comunes?⁵⁸

Esta idea de la importancia, incluso la primacía, de la política (y, por tanto, de los sistemas de ideas que la conducen) como factor del cambio no implica, empero, la negación de la influencia de las orientaciones del cambio en la extensa duración de las estructuras, resultado de una acumulación de capas geológicas de instituciones ocultas y retrabajadas en forma permanente por los climas sociales, las intemperies políticas y las catástrofes históricas. De la misma forma en que existe un capital vivo, el trabajo actual, y un capital muerto, el trabajo cristalizado en el sistema de máquinas y los conocimientos profesionales disponibles, existe también una política viva y otra política muerta, cristalizada, objetivada en las instituciones. El curso de la historia presente es el resultado de la combinación de esas dos formas de política: la política viva y las instituciones, en donde los comportamientos, acciones e ideas políticas son, ellos mismos, estructurados por el largo tiempo durante el cual se constituye el imaginario de cada sociedad. Lo que significa que en las evoluciones actuales, de las que aún no podemos saber si se inscribirán verdaderamente en el largo plazo tal cual se presentan hoy, la acción política parece no poder vencer todas las inercias his-

⁵⁸ Existen, en efecto, diferencias geográficas y demográficas considerables entre los dos grupos de países. Brasil y México son países continentales con alrededor de 8.5 y 2 millones de km² de extensión, respectivamente, y cuyas poblaciones pasaron, entre 1960 y 1992, de 72 a 154 millones y de 36 a 85 millones. En contraste, Corea del Sur y Taiwán tienen una superficie cercana a los 100 mil y 36 mil km², respectivamente, y poblaciones que crecieron, en ese mismo periodo, de 25 a 44 millones y de 11 a 21 millones.

tórico-geo-sociológicas en general, sino más bien sería susceptible de favorecer algunas de ellas a expensas de otras y proponer nuevas combinaciones, nuevas ponderaciones. Y ahí radica la coherencia de esas nuevas combinaciones, producto de la dialéctica entre innovación e instituciones, que es en última instancia una condición para su estabilización.

Esto es, en todo caso, lo que revela el análisis en términos de coherencia social de lo político y de lo económico aplicado a los cuatro PIR aquí considerados. Muestra, en efecto, por una parte, que la innovación política tiene más cabida para expresarse en la medida en que la coherencia social de las estructuras es menos segura, como si la política estuviera de alguna manera guiada secretamente por la búsqueda de dicha coherencia, y por la otra, que la innovación ataca primero a los eslabones más frágiles de la configuración general de lo social. Así, Corea del Sur aparece como el país más abierto a las transformaciones sociales (cambio económico en los años setenta y democratización en los ochenta), tanto en razón de la flexibilidad de su sistema político como de la poca coherencia entre su régimen de acumulación y ese sistema político. Taiwán, por el contrario, aparece como el país más conservador de los cuatro (persistencia en el ser económico y político). El caso mexicano ilustra, por su parte, una situación en la que el mantenimiento del régimen político prevaleció sobre el del régimen económico, y las formas de acumulación del capital deben, por tanto, soportar la mayor parte de los impactos externos, y el PRI (partido-Estado), en el poder hasta el 2000, se vio conducido, en el nuevo contexto internacional de los años ochenta, a un giro completo de su estrategia económica, en un sentido más coherente con su sistema político. Brasil, por último, parece más conservador (de sus estructuras largas) que México y Corea del Sur, pues al responder mediante la flexibilidad institucional a las contradicciones económicas de su régimen de acumulación, de manera a inscribirlo en el largo plazo, y respondiendo a los

impactos externos por medio de transformaciones políticas orientadas en el sentido de la democratización, se limita a activar una flexibilidad que caracteriza desde hace tiempo su sistema político. Desde el punto de vista de la persistencia en el ser, es entonces muy semejante a Taiwán.

A partir de estas observaciones sobre los márgenes de acción política frente a las inercias institucionales, puede deducirse también que las posibilidades de éxito de las estrategias de adaptación al nuevo contexto mundial que adoptaron Brasil y México no son idénticas, dado que la magnitud de los riesgos a los que se expone uno y otro no es de la misma escala. Así, la trayectoria mexicana no permite consolidar un crecimiento exportador comparable al de Taiwán, en la medida en que el contexto internacional actual de liberación de los intercambios y de las finanzas es muy diferente a aquel sobre el que se construyó el éxito económico de Taiwán. Es, por tanto, normal que México no haya mostrado en los últimos veinte años un mejor desempeño siguiendo la vía del desarrollo basado en el ELG, que el que tuvo en los años setenta, en el marco de la ISI. A esas observaciones hay que añadir que el contexto interno mexicano en materia de desigualdades sociales es del todo diferente a la situación taiwanesa, aunque cabe pensar que la nueva estrategia liberal adoptada sea viable en el régimen político incambiado y/o sin un apoyo firme del Estado estadounidense, el cual, por otra parte, diferencia aún más a México de Taiwán, dado que este último construyó su régimen de ELG en un contexto de ruptura de sus relaciones con los Estados Unidos. La acumulación del capital en México se orienta menos en los hechos hacia un régimen de ELG capaz de fortalecer el nacionalismo político del país, que hacia un régimen de subcontratación integrada (RSI) al espacio económico estadounidense, lo que implica una dependencia estrecha frente a ese poderoso vecino.⁵⁹

⁵⁹ Ferreira Jr., *op. cit.*

La trayectoria de Brasil muestra, por el contrario, que su potencial de crecimiento sigue estando en la prolongación de la ISI. Los márgenes de maniobra gubernamental son más grandes, aunque por ese hecho —e independientemente del futuro que pueda tener el Mercosur— las élites dirigentes se hallan confrontadas al lacerante problema de los obstáculos a la expansión del mercado interno. De esta forma, no puede excluirse la posibilidad de que las élites brasileñas vayan a alinearse bajo el estandarte del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas), que actualmente se negocia, haciendo suyo el sueño de una integración internacional a la mexicana. La incertidumbre respecto a la trayectoria de Brasil es alimentada por la falta de consenso en el seno del gobierno sobre la forma de desanudar el vínculo entre estabilidad monetaria interna y financiamiento externo, y por el hecho de que el actual retorno de la confianza financiera no es en absoluto una prueba de viabilidad —económica y política— de la recomposición productiva y patrimonial realizada por el gobierno de Cardoso.

El pragmatismo tradicional de la acción gubernamental en Brasil puede muy bien constituir la salida al conflicto entre las concepciones desarrollista y liberal del mismo modo que en las frustradas tentativas “monetaristas” del pasado. En los años 1964-1967, después que los militares tomaron esa opción, que se tradujo básicamente en la creación del Bacen, pronto regresaron a un estructuralismo acusado.⁶⁰ La búsqueda del control centralizado de la moneda por parte del Estado federal, que hoy ocupa el foco de la agenda gubernamental, no debe interpretarse necesariamente como la expresión de la voluntad de aplicar una política monetaria puramente restrictiva, sino que también puede verse como la condición necesaria de una relativa estabilidad monetaria.⁶¹

⁶⁰ Véase la nota 17.

⁶¹ Sola y Kugelmas, *op. cit.*

En efecto, la estabilización monetaria en Brasil lleva la marca de un keynesianismo estructural que va aparejado a una exigencia de modernización del Estado y de la renovación del pacto federal. El paso del clientelismo puro al pluralismo político (una mejoría del sistema de partidos) debería resultar decisivo en ese plano.

Aunque el presidente Cardoso utilizó la concepción fundamentalista del liberalismo como un recurso político necesario para imponer su voluntad de terminar con la era Vargas, parecería que, desde finales de 1996, ya nadie cree realmente en las virtudes de la política monetaria como medio para conseguir el equilibrio de las finanzas públicas.⁶² Solo los grandes operadores del mercado fingen creer en ellas con el fin de promover la venta en las licitaciones internacionales de los florones privados y públicos del sistema productivo brasileño. La crisis financiera de 1998-1999 y la devaluación subsiguiente del real, sin reactivación de la inflación, aparece desde ese punto de vista como un incidente saludable, que corrigió los desvíos monetaristas del periodo precedente del gobierno de Cardoso. Sin embargo, la nueva modalidad de regulación no habría de estabilizarse hasta que las tasas de interés regresaran a un nivel razonable y se consiguiera una repartición de los ingresos más favorable para el desarrollo del mercado interno.

Dado que un enfoque institucionalista en términos de dependencia de sendero no podría ser reducido a un determinismo histórico, sería imposible dar una respuesta definitiva a la pregunta sobre el grado de irreversibilidad de la divergencia entre las trayectorias de desarrollo a partir de regímenes económicos en un principio semejantes. La representación ortonormada de la interacción entre las variedades de las dinámicas monetarias, las recomposiciones del

⁶² B. Sallum, "O Brasil sob Cardoso: Neoliberalismo e Desenvolvimento", *Tempo Social*, Universidad de São Paulo (en prensa).

arreglo de los intereses económicos y las redefiniciones del ejercicio de la soberanía, permite, sin embargo, identificar los riesgos específicos que corre cada una de esas trayectorias. Al riesgo de paralización de la regulación política en México, por la degeneración mafiosa y la insurrección armada en los territorios "no competitivos" y de los que no se ha hecho cargo el neocorporativismo (el México comercialmente inútil), se opone el riesgo económico de Brasil inherente a su vulnerabilidad financiera, la cual se expresa en un desequilibrio externo y un endeudamiento público muy elevados. De esta forma, las autoridades monetarias brasileñas se hallan en una situación en la que no pueden garantizar una cierta estabilidad monetaria y responder, a la vez, al riesgo financiero de sistema (asegurando su función de prestamista de último recurso) si no es con la colaboración de las instituciones financieras internacionales. Ahora bien, dicho apoyo no está garantizado en virtud de que Brasil sigue *de facto* en una trayectoria autónoma de desarrollo; no tiene siquiera la evidencia de la garantía que México ofrece por sus vínculos privilegiados con la primera potencia financiera del mundo. Por ello, el riesgo de Brasil aparece muy alto a los ojos de los operadores del mercado, de lo que resultan las tasas de interés que se mantienen en niveles elevados y que dificultan la posibilidad de obtener las ganancias de competitividad necesarias para hacer ceder la presión macrofinanciera, que permite el incremento en el régimen de la acumulación productiva.

CONCLUSIÓN

De lo anterior se desprende que la antigua oposición entre modelos de desarrollo de tipo ISI o ELG del que partimos, se plantea nuevamente por la afirmación de nuevas modalidades alternativas de inserción internacional, las cuales descansan, la

una, en la reactivación de la dinámica del mercado interno y, la otra, en la integración a cadenas de producción globalizadas en la que la subcontratación internacional, de tipo maquila, no es sino una opción entre otras.⁶³ Brasil y México, que además son, en América Latina, los principales polos de las formas de organización supranacional que corresponden a esos dos nuevos modelos, el Mercosur y el TLCAN, se orientan, respectivamente, hacia regímenes económicos que no retoman exactamente la antigua divergencia ISI/ELG.

En efecto, si por una parte el ELG mexicano es más bien, dicho con propiedad, un régimen de subcontratación internacional, por la otra, la ISI brasileña, considerada en su configuración institucional general, también llegó manifiestamente a su límite, de lo cual es prueba la pérdida de autonomía del país en el plano monetario. Si bien sigue dependiendo del potencial de expansión de su mercado interno, así sea tan solo para mantener dentro de límites aceptables, a los ojos de los operadores financieros, el ciclo de la actividad y, por tanto, los fundamentales, ahora también Brasil debe institucionalizar nuevos compromisos financieros que puedan garantizar cierta estabilidad monetaria. Mantener esa estabilidad, sin perder un grado considerable de independencia frente a los organismos monetarios internacionales, requiere sobre todo de la creación de instituciones públicas y privadas que sean capaces, por lo menos, de garantizar de manera endógena la intermediación financiera del potencial de ahorro que genera la actividad.⁶⁴ Podría, además, suponerse que el capital financiero brasileño tiene hoy socios extranjeros ca-

⁶³ J. Marques-Pereira, "Competitividad del subdesarrollo y flexibilidad del trabajo: el caso del norte de México", en Alba, Bizberg y Rivière d'Arc *op. cit.*

⁶⁴ A menos que se suponga que las ganancias financieras de la clase media brasileña sean la fuente de una demanda efectiva, a la americana, lo cual es difícilmente concebible, considerando las elevadas tasas de interés que limitan el crédito al consumo.

paces de ser “convencidos” por el Estado de que se adhieran a un nuevo proyecto de industrialización.⁶⁵ En ese caso veríamos que se confirma la hipótesis de que la reconstrucción del Estado y de su capacidad de regulación en el nivel federal sí han avanzado bajo el gobierno de Cardoso,⁶⁶ no tanto por el hecho de que las reformas estructurales de obediencia neoliberal sean capaces de poner fin a la herencia clientelista y corporativista, sino por una especie de efecto de enganche de los gastos sociales de dichas políticas, que han terminado por malgastar el apoyo del que gozaban en un principio, cuando estaban asociadas a una estabilización monetaria generadora de efectos de riqueza ampliamente redistribuidos.

Sin embargo, queda por ver si podrá imponerse la visión alternativa de las élites gobernantes, que Brasílio Sallum llama “liberal-desarrollistas”.⁶⁷ Sus representantes en el gobierno, apoyados por algunos economistas en boga, artífices del crecimiento brasileño del pasado, ciertamente lograron que se aprobara una administración más pragmática del régimen aduanal y que se oficializara, además, la idea de una política de cadenas productivas. Pero, ¿serán capaces de encontrar una salida al dilema que plantea la apertura internacional entre preservación del nacionalismo económico y pérdida de autonomía en la política monetaria, dilema que implica

⁶⁵ Maria da Conceição Tavares nos recuerda que “las finanzas rentistas y la especulación siempre han presidido, de manera caótica e inorgánica, a la acumulación del capital en ese país [...] rasgo estructural del carácter ‘asociado’ de nuestra burguesía nacional, siempre dependiente de las finanzas públicas y de favores del Estado, y que utiliza como mejor le parece, a través de ‘nuestras’ autoridades monetarias, la inconvertibilidad *de facto* de la moneda brasileña.” Véase M. Tavares, “Império, Território e Dinheiro”, en J. L. Fiori (comp.), *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Petrópolis, Vozes, 1999, p. 476.

⁶⁶ Sola y Kugelmas, *op. cit.*

⁶⁷ Sallum, *op. cit.*

una confrontación de intereses que la acción gubernamental debe “resolver” para legitimarse en una sociedad en la que el Estado no dispone de recursos de organización corporativista, como ocurrió en México? Pues, lo que la corriente estructuralista calificaba, desde principios de los años noventa, como un *equilibrio macroeconómico del fondo del pozo*,⁶⁸ —la necesidad de frenar el potencial de crecimiento en virtud de la total libertad otorgada a los mercados para fijar las tasas de pago de la deuda—, sigue teniendo más actualidad que nunca en Brasil, aún cuando las previsiones financieras permitan, por ahora, un relajamiento —muy relativo— de las tasas de interés. Salir de un “equilibrio” semejante implica decisiones políticas que remiten a un “keynesianismo estructural” y de las que no puede excluirse que se tomen,⁶⁹ así sea tan solo para preservar una legitimidad nuevamente menoscabada por la necesidad de redefinir el pacto federal y la desaparición del efecto de riqueza de la estabilización monetaria.⁷⁰

⁶⁸ J. Fanelli, R. Frenkel y G. Rozenwurcel, “Crecimiento y reforma estructural en América Latina”, en J. Ros (comp.), *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993 (Lecturas núm. 77, El Trimestre Económico).

⁶⁹ En fecha reciente, Maria da Conceição Tavares (*op. cit.*) recordó, con mucho acierto, que *Wall Street* no tiene la capacidad de coordinación de los acreedores que tenía la *City* bajo el régimen del patrón oro, y que fue en el momento de su derrumbe cuando Vargas consiguió imponer el financiamiento de la industrialización brasileña. Cualquiera que sea la coyuntura internacional, la renegociación de la deuda que muy posiblemente habrá de ocurrir tarde o temprano, en caso de una nueva crisis financiera, habrá de politizar el debate sobre una moratoria. El control monetario por parte del poder federal ha obligado a los gobernantes de los estados a aceptar sin chistar la disminución de las utilidades que distribuían a sus clientelas a la hora en que los efectos legitimantes de la política económica simplemente se esfumaron. Esta cuestión del federalismo presupuestal está en el núcleo del funcionamiento del sistema de salud y de los regímenes de pensiones, por lo que constituye un tema electoral crucial.

⁷⁰ La relación estrecha entre el estado de las creencias financieras y la legitimidad política, que se basa en las representaciones predominantes

A decir verdad, como ya lo sugerimos, un giro político semejante no tendría nada de nuevo en la historia brasileña. Sin embargo, la historia nunca se repite exactamente igual y, en el contexto internacional actual, la verdadera solución del dilema brasileño se encuentra en la integración monetaria del Mercosur. Lo mismo que para el caso de Europa, una moneda única parece en efecto indispensable para restaurar la posibilidad de que las finanzas públicas sean capaces de sustentar políticas industriales y políticas de ingresos. Esta perspectiva supone, es cierto, una evolución del debate político que ponga a la luz la relación entre las cuestiones sociales y la soberanía monetaria de los Estados, haciendo entender a la opinión pública que la autonomía de la política monetaria es condición para la existencia de un círculo virtuoso entre una repartición más equitativa de la riqueza y un crecimiento económico durable. Aclarar la interacción entre la repartición y la inserción internacional representa el reto político por excelencia de la discusión sobre la soberanía monetaria.⁷¹

La magnitud del riesgo propiamente financiero que implica, en el caso de Brasil, la reducción de un potencial de

en materia de política económica, explica el incremento geométrico de la inflación durante tres decenios, hasta la desinflación de los últimos cinco años. (Véase J. Marques-Pereira, "Crises financières et régulation politique en Amérique latine", en G. Couffignal, comp., *L'état de l'Amérique latine*, París, IHEAL/La documentation française, 2000). También nos lleva a plantear la hipótesis de que la legitimidad gubernamental ya no es actualmente en Brasil sino una legitimidad hasta cierto punto "por omisión", que descansa, por una parte, en la descomposición de los colectivos de trabajo en la reestructuración productiva generada por el Plan Real y, por la otra, en la falta de una tematización política, por parte de los economistas, de los aspectos sociales de la soberanía monetaria.

⁷¹ Un desarrollo más amplio de este tema se encuentra en J. Marques-Pereira, "Soberanía monetaria, legitimidad política y sociedad salarial: lo que está en juego en el Mercosur a la luz de la construcción europea", *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, n° 121, abril-junio 2000, vol. 31, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México.

crecimiento que sigue basándose en la expansión del mercado interno, aún ampliado a la escala del Mercosur, depende, entonces, del escenario político. En lo que se refiere al largo plazo, en el esquema analítico que aquí hemos propuesto, nos inclinamos a considerar que, en Brasil, el sistema político habría de ofrecer menos resistencia a la reorganización de la configuración institucional general, que en el caso de México. Para este último se plantea, en efecto, la cuestión de saber si la reorientación del régimen de acumulación es o no irreversible. Si, por una parte, la integración del sistema productivo al gran mercado norteamericano se explica por la resistencia que hubo al cambio de su sistema político, por la otra, la irrupción de la violencia conforma asimismo un riesgo de desplome del país. Las dificultades que a la fecha encuentra el neocorporativismo para garantizar un mínimo de cohesión social ya dan muestra de la realidad de tal posibilidad, no sólo en partes del territorio nacional que no sacan provecho del modelo exportador, sino también en el norte del país, en donde éste se concentra pero en donde prosperan por otra parte las mafias del narcotráfico que hallan, con la concentración de la riqueza acentuada por el nuevo régimen económico, un terreno fértil para florecer.

En este sentido, la conclusión que se impone en el plano normativo de este análisis comparativo de la acción, en el largo plazo, de las mediaciones institucionales de la regulación, es que la reducción de las desigualdades sociales constituye, tanto en un caso como en el otro, una condición fundamental de desarrollo.

[Traducción de Lorena Murillo S.]

2.
CRISIS ECONÓMICA Y CAMBIO POLÍTICO
EN BRASIL Y MÉXICO:
CRÍTICA DE ALGUNOS INTENTOS
DE ANÁLISIS COMPARATIVO*

*Brasílio Sallum Jr.***

Las relaciones entre el cambio político y el económico son enigmas aún no solucionados por las ciencias sociales. Me propongo discutir aquí algunos aspectos de esas cuestiones, examinando, en términos comparativos, algunas de las transformaciones ocurridas en México y en Brasil en las últimas décadas.

La elección se explica por haber experimentado ambos países procesos de cambio particularmente interesantes desde la perspectiva del tema en pauta. Después de décadas de control de los dos países por parte de Estados autoritarios, intervencionistas y proteccionistas, cada uno de ellos experimentó transformaciones políticas profundas, aunque con ritmos y secuencias muy diversas. Durante la década de 1980, México co-

* Este artículo no hubiera sido escrito sin la ayuda de más de una decena de científicos sociales mexicanos que entrevisté en enero y febrero de 1999, cuando fui investigador visitante del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Agradezco a los colegas mexicanos la excelente acogida del IIS-UNAM y al Capes-MEC que financiaron mi estadía en México. Agradezco de manera especial a Carlos Alba, Ilán Bizberg y Adrián Gurza por sus muy valiosas observaciones a la primera versión de este texto. No obstante, la responsabilidad de él es totalmente mía.

** Brasílio Sallum Jr. (brasallu@usp.br). Departamento de Sociología de la Universidad de São Paulo, Brasil.

menzó a liberar su economía y a abrirla al exterior, mientras que Brasil mantuvo un padrón de relaciones Estado-mercado muy similar al que había venido observando. Por otro lado, la democratización política avanzó bastante en Brasil, al tiempo que en México los cambios en esa área fueron relativamente pequeños. De hecho, el régimen militar brasileño, surgido del golpe militar de 1964, inició en 1974 un proceso bastante intenso de liberalización política que culminó con la elección directa de varios gobernadores de la oposición en 1982. Menos de tres años después, al inicio de 1985, la oposición política, en alianza con una fracción de la base parlamentaria del régimen militar, venció en las elecciones presidenciales realizadas según las normas electorales del propio régimen. El gobierno civil tomó posesión ese mismo año y convocó a un Congreso Constituyente que elaboró y aprobó en 1988 una nueva Constitución democrática, bajo cuyas reglas fue electo en elecciones presidenciales directas un presidente civil, Fernando Collor de Melo. En México, por el contrario, a pesar del avance que significó la liberalización política iniciada con la reforma electoral de 1977, el PRI continuó controlando las redes del poder. Llegada la década de 1990, Brasil inició y profundizó su proceso de liberación económica, mientras que México se democratizaba políticamente al grado de presenciar, a fines de la década, la primera alternancia de partido en el poder en setenta años, con la elección de Vicente Fox a la presidencia de la República.

La explicación de las causas de esos cambios y de las diferencias en ritmos y secuencias que presentan es una tarea en extremo compleja, y que seguramente extrapolaría los límites de un artículo, no obstante haya habido ya iniciativas para lograr la solución del rompecabezas. Lo que me propongo aquí es dar continuidad al trabajo iniciado por otros investigadores, reconstituyendo críticamente la trayectoria que siguieron y sugiriendo algunas hipótesis alternativas para explicar los fenómenos investigados. Para eso, analizo dos trabajos recientes que trataron de enfrentar el problema de

las conexiones entre cambio económico y cambio político tomando Brasil y México como puntos de referencia¹.

Además de formular hipótesis estimulantes para solucionar por lo menos parte del rompecabezas aquí enunciado, los dos trabajos lo hacen obedeciendo a orientaciones metodológicas diversas, aunque se relacionen en forma amplia a lo que se ha venido llamando en las ciencias sociales de institucionalismo. Eso permitirá discutir no sólo las explicaciones que emergen a la luz de los procesos de cambio social ocurridos en los dos países, sino también ciertas limitaciones de los institucionalismos que practican en el análisis de los procesos de crisis y cambio.

Este artículo consta de tres partes. Las dos primeras las desarrollo en diálogo con los trabajos mencionados, estableciendo las bases que me permitan esbozar en la última, de manera más sistemática, algunas hipótesis alternativas para el rompecabezas antes formulado.

I

El estudio de Haggard y Kaufman examina diversas cuestiones y abarca 12 países de "ingreso medio". Aquí sólo consideraremos el análisis de los problemas que involucran directamente la comparación entre Brasil y México. El primer problema se refiere a los efectos de la crisis económica de los años ochenta, y de los esfuerzos para enfrentarla, en un contexto de continuidad o no de los regímenes políticos autoritarios. En otras

¹ Me refiero al libro de Stephen Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1995, y al artículo de Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret, "Régimes Politiques, Médiations Sociales et Trajectoires Économiques – A propos de la bifurcation des économies brésilienne et mexicaine depuis les années 1970", en R. Boyer, L. Miotti y C. Quenan, *Trajectoires nationales et régulation en Amérique Latine*, Paris, Editions de l'EHSS, 1998.

palabras, los autores se interesan en descubrir la razón por la cual la llamada crisis de la deuda externa habría provocado alteraciones políticas tan distintas en diferentes regímenes autoritarios, llevando unos a transformarse más —y otros menos— en democracias. El segundo problema trata del modo en que las instituciones políticas democráticas o en proceso de democratización (particularmente los sistemas de partido) afectan las posibilidades de realización de reformas económicas orientadas al mercado. Después examinaré en detalle el modo en que esas dos cuestiones son analizadas.

Para Haggard y Kaufman, la crisis económica *puede* provocar cambios en los regímenes autoritarios e impulsarlos hacia la democracia. La crisis, afirman, produce cambios en la adjudicación habitual de recursos económicos para los grupos de apoyo y de oposición a los regímenes autoritarios, y tiende a provocar cambios en su conducta política: los grupos empresariales privados optan por retirar su apoyo al régimen y los sectores populares y de clase media deciden intensificar sus actividades de protesta. Con eso, aseguran los autores, las divisiones internas existentes en las élites políticas y militares tienden a acentuarse.

Sin embargo, de acuerdo con Haggard y Kaufman, estos cambios no son suficientes para alejar los gobiernos autoritarios o para transformar sus regímenes en democracias. Que eso suceda o no —de acuerdo con su hipótesis— dependerá fundamentalmente de las características institucionales de los regímenes autoritarios de cada país.

Los autores distinguen tres categorías de casos, diferenciadas por patrones institucionales distintos y que, en función de eso, presentan formas diversas de cambio político cuando sufren el impacto de crisis económicas. Una de esas categorías agrupa a los países sometidos a regímenes autoritarios dominados por militares *cuyas instituciones no favorecen la cohesión de las élites dirigentes*. Se incluyen en esta clase Argentina, Bolivia, Brasil, Perú, etc. En esos casos, las divisiones intra-élite aumen-

tan los costos de la represión respecto a los que disienten, el gobierno no consigue controlar las deserciones de los grupos económicos de apoyo ni las protestas de las masas. Por ese camino, el régimen no logra ajustarse a la crisis y entra en colapso. Los gobernantes abandonan el poder sin poder influir en la construcción del nuevo régimen democrático.

Otra categoría engloba a los países sometidos a regímenes autoritarios dominados por militares *cuyas instituciones favorecen la cohesión de las élites dirigentes y reducen su faccionalismo*. Los autores incluyen en esa categoría a Chile y a Corea de inicio de los años 80. En casos como ese, el gobierno se ajusta a la crisis económica, reafirma la autoridad interna, reprime a la oposición y recupera la lealtad del empresariado. El régimen consigue sobrevivir a la crisis y ejercer control sobre los términos de la transición a la democracia.

En un tercer grupo, Haggard y Kaufman incluyen a los países sometidos a regímenes autoritarios con partido dominante, regímenes *cuyas instituciones proporcionan una altísima cohesión de las élites dirigentes y, además, ofrecen buenos mecanismos de control sobre la sociedad*. México se encuentra en ese grupo. En este caso, el gobierno ajusta el país a la crisis y ejerce un fuerte control sobre los términos de la liberalización política. Aquí la transición a la democracia sería ambigua, es decir, no presentaría resultados ni perspectivas claras.

Es necesario enfatizar ciertas características del esquema analítico empleado por Haggard y Kaufman. Ellos no desconocen que ciertos factores históricos particulares pueden haber contribuido para que la crisis económica produjera, en cada país, resultados políticos diferentes. En la reconstrucción de los episodios críticos experimentados en cada uno de esos países, ellos destacan algunos de esos factores particulares. En Chile, por ejemplo, la memoria de la extrema polarización política entre izquierda y derecha previa al golpe militar que derrumbó a Salvador Allende en 1973 podría haber contribuido, según ellos, para mantener la cohesión de

las élites gobernantes durante la crisis económica de principio de los años 80. Se trataría, sin embargo, de un factor adicional, de un refuerzo. La preocupación central de los autores, tanto en el examen del caso chileno como en el análisis de los demás países, es identificar los mecanismos institucionales, especialmente los relativos a la *organización del poder autoritario*, que puedan explicar la mayor o menor cohesión interna de las élites gobernantes, cohesión que —en su entender— redundaría de manera concomitante en una mayor capacidad para controlar las presiones en pro del cambio, ya sea del régimen o de sus políticas. Para los autores, cuanto mayor sea la unidad interna de la élite gobernante y mayor capacidad tenga para captar apoyos en la sociedad, más condiciones tendrá un gobierno autoritario para superar la crisis económica y mantener el proceso de cambio político bajo control. Como lo inverso también es verdadero, se comprendería por qué México se encuentra en uno de los polos de la variación concomitante mientras que en el otro se encuentran Brasil y varios países de organización política semejante.

El segundo problema enfrentado por Haggard y Kaufman se refiere al éxito con que fueron adoptadas las reformas económicas orientadas al mercado en los países recientemente democratizados o en proceso de democratización. Ellos admiten que la eficacia de las políticas adoptadas dependió también de la gravedad de los desequilibrios enfrentados por los gobiernos. Sin embargo, al aislar este factor, encuentran la explicación para el mayor o menor éxito en el manejo macroeconómico de la crisis y para la adopción de reformas económicas liberalizantes en las diferencias existentes entre las formas de organización política. Adviértase que encuentran la explicación en la misma dimensión de la vida social que les había permitido explicar los diferentes impactos de la crisis económica sobre los regímenes autoritarios. Por otro lado, los autores consideran que en los países

recién llegados a la democracia o en proceso de democratización, el elemento clave de la organización política es el *sistema partidario*. De manera que mientras más permite el sistema de partidos disciplinar las fuerzas políticas en una dirección determinada, más rápidas y más profundas tienden a ser las reformas liberalizantes. Lo contrario también sería verdadero. Para Haggard y Kaufman, las variables clave para explicar estos resultados serían *la mayor o menor fragmentación partidista combinada con una polarización más o menos intensa del sistema*. Son múltiples las combinaciones posibles entre las variables, pero el caso peor sería el de Brasil (junto con Bolivia y Perú), donde un sistema partidista fragmentado habría impedido la estabilización y las reformas liberales en el primer gobierno democrático posterior al régimen autoritario. En Brasil, la fragmentación constante y la polarización habrían llevado a la elección de un *outsider* en 1989 para la presidencia de la República (Fernando Collor) sin el adecuado soporte parlamentario. Aunque Collor haya iniciado un programa de reformas, la inestabilidad macroeconómica se mantuvo y el presidente fue derribado por causa de su implicación en un escándalo de corrupción.

En contraposición al caso brasileño, México, con su régimen de partido dominante, es señalado como el ejemplo en términos de estabilización económica y reformas liberales. Según Haggard y Kaufman, "si sistemas partidistas fragmentados y polarizados producen incentivos que minan la posibilidad de políticas estables, el proceso de decisión política en los regímenes de partido dominante puede ser más coherente. Un partido dominante centralizado proporciona a las élites políticas la independencia necesaria para promulgar medidas antipopulares, pero también les otorga los medios organizativos para construir las bases de apoyo político organizado que son cruciales para mantener las reformas a lo largo del tiempo" (p. 268). De esa manera, fue un régimen de partido dominante, en el que el Partido Revolucionario Institu-

cional (PRI) ocupaba la posición clave, lo que le habría permitido a México enfrentar adecuadamente la crisis con un programa de estabilización sostenida y de reformas económicas radicales.

La dimensión organizativa es tan relevante para Haggard y Kaufman que también buscan allí la razón por la cual los regímenes autoritarios no aprovechan su amplia capacidad de ejercer la autoridad para convertirse en predadores de las sociedades, en vez de hacerse reformistas o bien aislarse de ellas y fosilizarse. Aunque reconocen que no existe una respuesta teórica para el problema, los autores identifican diversas características de la organización política que afectarían la capacidad de los gobiernos para actuar positivamente en busca de la solución de las crisis y de la construcción de estrategias económicas coherentes. Esas características incluirían el hecho de que los regímenes de partido dominante tendrían una ventaja, sobre los regímenes militares, consistente en su arsenal de medios organizativos para movilizar y cooptar apoyo social. Además de eso, para poder explotar esa ventaja los regímenes de partido dominante dispondrían de una autoridad ejecutiva concentrada y algunos controles sobre ella, tales como la delegación de la gestión económica a equipos de tecnócratas y la existencia de un sector privado independiente.

Tomadas en conjunto, las explicaciones para el *timing* y la profundidad de los cambios políticos ocurridos en Brasil y México a partir de la crisis económica de inicio de los años 80 pueden ser resumidas de la siguiente manera: en Brasil, la democratización política avanzó mucho más rápido que en México porque su régimen disponía de una organización política que producía una cohesión entre las élites dirigentes mucho menor que la producida por el régimen político mexicano, y que era por eso más susceptible a las presiones derivadas de la crisis económica; al contrario, después de la crisis y gracias precisamente a la existencia de un sistema parti-

disto menos fragmentado y polarizado que el de Brasil, México pudo implementar con mayor rapidez programas económicos consistentes y sostenidos de estabilización y de reforma liberal.

El cotejo entre las explicaciones dadas y los cambios políticos de México y Brasil permite adelantar las siguientes observaciones críticas:

1) A primera vista, el análisis de los efectos de la crisis económica sobre los regímenes autoritarios parece adecuado. Partiendo de la ruptura de las bases socioeconómicas de apoyo del régimen autoritario, es razonable suponer que éste sea tanto más resistente al cambio cuanto mayor sea la cohesión interna producida por su organización política y cuanto mayor sea su control sobre la sociedad.

De hecho, el régimen autoritario mexicano parecía más cohesionado que el brasileño pues durante el momento más agudo de la crisis de la deuda externa la política mexicana se encontraba dominada casi completamente por el PRI que además de que unificaba buena parte de la elite política mexicana tenía un gran control sobre las masas populares, principalmente a través de mecanismos corporativos. En contraste, en Brasil el partido oficial del régimen militar-autoritario (Partido Democrático Social, PDS), en noviembre de 1982 ya había perdido las elecciones de gobernadores y de congresistas federales y con ello el control sobre los principales estados de la Federación y enfrentaba una oposición moderada pero numerosa y aguerrida en el Congreso Nacional.

Sin embargo, para explicar la mayor resistencia del régimen mexicano en relación con el brasileño habría que agregar otros factores además de las instituciones que promueven la unificación de la elite y el control de la sociedad por el partido dominante. Es preciso considerar también las diferencias de legitimidad de los regímenes (lo que se abordará más adelante) y las distintas oportunidades institucionales que se ofrecían pa-

ra manifestar la oposición política y para la movilización opositora de las masas populares.² El calendario político y electoral constituye uno de esos mecanismos institucionales que, si bien de manera limitada, abren periódicamente oportunidades para la manifestación legal de la insatisfacción política.

En el caso en consideración, las fechas centrales a ser consideradas son las de la sucesión presidencial. Mientras que en México la moratoria de la deuda externa se dio en agosto de 1982 —último año del sexenio del presidente López Portillo y ya con Miguel de la Madrid como presidente electo—, en Brasil fue declarada en diciembre de 1982, en la mitad del mandato del general-presidente João Figueiredo y a poco más de dos años de la elección de su sucesor. Además de eso, en septiembre de 1982, antes por tanto de la toma de posesión de De la Madrid, López Portillo decretó la expropiación de la banca para intentar frenar la fuga de capitales, lo que provocó una gran conmoción en los medios empresariales, al afectar a la fracción hegemónica de los empresarios, la financiera. Eso quiere decir que en México, la crisis económica podía ser atribuida en su totalidad al presidente que terminaba su mandato. Por su parte, Miguel de la Madrid aparecía como el depositario de las esperanzas de superación del problema, y sufriría tan sólo el desgaste político resultante de las medidas de combate a la crisis que adoptó durante su propio mandato. En México, además de que la oposición era demasiado débil para convertir la insatisfacción popular en un desafío inmediato al régimen autoritario, el calendario político daba a Miguel de la Madrid seis años para superar la crisis antes de que una nueva elección presidencial permitiese la manifestación política del conjunto de la población. En pocas palabras, una regla institucional no re-

² De acuerdo con Sidney Tarrow, *Power in Movement – Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1994, capítulos 4 y 5.

lacionada a la cohesión de los regímenes sino a la relación entre éstos y el conjunto de los ciudadanos —el calendario político— parece haber contribuido para que el régimen de partido dominante mexicano resistiera mejor el impacto inmediato de la crisis económica que el régimen militar brasileño.

En Brasil, por el contrario, el gobierno de Figueiredo y el régimen militar acabaron sufriendo un doble impacto, primero por haber conducido el país a la crisis económica, y después por tener que adoptar las medidas recesivas e inflacionarias que creyeron necesarias para combatirla. Además, en contraste con México, la oposición política brasileña era ya suficientemente fuerte para capitalizar en su propio beneficio el impacto de las políticas de combate a la crisis tomadas por el gobierno. De hecho, aparte de los partidos políticos que ofrecían una considerable resistencia a las iniciativas económicas del gobierno en el Congreso nacional, los gobernadores vinculados a la oposición promovieron decenas de manifestaciones políticas, realizadas entre enero y marzo de 1984, movilizand o a cerca de 5 millones de personas para exigir elecciones directas para Presidente de la República. A pesar de que estas manifestaciones —la “Campana de la Directas”— no tuvieron la fuerza para provocar el cambio de la forma de la elección presidencial establecida por la Constitución autoritaria de 1967, sí contribuyeron a dividir la base parlamentaria del régimen, permitiendo con ello que la oposición lograra llegar a la victoria con la elección de Tancredo Neves en el Colegio Electoral, en enero de 1985.

Los eventos ligados a la elección presidencial mexicana de 1988 permiten reforzar el argumento anterior. Aunque no quepa aquí una historia detallada del periodo presidencial de Miguel de la Madrid, no hay duda que durante su gestión el Partido Acción Nacional (PAN) creció notablemente a pesar de los intentos por frenar su avance. Además, la gestión económica y tecnocrática de su gobierno llevó a la ruptura al interior del PRI, en la formación de la Corriente Democrática

primero y luego en la del Partido de la Revolución Democrática (PRD). El PAN captó parte del apoyo empresarial y de clase media, lo que le permitió mejorar su desempeño electoral, en especial en el norte del país y en las zonas urbanas. La expropiación de los bancos implementada en 1982 y la devaluación tuvieron un papel muy importante pues produjeron oleadas de malestar, desconfianza y hasta oposición en sectores importantes del empresariado.³ El PRD surgió de la alianza entre una disidencia de izquierda del PRI, formalizada en 1987,⁴ y algunos partidos de izquierda. Esta alianza captó el voto de sectores populares que antes respaldaban al PRI pero que se apartaron de éste tanto por causa de pérdidas en salarios y en subsidios ocasionadas por la política económica de Miguel de la Madrid, como por la reducción de los recursos político-económicos que recibían a cambio de su vinculación al partido oficial.⁵ Ese vaciamiento del PRI, tanto en favor de la derecha como de la izquierda, provocó la “casi derrota” electoral en las elecciones presidenciales de 1988.⁶ La derro-

³ Francisco Valdés Ugalde, “De la nacionalización de la banca a la reforma del Estado: los empresarios y el nuevo orden mexicano”, en María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996. Una visión de conjunto de la acción colectiva de los empresarios en México se encuentra en Ricardo Tirado, “Mexico: From the Political Call for Collective Action to a Proposal for Free Market Economic Reform”, en Francisco Durand y Eduardo Silva (ed.), *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*, Coral Gables, Fla., North-South Center Press, 1998.

⁴ Luis Javier Garrido, *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993.

⁵ Sobre la votación de los trabajadores de los sindicatos tradicionalmente ligados al PRI consultar Ilán Bizberg, “La crisis del corporativismo mexicano”, *Foro Internacional*, abril-junio de 1990, publicación de El Colegio de México.

⁶ De acuerdo con Denisse Dresser, “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México”, en Cook, Middlebrook y Molinar Horcasitas (eds.), *op. cit.*

ta, dígase de paso, fue evitada —según gran parte de los observadores políticos— por medio de procedimientos fraudulentos, hechos posibles por la inexistencia de un sistema independiente de control tanto de la votación como del escrutinio de los votos.⁷ La conservación del PRI en el poder se debió, pues, al hecho de que el gobierno tenía el control del proceso electoral más que a las instituciones político-partidarias que favorecían la cohesión de las élites dirigentes.

De esa manera, la famosa cohesión del régimen de partido dominante mexicano no fue suficiente para evitar —después de seis años de gestión recesiva de la crisis combinada con un giro liberal en la economía— que sus bases políticas de sustentación se erosionaran al punto de obligar al gobierno a emplear mecanismos fraudulentos contra los adversarios en el afán de preservarlo.

El caso mexicano indica —y eso supone una restricción adicional a las hipótesis de Haggard y Kaufman— que en un régimen autoritario o en proceso de democratización ni siquiera un alto grado de fraccionamiento de las élites políticas puede ser suficiente para producir un cambio político, inclusive después de una crisis tan violenta como la de 1982, en la medida en que el gobierno puede mantenerse, al menos durante un tiempo, por medio de la fuerza y/o del fraude.

2) El análisis de Haggard y Kaufman sobre las causas de la rápida liberalización económica mexicana, en contraste con la resistencia brasileña por adoptar reformas similares, muestra todavía más fragilidad. Es verdad que el sistema partidario brasileño de la década de los años 80 era más fragmentado que el mexicano y tal vez más polarizado. Pero no se puede deducir tan fácilmente de esa comparación la diferencia del *timing* de los procesos de liberalización en ambos países.

La explicación de Haggard y Kaufman hace suponer que las

⁷ Véase Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI, 1990.

reformas liberales y el “ajuste macroeconómico” son cuestiones indiscutibles —y que los gobiernos, o por lo menos los jefes de gobierno— asimilaron esa visión después de la crisis, dejando tan sólo como único problema la disciplina de las fuerzas políticas aliadas de los gobiernos deseosos de liberalizar sus países.

Ahora bien, la historia política de México y Brasil no permite esa inferencia. En primer lugar, el sistema partidario con el que contaba el presidente José Sarney (1985-1990) en Brasil estaba lejos de ser fragmentado. Después de las elecciones de 1986, el partido del presidente de la República, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), obtuvo casi todos los gobernadores de los estados y más de la mitad del Congreso Nacional. Por el contrario, la oposición de izquierda con base popular obtuvo un poco más del 10% de los legisladores federales y ningún gobernador de estado⁸. Es cierto que el sistema partidario fue perdiendo consistencia a lo largo del tiempo y que en las elecciones presidenciales de 1989 los candidatos de los principales partidos (el PMDB y el Partido del Frente Liberal, PFL), tuvieron votaciones muy reducidas. Pero lo que explica la pérdida de consistencia de la base parlamentaria del gobierno era, precisamente, la dificultad de llegar al consenso que Haggard y Kaufman dan por sentado que existía. De hecho, los dirigentes políticos brasileños, en vez de adoptar de manera automática el reformismo liberal, se dividieron profundamente en torno a cuáles serían los procedimientos más adecuados para salir de la crisis. Oscilaron entre programas heterodoxos y ortodoxos de estabilización monetaria y sólo al final del gobierno de Sarney parecieron inclinarse por las salidas liberales a la crisis. Si bien en el seno del gobierno había divergencias y oscila-

⁸ En 1986 el PMDB obtuvo el 53.4 de los diputados y su principal aliado, el Partido del Frente Liberal, 24.2%. En la misma época, sólo si incluimos a los 5 partidos de oposición de izquierda (PDT, PT, PSB, PC do B e PCB) rebasamos el 10% de los diputados.

ciones con respecto al liberalismo, en el Congreso la orientación dominante era nacional-desarrollista, lo que se materializó jurídicamente en la Constitución de 1988. En lo que se refiere al empresariado, sus asociaciones comenzaron a defender políticas más cercanas al liberalismo solo a partir de la segunda mitad del gobierno de Sarney.

Así, el caso brasileño muestra que la cuestión central se refiere menos a la cohesión del sistema partidario que a la rapidez y consistencia con que ocurre el proceso de conversión de las élites dirigentes y del empresariado al reformismo liberal. Mientras las élites brasileñas no lo asimilaron, el reformismo liberal no pudo servir eficazmente de directriz para las políticas del gobierno.

El examen de las condiciones de formulación, adopción y ejecución del Plan Real, que estabilizó la moneda en 1994 y profundizó el proceso de liberalización de la economía brasileña, confirma este razonamiento. El plan fue adoptado por una alianza de partidos políticos de centro y derecha al interior de un sistema partidario mucho más fragmentado y polarizado que el que predominó en el periodo anterior, durante el gobierno de Sarney. Sin embargo, el plan expresaba una perspectiva político-ideológica liberal que para entonces se había vuelto ya mayoritaria entre las élites políticas brasileñas⁹. Aun así, fue fundamental para su éxito el que el mecanismo de estabilización que se adoptó no haya traído consigo restricciones a los salarios. Al contrario, produjo un aumento real de los salarios por causa de la estabilización repentina de los precios.¹⁰

⁹ En 1995, los tres partidos que apoyaron la elección de Cardoso sumaban 35,4% de la Cámara de Diputados. Los acuerdos llevados a cabo por el presidente electo con varios otros partidos permitieron formar una mayoría de 75,8% de los diputados. Los 5 partidos de izquierda contaban con el 21,3% de los diputados.

¹⁰ Sobre las condiciones sociopolíticas de la implantación del Plan Real, véase Brasílio Sallum Jr., "Brasil bajo Cardoso: neoliberalismo y desarrollismo", en *Foro Internacional*, Vol. XL, octubre-diciembre, 2000, núm. 4.

Hay que agregar que por más que la perspectiva económica privatizante e internacionalizante sólo se haya tornado dominante entre las élites en los años 90, la difusión del liberalismo en el plano social ya era importante desde la segunda mitad de la década anterior cuando comenzaba a determinar las formas de pensar del empresariado y de la clase media, principalmente. Eso indica que, en regímenes democráticos, el avance de ideas que servirán para conformar políticas tiende a ser un proceso muy complejo que no envuelve tan sólo a la esfera política (ni se limita al ámbito nacional). De cualquier manera, lo que se desea subrayar aquí es que en ambientes democráticos la mayor o menor fragmentación o polarización del sistema partidario tiende a tener un peso menor en la explicación de la adopción exitosa de un programa liberal de reformas económicas.

El caso mexicano confirma la pertinencia de las restricciones ya hechas a la argumentación de Haggard y Kaufman. El ascenso de Miguel de la Madrid a la presidencia de la República significó un giro en dirección a la ortodoxia económica y a la perspectiva liberal. Su gobierno no sólo tenía afinidades con la ortodoxia, sino que trató de recuperar la simpatía empresarial —sacudida por la nacionalización de los bancos— con una retórica y una política favorables a la iniciativa privada. Aun así, solamente llevó el ajuste macroeconómico ortodoxo hasta sus últimas consecuencias porque estaba convencido de la solidez del dominio que tenía sobre el PRI, de la cohesión interna del partido y del control que éste ejercía sobre las masas populares. No obstante, los cálculos del gobierno estaban, en parte, equivocados. En primer lugar, el partido perdió apoyos importantes. Una parte considerable del empresariado hizo oídos sordos a las tentativas de reconciliación del gobierno, y, al contrario, respaldó el crecimiento del PAN a través de la Coparmex en diferentes estados de la República, partido que acabó postulando en 1988 a Manuel Clouthier, un líder empresarial que había vivido la expropiación bancaria siendo líder del Consejo Coor-

dinador Empresarial, como candidato a la presidencia de la República. Por otro lado, el ajuste macroeconómico iniciado en 1982 y las reformas liberales implementadas a partir de una fuerte apertura económica en 1985 no pudieron ser afrontados por el PRI sin que sobreviniera una ruptura del ala izquierda y de los sectores más afectados por la crisis y las reformas. La política recesiva y el inicio de la liberalización —además de las posibilidades de su continuidad en caso de que Carlos Salinas fuera escogido y elegido por el PRI para ser el próximo presidente—, provocaron el fortalecimiento de la disidencia de izquierda y el lanzamiento de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia, en alianza con algunos partidos de izquierda. Como ya vimos, esta alianza político-electoral de izquierda contó con el apoyo de una parte del movimiento sindical y popular y de clases medias tradicionalmente priistas.

En segundo lugar, las presiones financieras externas, la búsqueda de un acercamiento con el empresariado, y la crisis económica interna —manifestada en un aumento de la inflación a tres dígitos— llevaron al gobierno de Miguel de la Madrid a acoplar la candidatura de su secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas, a una estrategia de concertación entre Estado, representantes de los sectores obrero y campesino del PRI y de los empresarios destinada a mantener la liberalización de la economía, aunque ahora añadiendo la estabilización de precios y salarios: el Pacto de Solidaridad Económica (PSE). En otras palabras, me parece una hipótesis razonable localizar en el desgaste del régimen y del PRI la causa de la importancia que tuvo el PSE como un soporte político adicional para la política económica y para el candidato a la presidencia del gobierno de Miguel de la Madrid.¹¹ Por si fuera poco, después de su discutible victoria,

¹¹ Como se sabe, el Pacto sólo fue posible por el control del sindicalismo por parte del Estado, así como por el carácter centralizado de las organizaciones empresariales mexicanas. Estos dos elementos no existían en Brasil.

Carlos Salinas, además de renovar el Pacto —con el nombre de Pacto para la Estabilidad Económica y el Crecimiento (PECE)¹², buscó conquistar la legitimidad por diversas formas, (una de las más importantes fue un programa social focalizado de compensación a los sectores pobres, el Programa Nacional de Solidaridad. Este último programa, en vez de apoyarse en la vieja maquinaria del PRI, de hecho la hacía a un lado y pretendía mantener una relación directa entre el presidente y los beneficiados, con la pretensión de legitimar o sustituir al propio PRI. Lo que serviría para reformar al partido y adaptarlo a un ambiente político más competitivo.¹³

3) Por último, hay que señalar una ausencia sorprendente en el estudio emprendido por Haggard y Kaufman sobre las transiciones a la democracia. Los autores enfocan las conexiones entre crisis económica y democratización, investigan cuidadosamente las condiciones políticas de la liberalización económica pero no examinan las relaciones entre la crisis económica y ese proceso de liberalización. Ahora bien, liberalización económica y democratización política son modalidades distintas de cambio político. Por eso, una investigación sobre la posible secuencia a ser observada o no entre ambos procesos en los países afectados por una crisis económica tan violenta como la de 1982 podría decir mucho sobre las conexiones entre cambio económico y cambio político.

Ninguna de estas objeciones niega la tesis general de los autores, de acuerdo con la cual *institutions matter*, ni pone en tela de juicio la contribución que el libro hace para superar

¹² Una exposición técnica de los planos puede ser consultada en Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Para un análisis de la relación entre el gobierno y los empresarios en el marco del PSE, véase Elvira Conchero Bórquez, *El gran acuerdo – gobierno y empresarios en la modernización salinista*, México, UNAM-IIE/Era, 1996.

¹³ Cfr. Dresser, *op. cit.*

los análisis de las transiciones políticas que daban un peso excesivo a los actores, como los que predominaron en los años 80. Los autores muestran también que las oscilaciones bruscas de la economía pueden efectivamente, en ciertas circunstancias, impulsar el cambio político. Lo que se pone en duda aquí es el carácter primordial que los autores otorgan a ciertas instituciones políticas como si fuesen "circunstancias" que pueden explicar tanto la conversión de la crisis económica en cambio político como la puesta en marcha más o menos rápida de los programas de liberalización de la economía. En efecto, como se ha mostrado, las instituciones políticas productoras de mayor o menor cohesión entre las élites dirigentes y control sobre la sociedad tienen un peso considerablemente menor del que les atribuyen Haggard y Kaufman.

De hecho, hay otras características institucionales y sociales que deben ser tomadas en cuenta para explicar el cambio o permanencia del régimen político, en particular aquellas que favorecen o dificultan la movilización de los sectores opositores y la mayor o menor cohesión de las élites en torno a cierta orientación económica. De esta manera, cuando la oposición no encuentra oportunidades satisfactorias de movilización, la ausencia de hendiduras visibles entre las élites dirigentes no constituye una buena prueba de su cohesión. Por otro lado, los gobiernos tienden a debilitarse políticamente aun si cuentan con sistemas de partidos poco fragmentados o de partido dominante cuando existen divisiones profundas entre las élites en lo que respecta a su orientación política o económica.

II

El trabajo de Jaime Marques-Pereira y Bruno Théret es una comparación directa de los casos de México y Brasil. Su problema central es explicar las divergencias de orientación económica surgidas hace algunas décadas entre dos países cuyo

patrón de desarrollo anterior era muy similar. Su perspectiva teórica es regulacionista, es decir, adoptan una variante institucionalista del marxismo, que enfatiza la importancia de los marcos institucionales —económicas, sociales y políticos— en el funcionamiento de la vida económica, y que entiende que las otras dimensiones de la vida social —política, cultura y sociedad— tienen lógicas propias de operación, que no se deducen de la economía.

De acuerdo con los autores, hasta 1970 México y Brasil tuvieron en común la misma estrategia de desarrollo, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y una extraordinaria desigualdad social heredada del periodo colonial. La raíz de la divergencia en las trayectorias de los dos países a partir de 1970 estaría, según Marques-Pereira y Théret, en la mayor o menor legitimidad de sus Estados y en las formas distintas de articulación institucional entre Estado y sociedad. Como consecuencia de las diferencias de legitimidad, su estabilidad política dependería en mayor o menor medida de su desempeño económico, esto es, del crecimiento.

El Estado mexicano, surgido de una revolución con gran participación popular, tendría por eso una gran legitimidad y una alta capacidad de articularse con una sociedad civil (en un país con un relativo grado de integración nacional). Por el contrario, el Estado brasileño, sin origen revolucionario, padecería de bajos niveles de legitimidad y poca capacidad de encuadramiento político de una sociedad civil por lo demás marcada por la falta de integración nacional. Esas diferencias se habrían expresado en modos distintos de regulación social, es decir, en patrones distintos de vinculación entre política y economía —patrones divergentes de política fiscal y monetaria, de vinculación entre grupos sociales y el Estado, de relación con el orden mundial, etc.

De esa manera, la alta dosis de legitimidad política del Estado mexicano habría tornado poco relevante para su estabilidad la legitimidad derivada del crecimiento económico. Por

eso, desde los años 40 hasta finales de los años 60, aunque hubiera habido un crecimiento continuo de la producción nacional, la política económica del Estado mexicano fue “monetarista” y su objetivo básico fue el equilibrio de las cuentas públicas y la estabilidad monetaria. Otra dimensión del control estricto del Estado sobre la sociedad era el sistema corporativo, por medio del cual el Partido Revolucionario Institucional organizaba las diversas categorías de trabajadores (campesinos, asalariados urbanos y autónomos). A través de ese sistema se canalizaban las demandas y se distribuían recursos de todo tipo, inclusive empleos (por un lado, los sindicatos se vinculaban al PRI, y por el otro funcionaban con un sistema de *closed-shop* que permitía que intermediaran todas las relaciones de trabajo). Los autores sustentan, además, que el Estado Mexicano, por causa de sus fundamentos revolucionarios, adoptó como su ideología básica el nacionalismo político y cultural, pero no el económico. En contrapunto con eso, el déficit de legitimidad política del Estado brasileño y lo incompleto de la nación habrían hecho del crecimiento de la economía un elemento clave para su legitimidad. Por eso, la política económica característica del Estado brasileño habría sido el “estructuralismo”, cuya característica central era hacer prioritario el crecimiento económico y, en aras de eso, mantener una cierta tolerancia fiscal y monetaria que convirtió a la inflación en un rasgo endémico de la economía. Para Marques-Pereira y Théret, el carácter crónico de la inflación es indicativo de la incapacidad del Estado de encuadrar previamente el conflicto distributivo entre los varios segmentos de las élites dominantes y los sectores dominados. La inflación es una manera de hacerlo *ex post*, con menores costos políticos.

Esta característica general de la relación entre el Estado y la sociedad en Brasil sería confirmada por la variante clientelista en que se vinculan los varios segmentos sociales y el Estado. El clientelismo expresaría tanto la fragmentación de las élites en el plano social como la incapacidad del Estado de ar-

ticularlas. Sin embargo, clientelismo y corporativismo no serían de manera alguna excluyentes, ya sea en México o en Brasil. Para los autores, lo que de hecho sucede es que en México el dominio de la variante corporativa significa que la distribución de los recursos y la canalización de las demandas de la clientela se subordinan a la organización estatal-partidaria corporativa. La diferencia con Brasil es que allí las corporaciones nunca tuvieron una posición central en la distribución de los recursos públicos. Por último, el nacionalismo, definido en términos económicos, ha sido la orientación ideológica dominante en lo que respecta a las relaciones de ese país con el exterior, reforzando el papel del crecimiento económico como la base de legitimación del Estado.

En síntesis, para Marques-Pereira y Théret, Brasil y México, aun siendo sociedades marcadas por una extrema desigualdad y habiendo sido moldeadas por la misma estrategia de desarrollo (ISI), contrastan por el tipo de Estado y de instituciones sociales: Brasil experimentaba déficit de legitimidad y empleaba el estructuralismo, el clientelismo y el nacionalismo económico como instrumentos de regulación social; en contraste, México disponía de amplia legitimidad política y recurría al monetarismo, al corporativismo y al nacionalismo político y cultural como instrumentos de regulación social.

El argumento básico de Marques-Pereira y Théret sostiene que de los años 70 en adelante, las trayectorias mexicana y brasileña resultaron de la acción de sus respectivos patrones institucionales, y de las disponibilidades de recursos a partir del momento en que sus economías entraron en crisis al alcanzar el techo de la fase de industrialización de bienes de consumo durables.

En México, aunque las manifestaciones estudiantiles de 1968 y los movimientos guerrilleros de principio de la década de 1970 hayan sido, en la óptica de los autores, expresiones de la crisis de la industrialización substitutiva, las élites locales interpretaron tales procesos como ingredientes de una crisis

meramente política. Así, para contrarrestar esta crisis, y en especial para revertir la tendencia de la izquierda a abandonar el PRI, se echó mano de la gran disponibilidad de recursos originados por el alza de los precios del petróleo y de la superoferta de préstamos internacionales que le siguió para distribuir ingreso, sobre todo entre las clases populares. De esa manera, se dejó atrás el “desarrollo estabilizador”, es decir la cuidadosa gestión económica mantenida entre los años de 1940 y 1970, periodo a cuyo término vio la luz lo que se conoció como el “desarrollo compartido”. Por otro lado, desde el punto de vista económico, los mexicanos habían aprovechado la bonanza de préstamos internacionales de los años 70 para desarrollar un proyecto más liberal de integración al mercado mundial, expandiendo la producción de petróleo y dando inicio a la industria maquiladora para aumentar la oferta de empleos.

De acuerdo con los autores, en la década de los 80, después de la crisis de la deuda, las élites mexicanas siguieron actuando con confianza en la legitimidad que la Revolución había legado y en la capacidad de articulación del PRI y de las corporaciones bajo su control. Por eso impusieron un ajuste económico brutal a la sociedad como medio para superar la crisis, con consecuencias extremadamente negativas para los trabajadores, que perdieron empleos e ingreso. Además, como en los viejos tiempos del “desarrollo estabilizador”, dieron prioridad al ajuste macroeconómico interno (ajuste fiscal), esperando con eso alcanzar un ajuste en la balanza de pagos. Al mismo tiempo, intensificaron el giro liberal e internacionalizante que habían iniciado en los años 70, con el objeto de reconquistar el apoyo empresarial que había disminuido con la crisis y la nacionalización de los bancos. Así, a partir de 1985 dieron inicio a la apertura comercial, a las privatizaciones y, ya en los años 90, integraron el país al TLCAN.

En Brasil, la respuesta gubernamental a la crisis industrial de inicios de los años 70 y a la crisis política por ella ori-

ginada fue aprovechar la superoferta internacional de capitales para intensificar la industrialización, esto es, para expandir la industria de bienes de capital. El déficit de legitimidad política derivado de la naturaleza incompleta del Estado-Nación había impuesto la búsqueda del crecimiento a cualquier precio, el “desarrollo a marchas forzadas”, destinado a completar el sistema industrial, “cerrarlo” en términos nacionales, inclusive a expensas del aumento de la desigualdad social. Así, a diferencia de México, la crisis del régimen de acumulación excluyente (fase de sustitución de importaciones de bienes durables de consumo) había sido enfrentada en Brasil con un esfuerzo mayor de crecimiento para compensar el déficit de legitimidad política.

En los años 80, ese déficit impidió que las élites dirigentes brasileñas dieran prioridad al ajuste económico interno como vía de salida para la crisis. Trataron, por el contrario, de evitar sus consecuencias, social y políticamente nefastas, todavía más porque no tenían un control razonable de las masas. Por eso, la prioridad se dirigió al ajuste de la balanza de pagos y del comercio exterior. Como resultado del esfuerzo de ajuste del sector externo y de la relativa protección que se concedió al aparato productivo, los impulsos inflacionarios se intensificaron, en señal de la agudización de los conflictos distributivos y de la debilidad política del Estado. La respuesta brasileña a la crisis fue consistente con la baja legitimidad política de su Estado, con la búsqueda del crecimiento económico y con el nacionalismo económico.

Aunque no haga justicia al vigor y a la complejidad del trabajo analizado, esta breve exposición permite hacer las siguientes observaciones:

- 1) Las respuestas de política económica dadas por Brasil y México en las décadas de 70 y 80 no parecen ser muy consistentes con la hipótesis que vincula mayor o menor legitimidad política a la búsqueda más o menos intensa del creci-

miento económico. O mejor, solamente las respuestas dadas en la década de 1980 parecen adecuadas. La amplia legitimidad y el control político del Estado mexicano sobre las organizaciones sociales dieron suficiente seguridad a los gobernantes para realizar políticas económicas ortodoxas y recesivas. De la misma manera, el Estado brasileño se vio en la obligación de evitar un exceso de oposición política de "los de abajo" por causa de su baja legitimidad política. Sin embargo, ¿por qué, entonces, según los autores, Brasil exacerbó las tensiones sociales durante la década de 1970 al tratar de intensificar su industrialización, en lugar de usar los recursos disponibles para reducir las tensiones sociales y políticas, por medio de un programa de desarrollo más fácil, tal como el reivindicado por el empresariado? ¿Y México? ¿Por qué en los años 70 sus élites no confiaron en la legitimidad y el control político del Estado para profundizar la industrialización con mayores recursos en vez de distribuirlos? En fin, en la década de 1970, Brasil y México no parecen haber mantenido opciones coherentes con sus instituciones. Además, llega a ser sorprendente que en la década de 1980, cuando mayores eran los aprietos económicos de las economías brasileña y mexicana como resultado de la interrupción casi completa de los flujos externos de financiamiento, las instituciones básicas, según Marques-Pereira y Théret, hayan operado con tanta eficacia

2) La tentativa de vincular política económica y, más ampliamente, las instituciones que articulan al Estado y la sociedad a la fuerza y/o debilidad de la legitimidad de los estados mexicano y brasileño fue capaz de producir hipótesis explicativas audaces y estimulantes.

Sin embargo, la manera como los autores emplean el concepto de legitimidad política se presta a equívocos. Aunque se trate de un concepto de significado muy variable, por lo general se refiere a la correspondencia entre cierta forma de ejercer el poder o de alcanzarlo y los valores predominantes

en una comunidad política: sus creencias. Eso significa que un Estado puede no tener orígenes revolucionarios y, aun así, promover acciones que sean consideradas políticamente tan legítimas como las de un Estado fundado por una revolución. Todo depende de las creencias predominantes en la sociedad en cuestión. Así, el Estado mexicano no debe ser considerado legítimo sólo por su origen revolucionario, sino porque sus políticas corresponden a los valores “de la revolución”, la justicia social y el nacionalismo, en la medida en que ellos constituyan aún una aspiración dominante. Aun cuando no se pretenda aquí mucha precisión al respecto, cabe admitir que entre los valores “revolucionarios” se encuentre la obligación del Estado de distribuir una parte de la riqueza nacional entre los más pobres. De esa manera, la distribución de riqueza por el Estado mexicano era parte —solamente parte, subrayé— del “contrato” revolucionario, y su legitimidad política suponía también una conexión con la economía. De modo similar, el crecimiento económico y la expansión del empleo eran parte de los mecanismos de legitimación del Estado brasileño, no porque éste tuviera un déficit de legitimidad política, sino porque ellos constituían la materialización de la ideología desarrollista, creencia dominante en la sociedad brasileña por lo menos de los años 40 en adelante. De nuevo, subrayé que eran parte de los mecanismos de legitimación, pues a partir de la Segunda Guerra Mundial, si no antes, el ideario democrático se difundió ampliamente en la sociedad brasileña y, por eso, se convirtió en un elemento capaz de otorgar cierta legitimidad a los gobernantes. Inclusive la coalición civil-militar que promovió el golpe de 1964 basó en los ideales democráticos, no importa con qué grado de credibilidad, su justificación para romper el orden constitucional. En México, el ideario democrático, encarnado en el proceso electoral competitivo, sólo parece haber jugado un papel legitimador después de la reforma electoral de 1978 y, en particular, después de 1982, por el desgaste que significó

para el régimen la crisis económica y la política ortodoxa de estabilización.¹⁴ Antes de estos momentos, las elecciones, además de permitir renovar los cuadros políticos del régimen, funcionaban sobre todo como un mecanismo que el Estado empleaba para identificar los focos de resistencia al ejercicio de su poder, para eventualmente diluirlos, y para obtener de las masas populares la confirmación periódica de la legitimidad del PRI como el partido de la Revolución¹⁵. Se puede decir además que las elecciones también eran una fuente de legitimidad del régimen hacia el extranjero pues demostraban que el país no era gobernado por una dictadura.

3) Aunque no sea posible reconstruir aquí paso a paso los argumentos de Marques-Pereira y Théret, es perceptible que a medida que avanzan en el texto van abandonando las hipótesis iniciales e insertando, cada vez más, las instituciones en el contexto de las luchas sociopolíticas, de las cuales, en efecto, hacen parte. Sin embargo, esa operación ocurre sin que se adviertan sus consecuencias teóricas. Así, cuando resulta difícil mostrar que las instituciones permiten “deducir” conductas, los autores pasan a destacar la manera como las circunstancias históricas hacen que las instituciones sean interpretadas de un modo o del otro. Por ejemplo: Marques-Pereira y Théret subrayan, como ya se señaló, que la guerrilla de los años 70 en México hizo que la crisis económica fuera percibida como política, lo que habría reorientado provisionalmente la acción del gobierno hacia la distribución, al contrario de

¹⁴ De acuerdo con Kevin Middlebrook, “Liberalização política num regime autoritário”, en G. O’Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transições do regime autoritário – América Latina*, São Paulo, Ed. Vértice, 1988.

¹⁵ La caracterización es sumaria. Análisis bastante matizados de las elecciones mexicanas durante el periodo referido pueden ser encontradas en Adrián Gurza Lavalle, “A longa transição: eleições e regime político no México”, en *Novos Estudos Cebrap*, núm. 58, São Paulo, 2000, y en Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa – Treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997, caps, 1 y 2.

lo que supondría su funcionamiento "normal", poco dependiente de la economía para sustentar una legitimidad nacida de la Revolución de 1910. Y aún más, los procesos sociales más amplios que atraviesan las sociedades pasan a ser tomados como desafíos al conjunto de las instituciones de cada sociedad sin que eso adquiriera cualquier expresión teórica. El proceso de democratización brasileño, por ejemplo, impuso ciertas condiciones al funcionamiento de las instituciones. Éstas no habrían funcionado en la década de los 80 como lo hicieron en la de los 70. Eso es verdad. Pero habría que reelaborar la teoría para incorporar esa diferencia.

III

El análisis comparado abre grandes perspectivas para la explicación de semejanzas y divergencias entre procesos históricos de países distintos. Sin embargo, la comparación es un método de difícil manejo, aunque inspire muchas veces la creencia vana de que los científicos sociales pueden reproducir con éxito los procedimientos empleados tan eficazmente por los científicos de la naturaleza en sus laboratorios.

Los dos intentos comparativos que examiné son muy distintos pero no necesariamente excluyentes. Me parece que los resultados son menos fructíferos cuando se usa, como lo hacen Haggard y Kaufman, un método de análisis que simula la correlación estadística, pero con un número de casos insuficiente para ese fin. La esperanza de encontrar una variable que correlacione los casos inhibe la consideración de las diferencias cualitativas entre los países seleccionados sin la recompensa de la seguridad que un número de casos estadísticamente significativo puede proporcionar. Aun así, no hay duda de que estudios como el de Haggard y Kaufman son positivos desde el punto de vista científico, pues producen conocimiento nuevo, además de estimular investigaciones

adicionales. Ya mencionamos algunas de sus contribuciones.

De cualquier modo, parece más ventajoso estudiar dos o tres casos cuidadosamente escogidos con el objeto de examinar hipótesis causales específicas, como lo hacen Marques-Pereira y Théret. Al proceder de esa manera se tiene la oportunidad de examinar las diferencias cualitativas que vinculan más de una esfera social y elaborar un cuadro más complejo de los casos escogidos.

La selección cuidadosa de los casos es tanto más importante porque las sociedades nacionales —los “casos” en cuestión—, además de ser portadoras de variadas características “internas”, ocupan posiciones muy diferenciadas en un sistema social de sociedades bastante jerarquizado. Esto ofrece oportunidades e impone condicionantes estratégicos bastante diversos para cada una de ellas en cada etapa de desarrollo del sistema mundial. Si este contexto, o su alteración, fueran considerados relevantes en la explicación de los cambios políticos investigados —como es el caso de este artículo—, entonces la opción metodológica de Haggard y Kaufman no se ajusta adecuadamente, pues allí las sociedades son tratadas como unidades aisladas.

De cualquier manera, las dos formas de institucionalismo podrían ganar mucho en caso de que insertaran las instituciones que enfocan en la praxis histórica, esto es, en el proceso de reproducción y transformación no sólo del sistema mundial sino de cada una de las sociedades. Esto sería posible porque, si bien las instituciones dominan por lo general la vida social regulando su proceso de reproducción, ellas pierden su capacidad de regulación en los momentos de crisis, son rebasadas y destruidas, por lo menos en parte, por la dinámica ya sea del sistema como un todo o de cada sociedad. Nacen así otras formas de sociedad, estructuradas de modo distinto y reguladas por instituciones nuevas o modificadas.

Dentro de esta perspectiva, sugiero a continuación un es-

quema interpretativo distinto para los cambios políticos ocurridos en Brasil y México desde los años 70, aunque dicho esquema esté sostenido por los textos antes discutidos. De hecho, el esquema debe ser visto como un complemento a las evaluaciones críticas efectuadas con anterioridad. De sobra está decir que las sugerencias presentadas no deben ser tomadas sino como hipótesis a ser o no confirmadas en futuras investigaciones.

a) El cuadro de las diferencias institucionales entre Brasil y México, diseñado por Marques-Pereira y Théret, constituye de manera general una buena descripción de los patrones tradicionales de regulación de las relaciones Estado-sociedad en los dos países. Sin embargo, no parece que las características institucionales destacadas por ellos estén vinculadas al tipo de legitimación que identifican —principalmente político, de un lado, y económico, del otro— ni que las instituciones citadas hayan regulado de modo tan constante la historia de los dos países. Por el contrario, tanto en México como en Brasil el periodo de vigencia de esas instituciones y de los estados que las unifican se inicia en los años 30 y se prolonga hasta la crisis de la deuda externa de los años 80, aunque sea necesario reconocer que ya en los años 70 su funcionamiento había sufrido algún trastorno. Cada uno de esos estados materializa distintas coaliciones sociopolíticas. Podríamos llamarlos, de manera sintética, Estado posrevolucionario mexicano y Estado varguista.¹⁶ A partir de la crisis económica de 1982, el conjunto de las instituciones comenzó a perder su capacidad de regulación, pues

¹⁶ El término Estado varguista hace referencia a Getúlio Vargas, político que encabezó el movimiento cívico-militar de 1930 y gobernó Brasil desde ese año hasta 1945 y, posteriormente, entre 1950 y 1954, año en que se quitó la vida. Bajo su mando se conformaron las características básicas del Estado que, a lo largo de diversos regímenes políticos, perduró en Brasil hasta la década de 1980. Aunque Lázaro Cárdenas haya sido la figura política más importante en la consolidación institucional del Estado moderno mexicano, sería muy parcial y poco adecuado denominar al Estado posrevolucionario como Estado cardenista, por analogía con el Estado varguista.

su base de sustentación sociopolítica entró en conflicto con ellas, lo que inició un periodo de transición política más o menos acelerado —democratización política en Brasil y liberalización económica en México. Eso significa que en la década de 1980 los cuadros institucionales anteriores perdieron capacidad de regular la dinámica social.¹⁷

b) Los estados mexicano y brasileño tenían, de hecho, distintos modos de regulación, de acuerdo con las ideologías dominantes en cada una de las sociedades. No haré aquí un examen de los valores predominantes en México y Brasil. Sería insensato siquiera pretenderlo en el ámbito de este artículo y sin haber realizado una investigación específica al respecto. Cabe resaltar, sin embargo, que inclusive cuando la bibliografía disponible permite identificar elementos comunes a los dos países, como el nacionalismo y el industrialismo, ellos aparecen en combinaciones y tonalidades muy distintas. Marques-Pereira y Théret lo notaron a propósito del nacionalismo, como lo mostré anteriormente. Aun cuando haya muchos componentes importantes a considerar en la determinación de esas diferencias (las distintas posiciones geopolíticas, por ejemplo), destaco aquí uno inevitable para cualquier sociólogo: la relación de cada Estado con las masas populares. En México, el Estado moderno nació de una insurrección victoriosa que tuvo una fuerte participación popular, que si bien afectó a la antigua oligarquía latifundista, no cuestionó en lo fundamental el desarrollo del capitalismo. Ya fue dicho incluso que la Revolución mexicana y el Estado posrevolucionario fueron, ante todo, populistas.¹⁸ En

¹⁷ Un excelente análisis de las diferentes reacciones de los países latinoamericanos frente a la crisis de 1929 y a la depresión de los años 30 y, posteriormente, en relación a la crisis de los años 80, puede ser consultado en Angus Maddison, *Two Crises: Latin America and Asia, 1929-38 and 1973-1983*, París, OECD, 1985.

¹⁸ Véase Arnaldo Córdoba, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1972.

Brasil, el Estado varguista nació de un movimiento armado encabezado por facciones de las élites civiles oligárquicas, situadas en la periferia del poder político, contra un Estado liberal-oligárquico. La coalición sociopolítica que comandó este Estado tenía raíces materiales muy diversificadas y tuvo como expresión ideológica el desarrollismo en sus varias acepciones. La participación popular en este pacto político fue siempre subalterna, como la de un socio residual del crecimiento económico —por medio del crecimiento del empleo— y de un actor político dependiente. Las masas rurales siempre estuvieron excluidas del pacto desarrollista.

c) Las diferencias en el peso político de las masas populares en la constitución y reproducción del Estado moderno en México y en Brasil produjeron formas muy distintas de ejercicio del poder y, por lo tanto, de vinculación de su legitimidad con la economía. Mientras que la reproducción de la legitimidad política del Estado mexicano implicaba perpetuar la creencia en su naturaleza revolucionaria basada en el pacto redistributivo y en el nacionalismo, en Brasil la cuestión clave fue siempre crecer de forma a asegurar la existencia de oportunidades de enriquecimiento para todos los segmentos de las clases propietarias, y de participación en el crecimiento del ingreso, sobre todo a través del empleo, para las masas urbanas.

Es por eso que en México la preservación de la legitimidad y de la fuerza política del Estado envolvió siempre la distribución de recursos materiales para la base de la sociedad y para los sectores medios, haciendo uso de recursos públicos como de préstamos externos. Eso fue sustentado por el Estado posrevolucionario en casi todas las épocas, especialmente a partir del periodo del "desarrollo estabilizador". Los recursos distribuidos podían ser subsidios alimentarios, de vivienda, financieros, precios de bienes y servicios públicos, recursos relacionados con el uso de la tierra (reforma agraria), urbanos, etc. De esa manera, la dimensión económica de la legitimidad política del Estado mexicano estuvo basada hasta la crisis de

los años 80 en la distribución de recursos, a través sobre todo de mecanismos clientelares y corporativos administrados por el Partido Revolucionario Institucional, fundido con el Estado.¹⁹

En Brasil, por lo contrario, como subrayan Marques-Pereira y Théret, la fragilidad del sector popular siempre dificultó ajustes *ex ante*, dada la fuerza política que eso otorgaba a las varias fracciones de la clase propietaria frente al Estado. Esa relativa debilidad del Estado hizo de la política de crecimiento económico acelerado un aspecto importante de su legitimación política frente a las clases propietarias, así como la expansión del empleo fue la vía por medio de la cual se materializaba la participación popular en el crecimiento. La inflación permitía reajustes *ex post* de la distribución de la riqueza generada y, en especial, resultaba un mecanismo usual, aunque no reconocido, para limitar el aumento de participación de “los de abajo” en los incrementos del ingreso. En síntesis, las legitimidades políticas de los estados mexicano y brasileño tuvieron bases económicas de sustentación muy diversas en función de las diferencias de posición del sector popular en la vida política de cada uno de los países —por un lado, distribución continua pero parsimoniosa de propiedades y medios de vida y, por el otro, crecimiento económico continuo y expansión del empleo.

d) Una de las consecuencias clave de esa redefinición de las relaciones entre economía y legitimidad política es que el cambio de las circunstancias internacionales en los años setenta —el choque del petróleo y la expansión extraordinaria de la disponibilidad de recursos internacionales—, aun cuando afectó a México y Brasil en modos diferentes, no provocó, por lo menos hasta las moratorias de 1982, ninguna alteración radical en sus patrones básicos de reproducción política.

¹⁹ No hay novedad en esto. Recuérdese la definición sintética de Estado posrevolucionario mexicano proporcionada por Octavio Paz en *El ogro filantrópico*.

Así, en México, con la abundancia de los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo y de préstamos internacionales, el Estado expandió de manera impresionante su política de distribución, por medio del otorgamiento de subsidios al campo, la industria y al consumo, o por la ampliación excepcional de la inversión y del empleo público. La abundancia de recursos permitió el intento por parte del gobierno de revitalizar el modelo de sustitución de importaciones que se había agotado, pero sobre el cual estaba basada gran parte de la legitimidad del régimen político. Con ello el Estado pudo ampliar la participación de los sectores populares, de las clases medias y del empresariado en el tesoro público.²⁰

En lo que se refiere a Brasil, a pesar del gran aumento del costo de las importaciones de petróleo, la abundancia de préstamos internacionales a bajo costo permitió mantener tasas positivas de crecimiento del PIB, por medio de una política de “profundización” industrial, esto es, de desarrollo de los sectores de insumos industriales y de bienes de capital. Esta política, materializada en el Segundo Plan Nacional de Desarrollo, lanzado en 1974, aun cuando contrariara a buena parte del empresariado industrial, que deseaba un crecimiento más “horizontal”, hizo posible expandir el ingreso de las clases populares por medio de una política de aumento real de los salarios menores, contrario a lo que afirman Marques-Pereira y Thérét.²¹ Esta breve descripción muestra, ade-

²⁰ Para un examen del crecimiento de la masa y de la distribución de los recursos estatales en México durante el periodo del llamado “desarrollo compartido”, véase Angus Maddison and Associates, *Brazil and Mexico. The political economy of poverty, equity, and growth*, publicado para el Banco Mundial, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 154-160.

²¹ Véase Antonio B. Castro y Francisco P. de Souza, *A economia brasileira em marcha forçada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, y J. R. Wells, “Brazil and post-73 crisis and the International Economy”, en R. Thorp y L. Whitehead (eds.), *Inflation and Stabilization in Latin America*, Londres, Macmillan Press, 1979.

más, que los dilemas políticos que distinguen a México y Brasil significaron sutilezas mucho mayores que la simple disyuntiva "distribuir *versus* crecer". Se trata también de distinguir entre formas de crecimiento y, como ya indicamos, formas de distribución. Esto tornaría el análisis menos rígido y permitiría captar disputas y alternancias al interior de las coaliciones de sustentación de cada uno de los Estados.

e) A partir de 1982, la crisis de la deuda externa hizo que los Estados mexicano y brasileño perdieran sus condiciones materiales de reproducción. De hecho, las propias condiciones materiales que daban sustento económico a su legitimación política se contrajeron brutalmente. Como se verá, las consecuencias políticas de ello serán muy diferentes para México y para Brasil. De cualquier manera, a partir de las moratorias de agosto y diciembre de 1982, tanto los que controlaban el timón del Estado como las asociaciones y corrientes empresariales, de clase media y de trabajadores —que ocupaban diversas posiciones al interior de la coalición política dominante y entre los dominados— pasaron a actuar de maneras que tendieron a divergir de su patrón usual de comportamiento. La reducción drástica de recursos y las oscilaciones de la coyuntura dificultaron responder a las expectativas habituales de los varios segmentos sociales por parte de los gobiernos en turno. En México, el Estado osciló bruscamente entre una política de corte populista radical, con la expropiación de la banca, y una "contrarrevolucionaria", basada en una reorientación del régimen de acumulación favorable a los empresarios y en detrimento de los ingresos de los asalariados. En Brasil, el Estado osciló entre penalizar a las empresas estatales y a los asalariados, en un primer momento, durante el régimen militar, e imponer restricciones a las grandes empresas privadas, después del fin del régimen militar en 1985. Esos movimientos abruptos de los que mantenían el timón del Estado y las consecuentes reacciones de los grupos afectados tendieron a romper tanto la fuerza de las

instituciones reguladoras de la relación Estado-sociedad como la fuerza de las instituciones que antes preservaban la unidad de las élites dirigentes.²²

f) La crisis económica de 1982 impulsó, pues, cambios políticos tanto en México como en Brasil. La cuestión crucial es, entonces, explicar por qué, desde el principio, el cambio se dio en una dirección en Brasil y en otra en México. ¿Por qué democratización política en el primero y liberalización económica en el segundo?

Es muy probable que la explicación de la resistencia de México y de la permeabilidad de Brasil a la democratización se encuentre, *en parte*, en la esfera político-institucional. De hecho, cuando explotó la crisis de 1982, las masas populares mexicanas, además de que por una parte estaban maniatadas por los controles corporativos y por la creencia en la legitimidad del régimen, todavía no habían pasado por un proceso de liberalización política tal que hubiese convertido a las elecciones en un juego competitivo que diera credibilidad a los partidos colocados a la izquierda del PRI. Como ya lo hemos mencionado, hasta ese momento las elecciones seguían siendo un mecanismo de reiteración del carácter revolucionario del PRI y de incorporación de los focos de insatisfacción existentes. Sólo a partir de las elecciones de 1988, seis años después de la crisis de la deuda y de gestión económica ortodoxa y recesiva, aparecieron las condiciones institucionales favorables a la manifestación política de descontento de las masas populares y de la clase media, a pesar de que la liberalización política no hubiese avanzado lo suficiente para garantizar una competencia electoral justa.

²² Para visiones de conjunto de las transformaciones políticas ocurridas en México y Brasil después de la crisis de 1982, véase M. Cook, K. Middlebrook y J. Molinar, "Las dimensiones políticas del ajuste: actores, tiempos y coaliciones", en M. L. Cook, K. Middlebrook y J. Molinar, (eds.), *op. cit.*; véase también Brasilia Sallum Jr., *Labirintos – Dos gerações à Nova República*, São Paulo, Sociologia/Hucitec, 1996, caps. 2, 3 y 4.

En Brasil, por el contrario, la liberalización política ya había avanzado de manera considerable cuando el gobierno declaró la moratoria de la deuda externa y la oposición contaba con el respaldo electoral de las masas populares y de las clases medias, especialmente en las áreas más urbanizadas del país, donde los controles clientelistas eran muy débiles. Aun así, el régimen militar brasileño contaba con una mayoría parlamentaria estrecha, pero que imaginaba suficiente para vencer en la elección indirecta de presidente de la República, prevista para enero de 1985²³. En efecto, el régimen militar brasileño pretendió seguir legitimándose mediante el manejo eficiente de la gestión económica y con la promesa de conducir al país, con lentitud pero con seguridad, hacia la democracia. Esto último implicaba mantener restricciones a la participación popular en la elección de presidente de la República²⁴. El agravamiento de la recesión económica, a raíz de la moratoria de 1982, volvió irrealizables tales pretensiones de conservación del régimen. A pesar de que la política de "ajuste" en Brasil fue más moderada que aquella aplicada en México (ajuste externo en vez de ajuste fiscal), en la medida en que incidía sobre un terreno ya preparado por el cambio político iniciado en la década del 70, tuvo como efecto ampliar la oposición popular, empresarial y de la clase media hacia el régimen. Lo que provocó, a su vez, la ruptura de su base parlamentaria y el hecho de que los gobernadores de los partidos de oposición movilizaran a millones de personas en favor de la participación popular directa en la elección de presidente. Aunque fueron derrotados en la demanda de cambio de la regla electoral, la presión popular fue tan fuer-

²³ El Colegio Electoral destinado a elegir al presidente de la República estaba constituido por los miembros del Congreso Nacional y por representantes de las Asambleas Legislativas de los estados de la federación.

²⁴ Un cuadro sintético del proceso de liberalización brasileño se encuentra en Bolívar Lamounier, "Apontamentos sobre a questão democrática brasileira", en Alain Rouquié, Bolívar Lamounier y Jorge Shvarzer (org.), *Como renascer as democracias*, São Paulo, Brasiliense, 1985.

te que la oposición, aliada con los disidentes del propio régimen, terminó por triunfar en la elección indirecta de 1985.

De esta manera, el mayor o menor grado de liberalización política, las diferencias en el tipo de legitimidad, así como las características político-institucionales de los regímenes autoritarios (inclusive las partidarias) parecen explicar porqué la crisis de 1982 obligó apenas a una mayor liberalización política en México (reformas electorales, cambio del sistema partidista con el surgimiento de un partido autónomo de izquierda), mientras que en Brasil transformó la liberalización política en un proceso de democratización ²⁵.

En lo relacionado con la liberalización económica, sugiero que la raíz del comportamiento contrario de Brasil con respecto a México está en la combinación de varios factores: las diferencias institucionales, los efectos producidos por la reacción inmediata de ambos gobiernos frente a la debacle económica sobre sus coaliciones sociopolíticas de sustentación, y las tendencias ideológicas de los gobernantes. Mientras el gobierno mexicano, al expropiar el sistema bancario, rompió el pacto implícito que vinculaba su Estado al sector privado de la coalición sociopolítica que lo apoyaba, el gobierno brasileño afectó la suya de forma mucho menos brutal, pues trató de reconvertir la economía para producir saldos de comercio exterior, sobre todo por medio de restricciones impuestas a la rentabilidad de las empresas estatales y a los rendimientos de los asalariados (aunque en menor escala que en México). La oposición empresarial creada por la iniciativa del gobierno mexicano estimuló la oposición partidista liberal (del PAN) y produjo el clima propicio para que la perspectiva antiestatista y las ideas neoliberales, que impe-

²⁵ Sobre el proceso de liberalización mexicano, consultar Jorge Alcocer, "Las recientes reformas electorales en México: perspectivas para una democracia pluripartidista real", en Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.), *El desafío de la reforma institucional en México*, México, Siglo XXI, 1996.

rabán particularmente en Estados Unidos y en Inglaterra, así como en las agencias económicas multilaterales desde finales de los años 70, fueron asimiladas con mucha facilidad. De esta manera, aunque el PRI no hubiera reconquistado la confianza de los empresarios, por lo menos hasta la toma de posesión del presidente Salinas de Gortari, el ideario económico liberal predominante en el gobierno de Miguel de la Madrid encontró menos resistencia, e inclusive se granjeó un franco apoyo, en buena parte del empresariado.

Por el contrario, la acción del gobierno brasileño no llegó a traumatizar al empresariado local, pues el peso recayó principalmente sobre las empresas estatales. Por eso, la reacción de los círculos empresariales privados a la política del gobierno fue de oposición, sí, pero en modalidades mucho menos acentuadas que en México: en Brasil se reivindicaba sobre todo la reactivación del desarrollo —y no un cambio radical en su orientación— y la transferencia a los acreedores externos de una parte del costo de la crisis. En compensación, la presión sobre las empresas estatales provocó una reacción inusitada de sus trabajadores, que dio mayor impulso a los movimientos populares y a la lucha parlamentaria contra el régimen militar, esto es, aumentó la demanda de democratización política. Después del régimen militar, durante la primera parte del primer gobierno civil (1985-90), el desarrollismo era la ideología dominante. En Brasil, además, el antiestatismo sólo adquirió fuerza entre las clases propietarias a partir de 1986, cuando el Plan Cruzado inició una larga lista de experimentos antiinflacionarios heterodoxos que incluían la quiebra de contratos mercantiles, y que tornaron a los empresarios y a la clase media cada vez más proclives a la liberalización económica. La falta de sintonía entre el gobierno, la coalición de apoyo parlamentario y la coalición sociopolítica explica porque en Brasil las presiones externas en favor de las políticas liberales, semejantes a las que se ejercieron sobre México, no fueron asimiladas de la misma forma.

Como ya lo subrayé, en la primera parte de este artículo, la liberalización económica sólo se transformó en política efectiva del Estado brasileño en los años 90, a partir del gobierno de Fernando Collor.

Reconozco que los argumentos e hipótesis esbozados hasta aquí son muy sumarios y no se refieren específicamente a la segunda fase de cambios políticos ocurridos en México y en Brasil, cuando los movimientos se invierten y predomina la liberalización económica en Brasil y la democratización política en México. Sin embargo, espero que, aun así, ellos indiquen la posibilidad de construir una explicación más rigurosa de las diferencias en los cambios políticos acontecidos en México y Brasil a partir de los años 70 de las que han estado hasta ahora disponibles —sin las cuales, por otro lado, hay que reiterarlo—, cualquier avance analítico que se haya obtenido aquí habría sido imposible. De cualquier manera, con toda certeza volveré a la cuestión propuesta al inicio porque el rompecabezas presentado parece lejos de estar concluido. Es demasiado complicado para ser resuelto sin un largo trabajo de investigación, y suficientemente intrigante para que el esfuerzo valga la pena.

[Traducción de Guillermo Palacios]

3.

TRAYECTORIAS POLÍTICAS E INSTITUCIONALES DE MÉXICO Y BRASIL: EL CASO DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL SINDICALISMO

*Ilán Bizberg**

1. EL ÉXITO DE ESTABLECER UN RÉGIMEN NACIONAL-POPULAR DURADERO EN MÉXICO Y EL FRACASO EN BRASIL

Una de las principales características que asemejan a los dos países es el hecho de que en ambos se instauró un régimen nacional-popular, caracterizado como un régimen de alianza entre los sectores populares y el Estado, en el cual el Estado cumple la función de principal agente de desarrollo y de integración económica y social de los sectores populares. No obstante, mientras que el régimen político mexicano adoptó este carácter desde el sexenio cardenista (1934-1940) y lo conservó hasta 1982, Brasil adoptó este régimen a partir de la segunda presidencia de Vargas en 1951, y sólo lo mantuvo hasta el golpe de estado militar de 1964.

El Estado mexicano contemporáneo surge en el vacío

*(ilan@colmex.mx) Centro de Estudios Internacionales, de El Colegio de México. Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México el apoyo financiero dado al proyecto del que surge este trabajo. También agradezco los comentarios que hicieron a este trabajo mis colegas del proyecto Brasil-México: Hélène Rivière d'Arc, Jaime Marques-Pereira, Bruno Théret, Jean Rivelois, Bruno Lautier, Carlos Alba, Víctor Soria y Brasilio Sallum. A Daniel Pecaut le agradezco sus comentarios derivados de una cuidadosa lectura.

político creado por la Revolución. Después de este movimiento, y en especial luego de la reforma agraria cardenista, la oligarquía terrateniente fue destruida para todo efecto político. A diferencia de Brasil, el Estado que surge de la Revolución no necesita apoyarse en una oligarquía contra otra, sino que logra crear sus propias bases sociales de apoyo político. Primero desarma a los grupos locales y regionales que han adquirido fuerza durante la Revolución y en 1929 crea el partido de Estado para asegurar que los conflictos entre ellos se resuelvan de manera institucional. Después crea una base urbana, que gira primordialmente en torno a los trabajadores de las empresas estatales y del aparato de administración gubernamental. Además, con la Reforma agraria crea un sector campesino totalmente dependiente de él. Finalmente, en 1938 se funda el Partido de la Revolución Mexicana, que agrupa a las organizaciones populares que van a ser fundamentales para la movilización y el control de las fuerzas populares. Es en ese momento que se establece un régimen político basado en una alianza nacional-popular según la cual el Estado no sólo se ocuparía de modernizar al país sino que tomaría el lugar que el capital extranjero tenía en el modelo porfirista y sustituiría a una burguesía inexistente para desarrollar la economía.

Además de este principio nacional, el pacto tenía un principio popular en tanto que pretendía un desarrollo que incluyera eventualmente a la mayor parte de la población en el proceso de modernización. El pacto se basó en el reparto masivo de tierras y de recursos económicos al campo, así como en el apoyo a los sindicatos en su lucha por firmar contratos colectivos con las empresas nacionales y extranjeras para conseguir aumentos salariales y mejores condiciones laborales. Fue cristalizado en organizaciones populares nacionales, en especial la CTM y la CNC, que sirvieron como bases de apoyo al Estado modernizador. En el gobierno que siguió al de Cárdenas, el de Ávila Camacho, en 1943 se expidió la

Ley del Seguro Social, que creó los servicios de salud y de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

A partir de 1946 se dio un giro en la política de desarrollo del Estado mexicano. La inversión estatal se dirigió más al apoyo de los empresarios, que al sector social. Por ejemplo, se invirtió en obras de infraestructura agraria en el Noroeste del país, más que en las zonas dominadas por la economía ejidal, además de que se restringió el crédito a ese sector. Además, la política económica de crear riqueza antes de distribuirla significó un descenso en los salarios reales. Para lograr estos propósitos, durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) se purgaron a las organizaciones sociales de los dirigentes comunistas primero, y de los líderes más auténticos e independientes surgidos durante el cardenismo después, al tiempo que se imponían dirigentes afines al gobierno.

Podemos considerar que a partir de este momento concluyó la primera etapa del modelo nacional-popular, en la cual las organizaciones populares apoyaban al gobierno porque éste seguía un proyecto con el cual estaban de acuerdo. Esto no significó, sin embargo, un cambio en la *naturaleza* del régimen, porque el pacto populista había logrado crear el marco institucional por medio del cual podía reproducirse el régimen y ser utilizado por gobiernos menos favorables e incluso opuestos a los intereses populares. Esto fue posible en la medida en que el pacto había sido establecido mediante un proceso de institucionalización desde arriba, que significó que la sociedad ocupara una posición subordinada. El Estado acumuló atribuciones que le permitieron intervenir en los asuntos internos de las organizaciones populares, así como en las relaciones entre éstas y otros actores; entre otras mediante la Ley Federal del Trabajo de 1931 y la Ley Agraria de 1934, que fueron ratificadas por el gobierno de Cárdenas.

La respuesta a las purgas alemanistas y a los ajustes en el modelo económico aplicado en ese sexenio y que extendieron sus efectos hasta el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, fue una fuer-

te movilización popular, tanto sindical como agraria, a mediados de los años cincuenta. Pero a diferencia de lo que sucedió en Brasil en 1964, donde el régimen fue sustituido por un régimen militar antipopular, el régimen político mexicano logró mantenerse. En primer lugar, estaba asentado sobre un proceso revolucionario que le permitió construir un aparato institucional e ideológico mucho más profundamente enraizado. Por otra parte, el gobierno de López Mateos que se enfrentó a las movilizaciones populares logró modificar el carácter del régimen sin cambiar su naturaleza, al pacto nacional-popular siguió un pacto corporativo¹, que mantenía la fachada del pacto original.

El gobierno de López Mateos puso en marcha medidas que aparentaban mantener viva la naturaleza original del pacto, pero que en la práctica abandonaban su principio universal-nacional, en tanto que distribuía recursos y creaba instituciones que favorecían a los sectores sociales más estratégicos en términos económicos y políticos, excluyendo a los demás. Creó el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado para asegurar a estos trabajadores servicios de salud y de retiro de mayor calidad, mejoró considerablemente las condiciones salariales y laborales de los ferrocarrileros, petroleros y electricistas, y repartió un número considerable de tierras en las regiones del país que se habían caracterizado por el mayor número de movilizaciones.

No fue sino hasta después de la crisis financiera de 1982 que el Estado abandonó su papel de agente de desarrollo y desechó la ideología popular surgida de la Revolución mexicana. A partir de 1986 el gobierno de De la Madrid impone la apertura de la economía mexicana, mientras que durante el gobierno de Salinas de Gortari se abandona el principio nacio-

¹ Se entiende este término en el sentido clásico de corporativismo estatal de Schmitter (1979), asociado a un sistema político autoritario que fomenta la organización centralizada y jerarquizada reconocida por el Estado de los agentes sociales.

nal del proyecto original orientándose hacia una alianza con los capitales extranjeros y en primer lugar con los norteamericanos, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A pesar de que el gobierno tuvo que aceptar las presiones sociales en el sentido de liberalizar el régimen, tampoco cambia su naturaleza. Por medio del programa Solidaridad el gobierno de Salinas intenta de nueva cuenta modificar el carácter del régimen, para mantener su naturaleza. El gobierno de Salinas intenta darle un carácter clientelista al tiempo que preserva su naturaleza. Es por ello que a pesar de que rechaza la ideología y el proyecto del régimen nacional popular, intenta refuncionalizar los mecanismos autoritarios-corporativos que de él emanaban. Y en efecto, mediante su capacidad de control de las organizaciones populares el Estado logró no sólo imponer el cambio del modelo económico, el desmantelamiento de las últimas instituciones del régimen nacional-popular, tales como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (hasta la actualidad sólo en lo que corresponde a las pensiones) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), sino la reestructuración de las empresas, la flexibilización del trabajo, los cambios al artículo 27 de la Constitución que significaron el fin de la Reforma Agraria y permitían la venta de los ejidos. (Bizberg, 1999)

En contraste, Brasil pasó por varios regímenes *de naturaleza* distinta, desde el levantamiento de Vargas de 1930. Entre 1930 y 1937 fue una dictadura casi personal, a pesar de que, después de la promulgación de la nueva Constitución en 1934, Vargas fue electo como presidente de manera indirecta. Entre 1937 y hasta 1945, con el Estado Nuevo, se estableció un régimen autoritario-corporativo. Entre 1950 y 1964 se trató de un régimen nacional-popular, mientras que entre 1964 y 1985 fue un régimen militar antipopular.

Vargas tomó el poder por medio de un levantamiento armado en contra de los resultados en los que perdió las elecciones de 1930 contra Julio Prestes, el favorito del presidente

en funciones Washington Luiz Pereira de Souza que consideró como fraudulentos. El contexto en el que se dio esta rebelión del ex gobernador de Rio Grande do Sul en contra de las oligarquías de São Paulo y de Minas Gerais, que se habían alternado la presidencia durante la primera República fue la crisis mundial de 1929, que afectó de manera muy fuerte al café, el principal producto de exportación de Brasil, y que se tradujo en una crisis de la oligarquía basada en él (Loewenstein, 1942, pp.16-17). Getulio Vargas se apoyó en un sector de la oligarquía tradicional (el del Nordeste y el de Rio Grande do Sul), en los sectores militares de bajo rango que habían protagonizado varias rebeliones en los años veinte en contra la estructura elitista del ejército (los "tenentes"), y en los sectores urbanos de São Paulo y la propia Minas (Fausto, 1995, p.183). A pesar de que a partir del triunfo de la Revolución varguista se haya dejado a un lado a las viejas oligarquías latifundistas, el hecho de haberse apoyado en ellas impidió que Vargas pudiera dismantelar las estructuras tradicionales de dominación; y que entre otras no haya habido en ese país una Reforma Agraria (Touraine, 1989) sino hasta la actualidad.

No obstante, hubo importantes cambios en la forma en la que se organizó el poder del gobierno federal. Por una parte se procedió a la centralización del poder, especialmente durante el Estado Nuevo (de 1937 a 1945). Por otra parte, Vargas se apoyó en una élite científica y tecnocrática y, especialmente después de la abortada rebelión en su contra de los sectores oligárquicos, en 1932, sustituyó a la oligarquía terrateniente como base social tradicional del Estado por los trabajadores urbanos, las clases medias y a una nueva clase empresarial orientada hacia la industrialización (Bresser Pereira, 1984, p.16). Estos dos hechos le permitieron construir un Estado con la suficiente autonomía para actuar como agente modernizador, la que eventualmente se expresó en su capacidad para industrializar al país y para aplicar una política social orientada a integrar social y políticamente a las clases populares,

en especial a la clase obrera; en parte para contrarrestar el poder de la oligarquía del café (Fausto, *op. cit.*) Finalmente, la diversidad de las fuerzas sociales que apoyaron a Vargas llevó a que fuese en nombre del Estado y no de una clase social específica que interviniera en la economía como agente principal de industrialización. (Touraine, 1989)

Getulio Vargas impuso un gobierno autoritario que disolvió todas las asambleas regionales e impuso interventores directamente subordinados a él en todas las provincias. A pesar de que en 1934 Vargas fue electo de manera indirecta por la asamblea, al acercarse las elecciones de 1937 las canceló bajo el pretexto de un complot comunista y se mantuvo en el poder hasta 1945. Durante ese periodo, la organización sindical fue estimulada, aunque mantenida bajo estricto control por el gobierno. Por otra parte, aunque las huelgas fueron prohibidas, Vargas tomó varias medidas favorables a la clase obrera. Finalmente, ante la inminencia de las elecciones de 1945, Vargas promovió la creación de dos partidos políticos con el objeto de agrupar sus bases de apoyo, lo que marcó de manera clara la intención de convertir al régimen del Estado Nuevo en un régimen nacional-popular.

La constitución del Partido Demócrata Social (PDS) se llevó a cabo con la ayuda de los interventores, con los que el varguismo sustituyó a los gobernadores de los Estados, lo que dio lugar a una afiliación clientelista, aunque de corte pluriclasista. Por su parte, el Partido Brasileño de los Trabajadores (PTB) fue creado por intermedio del Ministerio del Trabajo, promoviéndose la afiliación obrera. Con estos dos partidos, el varguismo no sólo pretendía llevar a la presidencia al sucesor de Vargas, sino crear una base permanente de apoyo al régimen (Souza, 1990, pp.105-116) y establecer un régimen nacional popular. No obstante, esto no fue logrado hasta el retorno de Vargas en 1950, en la medida en que el gobierno del primer presidente electo después del Estado Nuevo, con la ayuda de estos nuevos partidos, el general Du-

tra, estableció una política económica liberal, reduciendo la intervención del Estado y la regulación que había sido adoptada bajo el Estado Nuevo e intervino para desarticular a los sindicatos contrarios a su orientación, bajo el manto de la guerra fría (Fausto, *op. cit.*, pp.220-223). No obstante, gracias al apoyo del PSD y del PTB Vargas pudo retornar al poder en las elecciones de 1950, luego de cinco años de estar fuera de él (Fausto, *op. cit.*).

Vargas continuó con la tradición de los gobiernos brasileños de gobernar manteniendo un equilibrio entre todas las fuerzas sociales. En parte porque aunque se apoyó sobre las clases populares, básicamente las urbanas, las oligarquías tradicionales conservaron parte de su poder, lo que lo obligó además a renunciar a la reforma agraria. El hecho de que el gobierno de João Goulart amenazara con romper este equilibrio y favorecer más directamente a las clases populares (al grado de que se le acusaba de querer implantar una República sindicalista), generó una reacción antipopular que condujo al golpe militar de 1964.

El gobierno militar va a desechar el modelo nacional-popular para acentuar el carácter industrializador y modernizador del Estado, que ya había sido aplicado durante el Estado Nuevo y sobretodo durante la presidencia de Juscelino Kubitschek (1956-60). No obstante, a diferencia del régimen nacional-popular, el militar dará absoluta prioridad al proyecto económico, reprimiendo las demandas sociales. No obstante, para ello no requerirá destruir el aparato corporativo que había establecido el Estado Nuevo, sino que lo utilizará de una manera similar a la forma en que los gobiernos posteriores al de Cárdenas, especialmente el de Miguel Alemán, hicieron uso del marco institucional establecido por el pacto nacional-popular para establecer sobre las organizaciones populares un estricto control y darle al régimen un carácter corporativo. Una de las diferencias con el caso mexicano es que el régimen militar brasileño hará desaparecer los parti-

dos varguistas, mientras que el régimen mexicano mantendrá al PRI sin cambios.

De esta manera, aunque en un momento de su trayectoria los regímenes de México y de Brasil fueron ambos nacional-populares, sus caminos se desviaron definitivamente con el golpe militar de 1964. El régimen que se instaura a partir de ese momento es un régimen antipopular, que sólo tenía en común con el mexicano la forma corporativa de organización del sindicalismo. Incluso en el sexenio salinista, cuando se abandonó el proyecto nacional-popular se mantuvieron el discurso, los ritos y en especial los mecanismos corporativos que emanaban de este régimen.

Y esto establece una diferencia fundamental entre los dos países. Es cierto que la característica fundamental de los dos grandes países de América Latina es la constitución, en ambos, de Estados relativamente autónomos con respecto a sus oligarquías que les permitió actuar como agente de desarrollo; algo que no puede ser en absoluto generalizado al resto de América Latina. No obstante, en el caso brasileño, esta autonomía tiene sus raíces en los procesos de centralización, ante las fuertes tendencias centrífugas provenientes de las burguesías regionales durante el Imperio y la dictadura de Vargas (antes y durante el Estado Nuevo). De la misma manera, los gobiernos militares de 1964 a 1984 centralizan el poder ante los movimientos de autonomía que provienen de las clases populares urbanas que emergen durante el Estado Nuevo y el régimen nacional popular (Love, 1993 y Touraine, 1992). En el caso mexicano, la Revolución destruyó el poder político de la oligarquía terrateniente y permitió la creación de un Estado sustentado en un partido, y apoyado en la organización corporativa de los sectores populares e incluso empresariales.

¿Pero cómo logró el régimen político mexicano su permanencia y su flexibilidad? Como lo veremos enseguida, por medio de la eficaz creación de una base social propia que mantuvo como recurso político. En contraste, los cambios en

la naturaleza de los regímenes políticos brasileños tuvieron como causa su incapacidad de establecer una base social duradera. Pero esto último define las diferencias entre los dos Estados: en el caso mexicano el Estado se estableció de manera poco autónoma con respecto al régimen político, una relación en la cual el Estado, el PRI y las organizaciones sociales dependían mutuamente. Esto otorgó poca capacidad al Estado para desarrollar políticas económicas y sociales autónomas. En contraste, el hecho de que el Estado brasileño haya sido autónomo del régimen político implicó que éste podía desarrollar sus políticas con mayor libertad.

2. EL SINDICALISMO COMO RECURSO POLÍTICO FRENTE AL SINDICALISMO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL SOCIAL

A pesar de que en apariencia el marco institucional en el que se desenvuelve la relación entre el Estado y el sindicalismo en los dos países es muy parecido, al grado de que la gran mayoría de los autores se refieren tanto a México como a Brasil como sistemas corporativos de organización sindical, existen diferencias muy profundas que provienen de la distinta naturaleza de los regímenes políticos mexicano y brasileño. Las similitudes se refieren al marco institucional en el que surge el sindicalismo en ambos países, mientras que las diferencias apuntan hacia el lugar que ocupó el sindicalismo en un régimen que no cambió de naturaleza sino hasta fines del año 2000, en tanto que la posición del sindicalismo en Brasil varió en relación a los distintos regímenes que se sucedieron en ese país.

El sistema corporativo brasileño inicia con el decreto Vargasista de marzo de 1931, mediante el cual, después de la victoria de la Alianza Liberal de Vargas, se creó el Ministerio de Trabajo, de Industria y de Comercio y otorgó a las asociaciones sindicales el derecho de defender "...conjuntamente con el gobierno y el Ministerio del Trabajo, los intereses económicos, jurídicos,

de salud y culturales de todos los trabajadores que ejercen profesiones idénticas, similares o conexas.”² Los sindicatos debían ser reconocidos por el Ministerio del Trabajo y para ello necesitaban presentar las actas de creación, una lista de miembros y copias de los estatutos (Rodríguez; 1966, p. 159).

En 1937 se expide una carta que prohíbe la huelga, “por ser un recurso antisocial”. En 1940 fue decretado el impuesto sindical; por medio del cual se deduce un día de salario anual a todos los trabajadores sin importar si están o no sindicalizados, y el sistema de unidad sindical; según el cual en cada unidad geográfica existe un único sindicato que representa a cada categoría específica de obreros. La “Consolidación de las Leyes del Trabajo” de 1943, reunió todas las leyes y decretos dispersos elaborados anteriormente (Sandoval 1993; p.10).

Una de las características más importantes del sindicalismo brasileño es el principio de unidad sindical mencionado arriba, que impide que puedan reunirse sindicatos de una misma región si pertenecen a distintas ramas de actividad, o que se agrupen sindicatos de la misma rama de actividad que estén en distintas regiones. De hecho, este principio significó que en muchas empresas trabajadores de distintas ocupaciones (por ejemplo transporte y producción) pertenecieran a distintos sindicatos (Malloy, 1979, p. 58) Este principio aseguró la dispersión sindical y facilitó que el gobierno ejerciera un control sobre el sindicalismo, a través de grupos estrechos con intereses creados, más que por medio de asociaciones con un interés nacional. Esta política es muy usual en prácticamente todas las instituciones políticas brasileñas (entre otras el sistema de partidos), en la medida en que el control se ejerce en el nivel local o regional (Kingstone, p. 1999, p. 137).

La otra característica básica del corporativismo brasileño fue el impuesto sindical, mediante el cual se otorgaban las cuotas sindicales a los sindicatos reconocidos, sin considerar

² Las cursivas son mías.

la proporción de sindicalizados que cubrían, lo que lo hacía depender más del reconocimiento del Estado que de la capacidad de organización. Esto permitió e incluso estimuló un modelo basado sobre un bajo nivel de participación y movilización, y que incluso estimuló una baja tasa de sindicalización (Sandoval, *op. cit.*, p 12). Esto tuvo, además, como consecuencia la débil implantación de los sindicatos brasileños al interior de las empresas: en la gran mayoría de las empresas, aun de las más grandes, no había delegados sindicales ni negociación colectiva. Esto comenzó a revertirse a partir de las huelgas del final del régimen militar que inició el proceso de implantación del sindicalismo brasileño en las empresas, en especial en las más grandes de la zona del ABC de São Paulo.

Estos dos elementos característicos del corporativismo brasileño que promovían el control y la desmovilización por parte de dirigencias sindicales poco representativas, conocidas como "pelegos", eran complementados por un tercer elemento, la política social, que se dirigía a cooptar de manera selectiva a algunos sectores obreros en un proceso calificado como "inclusión selectiva" (Malloy, J., 1979, p. 56). El sistema de seguridad social replicó el sistema de organización del sindicalismo, y en esa medida dividió y puso a competir a unos sectores obreros contra otros (*ibid.*, p.69). Por otra parte, la estructura administrativa de los fondos de seguridad social establecidos básicamente en los años treinta, permitieron la intervención de los sindicatos, lo que los convirtió en una importante fuente de poder para los dirigentes sindicales. Esta estructura, a diferencia del modelo mexicano más centralizado y concentrado en manos del Estado, implicaba un potencial importante de autonomía para los sindicatos (*ibid.*, p. 73).

Esta autonomía comenzó a desarrollarse a partir de que el gobierno de Goulart en 1960 estableció una estructura tripartita para administrar los institutos de seguridad social. Los dirigentes obreros llegaron a controlar varios de ellos, lo que les dio una capacidad de control político parecida en la

forma a la que se estableció en Argentina con el peronismo (Erickson, *op. cit.*, p. 32). Esto impulsó a que uno de los pocos cambios que llevara a cabo el gobierno militar a la estructura corporativa fuera concentrar los fondos sociales. En 1966 el gobierno militar unificó la mayoría de estos institutos en uno solo y reemplazó su estructura tripartita por una dirigencia nominada por el gobierno (Malloy, J., 1979, p.33). Esto significó que el sindicalismo brasileño tuviera relativamente poco tiempo para incrementar el nivel de sindicalización y de participación en torno a su capacidad de otorgar beneficios sociales a los trabajadores. No obstante, duró el tiempo suficiente para fortalecer el carácter "externo" (a las empresas) del sindicalismo brasileño, que mencionamos anteriormente.

En contraste, en el caso de México las relaciones industriales surgen con base en una sola ley de alcance nacional: la Ley Federal del Trabajo de 1931. Esto hace del proceso mexicano un caso claramente más centralizado y premeditado. En la Ley Federal del Trabajo se encuentra la totalidad del aparato de control sindical que regula el carácter del sindicalismo, su registro, el derecho de negociación colectiva, a las huelgas, así como las facultades de intervención del gobierno.

En este caso, el Estado también se aseguró de que se produjera la dispersión sindical, la que se llevó a cabo mediante la existencia casi generalizada del sindicalismo de empresa. Pero, a diferencia de Brasil, el sindicalismo por empresa mexicano implicó una fuerte implantación a nivel de las fábricas. El sindicalismo mexicano requería la sindicalización efectiva de los trabajadores, en parte porque las contribuciones sindicales dependían del número de obreros sindicalizados. Lo que además era garantizado por la existencia de la cláusula de exclusión, que establecía que sólo se podía contratar a trabajadores que pertenecieran al sindicato y que si eran expulsados de este perdían su empleo. Además, sólo se permitía que existiera un solo sindicato en cada empresa.

Pero lo que mejor explica las diferencias entre los dos tipos de sindicalismo y, en especial, de la forma como se ejerció el control sobre el sindicalismo en México y en Brasil es el lugar que ocupa en el régimen político. Como vimos en la primera parte, el régimen mexicano conservó su naturaleza a través del tiempo, a pesar de haber modificado el carácter de la alianza entre el sindicalismo y el Estado. Esto implicó que el sindicalismo en México cumpliera un papel predominantemente político. En Brasil, por el contrario, se intenta establecer al sindicalismo como una base de apoyo al régimen a través del PTB, sólo a partir de 1945, cuando Vargas intenta darle el giro nacional-popular. De hecho, este carácter solamente se logra a partir de su retorno en 1950 y dura hasta el golpe militar de 1964. Además, el PTB no logra constituirse en un partido netamente obrero, ni de la envergadura del PRI.

La Ley Federal del Trabajo mexicana no impedía que los sindicatos formaran parte de algún partido. Esto era, sin lugar a dudas, porque el gran artífice de la Ley Federal del Trabajo de 1931, Plutarco Elías Calles, el hombre fuerte de la época, había tenido a un partido obrero, el Partido Laborista, basado en la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), como su principal aliado durante su gobierno. A pesar de que el partido que se crea en 1929 no incorpora a los obreros como sector, esto se produce en 1938 cuando se transforma en Partido de la Revolución Mexicana. A este partido se incorporan los sindicatos en bloque, por medio de la CTM. En contraste, el decreto varguista de 1934 prohibía cualquier intervención política en el sindicalismo. Esta prohibición fue reafirmada al final del periodo del Estado Nuevo, en la Consolidación de las Leyes del Trabajo de 1943, cuando se relegarizaron los partidos políticos (Erickson, 1977, p. 35) Esta prohibición fue levantada en los hechos cuando se creó al PTB desde el Ministerio del Trabajo. No obstante, esto demuestra cómo en Brasil el corporativismo sindical ha sido primordialmente un mecanismo de control

de las demandas obreras, a excepción del relativamente corto periodo de régimen nacional-popular (de 1950 a 1964).

Todo ello apunta hacia la característica fundamental de la relación entre el Estado y el sindicalismo en México, al hecho de que éste ha sido básicamente un recurso político del Estado para apuntalar el régimen político. De esta manera, además de corporativa, que es la forma institucional que adopta el sindicalismo en México, la relación entre el sindicalismo y el Estado se define por ser política. De ahí deriva otra de las diferencias institucionales fundamentales del sindicalismo en los dos países: mientras que en México no se podía permitir la libertad sindical, lo que fue asegurado mediante la cláusula de exclusión, que obliga a los trabajadores a pertenecer al sindicato que existe en su empresa, en Brasil siempre ha existido esta libertad. El carácter político de la relación entre el sindicalismo y el Estado en México requería más que el control sobre las demandas obreras, el régimen nacional-popular necesitaba tener la capacidad de su movilización.

Para ello, el Estado mexicano requería un control efectivo de los obreros, por lo menos de aquellos que estaban ubicados en los sectores estratégicos de la economía. Es por ello que se introdujeron las relaciones clientelistas en el seno mismo de las empresas. Esto significó la existencia de delegados sindicales al interior de las fábricas, contratos colectivos muy detallados, que obligaban la negociación continua con los sindicatos de las condiciones cotidianas de trabajo y laborales. Se fomentó, además, un elevado control sobre la asignación de prestaciones, los ascensos en la jerarquía ocupacional y sobre las relaciones cotidianas de trabajo por parte del aparato sindical en la mayoría de las grandes y medianas empresas del país. Todo ello con el objeto de que el sindicato tuviera la posibilidad de premiar a los obreros que le eran fieles y de castigar a los disidentes. La lealtad de los obreros en los sindicatos más estratégicos era asegurada con amplios privilegios, mientras que se retribuía a los dirigentes su capa-

cidad de control con puestos políticos y otros beneficios económicos.

En el caso de Brasil, a excepción del intento varguista de hacer del PTB (y del PSD) la base política del régimen, el control sobre las demandas obreras fue la característica que dominó la relación entre el sindicalismo y el Estado. Esto requirió dotar al Estado de la capacidad administrativa de regular al sindicalismo. Para ello se otorgó al Estado la facultad de decidir a cual sindicato se registraba; lo que en principio debía suceder cuando un sindicato demostraba que agrupaba la tercera parte de los trabajadores de una rama en un territorio determinado —en términos generales, el municipio. Pero la facultad de decisión del Ministerio iba mucho más allá, ya que tenía la capacidad de reconocer a un sindicato, aún con menos miembros. Podía, además intervenir directamente en el sindicato y nombrar a un interventor o a una junta administradora, lo que no sucede en México. Por otra parte, los Tribunales de Justicia (tripartitas) sustituían a la contratación colectiva bilateral, tomando todas las decisiones referidas a aumentos salariales y cambios en las condiciones de trabajo o laborales, teniendo en cuenta “el interés público por encima de los intereses de clase y personales”. (Erickson, *op. cit.*, p. 32 y Dombois y Pries, 1999, p. 235)

Aunque Vargas y Goulart intentaron utilizar al sindicalismo como recurso de apoyo político, no lograron consolidarlo. Lo que sí se logró y perduró a través de los distintos regímenes políticos por los que transitó Brasil de 1930 a 1985, fue la estructura de control sindical. Esta estructura corporativa no sólo fue recuperada por los militares, sino que ha mantenido algunos elementos hasta la actualidad, en gran medida porque conviene tanto a los sindicatos independientes como a los tradicionales (Boito, 1991). La persistencia del corporativismo sindical a través de los distintos regímenes políticos y en especial del militar se explica por su eficacia para controlar las demandas obreras. Lo que a su vez era funcional para

un régimen que, como plantean Marques-Pereira y Théret (2001), tenía un déficit de legitimidad que intentaba acrecentar mediante su desempeño económico. Y en efecto, entre 1967 y 1973 el gobierno militar logró imprimir un acelerado crecimiento a la economía brasileña, con base en la profundización de la sustitución de importaciones y una creciente intervención estatal; lo que se conoció como el milagro brasileño.

En resumen, el sindicalismo mexicano es consustancial al régimen político, en la medida en que este último estuvo fundado en la alianza entre Estado y clases populares. Esto significa, a su vez, que la acción del Estado está limitada por la relación con los sectores populares, entre ellos de manera primordial con el sindicalismo. De esta manera, el Estado mexicano estuvo, hasta 1982, obligado a mantener un nivel de distribución de la riqueza hacia los sectores populares que limitó su autonomía en el campo económico. La naturaleza durablemente nacional-popular del régimen mexicano y de la relación entre el Estado y el sindicalismo significó mantener al sindicalismo como uno de los principales beneficiarios de las medidas económicas. Esto prolongó en México el carácter populista de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo más allá de lo que podía dar la economía, lo que se tradujo en que los últimos dos sexenios nacional-populares, el de Echeverría y el de López Portillo, hayan tenido un comportamiento económico errático.

Por el contrario, en tanto que en Brasil el régimen político cambió varias veces de naturaleza, el Estado ha tenido mayor autonomía para modificar su relación con el sindicalismo, lo que le ha dado un mayor margen para imponer cambios más radicales en la política económica y social. A pesar de que el régimen militar que se instauró en 1964 reprimió a los sindicatos más poderosos y activos con el objeto de cambiar sus dirigencias, siguió utilizando los mecanismos de control sindical establecidos por los gobiernos anteriores,

permitió que los sindicatos continuaran gestionando normalmente muchos de los asuntos sindicales, e incluso fomentó que los trabajadores siguieran sindicalizándose. También prefirió restringir fuertemente el derecho de huelga, reforzando los controles existentes más que declarando ilegales las huelgas o destruyendo a los sindicatos, como hicieron o trataron de hacer otros regímenes militares en otros países (Erickson, *op. cit.*, pp.157-159).

No obstante, el gobierno militar sí desmanteló la participación de los sindicatos en las agencias públicas de seguridad social y de servicios médicos (*ibid.*) También restringió los mecanismos de distribución de recursos y beneficios sociales. Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de Castelo Branco fue sustituir el sistema de estabilidad en el empleo, administrado principalmente por los sindicatos, por un sistema centralizado e individualizado: el "Fundo de Garantia per tempo de Serviço" (el FGTS). A partir de ese momento, los empleadores depositaban el 8% de los salarios en un fondo que reemplazaba las indemnizaciones obligatorias que existían en la vieja legislación. (Simoës, 1986, pp.49-56).

De esta manera, en la medida en que el corporativismo en Brasil fue más un control social que político y estuvo orientado a restringir las demandas obreras y la acción sindical más que a movilizar a los sindicatos, pudo ser adoptado tanto por los regímenes nacional-populares como por los militares. Por otro lado, esto dio una mayor autonomía al Estado, lo que a su vez permitió que la economía brasileña se profundizara más que la mexicana en su modelo de sustitución de importaciones. El costo de ésto para el Brasil fue una mayor inequidad en la distribución del ingreso, que persiste hasta la actualidad a pesar de que los dos países se han acercado mucho en este aspecto a partir de 1982.

3. TRAYECTORIAS SINDICALES

a. La acción sindical: independencia sindical contra intento de neocorporativismo

Las huelgas de 1978 a 1980 que dieron lugar al nuevo sindicalismo se presentaron en algunas de las empresas de punta de la región ABC de São Paulo que estaban aplicando las tecnologías más avanzadas, novedosas formas de organización del trabajo y que contaban con una nueva generación de obreros. Este sindicalismo se caracterizaba por una práctica muy distinta a la de los sindicatos tradicionales en la medida en que se desarrolló fundamentalmente a nivel de planta, ponía un gran interés en la organización de las bases sindicales y promovía un estrecho contacto entre ellas y la dirección. Pugnaba por una revisión sustantiva de la legislación existente que permitiera que los sindicatos fueran creados y tuvieran el derecho de negociar directamente con los empresarios sin intervención del Estado, y que se restableciera el derecho de huelga (Keck, M., 1989, p. 260).

Esto fue lo que alentó a estos sindicatos —por primera vez en la década— a arriesgarse a adoptar una acción militante, aún bajo el riesgo de la represión gubernamental. Los movimientos de huelga de 1978-1979 comenzaron con el descubrimiento de la DIESSE (una asociación independiente de investigación financiada por los sindicatos) de una diferencia entre sus cálculos y aquellos del gobierno, concerniente al costo de la vida de 1973, sobre la cual se computó la indexación de los salarios. Mientras que el gobierno había calculado la inflación en 15.5%, la DIESSE había encontrado que era de 34.1%. Con estos resultados, los trabajadores de la industria automotriz y de la metalurgia lanzaron una campaña para recuperar la pérdida. Aunque el gobierno rechazó considerar la demanda y el tribunal del trabajo se negó a convocar a los empresarios para negociar, la campaña por la recuperación salarial logró despertar la identidad sindical (Keck, *op. cit.*).

Con las huelgas de 1978-79, así como las de 1980, los sindicatos se dieron cuenta de lo importante que era la organización al interior de las fábricas, al tiempo que los trabajadores comenzaron a ver a sus sindicatos como organizaciones que podían expresar las demandas que surgían de sus lugares de trabajo. Esto comenzó a revertir el carácter "de puerta de fábrica" del sindicalismo brasileño (Siqueira Neto y de Oliveira, 1996, p. 320), predominantemente orientado a otorgar servicios sociales (Erickson, *op. cit.*, p. 37). Cabe recordar el hecho de que en la Consolidación de las Leyes Laborales de 1943 no se adoptó la representación sindical a nivel del local del trabajo, ni la negociación colectiva, sino la solución jurisdiccional obligatoria de los conflictos de trabajo (Siqueira Neto, 1996, p. 338).

El auge del nuevo sindicalismo significó que durante los años ochenta aumentara muy considerablemente la organización de los sindicatos a nivel de las plantas, lo que a su vez modificó la orientación de los sindicatos hacia demandas relativas a la regulación obrera en el lugar de trabajo, la seguridad en el empleo y, finalmente, al reconocimiento de la representación sindical a nivel de las plantas (Keck, *op. cit.*, p. 268). A tal punto que la CUT logró incluso que en la Constitución de 1988 se estableciera que en las empresas de más de 200 empleados debe elegirse un representante para negociar con los empleadores. En algunos pocos casos, en especial en grandes empresas automotrices de la región del ABC en las que estaba muy activa la Central Única de los Trabajadores (la CUT), la representación sindical se estableció bajo la forma de una comisión de fábrica electa por los trabajadores (Moreira Cardoso, 1995, p. 22). No obstante, los sindicatos de la mayoría de las pequeñas y medianas empresas no han logrado organizarse ni ejercer la suficiente presión para extender esta forma de representación (Rodríguez, I. J., 1997, p. 35).

Otra característica del nuevo sindicalismo es que se impone al interior de la estructura sindical existente. Los dirigentes del nuevo sindicalismo, como Lula, enfatizaron su recha-

zo a crear sindicatos paralelos e insistieron en usar los mecanismos existentes, básicamente las asambleas, para transformar las estructuras corporativas. Una de las grandes debilidades del sindicalismo brasileño, su falta de inserción en las empresas, fue lo que permitió que el nuevo sindicalismo se desarrollara al interior de los viejos sindicatos (Keck, 1986, p. 107), lo que fue mucho más difícil en el caso mexicano.

El resultado es que, por lo menos hasta 1996, el sindicalismo brasileño se fortaleció. En 1988 existían 2 461 sindicatos de empleados en el medio urbano y 2 732 en el medio rural. Si consideramos tanto empleados como empleadores (como se acostumbra en las estadísticas brasileñas) en 1988 teníamos 9 118 sindicatos (4 635 en el sector urbano, 4 831 en el sector rural (Rodríguez, L. 1992, p. 25). Unos años más tarde, hacia 1996, el número de sindicatos casi se duplicó: llegó a un total de 15 972, de los cuales 10 779 son urbanos y 5 193 son rurales (de nuevo contando tanto a los sindicatos de empleados como de empleadores) (Oliveira Santos, 1997, p. 269).

Al tiempo que los obreros se organizaban a nivel de las fábricas para tomar el control de sus sindicatos, se dio un proceso a nivel nacional. Hasta 1983, cuando surge la Central Única de los Trabajadores (CUT), la Conferencia Nacional de la Clase Trabajadora (la Conclat) agrupaba a prácticamente toda la oposición sindical. A partir de la creación de la CUT el sindicalismo brasileño se divide en tres principales tendencias. La CUT agrupó a los llamados auténticos, una nueva generación de sindicalistas que no eran dirigentes, ni tenían filiación partidaria y que militaron, como Lula, al interior de la estructura sindical oficial. La característica fundamental de esta corriente fue su decisión de enfrentarse, por medio de huelgas, tanto a los gobiernos militares, como a las políticas económicas de los primeros gobiernos civiles (Rodríguez, L. 1992, p. 29 y Keck, 1989, p. 277). Proponía, por otra parte, una reforma a la legislación laboral con el objeto de eliminar la totalidad de las estructuras corporativas, para res-

tringir el poder normativo de los tribunales de trabajo para que la solución de los conflictos colectivos de trabajo fuera voluntaria y no obligatoria, eliminar las contribuciones sindicales obligatorias, fomentar la implantación de comisiones para la solución de conflictos laborales en los centros de trabajo y la negociación colectiva, entre otras (de Souza Keller, *op. cit.*, p. 39).

En 1986, de cara a la CUT se crea la CGT, que se definió como un "sindicalismo de resultados". Esta central se forma con base en la corriente "Unidad Sindical" de la primera Conclat de 1981 y con algunos de los dirigentes de los antiguos sindicatos. Esta central propone ser pragmática y oponerse al sindicalismo de contestación que promueve la CUT. La CGT se opone a un cambio radical de las leyes laborales en la Constitución de 1988, entre otras rechaza cambiar la unidad sindical por el pluralismo y eliminar el impuesto sindical. Propone, además, el avance paulatino en las condiciones salariales y laborales.

Unos años después, en 1991, de una escisión de la CGT se crea Fuerza Sindical, la que rápidamente se convierte en la segunda central sindical del país. Esta nueva confederación se concibe a sí misma como la alternativa entre la propuesta conservadora de la CGT y el radicalismo y filiación partidaria de la CUT. Recibe el apoyo del gobierno de Collor de Mello, recupera la divisa del sindicalismo de resultados y postula que acepta la modernización y las privatizaciones, así como la idea de un Estado mínimo, la desregulación de la economía y la apertura de las fronteras (Oliveira Santos, 1997, p. 91). Por otra parte, en coincidencia con la CUT, plantea la representación sindical en las empresas y la eliminación de la intervención del Estado en las negociaciones colectivas. Su base de apoyo principal es el Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de São Paulo (Rodríguez, 1992, pp. 42).

Ante la aparición de un sindicalismo abierto a la modernización de la economía y con un apoyo del gobierno de Co-

llor, la CUT modificó su postura. A partir de su quinto Congreso de 1994, gana la tendencia más conciliadora con el empresariado y el gobierno, una corriente que propone un sindicalismo de propuestas (Oliveira Santos, 1997, p. 75). Es esta corriente la que impulsó la negociación de las cámaras sectoriales con los empresarios y con el gobierno, y la que ha seguido la política de acuerdos bilaterales de reestructuración de las empresas sin la presencia del gobierno. Han incluso promovido propuestas conjuntas de empresarios y sindicatos para cuestiones más generales, como fue el caso de la Reforma Constitucional referida a la tributación (DIESE, varios números).

De esta manera, a pesar del fortalecimiento del sindicalismo brasileño, éste se encuentra fuertemente dividido. Y, en efecto, estas divisiones impidieron que hubiera una postura común durante las discusiones que llevaron a la promulgación de la Constitución de 1988. Fue esto lo que hizo fracasar las negociaciones hacia la Constitución, entre la CUT, el gobierno y los empresarios (básicamente la FIESP). De tal forma que, a pesar de que se incluyeron importantes reformas en la nueva Constitución (muchas de ellas propuestas por la CUT) referidas a las condiciones de trabajo, a pagos especiales para toda una serie de labores, participación en las utilidades de la empresa, reducción de la jornada de trabajo (de 48 a 44 horas), extensión de la cobertura del salario mínimo, una nueva cláusula de indemnización, no se modificaron algunos de los elementos centrales de la estructura corporativa. Algunos autores consideran que "...el proceso constitucional fue una oportunidad perdida para una ruptura definitiva con el pasado corporativista, la conservación de las instituciones centrales de la estructura corporativa representó la victoria de los sectores sindicales más comprometidos con el viejo sistema —las federaciones nacionales oficiales, la CGT y el sindicalismo de resultados— en alianza con los *lobbys* empresariales" (de Souza Keller, *op. cit.*, p. 27). Otros consi-

deran que existe una cultura de sindicalismo de Estado, aún entre las corrientes sindicales más identificadas con el nuevo sindicalismo (Boito, A., 1991). Al grado de que muchos autores ven en estos residuos el obstáculo más importante para el desarrollo del sindicalismo brasileño (Comin, 1994). El gobierno ha seguido controlando los aumentos salariales y con ello protegiendo al empresariado. Ha sido posible que muchos empresarios sigan despidiendo a los sindicalistas combativos, a pesar de que la seguridad en el empleo de los militantes debía estar garantizada por medio de los comités de empresa. Además, según un autor, el número de comités de empresa en San Bernardo había descendido de su punto más alto en 1980, de 18 en 1 200 empresas, a siete u ocho en 1988 (Payne, 1991, p. 232).

En el México de los años setenta también se dio un amplio movimiento de disidencia sindical. Las condiciones estructurales en las que surgió el movimiento de independencia sindical en el sexenio de Echeverría (1970-1976) fueron similares a las mencionadas para el caso brasileño. El movimiento se produjo en los sectores de punta, como la industria automotriz y la metalúrgica, que para los años setenta se había convertido en una industria de intensidad de capital muy elevada, de gran concentración de trabajadores por empresa, donde la productividad era muy alta y donde había una nueva generación de obreros con mayores niveles de educación. Estos cambios transformaron radicalmente las relaciones de trabajo a las cuales estaba acostumbrado el sindicalismo oficialista, estrechamente vinculado con la administración empresarial (Camacho, 1975 y Middlebrook, 1989). Esta situación dio lugar a un amplio movimiento de desafiliación de los sindicatos automotrices y de otras ramas de punta de las grandes centrales.

La Unidad Obrera Independiente, que llegó a organizar a muchos de estos sindicatos, agrupó a más de 300 000 trabajadores. Dirigida por un abogado laboral, Juan Ortega Are-

nas, fue un movimiento pragmático que no respondía a ninguna consigna política, ya sea del gobierno o de algún partido político. Esta estrategia le dio la posibilidad de su independencia, pero no le permitió constituirse en una alternativa viable al sindicalismo oficialista. Además, la condenó a la desaparición cuando el gobierno siguiente, el de López Portillo, lejos de permitir la desafiliación de los sindicatos de las centrales oficialistas, utilizó todos los medios para impedirla. Además, su política organizacional era limitada; no se proponía agrupar orgánicamente a los sindicatos, nunca intentó reorganizar a sus sindicatos en sindicatos nacionales de industria. Esta postura la llevó a negar su apoyo a la Tendencia Democrática del SUTERM, así como a tener conflictos con otras organizaciones independientes como el Frente Auténtico del Trabajo. Este último, incluso acusaba a la UOI de recibir apoyo del gobierno y de ser "... una nueva forma de dispersión del movimiento obrero" (Aguilar García, J., 1982, p. 88). De hecho, a diferencia de Brasil, en el caso mexicano los sindicatos claves del movimiento de los setenta nunca fueron independientes del gobierno; contaron con el apoyo del gobierno de Echeverría, que los promovía con el objeto de renovar la alianza entre el sindicalismo y el Estado. Esto se reflejó en el hecho de que el gobierno permitió e inclusive estimuló la desafiliación sindical de las grandes centrales oficialistas. Esto lo hizo por medio de la Secretaría del Trabajo que, como hemos descrito, tiene la facultad de otorgar o negar los registros a los sindicatos. Había un acuerdo tácito entre el gobierno de Echeverría y algunos de los principales dirigentes de la oposición a la hegemonía de la CTM, entre ellos Rafael Galván, dirigente del actor más importante del movimiento, la tendencia democrática del SUTERM y Juan Ortega Arenas, dirigente de la Unión Obrera Independiente, para sustituir a los viejos dirigentes oficialistas y restablecer la alianza que se tenía con la Confederación de Trabajadores de México (la CTM) (Gómez Tagle, 1980).

La relación con el gobierno significó, en última instancia, que el movimiento de autonomía sindical no pudiera transformar el control del Estado sobre el sindicalismo. Lo que, a su vez, permitió al gobierno de López Portillo desmantelar paulatinamente prácticamente todos los sindicatos independientes, muchos de los cuales regresaron al seno del oficialismo. La cercanía con el poder, la intención de cambiar al sindicalismo con base en un acuerdo desde arriba, con el presidente, impidió que el movimiento se consolidara como una oposición al régimen.

En sus orígenes, la recientemente creada Unión Nacional de Trabajadores (UNT) cometió el mismo error estratégico. El antecedente directo de la central autónoma más importante de la actualidad fue la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios (Fesebs), que surge en torno a dos sindicatos autónomos: el sindicato de telefonistas, cuyo dirigente, Francisco Hernández Juárez, había tomado el poder en la ola de sindicalismo independiente de mediados de los setenta y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). El sindicato de telefonistas se había caracterizado por una actitud combativa en contra de la política de contención salarial de los gobiernos de López Portillo y de De la Madrid, que fijaban un porcentaje de aumento salarial menor al de la inflación esperada en el año y que llevó a pérdidas muy considerables del poder adquisitivo de los salarios. Entre 1978 y 1988 el sindicato de telefonistas estalló cuatro huelgas que el Estado anuló por medio de la requisa de la empresa. Por su parte, el SME ha sido uno de los sindicatos con mayor tradición democrática y de independencia del gobierno desde 1916, año en el que declara una huelga general en la ciudad de México contra el gobierno de Carranza.

A pesar de esta actitud combativa, el sindicato de telefonistas llega a un acuerdo con el gobierno de Salinas. La base del acuerdo era preservar al sindicato y los empleos ante la privatización de la empresa en 1990. Este acuerdo se tradujo en la creación de una central, la Fesebs, que debía expresar el apo-

yo del sindicalismo a la política de modernización de la economía. Con esa base renació, tanto entre los dirigentes de la Fesebs como en el gobierno de Salinas, la idea de renovar al sindicalismo ligado al Estado. Se intentaría sustituir el corporativismo político por un tipo de neocorporativismo con una lógica más social y económica, concentrado al nivel micro³. La idea de la Fesebs era, como en los setenta, intentar sustituir el liderazgo de las grandes centrales oficialistas y acceder a la cúpula del sindicalismo por medio de acuerdos desde arriba. Por parte del gobierno la intención era cubrir el vacío de representación que iba a significar el debilitamiento inevitable del sindicalismo en el mediano plazo por el cambio del modelo económico y la descomposición del régimen. Pretendía, además, encontrar el apoyo de una corriente sindical para su proyecto de modernización de la economía, al que se oponían (calladamente) los sindicatos oficialistas en tanto que la apertura económica golpeaba sus intereses y los mecanismos en los que basaba su control clientelar. Necesitaba el apoyo a una política que iba a flexibilizar las relaciones laborales y reducir los privilegios de los sindicatos de las empresas estatales.

Este proyecto de sustitución del sindicalismo oficialista fracasó por la crisis económica y política en la que terminó el sexenio de Salinas. No obstante, el acercamiento con el gobierno tuvo como consecuencia el debilitamiento del frente que significaba la Fesebs, que se tradujo en la división del movimiento para crear la Unión Nacional de Trabajadores (UNT)⁴

³ Se eliminaba, por ejemplo, el control sobre el voto de los trabajadores. Un voto que era cada vez más difícil de controlar en la medida en que las elecciones eran más competitivas y mejor vigiladas, lo que hacía prácticamente impracticables las formas de presión directa y de extorsión sobre los trabajadores.

⁴ La primera central sindical que se crea después del Congreso del Trabajo en 1966 y una de las pocas que surgen por iniciativa propia, sin el apoyo del gobierno, desde el cardenismo no incluye a dos sindicatos muy poderosos que estaban o eran cercanos a la Fesebs: el SME y el sindicato de trabajadores de la Educación, el SNTE.

en 1997. Por otra parte, nació con un cierto desprestigio por el acercamiento al gobierno de Salinas y la Fesebs.

En Brasil surgió un nuevo sindicalismo independiente del sindicalismo subordinado al Estado, lo que obligó al viejo sindicalismo a renovarse. Además, se dio un giro de la acción sindical hacia el interior de las empresas, al grado de que incluso se logró modificar la legislación. En contraste, en México el sindicalismo concentró su lucha en la independencia de las grandes centrales sindicales, sin verdaderamente cuestionar su relación de subordinación con el Estado. Intentó llevar a cabo una acción totalmente contradictoria: hacerse autónomo del Estado con el apoyo del gobierno. Es cierto que esta paradoja se debe en parte a la existencia de un estrecho control del Estado sobre el sindicalismo, que hace muy difícil la existencia de sindicatos independientes. Pero se debe en parte también a la politización de origen del sindicalismo mexicano, que lo lleva a caer en la tentación de apoyarse en acuerdos cupulares para llegar al poder en vez de hacerlo desde abajo.

*b. Las relaciones industriales: unilateralismo
y corporativismo de empresa contra concertación
y corporativismo por rama*

En el caso de México, el nuevo modelo económico caracterizado por la apertura de la economía, la liberalización política y, finalmente, la transición han puesto fin a la subordinación política del sindicalismo. No obstante, el hecho de que el Estado aún preserve los mecanismos corporativos le ha permitido imponer el nuevo modelo económico mediante la flexibilización unilateral, en la mayoría de las empresas, así como la des-sindicalización⁵, de una manera similar a la que

⁵ Como se ha descrito en numerosos estudios sobre la industria maquiladora, las tasas de sindicalización en las nuevas regiones maquileras,

anteriormente imponía la sindicalización y la atribución de instrumentos clientelistas a los sindicatos. En un amplio sector de la industria, del comercio y de los servicios⁶ se está imponiendo un modelo que puede llamarse "maquilador". En este modelo se sustituye al sindicalismo por la participación de los trabajadores en nuevas formas de organización del trabajo, mediante las cuales se pretenden resolver los conflictos laborales en tanto están relacionadas con el proceso de producción más que como conflictos de intereses o de clase. Al mismo tiempo, este modelo se basa, por lo menos parcialmente, en la existencia de un sindicalismo de protección⁷. Este modelo está siendo implementado en las regiones del Noroeste, región en la que, antes del *boom* maquilador de los ochenta, no existía una tradición sindical, ni siquiera industrial, y donde la rotación tan alta del personal hace poco útil al sindicalismo a los ojos de los trabajadores.

En los sectores y regiones en los que hubo una elevada tasa de sindicalización se ha estado imponiendo la flexibilización unilateral de los contratos colectivos. Se eliminó la mayor parte de las cláusulas que permitían a los sindicatos intervenir en las decisiones que se tomaban en torno a los cambios al interior de la empresa y a la organización cotidiana del trabajo. Es notable, además, cómo en la gran mayoría de estas empresas se han incrementado las tareas que se hacen fuera de ellas por empresas contratistas que no tienen sindicatos (Bouzas y de la Garza, 1998). Todo esto ha debili-

Tijuana y Ciudad Juárez, son mucho menores que lo que ha sido la norma para ese tipo de empresas grandes y en la industria manufacturera (Williams y Passé-Smith, 1992).

⁶ Estos últimos dos sectores siempre estuvieron poco sindicalizados.

⁷ El sindicalismo de protección se refiere al hecho de que se negocia un contrato colectivo "bajo la mesa" con alguna central sindical oficialista, pero que no se da a conocer a los obreros más que cuando éstos pretenden sindicalizarse, lo que les impide hacerlo en tanto que en México sólo se permite un sindicato por empresa.

tado de manera importante al sindicalismo, tanto el oficialista como el autónomo.

Aunque es cierto que algunos sindicatos herederos del movimiento sindical de los años setenta, ubicados en las empresas de punta han intentado resistirse a esta forma de llevar a cabo la reestructuración de la economía a nivel de sus empresas, no ha habido un movimiento concertado para oponerse a ella. Entre éstos se encuentran el infructuoso intento del sindicato de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Sicartsa), y los más exitosos de los sindicatos de la Empresa Luz y Fuerza del Centro (SME), Teléfonos de México, las aerolíneas y la Volkswagen de México.

Uno de los sindicatos que mejor representó esta corriente fue el de telefonistas. A partir del cambio de modelo económico, el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana cambió el terreno de su acción e inicia un proceso de innovación de la acción sindical que se aleja de la tradición sindical mexicana en la medida en que deja la lucha exclusivamente centrada en las cuestiones económicas para interesarse por las demandas en torno a la producción. Dejó de llevar a cabo movimientos en contra de la política salarial del gobierno y se concentró en una lucha por modificar las condiciones específicas en su empresa. Comienza defendiendo su contrato colectivo de trabajo ante la intención de la empresa de flexibilizarlo. Finalmente acepta la reestructuración de la empresa y las modificaciones a las condiciones colectivas de los trabajadores a cambio de conservar los empleos, aumentar las retribuciones de los trabajadores por vías distintas a la del incremento directo del salario y preservar la fuerza y capacidad de acción del sindicato. La clave de la posición de este sindicato fue que aceptó la necesidad de modernizar la empresa con la condición de que se compensen las consecuencias de esta transformación sobre los trabajadores.

Este cambio en la postura del sindicato también se negoció a cambio de que éste lograra obtener un mayor poder de

decisión sobre las medidas tomadas por la empresa para calificar a los trabajadores, sobre cómo aumentar la productividad, la calidad, la introducción de nuevas formas de organización del trabajo, e incluso sobre algunas cuestiones financieras. El momento culminante de este cambio fue la negociación del contrato colectivo de trabajo de 1986, cuando se pactó la cláusula 193, que estableció la obligación de la empresa de informar al sindicato sobre sus proyectos de transformación tecnológica y la creación de una Comisión Mixta de Productividad, que en cierta medida aceptaba un principio de corresponsabilidad del sindicato en el desarrollo de la empresa. Aunque ante la perspectiva de privatización de Teléfonos de México en 1989 se redujo de manera importante el alcance de esta cláusula y de la comisión, no se eliminó el reconocimiento de interlocución del sindicato; algo que se venía cuestionando en la mayoría de las empresas del país con la flexibilización unilateral (Xelhuantzi López, 1989).

Esta política del STRM ha logrado establecerse como estrategia de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT). Y en efecto, la Unión Nacional de Trabajadores, como antes la Fesebs, ha dirigido su acción hacia la negociación de los contratos colectivos de sus sindicatos miembros. Y en este terreno ha sido bastante exitosa al mejorar las condiciones de los trabajadores de algunos de los sindicatos de las empresas de punta del país. Sus principales logros han sido, como lo ejemplifica el sindicato telefonista, un mejor reparto de los beneficios económicos que provienen de los aumentos de productividad y la preservación de parte de la capacidad de regulación sindical.

No obstante, la UNT no parece tener mucho que decir a sindicatos en ramas en declive. Es cierto que defiende eficazmente a los trabajadores de las empresas que están logrando incorporarse exitosamente al proceso de globalización, muchos de ellos en los sindicatos que tradicionalmente han teni-

do una relación privilegiada con el Estado. No obstante, no parece tener mucho que ofrecer a los sindicatos de empresas y sectores que no lo están logrando, ni a los trabajadores que nunca se beneficiaron del Estado de bienestar a la mexicana. Menos aún a los trabajadores no sindicalizados, a los del sector informal y a los desempleados. Es probable que esta haya sido la razón más profunda de su incapacidad de ampliar su afiliación y su influencia. Un ejemplo de ello es que a pesar de sus programa inicial la UNT no ha logrado llevar a cabo acciones significativas de rechazo a la política económica ni rebasar el ámbito netamente sindical.

En contraste, el sindicalismo en Brasil logró, a partir de una lucha en las empresas de punta del ABC de São Paulo, no sólo agrupar a los sindicatos de estas empresas, sino también a sindicatos de sectores tradicionales e incluso rurales⁸. Además la CUT, que es la central emblemática del nuevo sindicalismo, ha logrado rebasar el ámbito puramente sindical, como lo demuestra el hecho de que fundó un partido que se ha convertido en la segunda fuerza política a nivel nacional y la primera en muchas localidades, incluyendo la ciudad de São Paulo y la de Rio Grande do Sul.

Y en efecto, una de las consecuencias más importantes de las huelgas de 1977-1979 fue que obligaron a la negociación directa entre los asalariados y los empresarios (Keck, *op. cit.*, p. 285). Con ello comenzó a revertirse la característica preponderante de las relaciones industriales del Brasil que privilegia la intervención del Estado sobre la autonomía sindical y el unilateralismo de los empresarios sobre la participación de los trabajadores (Siqueira Neto, *op. cit.*, p. 337). Esto permitió que los sindicatos encontraran nuevas formas de defender a los trabajadores a pesar del adverso panorama

⁸ De hecho, el 15% de los efectivos de Fuerza Sindical y de la CUT está en la industria, 22% en los servicios, 37% son rurales y 25% están en el sector público (Oliveira Santos, 1997, p. 260).

económico. Ejemplo de esto fueron las cámaras sectoriales, que se asemejan a las formas de negociación que los sindicatos telefonista y de Volkswagen en México han establecido con sus empresas, aunque en el caso brasileño no conciernen a una sola empresa, sino a toda una rama.

La más importante de las cámaras sectoriales fue la de la industria automotriz, iniciada en marzo de 1992. A los sindicatos se les garantizó la recuperación de las pérdidas salariales anteriores, la reposición mensual integral de la inflación y el mantenimiento del nivel de empleo durante un año. El Estado redujo los impuestos a los automóviles nuevos, mientras que los empresarios sacrificaron su margen de ganancia. El resultado fue que los consumidores se beneficiaron de la baja del precio de los automóviles y que el aumento significativo de las ventas redundó en ganancias para los empresarios. Los acuerdos incluían, además, convenios relativos a la inversión, producción y reestructuración industrial, asociadas a la modernización de las relaciones de trabajo (De Souza Keller, 1994, p. 39).

Los tres primeros gobiernos civiles, entre fines del gobierno de Sarney y el inicio del de Collor de Mello fomentaron estas cámaras sectoriales. Aunque en un principio la CUT se opuso a ellas, el hecho de que Fuerza Sindical las apoyara desde el inicio la obligó a cambiar su postura. Además, la crisis por la que pasa la industria automotriz a principios de los años noventa llevó a la corriente liderada por Vicente Paulo da Silva, o Vicentino, a convencer a la CUT de aceptarlas luego de un intenso debate interno (Diniz, *op. cit.*, pp. 72-74 y entrevista con Vicentino, Brasilia, nov. 1994).

El cambio en las relaciones entre el actor sindical y empresarial que significaron las cámaras sectoriales llegó al punto de que se las viera como el modelo que permitiera avanzar desde abajo hacia un pacto social nacional referido tanto a la política económica como a la de ingresos, como sucede en algunos países de Europa central y del Norte y que

algunos autores brasileños pensaban equivocadamente que sucedía en México (Diniz, *op. cit.*). Más realistamente, a diferencia de lo que sucedía en México, donde los Pactos Económicos que se establecen desde 1987 fueron imposiciones gubernamentales avaladas por los sindicatos oficialistas y donde los sindicatos autónomos sólo tenían la capacidad de negociar acuerdos neocorporativos de empresa, en Brasil se planteó la posibilidad de establecer un neocorporativismo a nivel medio, o de rama (Scott, 1994).

Algunos autores interpretan estos acuerdos como remanentes del antiguo corporativismo. No obstante, desestiman los cambios tan profundos que han ocurrido a nivel de la organización sindical y empresarial, en la estrategia de los actores e incluso en el sistema de relaciones industriales. Es necesario considerar que los protagonistas de estas negociaciones son actores representativos, lo que contradice la experiencia corporativa tradicional (De Souza Keller, 1994). Por otra parte, la propia estructura de unicidad sindical que se mantuvo en la Constitución de 1988 contribuyó a la creación de agentes de negociación más unificados de lo que hubieran sido de haberse instaurado un sistema puramente pluralista, que tuviera sindicatos compitiendo entre ellos por la misma representación, o una estructura organizacional por empresa que llevara a la atomización, como la que existe en México⁹. El punto es que en una situación de mayor democracia asociativa y de representatividad de los sindicatos, algunos principios de la estructura organizativa de la época autoritaria pueden haber sido refuncionalizados democráticamente (Scott, 1994, pp. 21-22).

No obstante, a pesar de que en 1992 existían 29 cámaras sectoriales en distintas ramas de actividad, pocas de ellas fueron tan activas como la de la industria automotriz. Esto se de-

⁹ De hecho, este es uno de los argumentos que llevaron a que los propios sindicatos no hayan pugnado por la desaparición completa del sistema corporativo.

bió a que las condiciones de las ramas en la que se establecieron los acuerdos exitosos eran muy particulares, en la medida en que se trataba de sectores (como el automotriz) que tienen todas las condiciones para expandirse tanto en función del mercado interno, como externo, y donde un pacto de este tipo significa beneficios tanto para los empresarios como para los trabajadores. Fue mucho más difícil establecerlo en sectores en los que no existían tales condiciones, sectores en declive, por ejemplo. De ahí surge una crítica más centrada hacia este tipo de acuerdos, que los ve como un acuerdo corporativo,¹⁰ en la medida en que se beneficia a un sector limitado de trabajadores y empresarios, así como a los consumidores de un cierto tipo de producto, pero se perjudica al resto de la población ya que el Estado tiene que ceder una parte de su recaudación (Diniz, *op. cit.*).

Desde su inicio, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso lleva a cabo medidas unilaterales que implican el abandono por parte del Estado de los esquemas de negociación tripartita que dieron lugar a las cámaras sectoriales y que las vacían de todo contenido (Leite *et al.*, 1996, p. 103). No obstante, aunque para todo efecto práctico las cámaras sectoriales hayan dejado de existir, el mero hecho de que hayan logrado establecerse refleja un cambio substancial en la estrategia de los actores involucrados en el sistema brasileño de relaciones industriales (Dombois y Pries, 1999, pp. 291-298). Este cambio se traduce tanto en el abandono por parte de la CUT de la práctica defensiva-reivindicativa de los años ochenta por una estrategia de naturaleza más propositiva, como por una mayor disposición de los empresarios a aceptar a los sindicatos como interlocutores y el principio de la negociación colectiva de trabajo.

Más allá de las cámaras sectoriales, esta nueva relación se refleja en los actuales acuerdos de reestructuración negocia-

¹⁰ Corporativo en el sentido de que beneficia a un grupo reducido de la sociedad en detrimento del colectivo.

da de la industria del automóvil. En prácticamente todas las empresas del ramo de la región ABC se han pactado con los sindicatos cláusulas relativas a la transmisión de información con respecto a cambios tecnológicos y organizacionales. Además de que en varios casos se han llegado a acuerdos tendientes a homogenizar los salarios en la industria, para regular la creación de grupos de trabajo al interior de las plantas, así como para crear comisiones permanentes que analicen las transferencias de actividades a empresas exteriores de servicios (*outsourcing*) (DIESSE, Boletim núm. 168, marzo de 1995, pp. 18-20 y Leite *et al.*, *op. cit.*, pp. 104-106))

No obstante, existen signos contrarios. Entre ellos destaca la que muchos autores consideran como la propuesta empresarial más generalizada sobre legislación laboral que defiende un modelo de negociación no regulado jurídicamente, rechaza cualquier forma de negociación centralizada y propone que ésta se lleve a cabo por empresa. Postula, además, que se mantenga el poder normativo del Estado a través de los tribunales del trabajo (Leite *et al.*, 1996, p. 107).

De esta manera, a pesar de que tanto en Brasil como en México se están aplicando políticas neoliberales que debilitan la eficacia del sindicalismo para defender los intereses de los trabajadores ante las reestructuraciones de las empresas, hay diferencias importantes entre los dos casos. Es patente cómo la atomización de la organización del sindicalismo mexicano aunada a la capacidad de control del Estado han impuesto la des-sindicalización y el debilitamiento generalizado del sindicalismo. La gran mayoría de los sindicatos están hasta el presente bajo el control de las centrales ex oficialistas, que aceptaron pasivamente las medidas gubernamentales, tanto porque eran propuestas por gobiernos emanados de su propio partido, como porque no tienen representatividad.

En contraste, en Brasil se dio un amplio movimiento sindical autónomo que logró llegar a acuerdos que defendían a los obreros, a un nivel más elevado de centralización. Estos acuer-

dos también mostraron la existencia en este país de un sector empresarial más moderno y consolidado que le permitió aceptar al sindicalismo como interlocutor directo sin intervención del gobierno. De hecho, ante la fortaleza de los actores sociales, el Estado brasileño ha tenido que adoptar, en ocasiones, políticas públicas que no hubiera aplicado unilateralmente. En contraste, en el caso mexicano, las políticas, así como los supuestos pactos tripartitas eran imposiciones por parte del Estado.

*c. Sindicalismo y política: representatividad política de lo social
contra transición política sin representatividad social*

El auge del sindicalismo, a partir de las huelgas de 1977-78, contribuyó de manera fundamental al proceso de transición en Brasil. El que las huelgas hayan estallado y que se haya negociado de manera directa entre sindicatos y empresarios fue un hecho que puso en entredicho la autoridad del régimen autoritario, aunque estuviera en vías de liberalización. Asimismo fue crucial que el sindicalismo haya logrado organizarse de manera independiente del Estado, lo que demostró la autonomía de la sociedad civil.

También los empresarios brasileños fueron un actor importante de la transición. Cardoso plantea que lo que despertó la oposición de los empresarios, que habían apoyado a los distintos regímenes militares, fue el hecho de que la administración Geisel haya propuesto continuar el milagro económico por la vía de un nuevo modelo de acumulación basado en los bienes de capital y los productos de base, que dependería fuertemente de la expansión de las empresas estatales¹¹ (Car-

¹¹ Aparentemente no fue la crisis económica lo que decidió la oposición empresarial, ya que cuando los empresarios comenzaron a ejercer presión sobre los militares, la economía mostraba de nuevo un crecimiento considerable.

doso 1988, p. 143). Es en este contexto en el cual los empresarios brasileños descubren la democracia. Su concepción estuvo basada sobre una idea que expresaron los líderes empresariales de la FIESP en un documento elaborado en 1978: "Es un hecho que un régimen político fuerte tiende a intervenir en la economía y que, a su vez, esto refuerza el régimen y conduce a la consolidación de un estado tecnocrático fuerte. Es corta la vía que va de este punto a la instauración de un poder arbitrario". Los empresarios exigían un equilibrio en el sistema tripartita de desarrollo, argumentaban que las empresas estatales no estaban controladas por la sociedad y que las empresas extranjeras no estaban sometidas a reglas de conducta claras. Según este mismo documento, sólo un régimen democrático podía asegurar estas metas (*ibid.*, p. 145).

De esta manera, el empresariado y el sindicalismo se convirtieron, en cierta medida, en aliados "objetivos" en contra del régimen militar. Esto tuvo como consecuencia que cuando los empresarios se enfrentaron con las huelgas de fines de los setenta no solicitaron el apoyo del gobierno y accedieron a negociar. Así, los empresarios no sólo aceptaban la legitimidad de los conflictos sindicales y a los sindicatos como interlocutores, sino que desafiaban además la autoridad de los militares y su control sobre la sociedad aceptando un acto ilegal. Lo que contribuyó a ubicar a las relaciones industriales como uno de los terrenos privilegiados de la lucha en contra de los militares.

Otra de las formas en la que se fortaleció la sociedad civil fue la capacidad que mostró el sindicalismo, específicamente la CUT, de traducirse políticamente. No obstante, la liga entre el Partido de los Trabajadores y la CUT no es directa, como lo es en el caso de los partidos socialdemócratas europeos. En primer lugar, al momento de la creación del PT la vinculación entre el sindicalismo y los partidos estaba expresamente prohibida por la CLT, que todavía estaba en vigor (Keck, 1986, p. 441). Por otra parte, el PT no surge exclusiva-

mente como iniciativa del sector obrero, sino que también intervienen grupos de la Iglesia y de la clase media, a tal grado que algunos autores, como Leoncio M. Rodríguez, consideran que por su composición es un partido de clases medias (Soares D'Araujo, 1992, pp. 62-63).

Por otra parte, la fundación del Partido de los Trabajadores es anterior a la creación de la CUT, aunque ambas sean creaciones de la misma corriente sindical, los llamados "auténticos". El PT, cuyo dirigente emblemático y actual presidente de la República es Luis Ignacio da Silva, Lula, se creó en 1979, en el contexto de la ola de huelgas que involucraron a más de tres millones de trabajadores. El que este movimiento no consiguiera mejoras significativas a nivel local para todos los huelguistas convenció a los dirigentes sindicales de que era necesario que el sindicalismo participara al nivel de la política nacional. La función del partido era la de crear una situación más favorable para el sindicalismo, mientras que la función de éste seguía siendo defender las demandas laborales (Keck, 1986, p. 443).

Y en efecto, una de las principales características del PT es que surge del seno de una corriente sindical que se definía apartidista. Esto implicaba que el partido no tenía como objetivo el poder, sino cambiar el contexto político para el sindicalismo. A pesar de este inicio ambiguo para un partido político, el PT modificó su postura cuando comenzó a ganar varias de las ciudades más importantes de Brasil (Soares d'Araujo, 1992, pp. 62-63).

En contraste, existen límites tanto "culturales", como organizacionales para que el empresariado brasileño defina una postura política. La ambigua postura del empresariado ante la democracia se hizo evidente con la posición que adoptó ante la huelga de 1980. Cuando, en esta última, el Ministerio del Trabajo prohibió la negociación directa entre sindicatos y empresarios, ningún empresario protestó a pesar de que en 1978 habían aceptado el principio de la negocia-

ción obrero-patronal directa. Por el contrario, los empresarios se hicieron a un lado para dejar al Estado declarar ilegales las huelgas e intervenir los sindicatos para imponer nuevas direcciones. Desde ese momento, el sector privado comenzó a concebir al gobierno de Figueiredo como una barrera necesaria para contener la acción de masas que amenazaba con transferir la presión a favor de la liberalización de la esfera política a la social (Cardoso, 1988, p. 149).

Por otra parte, el nivel organizacional del empresariado brasileño sigue siendo relativamente débil si lo comparamos con el mexicano, que está centralizado desde que se organizó en contra de las políticas de Luis Echeverría (Ross Schneider, 1995; Boschi, 1997 y Alba Vega, 2001). Esta relativa debilidad organizativa combinada con su incapacidad para definirse políticamente podría, teóricamente, llevar a los empresarios a considerar que las elecciones, la democracia formal, amenaza sus intereses, y empujarlos de nueva cuenta hacia posturas autoritarias.

En contraste, en México, tanto el sindicalismo, como el empresariado se han mantenido como actores sociales débiles. En lo que respecta al actor sindical, esto es en parte consecuencia de que el partido del viejo régimen, el PRI, continúa controlando a la mayor parte de los sindicatos. Parte de la explicación de cómo se ha mantenido el control del sindicalismo oficialista es que el Estado ha preservado las facultades que le permiten mantener el control administrativo sobre el sindicalismo; la Ley Federal del Trabajo no ha sido modificada y, por tanto, existen importantes obstáculos para desafiliarse de un sindicato y adherirse a otro.

Pero la razón quizá más importante que ha impedido el crecimiento del sindicalismo de oposición a pesar de la falta de representatividad del sindicalismo ex oficialista es el hecho de que los movimientos más autónomos del sindicalismo siempre se han visto tentados a recurrir a una relación con el gobierno. Lo vimos con el caso del movimiento de indepen-

dencia sindical de los setenta, así como con el de la Fesebs. Y, en efecto, dos de los dirigentes más prominentes de la UNT, el de los telefonistas y el del Sindicato del Instituto Mexicano del Seguro Social, pertenecen al PRI. Está además el hecho ya mencionado de que a pesar de que esta central ha demostrado una notable capacidad de defender a sus sindicatos ubicados en las empresas de punta del país, que son las más beneficiadas por la apertura de la economía, ha mostrado ser incapaz de representar a los sectores tradicionales que están sufriendo la apertura.

Pero el régimen que se estableció en México no sólo subordinó el sindicalismo al Estado, sino que hizo lo mismo con los empresarios. Hasta antes de la apertura, los empresarios mexicanos dependían del Estado de dos distintas maneras: económica y políticamente. En tanto principal agente de desarrollo, el Estado se encargaba de estimular el desarrollo económico y construir una economía cerrada para protegerlos de la competencia internacional. Por otra parte, el Estado se encargaba de crear un clima de paz social favorable a las inversiones, básicamente mediante el control de los actores populares que podían significarle un desafío a los empresarios, en especial el sindicalismo (Alba Vega, 2000).

Si en Brasil el empresariado se pasa a la oposición ante la perspectiva de que el gobierno militar expandiera su intervención en la economía, en México el empresariado hace lo propio básicamente ante un evento de orden político, en el cual se manifiesta su dependencia del Estado. Aunque, desde mediados de los años setenta los empresarios mexicanos comenzaron a presionar con el objeto de afirmar su autonomía económica del gobierno, ante la expropiación del sistema bancario en 1982 el empresariado se percató que su vulnerabilidad es ante todo política. Sobre todo porque el acto expropiatorio contrastaba con el hecho de que el gobierno de López Portillo había desmantelado el sindicalismo independiente y frenado las invasiones de tierras que tanto ha-

bían preocupado a los empresarios en el sexenio anterior. Fue esto lo que empujó a los empresarios a intervenir directamente en política, básicamente a través del Partido Acción Nacional, más que a fortalecer sus organizaciones y su capacidad como actores sociales. Es esto lo que finalmente determinó que el empresariado pugnara por la liberalización política del régimen, sin cuestionar el corporativismo. De hecho, en tanto este le seguía siendo útil, continuó aceptando el control que el Estado ejercía sobre las relaciones obrero-patronales.

En Brasil ha habido un importante progreso en lo que se refiere a la implantación del sindicalismo en las empresas, la organización de una poderosa central independiente del Estado y la fundación de un partido que establece el vínculo entre el sistema partidista y el sistema social. Además, el hecho de que las relaciones industriales se convirtieran en uno de los terrenos privilegiados de la lucha en contra del antiguo régimen tuvo como consecuencia que la democratización del sistema de relaciones industriales coincidiera con la del régimen político. Esto significó, como dice Cardoso, que tanto el Estado como la sociedad civil fueran mutuamente reforzados en el proceso (Cardoso, *op. cit.*).

En contraste, aunque en México los empresarios también emergen como actores de la democratización, no lo hacen en el terreno social, ni por medio de sus organizaciones sectoriales. Participan directamente en la política, incorporándose y creando la corriente que va a triunfar en las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000, que llevó a Vicente Fox a la presidencia. Por su parte, el sindicalismo, dominado por las centrales priistas, estuvo prácticamente ausente de la transición. Esto tiene como consecuencia que las relaciones industriales no se hayan democratizado a la par del régimen. Lo que también conlleva a que, con excepción del PRI, los otros partidos prácticamente no tengan una vinculación con el sindicalismo. Además, en vista de que la relación del PRI con el

sindicalismo ha sido de control, podemos afirmar que en el caso mexicano no existe una traducción política del sindicalismo y en general de otros sectores sociales, o lo que es lo mismo, que el sistema de partidos en México se encuentra prácticamente desvinculado de la sociedad.

CONCLUSIONES: AUTONOMÍA ESTATAL CONTRA SUBORDINACIÓN ESTATAL ANTE EL RÉGIMEN

El que en México, la Revolución y el régimen revolucionario efectivamente destruyeran las estructuras sociales sobre las que se asentaba el Estado porfirista, llevó a que el Estado mexicano se viera obligado a crear sus propias bases de apoyo. El Estado mexicano que nace a partir del fin de la Revolución y el régimen político que surge primero con el pacto entre las élites revolucionarias con la creación del PNR y luego con el pacto con las clases populares durante el cardenismo, lleva a que se establezca una relación de dependencia mutua entre Estado y régimen político. Esto eventualmente le resta autonomía al Estado, que de esta manera se vuelve "garante" del régimen político.

En contraste, el Estado brasileño fue instituido frente a las oligarquías regionales, cuyas fuerzas centrífugas siempre lo amenazaron. Su autonomía fue erigida por la centralización del poder durante el Imperio, las dictaduras de Vargas y las militares, así como por el proceso de modernización económica llevado a cabo fundamentalmente con la inversión estatal. Estos procesos se llevaron a cabo mediante una suerte de equilibrio que establecía el Estado entre las distintas fuerzas regionales. El Estado Nuevo intentó escapar a esta situación creando un régimen nacional popular que, como el mexicano, generara sus propias bases sociales de sustentación. No obstante, el Estado brasileño fracasó en su propósito de consolidar un régimen nacional-popular. Esto da lugar a una para-

doja: la debilidad del Estado brasileño y la inestabilidad del régimen político le dieron una mayor autonomía, en tanto no estaba vinculado ni a un régimen político ni a un pacto con sectores sociales específicos.

Desde la perspectiva de su relación con los actores sociales, frente al vacío político que creó la Revolución mexicana, la prioridad para el Estado mexicano fue institucionalizar un nuevo régimen político. Esto implicó que el Estado creara las bases populares que sostenían al régimen político y que construyera una estructura corporativa básicamente orientado a su utilización como recurso político. A pesar de que esto parecía dar una mayor autonomía al Estado mexicano, lo hizo dependiente de estos sectores en tanto que el Estado adquirió una especie de "deuda" con ellos. Esto acentuó la subordinación del régimen económico al político y tuvo como consecuencia una débil constitución de actores sociales entre ellos los sindicatos y los empresarios.

En Brasil, por el contrario, la idea dominante fue la de afirmar la autonomía del Estado. Esto se logró, en parte, mediante el control de la acción sindical, más que por la utilización del sindicalismo como recurso político, lo que fracasó a pesar del intento¹² por parte del varguismo de afianzarse políticamente a través de la creación de un partido obrero (el PTB) y otro socialdemócrata (el PSD). Esto llevó al corporativismo brasileño a estar básicamente dirigido a ejercer control sobre las demandas sindicales y a que fuera ejercido de manera más legal-administrativa y clientelar, mientras que el corporativismo mexicano se conformó con base en organizaciones sindicales y campesinas nacionales fuertemente politizadas y orgánicamente vinculadas con el PRI. El control sobre el sindicalismo brasileño se ejerció a través de agencias gubernamentales o vinculadas con el gobierno —como los tri-

¹² Intento que tenía, además, el grave defecto de dejar fuera al amplio sector campesino, en la medida en que no hubo una reforma agraria.

bunales del Trabajo, que regían la resolución de conflictos. Por otra parte, el clientelismo se ejerció por medio de los notables locales y regionales, como se refleja en la estructura del PSD, y de manera sectorial, como se vio con la creación de los institutos de seguridad social.

Estas distintas trayectorias institucionales están influyendo sobre la capacidad de los dos países para transformarse política y socialmente en la actualidad. El Estado mexicano ha sido garante del régimen político más que de su propia autonomía y, en cierta medida, estuvo al servicio del régimen político. Esto significó que una vez establecido el régimen nacional-popular sus mecanismos de control pudieron ser preservados y que los espacios sociales hayan estado ocupados por las organizaciones subordinadas al Estado, aun a pesar de que a partir de mediados de los años ochenta los principios fundamentales hubieran sido abandonados. Esto prolongó considerablemente la transición política mexicana, además de que implicó que las organizaciones sociales tuvieran poca participación en ella. Y de que ésta fuera prácticamente asunto de los actores políticos. Lo que probablemente dificultará la transición hacia un régimen democrático, en la medida en que éste requiere de mediaciones entre lo social y lo político, así como un nivel de representación social.

En contraste, el Estado brasileño tuvo que cambiar de alianzas y de régimen para preservar su autonomía, lo que era su absoluta prioridad. Esto ha permitido que los actores sociales fortalecieran su presencia, tanto sobre la base de un proyecto económico autónomo, como de la oposición empresarial y sindical al antiguo régimen militar. Esto llevó a que éstos se constituyeran en actores clave de la transición y que en la actualidad estén contribuyendo a la recomposición social y política mediante el establecimiento de nuevas relaciones sociales.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguilar García, Javier, *La política sindical en México: industria del automóvil*, Ediciones Era, 1982.
- Alba Vega, Carlos, "Las relaciones entre los empresarios y el Estado a finales del siglo XX", en Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (ed.), *Una historia contemporánea de México*, tomo II, OCEANO, México, en prensa.
- Alba Vega, Carlos, "Los dirigentes económicos de Brasil y México en el cambio económico y la transición política. Notas para una comparación", en este libro.
- Bizberg, Ilán, *Estado y sindicalismo en México*, El Colegio de México, México, 1990.
- , "Las transformaciones del poder político en México", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, año LXI, UNAM, México, 1999.
- , "El sindicalismo en el fin de régimen", *Foro Internacional*, El Colegio de México, enero-marzo de 2003.
- , "Auge y decadencia del corporativismo" en Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (ed.), *Una historia contemporánea de México*, tomo I: transformaciones y permanencias, OCEANO, México, 2003.
- Boito Junior., Armando; *O sindicalismo de Estado no Brasil. Uma análise crítica da estrutura sindical*, Estudos Brasileiros, núm. 28, Unicamp, São Paulo, 1991, p. 312.
- Bouzas Alfonso y Enrique de la Garza, *Flexibilidad del trabajo y contratación colectiva en México*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/Editorial Cambio XXI, México, 1998
- Boschi, Renato, "Entrepreneurs et société en Amérique Latine", *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 21, IIEAL, París, 1997.
- Bresser Pereira, Luiz; *Development and Crisis in Brazil, 1930-1983*, Westview Press, EUA, 1984, p.241.
- Camacho Solís, Manuel, "La huelga de Saltillo: un intento de regeneración obrera", en *Foro Internacional*, vol.15, núm. 3, enero-marzo de 1975, pp. 414-451.

- Cardoso, F. H, "Entrepreneurs and the Transition Process: The Brazilian Case", en G. O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead (edit.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Johns Hopkins, Baltimore y Londres, 1988.
- Comin, Alvaro Augusto, "A experiencia de organizaçao das Centrais sindicais no Brasil", en varios autores, *O mundo de trabalho. Crise e mudanza no final do seculo*, Ed. Página Abierta, São Paulo, 1994.
- De Souza Keller, Wilma Coelho, *Neocorporativismo e Relações de trabalho. Considerações sobre a experiência Brasileira recente*, IESP/FUNDAP, São Paulo, 1995, p. 68 (TD/IESP 23).
- , "Neocorporativismo y relaciones de trabajo", en *Boletim de Conjuntura: política social*, núm. 14., septiembre-octubre de 1994, FUNDAP, São Paulo.
- DIEESE, "O acordo entre os trabalhadores e Volkswagen", boletín núm. 202, año XVII, enero-febrero de 1998, São Paulo, pp. 17-19.
- , "A reestruturação negociada na indústria automobilística brasileira", boletín núm. 168, año XIV, marzo de 1995, São Paulo, pp. 18-20.
- , "As propostas e as resoluções do 5º Concut", boletín núm. 160, año XIII, julio de 1995, São Paulo, pp. 12-18.
- , "Trabalhadores e empresários apresentam propostas para a reforma constitucional", boletín núm. 169, año XIV, abril de 1995, São Paulo, pp. 11-14.
- Diniz, Eli; "Reformas económicas y democracia en el Brasil de los años noventa: las cámaras sectoriales como foro de negociación", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, año LVII, octubre-diciembre de 1995, pp. 61-93.
- , *Voto e Máquina Política. Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*, Editora Paz e Terra, Brasil, 1982, p. 228.
- Dombois, Rainer y Ludger Pries, *Neue Arbeitsregimes im Transformationsprozess Lateinamericas. Arbeiterbeziehungen zwischen markt und Staat*, Westfälisches Dampfboot, Munster, 1999.
- Erickson, Kenneth Paul, *The Brazilian Corporative State and*

- Working-Class Politics*; University of California Press, Berkeley, 1997, p. 25.
- Faucher, Philippe, "The Paradise that Never Was: The Breakdown of the Brazilian Authoritarian Order" en Thomas C. Bruneau y Philippe Faucher, *Authoritarian Capitalism. Brazil's Contemporary Economic and Political Development*; Westview Press, EUA, 1981, pp. 11-41.
- Fausto, Boris, *Brasil, de Colonia a Democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 311.
- Fernandes, Florestan, *La revolución burguesa en brasil*, Siglo XXI, México, 1978, p. 408.
- French, John D., *The Brazilian Workers ABC. Class Conflict and Alliances in Modern São Paulo*; The University of North Carolina Press, EUA, 1992, p. 378.
- Gómez Tagle, Silvia, *Insurgencia y democracia en los sindicatos electricistas*, El Colegio de México, México, 1980.
- Graham, Lawrence S. y Robert H. Wilson, *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*, University of Texas Press, Austin, 1990, p. 303.
- Johnson, Ollie Andrew (III), *Transformation of the Brazilian Party System, 1945-1964*, University of California, Berkeley, 1993, p. 205.
- Keck, Margaret E., "The New Unionism in the Brazilian Transition", en Stepan, A., *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, Oxford University Press, Nueva York-Oxford, 1989.
- , *From Movement to Politics: The Formation of the Workers' Party in Brazil*; Columbia University, 1986.
- Kingstone, Peter R., *Crafting Coalitions for Reform Business Preferences, Political Institutions, and Neoliberal Reform in Brazil*, University Park, Pennsylvania State University, 1999.
- Leite, Marcia et al., "Reestruturação produtiva e relações industriais: tendências do setor automotivo brasileiro", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, núm. 4, año 2, 1996, pp. 79-110.

- Loewenstein, Karl, *Brazil under Vargas*, The Macmillan Company, Nueva York, 1942, p. 381.
- Love, Joseph L., "Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937" en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, FCE/El Colegio de México, Serie Estudios, 1993, pp. 180-223.
- Malloy, James M., *The Politics of Social Security in Brazil*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 1979.
- Marques-Pereira, Jaime y Bruno Thèret, "Regímenes políticos, mediaciones sociales y trayectorias económicas. Algunas enseñanzas regulacionistas de la divergencia entre las economías brasileña y mexicana desde los años setenta", en *Estudios Sociológicos*, núm. 50, mayo-agosto de 1999, El Colegio de México, México.
- , "Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México", en este libro.
- Mauro, Frédéric y Maria de Souza, *Le Brésil du XV^e siècle à la fin du XVIII^e siècle*, SEDES, Francia, 1997, p. 220.
- Middlebrook, Kevin J., "Union Democratization in the Mexican automobile industry: a reappraisal", en *Latin American Research Review*, vol. 24, núm. 2, 1989, pp. 69-94.
- Moreira Cardoso, Adalberto, *Globalização e Relações Industriais na Indústria Automobilística Brasileira: Um Estudo de Caso*, Transformación Económica y Trabajo en América Latina Proyecto Comparativo internacional. Avances de Investigación, núm. 2, septiembre de 1995, p. 136.
- Murilo de Carvalho, José, "Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento" en Carmagnani (coord.); *op. cit.*, pp. 51-80.
- Oliveira Santos, Ariovaldo, *La crise syndicale au Brésil: les centrales face aux transformations du monde du travail*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, IEDES-Universidad de París I, 1997.
- Payne, Leigh A., "Working Class Strategies in the Transition

- to Democracy in Brazil". *Comparative Politics*, enero de 1991, pp. 221-238.
- Rodrigues, Leôncio M., "O movimento Sindical depois de 1930", en *Conflicto Industrial e Sindicalismo no Brasil*, Difusão Europeia do Livro; São Paulo, 1966, pp. 157-211.
- ; "O sindicalismo Brasileiro: a crise do corporativismo", en Leoncio Martins Rodríguez *et al.*, *O futuro do sindicalismo*, Nobel, São Paulo, 1992, pp. 11-45.
- Rodríguez, Iram Jácome, *Sindicalismo e Política. A trajetória da CUT*, Stritta, São Paulo, 1997, 281 p.
- Ross Schneider, Ben; "La burguesía desarticulada de Brasil", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, año LVII, UNAM, México, 1995.
- Salum Jr., Brasílio, "Brasil bajo Cardoso: neoliberalismo y desarrollismo", en *Foro Internacional*, núm. 162, octubre-diciembre de 2000, El Colegio de México, México.
- Sandoval, Salvador A.M., "State Influence on Industrial Relations in Brazil", en *Social Change and Labor Unrest in Brazil Since 1945*, Westview Press, Boulder, 1993, pp. 7-21.
- Schmitter, Philippe C., "Still the Century of Corporatism?" en Schmitter, P.C. y Lehnbruch, G., *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills-Londres, SAGE, 1979, p. 22.
- Scott, Martin B., *Forward or Backward?: Corporatism and Industrial Restructuring in Brazilian Autos*, Department of Political Science, Columbia University, 1994, p. 51.
- , *(Re)Constructing the Missing Links: Production Regimes, Flexible Restructuring, and the Labor Movement in Brazil and Mexico*, Department of Political Science and Center for the Social Sciences, Columbia University, 1991, p. 43.
- Siqueira Neto, José Francisco, "Flexibilização, desregulamentação e direito do trabalho no Brasil", en varios Autores, *Crise e Tráballo No Brasil*, Campinas, CESIT-Página Aberta, 1996.
- Siqueira Neto, José Francisco y Marco Antonio de Oliveira, "Contrato colectivo de tráballo: possibilidades e obstáculos

à democratização das relações de trabalho no Brasil”, en varios Autores, en *Crise e Trábalo No Brasil*, Campinas, CESSIT-Página Aberta, 1996.

Simoes, Carlos, “A uniformização da Previdência Social”, en *A lei do arrocho: trabalho, previdência e sindicatos no regime*, Vozes, Petrópolis, 1986, pp. 49-101.

Soares d’Araujo, Maria Celina, “Partidos trabalhistas no Brasil: reflexoes atuais”, en Leôncio M. Rodríguez *et al.*, *op. cit.*, pp. 47-67.

Souza, Maria do Carmo Campello de, *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*, Biblioteca Alfa-Omega de Ciencias Sociais, Editora Alfa-Omega, Brasil, 1990.

Xelhuantzi López, María, *El Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana. Doce años. (1976-1988)*, Talleres de Lito L. de México, 1989.

4.

LOS DIRIGENTES ECONÓMICOS DE BRASIL Y MÉXICO EN EL CAMBIO ECONÓMICO Y LA TRANSICIÓN POLÍTICA. NOTAS PARA UNA COMPARACIÓN

*Carlos Alba Vega**

INTRODUCCIÓN

En este trabajo me propongo comparar el tipo de relaciones que se estableció entre los empresarios y el Estado en Brasil y México durante los procesos de cambio económico y transición política ocurridos a partir de finales del siglo XX. Las preguntas generales que lo orientan son las siguientes: ¿Cómo se caracterizaron las relaciones entre ambos actores cuando el modelo de sustitución de importaciones era compatible con la expansión industrial y el crecimiento económico? ¿Cómo participó el sector privado en las decisiones sobre política económica? ¿Qué conductas asumieron los empresarios durante los gobiernos militares en Brasil y el régimen autoritario en México? ¿Cómo han vivido los empresarios de cada país las reformas económicas que se adoptaron a partir de la crisis? ¿Qué papel desempeñó la élite económica en el

*Carlos Alba Vega es profesor e investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y dirige la revista *Foro Internacional* (calba@colmex.mx). El Autor agradece el apoyo financiero que ofreció el Conacyt para el desarrollo de la investigación; también expresa su agradecimiento por los comentarios y sugerencias a Ilán Bizberg, Bruno Lautier, Jaime Marques-Pereira, Luis Pedone, Jean Rivelois, Hélène Rivière d'Arc, Brasílio Sallum, Víctor Soria y Bruno Thérét.

proceso de transición democrática? ¿En qué ha consistido la participación política de los empresarios?

Los empresarios de cada país son categorías sociales altamente heterogéneas, derivadas de grandes diferencias entre regiones, sectores de actividad, dimensiones económicas, características personales y orientaciones políticas de cada agente. Por tal motivo, al hablar del empresario me referiré a ese actor colectivo que orienta su acción y defiende sus intereses desde sus órganos de representación, que son también heterogéneos. La comparación observa los casos de Brasil y México, donde los empresarios interactúan en regímenes políticos y modos de industrialización distintos a través de agentes e instituciones de diversa naturaleza.

LOS EMPRESARIOS DEL RÉGIMEN POLÍTICO

Las élites empresariales de Brasil brindaron su importante apoyo a los gobiernos militares mientras duró el llamado milagro económico, de 1965 a mediados de los años setenta. Durante ese tiempo en que la economía creció y se diversificó de manera notable, mientras sus vecinos Argentina, Uruguay y Chile estaban estancados, los empresarios no parecían tener motivos para reclamar una apertura democrática. Hasta 1980 el tipo de relaciones que se estableció entre el Estado y los empresarios, llamado por Fernando Henrique Cardoso de "anillos burocráticos", se caracterizó por una interacción directa entre estos últimos y la burocracia para negociar y resolver conflictos de manera sectorial, casuística, productiva y pragmática. Los empresarios se entendían de manera privada con el gobierno y no necesitaban organizarse políticamente. Este tipo de relación era tributario tanto del tipo de sistema político, altamente concentrador de poder, cerrado en la cúspide y fraccionado en la base, como de las características del empresariado: fragmentado ideológica y política-

mente, disperso sectorial y regionalmente, carente de organismos aglutinadores y envolventes capaces de unificarlo como clase o de otorgarle una autonomía y un poder independientes del Estado.

Durante las fases iniciales del proceso de industrialización en Brasil, a partir de los años 30, los líderes empresariales admitían la importancia de que el Estado invirtiera directamente en las áreas en que el sector privado no tuviera las condiciones o los intereses para hacerlo, como los proyectos de largo plazo en obras de infraestructura o en ciertas industrias; y aceptaban que interviniera en actividades de regulación, control y fomento económico. El gobierno de Getulio Vargas desarrolló una política de apoyo y protección a la industria a través de varias medidas: tarifas a las importaciones, tipo de cambios, control de importación de equipos, creación de ciertas industrias en algunos sectores como la industria siderúrgica y la del cemento. Estas políticas de carácter keynesiano, que permitieron altas tasas de crecimiento económico, no estaban enmarcadas en un plan general de fomento; nacieron del problema planteado por el exterior, pero revelan también el nacimiento de un referencial desarrollista: el Estado como agente de desarrollo industrial. En los años cincuenta se establecen las primeras metas de política industrial y se inicia la alianza con el capital extranjero, industrial y financiero, para la reestructuración del aparato industrial en ramas como la automotriz, química, farmacéutica y de equipo pesado. El modelo de industrialización reposa en tres bases: las empresas estatales, como Petrobras, CSN y Cemig, las industrias autóctonas y el capital extranjero.

El golpe militar contra el gobierno de João Goulart en 1964 no cambia el referencial desarrollista. Los militares profundizan el modelo; para ellos el desarrollo industrial está ligado a la seguridad nacional, el orden interno y el combate al comunismo. El régimen militar desplaza a la clase política y al congreso de la formulación y de la aplicación de las po-

líticas de desarrollo. La estructura corporativa de la industria es intervenida por el gobierno militar y la movilización obrera es sofocada a través de una intervención profunda en el sistema sindical.¹

La industrialización, desde la perspectiva del gobierno militar, necesita ubicarse en el nuevo contexto de cambios tecnológicos mundiales, por eso se necesita fomentar el desarrollo de las telecomunicaciones, la informática, al tiempo que se fomentan las exportaciones de la industria automotriz. Desde finales de los años sesenta hasta la crisis de la deuda externa de 1982, la estrategia de industrialización basada en el endeudamiento facilitó la expansión de grandes grupos de empresarios y empresas privadas y públicas en sectores como la minería, el petróleo, la petroquímica, la electricidad, la construcción civil, la siderurgia, los bienes de capital, las telecomunicaciones y el armamento. Este último sector, así como la industria aeronáutica y el impulso a la producción de bienes de equipamiento capaces de ser exportados marcaría una de las diferencias entre los procesos de industrialización de Brasil y México durante el modelo de sustitución de importaciones. Por su parte, la inversión extranjera directa pudo beneficiarse del mercado protegido en situación de oligopolio para productos que elaboraba desde antes del golpe militar, en sectores como la industria alimenticia, la tabacalera, la farmacéutica, la automotriz y la industria pesada. Al mismo tiempo, el sistema financiero nacional se consolidó y concentró a partir de la fusión de bancos regionales. El apoyo del estado a la industrialización, como en muchos países, consistió en la protección arancelaria, en créditos preferenciales para la producción y para la exportación, en subsidios, a través de precios controlados, de insumos producidos por empresas estatales, como la industria eléctrica, los derivados de petróleo y el acero. El resultado fue un

¹ Véase el texto de Ilán Bizberg en este volumen.

crecimiento industrial impresionante: entre 1968 y 1974 la tasa media de crecimiento del PIB fue del 11.3% y el crecimiento industrial llegó al 12.6% anual.² Sin embargo, los efectos de la crisis del petróleo sobre las sociedades desarrolladas, así como la inflación europea y estadounidense afectaron la economía brasileña.

Cuando se esfumó el "milagro", después del choque del petróleo en 1973, el Estado radicalizó la política de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y se endeudó para realizar por sí mismo inversiones de largo plazo en la minería, la siderurgia, la energía nuclear, la construcción de infraestructura carretera y ferroviaria, tendientes a financiar y promover la expansión de la industria de bienes de capital, en algunos casos en asociación con el capital privado. Sin embargo, el régimen militar empezó a perder su eficiencia para garantizar el crecimiento de la economía y los empresarios sintieron que se estaban invadiendo en forma creciente los espacios reservados al sector privado. Pocos años después Brasil cayó en el conocido binomio recesión-inflación, al tiempo que aumentó su deuda externa y crecieron el déficit público y las desigualdades sociales. Así, el gobierno militar perdió su legitimidad ante el sector privado: primero, por su creciente intervención en la economía; después, por su incapacidad de prolongar por más tiempo el ritmo de crecimiento del que los empresarios se habían beneficiado más que nadie. Los grandes empresarios de la industria pesada de Brasil consideraron que para hacer representar sus intereses necesitaban de la política, pero su toma de posición fue muy lenta.

En el caso mexicano, el empresariado, como actor colectivo, es decir, a través de sus formas de organización, aprendió a convivir y desarrollarse en un régimen político *sui gene-*

² María Antonieta P. Leopoldi, *Política e intereses na industrialização brasileira. As associações industriais, a política econômica e o Estado*, São Paulo, Paz e Terra, 2000, 351 páginas, p. 291.

ris en América Latina, en el sentido de que emergió junto con un estado derivado de una revolución social y política. Esta circunstancia afectó de manera notable, hasta su extinción, a la fracción de la élite económica constituida por los hacendados, aunque no impidió la permanencia y consolidación de los empresarios industriales, comerciales y financieros que habían surgido en el Porfiriato y, además, el nuevo Estado brindó las condiciones, los estímulos y los subsidios a un nuevo empresariado que, bajo su protección, se hizo poderoso en todos los sectores de la economía.

El origen multclasista del Estado mexicano dio cabida a un conjunto de reformas sociales, económicas y políticas, muchas de las cuales los empresarios consideraron contrarias a sus intereses, en especial las relacionadas con los derechos sociales de los obreros (Artículo 123 de la Constitución sobre los derechos laborales) y de los campesinos (Artículo 27 sobre la Reforma Agraria). Por eso crearon organizaciones defensivas en diversas coyunturas a lo largo del siglo XX, independientes de las cámaras engendradas por iniciativa del Estado o con fuerte ingerencia de éste. Así nació la Coparmex en 1929, un sindicato patronal iniciado por la clase empresarial más consolidada de Monterrey, en respuesta a la nueva Ley Federal del Trabajo que se preparaba. En 1962 se constituyó el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), la instancia de cabildeo privado colocada en el vértice de la pirámide empresarial, ya que contiene al pequeño grupo de los 40 empresarios más importantes del país, quienes a título individual concurren a ese grupo de élite por invitación exclusiva. Este último surgió en el contexto del régimen presidencial de López Mateos y de su posición de apoyo a la Cuba castrista. En 1975, los diversos organismos cúpula del sector privado se reagrupan en el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) para hacer frente de manera unificada a las políticas intervencionistas de Echeverría. Cuando López Portillo expropió la banca en 1982, sectores impor-

tantes de pequeños y medianos empresarios se lanzaron de manera directa a la lucha política, ya no solo para influir como grupos de presión en las políticas públicas, sino para participar desde la oposición partidaria en la toma del poder. Así nació el llamado neopanismo, del que surgieron Manuel Clouthier para contender contra Salinas de Gortari, y Vicente Fox, quien consiguió el triunfo contra el PRI en las elecciones presidenciales de 2000, y lo hizo apoyándose más en el grupo "amigos de Fox" que en el propio PAN.

LOS EMPRESARIOS Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN BRASIL

En la primera fase de la larga transición hacia la democracia en Brasil, iniciada en 1974 con las elecciones para senadores, el empresariado brasileño se mantuvo en una fuerte ambivalencia y duda frente a la postura que debía adoptar ante los cambios que diversos sectores proponían en torno a la democracia. La acción política de una fracción de los empresarios se concretaba en esa coyuntura de 1974-76 en su adhesión a una campaña contra la estatización, caracterizada por la Federación de los Industriales del Estado de São Paulo (FIESP) como "la incursión de las empresas estatales en nuevos campos de actividad" reservados hasta entonces a la iniciativa privada.³

Durante el debate en torno a las elecciones directas, algunos empresarios, a título individual, apoyaron al amplio movimiento nacional en apoyo a un procedimiento electoral más democrático; sin embargo, institucionalmente, como grupos organizados, se mantuvieron muy cautos y su apoyo fue tímido. Todavía en 1980, una encuesta de la *Gazeta mercantil* mos-

³ Sebastião C. Velasco e Cruz, "Doce años después: el antiestatismo en el discurso del empresariado brasileño" en Celso Garrido N. (coord.), *Empresarios y Estado en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert/CIDE/UNAM/UAM, 1988 pp. 287-306.

tró el alto grado de incertidumbre ante los cambios: las dos terceras partes de los empresarios no parecían tener muchos motivos para apoyar un cambio hacia la democracia, al considerar que la apertura política era una interrogante y solo el 28% la consideraba como un éxito. Más de la mitad de los empresarios declaró en la encuesta que en ese escenario político el Estado debía actuar con prudencia, escalonando las etapas finales de la apertura para asegurar la estabilidad del régimen democrático; el 29% estuvo de acuerdo en convocar a los partidos recién formados para, juntamente con el gobierno, establecer por consenso el calendario más adecuado para completar la apertura; 13% pensó que había que convocar a los políticos, independientemente de los partidos, para sustentar el programa de apertura⁴. Sin embargo, la campaña antiestatista fue un importante factor en el proceso de erosión del autoritarismo brasileño, aunque no fuera determinante en la liberalización y la apertura política.⁵

Las élites económicas brasileñas empezaron a pugnar desde finales de los años setenta y principios de los ochenta por la liberalización de la economía y por una mayor participación, en la medida en que el modelo de sustitución de importaciones que tenía al Estado como inductor y conductor del desarrollo dio claros signos de agotamiento. Como en los demás países de América Latina, se generalizó la convicción de que una condición indispensable para salir de la crisis era romper con el modelo desarrollista que se había aplicado en el pasado, cuya principal característica consistía en la fuerte presencia del Estado en la economía y en la sociedad, la centralización del poder político y de las decisiones, en contras-

⁴ Fuente: Fernando Henrique Cardoso, "O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro" en *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Río de Janeiro, vol. 26, número 1, 1983.

⁵ Eli Diniz y Renato R. Boschi, "Empresarios y Constituyente: continuidad y rupturas en el modelo de desarrollo capitalista en Brasil" en Celso Garrido, *op. cit.* pp. 307-324.

te con la escasa capacidad de aplicar las políticas por su vulnerabilidad ante las presiones clientelistas y por la competencia y el traslape de actores dentro de la burocracia. Muchos empresarios brasileños consideraron que podían negociar y entenderse mejor con los nuevos sindicatos sin la mediación del gobierno. Fue así como algunos líderes hicieron pronunciamientos en favor de la democracia, de la desestatización, la apertura, la reestructuración económica y la reforma del Estado.⁶

Es importante destacar que en el modelo desarrollista de América Latina, con fuerte intervención del Estado en la economía y la sociedad, y con predominio del ejecutivo sobre los otros poderes, jugó un papel destacado el corporativismo en el proceso de incorporación política de los nuevos actores sociales, los trabajadores urbanos y los empresarios industriales. Se establecieron estructuras jerárquicas de control y tutela del Estado sobre la sociedad a partir de la intermediación de sus intereses por la vía corporativa. Como consecuencia, los partidos políticos, en proceso de formación, limitaron su acción a la esfera electoral y perdieron algunas de sus atribuciones esenciales: abrir el acceso de la acción política a los grupos organizados y recoger y transmitir las demandas sociales para la formulación de las políticas públicas. En cambio se crearon las condiciones para la emergencia y desarrollo de partidos dependientes del Estado. Las demandas de sectores particulares llegaron a la esfera gubernamental sin la mediación de los partidos políticos, como ha ocurrido en los países industriales avanzados, sino por la vía informal o por presiones de intereses privados organizados. En el caso brasileño, desde la administración de Vargas las organizaciones obreras independientes fueron desmanteladas, mientras que las organizaciones empresariales preexistentes fueron readaptadas al

⁶ Entrevista con José Augusto Guillon Albuquerque. México, D.F., 22 de marzo de 1995.

sistema corporativo y pudieron actuar directamente en el gobierno —interactuando en consultas sobre determinadas políticas y sobre su aplicación— pero en forma subordinada.

LOS EMPRESARIOS Y SU PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES

En Brasil los empresarios pudieron hacer valer sus intereses al más alto nivel a través de un sistema de alianzas entre las élites públicas y privadas. En cierto sentido, hubo instancias de decisiones públicas que parecieron privatizarse, al no representar los intereses de otros sectores sociales ni prever políticas de largo alcance. Sin embargo, los empresarios no consiguieron participar directamente en los centros donde se toman las decisiones estratégicas, los cuales fueron controlados por técnicos, civiles o militares. Por su parte, los trabajadores fueron excluidos como socios en esos acuerdos corporativos bipartitas; no fue sino hasta los años noventa cuando se dieron las condiciones para la creación de los primeros acuerdos tripartitas en el ámbito sectorial. Los empresarios y los trabajadores se definirían como actores políticos por la vía del Estado. En este sentido, a pesar del relativo grado de diversificación y complejización industrial de Brasil, y de la existencia de un empresariado nacional, éste no fue capaz de construir un sistema autónomo de representación de sus intereses, como puede ser el caso de la Coparmex, que desde 1929 se constituyó en México como un sindicato patronal que ha sido el principal opositor al intervencionismo estatal y uno de los promotores, junto con muchos otros actores, de los cambios económicos y políticos a partir de 1983. En Brasil la tecnoburocracia estatal consiguió un alto grado de autonomía en la confección de las políticas públicas y en la definición del propio papel que el sector empresarial debía desempeñar en el modelo de desarrollo. En este país coexisten las estructuras tradicionales corporativas y las organizaciones

voluntarias. En las corporativas, las empresas se afilian obligatoriamente en sindicatos en función de la actividad económica que desarrollan y de su base territorial.

Estos dos tipos de estructuras corporativas y voluntarias no cambiaron en lo fundamental con la transición. Pero se percibe un mayor pluralismo en las formas de representación de los intereses empresariales ya que como lo muestran Diniz y Boschi,⁷ han surgido algunas nuevas organizaciones con autonomía e independencia de la organización empresarial tradicional, las cuales, sin llegar a constituir un proceso amplio y generalizado, situándose al margen de la estructura oficial, hacen planteamientos más globales y de largo plazo que los de las organizaciones sectoriales y corporativas tradicionales. Las más importantes tal vez sean el *Instituto de Estudos para el Desenvolvimento Industrial* (1989), el *Pensamento Nacional das Bases Empresariais* (1987) y varios *Institutos Liberais* (1983) creados en Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro y São Paulo.

La concentración de las decisiones en el ejecutivo se mantuvo y hasta se agudizó en razón de la crisis y del contenido centralizador de políticas regulatorias y compensatorias o de los planes de estabilización económica, en desmedro de las instancias parlamentarias partidistas, donde muchos congresistas han sido los receptores de patronazgos y clientelismo a partir de la Nueva República.⁸ Sin embargo, la continuidad del corporativismo no es incompatible con la existencia de otras formas de participación social y política, del pluralismo y de la emergencia de nuevos movimientos sociales. La caída del presidente Collor de Melo por la vía del parlamento —hecho casi inédito en América Latina— puede ser un indicador de algunos cambios en el equilibrio de poderes.

⁷ Eli Diniz y Renato Boschi, "Brasil: um novo empresariado? Balanço das tendências recentes", en Eli Diniz (Organização), *Empresários e Modernização Econômica: Brasil Anos 90*, Florianópolis, Editora da UFSC/IDACON, 1993, p. 15.

⁸ Eli Diniz, *op. cit.*, 1993, p. 32.

La crisis que ha vivido el Estado brasileño y el nuevo contexto mundial modificaron la estrategia de política económica del sector empresarial brasileño, la cual pasó de la acción defensiva antiestatal a la búsqueda de más espacio para el logro de sus intereses.

La Nueva República, a partir del gobierno de Sarney, comienza a abandonar el antiguo referencial desarrollista basado en el proteccionismo industrial tradicional. La necesidad del cambio estructural de la economía brasileña ocurre en un momento en el que tienen lugar grandes mutaciones económicas y políticas en el ámbito mundial. Además, los cambios en Brasil tienen que realizarse en un contexto muy difícil: la crisis fiscal del Estado, la necesidad de combatir la inflación, la urgencia de renegociar la deuda externa y la voluntad de caminar en la formación del Mercosur. En medio de ese conjunto de cambios, el nuevo Estado, además, necesita reformularse en el marco de la redemocratización.

El gobierno de Collor de Mello (1990-92), como los que le siguieron hasta Cardoso, avanzó en el abandono del antiguo modelo desarrollista; continuó con la apertura comercial iniciada por Sarney y abrió el mercado a la importación de productos manufacturados, incluidos los automóviles, antes producidos en Brasil por empresas extranjeras en condiciones oligopólicas; se reglamentó el proceso de privatización de empresas paraestatales y se inició la desregulación de muchas actividades económicas. Durante la administración de Itamar Franco (1992-1994) se renegóció la deuda externa y se consiguió estabilizar la moneda a través del Plan Real. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso profundizó y aceleró las reformas anteriores para dar fin al modelo desarrollista: emprendió grandes privatizaciones como las de la industria siderúrgica y la de las telecomunicaciones, dio mayores facilidades a la inversión extranjera, con lo que se consiguieron grandes fusiones y adquisiciones de empresas; estableció un programa de reducción de tarifas orientado a

la organización del Mercosur. Todo eso se manifestó en grandes transformaciones en el aparato industrial brasileño, que desde el fin del proteccionismo generalizado está siendo objeto de reformulación y de políticas sectoriales de apoyo para la reestructuración y la competitividad, al tiempo que se protege parcialmente contra la competencia externa. Por lo tanto, el empresariado como actor colectivo también se está transformando. Más allá del cambio de orientación macroeconómica, las políticas públicas tienen lugar también en la redefinición del Estado en el campo social, como las políticas de empleo y la protección social.⁹

Los empresarios no pueden ser ajenos a los grandes cambios experimentados por Brasil; en este proceso de apertura y democratización se les presenta el desafío de ser eficientes y competitivos en el contexto de varios fenómenos internacionales y nacionales: la crisis y la competencia internacional, los programas de estabilización, la adaptación a los nuevos cambios tecnológicos, la negociación con un sindicalismo independiente y combativo.

Los empresarios reclaman mayor participación en el diseño de las políticas públicas pero no existe un consenso sobre ellas. Los separan circunstancias regionales (los paulistas, los cariocas, los de las nuevas regiones industriales), características económicas (pequeñas y grandes empresas, capital extranjero, sectores de actividad), posiciones ideológicas diferenciadas (unos favorables a la democratización, otros proclives al autoritarismo; unos en favor de la apertura al capital extranjero, otros más nacionalistas; un grupo favorable a la realización de cambios en la legislación laboral, otro adverso a ellos). Además, los industriales están fragmentados, de ahí que las políticas industriales sean de naturaleza sectorial.¹⁰

⁹ Véase los textos de Abrantes y Almeida, Lautier y Soria en este volumen.

¹⁰ María Antonieta P. Leopoldi, *op. cit.*, pp. 301-302.

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES

La élite política en México, durante la década de 1980, a pesar de las grandes fracturas que sufrió en el centro y en los estados (los casos más notables son los de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, quienes encabezaron la Corriente Democrática que se convertiría más tarde en el Partido de la Revolución Democrática, PRD), estuvo más cohesionada que la de Brasil por la hegemonía que ejerció en la clase gobernante el equipo de economistas de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) encabezado por Carlos Salinas de Gortari.¹¹ Desde el lado gubernamental, la iniciativa de la privatización provino de ese equipo y contó con el respaldo decidido del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) y después, de los presidentes Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000). La privatización de estos gobiernos se enfocó al principio a algunas empresas poco importantes que habían sido "estatizadas" durante los desprestigiados gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). Eran empresas que se adquirieron porque tenían problemas financieros, tecnológicos, laborales, o habían pasado a manos del Estado porque pertenecían a los bancos cuando éstos fueron estatizados por López Portillo en 1982, y donde la resistencia de intereses políticos y burocráticos era menos fuerte. Algunos ejemplos de las primeras empresas privatizadas o liquidadas son en los sectores de textiles, los cines, los hoteles, las bebidas gaseosas, las fábricas de porcelana o de bicicletas. Después, con Salinas de Gortari, se pasó a la siderurgia (el cierre de Fundidora Monterrey durante la administración de De la Madrid, en 1984, marcó un hito en la historia industrial de México), los teléfonos, las líneas aéreas, las minas, la banca y otro tipo

¹¹ Isabelle Rousseau, *México ¿Una revolución silenciosa?, Élités gubernamentales y proyecto de modernización, 1970-1995*, El Colegio de México, México, 2001.

de empresas. Se ha argumentado que la desincorporación no obedeció a presiones de grupos de interés en un sistema político pluralista, sino que los políticos buscaban generar confianza y un clima más propicio para la inversión, ya que la crisis financiera del Estado le quitaba la posibilidad de invertir (entre 1981 y 1983 redujo la inversión pública un 43%).¹² Sin embargo, se ha documentado la forma reiterada en que el sector privado ha ejercido presiones a través de los medios de comunicación y en cabildeo al más alto nivel.¹³ Además, uno de los instrumentos más efectivos que utilizan los empresarios para presionar al gobierno es la orientación que hacen del excedente económico, el cual durante las diferentes crisis lo han transferido al extranjero como mecanismo de protección, presión y especulación. En Brasil, a partir de Figueiredo (1979-1985) y durante todos los años ochenta, los presidentes se comprometieron más discursiva que realmente con la privatización. De las 110 empresas que dejaron de pertenecer al estado durante Figueiredo, pocas fueron vendidas o liquidadas; la mayoría se fusionó, reclasificó o transfirió a gobiernos municipales. La inversión y la producción en manos del Estado no se afectó de manera notable. Por la otra, Figueiredo tenía minoría en el congreso. Más bien amplió la intervención del Estado a través del intento de controlar salarios y precios en búsqueda de la estabilidad económica; y se introdujo en el sector de las microcomputadoras y en la realización de la vía férrea norte-sur. Solo hasta

¹² Ben Ross Schneider sostiene este argumento, probablemente con base en el estudio de María Amparo Casar y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, Siglo XXI, México, 1988.

¹³ Alicia Ortiz, *Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: ¿Poder tras la silla presidencial? Caracterización del CMHN como órgano de acción política de la élite empresarial*, tesis de maestría en Sociología Política, Instituto José Ma. Luis Mora, México, 1998; Marcela Briz Garizurieta, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: surgimiento y consolidación*, UNAM, Colección de Estudios de Posgrado, México, 2002.

el último año de su gobierno, ya que consiguió del congreso la aprobación para su quinto año de gobierno, adquirió prioridad la venta de algunas empresas. Fue la banca de fomento creada en los años cincuenta, la Banca Nacional para el Desarrollo Económico y Social, BNDES, la que desde tiempo atrás y por iniciativa de sus propios directivos había estado preparando la venta de algunas empresas que consideraba como un lastre para el desarrollo. Eran empresas que habían caído en manos del gobierno en los años sesenta y setenta, como en el caso mexicano, porque estaban en bancarrota. Ben Ross Schneider consideraba en 1989 que la privatización en México se explicaba por el deseo de hacer al Estado más eficiente, más que por razones ideológicas, insistencia extranjera, o para beneficiar a grupos de partidarios. Seguramente el seguimiento de la segunda parte de la privatización durante las administraciones de Salinas de Gortari y Zedillo lo llevaría a conclusiones diferentes.

Cuando José Sarney asumió el gobierno (1985) al caer Tancredo Neves gravemente enfermo, tampoco promovió, salvo algunas excepciones, la privatización de las empresas paraestatales que había prometido su antecesor. Por una parte no parecía convencido; al privatizar empresas en diversas regiones podía perder el apoyo político que se ejercía a través de ellas, el cual necesitaba para ampliar su período de gobierno de 4 (como quería el Congreso) a 5 años (según lo habían acordado los militares). Por su parte, a diferencia de México, la naturaleza independiente de los sindicatos de las empresas paraestatales ofrecía mayor resistencia a la privatización. El propio presidente del Consejo Interministerial para la Privatización, David Moreira, renunció a su cargo a principios de 1988 por considerar que al gobierno le faltaba voluntad política para vender las 67 empresas que el consejo había sugerido.

Durante este tiempo de transición política en Brasil, la clase gobernante utilizó la política desarrollista, dentro de la cual figuraban las empresas paraestatales, para tratar de con-

seguir apoyo popular. En México, el dominio que ejercía el presidente sobre el partido gobernante (PRI), sobre los otros poderes, especialmente sobre el Congreso, y sobre las organizaciones sociales de obreros y campesinos adscritas al PRI, le daba un margen de maniobra mucho más amplio para realizar las reformas económicas gracias al control político. Así se realizaron los ajustes de personal, las ventas de empresas, la eliminación de barreras arancelarias y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Un factor importante que pesó a favor de la privatización fue la crisis financiera del Estado. La enorme proporción de los ingresos que debía gastarse en el pago al servicio de la deuda impedía destinar recursos adicionales a la inversión en las empresas paraestatales. En Brasil también se empezó por empresas relativamente marginales, como Aracruz y Celpag (celulosa), Cariaba Metais (cobre), Cimetal (acero), Nova América (textil).

Aunque en general los empresarios mexicanos y brasileños fueron favorables y presionaron por la privatización, una diferencia que distingue a los dos países es que en algunos casos, los empresarios de Brasil que dependían de empresas paraestatales, aunque declaraban públicamente su apoyo al proceso de privatización, en privado cabildeaban en el Congreso para impedir su venta.

Brasil y México iniciaron sus cambios económicos y sus transiciones políticas en momentos distintos. El Estado mexicano, apoyándose en su naturaleza autoritaria, pudo realizar antes que Brasil las reformas económicas; pero como consecuencias de los costos que estas tuvieron, aunado a otros factores económicos, sociales, políticos y culturales, perdió el poder en el 2000. Entre los principales están la crisis económica y sus secuelas, el cambio demográfico y urbano, el trabajo político de los partidos de oposición, la expansión de las clases medias con mayores niveles de instrucción. En Brasil, el compromiso ideológico por una industrialización hacia adentro promovida por el Estado ha sido más fuerte que en México, donde los tecnócratas mismos

rompieron discursiva y realmente con la llamada ideología de la Revolución mexicana que había colocado al Estado como el agente de desarrollo. También eso influyó para que México emprendiera las reformas económicas antes que Brasil. En Brasil la transición política ocurrió desde los años ochenta y la lucha por un gobierno civil ocupó el interés central de movimientos y actores sociales y políticos. Las reformas económicas, incluida la privatización, llegaron después que en México, hasta el gobierno de Cardoso, en la segunda mitad de los años noventa. El éxito que Cardoso tuvo en su primer mandato para estabilizar la economía y controlar la inflación, le valió la ampliación de su mandato a un segundo periodo que aprovechó para profundizar las reformas. Sus costos sociales, aunados a otros factores, sacaron del gobierno a su partido en favor de Luís Ignacio da Silva Lula, el líder social del Partido del Trabajo, PT.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS EMPRESARIO

En Brasil, a partir de la Nueva República adquirió mayor visibilidad la actuación del empresariado en la vida pública. Se dio un acercamiento entre los líderes de los sectores más dinámicos y modernizantes de una nueva generación de empresarios y una fracción de la clase política responsable del diseño de las reformas económicas. Además, Muchos empresarios participaron activamente en la política, ya fuera ocupando altos cargos en la administración pública o compitiendo políticamente —en muchos casos con éxito— en elecciones para diputados, senadores o gobernadores. En otros casos, su participación política fue de manera indirecta, a través de candidatos que representaban sus intereses.

Hubo un esfuerzo de unificación de intereses patronales con la fundación de la Unión Brasileña de Empresarios (UBE) que estaría avocada a agrupar tanto a las cúpulas de cada una de las organizaciones sectoriales de carácter corpo-

rativo, las cuales corresponden a las federaciones y sindicatos de los sectores industrial, comercial, agrícola y bancario, como a las nuevas asociaciones civiles del sector privado.

Los empresarios mexicanos cambiaron radicalmente su manera de hacer política desde finales de los años setenta al considerar que el Estado, al no consultarles antes de tomar decisiones en materia económica, había violado un pacto establecido tácitamente después de la Revolución de 1910-1917. Observaron que en la medida en que el modelo de sustitución de importaciones se agotaba y afloraban los primeros signos de su crisis, la administración de Echeverría intervenía en forma creciente en la economía y en la sociedad. En 1982, la expropiación bancaria desencadenó su decisión de cambiar su modo de hacer política. Desde entonces no se conformaron solo con ejercer presiones económicas individuales, a través de la desinversión o de la fuga de sus capitales al extranjero. Tampoco les pareció eficaz utilizar el cabildeo con acciones desde el interior de algunos organismos empresariales. Decidieron, finalmente, ejercer una política partidaria y electoral; se convirtieron en nuevos actores políticos. Desde la crisis de 1982 fue cada vez más frecuente verlos en la lucha por el poder municipal, estatal y federal; primero, formando parte desde la oposición en el Partido Acción Nacional, y muy pronto también dentro del PRI.

LOS EMPRESARIOS ANTE LAS REFORMAS ECONÓMICAS

Las posiciones del sector empresarial brasileño ante las reformas económicas no han sido homogéneas. Ante la política de choque contenida en el primer Plan Cruzado de febrero de 1986, con el cual se pretendía congelar precios y salarios para contener la inflación sin frenar el crecimiento, las posiciones estuvieron divididas. Las grandes federaciones de industriales de São Paulo (FIESP) y Río de Janeiro (FIRJAN), así como la influyente ABINEE estuvieron de acuerdo y brin-

daron su apoyo. En cambio, la Asociación Comercial de São Paulo criticó la medida por considerar que al congelar los precios se intervenía indebidamente en el funcionamiento de las reglas del mercado. Sin embargo, a finales de 1986, cuando el Estado intentó hacer correcciones en el llamado Plan Cruzado II, en el sentido de mantener controles de precios y aumentar la recaudación fiscal, la oposición del empresariado fue unánime y llegó hasta la desobediencia civil.

Los empresarios han tenido un papel relevante en el proceso de cambio económico y transición política de Brasil. Un caso notable es el de su participación en la Asamblea Constituyente, donde lograron hacer representar sus intereses de manera preponderante, mientras que otras categorías sociales estuvieron representadas en forma desequilibrada.

Si bien el empresariado brasileño es muy heterogéneo por sus actividades, sus dimensiones y ubicación, también lo es en sus posiciones ideológicas y políticas. Sin embargo, Boschi y Diniz identifican algunas corrientes principales entre ellos, como la desarrollista, que acepta la participación del Estado en la producción, y la neoliberal antiestatista, que tuvo mucha influencia en la Constitución. Esta última corriente logró introducir el precepto de que el Estado debe adoptar el papel de estímulo, apoyo y fiscalía, y no podrá en ninguna forma manejar empresas que compitan con la iniciativa privada. En lo que se refiere a las organizaciones industriales, Leopoldi distingue tres tipos de acciones: a) las entidades de representación de intereses, que están formadas por el sistema que ahora es semicorporativo (la Confederación Nacional de la Industria, CNI, federaciones como la poderosa FIESP y sindicatos) y por las entidades que están fuera del sistema semioficial, como las asociaciones paralelas y asociaciones ligadas a pequeñas y medianas empresas, del tipo del Sindicato de la Mediana y Pequeña Empresa, SIMPI, o el Pensamiento Nacional de las Bases Empresariales PNBE; b) Las organizaciones de movilización, las cuales son coaliciones

formadas por grandes grupos económicos de industriales, agricultores, comerciantes y banqueros que se forman en coyunturas de crisis y de transición política. Por ejemplo, durante la Asamblea Constituyente de 1987-1988 se formó la Unión Brasileña de Empresarios (UBE), formada por las cúpulas empresariales, como la Confederación Nacional de la Agricultura, La Febraban, la CNI y la FIESP, para vigilar a la Constituyente y defender los intereses de la iniciativa privada; c) finalmente, dentro de las acciones del sector industrial, está el grupo de los Think Tanks, constituido para pensar los nuevos referenciales sectoriales y globales que orientan la formulación y aplicación de la nueva política macroeconómica y en especial la política industrial. Algunas de estas instituciones fueron el Ipes, y, más recientemente, el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo Industrial, el Instituto Atlántico y el Instituto Liberal.¹⁴

Los empresarios mexicanos jugaron un papel fundamental en la orientación del nuevo modelo de desarrollo, el cual supuso la reforma del Estado y la liberalización de la economía. Cabe advertir, sin embargo, que tanto las reformas económicas como la transición política pusieron al descubierto marcadas diferencias entre los empresarios.

No fueron las organizaciones empresariales de filiación obligatoria las que más empujaron por ese cambio. La Canacintra, a nombre de los pequeños y medianos empresarios se opuso siempre a la adhesión de México al GATT y más tarde mostró sus críticas al TLCAN y al Tratado de México con la Unión Europea. Las organizaciones promotoras de las reformas fueron las de filiación voluntaria, las cuales pertenecen o son guiadas por la élite empresarial.

Entre esas reformas, la venta de empresas paraestatales marcó una posición diferenciada entre los empresarios. Aunque la mayoría coincidía en que el Estado había ido demasia-

¹⁴ María Antonieta P. Leopoldi, *op. cit.*, pp. 303-304.

do lejos como productor, distribuidor y regulador, la compra de estas empresas fue observada por muchos empresarios con sospecha ante los compradores, al considerar que con esas adjudicaciones se estaba beneficiando a un grupo de empresarios cercanos al salinismo.

La reforma fiscal del régimen de Salinas de Gortari marcó también diferencias entre los empresarios. Con la reforma se propuso reducir el impuesto sobre la renta a las empresas y a las personas físicas, para llegar a niveles similares a los de Canadá y Estados Unidos, sus nuevos socios. Para lograrlo, sin reducir los ingresos fiscales como proporción del PIB, se introdujeron varios cambios en las formas de registrar y de auditar a los contribuyentes, y se promovió la penalización de delitos fiscales a partir de la cual se encarceló a dos centenares de personas en tres años. Sin embargo, los cambios fiscales que provocaron más conflictos fueron dos. Por una parte, la obligación, para todas las empresas, inclusive las que no tuvieran utilidades, de pagar por lo menos el 2% del valor de sus activos, en razón de que la Secretaría de Hacienda consideraba que muchas empresas manipulaban su contabilidad para evadir al fisco. Por la otra, la eliminación de la categoría de "causantes menores" y su régimen tributario especial. Este último impuesto dividió a los empresarios en dos bandos: los prosalinistas, constituidos por la cúpula empresarial que había sido consultada y con la que se había negociado antes de la reforma, y los empresarios que no se sentían representados en las organizaciones gremiales, las cuales desde 1987 estaban firmando periódicamente con el Estado pactos para el crecimiento y la estabilidad.

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es una buena medida de la variedad de matices en las posiciones de los empresarios. Sin duda los grandes aliados del Estado fueron las empresas transnacionales y las grandes industrias mexicanas que desde principios de los años ochenta se habían reconvertido y estaban exportando, entre las cuales destacan las de Monterrey. Los empresarios de la frontera nor-

te, sin importar su tamaño, fueron favorables al TLCAN por considerar que ya vivían de hecho en una zona de *cuasi* libre comercio; además, el Estado no podía ni atenderlos ni protegerlos de la competencia exterior, como lo hacía con los del centro del país. Los productores de frutas tropicales, de hortalizas y de flores también respaldaron la idea, porque sus productos tenían posibilidades de competir en el norte, ya fuera por ventajas climáticas como de costos de producción. Los pequeños productores industriales agrupados en la Canacintra no se entusiasmaron con el TLCAN, aunque muchos de ellos consideraron que la zona de libre comercio podría abrirles en el norte los nichos de mercado que estaban perdiendo en su propio territorio a causa de la crisis, la recesión y la apertura del mercado a los productos asiáticos. El principal desinterés ante el TLCAN provino de los muy pequeños productores de los sectores formal e informal. La más amplia negativa provino de los productores de granos y cereales, así como de los ganaderos. Eran los sectores más sensibles a la apertura por las enormes ventajas que gozan los productores estadounidenses y canadienses: topografía, fertilidad y escala productiva de las tierras, clima y régimen de lluvias, infraestructura, costos financieros, investigación, subsidios. Además de estas diferencias, muchos empresarios de diversos sectores mostraron sus desacuerdos con el trato privilegiado que se otorgó en el TLCAN a algunos sectores como el bancario, el automotriz y el de la telefonía, a los que se prolongó la protección y, en el caso del último, el régimen de monopolio.

CONCLUSIONES

Bajo el modelo de sustitución de importaciones surgió un patrón de expansión industrial protegido, el cual se caracterizó por su carácter oligopólico, poco competitivo y dependiente para su desarrollo de los subsidios e incentivos gubernamentales, con lo cual se reforzaron las relaciones corpora-

tivistas y heterónomas del empresariado en la esfera de la representación política de sus intereses.

El Estado fue capaz de movilizar a diversos actores sociales populares, clases medias y élite económica en nombre del interés nacional. Pero ese modelo se fue agotando y degradando bajo los efectos de la burocratización, el clientelismo, la corrupción, la consolidación de privilegios adquiridos y la ineficiencia inherente al proteccionismo económico.¹⁵

El proceso de transición democrática en Brasil, que marca una inflexión del régimen autoritario que duró 21 años a partir del golpe militar de 1964, presenta continuidades y cambios. En el proceso de cambio económico y transición política brasileños, se plantea la cuestión de si ha surgido un "nuevo empresario" con características distintas del anterior. La mayor parte de los analistas de este sector considera que aunque hay nuevas organizaciones y conductas empresariales, es demasiado pronto para saber si se ha abandonado el antiguo patrón corporativista.

Está dándose en Brasil una mayor competencia entre diversos actores empresariales por la redefinición de este sector en los campos económico y político. Por lo mismo, es notable la ausencia de una organización empresarial englobante que procese y haga viables acuerdos unificadores de las diferencias de intereses entre los actores económicos

Una de las características de la organización de los empresarios brasileños y de la mayor parte de los latinoamericanos es su carácter fragmentado; éstos carecen de una organización cupular que comprenda y represente al conjunto del sector, donde estén representados los intereses de agricultores, industriales, comerciantes o banqueros.¹⁶ Esto tiene con-

¹⁵ Alain Touraine, prefacio al libro de Sergio Zermeño, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*, Siglo XXI, México, 1996, 241 páginas.

¹⁶ En esto Brasil se distingue de Perú, México o Venezuela. En aquel país los empresarios jamás intentaron constituir en forma consistente or-

secuencias en varios planos: en primer lugar, dificulta una acción unificada por parte de ellos. Las negociaciones sobre ciertas políticas y sobre conflictos tienen lugar de manera especializada y compartimentalizada entre los grupos y sectores económicos y el Estado, donde el presidente de la República se convierte en figura centralizadora de las demandas empresariales y de la definición de la política económica. En segundo lugar, favorece la diferenciación de intereses empresariales específicos al facilitar la práctica de establecer ciertos privilegios a unos sectores y grupos sobre otros. En tercer lugar, impide la cooperación en acciones concertadas o pactadas con el Estado en el ámbito nacional, con plataformas comunes capaces de incorporar a todos los agentes empresariales y de participar en alianzas, acuerdos y compromisos con otros actores e intereses divergentes en momentos de crisis, por ejemplo para la configuración de planes de estabilización económica.¹⁷ En eso se distinguen las organizaciones empresariales de Brasil y México. Mientras que en Brasil el corporativismo no favoreció la integración intraclase de los empresarios o los acuerdos interclases, con otros sectores sociales, en México sí ha sido posible el establecimiento de pactos generales para la estabilización económica entre el Estado, los empresarios y las organizaciones sindicales controladas por él.

organizaciones de 4º grado. Kurt Weyland, "The dispersion of business influence in Brazil's new democracy", Chicago, Palmer House, 88o. *Annual Meeting, American Political Science Association*, septiembre 3-6, 1992, citado en Eli Diniz, *Empresários e...* 1993, p. 31.

¹⁷ Hubo esfuerzos esporádicos por constituir una organización empresarial de cúpula, con resultados parciales y transitorios, como ocurrió con la *União Brasileira de Empresários* (UBE) durante las discusiones sobre los temas económico y social en el Congreso Constituyente. Véase al respecto Eli Diniz y Renato Boschi, "a Consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses" en Eli Diniz, Renato Boschi y R. Lessa, *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*, Vértice/IUPERJ, São Paulo, 1989.

En los años noventa se abrió por primera vez en Brasil la posibilidad de establecer pactos sociales entre los trabajadores, los empresarios y el Estado. Por ahora se han reducido a acuerdos sectoriales en la rama automotriz. Sin embargo, esto significa que la organización sindical ha aumentado su capacidad de concentración, centralización y liderazgo frente a sus bases sociales, por lo menos en el ámbito de rama. Y parece estar cambiando su estrategia de negociación, al transitar de la confrontación hacia posiciones propositivas por la vía de la reforma.¹⁸

El empresariado brasileño se enfrenta a varios desafíos a finales de los años noventa. En el campo económico, los procesos de liberalización y de apertura comercial lo colocan ante una competencia frente a empresarios de países desarrollados y de nueva industrialización. En el político, está en juego la sustitución del antiguo esquema corporativista que lo mantenía ligado a la tutela del Estado por uno en donde exprese sus intereses de manera autónoma.

En México, las organizaciones empresariales han tenido en sus relaciones con el Estado un movimiento pendular que va de la tensión y el conflicto hasta la colaboración. Si durante la política de sustitución de importaciones el agente central del desarrollo fue el Estado, la apertura del mercado en el marco de la economía globalizada otorga este papel a los empresarios.

Las reformas del estado, la desregulación y liberalización económicas ocurridas desde 1983, así como la privatización de los bancos y de casi todas las empresas paraestatales a finales de esa década, ponen de manifiesto una fuerte convergencia entre las políticas públicas en materia económica y los intereses de los empresarios, en especial de los mejor colocados en el marco de la economía globalizada, ya que se presentaron divergencias internas dentro del mismo sector em-

¹⁸ Entrevista Ilán Bizberg y Carlos Alba con Vicente Silva, líder de la CUT. Brasilia, noviembre de 1994

presarial respecto a la manera de afrontar la crisis económica y en cuanto al proceso de apertura.

A partir de la crisis económica de 1982 ha habido mayor capacidad de concertación. El empresario, desde una posición de mayor autonomía, valora la capacidad política del Estado y participa junto con las grandes centrales obreras oficiales en acuerdos cupulares para sortear el problema de la estabilización económica.

Sin embargo, existe una tensión en el modo de formular las políticas públicas. Por una parte, está la presión de quienes defienden el criterio de la racionalidad económica, por otro lado están las presiones corporativistas.

El problema de los empresarios ante la democracia es una cuestión relevante. ¿Hasta qué punto les interesa? ¿Qué les interesa de ella? Las historias recientes de Brasil, Chile y México muestran ejemplos diversos. En ciertas coyunturas, los empresarios simpatizan con el autoritarismo y con los regímenes militares, como fue el caso durante los golpes militares en algunos países. En otras, pugnan por la transición a la democracia representativa, como ocurrió en España y Brasil en los años setenta. ¿Significa esto que son carentes de ideología y que no tienen convicciones políticas? Es difícil ofrecer una respuesta segura. Lo que sí parece claro es que las diversas crisis que han vivido Brasil y México han sido lecciones para el actor empresarial. Más autónomo e independiente del Estado, ha valorado la importancia de su participación no solo en el campo de la economía, como actor central del nuevo modelo de desarrollo, sino en la política, con una creciente participación en sus órganos de representación gremial o a título individual en su lucha partidaria.

Los principales campos de intervención de los empresarios en esta transición política en México probablemente estarán ligados a las presiones por reformar la Ley Federal del Trabajo, la búsqueda de un nuevo sindicalismo, la transformación de sus antiguas formas de representación gremial en el marco

de la economía liberalizada. En otras palabras, si bajo el modelo de sustitución de importaciones el empresariado politizó sus organizaciones como respuesta al intervencionismo del Estado en la economía cuando sintió amenazados sus intereses, en el marco de la liberalización económica se presenta una despolitización de esos organismos pero una mayor politización de los empresarios en el ámbito personal. Los empresarios más prominentes consideran que ahora la mayor incertidumbre para ellos no está en la economía sino en la política.

5.

EL MUNICIPIO EN PRIMERA LÍNEA:
¿UNA ALTERNATIVA TERRITORIAL?
CONTENIDO COMPARADO
DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BRASIL Y MÉXICO

*Hélène Rivière d'Arc**

Las políticas de descentralización y los cambios en las relaciones entre el poder federal y los poderes locales reproducen la fragmentación espacial de la sociedad y las recomposiciones territoriales, pero no la causan. En una primera etapa, en los años 80, los gobiernos de Brasil y México han sostenido discursos sobre la necesaria descentralización como corolario de la democratización en curso y de las formas modernas de gestión de la población. De esta forma, fue presentada como un acto político y fue aplicada de acuerdo a las diferentes dinámicas de cada país; pues tanto la cultura política como su historia son muy diferentes. Quince años después (las referencias son la Constitución de 1988 en Brasil y la introducción del Artículo 115 en 1983, en México), se intenta mantener a la descentralización como un instrumento de circunscripción territorial de las formas de oposición, favoreciendo la competencia económica entre las regiones y la

* Hélène Rivière d'Arc (d'arc@ivry.cnrs.fr) es geógrafa, especialista en América Latina; trabaja en el Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine y es investigadora del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) de Francia.

innovación política local, que se entiende hoy en día en términos de gobernabilidad.

Y a pesar de esto, la descentralización es una noción tan difusa que parece casi ficticia. En Brasil, el proceso de democratización ha reactivado las instituciones federales en detrimento de las grandes corporaciones, y ha puesto nuevamente en circulación la responsabilidad del municipio en materia de desarrollo social.¹ La palabra clave ha sido la participación. Su uso o su decaimiento distinguen actualmente a los municipios entre sí. En México, la descentralización intenta renovar los lazos directos entre el Estado y las comunidades, tentativa que puede ser vista como una "territorialización" de la intervención política. Su principal razón de ser (como objeto y como objetivo) es el debilitamiento del corporativismo.

Como los Estados brasileño y mexicano no habían logrado nunca alcanzar el modelo del Estado-providencia, aun cuando se inspiraron en sus principios, podemos decir, por lo tanto, que su alejamiento de la gestión con sentido unificado de las grandes instituciones de nivel nacional marca el fin de esta idea y, todavía más, la ruina de los signos de su credibilidad. ¿A qué escala se diseña este escenario?: a la del municipio.

1. DIFERENCIAS

La historia brasileña desde el fin del siglo XIX ha alternado entre las tendencias descentralizadoras (Constitución de 1891, municipalismo de 1946) y tendencias centralistas (los dos periodos de Vargas y la etapa militar). En México, al mismo tiempo, se ha observado un reforzamiento minucioso y continuo del poder central desde el Porfiriato y la Revolución. Se ha in-

¹ Es decir, se trata del reforzamiento de los poderes estatales en materia económica y política, y del debilitamiento de las corporaciones tipo SUDENE o "zonas metropolitanas".

sistido, por lo tanto, acerca del papel clave del clientelismo en las relaciones de poder en Brasil y también sobre el papel del corporativismo “integrador” del sistema mexicano que constituyen, hoy en día, la herencia de la cultura política en cada uno de ellos. El carácter sobredeterminante del uno o del otro no debe, sin embargo, hacer olvidar que Vargas se esforzó en “corporativizar” la sociedad brasileña, sobre todo en el curso de su primer periodo, y que el municipalismo puesto en primera línea por la Constitución de 1946 evidenciaba una reacción frente a la singular atención dada a la sociedad urbana durante la Nueva República. Es claro, por otra parte, que el clientelismo fue un instrumento de gobierno y de mediación muy practicado por los gobernadores en México.

Otro elemento importante de la cultura política brasileña, al que los poderes públicos de los estados federados son extremadamente sensibles desde hace un siglo, es el poder de percibir los impuestos sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS) y sobre las exportaciones. El cuestionamiento en 1996 de ciertas tarifas sobre las exportaciones por el Estado (Ley Kandir) y el proyecto de modificación del ICMS en su provecho, fueron resentidos como afrentas por los gobiernos de los estados federados. Así, las “guerras fiscales” entre los estados forman parte de la historia brasileña desde 1891 y han resurgido hoy en día con todo su vigor; mientras que los estados mexicanos no negocian en materia de impuestos y tarifas sino con el gobierno central —excepto en programas excepcionales, como fue el programa maquilador de los años sesenta. No es sino recientemente cuando en México algunos tímidos reagrupamientos de estados, en general de oposición, como es el caso de los estados del centro-occidente, invocan de manera conjunta sus intereses particulares ante el gobierno central.

Sin embargo, y paradójicamente, puesto que parece como fundamentalmente más federal, Brasil es susceptible de conocer en su inmenso territorio movimientos y luchas sociales de

amplitud nacional como lo son, hoy en día, los MST (Movimientos de los Sin Tierra) o más específicamente la marcha de agosto de 1999 a Brasilia, aun cuando les sean ofrecidas algunas propuestas de solución a nivel local. Por el contrario, la capacidad de proyección nacional de un movimiento de insurrección parece difícil en México. La raíz local se descubre incluso en el soporte y la justificación de un movimiento como el que ha creado el EZLN, a pesar de la capacidad de difusión internacional de su mensaje del que se benefició en los primeros tiempos. La respuesta de los gobernantes a estas expresiones "territorializadas" de reivindicación es el reenvío al nivel local o la municipalización de la Reforma Agraria en Brasil, y una tentativa de circunscribir lo más posible la insurrección zapatista en México, a fin de que su aislamiento lo debilite.

Señalaremos, finalmente, otra característica que distinga la historia política del siglo XX en Brasil y México: en el primer país, los partidos políticos locales, que representan los intereses de las élites y, pueden acceder al poder local promoviendo personajes políticos de alcance nacional.² En México, la tendencia democratizante de los últimos años que favorece el asentamiento territorial de los partidos, no otorga a los pequeños grupos locales ninguna ventaja de visibilidad fuera de una alianza con uno u otro de los grandes partidos.³

Este recuento de características nos remite a la estructura misma de los federalismos cuyos fundamentos no han podido quebrantar totalmente los regímenes autoritarios (el de Vargas, en Brasil, por ejemplo) y con los cuales han debido transigir. Por el contrario, revelan un carácter común de los federalismos en los dos países: el hecho de que se les pueda asimilar a procesos de descentralización y no a la organización de arbitrajes entre

² Como es el caso de Brizzola, de Vargas, de Arrais, etc.

³ Afirmación de ciertos miembros del grupo de personalidades que han intentado promover la Alianza de oposición entre el PAN y el PRD y los pequeños partidos en vista de la elección presidencial del año 2000.

los estados, lo que sería resultado de una voluntad de asociación de parte de estos últimos.⁴ Es la existencia de un sistema centralizado continuo (México) y de periodos autoritarios en el curso del siglo XX (en Brasil) lo que nos lleva a afirmar lo anterior.

No obstante que los años ochenta son considerados como los de la transición política en América Latina, han sido también los del discurso descentralizador al que han sido constreñidos los gobiernos para apoyar su legitimidad (Brasil) o para renovarla (México). Para obtenerla, la reactivación de la vieja cultura federalista brasileña ha logrado ejercer una presión más marcada sobre el poder central que aquella ejercida por los diferentes eslabones (los gobernadores, por ejemplo) del edificio corporativista del PRI. Este último reproduce, de manera evidente, en su justificación del nuevo federalismo, la confusión entre éste como sistema político y la descentralización (decidida por el poder central), cuando dice: "el nuevo federalismo es un medio para dar a todos los estados y municipios los instrumentos de desarrollo, es decir, aumentar su poder de decisión en ciertas áreas, en relación con el ejecutivo federal".⁵

La descentralización en su diversidad de intervención es, por lo tanto, más palpable desde 1985 en Brasil que en México. Veremos incluso que en Brasil encontramos actualmente (1999) una nueva fase de cambio de las responsabilidades territoriales, tanto desde el punto de vista administrativo como económico, que en México se ignora.

⁴ Véase la Introducción de Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996. Para una definición del federalismo, Bruno Théret, "O federalismo como principio de regulação do regionalismo. Uma análise dos programas de Perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte (Canada-EUA)", *Contexto Internacional*, vol. 20, núm. 1, IRI, Río de Janeiro, 1998.

⁵ *Diario Oficial*, diciembre de 1997.

2. DESCENTRALIZACIÓN *VERSUS* FEDERALISMO

Aquí examinaremos sucesivamente los dos puntos siguientes: la descentralización administrativa y la competencia económica entre los estados que nos parece indican la tensión política descentralización-federalismo. Los mismos paradigmas se han aplicado en México y Brasil, pero la herencia política de cada uno de ellos no permite ofrecer las mismas respuestas y, mucho menos, aplicar los mismos métodos. El *slogan* del nuevo federalismo asociado a su corolario, la descentralización, ha hecho su aparición al mismo tiempo casi en todos los países de América Latina, así como las reivindicaciones territoriales indígenas, etc. Durante la década de los ochenta lo han presentado como uno de los principales instrumentos de la democratización local y de la necesaria participación popular. La descentralización ha tenido, por lo tanto, la pretensión de aparecer como un acto político de tipo liberal antes de ser presentada más tarde como un instrumento de desarrollo local o económico con tendencia a sobredeterminar la acción de los poderes políticos locales que serán, de ahí en adelante, confrontados directamente con los problemas de desequilibrio regional y compitiendo en la carrera por la búsqueda de inversiones.⁶

Durante los ochenta, la descentralización ha jugado un papel muy importante en el debate sobre la transición democrática en el Brasil. Todos los partidos estuvieron a favor. El resultado directo fue el retorno a la representación democrática en las instancias locales y un aumento bastante fuerte del monto del Fondo de Participación de los Municipios (del 20%). En México, la descentralización, instrumento de relegitimación del poder y de socavamiento del corporativismo, es un discurso que tomará más de quince años (1983-1998) para concretarse en un

⁶ Los eventos que parecen marcar la nueva actitud de los poderes locales son, por ejemplo, la declaración de quiebra de ciertos estados en Brasil como el de Minas Gerais en 1998 o el surgimiento de un grupo de gobernadores de oposición al interior del PRI en México en 1997, etcétera.

cambio institucional visible. Recibido con indiferencia cuando el gobierno de Miguel de la Madrid lo promovió al introducir el artículo 115, es actualmente, casi veinte años después, el objeto de numerosos estudios sectoriales (sobre la descentralización de los servicios de salud, de educación, etc.) o de carácter más económico-administrativo.⁷ Pero el proceso en realidad ha abierto un debate político entre los partidos y es utilizado para impulsar las polémicas sobre la intervención de la burocracia estatal en la economía y sobre las transferencias financieras.

La cuestión de las transferencias federales hacia los estados está evidentemente en el meollo de un debate que en Brasil se explica por la tradición de una cultura política federalista como instrumento de gobierno y de autonomía (llamada soberanía) y/o un clientelismo, producto de las inequidades económicas regionales y de la pobreza tradicional de ciertos espacios geográficos (el Nordeste particularmente) en relación con otros (el estado de São Paulo, por ejemplo).⁸ En México, la descentralización tiende a subrayar la realidad de un país geográficamente cortado en dos (o tres, o cuatro, incluso cinco, según ciertos autores), pero simbólicamente más bien en dos, el norte y el sur.

Algunos elementos de comparación extremadamente sumarios explican, sin embargo, las diferencias entre los juegos políticos que emanan de los poderes políticos locales y de otros agentes que pueden ser muy diferentes pero que recurren en sus discursos actuales (finales de los noventa) a la instrumentalización del regionalismo y/o a la identidad de ciertos grupos sociales (jóvenes empresarios del Ceara, la Coparmex de Monterrey o los insurgentes zapatistas indígenas de los años noventa).

⁷ Véase Marie-France Prévôt Schapira y Hélène Rivière d'Arc, "Décentralisation municipale, instruments techniques et idéologiques: deux cas dans le Centre-Ouest mexicain", *Traces*, mayo-junio de 1987.

⁸ Véase Ina de Castro, "Visibilidades da regio e do regionalismo. A escala brasileira em questao", en Lena Lavinas *et al.* (coord.), *Integração, regio e regionalismo*, Bertrand, São Paulo, 1994.

Si las transferencias federales representan alrededor del 60% del presupuesto de los estados federados en Brasil, del cual el 5% es repartido a los municipios⁹ y distribuido en función de un criterio sumario fundado en el número de habitantes, es más del 80% del presupuesto de los estados lo que proviene de las transferencias del gobierno central en México y que representan actualmente el 100% de muchos municipios, particularmente de los denominados "rurales". Este tipo de transferencia a los estados y a los municipios, en el cuadro de un discurso sobre el nuevo federalismo y la descentralización es, por tanto, una apuesta política de primera importancia y de rivalidad entre los partidos. La transferencia depende de la Ley de Coordinación Fiscal, sujeta a modificaciones constantes —tres veces en tres años (1996-1998)— y de los criterios de atribución de transferencia, cuyos indicadores de marginalidad son ampliamente reveladores. Completamente diferente es el criterio de pobreza en Brasil que se obtiene de un fondo específico del 3% destinado, desde que fue instituido en la Constitución de 1946, al conjunto de estados del Nordeste, cuya coalición de las élites políticas en torno a este tema en el Congreso no ha desistido desde hace un siglo.

Este criterio de pobreza es actualmente uno de los principales capítulos de las políticas nacionales pues el discurso internacional (Naciones Unidas, Banco Mundial) recuerda constantemente que esta dimensión es uno de los principales frenos al buen desarrollo de las aperturas político-democrática y económica, vertientes diferentes pero asociadas al neoliberalismo. Pero el debate planteado por este apartado y las nociones que le están asociadas, ruralidad, marginalidad y pobreza, son el objeto en México de una extrema tensión entre los caciques locales, los gobernadores provenientes del PRI y los partidos políticos que emergen de bases te-

⁹ Véase Rui Affonso, "Descentralização e crise federativa: a especificidade do Brasil", LASA, XX International Congress, Guadalajara, 17 de abril, 1997.

ritoriales, en el núcleo de un tipo de relaciones que se anudan en el centro. Podemos decir que dicho criterio pone en evidencia, por el contrario, la competencia regional tradicional en Brasil, cuando observamos la constancia con la que la clase política del Nordeste, a pesar de sus diferencias internas, consigue mantener su unidad alrededor del "3%".¹⁰

3. ¿QUÉ SE PUEDE DESCENTRALIZAR?

Aunque la descentralización, durante el decenio del debate sobre la democratización —llamado también periodo de transición, esto es, los años ochenta—, fue presentada como un corolario ineludible de la democracia y apoyada por todos los partidos que comenzaban a conquistar el poder —tanto en Brasil como en México, a partir de las bases territoriales (municipalidades, circunscripciones, estados)—,¹¹ ha sido también vista por algunos como una falta de compromiso del Estado de cara a las responsabilidades que la Constitución le atribuye. De hecho, y oficialmente, no podemos hablar de descentralización sino sólo a propósito de tres sectores que indican tradicionalmente su competencia (sobre todo en lo que concierne a México), esencialmente en términos de establecimiento de prioridades: educación, salud —asociada a una parte de la protección social (de manera particular en Brasil)—, políticas sociales, lucha contra la pobreza y desarrollo local (una noción que sería la síntesis de estos diferentes sectores, específicamente en México).

Se puede observar claramente cómo estos procedimientos pueden ser rápidamente interpretados por determinadas

¹⁰ Actitudes "independientes" se manifiestan en ciertos estados, la historia de los "jóvenes turcos" del Ceara es un ejemplo, pero ningún partido cuestiona el 3%.

¹¹ Sin recurrir a las modalidades electorales de la época de la dictadura en Brasil (antes de 1985), ni a la omnipotencia del PRI hasta los años ochenta.

categorías sociales, intereses específicos y una cierta retórica, como signos de falta de compromiso. Ante todo, por los sectores directamente involucrados. En México, la eventualidad del retorno de la enseñanza primaria a la competencia municipal es, a pesar de los bajos salarios que eso implica, muy mal percibido por un cuerpo profesoral corporativista y poderoso, organizado en el sindicato de maestros. El proyecto en curso desde el fin de los años ochenta, es decir, desde el retorno a nivel municipal del patrimonio inmobiliario de la Secretaría de Educación Pública, del reclutamiento y del salario de 500 000 maestros, ha hecho sospechar que existe una voluntad de aislar a los disidentes situados en la extrema izquierda del PRI, cuyo debilitamiento desea el mismo partido.¹² Esta hipótesis reposa particularmente en la reticencia de los maestros. En ciertos estados y en algunos contextos, ellos juegan el papel de caciques en relación directa con determinadas fracciones del PRI, que se localizan en la ciudad de México. La transferencia a los municipios de la gestión de la carrera del maestro modificaría considerablemente la relación con el Estado que el cuerpo magisterial ha adquirido gracias a su estatus único y a su régimen de seguridad social específica. Por lo mismo, debilitaría su posición en el seno de la vida política local. Su permanencia es, por tanto, más importante que la descentralización de los servicios de salud y que la política local de desarrollo igualmente en curso, lo que hace resurgir los grandes desequilibrios regionales en materia de adhesión en relación a la población activa.

Así, vemos por una parte que los estados del norte, que continúan su marcha hacia la salarización en la industria, reconocen un aumento constante de inscripciones a la seguridad social, lo que no es el caso de los estados del sur, donde esta cifra se estanca y donde se desarrollan en medios urbanos

¹² Véase Carlos Ornelas, *El sistema educativo, la transición de fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

las mutualidades privadas; mientras que las estrategias de desarrollo del empleo con fines sociales en el medio rural (fuentes de trabajo provisionales, como en el estado de Yucatán, por ejemplo) o el programa Progresía de ayuda a las familias menesterosas¹³ —por medio de una pequeña ayuda escolar dirigida a los niños que asisten a la escuela— no incluyen la inscripción familiar en la seguridad social. El trabajador adulto no es inscrito en el programa Progresía, únicamente el niño becado se beneficia. Hay, por lo tanto, la tendencia hacia la individualización de la inscripción en función de las situaciones sociales locales, lo que va en contra de los intereses de los funcionarios cuya carrera estaba dirigida desde el ámbito central. De hecho, al igual que en el sector de la salud, la descentralización de la educación consiste esencialmente en la definición de prioridades llevada a cabo por las instancias locales (Secretaría de Salud y Secretaría de Educación a nivel estatal, en consulta con los consejos municipales y los Coplades —organismos del gobierno federal creados a principios de los años ochenta, compuestos de representantes de diferentes categorías locales con la finalidad de priorizar sus necesidades y que ya han perdido casi todas sus prerrogativas): construcción de hospitales, centros de salud, escuelas, etc., lo que comprende también la creación de puestos de trabajo en tales sectores.

En lo que respecta a las instituciones nacionales, sus procedimientos de descentralización consisten en diversificar geográficamente su presencia y la gestión administrativa aledaña. El sector federal, por medio del IMSS, conserva el control financiero de los mecanismos de compensación sectorial y regional. Podemos concluir de todo esto que es tarea de los municipios paliar la ausencia de establecimientos de seguridad social abriendo y manteniendo aquellos destinados a los pobres, indigentes,

¹³ Este programa es el único programa social que continuó y sustituyó directamente el de Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social).

los no derechohabientes, etc., que constituyen la llamada sociedad abierta y que representa muchas veces más del 50% de la población. De esta forma, el Estado intenta, desde 1983, descentralizar dos sectores en los que trabaja un considerable número de funcionarios preocupados al ver transferir la gestión de su carrera al nivel de la entidad estatal o al municipal.

¿Por qué el Estado brasileño ha profundizado la descentralización de la educación secundaria y primaria lo mismo que los servicios de salud pública? Recordemos que tradicionalmente (desde la Vieja República), la enseñanza secundaria y primaria dependían de los estados, en el primer caso, y de los municipios, en el segundo, incluso cuando la enseñanza privada ocupaba frecuentemente un lugar muy importante. Sin embargo, esta repartición no era válida siempre. Por ejemplo, en Rio Grande do Sul, donde la tradición republicana, en el sentido "ciudadano", era más marcada, las escuelas primarias dependían del estado. De esta manera se explica que durante mucho tiempo la enseñanza primaria haya sido controlada por las élites rurales. En el otro extremo, las universidades dependían de la Federación. Al paso del tiempo, las líneas concurrentes de ambas enseñanzas se han superpuesto entre los estados y los municipios, en tanto que las asociaciones locales creaban las escuelas comunitarias. La diferencia de calidad y eficiencia se ha ahondado profundamente entre el Norte y el Nordeste y el Sur. El nivel de la enseñanza primaria en los estados del Nordeste es todavía desastroso. En lo que se refiere a los servicios de salud, éstos dependían de convenios entre el Ministerio de Salud y los ministerios locales, en tanto que la gestión de la seguridad social estaba centralizada.

Entonces, ¿qué ha significado la descentralización en estas condiciones? El argumento principal en los años ochenta fue el de acercamiento a las poblaciones y su participación. Hoy en día es invocado el argumento de que la universalización de la enseñanza primaria, o "básica", como se le llama en

Brasil, pasa por la responsabilización de todos los municipios sobre la base de un financiamiento suficiente, más o menos equitativo en el ámbito nacional. Sin embargo, dificultades de dos tipos suscitan, al final de los años noventa, el malestar municipal, señaladamente en las zonas rurales pobres (Pernambuco, Bahía, etc.) que no estaban acostumbradas a consagrar una parte elevada de su presupuesto a la educación. Pero también en los municipios de los estados sureños, donde la infraestructura es muy superior y que, sin embargo, ven al cuerpo magisterial hostil a la municipalización de su estatuto, sobre todo cuando éste dependía del estado federado y tiene la obligación moral de responder al llamado de los alcaldes de pequeñas ciudades de ahí en adelante responsables. Finalmente, estos últimos se hallan confrontados en un mismo momento a la indispensable responsabilidad de su participación financiera en la enseñanza local (principalmente a través del pago de salarios y de jubilaciones de los maestros), en un periodo (los últimos veinte años del siglo XX) durante el cual han dominado los tiempos de recesión, asociados a la disminución proporcional de las transferencias federales.¹⁴ De hecho, para paliar esta falta de recursos, el Estado federal creó en 1996 un fondo que corresponde al 15% del 25% consagrado por los diferentes niveles de poder a la educación, llamado FUNDEF, que es otorgado a los municipios en función del número de alumnos inscritos en las escuelas entre los 7 y los 14 años. Por medio de un mecanismo compensatorio, el Estado completa esta transferencia *per capita* inferior a 315 reales (180 dólares), lo que constituye una percepción extra para los estados del Norte y Nordeste.¹⁵ Se intenta con estas medidas estimu-

¹⁴ Estas dificultades nos las han confirmado, en agosto de 1999, las autoridades tanto municipales como federales en los estados de Pernambuco y en el de Rio Grande do Sul.

¹⁵ Véase Vera Lucia Cabral Costa, *Descentralização da educação no Brasil: as reformas recentes no ensino fundamental*, trabajo presentado en el XXI Congreso Internacional de LASA, Chicago, septiembre de 1998.

lar la escolarización de los niños. Sin embargo, algunas personas consideran que tales financiamientos no harán sino acrecentar el déficit de los fondos de retiro de maestros en los municipios.

Sea como fuere, el principio de una norma nacional orientada a la equidad en el acceso a la enseñanza combinada con la responsabilización local, parece innovadora en un país donde la mala calidad de la enseñanza primaria a cargo de los municipios —y/o de los estados, algunas veces— había alcanzado profundidades preocupantes que las escuelas “comunitarias” multiplicadas entre los años 1970-1980 no habían podido subsanar.¹⁶

Es en términos de la participación como fueron revisadas las modalidades de funcionamiento del sistema de salud a nivel local. Éste reposaba en un financiamiento tripartita cuyas prioridades de aplicación, en principio, podían ser definidas por los municipios. Pero el costo de ciertos equipos, al no estar a su alcance, hizo indispensable el agrupamiento de municipios. Estos agrupamientos que, a pesar de todo, suponen el aval de los ministerios federales, no siempre están acordes con las medidas tomadas por el ejecutivo federal a fin de promover el “desarrollo local”. El tema del ordenamiento del territorio está, como en México, muy ligado a la distribución geográfica extremadamente inequitativa de derechohabientes a la protección social, administrada desde el centro muchas veces en competencia o complementariamente con las redes que administra el ámbito federal.¹⁷ Al igual que en México, la distribución geográfica del equipamiento de los servicios de salud se está convirtiendo más y más para los municipios, incluso para los muy grandes, en una cuestión ligada a la degradación de la protección social universal, lo mismo que a la pérdida de su credibili-

¹⁶ Véase Celma Borges, *La décentralisation de l'enseignement primaire au Brésil, le cas de Bahia*, Université de Paris III, 1996.

¹⁷ Véase Pedro Luiz Barros Silva y Vera Lucia Cabral Costa, *Federalismo y política social en Brasil*, XX International Congress, LASA, Guadalajara, abril de 1997.

dad. Por el momento, no ha encontrado alternativa sino en la “participación popular”, activa en el medio urbano, que puede orientar las modestas prioridades municipales en favor de la oferta de servicios para los indigentes y los informales, es decir la *población abierta*, como se dice en México. La otra parte de la alternativa, es claro, se halla, también en México, en la población asalariada de la clase media urbana, esto es, en el desarrollo de los seguros y los servicios de salud privados.

La municipalización de las responsabilidades en el terreno de la educación y de la salud en periodos de recesión, asociados a las disminuciones brutas más o menos camufladas en las transferencias federales durante la década de los noventa, ha acrecentado en Brasil, más que en México, el debate sobre la innovación en materia de asociación pública-privada o privada-tercer sector, o privada-comunitaria, etc. El ámbito de las ONG —bien enraizado y comprometido desde hace mucho tiempo en los dos sectores que acabamos de presentar— y la conciencia de identidad de los grupos interesados y de presión (como la iglesia católica, muy presente a nivel local, o determinadas asociaciones, etc.) participan activamente en los proyectos de asociación —donde las organizaciones populares no se hallan tan presentes, como en otros casos, puesto que no pueden realizar aportaciones financieras. De una manera que quiere superar el modelo popular “solidario” en el sentido humanitario o simplemente “participativo” del término, se desarrollan proyectos llamados “comunitarios”, que reagrupan a las entidades locales (pertenecientes a uno o más municipios): tal universidad es creada por los empresarios locales, asociados a una o a otra iglesia —frecuentemente protestante, metodista, etc.,— y a uno o dos municipios.¹⁸ También puede darse en el caso de un hospital. La receta de la asociación, tan

¹⁸ De esta manera fueron creadas las bellas universidades de Caxias do Sul y de Santa Cruz (en Rio Grande do Sul), objeto de vivos debates políticos en el seno del PT.

difundida por los organismos internacionales parece, por lo tanto, entrar en la costumbre como una nueva ideología de desarrollo, con más vivacidad en Brasil que en México, y más en el Sur que en el Norte o Nordeste, donde los recursos locales son muy escasos para poder tomar parte en los proyectos.

Este tipo de discurso y de proyectos conjuntos son muy raros en México, donde la distinción público-privado continúa ideológicamente más arraigada y donde las corporaciones son tradicionalmente eslabones de una cadena vertical en la estructura del poder, más que asociaciones con vocación de grupo de presión.¹⁹ Lo que no impide ni la privatización de multitud de servicios en el plano local, ni la proliferación de instituciones privadas, pero muy raramente en asociación. El emblema de este tipo de institución es antiguo, tómesese por ejemplo al Tecnológico de Monterrey y sus diversos campus.

4. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (O DE DESARROLLO LOCAL)

La ruptura en la creencia en la continuidad lineal del desarrollo por la vía de la integración a la vida urbana, la industrialización y el salario que sostiene el modelo cepalino de desarrollo y su anhelo de reducción de las desigualdades sociales y regionales ha castigado, en los dos países, tanto a los aspirantes eventuales a la vida urbana (los migrantes, los informales y los pobres) como a los poderes políticos, en una convergencia paradójica. Por el contrario, las clases medias, constreñidas entre estos dos extremos, prefieren no ver sino los efectos de esta situación: la profundización, en todas sus formas, de la violencia y la pobreza.

¹⁹ El término *asociado*, palabra clave del área gubernamental no existe realmente en México, por el contrario el de *parceria* ha invadido el vocabulario de la gestión local en Brasil.

Las recetas propuestas para el desarrollo local han tomado tres direcciones con una intensidad variable según las regiones en cada país y de acuerdo a los tiempos diferentes de su aplicación. Ciertas regiones las aplican, ante todo, de acuerdo a las modalidades propias que suponen les ayudarán a mantener su puesto en el TLC y el Mercosur. Todas ellas están inspiradas y mediadas por las instituciones internacionales, el Banco Mundial, el BID, el FMI y por recursos transnacionales de empresarios y ciudades. Pero en conjunto, encontramos esas tres direcciones en todas partes, incluso cuando los funcionarios locales encargados de aplicarlas se quejan con frecuencia de no estar suficientemente informados sobre las condiciones de su utilización. La primera consiste en desarrollar las capacidades regionales (ventajas de localización de inversiones con la finalidad de acrecentar las exportaciones) intentando mantener las ventajas locales que les permiten en materia de impuestos (Brasil) o intentando desarrollar dichas ventajas comparativas (por medio de una revisión de los criterios de transferencia federal, en México). La segunda es la introducción y la aplicación de métodos de buena gobernabilidad y de gobernanza (capacidad de rendir cuentas, transparencia) en cada nivel de la gestión, pero particularmente en el municipal, sobre todo en las ciudades; la privatización de numerosos servicios está incluido en la enunciación del método.²⁰ Finalmente, la tercer tendencia consiste en regresar al nivel municipal lo esencial de las políticas sociales, especialmente aquellas que atañen a la lucha contra la pobreza,²¹ y cuya visibilidad problemática económico inherente²² no son negados por ningún discurso político.

²⁰ Véase The World Bank, "A Strategic View of Urban and Local Government Issues: Implications for the Bank", enero de 1999 (borrador).

²¹ O mejor dicho desarrollo municipal en México. En efecto, la expresión "lucha contra la pobreza" remite muy directamente al centralismo presidencial y al programa Solidaridad.

²² En agosto de 1999, Antonio Carlos Magalhaes, presidente del Con-

Incluso su "inmoralidad" puede ser invocada. Sin embargo, el nivel local sólo se convierte en una escala de tratamiento del problema.

Las dos primeras tendencias tienen por consecuencia, a nivel nacional, lo que se denomina la guerra fiscal en Brasil y la protesta contra la desigualdad de las transferencias federales en México, sobre todo en los estados del norte. Examinemos mejor por qué estas políticas sociales han llegado a ser en México apuestas políticas del nuevo federalismo, en tanto que en Brasil son vistas como la manera de renovar el clientelismo.

Las políticas sociales localizadas son un conjunto de medidas que pretenden responder a las necesidades urgentes de las poblaciones para acceder a los derechos cuya satisfacción está enunciada en las constituciones, pero también a determinados bienes. Eso incluye el mantenimiento de caminos vecinales, la apertura de un ramal, la construcción de un centro de salud, la ayuda para la escuela comunitaria, etc.; pero también las ayudas directas a las familias pobres o a los individuos,²³ o las propuestas para resolver la penuria de los alojamientos populares en la ciudad, y también, bajo la máscara de la afirmación del derecho a la escuela, la aplicación de un modelo inspirado por los organismos internacionales que consiste en otorgar, como lo hemos dicho, bajo determinadas condiciones, pequeñas becas individuales para los niños más pobres, tanto en el campo como en la ciudad (lo mismo en Brasil que en México).

greso, ha presentado la lucha contra la pobreza como lo que debería ser la prioridad gubernamental. También propuso algunos métodos de lucha contra la pobreza y personajes maliciosos se preguntaron cuáles podrían ser los resultados de la eficacia de tales recetas en el feudo electoral del senador, en Bahía.

²³ Un fenómeno social nuevo que no formaba parte del perfil social tradicional de las ciudades: la inmigración de ancianos, sobre todo hombres, pobres y solos.

Cuando no se trata de obras tradicionalmente dirigidas por la esposa del presidente (en ambos países), estas políticas implican a los tres niveles de poder y necesitan de acuerdos en el seno de los cuales la responsabilidad de los ministerios estatales y federales respectivos puede estar estrechamente imbricada, a pesar de la descentralización. La aplicación descentralizada de estas políticas puede ser entonces juzgada por el grado de participación necesaria dentro de los marcos reconocidos por las constituciones locales,²⁴ o por la capacidad de los poderes locales de erigir socios públicos-privados o comunitarios. Es así como aparece la gobernabilidad cuyas pruebas de eficacia están fundadas en la “durabilidad” de las medidas innovadoras adoptadas y puestas en práctica.²⁵ La profunda imbricación en los diferentes niveles de poder del conjunto de políticas sociales vuelve extremadamente difícil su evaluación financiera. Si tomamos como referencia a México, el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social antes y después de la crisis financiera de 1994, veremos que ha disminuido en más del 25%. En el curso de los años 1997-1999 se han suscitado vivas protestas, alrededor del escándalo Fobaproa, denunciando la utilización de los fondos públicos con el único fin de rescatar a los bancos.²⁶

²⁴ La participación popular para fijar las prioridades presupuestarias, por ejemplo, es una modalidad de funcionamiento introducida en la constitución de Porto Alegre. El gobierno PT de Rio Grande do Sul buscaba reproducir este esquema en la constitución estatal pero se topó con una asamblea opositora.

²⁵ Véase, The World Bank, *op. cit.*, pero también, a propósito de la gobernabilidad en las ciudades mexicanas, Peter Ward, “From Machines Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipalities”, *Bulletin of Latin-American Research*, vol. 17, núm. 1, 1998. Podemos observar, ante todo, que los premios de buena gobernabilidad pueden ser otorgados a los municipios por redes internacionales o nacionales de ciudades.

²⁶ Al proyectar convertir la deuda privada de los bancos en deuda pública, el Gobierno se ha visto cubierto de la ira de los pequeños ahorradores.

Pero la herencia del Programa Nacional de Solidaridad (el Ramo 33) que depende actualmente de la Secretaría de Hacienda, ha añadido muchos otros fondos, lo que complica su comparación con el pasado.²⁷ No se puede encontrar un equivalente en Brasil donde el “desarrollo local” (excepción hecha del 3% destinado al Nordeste), como un todo, no forme parte del presupuesto. Por otro lado, la parte de los estados y municipios es más importante: incluso el proyecto de ingresos mínimos cuya idea fue lanzada en 1997 por el Partido de los Trabajadores de São Paulo, no está a debate sino a partir de proyectos locales, muy a menudo municipales.²⁸

Sin embargo, el Programa de Solidaridad mexicano y la Secretaría que era responsable representaron en su tiempo una iniciativa innovadora a pesar de estar muy ligada a la figura presidencial y de ser legitimadora del poder en turno.²⁹ Dirigido directamente a las “comunidades” que se supone son los municipios seleccionados de acuerdo a un índice de marginalidad, escapaba tanto a la vigilancia del Congreso como de los gobernadores. El programa de erradicación de la pobreza y de desarrollo local había puesto en práctica una es-

²⁷ De acuerdo con los datos del *Diario Oficial* (diciembre de 1997), el presupuesto de “Desarrollo social” parece representar el 9% del presupuesto nacional. Un artículo de Jaime Preciado muestra que, en realidad, el programa de lucha contra la extrema pobreza (lo que resta del ramo 26, precedente del 33) no representa sino el 1.1%. Después de una observación superficial, diríamos que al interior del presupuesto de desarrollo social, el programa de lucha contra la pobreza representa el 30% de ese 9%. Ver Jaime Preciado, *Combate a la pobreza en México, una geografía de la exclusión*. Véase también el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1997. En fin, podemos decir que el presupuesto de desarrollo social ocupa el noveno lugar globalmente en el presupuesto federal.

²⁸ Véanse los diferentes trabajos realizados por el IPEA y presentados por Léna Levinas en París, en 1998. El municipio de Campinas (estado de São Paulo), por ejemplo, aplica el concepto de ingreso mínimo.

²⁹ El financiamiento de Pronasol provenía de la venta de las empresas estatales, idea original en América Latina.

trategia de participación local coordinada por los comités de solidaridad, fuertemente impugnados actualmente por los miembros de los consejos municipales que no pertenecen al PRI, quienes los han presentado como instancias puramente clientelistas. Pero al mismo tiempo, ha dejado profundas huellas en el nivel microlocal. Es al interior de esta tensión que se halla hoy en día el juego político que representa la atribución del Ramo 26, transformado en 1997 en el Ramo 33.

La atribución de los subsidios del Ramo 26, término neutro que designa un financiamiento entre otros, ha sido reivindicada por los gobernadores. En un contexto de disminución de las capacidades distributivas del Estado con fines sociales, mientras la presión internacional continúa divulgando la gravedad de la pobreza en América Latina y la profundización de las desigualdades, el conjunto de medidas más o menos focalizadas de este programa sigue siendo un debate político retomado por los gobernadores. En 1995, el índice de marginalidad por municipio, concebido en 1990 por Sedesol y Conapo (Consejo Nacional de Población) como base de la modulación de transferencias financieras a partir de la combinación de un cierto número de criterios sociales y del número de habitantes en general, fue modificado por los estados según sus propias nociones de marginalidad. La base rural de los gobernadores del PRI los incita a favorecer a la población campesina en la definición del índice, y a introducir la distinción rural-urbano (menos de 5 000 habitantes); la tendencia a asimilar la pobreza y lo rural suscita la hostilidad de los municipios de grandes ciudades, frecuentemente en manos del PAN, que rechazan esta sinonimia. La negociación política en el ámbito del Congreso donde el PRI ya no tiene mayoría conduce a una nueva modificación de la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1997, apoyada por el PAN. El índice de marginalidad es de nuevo uniformado para todo el país. El número de habitantes retoma de nuevo su importancia en la discusión en detrimento de la

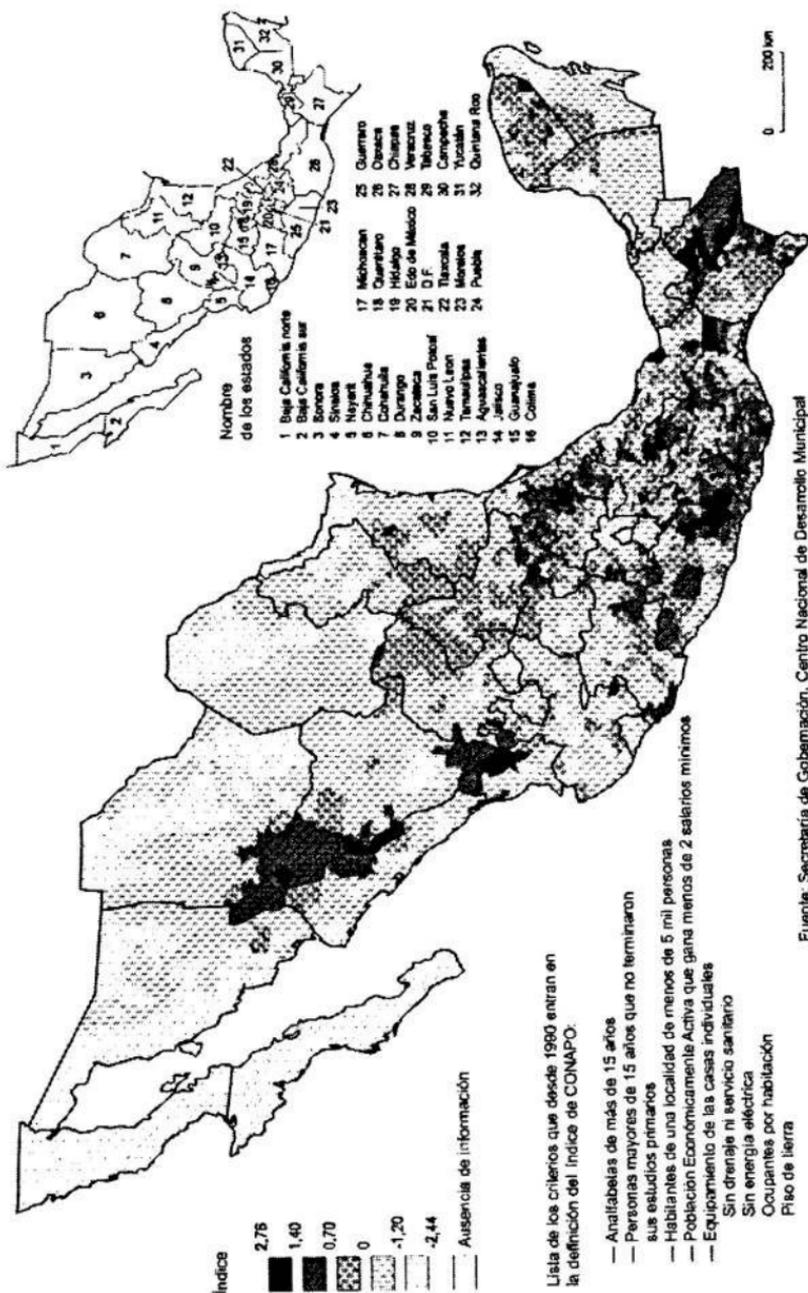
distinción rural-urbano. El PAN recuerda la existencia de la “pobreza urbana” y reivindica la transferencia directa de fondos de desarrollo a los municipios. La nueva ley en este sentido es una derrota para los gobernadores del PRI, puesto que, de hecho, son ellos los eliminados prácticamente de la atribución de los cinco fondos que constituye el nuevo Ramo 33.³⁰ Como no compete tampoco a Sedesol es, ante todo (pero, ¿hasta cuándo?), atribuido directamente por la Secretaría de Hacienda y depositado mensualmente en la cuenta de los municipios.³¹

Nuevas rivalidades ideológicas acompañan a las nuevas modalidades de distribución; en efecto, las redes de apoyo panista, entre las que destacan las de la Iglesia católica y de las familias, serían sustituidas, se dice, por las redes de solidaridad con estructura corporatista, proteccionista y coercitiva, tradicional recurso del PRI. Esta alternancia conflictual entre las secretarías, a propósito de la responsabilidad de transferencias y los diferentes niveles territoriales —federal y municipal— señala la importancia de las desigualdades territoriales y el recurso ineludible a lo local con la finalidad de mantener el poder de un Estado autoritario cuando sus estructuras son rotas. En esta perspectiva, el Ramo 33, repartido directamente por la Secretaría de Hacienda, no es la herencia íntegra del Ramo 26. Representa de hecho la casi totalidad de las transferencias federales a los municipios. En el caso de numerosos municipios rurales (ver el mapa del índice de marginalidad de 1998 en México), constituye el 100% de su presupuesto. En este sen-

³⁰ Este ramo está compuesto de: 1) Fondo de aportaciones para la educación básica y normal, 2) Fondo de aportaciones para los servicios de salud, 3) Fondo de aportaciones para la infraestructura social, 4) Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal, 5) Fondo de aportaciones múltiples.

³¹ Una ciudad como Mérida, de alrededor de 700 000 habitantes, gobernada por el PAN desde finales de 1980, ha recibido 16 millones de pesos en 1997 y 58 millones en 1998 (Fondo de Desarrollo Municipal).

ÍNDICE DE MARGINALIDAD CONAPO 1998



tido, podemos decir que favorece a los municipios sin recursos en una voluntad de subsidiaridad, mal recibida por los estados y municipios del norte del país.

La disminución considerable del papel de la Secretaría de Desarrollo Social, que ha visto disminuir dramáticamente su personal local,³² ilustra el restablecimiento político que se opera al interior del PRI en función de la presión ejercida por los otros partidos, y el peso territorial de los partidos de oposición —como administradores de las grandes ciudades, a veces en rivalidad con los gobernadores. Es en esta dirección en que ciertos autores atribuyen a la expresión “nuevo federalismo mexicano”, más en sentido de federalismo de partido que de repartición de poderes.³³ Esta fórmula relata efectivamente la transición política mexicana de los últimos veinte años más que un nuevo reparto de poderes entre los estados y el gobierno central. Estaría más próxima a la figura del Estado unitario descentralizado tal como la definen los politólogos que a la de un proceso federal que implica un reparto real de poderes, aun cuando las modificaciones en las constituciones de los estados, comprendidos los dirigidos por el PRI, puedan inspirar otras. Citemos, a este respecto, la introducción de la diversidad en las representaciones políticas municipales, (relacionadas con la noción de multiculturalismo y llamada de *usos y costumbres*) tal y como han sido introducidas en las constituciones de los estados de Oaxaca y Tlaxcala.

El debate sobre el índice de marginalidad, instrumento muy sofisticado de políticas sociales, hace resurgir la rivalidad entre los partidos a nivel territorial. Esto entraña dos consecuencias: una polémica acerca de los conceptos (marginalidad, rural, pobreza), instrumentalizados de manera di-

³² En Yucatán, por ejemplo, su personal en un año ha pasado de 200 a 80 personas.

³³ Véase Arturo Alvarado, *El viejo y el nuevo federalismo*, El Colegio de México, México, en prensa.

versa por las élites políticas locales, y la revelación de la diversidad socioeconómica de los microespacios —durante mucho tiempo disfrazados por el discurso integrador— por lo cual actualmente se hacen visibles los actores que estuvieron fuera de la construcción corporativista, porque no habían tenido acceso a ella o porque le sacaban la vuelta por considerarla como un obstáculo a sus intereses. En todo caso, emergen dos grupos de actores muy diferentes, e incluso contrarios desde la perspectiva de la sociedad mexicana: los indios (cuyo emblema es el zapatismo en el sur) y los empresarios (la Coparmex de Nuevo León es el símbolo en el norte).

Más allá de la dicotomía norte-sur, centro-periferia y de las oposiciones socioespaciales que nos remiten al pasado o, al contrario, a la posmodernidad, aparecen zonas semirurales, periferias pobres de enormes ciudades, comunidades indígenas y poblaciones mestizas, etc. Las élites económicas del norte, bajo los rasgos de los empresarios, participan de la elaboración del concepto de pobreza urbana, instrumentalizada por el PAN. Ellas contribuyen a diseñar nuevas regiones y nuevos territorios. En cuanto a los indígenas, ellos también diseñan nuevas comunidades en el sentido activo y territorializado del término. Hartos de las reivindicaciones sociales clásicas que su exclusión del sistema corporatista volvía particularmente difícil, quieren negociar una autonomía municipal —cuya legitimidad remiten a la historia de los consejos municipales— que reposa en valores tales como la libertad de representación política en lo microlocal y la gestión autónoma de los recursos, es decir, ante todo, un control colectivo de los circuitos de comercialización de sus productos.³⁴ Podríamos reconstruir su trayectoria de la manera siguiente: del reconocimiento oficial de la marginalidad a la autonomía político-territorial.

³⁴ Véanse los acuerdos de San Andrés que nunca fueron aplicados: *Acuerdos del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre derecho y cultura indígena* (formalizado el 16 de febrero de 1996), Instituto Nacional Indigenista.

El término *participación* es un discurso social en Brasil.³⁵ Se halla generalizado en todo el país, pero cada municipio y cada ciudad puede interpretarlo a su manera, lo que refleja muy bien la relativa descentralización: 1) de la toma de decisiones en materia de prioridad y 2) de la sectorialización de las acciones públicas en los límites de los diferentes marcos de intervención que pueden pasar de las de la entidad federativa a las del municipio, pero también por las de los agrupamientos de municipios reconocidos por las constituciones de los estados. La dimensión territorial de la pobreza está, a pesar de todo, reconocida oficialmente desde hace mucho tiempo, puesto que se remite a las medidas tomadas en 1946 para institucionalizar el combate a los efectos de la sequía en el Nordeste. Sabemos hasta qué punto estas medidas fueron instrumentalizadas por las élites políticas en el Congreso y por los grandes propietarios. Esto tiene dos consecuencias: desde el punto de vista del poder central, la creación constante o la renovación, a nivel nacional, de los fondos de compensación para el Nordeste, que pueden también implicar, paso a paso, a los estados del Norte (fondo de compensación sobre la atribución del mínimo *per capita* en la enseñanza primaria, por ejemplo, como ya lo hemos señalado). La otra consecuencia es la aparición de fuertes resentimientos de unos estados contra otros, lo que suscita comportamientos reivindicativos que podemos incluir como ingrediente de la "guerra fiscal". El empobrecimiento dramático de la parte sur de Rio Grande do Sul, por ejemplo, considerado como siniestrada en razón de la indigencia de su tejido productivo en el marco del Mercosur cuyas modalidades no contemplan tales situaciones, conduce a la reunión de los poderes municipales locales a demandar el otorgamiento de un fondo especial tipo Nordeste. Pero los indicadores no permiten todavía considerar dicha solicitud como el efecto de una pobreza espacial eviden-

³⁵ Recordemos que no hablamos del programa de la esposa del anterior presidente Fernando Henrique Cardoso.

te, como en el caso del Nordeste. La “tradicción” de la pobreza geográfica, por tanto, ha formado parte, al mismo tiempo, de la competencia entre los estados y los conjuntos regionales³⁶ y de la reproducción activa del clientelismo político local —a pesar del interés que presentan ciertas experiencias innovadoras y de buena gobernabilidad, no clientelista, debido a que tal interés no se ha consolidado ni ha sido duradero.³⁷

Léna Lavinas ha explicado, en un documento de trabajo del IPEA sobre las transferencias federales y la “guerra fiscal”,³⁸ que las transferencias de fondos federales “productivos” eran aquellos que correspondían a inversiones dependientes del ejecutivo, que eran encauzados eventualmente por el Bndes (Banco Nacional de Desarrollo), y continuaban favoreciendo muy ampliamente a los estados del sur; en tanto que las transferencias llamadas “constitucionales”, es decir, aquellas votadas por el Congreso, no hacen sino alimentar muy frecuentemente a los programas de asistencia o de compensación en beneficio de los conjuntos regionales que cuentan con más diputados. Así, el Nordeste es calificado, por Ina de Castro, refiriéndose al discurso de sus élites, de “*locus* privilegiado de la pobreza nacional”.³⁹

Las políticas sociales están sectorializadas y las medidas son tomadas paulatinamente. La base de las transferencias federales es el número de habitantes y sólo toma en cuenta la “soberanía territorial”; dejando aparte la pobreza de la región del Nordeste que la creación de la Sudene (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste) en los años cincuenta había erigido en combate nacional desde entonces y que se mantuvo después de la desaparición de esta última. Es de este modo como la expresión

³⁶ Los estados del sud-sudeste, más prósperos, no forman un bloque: afrontan individualmente la competencia.

³⁷ Pensamos evidentemente en el programa de desarrollo promovido por los jóvenes turcos del Ceara.

³⁸ IPEA, *op. cit.*, 1998.

³⁹ Ina de Castro, *op. cit.*

territorial en Brasil que desea dar a conocer sus diferencias, viene desde lo local y del nivel federal y asciende hacia el Congreso. Lo que puede ser también una rivalidad interestatal. En realidad, a causa de la recesión de los noventa, la fase actual cuestiona la reactivación que había tenido lugar diez años antes, de instituciones federales —en periodo de latencia durante la dictadura— en particular las que conferían una cierta autonomía financiera a los estados, es decir, los impuestos y las tarifas. Se predica actualmente un reordenamiento.

Esta nueva orientación centralista conduce al gobierno federal, en un proceso contrario a sus intereses desde el punto de vista del establecimiento de una mayoría parlamentaria y del peso del voto clientelar en la elección presidencial, a construir una suerte de jurisprudencia de la compensación a nivel del ejecutivo, ampliamente influido por la capacidad de movilización de las élites de los estados. Retomaremos esta “guerra fiscal” que remite a la historia de la alternancia centralización-descentralización en el ámbito de los instrumentos económicos de solución de crisis. El edificio corporativista administrado a nivel nacional, que afectaba sobre todo a ciertos fragmentos de la clase media, se fracciona entre los que resisten a esas medidas y las tentativas de adaptación individual; en tanto que las políticas sociales muestran a partir de entonces asociaciones público-privadas, según combinaciones diversas: privatización integral de varios servicios asociada a medidas sociales adaptadas paulatinamente; endeudamiento con el Banco Mundial, asociado a la sujeción a un modelo de gobernabilidad sofisticado, aunque modesto, para cuya aplicación las ciudades medias y los municipios rurales no tienen competencias; operaciones de auxilio de una gran diversidad —en asociación con redes de ayuda, iglesias, ONG— a poblaciones localizadas cuya enumeración explica, por sí sola, el cambio social en relación a la figura tradicional de la familia y del trabajador; acciones dirigidas a los niños de la calle, ancianos migrantes abandonados, madres solteras con niños de poca edad, recién llegados a un ba-

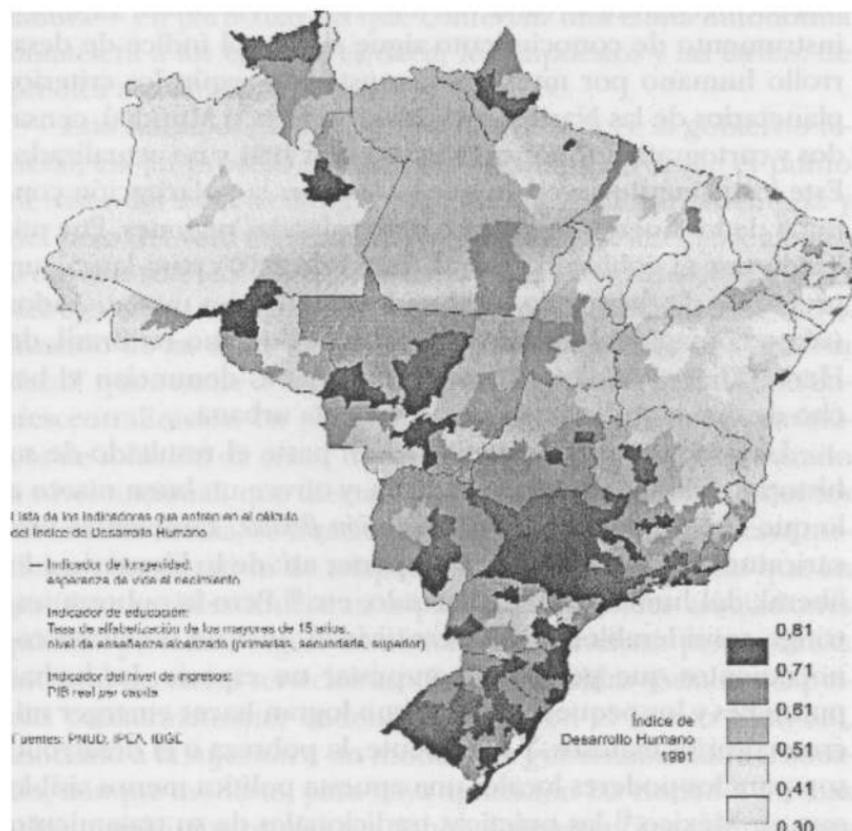
rrio, etc. Uno de los rasgos comunes de tales perfiles focalizados es actualmente el paso a la soledad. Estas acciones parecen más “humanas” y más próximas a las poblaciones que el cálculo del índice de marginalidad, instrumento de conocimiento y de combate a la pobreza-marginalidad aplicado en México. Pero también revelan la indiferencia a las nuevas fragmentaciones sociogeográficas cada vez más fuertes en Brasil. El único instrumento de conocimiento sigue siendo el índice de desarrollo humano por municipio, construido según los criterios planetarios de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, censados y cartografiados por el PNUD-IPEA en 1991 y no actualizado. Este instrumento revela lo que ya se sabe: la polarización continua de los buenos índices en determinadas regiones. Fue utilizado por el gobierno central (junio de 2000) para lanzar un programa de desarrollo local en los municipios más atrasados (véase el mapa del índice de desarrollo humano en Brasil, de Hervé Théry y Violette Brustlein). Las ONG denuncian el hecho de que el índice esconde la pobreza urbana.

Lo local en el Brasil actual es en parte el resultado de su historia reciente, de 1982 a la fecha, y ofrece un buen marco a lo que Harvey llamaría la *acumulación flexible*. También es una caricatura que podemos descomponer así: de lo libertario a lo liberal, del humanismo al mercado, etc.⁴⁰ Pero la pobreza restringe considerablemente la creatividad. Incluso si existen conocimientos que permitan conquistar un espacio, las luchas puntuales y los pequeños saberes no logran hacer emerger microterritorios exitosos. Y finalmente, la pobreza o el desarrollo son para los poderes locales una apuesta política menos visible que en México,⁴¹ las prácticas tradicionales de su tratamiento —clientelismo, Nordeste— continúan prevaleciendo.

⁴⁰ Sin insistir demasiado en la historia de las sectas y del mercado en Brasil, siempre mediatizado.

⁴¹ Sólo el PT pretende un verdadero análisis del papel del Estado de cara a la pobreza.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DE 1991 POR MICROREGIONES GEOGRÁFICAS



5. LA DESCENTRALIZACIÓN O LA RESPONSABILIDAD LOCAL, AUXILIAR EN LA SALIDA DE LA CRISIS ECONÓMICA

Vemos, entonces, una medida política transformada en receta económica. La administración de un territorio o de una ciudad es presentada oficialmente, tanto por la retórica gubernamental como por las agencias nacionales, como una dimensión fundamental de la buena gobernancia. Por el contrario, no conviene hablar de crisis en los terrenos de las élites económicas locales, ni en Brasil ni en México, pues el sentimiento más difundido es la permanente fragilidad económica frente a lo que se define como la mundialización financiera. Prevalece un sentimiento de vulnerabilidad estructural a los golpes financieros crónicos y al reconocimiento de los destrozos sociales que producen. No se trataría, propiamente, de hablar de una crisis, sino de una situación que dura ya más de veinte años. La llegada al poder local en México de una nueva camada política de filiación panista, apoyada por los empresarios, les ha hecho pensar que tenían algo que decir en materia de recetas de desarrollo local, particularmente en el norte del país. Los empresarios de Nuevo León sostienen una lucha desde hace muchos años con el gobierno federal, centrada, sobre todo, en la inequidad de las transferencias financieras hacia los estados del norte. El discurso de los empresarios toma el acento de un regionalismo radical que llega frecuentemente a la provocación.⁴² Es por esto que la emergencia de la oposición en la responsabilidad territorial ha conducido a los estados del centro-oeste a reagruparse alrededor de los "intereses regionales". ¿Tienen los medios de emprender una política económica y social original? En general, los agrupamientos de municipios o

⁴² ¿No anunciaron, acaso, en la prensa en septiembre de 1996, que convendría crear un nuevo país reuniendo los estados de Nuevo León y Texas? En el curso de un viaje realizado a Monterrey en septiembre de 1999, el presidente Zedillo no pudo reunirse con los empresarios.

de estados no tienen, de ningún modo, existencia legal y cuentan con muy escasos fondos para lograr desarrollar su asociación. ¿Con qué podemos identificar esta nueva figura de agrupación que encontramos aquí y allá, tanto en Brasil como en México? A nuevas formas de grupos de presión que funcionan en redes, que pasan de la política local como soporte de su legitimidad a la concepción de un proyecto propio de desarrollo económico que descansa en las ventajas de su cooperación para acrecentar la "competitividad" de su territorio. Por ejemplo, el proyecto Centro-Occidente en México se construyó sobre la necesidad de abrir las comunicaciones carreteras entre las ciudades del conjunto regional.

Cuando observamos que una de las principales reivindicaciones de los indígenas zapatistas a propósito del control de sus recursos se refiere a las redes de exportación (tanto del café como de la madera), nos damos cuenta que el sistema de agentes económicos, como forma social y económica, está en proceso de sustituir la forma estructural-corporativista del Estado y de la sociedad. Pero la fase actual todavía sufre de tensiones entre los dos esquemas en el nivel local.

Si esta figura de agrupación existe también en Brasil, es menos nueva. El poderoso grupo de presión de los parlamentarios nordestinos que trasciende las escisiones partidistas es su prefiguración, a pesar de sus desviaciones políticas. Las asociaciones de municipios han participado en la muy vieja reflexión sobre el municipalismo. Actualmente, la innovación que se está produciendo se refiere más a los principios de funcionamiento de tales entidades: ¿quién participa?, ¿qué fragmentos de la sociedad están activos en dicha innovación?

Por el contrario, la "guerra fiscal", reflejo actual de la economía de los estados en el contexto de la apertura económica, es un modelo reducido de la competencia mundial entre las naciones. Los estados brasileños han recibido los dividendos de determinadas privatizaciones (electricidad, teléfonos, redes técnicas urbanas). Estas últimas han sido más o menos

“exitosas”. Los estados recaudan, ante todo, como lo hemos dicho, diferentes impuestos y algunos de ellos son actualmente el centro de una fuerte polémica: es el caso del ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercancías), donde los estados importadores defienden la recaudación sobre el destino de los productos y los productores, la mayoría, el de su origen. La confusión condujo al Ministerio de Finanzas a establecer reglas de recaudación normativas y válidas a nivel nacional y a constituir un fondo de estabilización fiscal (FEF), administrado por el mismo ministerio y que puede ser llamado a participar en el funcionamiento de los diferentes fondos de compensación. Los estados (sobre todo los del sur) se conciben como destinados a un desequilibrio presupuestario estructural debido a esta medida y por el proyecto de modificación del ICMS, al que consideran como parte de su soberanía política. Asimilados a la Ley Kandir y a las medidas sectoriales de federalización de las deudas estatales (presentadas por el gobierno como medidas de solidaridad) que hacen que cada uno de ellos se comprometa a colaborar en la recuperación de la quiebra de alguno de ellos, ciertos estados se sintieron, a la vez despojados de sus fórmulas fiscales pero también de lo que las constituciones estatales llaman la “soberanía”. Al contrario, la competencia entre los estados continúa estando en función de la libertad de exoneración fiscal que cada uno de ellos negocia. En resumen, esto se traduce así: “queremos ejercer nuestra soberanía sobre la recaudación pero no queremos que el vecino pueda practicar coyunturalmente la exoneración”. La capacidad de ciertos políticos para manejar esta posibilidad para atraer inversiones, negociando —gracias a su posición política— medidas de compensación provenientes del gobierno federal, parece restablecer la guerra político-económica más tradicional en el seno de la federación brasileña, al punto de recordar las prácticas de la Vieja República. El hecho de que el gobierno federal pretenda poner un término a la “guerra fiscal” clarificando las reglas del juego, no

vuelve caduco el engranaje acumulativo que conocen las inversiones productivas en beneficio de los estados del sur, frecuentemente a través del Bndes.

CONCLUSIÓN

La historia reciente de la descentralización en su recuento cronológico ilustra cómo la nueva legitimidad política encuentra en lo local un campo de intervención política y económica. Sin embargo, esto es un proceso contradictorio: paradójicamente, en efecto, el poder central está constreñido a "descentralizar" lo que puede descentralizar, es decir los que no quieren ser descentralizados. Para evitar esta contradicción, le hace falta dar una base territorial precisa a las medidas que toma. Tanto en México como en Brasil, tal base no puede ser sino el municipio, inevitable referencia histórica de la población. Al mismo tiempo, aparecen en escena las grandes ciudades dispuestas a luchar y enfrentarse a la autoridad central, y a las que, a menudo, se ha marginado. Pero en realidad, nunca es buen momento para tomar en cuenta lo local, pues sus recomposiciones preceden siempre a las intervenciones que son percibidas como más técnicas que eficaces. Recurrir a los municipios, innumerables y pequeños reflejos de poder, más que al estado federado, es un modo de controlar a los personajes que intentan medirse con el poder central.

La descentralización municipal, más que el desarrollo local y la lucha contra la pobreza, ha vuelto a la innovación política visible y posible en particular en las ciudades (participación, programas ecológicos, rehabilitación de ciudades, etc.), pero también ha permitido escapar del mito de la integración, bajo un discurso democrático. Ha permitido poner fin a todos los programas sociales financiados a nivel nacional y símbolo de una cierta modernidad interrumpida

(Ifonavit, BNH). Algunos la han presentado también como instrumento de políticas de ajuste. Esto es más ambiguo.

La descentralización es inasible, se la juzga contradictoria, reversible, sectorial, pero remite a una categoría inevitable en el contexto de la mundialización: el de la escala y las capacidades de proyección de los actores en un espacio económico mundializado. En Brasil, descentralización ha significado el regreso a las prerrogativas de los poderes locales que el país conoció durante breves fases de su historia en un contexto federalizado siempre invocado. No es seguro que este retorno lo ayude a encontrar buenas recetas económicas. De ahí las vacilaciones. Por el contrario, su historia social explica que el desarrollo local tome las formas más antireglamentarias. En México, el descubrimiento de la desigualdad territorial y social —de cara a la cual la eficacia de las recetas tradicionales del PRI no le parecen correctas ya a nadie— está contenido en un discurso quizá demasiado técnico, que enmascara rivalidades políticas cuyas referencias sociales se mantienen, como el clientelismo.

[Traducción de Lorena Murillo S.]

6.
DROGA, CORRUPCIÓN
Y METAMORFOSIS POLÍTICAS.
UNA COMPARACIÓN ENTRE MÉXICO Y BRASIL

Jean Rivelois*

El presente análisis de la relación entre el Estado y la droga, el cual vincula los datos empíricos a la investigación metodológica, está enfocado en dos Estados del sur (México y Brasil), en la perspectiva de sus relaciones con algunos países del norte (principalmente los Estados Unidos y la Unión Europea). El análisis parte de la hipótesis de que *todos los Estados contemporáneos, tanto del norte como del sur, están constituidos sobre bases clientelistas —específicas para cada Estado— de gobierno y de representación*. Dicho clientelismo se evidencia en el hecho de que cada Estado tiende a la actualización de un sistema político que somete las alianzas o conflictos entre los actores de una misma nación o de naciones distintas (relaciones internacionales) al uso de la violencia y a la práctica de la corrupción, tanto en lo que concierne a las relaciones entre los diferentes actores del centro, como a las de los actores de la periferia, o a aquéllas entre actores del centro y de la periferia. A partir de esto, la periferia y el centro pueden definirse como las dos caras de un mismo poder clientelista, que produce riquezas y determina las relaciones sociales. De ello resulta que la interacción entre el centro y la periferia de

* (jean.rivelois@bondy.ird.fr), sociólogo, profesor del Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, especialista en América Latina, trabaja en el Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Francia.

un sistema político será reveladora del tipo de relación que mantienen con la ley los actores sociales en sus contactos y, por tanto, del modelo clientelista que subyace a dichos contactos. En esas condiciones, la relación Estado-sociedad podría caracterizarse a partir de la interacción entre el centro y la periferia de los sistemas políticos. En efecto, dicha interacción —consustancial al Estado clientelista— revela no sólo la integración de las mafias al capitalismo mundial (tanto en las sociedades emergentes, como en las desarrolladas), sino también el hecho de que la integración económica y social está condicionada de igual forma por la permeabilidad de la criminalidad en los sistemas políticos. Así, podría pensarse que existe una relación de causa-efecto entre el clientelismo de Estado (de clan o estatal) asociado a ciertas políticas económicas (que propician la convergencia entre estabilización liberal e incremento de las actividades subterráneas) y la tendencia a la criminalización del Estado y de la sociedad civil. Esa relación podría explicar las diferencias en los niveles de desarrollo de los países.

De esta manera, el objeto del presente estudio no será la corrupción misma, sino determinar cómo, sobre la base de una plataforma común a las diversas naciones (el Estado clientelista que sustenta a la corrupción), las actividades criminales pueden llegar o no a conducir los sistemas políticos, y cómo los actores que dirigen esas actividades criminales logran adquirir una dimensión política (control de los territorios y de las poblaciones); en suma, cómo se pasa de una corrupción formal a una corrupción criminal.

Para comprender esta transformación, analizaremos los gobiernos y las naciones, no como tipos diferentes de instituciones (la forma de soberanía que determina que un gobierno tiránico se sustente en la fuerza; un gobierno absolutista, en la persona de un rey por derecho divino; un gobierno republicano, en el pueblo, etc.), sino como modos de ejercicio de un poder soberano, en el cual los actores políticos o geopolíticos desarrollan estrategias tendientes a mantener un orden

que se manifiesta a través del establecimiento de leyes cuyo campo de aplicación delimita la frontera entre el centro y las periferias. Los sistemas políticos, definidos en un sentido amplio —que incluye lo jurídico, lo económico, lo social, lo geopolítico y las connivencias entre actores del centro y la periferia—, se aplican a naciones concretas (en este caso, México y Brasil). Definiremos los sistemas políticos caracterizando a esas naciones de acuerdo con cuatro criterios determinantes y, dentro de los tres primeros, privilegiando el análisis de ciertas variables cuya conjunción —planteamos— puede favorecer el último criterio, relativo al desarrollo de las actividades subterráneas y, en particular, las actividades (cultivo, transformación, tráfico, lavado, reciclaje) ligadas al comercio ilegal de la droga:

1. La integración político-jurídica (modos de ejercicio del poder y del dominio y aplicación del principio de soberanía limitada), perceptible a través de: a) *el clanismo político* (causante de la violencia política como medio de diferenciación política); b) *el sistema corruptor* (la relación de las instituciones con la ley); c) *la diferenciación-disociación regional* (la relación entre las regiones y el centro) y los procesos de construcción-deconstrucción nacional, por acción de las oligarquías locales; d) *los particularismos étnicos o religiosos*, origen de ciertas diferenciaciones sociales que pueden llegar hasta el comunitarismo, la infiltración de los aparatos de Estado o la lucha armada contra el Estado.
2. La situación económica y social (régimen de producción, de acumulación y de redistribución), que se analizará a través de: a) *las alianzas de intereses* (actividades de los grupos de presión para influir sobre la adopción de una política fiscal o de reformas agrarias; relaciones entre actores políticos y actores económicos para constituir capitales públicos o monopolios privados, o para conseguir ciertas derogaciones que pudieran llevar, por ejemplo, a la tolerancia del contrabando); b) *la reproducción socio-espacial*

- (exclusiones del mercado laboral o del mercado mundial de intercambios, que pudieran conducir a una división entre lo rural y lo urbano o a la formación de territorios urbanos o regionales fuera del Estado de derecho); c) *el sistema de acumulación* (cuando eleva el crecimiento especulativo o la evasión de los capitales hacia paraísos fiscales).
3. La posición geopolítica (las relaciones internacionales), analizada a través de: a) *las alianzas regionales* y la constitución de bloques multinacionales que favorecen el libre tránsito de personas y mercancías (la integración regional); b) *las formas de la dependencia y dominación entre las naciones* (la construcción del poder y de las áreas de influencia); c) *las tensiones internacionales* (los conflictos entre las naciones y el expansionismo territorial mediante el apoyo a grupos armados extranjeros).
 4. La organización de los tráficó ilegales, a partir de los diversos tipos de interacción entre los actores del centro y de la periferia (connivencias internacionales y afinidad de intereses entre actores legales e ilegales dentro de las fronteras nacionales o a través de las redes transnacionales).

EL CASO DE MÉXICO

La integración político-jurídica

México es un Estado federal presidencialista y centralizador que estuvo dirigido por un partido dominante (el PRI, Partido Revolucionario Institucional, desde 1929), que supervisaba la mayoría de las agrupaciones políticas (otros partidos), sindicales, empresariales y asociativas, haciéndolas participar en una política de *consenso dirigido*, que se practicaba en todos los niveles del territorio y de la sociedad. De ello resultó un sistema político jerarquizado y piramidal, dentro del cual toda tentativa de descentralización aparece como un desplazamiento de la centralización

en el plano regional. Ahí, el gobernador —casi siempre hombre de confianza del presidente— es el actor clave y controla todas las interacciones entre las esferas política y económica. Dichas interacciones están en la raíz de la formación y reproducción del poder y de la acumulación económica (basada, principalmente, en la captación de rentas), en beneficio de los “grandes caciques” del régimen. Sin embargo, el PRI no era un partido homogéneo y el sistema político mexicano se caracterizaba por una fuerte diferenciación política, lo que se traducía, sobre todo, en el desarrollo del clanismo dentro del partido dominante, donde se oponían los intereses económicos y políticos de los diversos grupos. En cuanto a la autoridad judicial, ésta estaba enfeudada por el poder político y a la corrupción de la que se aprovechaban sus miembros, al grado de que la impunidad ha estado garantizada para la mayoría de los comanditarios políticos de los asuntos criminales que han minado las bases del Estado.

Finalmente, está el levantamiento de 1994 en el estado de Chiapas, que impugnaba el autoritarismo centralizador del sistema y su orientación liberal. Los insurgentes zapatistas reivindican el reconocimiento de una identidad indígena y de un territorio autónomo dentro de la Federación, a fin de que las poblaciones autóctonas puedan participar directamente en las decisiones políticas y económicas que les conciernen; también reclaman un reparto diferente de las riquezas regionales y que se ponga fin a la gran propiedad privada que aún persiste en ese estado y cuyos representantes, asociados con los pequeños propietarios privados (dos categorías que están compuestas por poblaciones mestizas), captan la mayor parte de las subvenciones estatales. En muchos estados apartados de México, los procesos de diferenciación regional tienden a producir, como en Chiapas, la diferenciación social y es cada día más frecuente que las luchas populares reclamen la renovación de las élites oligárquicas, a las que se juzga incapaces de llevar a cabo una redistribución equitativa de las riquezas nacionales. Por una parte, crece la aspiración de una mayor demo-

cracia que restablezca el derecho y la igualdad, pero por la otra, asistimos, en el plano regional, al resurgimiento de un autoritarismo por el cual las élites (antiguas o nuevas) se presentan como el único medio para garantizar la redistribución de las riquezas.

La situación económica y social

El nacionalismo político-cultural mexicano es del todo compatible con la apertura de las fronteras a los productos y al capital extranjero. El cambio económico tuvo lugar a mediados de los años ochenta, cuando el gobierno mexicano decidió abandonar el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones e integrar su economía al mercado mundial y, sobre todo, a las cadenas de producción norteamericanas. Esto permitió circunscribir la modernización del aparato productivo a los grandes grupos industriales exportadores, reorientando, así —al internacionalizarla—, la alianza tradicional de los intereses entre los actores políticos y económicos.

En lo que se refiere al régimen de distribución mexicano, éste está basado en el *desarrollo compartido*, que permite dirigir una parte de los frutos de las rentas públicas (sobre todo petroleras) hacia las clases populares. Pese a la diversificación de la economía nacional, emprendida desde 1986, el Estado mexicano aún depende del petróleo, que sigue siendo la fuente principal de ingresos públicos, muy superior a lo que se recauda por el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. En consecuencia, una de las principales causas de la fragilidad del Estado mexicano radica en que, dado que tan solo los gastos destinados al sector social absorben 60% del presupuesto estatal, cualquier baja en el precio del crudo (como durante la crisis de sobreproducción, a principios de 1998) afecta la redistribución social y agrava la pobreza, por lo que deben hallarse otras fuentes de riqueza para garantizar la

pacificación de las relaciones sociales. De hecho, la economía mexicana enfrenta el *dilema del crecimiento liberal*: el dinamismo de las inversiones da por resultado una mejoría económica que estimula la demanda interna de importaciones y eleva el déficit comercial, el cual no puede ser contenido sino o bien elevando el endeudamiento público, lo que debilita la confianza de los mercados y se vuelve contra el crecimiento, o bien disminuyendo el gasto público y, dentro de éste, principalmente el gasto social, lo que propicia el desarrollo de las economías informal y subterránea.

La posición geopolítica

Desde 1982, México abandonó la orientación mayor que hasta entonces fuera la tendencia de su política internacional, consistente en diversificar sus alianzas y apoyar los movimientos de liberación tercermundistas, y optó por colocarse en la órbita de los Estados Unidos. Esta nueva política alcanzó su culminación en 1994, cuando la economía mexicana, integrada al TLCAN, adoptó un régimen de subcontratación *vis-à-vis* del espacio económico norteamericano y enfrió sus lazos latinoamericanos. Las nuevas relaciones México-Estados Unidos confieren ahora al primero un estatus de país dominado, con una economía captada (más del 90% de sus exportaciones está destinado al mercado norteamericano). Si bien la Unión Europea es el segundo socio comercial de México, desde la firma del TLCAN la parte europea de los intercambios disminuyó de 11 a 6 por ciento.

La organización de los tráficoos ilegales

El predominio del capital financiero en la economía, la corrupción estructural del sistema político y la presión regional

lista son las tres principales puertas abiertas al lavado de los ingresos generados por los tráficoos ilegales. Sin embargo, mientras que durante el periodo de liberación de los años noventa las ganancias de la droga beneficiaban exclusivamente a los actores centrales, quienes las redistribuían a escala regional (destinándolas, principalmente, a las privatizaciones y al financiamiento de programas sociales con propósitos electorales), esta economía ilegal tiende ahora a convertirse en una *economía regional de sustitución*. Dicha economía está integrada por las diversas élites locales (municipales y estatales, así como por las delegaciones regionales de las instituciones federales), y en ella cada región capta de forma cada vez más autónoma sus rentas legales e ilegales. Además, la repartición se vuelve cada día más elitista, sobre bases regionales, lo que es contrario a la política del desarrollo compartido y constituye una regresión al periodo de los grandes caciques locales de los años sesenta y setenta, quienes disponían de todo el poder económico y político regional.

a) *Geopolítica de la producción y del tráfico*: Además de las producciones locales, como la mariguana (antiguo cultivo local) y la amapola, que se encuentra en el territorio de los indios tarahumaras (quienes ocupan los cañones y las tierras bajas de la Sierra Madre Occidental), debemos recordar que México es el segundo productor continental de opio y uno de los más grandes productores mundiales de cannabis. Además, México constituye una de las principales confluencias de todas las drogas (mariguana, heroína, cocaína, metanfetaminas, alucinógenos diversos), que inundan el mercado norteamericano, y en particular, de la cocaína producida en los laboratorios de los carteles colombianos, que también se transforma dentro del territorio mexicano. La amapola y la cannabis se cultivan principalmente en las zonas frías y altas de los estados de la Sierra Madre Occidental (Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Durango), de las zonas volcánicas de Jalisco,

Nayarit, Michoacán y Guerrero, así como en ciertos estados de la Sierra Madre Oriental (Veracruz e Hidalgo), y en Oaxaca y Chiapas. Por último, en relación con el tráfico internacional de cocaína, cabe destacar que, de los dos corredores del Pacífico y del Golfo, Chiapas es el estado por el que transita la mayor cantidad de droga proveniente de la zona andina, lo que refuerza el papel clave que desempeña este estado tanto en lo que concierne a la pacificación de las relaciones políticas, como a las interacciones entre las periferias y el centro para la captación de las ganancias legales e ilegales.

En los territorios de colonización agropastoral del sureste del país (Golfo de México, región del Istmo, Chiapas) existen importantes zonas de producción, que deben hacer frente a la pérdida de competitividad de las pequeñas parcelas y a la disminución de los ingresos de los pequeños campesinos, algunos de los cuales son incluso llevados a la quiebra por la imposibilidad de saldar sus deudas. Por último, las acciones ecologistas para proteger los espacios forestales han reducido las posibilidades de deforestar y, por tanto, la superficie de las zonas de pastoreo que representaban una salida para los ganaderos. De esta manera, los agricultores que aún viven en esas regiones se han visto obligados a compensar la falta de ingresos por medio de los cultivos ilegales.

b) La cultura del contrabando: La economía de la droga siempre está ligada a una cultura regional específica de clandestinidad, gracias a la cual las ganancias generadas por las actividades subterráneas (juego, tráfico de armas o de droga) suelen ser reintroducidas (informal o institucionalmente) en los circuitos legales para que produzcan desarrollo regional.

En México, como en todas partes, los clanes criminales se benefician con la liberación de los intercambios, pues su radio de acción puede entonces rebasar las fronteras nacionales, con lo que no sólo aprovechan una tradición de contrabando, sino que también se injertan en el bloque regional

constituido (el TLCAN). Es por ello que, dentro de ese bloque, México aparece como un país dominado en lo que se refiere a los intercambios legales, pero a la vez como un país dominante en cuanto al desarrollo de los tráficos ilegales.

c) *Clanismo político e integración del tráfico*: Según los autores de una encuesta periodística, 250 familias controlan, desde México, el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos, con un beneficio anual de entre diez mil y treinta mil millones de dólares. La organización clánica constituye, pues, la base de la estructuración de las actividades ilegales: una familia se impone sobre un territorio rural (para el cultivo) o urbano (para el consumo y el tráfico). Pero, dadas las características del sistema político mexicano, el narcotráfico no puede ejercerse de manera autónoma, de lo que resulta una *división de funciones* entre el centro y la periferia: los políticos mandan y los “narcos” hacen comercio con la autorización de los primeros. En México, las actividades ilegales vinculadas con la droga constituyen un delito federal que compete a las autoridades políticas e institucionales (justicia, aduanas, policía, ejército) federales. De ello se sigue que el grupo político que detenta el poder —en este caso, el que controla las instituciones federales de represión— tenderá a favorecer las actividades ilegales del clan criminal al que esté asociado y a reprimir a los clanes político-criminales rivales. Sin embargo, de ninguna manera puede hablarse de un “cartel” en México, pues los diversos clanes criminales, así como los grupos políticos a los que están asociados, se encuentran en competencia constante los unos contra los otros. La *integración* de las actividades ilegales ocurre a partir de la *colaboración* entre los poderes federal y regional, o bien, del *desapoderamiento* (cuando la oposición ha conquistado un estado federado —como en el caso de Chihuahua o Jalisco—, o cuando el mismo se encuentra muy apartado del centro, como Yucatán). Ello explica que en todos los estados fronterizos, incluso en aquellos del norte

conquistados por la oposición, sigan desarrollándose las actividades ligadas a la droga. Para comprender la forma en que ocurre la integración de las periferias por el centro (nacional o regional), debemos considerar que ninguna actividad, legal o ilegal, escapa del control del centro. De ello puede concluirse que en México existe una integración de las periferias por el centro, en la que los narcotraficantes deben pagar un *impuesto* determinado, según sea la avidez de enriquecimiento personal y clientelista de los representantes políticos e institucionales, pero también en función de las necesidades monetarias de las finanzas públicas regionales y nacionales. Esta integración puede darse en distintos niveles territoriales, de acuerdo con el contexto político: cuando el Estado burocrático-paternalista es fuerte, tanto las oligarquías políticas regionales como las nacionales salen beneficiadas; cuando el poder político regional pasa a la oposición, el nivel federal es el que capta directamente los ingresos ilegales; y, en tiempos de debilitamiento liberal del Estado y de cuestionamiento de la legitimidad de los gobernantes (el paternalismo liberal regionalista), el poder regional tiende a concentrar el beneficio de las actividades ilegales, lo que no excluye que proteja a algunos de sus aliados del nivel federal.

d) *Las connivencias institucionales*: Debido a esta dilatación del ámbito de las actividades ilegales, la droga se ha convertido en una actividad que, además de la violencia resultante de la rivalidad entre los distintos clanes político-criminales, produce: 1) riquezas reinyectadas al sistema económico y social, a través del lavado institucional y político efectuado por los grandes caciques, que chantajejan a los narcos y reciclan las ganancias ilegales; 2) un *desarrollo de substitución* en el nivel local, del cual el Estado se ha retirado. En ambos casos, el sistema es dinámico. Pero, si bien produce riquezas y poder, también enfrenta ciertas limitaciones, sobre todo el peligro de implosión por la criminalización de las relaciones sociales en

las esferas locales de la producción (en el campo) y del consumo (en las ciudades). Así, en la ciudad de México (17 millones de habitantes), se cuentan 700 bandas de delincuentes especializadas en el robo de autos, la venta de drogas y los asaltos a mano armada. Las fronteras entre las fuerzas legales (policía, militares), ciertos grupos paramilitares y ciertas organizaciones criminales están a tal grado arraigadas que reflejan la amplitud de una corrupción político-administrativa que opera con base en la invitación hecha a los funcionarios públicos a que completen sus bajos salarios por medio de arreglos informales con los administrados (la corrupción administrativa de proximidad). Ahora bien, los narcotraficantes poseen una capacidad de corrupción inigualable. Sin embargo, la tendencia hacia el Estado mafioso ha podido evitarse gracias a las características del sistema político, las cuales implican que las instituciones estatales continúen estando, en última instancia, enfeudadas al poder político. Llegado el caso, los miembros de esas instituciones que participan en el tráfico bajo las órdenes del poder político serán reprimidos, ya sea porque las alianzas entre los grupos políticos y los clanes criminales cambien, o para que sirvan de chivos expiatorios en el escenario internacional a fin de proteger al poder político establecido. Si bien el sistema ha logrado reproducirse hasta ahora, la integración de las periferias criminales plantea, no obstante, el problema de los límites de la represión. En efecto, existen dos razones principales que justifican que la represión no toque al mundo político, pues, si eso ocurriera, se correría el riesgo de asistir ya sea a una autonomización regional cada vez más fuerte y a la aparición de estados regionales con tendencia mafiosa —como es actualmente el caso de ciertos estados del Golfo de México—, o a una *desinstitucionalización* del Estado (pérdida de legitimidad provocada por la inculpación de los jefes políticos e institucionales, sospechosos de estar en connivencia con los clanes criminales, lo cual sería extraordinario en México, tomando en cuenta la

corrupción de los magistrados y su sumisión a los poderes políticos), que podría llevar a la inestabilidad política, tanto en el plano nacional, como en las relaciones internacionales entre los miembros del bloque del TLCAN. Actualmente, el primer escenario es el que parece estar materializado. En efecto, los grandes caciques regionales (los “dinosaurios”), al ver que su poder disminuye a medida que se moderniza el sistema político —sobre todo, por el respeto a los resultados electorales—, se aferran a su poder, estableciendo alianzas particulares —de resistencia al poder federal— con los actores de la periferia, los cuales, mediante los ingresos de la droga, les ayudan a conservar su peso político y a seguir ejerciendo el poder de manera autoritaria. Es así como pueden formarse narco-Estados, confrontados a una orientación mafiosa —como Tabasco, Morelos, Campeche, Quintana Roo y Yucatán—, los cuales tienden a convertirse en los principales centros de tráfico y lavado del país. Ahí, el poder político ha dejado de tener el fuerte control que antes tuviera el poder de la periferia, lo que explica el incremento de la criminalización en las relaciones sociales, pero sigue beneficiándose con ella, pues, si bien el poder de los actores criminales tiende ahora a autonomizarse con respecto al poder político-institucional, este último conserva el control de las fuerzas públicas de represión, que le sirven para defender sus intereses en caso de pugna por la repartición de las ganancias.

EL CASO DE BRASIL

La integración político-jurídica

Brasil es una República federal (26 estados y un distrito federal), con un régimen de democracia presidencial. Este país, el más poblado de América Latina (159 millones de habitantes), fue dirigido por los militares de 1964 a 1985 (fecha en que un

civil retomó la presidencia de la República). El sistema político brasileño se caracteriza por un clientelismo generalizado, sin disciplina de partido, en donde el gobierno está obligado a negociar con poderosos grupos de presión, corporativos o regionales, a los que pertenecen los diputados de la mayoría presidencial. El Estado brasileño, cuya Constitución de 1988 define como un "Estado democrático de derecho", no siempre ha impugnado el orden autoritario característico de los regímenes militares anteriores. Si bien la Constitución de 1988 significó una ruptura con el sistema jurídico-institucional precedente, sigue habiendo una continuidad en los métodos ligados al sistema represivo. Por tanto, el periodo actual refleja, más que una transición, la coyuntura entre un sistema paternalista militar y un sistema liberal autoritario. El primero privilegia el imperativo de la "seguridad nacional", a manos de las fuerzas militares, con el fin de destruir al "enemigo interno" (antes, el delincuente político comunista, y hoy, el militante de movimientos sociales que impugnan el régimen de captación de las riquezas), mientras que el segundo se basa en la organización de la "seguridad pública", puesta al servicio del "adiestramiento disciplinario" de los hombres, con el pretexto de la lucha contra el delincuente criminal. Sin embargo, ambos tienen en común el objetivo de favorecer la reconducción de las ganancias de las oligarquías regionales y locales. La corrupción institucional del sistema se puso al descubierto durante el escándalo ocurrido en Río, en 1994, con las loterías clandestinas (el *jogo de bicho*, el juego del bicho). Los padrinos del juego (los *bicheros*), que realizaban sus actividades en la plaza pública, conseguían legitimidad social redistribuyendo una parte de sus ganancias por medio de préstamos informales otorgados a las poblaciones necesitadas y mediante el financiamiento de ciertos grupos que participaban en las fiestas del carnaval, así como invirtiendo en los equipos de fútbol. Gozaban de la protección de sus actividades ilegales por la corrupción de ciertos políticos (el ex presidente

Fernando Collor, el alcalde de São Paulo, el gobernador de Río, diputados, un líder sindical...), de policías, magistrados e incluso del antiguo presidente de la Federación Internacional de Fútbol. Se presume que los *bicheros* también diversificaron sus actividades con la exportación de cocaína colombiana hacia Europa. Hoy en día, desde sus celdas, continúan dirigiendo esas loterías públicas clandestinas.

Por último, integrado por 70 millones de afrobrasileños, Brasil es el segundo Estado negro del mundo, después de Nigeria. Pese al mito oficial de *la democracia racial*, la imagen del negro está asociada a un cierto número de comportamientos negativos (agresividad, deshonestidad, violencia), de lo cual resulta una profunda desigualdad racial, de tipo comunitarista, que se suma tanto a las fuertes desigualdades sociales, como a una rivalidad cada vez más marcada entre los católicos y los representantes de las sectas locales o importadas. Asimismo, el reconocimiento por el gobierno de la autonomía cultural y político-territorial de ciertos grupos étnicos (en particular, las poblaciones indígenas) tuvo por efecto reforzar los clientelismos locales intracomunitarios y alejar a esas minorías de las esferas nacionales de decisión y del poder económico. La satisfacción de la autonomía política local sirvió, así, para desactivar algunas reivindicaciones sociales y para preparar la infiltración de las periferias criminales en las periferias sociales.

La situación económica y social

Brasil, la octava economía mundial, ocupa también el quinto lugar en términos de poderío territorial y demográfico. Durante la dictadura y, sobre todo, a partir de los años setenta, Brasil experimentó una "modernización conservadora" y se convirtió en una verdadera potencia industrial. Se trataba —gracias al intervencionismo estatal— de sostener un desarrollo industrial autó-

nomo y un crecimiento económico rico en empleos (formales, pero sobre todo informales), sin tocar fundamentalmente a la distribución de los ingresos (concentración de la riqueza y profundas desigualdades provocadas por el éxodo rural, que generaron un fuerte crecimiento del proletariado urbano, pese al surgimiento de una clase media urbana). En el curso del siguiente periodo se llevó a cabo un ajuste externo que, a pesar de ciertas reestructuraciones (y, sobre todo, de numerosas privatizaciones), no impidió que la economía continuara sometida a un sistema paternalista de ganancias privadas ligadas al aparato de Estado. Además, Brasil sigue siendo uno de los países en los que la brecha entre ricos y pobres es más grande, desequilibrio que no ha cesado de aumentar durante los últimos treinta años. Por todas esas razones, Brasil aparece como una economía dependiente, lo que explica que el país quedara atrapado, en enero de 1999, en la tormenta financiera que se originó en el sureste de Asia y que afectó a la mayoría de los mercados emergentes. Dicha crisis financiera se tradujo en una devaluación de 30% del real en relación con el dólar y en el derrumbe de casi 25% de los flujos comerciales dentro del Mercosur, lo que perjudicó mucho a los exportadores brasileños. El país sigue siendo abatido por las altas tasas de interés (que propician la entrada de los capitales extranjeros que están a la caza de rendimientos especulativos, pero desalientan las inversiones productivas directas), la pobreza crónica debida a la permanencia de estructuras sociales de tipo paternalista (esclavismo, trabajo infantil, grandes propietarios agrícolas), y las extremas desigualdades sociales y regionales. Todos estos factores abonan el terreno para el desarrollo de actividades informales y subterráneas.

La superposición de las desigualdades sociales y territoriales puede ser ilustrada con el Movimiento de los Sin Tierra (MST), iniciado en 1979 y que aún hoy está activo en 21 de los 26 estados brasileños. Dicho movimiento enfrenta a los *fazendeiros* (los que poseen aún las grandes propiedades agrícolas) contra los *posseiros* (pequeños agricultores), que ocupan las tierras

improductivas de los primeros. El MST se propone recrear una agricultura de subsistencia en Brasil y se opone, por tanto, al sistema agroexportador que ha colocado a Brasil entre los principales productores y exportadores de alimentos del mundo, mientras millones de brasileños sufren de hambre, por lo que el gobierno está obligado a importar cada año productos alimenticios. De hecho, ese sistema permite que los grandes terratenientes drenen la mayor parte de las subvenciones gubernamentales destinadas a la agricultura, en detrimento de los pequeños agricultores, que son, sin embargo, quienes aportan más de la mitad del mercado interno. Los grandes propietarios cuentan con la tercera parte de los escaños en el Congreso y es gracias a la captación de sus rentas de suelo como han podido transformarse en una oligarquía económica que controla los bancos, la industria, el comercio y ciertos peldaños estratégicos del aparato de Estado. Pese al retorno de la democracia, aún persiste la colonización y concentración de las tierras, con la ayuda de los *pistoleiros*, que están al servicio de los grandes terratenientes para repeler las invasiones de los colonos sin tierra y reprimir a los obreros agrícolas pertinaces o que pretenden huir. En ciertos estados, como Para, los grandes propietarios han llegado de esta manera a convertirse en verdaderos señores de guerra locales, representados dentro de la coalición que integra el gobierno central y dentro del Parlamento.

Todos esos factores dejan ver una sociedad bloqueada por arriba y por abajo, pero que también se caracteriza por el hecho de que la legitimidad política pasa primero por la dependencia del poder central frente a los poderes locales y regionales, que tienen un carácter fuertemente clientelar.

La posición geopolítica

Gracias al peso de su economía, Brasil aparece como un país dominante en América del Sur, lo que lo sitúa en una posi-

ción de competencia con las pretensiones de hegemonía continental de los Estados Unidos. La influencia regional de Brasil radica en su papel rector dentro de la zona de libre comercio del Mercosur. La crisis monetaria de enero de 1999 —cuyo resultado fue una fuerte devaluación, que el real se dejara en flotación y que el país quedara supeditado a la ayuda financiera internacional— tuvo por efecto, al igual que en México, que Brasil volviera a ser atraído a la zona de influencia de los Estados Unidos. Aquí, como en otras partes, la crisis monetaria tuvo como consecuencia geopolítica que la voluntad de independencia de los países emergentes se extinguiera y que éstos nuevamente quedaran bajo la férula de las grandes potencias mundiales.

La organización de los tráficos ilegales

Durante la dictadura militar se privilegió la lucha contra *el delincuente* ideológico, lo que permitió que el crimen organizado se instalara en los grandes conglomerados y corrompiera a las autoridades legales. Ese proceso de infiltración mafiosa prosiguió luego de que la democracia formal fuera restaurada. En efecto, a escala nacional, la descentralización emanada de la Constitución de 1988 fomentó un tipo de *desarrollo regional mafioso* (corrupción institucional en connivencia con actores criminales), en los estados que ya vivían de las ganancias económicas legales y que entonces completaron o sustituyeron estas últimas con ingresos ilegales. Muchos ejemplos confirman esta interpretación. Tal es el caso del crecimiento de una economía vinculada al tráfico de droga en el estado de Rondonia, situado en la frontera con Bolivia, cuyos ingresos aumentaron 1000% entre 1990 y 1992. También podemos citar el estado de Alagoas, que se encuentra, desde 1997, prácticamente en quiebra. Además, frente a la incapacidad del Estado para luchar contra la delincuencia criminal, un sector de

la seguridad pública ha sido delegado a organismos privados o a grupos paramilitares que operan de manera expeditiva, con la complicidad de la policía. Asimismo, mientras que la corrupción institucional sigue reinando, a medida que aumentan las actividades criminales, la confusión entre los dos imperativos de seguridad nacional y seguridad pública tiende a prevalecer. Así, ahora se echa mano del ejército para hacer respetar el Estado de derecho en el interior de las fronteras nacionales, así como contra los traficantes de droga y las guerrillas extranjeras que utilizan el territorio brasileño como santuario y, en particular, en la Amazonia brasileña, a lo largo de las fronteras con Perú y Colombia. Al igual que en México, una misión semejante sin duda expone a los militares al poder de la corrupción y al poderío armado de los traficantes. De hecho, es lo que ocurrió en noviembre de 1994, cuando el gobierno federal llevó a los militares como refuerzo a las *favelas* del norte de Río para que substituyeran a una policía en gran medida corrompida por los narcotraficantes. Se trataba de combatir el crimen organizado y de desarmar a alrededor de 300 narcotraficantes que se contaban entre los más conocidos y que desafiaban a las autoridades.

a) *La infiltración de los poderes locales urbanos*: en ciertas *favelas* de Río, los narcos han llegado a infiltrarse en el poder local que detentan las asociaciones de barrios (las *associações de moradores*). Éstas, oficializadas por la Constitución de 1988, tienen por misión establecer una relación entre las autoridades públicas y sus habitantes. Sus representantes son vistos como verdaderas autoridades locales, que substituyen al poder judicial para arreglar las disputas entre vecinos, y actúan como administradores locales de los servicios públicos básicos (cobro de los recibos de agua y electricidad, recolección de basura, organización de la distribución del correo, capacitación de los adultos, jardines de niños y acceso a los servicios médicos ocasionales). Por último, el reconocimiento de

los miembros de la comunidad y, en consecuencia, la existencia de la comunidad misma depende de la afiliación a la asociación de barrio. El control de la *favela* confiere un verdadero poder local autónomo y los responsables de las asociaciones de barrio tienen interés en conservar dicha autonomía, sobre la cual ellos sustentan la reproducción y legitimidad de su poder clientelista semipaternalista, semiliberal (el *good governance*). Los narcotraficantes se dieron cuenta de lo importante que era invertir en las *favelas* e infiltrarse (por la vía del consenso o de la fuerza) en las asociaciones de barrio, practicando ahí el mismo método clientelista de ejercicio del poder local. Fue así como, a partir de la delegación de autoridad conferida por los poderes públicos a los representantes de las asociaciones para garantizar la pacificación de las relaciones sociales, se desarrolló una gran economía ilegal, que agrupa en una misma red de intereses a las organizaciones criminales, los políticos, los policías (que también protegen a los narcos y reciben parte de las ganancias generadas por el consumo local y las exportaciones de droga), y los comerciantes (que se benefician con el crecimiento del consumo resultante de los ingresos producidos por las actividades ilegales). Como consecuencia de ello, los narcos han adquirido reconocimiento y legitimidad social, no sólo estableciendo células dentro las organizaciones locales de barrio, sino, a partir de éstas, garantizando la asistencia social a las poblaciones, zanjando los conflictos dentro de las familias, contribuyendo a que reine el orden mediante la represión de las violaciones y los robos e imponiendo la ley del silencio, financiando algunas escuelas de samba que participan en el carnaval, y aportando ayudas financieras para los entierros, los transportes y para el pago de las pequeñas deudas. En ciertos lugares, las organizaciones criminales incluso han organizado invasiones de tierras y participado en la selección de las familias que habitarían las viviendas pertenecientes a los grupos exclusivos que integran el grueso de los efectivos

de sus clientelas marginales. A cambio, los narcos, convertidos en verdaderos caciques locales, gozan de protección por parte de la población: almacenan su droga en casas particulares y, cuando no disponen de un domicilio fijo (por razones de seguridad), se alojan en casa de algún habitante para esconderse de las fuerzas del orden. Debido al arraigamiento local de las organizaciones criminales, seis meses después de que iniciara su intervención, el ejército, vencido, regresó a sus acantonamientos y, aún hoy, los clientes y revendedores de los barrios centrales van a abastecerse de mariguana y cocaína a la *bocas de fumo* de las *favelas* de Río, donde sigue habiendo sangrientas *vendettas* entre pandillas que pelean el control de esos puntos de venta y la ocupación de los territorios. Los encuentros violentos con la policía o el ejército son frecuentes, pero los jefes de bandas eliminados son inmediatamente reemplazados. Aquí, a falta del reparto de las ganancias turísticas, lo que tiende a imponerse y a amenazar al turismo son las rentas de la droga y su cortejo de violencias cotidianas. El *laissez-faire* original de las autoridades públicas, que se suponía habría de pacificar las relaciones sociales, finalmente ha generado la criminalización creciente de las instituciones y de dichas relaciones sociales.

b) *Geopolítica de la producción, del tráfico y del lavado*: Brasil es un territorio de producción (poco importante para la coca, pero más desarrollado para la mariguana, en la región noreste) y un importante centro de tráfico (tránsito y almacenamiento de la cocaína colombiana y boliviana destinadas a Europa y los Estados Unidos), de transformación (de la pasta de cocaína proveniente de Bolivia y Perú), y de consumo (sobre todo en los grandes conglomerados, como Río, en donde los traficantes también diversificaron sus actividades hacia el robo de bancos y el secuestro de niños de la gran burguesía). Este país se ha convertido en la plataforma del tráfico andino, debido a su proximidad a la zona andina, la debilidad de los

medios represivos y las colusiones locales, gracias a las cuales esta actividad puede prosperar. Se utilizan varias rutas para transportar la droga: 1) el corredor Colombia-Brasil (directo o por Venezuela), 2) el corredor Perú-Brasil (directo o por Colombia), 3) el corredor Bolivia-Brasil y, 4) el corredor Bolivia-Paraguay-Brasil. Todas estas rutas tienen dos características en común: primero, la variedad de medios de transporte (marítimos, aéreos y terrestres combinados), y segundo, el hecho de que el tráfico de droga Pacífico-Atlántico está asociado con el contrabando (de cereales, oro, material electrónico, productos químicos), en el sentido Atlántico-Pacífico. Brasil ofrece, así, una salida alternativa a los traficantes bolivianos cuyas redes de exportación en Colombia se vieron afectadas por la guerra antidrogas. Las regiones relacionadas con el cultivo y el tráfico son los estados de Pará, Mato Grosso do Sul y la región del noreste, en la confluencia de las fronteras de Brasil, Colombia y Perú, que resulta ser El Dorado de los traficantes de maderas preciosas y cocaína.

La dimensión internacional del tráfico se incrementó a partir del inicio de los años noventa, cuando Brasil se convirtió en una de las principales rutas del tráfico de cocaína, en dirección a Europa. Una parte importante de este tráfico entre América del Sur, África y Europa es controlada por las pandillas nigerianas. La droga proveniente de la zona andina es enviada a África desde Brasil, Uruguay, Argentina o Ecuador, por barqueros de Ghana, Zambia, Liberia y Nigeria. Los países destinatarios con frecuencia son Costa de Marfil (para la droga destinada a Francia) o Sudáfrica, Zambia y Zimbawe (para aquella destinada a Inglaterra o al norte de Europa). La droga puede así ser introducida directamente en Europa por barqueros blancos (para no llamar la atención de los agentes aduanales). Asimismo, en Brasil han sido arrestados traficantes libaneses, nigerianos y españoles. El padrino italiano "arrepentido", Tomaso Buscetta, confesó haber sido enviado a Brasil para organizar ahí la producción de cocaína a gran escala.

Otro mafioso italiano detenido dirigía grupos de exportadores de cocaína peruana destinada a Europa. En ese tráfico de droga están implicados muchos políticos, policías y jueces. Tal es el caso de cuando menos dos gobernadores (el de Acre y el de Amazonas), de los cuales la policía federal sospecha que están en connivencia con los carteles colombianos de droga; así como del tesorero de la campaña electoral del expresidente Fernando Collor, de quien se presume invirtió los beneficios de su tráfico de influencias (relativos a la cesión de contratos públicos) en el comercio de drogas, utilizó su compañía de aérotaxis para transportar cocaína base colombiana, y lavó las ganancias de dicha actividad en inversiones y exportaciones ficticias en Uruguay.

De igual forma, no cabe ninguna duda de que Brasil también es utilizado para lavar parte de los dividendos de la droga. Una encuesta reciente realizada en las ciudades situadas en el interior de los principales corredores de circulación (regional y/o internacional) de la droga en la Amazonia —si bien esta región ocupa un lugar secundario, en relación con el volumen total de operaciones de lavado— reveló la concomitancia entre el desarrollo de las actividades de narcotráfico, los movimientos de dinero a través del sistema bancario (transferencias electrónicas y entregas de cheques), y la aparición de actividades económicas urbanas legales, sin que sea directamente posible determinar lo que proviene realmente del narcotráfico y lo que resulta del crecimiento de las actividades legales.

Por último, en Brasil el desarrollo de las actividades ilegales ligadas a la droga debe ponerse en relación con el regionalismo, tradicionalmente tolerado por el poder central brasileño, como sustituto de la construcción nacional. A la fecha, la supervivencia de las estructuras territoriales y oligárquicas de tipo paternalista se ha vuelto compatible con el Estado liberal (la responsabilidad de las regiones frente a la reducción del papel del Estado), en el seno de un Estado formal de derecho. Es por ello que el desarrollo regional (sobre

bases legales o ilegales) escapa al control nacional. La existencia de regiones controladas ya sea por oligarquías terratenientes que disponen de grupos paramilitares y de matones a sueldo (los *pistoleiros*), o por las mafias de la droga aliadas a los poderes locales, revela una infiltración mafiosa a escala regional, en el marco de un Estado liberal con tendencia democrática a nivel federal. De ahí que el Estado brasileño puede calificarse como un Estado paternalista-liberal.

Debe destacarse que el tipo de *interacción predominante de las periferias con el centro* es, a escala nacional, la integración en México y la tolerancia en Brasil. En estos dos países, debido a las complicidades entre los actores del centro y de la periferia, y a la existencia de milicias controladas por las oligarquías establecidas, se observa una tendencia a la infiltración de grupos mafiosos en los niveles local y regional. La vocación liberal de competencia regional favorece dicho giro mafioso, pues las regiones aisladas y no competitivas se autonomizan cada vez más y sus oligarquías acaban aliándose con los actores subterráneos a fin de conservar su poder.

Si se analiza el *proceso de acumulación-redistribución*, poniéndolo en paralelo con las interacciones periferias-centro, se obtiene la siguiente diferencia: en Brasil, el desarrollo opera sobre una base regional autónoma; la impugnación política no puede entonces sino cuestionar el regionalismo, lo que se evidenció a través del MST, movimiento nacional que interpela al poder central nacional para oponerse al poder de las oligarquías regionales. El regionalismo se encuentra en la raíz de una confusión entre las oligarquías regionales y las mafias que permite la infiltración de estas últimas en el sistema político (regional, pero igualmente nacional a partir del regional). En México, por el contrario, el proceso se efectúa sobre una base regional enfeudada en el centro. Dicho centralismo político, que es reemplazado por un centralismo regional jerárquicamente dependiente del nivel nacio-

nal, explica por qué la principal reivindicación del movimiento zapatista es el reconocimiento de las identidades indígenas sobre una base regional y en el marco de una mayor autonomía territorial y política, pues ellas representan un poder centralizador delegado. El centralismo del sistema político mexicano implica una distinción entre el poder político y el poder económico subterráneo, que va aparejado a una integración de las periferias con el centro. Sin embargo, ese sistema también tiende hacia un regionalismo creciente, sobre todo en ciertas regiones aisladas (Yucatán, Chiapas, Guerrero, Chihuahua), en las cuales, en los periodos de restricción de las subvenciones estatales y de riesgo de alternancia política a escala nacional, el poder oligárquico regional tiende a autonomizarse y a impulsar el desarrollo regional de sustitución, haciéndose cada vez más permeable a las mafias. Esas nuevas interacciones explican la tendencia hacia el autoritarismo político regional, que pretende contener no sólo la impugnación política y social dirigida contra el poder oligárquico regional, sino también la infiltración de las periferias hacia lo político. Tanto en Brasil como en México, las regiones fronterizas y aisladas son núcleos de fuertes migraciones económicas; antes prósperas gracias a las actividades de contrabando, ahora han sumado a éstas los tráficos ilegales y el desarrollo de cultivos ilícitos.

En ambos países, la protección del lavado de origen criminal tiene lugar gracias a un *sistema político* similar (semipluralista a escala nacional, semiautoritario a escala regional y local) que autoriza la mezcla de las ganancias de los tráficos y de aquéllas generadas por la gran corrupción (o extorsión, en el caso de México) política. El tráfico de influencias (tolerado) sirve de pantalla para el lavado (ilícito) de los ingresos producidos por el narcotráfico. En ambos países, la corrupción institucional y política favorece, entonces, el desarrollo de los tráficos ilegales, así como de las actividades económicas que dependen de la reinyección, en el sistema legal, de los in-

gresos de la economía subterránea. Asimismo, debe hacerse notar que ambos países son Estados federados que de “federales” no tienen sino el nombre. México es, en realidad, un Estado centralizado con tendencia regionalista, mientras que Brasil es un Estado regionalista. En ambos casos, no existe un verdadero diálogo participativo y equitativo entre el centro y los estados federados. Pese al escollo común que constituye el equilibrio de los poderes entre el centro federal y los estados federados, la dimensión y la vasta población de estos dos países les permiten absorber los embates macroeconómicos y presentarse como grandes potencias regionales. A su manera, cada uno de ellos ofrece el modelo político de gestión de los grandes Estados: mediante un centro autoritario, en el caso de México (como en Turquía o en China), y mediante una regionalización autoritaria, en el caso de Brasil (como en Nigeria, India o Rusia). En ambos casos, es imposible constatar una verdadera práctica política democrática.

Las principales potencias regionales de la droga son aquellas que producen, sirven de plataforma para el tráfico, transforman, lavan y reciclan en la industria nacional, a la vez que garantizan un mínimo de redistribución en la base (ejemplos de ello son México, Nigeria y Rusia). Las actividades subterráneas en estos países se facilitan gracias a ciertas connivencias entre los actores criminales y algunos responsables políticos (locales o nacionales) o institucionales, que en teoría están encargados de la represión, pero que, de hecho, protegen ese comercio ilegal y se benefician de él. Los casos de México (en relación con América del Norte) y de Rusia (en relación con el oeste de Europa) pueden compararse en virtud de que las mafias de estos dos países han conseguido pasar del nivel de subsidiarios al de actores que controlan el tráfico y la distribución de las drogas producidas en otros países, así como del lavado-reciclaje de los ingresos resultantes del tráfico. Desde ese punto de vista, México y Brasil son dos grandes potencias regionales de la droga; el primero di-

rige sus mercancías producidas legal e ilegalmente hacia los Estados Unidos, mientras que el segundo está más enfocado hacia el abastecimiento del mercado europeo. Podemos entonces concluir que las rutas de la droga se traslapan con las *líneas comerciales*, en lo que concierne al origen y destino final de los tráficos. Pero la ilegalidad de ese comercio hace que las rutas sean complicadas, sobre todo en Brasil, que no cuenta, como México, con una extensa frontera con el mercado del norte, por lo que los tráficos brasileños deben seguir itinerarios de rodeo, como son los pasos por el continente africano o por el territorio ruso. Dichos rodeos implican que las ganancias deben compartirse con las mafias locales que sirven de relevo (en este caso, nigeriano o ruso), y que debe tomarse en consideración el costo de la represión y de las requisas. Todos esos factores exógenos explican el aumento del precio de la mercancía entre los territorios de producción y los países destinatarios.

En lo que concierne al *orden geopolítico*, debemos destacar que Brasil y México son, sin duda, grandes potencias regionales del tráfico, pero que si se toma en cuenta el criterio de la influencia en el interior de los bloques económicos multinacionales, México aparece como una gran potencia regional dominada (es decir, una gran potencia únicamente en lo que atañe a los tráficos ilegales) y Brasil, una gran potencia regional dominante (es decir, una gran potencia a la vez en el plano geopolítico y en lo relativo a los tráficos ilegales), lo que le permite ser uno de los dos actores centrales (junto con Argentina) de un tráfico cuyos productos, en su mayoría, no son producidos en el territorio nacional. En el caso de México, por el contrario, al estar en una posición dominada, podemos concluir que la persecución del tráfico, pese a una severa represión, goza de la tolerancia de las autoridades estadounidenses. Desde ese punto de vista, la posición de México frente a los Estados Unidos es similar a la de Turquía o Marruecos frente a la Unión Europea: las actividades ilegales son ahí to-

leradas porque esas naciones son “países tapón” entre bloques y su estabilidad político-económica, a la cual contribuye el tráfico, es esencial para preservar un equilibrio geopolítico.

CONCLUSIÓN: DE LO INFORMAL A LO SUBTERRÁNEO

Hoy en día, dado que el poder económico de un Estado liberal está fundado en los gastos del Estado, las posibilidades de redistribución social a través de la captación corruptora de las finanzas públicas disminuyen. La corrupción se vuelve cada vez más elitista, aun cuando vemos surgir un nuevo Estado, que sigue estando estructurado por relaciones clientelistas, pero que se confiesa limitado en su capacidad para alimentar a sus clientelas sociales, de donde surge un problema de legitimidad de los poderes establecidos, que compensan su falta de recursos redistributivos mediante un incremento del autoritarismo institucional. Paralelamente, al disminuir los recursos financieros para una parte cada vez más importante de la población, asistimos a un descenso de la rentabilidad de la pequeña corrupción administrativa y de proximidad. Todos esos elementos explican el hecho de que, junto a la gran corrupción institucional que se mantiene gracias a la connivencia entre élites políticas y económicas, vemos surgir un *desarrollo de sustitución*, representado por la complicidad entre el centro y las periferias, y orientado hacia la captación corruptora de las ganancias producidas por los ingresos ilegales (por ejemplo, la droga). Esta redistribución por la periferia puede involucrar a todas las categorías sociales: las que son afectadas por la crisis de empleos, los agentes de las instituciones que resienten la disminución del producto de la corrupción administrativa y de proximidad, así como las élites económicas y políticas que buscan complementos de capital para acrecentar sus ganancias o sus capacidades de inversión. Es así como los grupos criminales son susceptibles de convertirse en actores políticos y sociales, lo que contribuye a transformar

profundamente la naturaleza de los sistemas políticos. La ilegalidad instituida constituye, entonces, uno de los motores de ese *nuevo contrato* que sustenta los órdenes social y político, y permite al sistema político conservar su estructura clientelista, adaptándola a la vez al desarrollo de las actividades subterráneas. En efecto, la práctica de la ilegalidad, preexistente al desarrollo de las actividades subterráneas y que les sirvió como abono, era antes efectiva sobre todo a través de:

- La dilatación del ámbito de la corrupción político-institucional, la cual, cuando las fuentes del Estado se agotan, puede contribuir a que los agentes institucionales se pongan al servicio de los clanes criminales.
- La tradición de la violencia institucional, reflejo de la Razón de Estado y del poder discrecional (autoritario o militar) de los gobernantes, con su posibilidad de extensión a los aliados (políticos, económicos o mafiosos) de los actores que detentan el poder del Estado. Esta violencia institucional sigue siendo, en la mayoría de los casos, tolerada e impune.
- El desarrollo tolerado de la economía informal, ligada al desacato de la legislación laboral y de la legislación fiscal. Esta economía informal es tan compatible con las políticas liberales de desregulación, que el BID y el Banco Mundial han hecho de las microempresas artesanales un modelo de modernización económica. En periodo de liberación o de recesión económica, que implica un recorte del empleo público y de los efectivos en las empresas formales (para disminuir los costos de producción), la economía subterránea tiende a remplazar a la economía informal, aun cuando no es raro encontrar personas que alternan entre un empleo por periodo determinado en la economía formal, un estatuto precario en la economía informal y una actividad para complementar los ingresos en la economía subterránea.

En el plano jurídico, aplicado al origen de la mano de obra utilizada, podemos constatar una complementariedad entre actores informales y subterráneos, en donde estos últimos controlan el tráfico (ilegal) de la mano de obra que los primeros utilizan (de una manera lícita) como mano de obra clandestina. También existe una semejanza de efectos entre el desarrollo de las actividades informales y el de las actividades subterráneas, pues ambas privan a los Estados de importantes recursos fiscales, favorecen las transacciones en efectivo (fuente de corrupción y lavado) y desvirtúan la balanza comercial. La informalidad y la criminalidad tienen ambas la característica de estar situadas en la ilegalidad, pero en una ilegalidad tolerada que sustenta y refuerza el clientelismo de Estado. En efecto, el empresario informal (vendedor ambulante o microempresario) y el narcotraficante deben continuamente renegociar, tanto en términos financieros como estatutarios, su situación ilegal ante las autoridades locales. El interlocutor público o semipúblico (representante sindical, líder político, policía, alcalde, gobernador, agente del fisco, etc.) dependerá de la superficie financiera que represente el actor ilegal, pero en todos los casos el arreglo se hará de una manera individualizada y reflejará el estado de las relaciones de fuerza entre el centro y la periferia del sistema político. Así, será discrecional frente a los trabajadores informales sometidos a la extorsión de los agentes públicos locales, pero también frente a los narcos, cuando éstos dependen, en los planos regional y central, del poder político-militar (por ejemplo, en México, Perú, Marruecos, Birmania o Turquía). Sin embargo, ciertos sistemas políticos permiten a los capos de la droga convertirse en actores dominantes, capaces de corromper al poder local o regional, hasta infiltrarse en él (lo que ocurre en Colombia y Brasil).

No obstante, existen cuando menos dos razones para hacer una distinción entre informalidad y criminalidad. En primer lugar, la criminalidad implica que todas las actividades ligadas

al trabajo, la familia y el descanso de las personas que la practican están polarizadas en el interior de la esfera de la ilegalidad, *excluyendo* toda vida social de la norma dominante y transformando al criminal en un personaje constantemente perseguido. A diferencia de esto, la informalidad concierne “las actividades ilícitas que se llevan a cabo fuera del marco reglamentario de la actividad económica” y confina la ilegalidad a la esfera del trabajo (ausencia de garantías jurídicas laborales, flexibilidad forzada, chantaje por la aceptación del desacato de la legislación laboral), aun cuando, indirectamente, a menudo esté ligada a la fragilidad de los lazos sociales y familiares, al no reconocimiento de la ciudadanía, a la precariedad residencial, a la ausencia de derechos sociales externos al trabajo (exclusión del sistema de seguridad social, de pensiones, de ayuda pública para vivienda, de acceso al crédito bancario, etc.). La otra diferencia entre la economía informal y la economía subterránea reside en el hecho de que, pese a la tolerancia de la que ambas puedan gozar por parte de los poderes públicos, la segunda, aunque en ocasiones sirva como complemento a la economía informal, se sitúa en los márgenes externos del sistema jurídico-político-económico, mientras que la primera permanece dentro de los límites internos de éste, como complemento *normal* de la economía formal.

Se puede constatar que en Brasil la transición política hacia un sistema pluralista es frenada por la preexistencia de poderes regionales y locales fuertemente imbricados a los poderes criminales; sea que los poderes oficiales utilicen los mismos métodos que los poderes criminales para captar los productos de las rentas legales y del maná ilegal, sea que el poder criminal infiltre o se asocie al poder oficial para lavar sus beneficios y hacerse pasar por respetable. En los dos casos, la violencia y la corrupción ilegales tienden a gangrenar los poderes locales o regionales criminales.

A la inversa, en México la transición política corre el riesgo de ser frenada por la aparición de poderes regionales

autónomos respecto al poder central,¹ lo que no era el caso en el Estado-PRI anterior, cuando la alianza entre los poderes regionales y el poder central permitía canalizar la violencia criminal y contener en el nivel local (rural, en las zonas de producción de droga, o urbano, en los territorios de consumo de estupefacientes) ciertas tendencias de fortalecimiento de los grupos criminales. Ahora, el rechazo de las nuevas autoridades centrales (presidente, ministros o gobernadores panistas) a negociar con los representantes del poder criminal corre el riesgo no solo de acrecentar la violencia producida por el enfrentamiento entre las fuerzas del orden y los grupos criminales, sino incluso de aumentar la violencia interclánica cuando ese rechazo a negociar desemboca en el encarcelamiento de los responsables mafiosos que no tienen la posibilidad de controlar, como antes, las relaciones entre los diversos clanes criminales, repartiendo territorios y actividades ilegales entre estos últimos. En este último caso, podemos asistir, como en Jalisco desde que es gobernado por el PAN, a un fuerte crecimiento de la delincuencia. Finalmente, el rechazo a negociar y el énfasis en la represión son susceptibles de cambiar la naturaleza de los representantes institucionales locales y regionales de las fuerzas represivas (policía, ejército), que antes eran actores intermediarios entre grupos criminales y poderes oficiales, corrompidos por los primeros, que les servían como fuerzas suplementarias, y que habían adoptado las mismas prácticas de violencia arbitraria que ellos, pero que quedaban siempre, en última instancia, a las órdenes del poder político. Corren el riesgo ahora, de convertirse en fuerzas integradas por los grupos criminales, reforzando así, considerablemente, la capacidad de causar daño de estos últimos.

¹ Es el caso de Yucatán o Tabasco; el gobernador de Yucatán se enfrascó en 2000 y 2001 en un conflicto con el centro, se negó a aplicar las leyes federales relativas a la creación de una comisión electoral regional independiente.

Es así como la transición entre los sistemas políticos corre el riesgo, a causa del crecimiento de la violencia y de la persistencia de las actividades ilegales, ahora desconectadas del poder central, de no poder conducir a una verdadera transformación política, es decir, a un cambio del sistema político, incluso si las interacciones centro-periferia cambian, como en México, donde se va a pasar de una integración dominante a una tolerancia represiva (en las regiones que ganan) o a un riesgo de infiltración (en las regiones que pierden).

[Traducción de Lorena Murillo S.]

7.

TRANSFORMACIONES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN BRASIL Y MÉXICO, EN UN CONTEXTO DE AJUSTE ECONÓMICO E INTEGRACIÓN REGIONAL

*Víctor M. Soria**

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es el análisis de las transformaciones de los sistemas de protección social (PS) de Brasil y de México, a partir de los años ochenta, a raíz de la bifurcación que sufrieron las trayectorias económicas de estos países en términos de los cambios en el patrón de acumulación sustentado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que se da en Brasil a partir de la segunda mitad de los años sesenta y en México desde principios de los ochenta (Marques-Pereira y Théret, 1995). Es importante poner en perspectiva los cambios en los sistemas de PS durante los años noventa en estos dos países, en el contexto del proceso de globalización económica, que ya se venía dando desde la década anterior, así como la conformación de un distinto esquema de integración regional al que pertenece cada uno de ellos.

En América Latina se establecieron esquemas de integración desde los años sesenta, los cuales, por causas mayormente políticas e institucionales se estancaron (Grien), por lo que con el actual clima internacional favorable a la inte-

*Víctor Soria (vmsm@prodigy.net.mx) es profesor e investigador en economía en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

gración, se han tratado de sobrepasar con otros nuevos como es el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur) y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Las transformaciones que han sufrido los sistemas de PS en Brasil y en México no se pueden adjudicar, hasta ahora, a la influencia de los esquemas de integración, sino que vienen de la crisis del régimen de acumulación y del modo de regulación de la relación salarial en cada país. No obstante, en el largo plazo el desarrollo y posible consolidación del Mercosur y del TLCAN, podrían influir en el proceso y estructura de los sistemas de PS de Brasil y México. En el caso de este último, el TLCAN ha significado el reforzamiento de la continuidad del modelo neoliberal, por lo que los cambios recientes en el sistema de salud y seguridad social están en línea con dicho modelo; además, se puede avanzar la hipótesis de que en el largo plazo podría darse una homologación parcial con el sistema de seguridad social de Estados Unidos a través de la influencia del TLCAN. En cuanto al Mercosur, las propuestas que se observan por parte de las centrales sindicales es hacia una homologación de carácter más universalista en sus sistemas de protección social, las cuales le dan un carácter diferente y más propositivo en comparación con lo que sucede entre los países miembros del TLCAN.

Haciendo un breve recuento de la evolución de la PS en Brasil, en los años treinta el gobierno estatizó las cajas privadas de jubilación y pensión y en los cuarenta y cincuenta centralizó sectorialmente las instituciones de seguridad y asistencia social, y posteriormente, en 1967, el gobierno militar unificó el sistema por medio del Ministerio de la Seguridad y la Asistencia Social, estableciendo, además, una estructura por funciones a nivel nacional controlada por dicho ministerio. En México se ha aplicado desde el principio una estrategia dual: por una parte, una fragmentación institucional de la PS para diluir las organizaciones de los trabajadores y, por otra, una centralización de la gestión en cada institución, lo cual ha inhibido la coordinación nacional del sistema. En Brasil, durante la dé-

cada de los ochenta se avanzó en la descentralización de los servicios de salud, pasando a los estados y municipios la gestión de los mismos, aún cuando en el ámbito financiero la federación, en los años noventa, ha recentralizado en buena medida dicha función. En México la descentralización de los servicios médicos de la asistencia social (Secretaría de Salud) se efectuó en los ochenta en la mitad de las entidades federativas, aunque dicho proceso fue más bien una desconcentración avanzada. En el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) se realizó una regionalización (desconcentración) de los servicios médicos, pero las decisiones fundamentales continúan centralizadas.

La gran expansión de la seguridad social brasileña a partir de los gobiernos militares se efectuó siguiendo la estrategia de subcontratación de la atención médica con el sector privado para apuntalar el crecimiento económico y a la vez buscando la legitimación principalmente frente a las clases trabajadoras. Este patrón de crecimiento dio lugar a distorsiones nocivas en el costo de los servicios sociales y a prácticas clientelistas en periodos electorales. En el caso de México, el Estado realizó la expansión de la seguridad y de la asistencia social con instalaciones y personal propios; a partir de la crisis de 1982, la presión del sector privado y la ola privatizadora de los gobiernos neoliberales facilitó la privatización de algunas funciones auxiliares. A partir de julio de 1997 empezó a operar, a través de instituciones privadas de ahorro para el retiro (Afore), el sistema de pensiones del IMSS, y en 1998 se pusieron en marcha propuestas concretas para privatizar parcialmente los servicios médicos de este Instituto.

En cuanto a la magnitud de las cotizaciones para la seguridad social, estas son muy superiores en Brasil, ya que desde 1989-1991 llegaban a 31.3% sobre los salarios, aportadas por trabajadores y patrones, mientras que las mexicanas alcanzaban tan sólo 21%, en las que participaba el Estado con 0.9%

(Mesa-Lago, 1992, citado por Narro, 1993, p. 134). De manera concomitante, el gasto en la seguridad social brasileña es superior al de la mexicana, alcanzando en algunos años casi el doble; por ejemplo, en 1990 el gasto de la primera alcanzó 5.9% del PIB, mientras que el de la segunda llegó sólo a 2.6% (Soria, 1997, p. 56).

En este trabajo se analiza, en la primera parte, la bifurcación de las trayectorias de crecimiento económico de Brasil y México y su impacto en los sistemas de PS. En la segunda parte se aborda el análisis de las características generales de los esquemas de integración y su posible influencia sobre el sistema de PS. Con estos ingredientes se pasa, en la tercera parte, a un breve análisis de la orientación de las reformas del sistema de PS en Brasil y en México. Finalmente, se efectúa un pequeño resumen y algunas reflexiones finales.

1. LA BIFURCACIÓN DE LAS TRAYECTORIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO DE BRASIL Y MÉXICO EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

En un trabajo anterior (Soria, 1995) se ha delineado la entrada en crisis del patrón de acumulación por ISI de Brasil y México, el cual mostraba similitudes pero también diferencias entre estos países. Estas últimas se manifiestan de manera importante en el modo de regulación de la economía; mientras que México desarrolló un modo de regulación de la relación salarial, fundado más en el corporativismo sindical y empresarial que en el clientelismo, en Brasil el corporativismo ha sido menos fuerte que el clientelismo. En la regulación monetaria y fiscal-financiera la fuerza de las formas institucionales políticas (véase Soria, 1997), en especial el "presidencialismo mexicano" y la llamada "coalición o familia revolucionaria" (la forma organizativa que adquirió el bloque en el poder), facilitaron una predominancia del monetarismo (so-

bre todo en la etapa del desarrollo estabilizador, 1957-1969, y a partir de la crisis de 1982 hasta la fecha), mientras que en Brasil ha tenido más peso el enfoque estructuralista para la gestión monetaria (Marques-Pereira y Théret, 1995).

Los modos de regulación están vinculados de manera profunda al tipo de Estado y sus acciones, por lo que para explicar la bifurcación de las trayectorias económicas de Brasil y México, Marques-Pereira y Théret (1995, p. 12) han propuesto la siguiente hipótesis de trabajo:

De entrada, es en los rasgos dominantes y distintivos de la historia de largo plazo del Estado y de su relación con la sociedad civil, donde reside la fuente de la diferenciación de las trayectorias económicas de México y Brasil, las cuales se manifiestan, desde el día en que comenzó a principios de los años setenta, una crisis del régimen de acumulación excluyente de la ISI-2 "bienes de consumo durables", que pide respuestas políticas.

Brasil ha mostrado un voluntarismo estatal para promover el desarrollo, que lo llevó a profundizar la ISI "a marcha forzada", tratando de extenderla a una tercera fase focalizada en la producción de bienes de capital y bienes intermedios. La trayectoria del patrón de acumulación brasileño hasta los ochenta se podría calificar como "industrialización sustitutiva de importaciones en su tercera fase" (ISI-3) "desde dentro-con exportación" en una vertiente "desarrollista". En cambio, México, a pesar del gran peso que tenían sus empresas públicas, no ha aplicado una verdadera programación de su desarrollo industrial de conjunto (Marques-Pereira y Théret, 1995). No obstante, lo que consideramos como el rasgo distintivo del sistema político mexicano, su autoritarismo monopólico, (que le ha impedido resolver la crisis estructural), así como la vecindad y dependencia de los Estados Unidos, lo han encaminado a seguir, desde mediados de los ochenta, un patrón de acumulación "secundario-exportador" en una vertiente "neoliberal".

1.1 La trayectoria del desarrollo económico brasileño y su impacto en la seguridad social, 1974-1988.

Entre 1974 y 1979 el gobierno militar trató de realizar una marcha forzada a la industrialización, aprovechando el financiamiento internacional fácil después del *shock* petrolero de 1973. Para ello se revitalizó el proceso de sustitución de importaciones de bienes de capital y de bienes básicos, se promovió la exportación de materias primas industriales (celulosa, fierro, acero y otros), se invirtió en industrias energéticas (petróleo, hidroelectricidad y energía nuclear), así como en comunicaciones. Hacia 1978, tanto la deuda externa como la interna habían aumentado significativamente, por lo que el servicio de la deuda alcanzaba 57% de las exportaciones (Buffet, 1993).

El empuje desarrollista alimentó la inflación y agudizó los conflictos distributivos, lo cual se acompañó de una generalización progresiva de procedimientos de indexación. A través de la conversión de la deuda externa en interna se llegó a una hiperinflación durable y a una "financiarización" de la economía monetaria, lo cual desembocó en un costo social para las clases más desprotegidas y un beneficio para los rentistas de la deuda interna y los acreedores extranjeros (Marques-Pereira y Théret, 1995, p. 33).

La marcha forzada hacia la industrialización pesada se vio acompañada de un aumento creciente de la cobertura de la seguridad social, así como del aumento de sus beneficios. El englobamiento de las organizaciones de la seguridad social en un Ministerio de la Seguridad y Asistencia Social (MSAS) en 1974 fue una primera medida hacia la unificación institucional para contender con la demanda de servicios sociales. En esta misma línea, el Plan de Pronta Acción (PPA), instituido en 1974, busca la organización y el alineamiento de diversas modalidades de la práctica médica vinculada con la seguridad social. Posteriormente, en 1975, se estableció el Sistema Nacional

de Salud (SNS), el cual propuso articular el MSAS con el conjunto de organismos que actuaban en el sector de la salud. Para lograr una operación efectiva en la concesión y continuidad de los beneficios y prestaciones, costos de actividades y programas, gestión administrativa, financiera y patrimonial, en 1977 se estableció el Sistema Nacional de Seguridad y Asistencia Social (SNSAS), el cual quedó bajo la jurisdicción del MSAS. Todo este proceso de unificación-reorganización fue en parte posible por la acción del movimiento sanitarista, que comenzó en esta época y que orilló a una serie de medidas que culminaron con la reforma de 1988.¹

A finales de los setenta el problema del servicio de la deuda empezó a catalizar las contradicciones del régimen de acumulación. Se incubó una gran recesión entre finales de 1980 y el segundo semestre de 1984. En 1985 hubo una tendencia a la recuperación, basada en el dinamismo de las exportaciones, y en 1986 casi se llegó a un auge económico, pero en 1987 y 1988 se presentó otra retracción, un nuevo pico se desarrolló en 1989 y a partir de ahí se inició una creciente recesión. El periodo estuvo marcado por una gran inflación, con periodos cortos de estabilidad entre 1986 y 1990. La política económica privilegió el ajuste externo y en este último año se instrumentó el Plan Cruzado. Después vinieron planes de ajuste heterodoxos: en 1987 se aplicó el Plan Bresser y en 1989 el Plan Verao; posteriormente, en 1990, el Plan Colloz vuelve a un ajuste sumamente recesivo.

¹ Este movimiento reunió a intelectuales, profesionales de la salud, organizaciones y asociaciones, y tuvo como referencia ética a la salud en tanto valor universal, lo que sólo podía ser concretado por medio de la reformulación del sistema, para alcanzar la universalidad e igualdad (Vaitsman, 1990, p. 199). Organizaciones como el Centro Brasileño de Estudios de Salud (Cebes), creado en 1976, y la revista de éste, *Salud a Debate*, así como la Asociación Brasileña de Salud Colectiva (Abrasco), fundada en 1979, contribuyeron al proceso de divulgación, discusión y politización del movimiento sanitario (Mendonça y Fleury, 1990, p. 284).

De acuerdo con Marques-Pereira y Théret (1995, pp. 33-34), el privilegio que se hizo del ajuste externo llevó a capturar los recursos en divisas extranjeras para asegurar el servicio de la deuda externa, lo que a su vez obligó al tesoro público a recuperarlas. El ajuste externo empujó los precios a través de una inflación casi general de la economía, la cual se vio reforzada por la inflación importada y el alza del margen de ganancias de las empresas, así como por el alza de la tasa de interés real para evitar la fuga de capitales. Esta dinámica se mezcla con un crecimiento endógeno del endeudamiento interno público financiado por una carga inflacionaria sobre las capas más pobres y los ingresos no protegidos de la inflación.

La contradicción entre las finanzas y la producción, apuntan Marques-Pereira y Théret (1995, pp. 35-36) fue congelada por diversos procedimientos de indexación de los ingresos del capital y convertida en una oposición más amplia entre finanzas y sociedad civil, entre "financiarización" y cohesión social. Esto llevó, finalmente, a la oposición, la cual tomó la forma política de un movimiento de democratización por la igualdad de los derechos. La consolidación del movimiento sindical puso coto, al menos ideológicamente, a la dominación corporativista de los asalariados, además de que la marginalidad urbana devino el terreno de nuevos actores sociales portadores de reivindicaciones en los campos de la protección social. La dimensión regionalista que adquirieron las alianzas políticas condujo a una descentralización que hizo al poder federal prisionero de los poderes locales y regionales, tanto en el plano electoral como en el de las finanzas públicas.

En el ámbito de la protección social se estableció un intenso debate acerca del modelo de privilegio del sector privado médico-hospitalario, del creciente déficit en el gasto social y la desviación de fondos de la seguridad social para apuntalar a las empresas públicas y la infraestructura, el costo excesivo del manejo de fondos por los bancos, así como los múltiples problemas generados por la gestión burocrática de la previsión social.

Todo esto llevó a una discusión de larga duración entre las autoridades de las instituciones de protección social, el sector privado y el movimiento sanitarista, paralelo a los movimientos sindical y popular-urbano, lo cual culminó con las reformas incorporadas en la nueva Constitución de 1988. Se avanzó de un modelo calificado de "meritocrático-particularista" hacia un modelo "institucional-redistributivo" (Vianna, 1992, p. 175). Se ampliaron los derechos sociales, la universalización del acceso y la expansión de la cobertura; se distendió el vínculo contributivo como principio estructurante del sistema, y la concepción de la seguridad social culminó con un modo más universal de protección, con la definición de beneficios sociales mínimos, así como con un mayor compromiso del Estado y de la sociedad en el financiamiento del sistema (Draibe, 1992, p. 62-63).

La asistencia social en la nueva Constitución tuvo también un gran avance, ya que se previó como un derecho de la población, independientemente de las contribuciones previas de cualquier naturaleza, y las medidas de asistencia se concibieron como un ingreso mínimo. Así se previó la protección a la familia, a la maternidad, a la infancia, a la adolescencia y a la vejez; también el amparo de los niños carentes, la promoción a la integración al mercado de trabajo, la rehabilitación de los deficientes y la integración a la comunidad. Se garantizó un beneficio de un salario mínimo a las personas en edad avanzada que no dispusieran de medios, y también a quienes tuvieran deficiencias de salud graves (Soria, 1995, p. 46).

1.2 México. La ruptura de la regulación burocrático-corporativa con la crisis de 1982 y el cambio de trayectoria de desarrollo a partir de 1983

La primera explosión de la crisis estructural mexicana en 1976-1977, inició la fase terminal del régimen de acumulación por ISI, así como de la regulación burocrático-corpora-

tiva (un tratamiento detallado en Soria, 1997). Para salir de la crisis, en 1977 el gobierno concibió a la explotación petrolera como un recurso nuevo para “administrar la crisis” y como “una oportunidad para imprimir transformaciones profundas en la sociedad”, pero a pesar de los importantes ingresos proporcionados por el auge petrolero, persistieron los desequilibrios estructurales que venían desde la crisis de 1976-1977. Se profundizó la crisis agropecuaria tanto que el país tuvo que importar 8.8 millones de toneladas de granos en 1981; se desarrolló una polarización entre los bienes de consumo duradero que en 1978-1979 crecieron a tasas tres veces más grandes que los de consumo no duradero; la política de liberación de importaciones impulsada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) aumentó un 30% las importaciones entre 1977 y 1980; la deuda externa vinculada a la expansión petrolera, a la inversión pública y a la transferencia de recursos al sector privado creció extraordinariamente, tanto que su servicio absorbió el 38.4% del total de divisas, mientras que el déficit externo de la industria absorbió el resto (Soria, 1997, p. 87).

Durante los primeros años de la recuperación económica se aplicó una política de corte monetarista, aflojándose en 1979 y 1980, para volver con fuerza a la restricción en 1981 en vista del desplome de los precios internacionales del petróleo, lo cual desembocó en un recorte presupuestal del 4%. Las elevadas tasas de interés no tan sólo fueron inefectivas para promover la captación bancaria en pesos, ya que la dolarización interna siguió aumentando, sino que también presionaron los costos financieros de las empresas y el alza de los precios (*ibid.*).

La hegemonía del dólar sobre el peso se tornó aplastante y la falta de confianza en el peso empujó hacia una creciente fuga de capitales. La devaluación del 17 de febrero de 1982 detonó la crisis general, procediendo el gobierno a un drástico ajuste presupuestal; sin embargo, la especulación y la fu-

ga de capitales continuaron, situación que se vio agravada durante la campaña electoral para la presidencia de la República. La crisis siguió profundizándose por lo que el primero de septiembre de 1982 se decretó la nacionalización de la banca, así como el control generalizado de cambios (Soria, 1997, p. 87)

La administración de Miguel de la Madrid, que llegó al poder en lo más álgido de la crisis en 1982, fue presionada por los grandes empresarios mexicanos, los banqueros expropiados y el FMI, hacia una política de austeridad económica. A su vez, los acreedores externos y el gobierno estadounidense presionaron para que México no se declarara en moratoria voluntaria y siguiera pagando el servicio de la deuda. En este contexto, la debilidad política y económica del gobierno mexicano y su proclividad al neoliberalismo, lo llevaron a iniciar el cambio del patrón de acumulación y de los términos de la distribución del ingreso entre el trabajo y el capital,² mediante lo que se llamó en esa época el "cambio estructural".³ Este último estuvo precedido de un drástico "Programa Inmediato de Reordenación Económica" por medio, principalmente, de recortes presupuestales del gasto público que disminuyeron el gasto en desarrollo social y, sobre todo, desembocaron

² En síntesis, la hipótesis que manejamos aquí es que el cambio del régimen de acumulación, aunque surgió principalmente de las contradicciones del crecimiento por medio de la ISI, también estuvo influido por la relación internacional en la que Estados Unidos desempeña una función relevante, así como por la crisis de regulación política en la que entró la formación social mexicana desde el régimen de Luis Echeverría.

³ La transformación estructural se basó principalmente en: a) la apertura comercial; b) la búsqueda de la inversión extranjera; c) la promoción de las exportaciones; d) la reprivatización parcial de la banca nacionalizada y la creación de una banca privada paralela que sirvió para captar el ahorro interno para el servicio de la deuda externa, así como la reprivatización de las empresas públicas; e) el realineamiento de la estructura de precios relativos, y f) una estricta política fiscal y monetaria de corte ortodoxo, más allá de las recomendaciones del FMI.

en un sobreajuste a la baja de la inversión pública de alrededor de 50% y de los salarios reales de alrededor del 30% según cálculos oficiales (Córdova, 1991, p. 32).

La crisis estructural del modo de regulación burocrático-corporativo y del patrón de acumulación por ISI desembocó en la emergencia de un patrón de acumulación de crecimiento hacia fuera (secundario-exportador), haciendo explícito el viraje en las formas institucionales (FI) que sostenían el modo de regulación. Las FI políticas fueron las primeras en entrar en crisis; la debilidad de la institución presidencial ayuda a explicar la emergencia del patrón de acumulación "secundario-exportador" en su vertiente neoliberal. La coalición revolucionaria (el bloque en el poder) comienza a perder su capacidad de coordinación y de manejo del partido de Estado con la ruptura entre los empresarios y el gobierno en los años setenta y en 1982 se fractura con el abierto enfrentamiento entre la cúpula empresarial a raíz de la nacionalización de la banca.

El ajuste externo de la economía mexicana, como apuntan Marques-Pereira y Thérét (1995) se hizo sobre la base de un ajuste interno, propiciado por la mayor fuerza del Estado mexicano, en comparación con el brasileño. Esta reacción al *shock* externo en los años ochenta muestra que el corporativismo y el monetarismo han sido las dos formas estructurales que constituyen el principio de la dominación de la clase trabajadora por la clase dirigente, aún si el populismo de Echeverría y de López Portillo pudiera hacer creer lo contrario (*ibid.*).

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) el gasto en salud y seguridad social se redujo drásticamente en cerca de 40%, mientras que la baja en el nivel de legitimación del régimen desembocó en una vigorosa campaña de aumento de la cobertura poblacional del sector salud. Para tratar de lograrlo se estableció el Sistema Nacional de Salud (SNS), que sería el gran racionalizador, con el objetivo implícito de aumentar la cobertura y mejorar los servicios. También se

modificó el artículo IV constitucional, para incluir el derecho a la salud de todos los ciudadanos, y se expidió la Ley General de Salud que otorgaba a la Secretaría de Salud (SSA) el papel normativo de todo el sector. No obstante, la heterogeneidad estructural del sistema ha sido un obstáculo infranqueable para la integración del SNS, en vista del mayor poder económico, político y organizacional de las instituciones de seguridad social, en comparación con la SSA y demás organismos asistenciales. Para promover los objetivos del sector salud, la SSA puso en marcha varias estrategias, entre las que sobresalen la descentralización de los servicios de salud y la modernización administrativa (Soria, 1995, p. 52).

La descentralización de los servicios de salud a la población abierta constituyó una tentativa para incrementar la cobertura de los servicios, y un medio para facilitar la privatización del sector. Se transfirieron los servicios de atención de salud que la federación tenía en 14 de las 32 entidades a los gobiernos estatales, y se presionó a estos para aumentar el presupuesto. Además de que el proceso quedó truncado por la rivalidad política entre la SSA y el IMSS, la federación ha conservado la normatividad y el control de las finanzas y del personal, por lo que se trata más de una desconcentración que de una verdadera descentralización. También se tomaron ciertas decisiones descentralizadoras que propiciaron la expansión de los servicios médicos privados sobre la base de la infraestructura pública (Soria, 1995, p. 52).

La modernización administrativa propició la proliferación de coordinaciones, comisiones y comités, cuyo resultado fue la reestructuración de la cúpula administrativa, la concentración de poder en el Secretario de Salud y la creación de una barrera burocrática entre la base y la cúspide. Además, la racionalización de los servicios de salud, colmados por el incremento de cobertura, sin el aumento paralelo de recursos humanos, materiales y financieros, ha sido incapaz de mejorar la efectividad de los mismos (*ibid.*).

2. INTEGRACIÓN REGIONAL Y PROTECCIÓN SOCIAL EN BRASIL Y MÉXICO

El Mercosur tuvo como antecedente los acuerdos de comercio compensado entre Argentina y Brasil negociados entre 1986 y 1989. A partir de 1990 ingresa en una segunda etapa que sobrepasa el esquema de intercambios compensados para entrar en otra de liberalización comercial más fuerte. En 1991 Paraguay y Uruguay son admitidos como nuevos socios y se firma el Tratado de Asunción para establecer un "mercado común" entre los cuatro países, el cual entraría en vigor a finales de 1994. En diciembre de 1994 el Protocolo de Ouro Preto da nacimiento a la etapa de unión aduanera, la cual entró en vigor a partir de enero de 1995. Desde la firma y posterior ratificación de los Parlamentos del Tratado, el Mercosur toma una dinámica distinta: por un lado se amplía la participación de estados al sumarse los dos nuevos miembros, y por otro lado, se establece un nuevo mecanismo de liberalización generalizada del comercio entre los socios. Los instrumentos utilizados fueron la ampliación automática de las preferencias arancelarias por periodos de seis meses (hasta alcanzar a finales de 1994 tarifas cero) y la previsión de Acuerdos Sectoriales de complementación industrial para negociar condiciones específicas (Cedro, 1996, p. 12).

El Mercosur se ha fijado horizontes más amplios que el TLCAN, ya que además del libre comercio de bienes y servicios, prevé la libre circulación de los factores de producción, el establecimiento de una tarifa externa común, la coordinación de políticas en foros tanto regionales como internacionales, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales en las áreas de comercio exterior, agricultura, industria, en el tipo de cambio, y en las políticas fiscal, monetaria y de capitales; en servicios, aduanas, transporte, comunicaciones y otras áreas necesarias (Artículo 1 del Tratado).

El establecimiento del TLCAN ha tenido como anteceden-

te las relaciones económicas y políticas que históricamente han desarrollado como vecinos México y Estados Unidos. Entre los factores más relevantes que contextualizan dichas relaciones se tienen: a) el desarrollo de un sistema productivo que ha alimentado la integración silenciosa de los dos países en el largo plazo; b) el "ciclo productivo histórico de los Estados Unidos que reflejó la pérdida de empleo y competitividad de este país y la necesidad de mitigarlo mediante un acuerdo de libre comercio; c) la preservación de la seguridad nacional de los Estados Unidos y su interés por el aumento de la democracia en México, América Latina y el mundo para facilitar un ambiente pacífico, y e) la explosión demográfica mexicana que ha desembocado en una gran emigración hacia el país vecino la cual se considera negativa por éste.

Sin embargo, los antecedentes más inmediatos del TLCAN desde el lado mexicano, fueron el cambio estructural de la economía hacia la exportación iniciado en 1983, la entrada al GATT en 1986, seguida de la apertura comercial unilateral y el rápido desmantelamiento de la estructura proteccionista, lo cual desembocó en la desaparición de miles de empresas pequeñas y medianas, un masivo desempleo y el incremento significativo de la pobreza. La liberalización comercial unilateral dejó al gobierno mexicano con una débil posición para negociar el Tratado, en vista de que para 1990 el arancel promedio había bajado a cerca del 13%.

2.1 La influencia de los esquemas de integración sobre la protección social

Aunque es difícil en el corto y mediano plazos encontrar una conexión directa acerca de la influencia de los esquemas de integración de Brasil y de México sobre los sistemas de protección social en términos del articulado de los acuerdos, se pueden identificar algunos puntos de conexión indirecta,

que en el caso de México podrían afectar más su sistema de bienestar que en el caso de Brasil.

A pesar de que el TLCAN contiene en su articulado muy poco acerca de la protección social (PS), se puede argumentar que hay varios factores que han influenciado o que podrían influenciar la senda de la PS. De acuerdo con Bois-menu (1995, pp. 88-89), hay cuatro factores importantes: a) la sección sobre servicios acepta el libre comercio en la administración de los servicios sociales y de salud, algunas de cuyas prestaciones son subcontratadas a instituciones privadas, las cuales se vuelven objeto de una comercialización transfronteriza; b) la imprecisión en el concepto de subsidio podría dar lugar a que ciertas medidas sociales fueran interpretadas como ventajas discriminatorias; c) en el caso de los monopolios públicos, aunque se pueden establecer previa consulta con los otros miembros del Tratado, las restricciones fijadas son tales que dicha creación resulta difícil e incluso improbable, lo cual podría llevar a un retiro del Estado en la prestación de servicios sociales; y por último, d) los países tienen obligación de liberar los mercados públicos, cuando menos en el nivel federal, y se supone que se ampliará a las instancias estatales y municipales, lo cual implica que el modelo estadounidense de protección social ejerza una presión sobre los modelos de México y Canadá.

También la afectación de la PS tiene otros ángulos, tales como la industria farmacéutica, los equipos biomédicos y la investigación y desarrollo de procesos y productos (I y D). Aun cuando la industria farmacéutica muestra uno de los índices de transnacionalización más altos, la apertura comercial podría diezmar a los pocos fabricantes nacionales de fármacos y de equipos médicos.

La influencia del Mercosur sobre las instituciones de PS tiene un mayor potencial, en términos de la posición más abierta de los gobiernos y la participación de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, así como la existencia del Foro Consultivo Económico y Social en cuyo seno se han he-

cho propuestas para que la integración regional no socave los sistemas de PS. Se han entablado negociaciones dentro de los Subgrupos de Trabajo 7 y 10 con el objeto de establecer normas que protejan a los trabajadores migrantes, como ha sucedido en el caso de industria de la construcción.⁴ También se ha logrado un acuerdo entre los cuatro países miembros sobre la educación. El nivel de concertación entre los países miembros (más elevado que en el TLCAN) y la armonización de políticas macroeconómicas podría llevar a una negociación más positiva en relación a los puntos que menciona Boismenu que pueden incidir en los sistemas de PS.

Uno de los logros de los movimientos sindicales es que desde 1991 se han negociado Acuerdos Sectoriales dentro del Mercosur, los cuales pueden ser propuestos por los sectores productivos de los Estados-Partes. En la práctica, la negociación de estos acuerdos ha venido teniendo un carácter tripartita, bajo la responsabilidad del Subgrupo de Trabajo 7 (Política Industrial). Aun cuando la atención se ha concentrado en temas de política comercial, en el caso del sector textil la agenda de debates se amplió a la relación entre el comercio y los derechos laborales. Así, en julio de 1997 el sector privado recomendó la inclusión de una cláusula de carácter social que am-

⁴Dentro del Subgrupo de Trabajo 10 se ha ventilado desde 1991 la propuesta sindical de una Carta Social, inspirada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En vista de la oposición del gobierno brasileño a establecer sanciones en caso de violación de la Carta Social, fue hasta 1997 que se aceptó un "Protocolo Sociolaboral del Mercosur", cuya aplicación y seguimiento se propone sea competencia de un órgano tripartita, el cual tendrá una instancia de funcionamiento nacional y otra regional, propuesta que se asemeja al funcionamiento del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) (Von Bülow, 1998, p. 17). Sin embargo, el Protocolo Sociolaboral constituye un documento cercano a una Carta Social, lo cual lo diferencia del ACLAN, el cual no menciona para nada la justicia social, puesto que no se trata de un acuerdo para la defensa de los trabajadores, sino simplemente de inhibir la competencia desleal derivada del incumplimiento de normas laborales (De Buen, 1999, p. 10-11).

pare esos derechos (humanos, del trabajo y sindicales) en el ámbito del Mercosur" (Von Bülow, 1998, p. 19).

A diferencia de las centrales sindicales de los países del Mercosur, las que constituyeron una Coordinadora de Centrales Sindicales, que presentó un frente común luchando por obtener un espacio de participación dentro de las instituciones del mercado común, las centrales obreras de Canadá, Estados Unidos y México no se propusieron lograr un consenso, ni ganaron un espacio institucional dentro del TLCAN.

En vista de la falta de unidad de las grandes centrales obreras en los países del TLCAN, fueron más bien movimientos de la sociedad civil, organizados en redes sociales, o que promovieron iniciativas trinacionales para tratar de que dicho tratado incorporase una dimensión social. En Canadá el Movimiento Popular Solidario de Quebec, que cubrió a más de cien organizaciones sociales en la denuncia del TLCAN, con la participación conjunta del Congreso Canadiense del Trabajo y la Confederación de Sindicatos Nacionales de Canadá, así como Diálogo 86, presentaron alternativas con carácter social para modificar el acuerdo. En México la Red Mexicana frente el Área de Libre Comercio (RMALC), y en Estados Unidos la Alianza por un Comercio Responsable, participaron en el proceso de promoción de una oposición regional al carácter excluyente del TLCAN.

En Estados Unidos tanto las organizaciones civiles como sindicales, en especial la AFL-CIO presionaron al gobierno para que se incorporasen reglas que evitaran una competencia desleal en razón del bajo nivel de salarios en México y la ausencia de medidas para preservar el medio ambiente. En vista de que la ratificación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos peligraba, el presidente Clinton, en octubre de 1992, impulsó la negociación de acuerdos paralelos vinculados a las relaciones laborales⁵ y el medio ambiente, la cual se reali-

⁵ El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) excluye explícitamente la cobertura de los derechos básicos de los trabaja-

zó entre febrero y agosto de 1993. No obstante, dichos acuerdos no llenaron las expectativas en cuanto a establecer una meta de mejoramiento de las relaciones laborales de los trabajadores mexicanos y la observancia de las normas ambientales, por lo que México continúa recibiendo un “*dumping social*” significativo.

Mucho se discutió sobre la necesidad de que el TLCAN incorporase una carta social, la cual contendría un conjunto de principios y normas que coadyuvaran a la regulación de las condiciones laborales, sobre todo en lo que atañe a las condiciones y seguridad en el trabajo, la atención a la salud y las prestaciones a los trabajadores.⁶ Sin embargo, el tratado no la incorporó, en vista de que se impuso la opinión de las grandes empresas, la cual, en los hechos, se manifiesta en la estrategia de alta productividad y bajos salarios. Sin embargo, de acuerdo con Boismenu (1995, p. 111) la posibilidad de una carta social podría imponerse en el futuro, en vista de que “los movimientos sindicales, populares y ecologistas favorables a esta podrían generar, en un futuro cercano, una situación que fuera difícil de ignorar”.

dores, ya que las normas a que deberá sujetarse cada gobierno estarán en función de los estándares laborales de las leyes nacionales. Tampoco previene la reducción de los estándares por un gobierno a través de una enmienda legislativa o reglamentaria (Robinson, 1996, p. 186).

⁶ Las propuestas se basan en parte en la Carta Social Europea. Para el caso del área norteamericana debería contener el derecho de los trabajadores a: una remuneración justa; mejoras en las condiciones de vida y de trabajo; escoger libremente a sus representantes laborales ante la empresa; la capacitación en el trabajo; trato igual a mujeres y hombres en aspectos del empleo; la información, consulta y participación en la toma de decisiones críticas en cuanto a su situación laboral; la protección de la salud y la seguridad en su lugar de trabajo; trato apropiado a la incapacidad física; igual oportunidad de empleo para los trabajadores de todos los grupos nacionales y raciales (Adams y Turner, 1996, pp. 149-150).

3. REFORMAS RECIENTES EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE BRASIL Y MÉXICO

3.1 Las reformas del sistema de protección social brasileño en los noventa

Un hito importante en la reforma del sistema de PS brasileño fue alcanzado con la nueva Constitución de 1988, la cual se llevó a cabo en el mismo periodo de negociaciones entre Brasil y Argentina para establecer el Mercosur. La reforma se orientó hacia la universalización de la seguridad social y la conformación de un piso mínimo de beneficios sociales (Draibe, 1992, p. 62-63). La asistencia social en la nueva Constitución tuvo también un gran avance, ya que se previó como un derecho de la población que las medidas de asistencia se concibieran como un ingreso mínimo.

Varios años después de la reforma de la protección social de 1988, sus resultados han sido mucho menores de los que se esperaban. Melo (1993, p. 154) explica el fracaso del alcance de la reforma de la política social en 1988 y de su implantación por el efecto combinado de varios factores. La reforma de la política social estuvo asociada al *timing* de la convocatoria de la asamblea constituyente, al patrón de reclutamiento de los cuadros técnicos, a la crisis fiscal, al efecto combinado de la acción de clientelas de beneficiarios y presiones universalistas, así como a la fuerza del corporativismo sectorial.

Por otra parte las formas institucionales vinculadas a los privilegios de diferentes grupos tuvieron la fuerza suficiente para obstaculizar la puesta en práctica de las reformas. Sobre todo las instituciones de la seguridad social muestran palpablemente la dificultad de llevar a cabo los cambios delineados en 1988. Subsisten toda una serie de flagrantes desigualdades y privilegios, por ejemplo, en ciertos tipos de jubilación (los relativos al tiempo de servicio), algunos regímenes

(los de empleados gubernamentales), o algunas categorías de trabajadores (miembros del poder judicial y profesores universitarios). Estos privilegios impiden la aplicación universal de servicios y prestaciones que puedan igualar hacia arriba a los segmentos más desfavorecidos (Draibe, 1997, pp. 118-119). Por ejemplo, esto ha impedido que el sector de atención a la salud tenga los fondos suficientes, ya que desde 1993 se integró la medicina de la seguridad social al ministerio de Salud.

3.2 La contrareforma conservadora y la recuperación de la política social en Brasil

Se puede afirmar que entre 1989 y 1992 se estableció una "contrareforma conservadora", cuya gestación se desarrolla entre 1988 y 1990 con la caída del gasto en desarrollo social y la terca oposición del poder ejecutivo a la implementación de las reformas constitucionales. La contrareforma se fortalece entre 1990 y 1992 durante el gobierno de Collor de Mello, a través de una política que favoreció el clientelismo en los programas federales de protección social, que fomentó la fragmentación institucional en vista de la proliferación de programas y que desembocó en una significativa desorganización de las políticas públicas (Cohn, 1999, p. 2).

Entre 1990 y 1993 el Congreso complementó los principios de la Constitución de 1988, en particular lo concerniente a la seguridad social y los sistemas unificados de salud (SUS), y en diciembre de 1994 promulgó la Ley orgánica de la Asistencia Social. No obstante, por el lado del poder ejecutivo, la política social se estancó en los hechos. Muchos fueron los programas anunciados desde principios de la administración de Collor de Mello: el Plan de Alfabetización, el Proyecto Niños, el Plan de Habitación-Acción Inmediata, el Plan Quinquenal de Salud, el Programa de Educación

1991-1995, y el Proyecto Mi Gente, entre otros. Véase el cuadro 1. El problema fue que no se les dotó de recursos y de medidas concretas para su ejecución, además de que no tuvieron relación entre sí, ni con la política económica más general.

A diferencia del discurso, en los hechos el gobierno de Collor de Mello aplicó medidas de reducción del gasto en desarrollo social, justificándose en razón del programa de ajuste económico y por las restricciones fiscales. El presupuesto de la seguridad social bajó 15.9%, mientras que el de las otras áreas sociales declinó 34.7%; así, el presupuesto total bajó un 25.35%. Además, se recentralizaron las decisiones de política social, negociando directamente con los municipios, imprimiéndole un estilo clientelista y patrimonialista a la gestión de la política social. Todavía más, hubo un deterioro de la red de servicios sociales en vista de la desastrosa reforma administrativa y los recortes presupuestales de tipo neoliberal, tales como la eliminación de los subsidios alimentarios⁷ (Draibe, 1997, pp. 121-122). Todo esto dio lugar a una situación paradójica, ya que por un lado se legislaron generosas reformas del sistema de PS, pero Brasil experimentó el más serio estancamiento de su historia, tanto en sus programas como en la red de prestación de servicios sociales, que afectaron sobre todo a los segmentos más pobres (*ibid.*).

Es a partir del gobierno de Itamar Franco que se realiza un esfuerzo importante por lograr una recuperación de los programas de PS. Por una parte se retoma el espíritu de las reformas constitucionales de 1988 y, por otra, se asignan mayores fondos para recuperar el gasto en PS (Cohn, 1999, p. 2). En el primer año del gobierno de Franco, el presupuesto

⁷ En el caso de la protección social mexicana, desde 1983 con la administración neoliberal de Miguel de la Madrid, se eliminaron gran parte de los subsidios alimentarios. También se instrumentaron una reforma administrativa y una descentralización que no cumplieron con los objetivos que se les fijaron.

global aumentó 24.4%, casi recuperando el nivel de 1989, y aunque bajó un 3.2% en 1994, para 1996 había ganado un 10% comparado con 1993.

Al arribar al poder Fernando H. Cardoso en 1995, su programa de gobierno se fijó dos líneas de acción, por una parte la reforma del poder judicial y del sistema político para tratar de consolidar la democracia y, por otra, la reestructuración del sistema de PS con el objeto de disminuir significativamente la desigualdad y la pobreza. Esta problemática interna se ha visto confrontada con la liberalización económica y con los ajustes económicos que inhiben en cierto grado la actividad productiva y promueven la desigualdad económica y social, por lo que esto afecta la credibilidad gubernamental frente a la clase trabajadora.

La política de PS en el gobierno de Cardoso, se definió alrededor de tres ejes principales: 1) proveer servicios básicos de carácter universal, que incluyen programas de seguridad social, atención de la salud, educación, bienestar, vivienda y sanidad; 2) trabajo, empleo y programas de ingreso, centrados en la generación de nuevas oportunidades de trabajo y la reducción de la discriminación social que aún prevalece en el mercado de trabajo; 3) programas prioritarios dirigidos a la eliminación de la pobreza, algunos de los cuales se ubican dentro de los programas universales y otros como parte del programa de Comunidad Solidaria (Draibe, 1997, p. 124).

El énfasis en políticas sociales de carácter universal implica el compromiso del gobierno para asignar recursos sobre una base de cobertura general en lugar de solo financiar programas de compensación y de emergencia. Se propone la universalización de los servicios básicos, conjuntamente con su reestructuración para el logro de mayor eficiencia y calidad. Al mismo tiempo se reafirma el objetivo de descentralización, así como la promoción de la participación y la asociación con sectores empresariales y con las ONG. En México, si bien se ha enfatizado la descentralización de los servicios so-

ciales y la participación, no hay conciencia acerca de la necesidad de asociarse con empresas y las ONG.

La promoción de la creación de empleo en Brasil se ha buscado mediante la financiación de las micro y pequeñas empresas, la inversión en infraestructura urbana, la desregulación de las relaciones laborales y la modernización de la intermediación de la fuerza de trabajo. También se han establecido programas para la capacitación y mejoramiento de las habilidades de la fuerza de trabajo e incentivos a las empresas con tal fin, así como el reforzamiento del seguro de desempleo y las prestaciones a trabajadores rurales y retirados⁸ (Draibe, 1997, p. 125).

Los programas prioritarios constituyen un grupo de 33 programas, que sobresalen entre los que persiguen políticas universales, y que son distintos del sistema pragmático de Comunidad Solidaria. Se prioriza a los programas con mayor impacto redistributivo dirigidos a los grupos más desprotegidos. Contribuyen con estos programas la educación básica, los Sistemas Únicos de Salud (SUS), la educación técnica y el programa de reducción de mortalidad infantil, así como otros programas dirigidos a las familias rurales⁹ Véase el cuadro 1.

El programa de Comunidad Solidaria introdujo varias de

⁸ Si bien los programas de capacitación de los trabajadores apoyados por el gobierno existen desde mediados de los setenta, los empresarios quieren quitarse la tutela estatal al respecto. En cuanto a la garantía de la protección de los trabajadores, en México no existe el seguro de desempleo.

⁹ En México en el gobierno de Carlos Salinas se dio gran prioridad y publicidad al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual tuvo pequeños logros en cuanto a mejorar infraestructura local y complementar la alimentación de los grupos pobres. También trató de integrar los programas de educación, salud, abasto alimentario y de promoción agrícola a la estructura del Pronasol. Sin embargo, fracasó al final de cuentas, tanto por su presupuesto insuficiente, como por su utilización clientelista-electoral a favor del partido de Estado, pero especialmente por la política de austeridad económica que siguió produciendo cada vez mayor empobrecimiento.

CUADRO 1. BRASIL: Programas sociales federales en los años noventa.

Sector	Programa y grupo al que va dirigido
Alimentación y nutrición	PNAE: Desayunos escolares LECHE: Niños desnutridos PRODEA: Canasta alimenticia básica PAT: Nutrición de los trabajadores
Asistencia social y protección de niños y adolescentes	Guardería: Cuidado de niños hasta de 6 años Apoyo Escolar: Grupos de 7 a 14 años Apoyo Deportivo: Desarrollo deportivo y social Eliminación del Trabajo Infantil: Becas escolares
Atención de la salud	Agentes Comunitarios de Salud: Combate a la mortalidad infantil PAB: Piso de asistencia básica para la salud Programa de Salud de la Mujer: Mujeres en general
Apoyo educacional	Canasta Escolar de Salud: Estudiantes y municipios Canasta Material Escolar: Estudiantes y municipios Transportación Escolar: Estudiantes en áreas rurales Educación a Distancia: Estudiantes en áreas rurales Libros Didácticos: Educación básica Valorización Profesores: Educación básica Enseñanza Profesional: Capacitación profesional Programa Nacional de Informática: Educación básica Alfabetización Solidaria: Población analfabeta
Beneficios monetarios	Ingreso Personas de Edad: Personas de la 3ª edad Ingreso para Inhabilitados: Personas inhabilitadas
Desarrollo urbano	Habitación-Brasil: Familias hasta 3 salarios mínimos Servicios de Sanitación: Municipalidades necesitadas
Combate a la pobreza	Apoyo a la Comunidad: Cubre 1 111 municipalidades
Creación de empleo urbano y rural	PROGER-Urbano: Créditos MPE para 195 000 puestos PROGER-Rural: Créditos MPA para 264 000 puestos PRONAF: Agricultura familiar (1 100 000 trabajadores) PLANFOR: Programa de calificación profesional PROEMPREGO: Infraestructura para crear empleo Asentamiento de Trabajadores Rurales: Áreas rurales
Derechos Humanos	Programa Nacional de Derechos Humanos Programa de Derechos de la Mujer

Fuente: Amelia Cohn (1999, p. 3-4)

las recomendaciones del Banco Mundial, las cuales también se aplicaron en México y en varios países latinoamericanos donde cundieron los programas de solidaridad desde finales de los ochenta. Entre estas se encuentra la de proyectos en que participa tanto la comunidad local y que posteriormente son administrados y controlados por esta. La jerarquización de prioridades dentro de una región de acuerdo con la incidencia de la pobreza constituye otro de los mecanismos de asignación. También dicho programa federal se articula con los gobiernos estatales y municipales.

El sistema de salud brasileño es el que confronta varios problemas que afectan su desempeño, entre los cuales destacan: el gran tamaño de los SUS y su clientela, los obstáculos para lograr una buena administración, así como su grave situación financiera, cuyo desbalance se presenta desde principios de la década de los noventa. La descentralización del sector salud y de otros servicios no parece ser una solución a sus problemas, cuando menos en el mediano plazo. Además, el sistema de salud no ha podido resolver el problema de la subcontratación con las empresas y aseguradoras médicas privadas, cuya operación requiere de mayores controles en la calidad y sobreprecio de los servicios.

El ajuste fiscal que han sufrido los estados y un gran número de municipalidades aumenta los problemas financieros del sector salud.¹⁰ Desde que el Fondo de Estabilización Fiscal se estableció en 1995 se ha afectado todo el sistema de protección social, ya que deja un estrecho margen para el mejoramiento de los programas. Un problema importante es que no se han definido los criterios para redistribuir los recursos fis-

¹⁰Desde 1993, en vista del incremento de las prestaciones económicas de la seguridad social, el sector salud ha cesado de recibir recursos provenientes de las contribuciones de nómina que ahora son exclusivas para la seguridad social. El resultado ha sido la bancarrota financiera de dicho sector, motivo por el cual en 1996 se aprobó la Contribución sobre el Movimiento Financiero para allegar recursos al sector salud, en términos temporales.

cales a los estados y municipalidades, a pesar de que la Ley para la organización y financiamiento de la protección social fue promulgada desde julio de 1991 (Draibe, 1997, p. 132).

Otro de los problemas del presupuesto de protección social consiste en la operación descentralizada de los programas de salud y bienestar social, mientras que el financiamiento se encuentra centralizado en las manos del gobierno federal. Sólo recientemente se han introducido algunos mecanismos de transferencia a estados y municipalidades para asegurar la descentralización. No obstante, se han obtenido algunos beneficios de la descentralización fiscal de 1988 en la estructura del gasto social federal, el cual ha disminuido de 65.8% en 1980 a 57% en 1992, con el consiguiente aumento del gasto social de estados y municipios (*ibid.*, p. 136).

3.3 La privatización de las pensiones y el proyecto de privatización de la medicina social en México

Hasta antes de 1982 la dinámica de las instituciones de seguridad y asistencia social fue de elevación de la cobertura apoyada por la asignación de incrementos presupuestales, que aunque modestos, permitían ampliar su radio de acción. A partir de 1983, la crisis económica y la crisis de las finanzas públicas, junto con la orientación neoliberal de austeridad financiera de la administración de Miguel de la Madrid, llevaron al gobierno federal a ensayar una política de descentralización en los servicios médicos de la SSA, a una reforma administrativa y la privatización de ciertos servicios auxiliares en el IMSS y el ISSSTE, así como al cobro de cuotas de recuperación en los servicios médicos de la SSA. Durante la administración de Carlos Salinas se incrementa la privatización de algunas funciones auxiliares de estas instituciones y se sientan las bases para privatizar las pensiones en el IMSS, lo cual se materializa al principio de la administración de Ernesto Zedillo.

3.3.1 La privatización de las pensiones en el IMSS.

La privatización de la seguridad social, como indica Laurell (1995, 1997) no puede ser total, en vista de la pobreza de la mayoría de la población mexicana y la exigencia de rentabilidad por parte de las empresas privadas. Más bien la privatización será selectiva y estará encaminada a crear un mercado de servicios de salud privados dirigido a las capas medias y altas.

La privatización del ramo de pensiones se dio con la aprobación de la nueva ley del IMSS el 8 de diciembre de 1995, la cual entraría en vigor el 1 de enero de 1997, pero que fue aplazada hasta julio de 1997 en vista de la incapacidad financiera del Estado para cumplir con sus aportaciones. La aprobación de la ley fue realizada en vista de la mayoría de representantes con la que todavía contaba el partido oficial en las cámaras legislativas, la cual sirvió de correa de transmisión para la imposición de la voluntad del poder Ejecutivo. Las propuestas de sindicatos, organizaciones sociales e investigadores universitarios fueron simplemente desechadas,¹¹ apoyándose el gobierno en la opinión de las cúpulas empresariales y siguiendo los lineamientos del Banco Mundial.

La nueva ley sustituye al ramo de pensiones anterior y al SAR por los ramos de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (Recaev) y el de invalidez y vida (Invi). El Recaev se nutre de un 6.5% (de patrones, 5.15%; trabajadores, 1.125%; y

¹¹ Los argumentos oficiales fueron la necesidad de hacer frente a la crisis financiera del IMSS y la inequidad de las pensiones en relación al tiempo de cotización o cuando se pensiona a los trabajadores antes de la edad de retiro (Laurell, 1996, p. 9). Por parte del sector privado las razones esgrimidas fueron la conveniencia de "reforzar el ahorro privado", el "envejecimiento de la estructura demográfica" (*El Financiero*, 23 de octubre de 1995, p. 7 y 5 de septiembre de 1995, p. 10), así como la consabida "superioridad de la administración privada" frente a la ineficiencia y corrupción del sector público. Sin embargo, el ahorro de los trabajadores se ha invertido en 96% en bonos y certificados gubernamentales y el resto en valores privados.

Estado, 0.225%) sobre el salario base de cotización (SBC), más un 5.5% sobre el salario mínimo general (SMG) por parte del Estado. Estos fondos serán manejados por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore), abriendo una cuenta a cada trabajador. También se depositará en la cuenta individual el 5% sobre el salario correspondiente al Instituto Nacional para el Fomento de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), siempre y cuando el trabajador no haya recibido un préstamo para la vivienda. El Invi se financia con cuotas del 2.5% sobre el SBC pagado por los patrones, los trabajadores y el gobierno.

Cada una de las Afore está acompañada de una Sociedad de Inversión de Fondos para el Retiro (Siefore), la cual se encarga de invertir en valores financieros los ahorros depositados y de pagar la pensión cuando el trabajador elige al jubilarse la modalidad de retiro programado. Alternativamente podrá elegir la modalidad de renta vitalicia, la cual se contratará con una compañía de seguros, a la que se entregarán los fondos de la cuenta individual.

Para tener derecho a la pensión, el asegurado requiere 1 250 semanas de cotización y haber cumplido 65 años de edad. En caso de tener la edad pero no el número de cotizaciones, el trabajador podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión. Sólo si el asegurado tiene cotizadas un mínimo de 750 semanas tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad (Art. 154 de la nueva Ley del IMSS). Cuando cumple los requisitos de tiempo de cotización y edad, si escoge la modalidad de retiro programado, no podrá retirar sino 10% cada cinco años y con las modalidades que establezca la Afore. La otra alternativa es contratar un seguro de renta vitalicia con una compañía de seguros.

Se han debatido ampliamente las ventajas y desventajas de la capitalización de las pensiones y de su manejo privado, por

CUADRO 2: Sistema de Ahorro para el Retiro: ahorro acumulado de los trabajadores y rendimientos reales, julio de 1997 a diciembre de 1998^a.
(miles de pesos y porcentajes)

Concepto	julio-diciembre 1997	enero-diciembre 1998
Ahorro de trabajadores a precios de julio de 1997 ^b	5 447 183	43 644 519
Rendimientos a precios de julio de 1997 ^b	258 259	2 498 224
Tasa real de rendimiento	4.7%	5.7%
Rendimientos a precios de julio de 1997 ^b	258 259	
Menos: Comisiones cobradas por las Administradoras de Ahorro para el Retiro (Afore) a precios de julio de 1997 ^b	873 316	n.d.
Pérdida de los trabajadores a precios de julio 1997 ^b	(615 057)	
Inversión de los ahorros de los trabajadores Bonos y certificados gubernamentales	99.0%	96.2%
Valores privados	1.0%	3.8%
Rendimiento de Certificados de Tesorería del gobierno (Cetes)	9.37%	23.57%
Tasa de inflación	6.31	3.06
Tasa real de rendimiento	18.54%	5.03%

Fuente: Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (Consar).

^a El Sistema de Ahorro para el Retiro inició actividades el 1 de julio de 1997.

^b Los ahorros de los trabajadores y los rendimientos deflactados con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor reportado por el Banco de México: 6.31% para julio-diciembre de 1997 y 18.61% para enero-diciembre de 1998.

lo que es conveniente conocer cual ha sido el rendimiento de las Siefore desde que empezaron a operar el 1° de julio de 1997. De acuerdo con la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro, el rendimiento promedio de las 14 Siefore en términos reales (precios de julio de 1997) fue de 4.7% en los primeros seis meses de operación, en términos anualizados de 9.4%, bajando a 5.7% en el año de 1998. Este rendimiento es

ligeramente más alto que el rendimiento nominal de los Cetes (certificados de tesorería del gobierno) el cual fue de 9.37% en el segundo semestre de 1997 y 23.57% en 1998, rendimientos que disminuidos de la inflación son muy cercanos a los obtenidos por las Siefore. Véase el cuadro 2. Esto sugiere que si desapareciesen las Afore y Siefore, los trabajadores se ahorrarían las comisiones que las primeras les cobran y la sociedad se ahorraría el costo administrativo de ambas.

El costo principal para los ahorradores es el de las comisiones cargadas por las administradoras, las cuales son muy elevadas. En el periodo julio-diciembre de 1997 ascendieron a 873.3 millones de pesos (Datos de la Asociación Mexicana de Administradoras de Ahorro para el Retiro, Amafore, *El Financiero*, 15 de febrero de 1998, p. 4), mientras que los rendimientos obtenidos fueron de 258.2 millones de pesos, (*El Financiero*, 8 de febrero de 1998, p. 4), por lo que se obtuvo una pérdida para los trabajadores de 615 millones de pesos, todas estas cifras a precios de julio de 1997. Véase el cuadro 2. Estos resultados nos llevan a concluir, por el momento, que esto puede constituir, si los resultados continúan con la tendencia actual, el despojo del siglo para la clase trabajadora mexicana.

3.3.2. Las propuestas semiocultas de privatización de los servicios médicos.

El Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000 ha establecido como objetivo de largo plazo el cambio de la estructura del Sistema Nacional de Salud (SNS), el cual hoy en día se encuentra segmentado en varios subsistemas con escasa vinculación e integrados verticalmente. Se ha visualizado la transformación de la estructura en términos horizontales por medio de funciones para establecer la articulación de los subsistemas de salud y evitar su segmentación. Bajo el modelo propuesto por la reforma, la SSA tendrá las funciones de

regulación, establecimiento de políticas nacionales del SNS, así como la supervisión y control de calidad de los servicios. Los servicios médicos que presta la SSA pasarían a los Sistemas Estatales de Salud (SES), y las cinco instituciones de seguridad social se fundirían en una sola. Véase el cuadro 2.

En cuanto a la reforma financiera de los servicios médicos del IMSS, se ha argumentado la conveniencia de reducir las contribuciones de empleados y patrones, en vista de que el aumento de las tasas de cotización a finales de los años ochenta y principios de los noventa llevó a restringir el crecimiento de los empleos formales y a cotizar por abajo de los sueldos y salarios reales. Para este efecto se incrementará la contribución estatal y se exentará de cotizar a los trabajadores cuyo ingreso sea hasta de tres salarios mínimos. Se decía que esto facilitarían la afiliación voluntaria de trabajadores que están en el sector informal, pero que tienen cierta capacidad mínima de pago, así como para hacer más atractiva a los patrones del sector formal la afiliación de sus trabajadores.

Anteriormente, la cuota del seguro de enfermedades y maternidad del IMSS se aplicaba sobre el salario base de cotización (SBC), en cambio la nueva ley lo aplica sobre el salario mínimo general (SMG), el cual es mucho menor que el SBC. De esta manera, la cotización promedio bajó del 12.5% sobre el SBC a 11.42% (Laurell, 1996, p. 59). De acuerdo con García Sainz (1996, p. 219), ex director del IMSS, la cuota no será suficiente “ni siquiera para cubrir los costos directos de los servicios [...] al no permitir ninguna capacidad de inversión ni de pago de renta por el uso de clínicas, hospitales y centros médicos, la nueva ley cancela toda opción de inversión institucional o privada, impidiendo su crecimiento y vulnerando su permanencia”.

Recientemente se dio a conocer una “síntesis ejecutiva” del Proyecto IMSS-Banco Mundial (BM), fechada en enero de 1998, referente a la reforma del sector de salud y seguridad social (*Proceso*, núm. 1 117, 29 de marzo de 1998, p. 6-10), que

CUADRO 3: Programa de Reforma del Sistema Nacional de Salud (SNS)

Instituciones	Funciones	Potencial de cobertura
Secretaría de Salud (SSA).	<i>Normatividad, supervisión y control de calidad del SNS.</i>	Ninguna. Pasará los servicios de salud a los SES.
Seguridad Social Integrada: absorberá al IMSS, ISSSTE, Pemex, Marina, ISSFAM, Ejército.	<i>Financiamiento. Cobrar cuotas a derechohabientes; cuotas por servicios; contribuciones federales. [Reversión de cuotas al sector privado].</i>	Población asegurada. El IMSS-Coplamar pasará a los SES.
Sistemas Estatales de Salud (SES).	<i>Financiamiento. Cuotas por servicios; contribuciones federales y estatales.</i>	Población de bajos ingresos (pobre).
Seguros Médicos y Organizaciones Médicas Privadas de Salud (OMPS).	<i>Financiamiento. Primas de seguro; venta paquetes servicio médico. [Repección de cuotas por reversión].</i>	Población de ingresos medios y altos.
Instituciones públicas y privadas: SES, Seguridad Social Integrada, OMPS	<i>Provisión de atención médica: paquete primario, paquete básico, paquetes privados.</i>	Servicios médicos asistenciales Servicios médicos seguridad social Servicios médicos privados
Falta de Capacidad de Instituciones Públicas	<i>Programa de Ampliación de Cobertura.</i>	Incorporación gradual de la población abierta sin acceso a servicios médicos.

Fuente: Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000; Síntesis Ejecutiva del Proyecto IMSS-Banco Mundial.

incluye un financiamiento por 700 millones de dólares, el cual se ha estado negociando a espaldas del Congreso de la Unión y de la opinión pública. El Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000 arriba citado coincide, en varios aspectos, con las líneas del Proyecto BM-IMSS.

Para incrementar la competitividad, uno de los medios propuestos por el proyecto BM-IMSS es la separación del financiamiento de la provisión de servicios. Esto tiene un doble objetivo: por una parte ampliar el mercado privado y, por otra, hacer factible el sistema de *opting-out* u "optar por salirse" recomen-

dato tanto por el BM (*Proceso*, núm. 1 118, 5 de abril de 1998, p. 23) como por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1998, p. 116), mediante la reversión de cuotas, el cual permitiría a los afiliados del IMSS optar por seguros o servicios médicos privados. Así, dentro de este esquema privatizador se le asigna al Estado, sin mencionarlo explícitamente, el papel de cobrador de cuotas obligatorias y asignador de fondos públicos al sector privado. Se afirma que la diversificación de prestadores de servicios médicos incrementará la competencia, la eficiencia y la calidad, mediante una "regulación adecuada"; no obstante, las organizaciones médicas privadas (OMP) prácticamente contarán con un mercado cautivo y no tendrán los gastos de administrar la afiliación y la cobranza de cuotas, funciones que quedarán a cargo del Estado.

La ampliación del mercado privado de atención a la salud y su rentabilización requiere, como apunta Laurell (1996; pp. 55-56) que se les fije un precio de base a los servicios médicos públicos y posteriormente definir los diferentes planes o paquetes de servicios de salud. En la lógica de la rentabilidad, el "plan de servicios de salud del IMSS sería equivalente al monto de la cuota única". Tanto las compañías de seguros como las OMP ofrecerían una variedad de paquetes de servicios de salud con diferentes límites de gasto cuya prima se calcularía actuarialmente en relación al riesgo de enfermedad. Dentro del SNS, el paquete más barato sería el "básico" para la población pobre, le seguiría el plan de "cuota única" del IMSS y, finalmente, una variedad de paquetes privados con pagos mayores a diferentes niveles de atención.

Habría que entender que la "cuota única" es un "precio" que tiene componentes públicos y privados en vista de la contribución tripartita al IMSS. La contribución del 13.9% sobre el salario mínimo general a cargo del Estado provendrá de impuestos, por lo que en cierta forma y proporción los trabajadores no afiliados que contribuyen a dichos impuestos subsidian a los afiliados, lo cual no es equitativo.

4. REFLEXIONES FINALES

La hipótesis de la bifurcación de la trayectoria económica de Brasil y de México, se explica mayormente por la diferente configuración y evolución de las relaciones del Estado con la sociedad y con la economía. El cambio de trayectoria económica a través de un patrón de acumulación específico a cada uno de los dos países que nos ocupan, además de repercutir en la trayectoria del mercado de trabajo, tuvo un impacto en la PS. En los años ochenta, los drásticos ajustes económicos fueron operados de manera diferente por Brasil y México, por lo que su impacto en la regulación de la relación salarial (la relación capital-trabajo) fue diferente. En el primer país se prefirió ajustar *ex ante* el sector externo y *ex post* el mercado de trabajo, mientras que en México fue a la inversa. Los resultados del ajuste en el mercado de trabajo, a su vez influenciaron la operación del sistema de PS en términos de la disminución del empleo registrado, que unido a la crisis fiscal y financiera del Estado, presionó todavía más los presupuestos de la seguridad y la asistencia sociales.

La crisis de los años ochenta se vivió de manera diferente en Brasil que en México, ya que en este último tuvo consecuencias más dramáticas, tanto porque se enfatizó el ajuste interno en respuesta a las presiones de las tendencias globalizadoras externas, como por la turbulencia política y el comportamiento de los actores sociales. Mientras que en Brasil los movimientos populares, la acción sindical y aun los empresarios contribuyeron al desalojo del gobierno militar y a un creciente movimiento democratizador, en México hubo un endurecimiento de las fuerzas represivas del Estado, un resquebrajamiento del sindicalismo oficial pero sin un incremento apreciable del movimiento sindical independiente, y un lento balbuceo democratizador de la ciudadanía, bloqueado por los remanentes de las formas institucionales del modo de regulación burocrático corporativo. En Brasil el im-

pacto del ajuste en el nivel de empleo en la segunda mitad de los ochenta no fue tan grave como se esperaba, aunque a pesar del vigoroso empuje democratizador la concentración del ingreso golpeó a la clase trabajadora.

Las políticas de ajuste aplicadas en Brasil y en México han tendido a cambiar la estructura del mercado de trabajo hacia un aumento de la informalización y de los puestos precarios y la flexibilización de los salarios, lo cual a su vez se refleja en el debilitamiento de la cobertura de la seguridad social y el aumento del asistencialismo. La diferencia ha estado en que en México las instituciones de seguridad social implementaron un aumento de cobertura, que infló ficticiamente las cifras oficiales, pero que en realidad destruyó la calidad de los servicios y prestaciones sobre todo en el ámbito de la salud.

La estrategia flexibilizadora de la relación salarial y de la protección social que surgió con la crisis del capitalismo mundial de mediados de los setenta, indudablemente que ha golpeado a las formaciones sociales latinoamericanas, pero cada una de estas ha respondido de manera diferente en términos de las relaciones entre el Estado y los actores sociales. Tampoco cabe duda de que la globalización actual ha promovido cierta inviabilidad de los capitalismo nacionales (Sallum Jr., 1995), sobre todo en los países periféricos, la cual se refleja en sus dificultades para acceder a una recuperación económica durable. La regionalización, como derivado contradictorio de la globalización, ha introducido en las economías latinoamericanas condicionantes importantes, las cuales podrían ser muy negativas a menos que se establezca una concertación política a nivel regional que las controle y las convierta en fuerzas positivas.

En el contexto de la formación de bloques regionales, la integración hemisférica no tiene gran porvenir para América Latina si se realiza bajo un marco económico alineado al consenso de Washington, tal como lo ha mostrado el TLCAN. Si bien se ha incrementado el comercio exterior de México principalmente con Estados Unidos, las importaciones mexicanas tien-

den a dominar las exportaciones en épocas de crecimiento económico, en vista de la debilidad del Sector I de medios de producción. Las exportaciones se han incrementado más a través de las maquiladoras que por medio de la industria de transformación que opera en el país, por lo que es difícil contar con una integración productiva impulsada por los sectores de bienes intermedios y de capital. La negociación del Acuerdo efectuada según la teoría neoclásica tradicional, no ha rendido las pregonadas ventajas para México, y la especialización sobre la base de mano de obra barata y tímidas medidas ecológicas, tienden a un “*dumping* social” y a una desestructuración de los salarios y del bienestar de los trabajadores que debilita el sistema de protección social. La indiscriminada apertura financiera tampoco garantiza la estabilidad económica ni un incremento significativo de las actividades productivas, por lo que es difícil avizorar una recuperación durable y una salida por lo “alto” en cuanto al bienestar social de los trabajadores mexicanos.

En cambio, para Brasil su asociación con los países del Cono Sur a través del Mercosur le ha rendido resultados positivos a su balanza comercial y puede ser positiva en el largo plazo para todos los miembros en cuanto a complementación e integración productiva. La expansión del intercambio con la Comunidad Económica Europea también ha sido positiva y le da mayores grados de libertad al Mercosur frente a Estados Unidos. La mayor apertura a la participación de los trabajadores organizados y a atender a los movimientos populares para tratar de incorporar sus demandas salariales y de protección social podría llevar a una mediación positiva dentro de la región del Mercosur.

A la vista de los desastrosos resultados de la liberalización financiera y del chantaje ejercido por las políticas de desinflación para negar las reivindicaciones laborales, el reto de los países de América Latina es tratar de realizar una verdadera concertación política que los lleve a reconquistar la soberanía política en materia monetaria, tal como propone

Marques-Pereira (1998). La falta de solución a la creciente deuda externa en términos de la incapacidad estatal para efectuar una reforma fiscal y la sumisión de la política monetaria a los mercados financieros ha dejado una honda huella de creciente empobrecimiento en la región.

Las reformas efectuadas en los sistemas PS de Brasil y México en los años noventa, arrojan un saldo más positivo en el primero de estos países. Si bien hubo cierta decepción después de las significativas reformas de la PS incorporadas en la Constitución de 1988, a partir de 1993 se retoma un sentido más democrático y más universal para implementar gradualmente tales reformas, aunque subsisten algunas formas institucionales en la PS brasileña heredadas de la etapa autoritaria, en especial el clientelismo, el paternalismo y los privilegios y desigualdades derivados de estas. Además, durante la administración Collor el chantaje neoliberal justificó la reducción del gasto social en términos de la fatal necesidad de aplicar los ajustes fiscal-financieros del Estado y una política monetaria de austeridad. En la administración de Cardoso se ha condicionado el gasto social al saneamiento financiero y al crecimiento económico, aun cuando se ha puesto énfasis en proveer servicios básicos de carácter universal en los ámbitos de la seguridad social, la salud, la educación, el bienestar, la vivienda y la sanidad; el incremento de las oportunidades de trabajo, empleo y aumento del ingreso, así como toda una amplia gama de programas prioritarios para combatir la pobreza. De todas maneras subsisten los retos del financiamiento insuficiente del sector salud y la incongruencia entre la implementación descentralizada de los programas de salud y bienestar social y el financiamiento centralizado del gobierno federal.

En México, en cambio, la reforma del sistema de PS ha caminado más por el lado de la privatización, la cual reclaman con fuerza las grandes empresas nacionales y extranjeras, el gobierno estadounidense, el Banco Mundial, la banca nacional e internacional, y el propio gobierno mexicano. En julio

de 1997 empezó a operar el sistema de ahorro para el retiro a través de instituciones financieras privadas, las cuales ya conocieron pérdidas en el primer semestre de 1998, y cuya exposición a las altas tasas de inflación durante las crisis financieras de carácter cíclico auguran una pérdida en los fondos de retiro de los trabajadores. A esto hay que agregar que el pregonado objetivo de incrementar el ahorro interno para apuntalar la inversión no se ha cumplido, en vista de que los fondos de ahorro para el retiro han servido en un 97% para financiar la deuda interna del gobierno.

Por otra parte, los apologistas del TLCAN y el Banco Mundial hacen presión para la privatización de una parte del sector salud. El plan a largo plazo es asignar a la SSA el control normativo del sistema de salud, pasando sus operaciones de asistencia social a las entidades federativas; el papel de cobrador de cotizaciones será asignado al IMSS, quien canalizará los fondos de los cotizantes con ingresos más elevados a las empresas privadas de atención médica. El IMSS prestaría servicios médicos a los trabajadores con más bajos salarios y mayores problemas de salud a través de un paquete intermedio de servicios médicos. De esta manera la ciudadanía quedaría partida en tres segmentos, el de la asistencia social con un paquete mínimo de servicios médicos; los trabajadores con ingresos bajos afiliados al IMSS con un paquete de servicios médicos presumiblemente menor que en la actualidad al quitarle medios financieros provenientes de los cotizantes más altos, y el de la medicina privada con una serie de planes de atención graduados de acuerdo a los ingresos de los derechohabientes.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Roy y Lowell Turner, "Las dimensiones sociales de un comercio más libre", en A. Arteaga y G. Bensusán (coords.), *Integración regional y relaciones industriales en Amé-*

- rica del Norte*, FLACSO-UAM, México, 1996, pp. 127-156.
- Boismenu, Gérard, "Riesgos que Corre la Protección Social en el Contexto del TLCAN", en Gustavo Vega (comp.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1993-1994*, El Colegio de México, México, 1995, pp. 85-116.
- Buffet, Jacky, "Le Brésil, du 'miracle' à la difficile gestion de l'après miracle", en *Cahiers des Ameriques Latines*, núm. 14, París, 1993.
- Cedro, Pablo, "Estados, actores sociales y agentes económicos: una aproximación político-económica para comprender los procesos de integración regional. El caso del Mercosur", Primer Congreso Europeo de latinoamericanistas, Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 1996.
- Cohn, Amelia, "Uma avaliação sobre o estado dos compromissos no Brasil", en *Cadernos do Observatorio*, núm. 99, Observatório da Cidadania, São Paulo, 1999.
- De Buen, Néstor, "El Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte", en *El Cotidiano*, núm. 94, marzo-abril de 1999, México, pp. 5-12.
- Draibe, Sônia M., *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*, CEPAL-UNICAMP, Santiago de Chile, 1992.
- , "The system of social protection in Brazil", Núcleo de Estudos De Políticas Públicas, Unicamp, Reporte de Investigación, 1997.
- Grien, Raúl, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, FCE, México, 1994.
- Hirsch, Joaquim, *Globalización, capital y Estado*, UAM-Xochimilco, Departamento de Relaciones Sociales, México, 1996.
- Laurell, Asa Cristina, "La Política de Salud en el Proyecto Neoliberal", en José Carlos Valenzuela (coord.), *México: ¿Fin de un régimen?*, UAM-Iztapalapa, México, 1995, pp. 145-160.
- , "La Nueva Concepción de los Servicios de Salud", en María Luisa Mussot (coord.), *Alternativas de Reforma de la*

- Seguridad Social*, UAM-X y Friedrich Ebert Stiftung, 1996, pp. 51-66.
- , 1997. "Salud y seguridad social. Hacia una reforma alternativa", en Esthela Gutiérrez (coord. gral.), E. Valencia y C. Barba (coords.), *El Debate Nacional. 5. La Política Social*, Universidad de Guadalajara/Diana, México, pp. 157-182.
- Marques-Pereira, Jaime y Bruno Théret, "Regímenes políticos, mediaciones sociales y trayectorias Económicas. Algunas enseñanzas regulacionistas de la bifurcación de las economías brasileña y Mexicana desde los años setenta", mimeo, París, 1995.
- Marques-Pereira, Jaime, "Monnaie, légitimité politique et intégration regionale en Amérique Latine", mimeo, 1998.
- Melo, Marcus André B. C. de, "Anatomia do fracasso: intermediação de intereses e a reforma das políticas sociais na nova República", en *Dados. Revista de Ciências Sociais*, núm. 1, vol. 36, Río de Janeiro, 1993.
- Mendonça, María H. y Sonia Fleury, "Reformas sanitarias en Italia y en Brasil: comparaciones", en S. Fleury, *La Reforma sanitaria. En busca de una teoría*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1990, pp. 253-306.
- Mesa-Lago, Carmelo, "La seguridad social en América Latina", en BID, en *Progreso económico y social en América Latina*, 1991.
- Narro, José, *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, FCE, México, 1993.
- OCDE, *Estudios económicos 1997-1998, México*. "Capítulo especial: reforma del sistema de salud", OCDE, París, 1998.
- Robinson, Ian, "¿Cómo afectará el tratado de libre comercio los derechos de los trabajadores en América del Norte?", en A. Arteaga y G. Bensusán (coords.), *op.cit.*, pp. 157-195.
- Sallum Jr., Brasílio, "Globalização e estratégia para o desenvolvimento: o Brasil nos anos 90", Seminario Internacional Estado e Sociedade: Criando o Futuro, FUNDAP, São Paulo, agosto de 1997, p. 34.
- Soria, Victor M., "Crecimiento económico y desarrollo de la

seguridad social en Brasil y México”, en *Economía: Teoría y Práctica*, nueva época, núm. 5, 1995, pp. 39-60.

Soria, Víctor M., “Las formas institucionales de la regulación político-económica (1917-1982)”, en *Economía: Teoría y Práctica*, nueva época, núm. 8, 1997, pp. 71-93.

Vaitsman, Jeni, “Corporativismo, notas para su aplicación en el campo de la salud”, en S. Fleury, *op. cit.*, pp. 179-202.

Von Bülow, Marisa, “Reforma trabalhista em um contexto de integração hemisférica: o caso do Brasil”, Congreso de Latin American Studies Association (LASA), Chicago, 24-26 de septiembre de 1998.

8.
TEORÍA Y PRÁCTICA DE LAS REFORMAS
EN LOS SISTEMAS DE SALUD:
LOS CASOS DE BRASIL Y MÉXICO*

*Raquel Abrantes Pêgo y Celia Almeida***

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone reflexionar sobre el lugar que la comunidad de los especialistas está ocupando en las reformas contemporáneas de los sistemas de salud. Discutimos la cuestión a partir del caso de Brasil y México porque, en ambos países, los investigadores en salud pública, como especialistas, proyectaron su participación más allá del ámbito técnico-científico, logrando influir en el conflicto en torno a la reorientación de las polí-

*Este artículo forma parte de los trabajos de investigación desarrollados respectivamente por Raquel Abrantes Pêgo, para su tesis de doctorado en El Colegio de Michoacán, México; y por Celia Almeida, en el proyecto de investigación "La reforma sanitaria brasilera: actores, regulación y equidad", en la Escuela Nacional de Salud Pública de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), Brasil. Se agradece al Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, que proporcionó el ambiente académico y los recursos de investigación necesarios para completar el trabajo durante la estancia de Raquel Abrantes como *Guest Scholar* de la institución, así como el apoyo del Instituto Nacional de Salud Pública de México.

**Raquel Abrantes Pêgo, MA, socióloga, investigadora y docente del Instituto Nacional de Salud Pública, México (rpego@correo.insp.mx); Celia Almeida, MD, Ph.D, investigadora y docente del Departamento de Administración y Planificación en Salud de la Escuela Nacional de Salud Pública/Fiocruz (calmeida@ensp.fiocruz.br).

ticas de salud de sus respectivos países. Una de sus acciones consistió en elaborar un marco cognoscitivo con el cual alimentar proyectos técnico-asistenciales de reforma, que sirvió de plataforma político-ideológica para determinados grupos sociales.

En el caso de Brasil, a partir de los años 70, un grupo de médicos-sanitaristas, en su mayoría simpatizantes de la izquierda comunista y socialista, algunos con vinculación político-partidaria, construyeron su identidad en torno del concepto de Salud Colectiva. Sus integrantes fueron protagonistas principales del "Movimiento de la Reforma Sanitaria" en la década siguiente (*pari passu* a la transición democrática), se organizaron en el Centro Brasileño de Estudios de la Salud (Cebes), creado en 1976, y en la Asociación Brasileña de Postgrado en Salud Colectiva (creada en 1979). Como grupo técnico-científico, se oponían a la salud pública tradicional y lucharon por el control de sus espacios institucionales de reproducción y de formación de recursos humanos. Ese grupo fue un firme opositor de la política de salud del régimen militar y, con la llegada de la Nueva República (en 1985), sus miembros ocuparon importantes cargos en los distintos niveles del poder ejecutivo (federal, provincial y municipal), desde donde lograron institucionalizar un Sistema Único de Salud (SUS).

En el caso de México, en respuesta al contexto de cambio económico-político que emergió con el gobierno de De la Madrid (1982-1988), un grupo de médicos-sanitaristas, algunos vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y otros independientes, propuso una Nueva Salud Pública en oposición a las concepciones existentes en práctica tanto en las instituciones formadoras de recursos humanos para el sector como en las de asistencia. Dicho grupo encabezó simultáneamente la creación de una organización estratégica, la Fundación Mexicana de Salud (Funsalud), creada en 1985, y emprendió una lucha por controlar tanto las instituciones formadoras de recursos humanos en salud pública, creando el Instituto Nacional de Salud Pública, vinculado a la Secre-

taría de Salud, como las instituciones públicas de salud y ocupando cargos de dirección en el área.

Algunas cuestiones estaban en el núcleo del esfuerzo de movilización de ambos grupos. En el caso de Brasil, estos especialistas consideraban que la política de salud promovida por el régimen militar, al lado de una gestión tecnocrático-autoritaria, buscaba privilegiar la privatización y la medicalización de los problemas sociales, menospreciando la salud pública. Para eso, según esa visión, durante el régimen militar se había implementado la extensión de la cobertura de la atención médica sin expandir la red pública, promoviendo la organización de las empresas médicas privadas, y subsidiando el crecimiento del sector médico-hospitalario privado, contratado como proveedor por el Estado. La asistencia médica de la "Providencia Social" era autónoma, separada del Ministerio de Salud, y dominaba el sector. Este modelo había profundizado las desigualdades y fortalecido un sistema de salud dual y fragmentado, con una estructura centralizada. Además, la escasa participación de los sectores sociales organizados en la determinación de las políticas sectoriales y en el control del uso de los recursos, agravaba esas tendencias. También denunciaban que había aumentado la demanda no satisfecha por servicios de salud, *pari passu* al empeoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones, las epidemias sucedían y resurgían algunas de las enfermedades infecciosas anteriormente controladas.

En contra de eso, y de los interventores del régimen militar en sus locales de trabajo y asociaciones de representación, estos médicos y otros profesionales vinculados a la salud pública se organizaron en torno al compromiso de producir un nuevo conocimiento que sirviera a las causas populares y fuera capaz de materializar una propuesta alternativa de política de salud, basada en el principio de la salud como un derecho de ciudadanía. Ese grupo logró transformar sus ideas en un proyecto técnico-asistencial, desarrollar estrategias que aglutinaran fuerzas políticas alrededor de un ideario de reforma y con-

formar un bloque de presión en el ámbito de la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988). Eso permitió la inscripción de ese derecho en la nueva constitución, redactada en 1988, particularmente en el artículo 196, donde se lee que “la salud es derecho de todos y deber del Estado, garantizado mediante [...] el acceso universal e igualitario a los servicios de salud”.

En México, algunos jóvenes médicos, especialistas en salud pública, creían que su país necesitaba un sistema de salud moderno, ágil, menos politizado y estatizado, con una ciudadanía más responsable con relación a su salud y con una mayor participación del sector privado. Dicho sistema debería ser capaz de responder al complejo cuadro epidemiológico caracterizado por la fuerte presencia de enfermedades crónico-degenerativas, acompañadas por padecimientos propios de un cuadro de pobreza extendida. Todo esto en un contexto marcado, según ellos, por la escasez de recursos y por una creciente demanda, no satisfecha, de servicios de salud en el país, y por un sistema de atención a la salud, consolidado entre 1940-1970 en una estructura centralizada y dual —seguridad social y salubridad y asistencia—, permeado por intereses corporativos y de clientelas que ya no respondía a las necesidades de una economía globalizada. Al mismo tiempo, *et pour cause*, su desempeño fue caracterizado por siete características: inequidad, insuficiencia de recursos, ineficiencia, inadecuada calidad, insatisfacción de los usuarios, inflación, e inseguridad. Estos médicos sanitaristas, congregados en torno del doctor Guillermo Soberón, estaban convencidos de la necesidad de iniciar un diálogo sobre las prioridades del sistema de salud en México. De acuerdo con ellos, era urgente introducir cambios en el proceso de decisiones para incrementar la calidad, el acceso, la equidad, y la libre elección de servicios por parte del consumidor. Ellos estaban dispuestos a revertir la tendencia que favorecía los intereses corporativos en nombre de la libre competencia para garantizar un uso más racional y efectivo de los recursos.

Este último punto lleva a la segunda cuestión que movilizaba al grupo. Desde la década de los años setenta, algunos segmentos de la sociedad mexicana venían poniendo en tela de juicio el sistema de partido único, y el corporativismo como la forma legítima de intermediación de los intereses, y planteando la necesidad de una sociedad civil más actuante e independiente del Estado, como también fue planteada una mayor participación del sector privado en la conducción de los rumbos de la sociedad. Fue en consonancia con esa visión que el grupo creó Funsalud en 1985, una institución que desde entonces ha tenido un papel importante en el sector salud, y que logró, entre otras cosas, plasmar su propuesta en el programa de reforma del gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).

¿Por qué la salud pública tradicional fue atacada por ambos grupos? ¿Cuáles eran las características fundamentales de la Salud Colectiva y de la Nueva Salud Pública, formuladas como campos técnico-científicos innovadores? ¿Qué les permitió crecer y cambiar el debate sectorial? ¿Cuáles han sido las estrategias de esos dos grupos para influir en las agendas de la reforma del sector salud en sus respectivos países? Y, por último, ¿qué lecciones se pueden aprender de la actuación y contribución de estos dos grupos de especialistas para las reformas en proceso en ambos países?

Este artículo tratará de responder esas preguntas, examinando algunos de los factores que, a nuestro juicio, confluyeron para dotar a esos grupos de la fuerza necesaria para intervenir con éxito en el debate nacional. Para eso, expondremos cada caso por separado, mostrando en primer término el surgimiento de las respectivas corrientes de pensamiento en el campo de la salud pública, en torno a las cuales se organizan y consolidan nuevas perspectivas técnico-científicas. Enseguida demostraremos sus articulaciones con fuerzas políticas y sociales, y analizaremos la conversión en vertientes de lucha al interior de las instituciones de salud para impulsar cambios y controlar el futuro del sector. Nuestro propósito es demostrar que estos especialistas

lograron influir en el debate nacional en el momento en que la discusión técnico-científica rebasa el ámbito profesional para instalarse en el palco del debate sociopolítico. En nuestra opinión, esto sucede porque el conocimiento técnico-científico producido por esos grupos fue postulado, independiente de su valor intrínseco, como una plataforma ideológica alternativa, capaz de dar sustento a un proyecto técnico-asistencial de referencia que, convertido en proyecto político, sirvió para aglutinar a determinados sectores sociales y no otros.

EL CONCEPTO DE SALUD COLECTIVA Y EL MOVIMIENTO DE REFORMA SANITARIA EN BRASIL

La construcción de un proyecto alternativo de reforma del sistema de salud en Brasil tiene antecedentes en los años setenta, aún en la época de la dictadura militar, y está articulado a la intensa transformación de la sociedad brasileña, principalmente durante los años ochenta, cuando el modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad comenzó a ser duramente criticado, sobre todo en el área social. Son los años en que la enorme deuda social acumulada durante el régimen militar pasó a ser cobrada.

El patrón de intervención del Estado brasileño en el área social se remonta a las décadas de 1920 y 1930, cuando los derechos sociales y de ciudadanía fueron vinculados al lugar del individuo en el mercado formal de trabajo a través de un sistema de seguridad social organizado por categorías profesionales en los Institutos de Jubilación y Pensiones que ofrecían asistencia médica diferenciada con coberturas desiguales. La atención a los grupos excluidos del proceso de desarrollo económico y las acciones de saneamiento fueron respondidas por el Ministerio de la Salud. El golpe militar de 1964, no solo implicó la exclusión de la participación de los sindicatos del proceso de toma de decisión sectorial, reforzando una visión tecnocrática, sino que

además, desencadenó una reforma institucional y administrativa de grandes proporciones: se unificó los Institutos de Jubilación y Pensiones (1966) y, en la década siguiente, creó el Sistema Nacional de Provisión Social (1977), donde se insertaba la principal institución de servicios médicos, el Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Provisión Social (INAMPS). A partir de entonces se retiró *de facto* del Ministerio de Salud el poder de formulación de la política de salud. El resultado fue el predominio de la atención médica como modelo asistencial y como volumen de recursos. Para eso, los gobiernos militares combinaron una fuerte intervención del Estado como financiador y comprador de servicios al sector privado y el favoritismo de la asistencia hospitalaria en detrimento de la atención básica, de la preventiva y la salud pública.

Fue en contra de esa política que a mediados de los años setenta comenzó a delinearse un grupo, compuesto en su mayoría de médicos-sanitaristas militantes en la izquierda comunista y socialista, algunos afiliados al Partido Comunista Brasileño. Ese grupo tenía su sede en algunos departamentos de medicina preventiva, institutos universitarios o de investigación, e instituciones de servicios. Desde allí, con base en una perspectiva médico-social y con el apoyo de sectores de la Organización Panamericana de Salud, inició la lucha por la hegemonía al interior del propio "preventivismo", oponiéndose tanto a los sanitaristas tradicionales, ubicados en algunos grupos de la academia y sectores de la tecnoburocracia de las instituciones públicas del área de la salud, como a los "racionalizadores", presentes en el Ministerio de la Salud, y a los "privatistas" que estaban principalmente en las instituciones de seguridad social. Esos profesionales se oponían a la salud pública tradicional y a las propuestas de cambio elaboradas exclusivamente a partir del marco biomédico, también discutían de forma crítica las orientaciones difundidas por los organismos internacionales, como la Organización Mundial de la Salud.

Esa oposición planteó desde el inicio la necesidad de “unidad” no sólo teórica, sino fundamentalmente político-ideológica, y tomó cuerpo a través de la propuesta de construcción de un proyecto que se enfrentaba a la dictadura desde el área de la salud. El concepto de Salud Colectiva fue entonces formulado con el propósito de institucionalizar un campo de conocimiento específico y una nueva vertiente analítica. Se constituyó de la negación de la práctica médica hegemónica, identificada como operadora de un modelo indeseable de atención a la salud, y de la oposición a la práctica tradicional de la salud pública, por sus insuficiencias y subordinación a la perspectiva médica (Birman, 1991). Al mismo tiempo, la práctica política de ese grupo postulante de la Salud Colectiva (que llamaremos a partir de ahora sanitaristas-colectivistas), reclamaba la “transformación social”, y para eso abogaba por la constitución de un sujeto dotado de “conciencia social”, conquistada a través de su “conciencia sanitaria” (Teixeira, 1987; Escorel, 1987 y 1999).

En ese sentido, esa vertiente de análisis buscará “distinguirse de las anteriores por su producción teórica centrada en lo social como determinante de las condiciones de salud, como también por apuntar hacia la necesidad práctica del sanitarista como sujeto político de la transformación pretendida” (Escorel, 1987, pp. 95-96, traducción libre). El adjetivo “colectivo” fue introducido para definir el objeto que se procuraba comprender y sobre el cual se quería intervenir —la dimensión social de la enfermedad (por oposición a lo individual) y el método de aproximación elegido fue el “histórico-estructural” (por oposición a los abordajes funcionalistas y fenomenológicos utilizados en las décadas precedentes) (Nunes, 1985, p. 37). La producción de conocimiento a que nos referimos nació, pues, como un “saber militante” (Cohn, 1989, p. 124), como una especie de base ideológica para una militancia política transferida al área profesional. En un primer momento, esa militancia se orientó por el primado de lo social sobre lo biológico, como eje determinante de la pro-

blemática vinculada a la cuestión de la salud; posteriormente, predominó la subordinación de todos los ámbitos de la reflexión a lo político.

En su eje conceptual la noción de Salud Colectiva se sitúa en un dominio donde confluyen varias áreas del conocimiento que trabajan con diferentes objetos. Ella buscó representar una inflexión decisiva para el concepto de salud, ya que, por un lado, niega el universalismo naturalista del saber médico aceptando otras lecturas y prácticas de curación, lo que provoca una ruptura con los discursos biológicos y con la concepción clásica de salud pública, dominantes en el campo de la salud. Por otro lado, promueve la reestructuración del propio campo de la salud pública, dado el énfasis que atribuye a la dimensión histórica de la enfermedad, y a la práctica política como transformadora de lo social. Con la noción aludida se replantea también el lugar del público, que ya no es visto como "estatal", opuesto a lo "privado", sino en términos del espacio de expresión, enfrentamiento y negociación de demandas, ya sean individuales o colectivas (Birman, 1991).

Para llevar adelante su lucha política y en consonancia con la gran movilización de la sociedad civil en contra del régimen militar, se creó, en 1976 el Centro Brasileño de Estudios en Salud (Cebes). Debido a su acción organizativa y de movilización, logró congrega r médicos, salubristas, líderes sindicales del área de salud, mujeres feministas y otros profesionales involucrados en los diversos movimientos de oposición sectorial. Fundaron la revista *Saúde em Debate*, y promovieron debates, discusiones, apoyos a las demandas de los movimientos populares y participaron de las diversas manifestaciones en contra de los militares y de sus políticas de salud. El Cebes dio gran importancia a la gestión de propuestas alternativas de políticas de salud y a la formulación de estrategias para su puesta en práctica. También fue creada en el ámbito académico la Asociación Brasileña de Postgrado en Salud Colectiva (Abrasco), en 1979, para el diseño de políti-

cas tendientes a la formación de recursos humanos, y de análisis crítico del modelo vigente de asistencia a la salud, así como de generación y difusión de las propuestas de reforma (Teixeira y Mendonça, 1989).

Al inicio de la década de los ochenta, la Salud Colectiva como una propuesta de ámbito académico se había consolidado junto a los organismos públicos de conducción de la política científica y educativa, con financiamientos propios, diferente tanto de las disciplinas médicas correlativas como de la salud pública tradicional. Se reestructuraron y organizaron postgrados de acuerdo con la perspectiva de la Salud Colectiva, como también innumerables investigaciones fueron financiadas con apoyo de los organismos científicos nacionales e internacionales. También aportó cuadros a los organismos internacionales sectoriales y promovió un intercambio de experiencias e ideas con los países latinoamericanos y con el continente europeo, en particular con Italia y España, debido a que tenían propuestas semejantes de reforma sanitaria, y en particular con el representante del entonces Partido Comunista Italiano, Giovanni Berlinguer.

Otro resultado de esa dinámica fue el surgimiento de una propuesta alternativa de organización de los servicios de salud. Una parte importante de esa propuesta centró su atención en los planos jurídico-legal y administrativo-organizacional de la organización médica. En ella, la práctica clínica hegemónica, o su expresión organizacional —la asistencia médica—, fue analizada mayoritariamente dentro de este último plano. De forma simultánea, grupos específicos dentro de esta corriente buscaron descubrir las veredas tortuosas por las cuales podría darse la transformación de las necesidades sentidas en demanda social, investigando los llamados “nuevos movimientos sociales en salud” y sus pautas reivindicativas. La participación de los ciudadanos fue incorporada como elemento importante para la democratización de la salud. Aun negaban que las necesidades de salud encontrarán en el campo médico su área privile-

giada de expresión; el punto de referencia principal para la delimitación del proyecto técnico-asistencial de los sanitaristas-colectivistas fue el hecho de que “la generalización del consumo médico no se haya puesto al alcance de todos los grupos sociales, y de que persistieran modalidades aún relativamente excluyentes de producción de servicios de salud” (Donnangelo, 1975, p. 76). En resumen, los postulados básicos que constituyeron la Salud Colectiva se fueron perfilando en oposición a la dictadura militar y se afirmaron a la sombra del proceso de transición política, como una modalidad específica del discurso sanitarista, con fundamento epistemológico y registro histórico y conceptual propios, al mismo tiempo en que se planteaba un proyecto político-ideológico profesional militante de reforma sanitaria, vehiculado por el llamado “Movimiento Sanitario”, que analizaremos enseguida.

LA SALUD COLECTIVA, EL PROYECTO POLÍTICO DE LA REFORMA SANITARIA Y LA ACTUACIÓN DE LOS SALUBRISTAS-COLECTIVISTAS

Alentado por el contexto de la transición brasileña, y resultado de la confluencia de diversas fuerzas sociales y políticas comprometidas con el proceso de democratización de la sociedad y con la mejoría de las condiciones de vida y salud de los diversos grupos sociales, surgió al inicio de los años ochenta el “Movimiento por la Reforma Sanitaria Brasileña”. Fue conformado y dirigido por la militancia profesional de oposición en el sector, y alimentado tanto por las luchas corporativas profesionales como por la reactivación de los partidos políticos y de la organización de diversos sectores sociales, y logró, en un primer momento, “unificar” una posición sectorial global contra la política de salud puesta en práctica por el gobierno autoritario. El “Movimiento” alcanzó mayor visibilidad en las postrimerías del régimen militar, cuando

los sanitaristas que componían su liderazgo pasaron a ocupar la dirección de importantes instituciones sectoriales.

También fueron determinantes para la expansión del movimiento de reforma sanitaria las diversas manifestaciones de insatisfacción con la política de asistencia médica que se produjeron en diferentes momentos a partir de la segunda mitad de la década de los setenta. Dicha insatisfacción se materializó en la destrucción de ambulatorios médicos y en el estallido de protestas espontáneas de derechohabientes y de la población no asegurada en las largas colas de los servicios médicos, en el surgimiento de asociaciones populares comunitarias, de vecinos y de mujeres en torno a cuestiones concretas de salud de estos conjuntos sociales; en organizaciones de enfermos "marginalizados" (como los hansenianos), en huelgas de profesionales de la salud. De forma simultánea, se desencadenó un proceso en el que varias organizaciones (como la Iglesia católica, los sindicatos y otras asociaciones de la sociedad civil) y partidos políticos progresistas denunciaban la situación caótica de la atención a la salud de la población (Luz, 1991).

En el plano del desarrollo sociopolítico del "Movimiento", se delineó un embate político-ideológico dentro del propio campo de la Salud Colectiva, que reflejaba no sólo los cambios generales que se encontraban en proceso en la sociedad, sino también los diferentes proyectos políticos en gestación. Así, para los salubristas-colectivistas la reformulación del sistema de salud, vista en el contexto del cuadro político que se diseñaba, formaba parte del proceso de construcción de la democracia. Sin embargo, divergían entre ellos sobre la mejor estrategia para alcanzar esa reformulación. Algunos, en particular el grupo más próximo al partido comunista, privilegiaban el ámbito institucional, defendiendo el "control del aparato burocrático estatal" en sus diversos niveles gubernamentales. Otros, en particular la izquierda no comunista, daban preferencia al ámbito social, defendiendo el refuerzo de la sociedad civil. Para ambas perspectivas era importante denun-

ciar el compromiso histórico de la burocracia de las instituciones de seguridad social con los intereses del sector privado, la corrupción reinante, las pésimas condiciones de las instituciones públicas de salud y el desprecio por la salud pública. En términos concretos, las distintas visiones en torno de la construcción de un sistema democrático y ciudadano significaron dos estrategias principales de lucha y alianzas diversas, pero complementarias.

Los adeptos del refuerzo de la sociedad civil se inclinaron al apoyo y colaboración con los movimientos reivindicatorios en pro de mejores condiciones de vida y salud, protagonizados por moradores de la periferia de las grandes ciudades, así como con los movimientos de mujeres. Promovieron experiencias alternativas en las áreas urbanas y rurales con el apoyo de otros sectores de la sociedad, como la Iglesia católica o los gobiernos locales de oposición, en particular aquellos vinculados al Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). Los "institucionalistas", toda vez que se postulaba que era a través del Estado que se podrían crear las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, desplazaron su lucha hacia dentro del aparato del Estado actuando como si fueran un partido político (el "partido sanitario"), puesto que sería "el gran catalizador y articulador de los anhelos de cambio de los diferentes grupos sociales" (Campos, 1988, p. 183, traducción libre). La decisión de "ocupar espacios de poder" (Escorel, 1987, 1998) fue instrumentalizada mediante la ocupación de cargos técnicos en las instituciones del sector capaces de influenciar en la política de salud en los distintos niveles del gobierno. Eso fue posibilitado por una serie de alianzas con segmentos "publicistas" de la tecnoburocracia próximos al partido de la oposición (PMDB).

De esa manera, los sanitaristas-colectivistas lograron convertirse en una vertiente ideológica en las pugnas internas de las instituciones gubernamentales de salud y, a través de procesos extremadamente conflictivos, se aprovecharon de las disputas

por la conducción de la política sectorial y de las fisuras presentes entre la tecnoburocracia del Ministerio de la Salud y la de Seguridad Social para formular y operar en un primer momento, en la primera institución, proyectos dirigidos hacia los grupos sociales excluidos de la política de salud. Para eso se valieron de las propuestas de los organismos internacionales y de sus financiamientos, tanto las racionalizadoras como las de extensión de cobertura en salud, de medicina comunitaria y de integración docente-asistencial. Estas propuestas fueron, en su gran mayoría, apropiadas de forma instrumental como un vehículo de promoción de experiencias alternativas de atención, de organización de la población y de una renovación de la salud pública. Entre estas podemos citar el programa desarrollado en el municipio de Paulínia, en São Paulo, por la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Campinas (Unicamp), financiado por la Kellog; y el de Montes Claros, en Minas Gerais, que originalmente era un proyecto piloto de planificación familiar, en una articulación entre la Universidad de Tulane (EUA) y la Universidad del Norte de Minas Gerais, cuyos desdoblamientos lo transformaron en un proyecto de reorganización de servicios que fue incorporado por la Secretaría Estatal de Salud, y en un marco de referencia para otros proyectos de mudanzas institucionales en los niveles estatal y federal, además de provocar una serie de enfrentamientos con los cuadros tradicionales de la salud pública, en todos los niveles (Escorel, 1987, 1999; Muller, 1989, 1991, 1991a).

Con esas experiencias, los sanitaristas-colectivistas marcaron su presencia en el sector y ampliaron el campo de actuación del movimiento reformista, articulándolo con fuerzas políticas municipales en las regiones donde la oposición tenía mayor presencia (Stralen, 1998; Machado, 1988; Muller, 1991, 1991a). Para esto fue decisiva la victoria de los candidatos del único partido legal de oposición (el PMDB) en las elecciones municipales de 1976, pues sus gobiernos incorporaron elementos de las experiencias "alternativas" anteriores, y un reti-

ro de los salubristas-colectivistas hacia actividades administrativas de alcance regional. La salud pasó a integrar la agenda política local. Estos eventos trasladaron la "lucha por la reforma" y los conflictos a ella inherentes a los niveles estatales y municipales. Las articulaciones entre las experiencias municipales de cambio comenzaron a ocurrir con la realización de los Encuentros de Secretarios Municipales de Salud en 1979; y en 1980, fue creado el Consejo Nacional de Secretarios de Salud (Conass), como instancia de representación sectorial en los diversos niveles de negociación de la política de salud.

También debido al apoyo del PMDB, los sanitaristas-colectivistas reactivaron los foros sectoriales de discusión y se amplió el abanico de alianzas en dirección al sector médico-liberal representados en la Seguridad Social. En 1979 se realizó el 1° Simposio sobre Política Nacional de Salud en la Cámara Federal de Diputados y se buscó incrementar y politizar las Conferencias Nacionales de Salud (CNS), instancia tecnoburocrática sectorial que desde 1967 no era convocada. Por contraste, entre 1975 y 1980 fueron realizadas tres conferencias y, en esa última, se puso de manifiesto el embate que ya se venía procesando en los bastidores del ámbito burocrático sectorial entre el Ministerio de la Salud y la Seguridad Social en torno a cómo lograr ampliar el acceso a los servicios de salud.

Todo este proceso coincide con el descenso del régimen militar a inicios de los años ochenta y con el agravamiento de la crisis financiera de la Seguridad Social. El último gobierno militar responde a la crisis creando un Consejo Nacional de Administración de la Salud de la Seguridad Social (Conasp), en el cual, debido a las alianzas con el sector médico liberal, los salubristas-colectivistas participan y logran negociar la propuesta reformista de integración insitucional. El "nuevo modelo asistencial" propuesto por el Plan Conasp tendría como base legal los convenios trilaterales entre los ministerios de Seguridad Social (MPAS), de Salud y las Secretarías Estatales de Salud. A través de ellos se pretendía utilizar mejor la capacidad instalada

de servicios y cortar gastos, en una perspectiva racionalizadora, integrando en la práctica cotidiana de los servicios, instituciones históricamente distintas y que siempre habían trabajado separadas. Esta propuesta está en el origen de la formulación posterior del Programa de las Acciones Integradas de Salud (AIS), iniciado en 1983, y que constituye un importante antecedente de la descentralización en el sector salud al posibilitar la transferencia de recursos a los municipios y la recuperación por un lado de la red básica de servicios, y por otro de la gestión colegiada, tanto en nivel federal como local, transformando ese tipo de proceso de decisión en uno de los ejes fundamentales de la política de salud, sobre todo a partir de 1985.

Con el advenimiento de la "Nueva República", 1985-1989, las condiciones políticas para la concretización de la reforma sanitaria fueron dadas cuando los reformistas, en el comando de las principales instituciones del sector, como el INAMPS, el MPAS, y la Fundación Oswaldo Cruz del Ministerio de Salud, procuraron poner en práctica, aunque de forma inconexa, algunas propuestas desarrolladas dentro del ideario de disminuir la deuda social acumulada. Estos profesionales y sus equipos, apoyados por los partidos participantes de la coalición victoriosa, dirigieron sus acciones a mantener la politización de la salud para influir también en los cambios Constitucionales. A partir de entonces ganó mayor aliento la propuesta de descentralización de los servicios y, con ella, se intensificó la demanda de una reforma tributaria y una mayor participación de los actores y fuerzas locales en la formulación de políticas. En ese sentido, los Encuentros Nacionales de Secretarios Municipales de Salud no solo continuaron efectuándose, sino que comenzaron inclusive a ser apoyados por el Ministerio de Salud. Esa dinámica resulta en la creación, en 1988, de los Consejos Estatales de Secretarios Municipales de Salud (Cosems) y del Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud (Conasems). Estos Consejos cumplieron en el nivel local la misma función que el

Conass cumplía en el nivel estatal: participaren en diversos ámbitos de discusión de la política de salud.

Los salubristas-colectivistas también se empeñaron en revivir las Conferencias Nacionales de Salud, realizando la 8ª CNS, en marzo de 1986 en Brasilia, con una masiva asistencia y participación social. Esa conferencia fue precedida por conferencias municipales y estatales que aprobarían la propuesta de reforma en asambleas de composición amplia. La propuesta de reforma fue dada a conocer principalmente a través de la revista *Saúde em Debate* del Cebes, de las publicaciones de la Abrasco y del proyecto intitulado *Reunião, Análise y Difusão de Informação em Saúde* (RADIS), que venía siendo desarrollado por la Escuela Nacional de Salud Pública de la Fiocruz desde la década de los setenta. El RADIS había sido concebido para la captura y difusión de informaciones referentes a la salud, y fue reestructurado en el contexto de la 8ª Conferencia, cuando, al lado de sus publicaciones regulares, se fundó el *Jornal da Reforma Sanitária*, que circuló nacionalmente desde 1985, desde la preparación de la Conferencia, hasta los días de la aprobación de la nueva Constitución (1988).

El debate realizado durante la 8ª Conferencia, hasta entonces inédito en el país, legitimó la victoria del ideario político-ideológico de reforma de la política de salud. En parte porque hizo posible que a lo largo de toda una semana, los principales periódicos del país difundieran en sus primeras planas la reunión y sus debates, mientras que las mayores cadenas de televisión exhibían entrevistas con los líderes del Movimiento. Así, la propuesta de reforma de la salud se tornó de dominio público. Por otro lado, el debate en torno de la estatización *versus* la privatización, polarizado, estuvo en el centro de los enfrentamientos dentro y fuera de la Conferencia. El sector privado se abstuvo de participar en la Conferencia, en una clara estrategia de no reconocimiento de ese foro y de las temáticas que le dieron cuerpo. Su participación se dio, de hecho, a través de la prensa, que divulgó sus críticas, protestas, opiniones y propuestas con-

trarias a la reformulación que estaba siendo discutida, conjuntamente con las noticias del evento, alentando a los grupos más radicales de la Conferencia en sus propuestas de estatización.

La propuesta técnico-asistencial de reforma sanitaria aprobada en la Conferencia formalizó un *concepto ampliado de salud* —correlacionándola con condiciones de vida, trabajo y recreación— e institucionalizó la salud *como derecho social*. Proponía también la institución de un Sistema Único de Salud (SUS), con acceso universal e igualitario, atención integral en todos los niveles, preeminencia del sector público y regulación efectiva sobre el sector privado, además de mecanismos de participación y control social. Presuponía, para su operacionalización, la revisión de los mecanismos de compra de servicios, de las relaciones con los productores de insumos y equipamientos; revisión de las fuentes y mecanismos de financiamiento (inclusive tributación); recuperación y ampliación del sistema de servicios de salud según base geográfica-territorial, además de la descentralización y fortalecimiento del poder local.

Uno de los efectos más importantes de la 8ª CNS, y que constituyó un nuevo agregado al edificio de la reforma, fue la creación, a través de la Seguridad Social-INAMPS, del Sistema Unificado y Descentralizado de Salud (SUDS) en 1987, concebido como una estrategia de transición para el Sistema Único de Salud (SUS) asociado a la creación de "Consejos de Salud" como instancia de participación, de carácter deliberativo o no. También sirvió como termómetro, junto con la Comisión Nacional de la Reforma Sanitaria (CNRS), de composición amplia en la cual la corriente reformista fue derrotada, para medir la fuerza de los conflictos y el tamaño de las resistencias provenientes tanto del sector privado como, muchas veces, de los propios aliados en la lucha democrática y que convergieron inevitablemente en la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988). Conscientes de la oposición y con el propósito de garantizar la adhesión de los constituyentes, los sanitaristas-colectivistas organizaron la Plenaria de las Entidades de la Salud en la Constituyente que actuó

como fuerza de presión en el Congreso. Montada como “una articulación suprapartidaria”, la Plenaria congregó cerca de dos centenas de entidades y consiguió construir “un pacto progresista” —la Enmienda Popular— que sobrepasó coyunturalmente las divergencias existentes en el movimiento sanitario (Teixeira, 1987, 1989). Esa Plenaria fue decisiva para la aprobación de los principios de la reforma y enfrentó una vez más, una fuerte oposición del sector privado sectorial, pesadamente representado y actuante en el Congreso. La tesis *salud como derecho de ciudadanía y deber del Estado*, lema de la bandera de lucha sectorial, fue inscrita en la nueva Constitución en 1988. Las CNS fueron institucionalizadas como foros democráticos de debate de la política sectorial, a ser realizadas cada cuatro años, lo que viene ocurriendo con regularidad.

La nueva Constitución brasileña aprobó un *Welfare State* en los moldes europeos. Los beneficios se tornaron universales, independiente del vínculo contributivo del ciudadano. Se unificaron y ampliaron las fuentes de recursos federales y se creó el Presupuesto de la Seguridad Social (OSS), dirigido al financiamiento de la salud, seguridad y asistencia social. Además, se inscribió el derecho de acceso universal a cualquier servicio de salud financiado por los fondos públicos. De hecho, era un avance en lo referente a la noción del derecho social universal. Entretanto, como observó Fiori (1991), poco se discutió en el Congreso Constituyente sobre la forma de financiamiento relacionada a la incorporación de estos nuevos derechos y, al mismo tiempo, se aprobaron medidas redistributivas sin garantizar los recursos necesarios para su implementación. El proceso de negociación que precedió a las etapas finales de la Constituyente y los acuerdos efectuados acabaron por introducir innumerables inconsistencias y ambigüedades en la nueva Constitución, que fueron remitidas a las subsecuentes etapas de reglamentación jurídica. El debate siguió en el campo legislativo, tanto a nivel federal, donde se dio la reglamentación de las Leyes Orgánicas de la Salud,

aprobadas en 1990, como en el estatal y municipal, con la promulgación de las constituciones estatales y las Leyes Orgánicas de Municipalidades.

Paralelamente, y de manera independiente de la discusión de la Constituyente, se verificó un movimiento real de privatización del sistema de asistencia y financiamiento sectorial, como corolario de la crisis financiera de los años ochenta (Faveret y Oliveira, 1989; Médici, 1990). Si bien los gobiernos de la Nueva República no lo promovieron directamente, contribuyeron con su pasividad al crecimiento del mercado privado de servicios de salud, totalmente desregulado, como una alternativa a la crisis y a su propia bancarrota. Esa dinámica no fue identificada oportunamente por los sanitaristas-colectivistas, quizás porque menospreciaron su importancia para la reorganización del sistema de salud.

Siendo así, en el proceso de hacer efectivos los ideales Constitucionales se entrelazaron dinámicas contradictorias que repercutieron en el sector salud de forma particular. Mientras que las medidas de aplicación de la reforma privilegiaban la descentralización y pregonaban el fortalecimiento del sector público, el OSS no fue respetado. Los recursos para la salud disminuyeron de manera importante en el período inmediato de su implementación, *pari passu* a la homogeneización del consenso político neoliberal durante el gobierno de Collor de Mello (1990-1992), recuperándose parcialmente de forma muy inestable en los dos períodos de Fernando Henrique Cardoso (iniciados en 1994), cuando el país pasó a aceptar claramente los condicionantes definidos por la comunidad financiera internacional y la actuación del Estado y los instrumentos de política sectorial han sido subordinados al objetivo primordial de mantener el equilibrio macroeconómico. De tal forma, a partir de ese momento la lógica de la racionalidad económica pasó a ser el norte de la reforma, lo que ha provocado fuertes tensiones entre el ejecutivo y los adeptos de la "reforma sanitaria ciudadana", muchos de ellos pertenecientes al "Movimiento

de reforma sanitaria”; entonces diputados y senadores o asesores en el Congreso y secretarios de salud estatales y municipales de los principales partidos de oposición. La adopción de propuestas de reforma administrativa del Estado, volcadas hacia el quiebre del “monopolio” del Estado en el sector, completó el cuadro de contradicciones del proceso de reforma sectorial.

El proceso de descentralización avanzó y es el eje central de la construcción del SUS, pero manteniendo fuerte presencia del nivel federal. El proceso de decisión se hizo más complejo con la creación en 1990 de los Consejos de Salud —nacional, estatales y municipales— colegiados de decisión y control social; y las Comisiones Intergestores —la federal (Comisiones Intergestoras Tripartitas, CIT) creada en 1991 y las estatales (Comisiones Intergestoras Bipartitas, CIB) en 1993— órganos técnicos de negociación compuestos por representantes de los secretarios de salud y de la tecnoburocracia del Ministerio de Salud en el caso de la CIT, y por los representantes de los secretarios municipales de salud y de la secretaría estatal de salud, incluyendo la secretaría estatal en las CIB. Estos órganos se transformaron en instancias de decisión, pero paulatinamente las Comisiones Intergestoras pasaron a dominar el proceso, sobre todo la CIT, donde los representantes de los secretarios de salud de los estados y municipios juegan un papel importante (Almeida *et al*, 1999a). Las conferencias y los consejos de salud —estatales y municipales— actúan con regularidad pero su dinámica repite el juego de fuerzas del poder local, evidenciando el dilema de construcción de un sistema único de salud en un país continental, con enorme diversidad y heterogeneidad en todos niveles. En paralelo y en respuesta al cumulo de demandas civiles en contra del sector de seguros privados, en los últimos años el gobierno y el Congreso entraron en un arduo proceso de regulación de ese sector, que cuenta con cabildos poderosos, bien organizados y fuertemente arraigados en la política sectorial.

El SUS municipalizado tropieza con las profundas disparidades regionales, con los cuellos de botella colocados por la situación económica y con la falta de coordinación y mecanismos redistributivos más efectivos. Algunas innovaciones como la creación de agencias reguladoras autónomas (como la de vigilancia sanitaria, la de regulación del sector de seguros privados), la propuesta del ejecutivo federal de privilegiar la atención básica en el ámbito municipal a través del pago *per capita*, de fomentar con incentivos programas especiales como el de Salud de la Familia y el de los Agentes Comunitarios, sin una adecuada reestructuración de la red de servicios trae el riesgo de aumentar o profundizar la fragmentación del sistema y promover la focalización en determinados tipos de atención para grupos específicos. A su vez, los municipalistas beneficiados con nuevas cuotas de poder acabaron por incorporar algunas de las “innovaciones” gerenciales que resultaron tanto de sus experiencias en la administración del sector, como de la difusión masiva de los “nuevos modelos de reforma” —tercerización, introducción de mecanismos competitivos, gerencialismo (Almeida, 1995, 1996, 1999, 2001)— a cargo, sobre todo, de los organismos internacionales. El SUS está inmerso en la etapa de contrarrestar procesos de naturaleza macro, que fijan nuevas pautas para viejos atolladeros del sector, como es la incorporación de innovaciones, la regulación y la cuestión financiera. Por otro lado, recién fue aprobado un porcentaje definitivo de recursos del OSS para la salud, importante punto en la agenda universalista de reforma desde la Constituyente.

Por lo tanto, es en el interior de las dinámicas racionalizadora y universalista instrumentalizadas por las diversas fuerzas sociales y políticas en disputa por el control del modelo de desarrollo, que va avanzando el proceso de reforma sectorial. Evidentemente, un nuevo sistema de salud viene siendo gestado, cuya mayor característica es constituirse en un sistema abierto a los diversos grupos sociales y que logró cambiar su eje de decisión, exclusivamente centrado en Brasilia por la in-

corporación de actores de los estados y municipios. No obstante, la implementación de la reforma no garantiza todavía el logro de mejores niveles de equidad, particularmente en una coyuntura de larga duración que continúa generando pobreza y a la cual no se le ve fin en un futuro cercano.

LA NUEVA SALUD PÚBLICA EN MÉXICO: LOS ESPECIALISTAS EN LUCHA POR EL CONTROL DE LA SALUD PÚBLICA

El proceso de reforma de la salud en México tiene sus antecedentes en los años setenta cuando se empieza a discutir, entre otros temas, la relación entre los resultados de la industrialización y la complejidad del cuadro epidemiológico caracterizado por la superposición de las enfermedades de la pobreza con las del desarrollo (López Acuña, 1980). Es en 1983 que arranca un proceso de reconfiguración de la base institucional del sector salud que todavía está en curso. Esa reconfiguración hacia un nuevo modelo institucional-organizacional fue concomitante a la aceptación, por el gobierno mexicano, de la agenda de ajuste estructural capitaneada por los organismos financieros internacionales que, entre otras cosas, pretendía disminuir el papel del Estado en la conducción del desarrollo económico y social.

La reforma en cuestión fue llevada a cabo en una situación político-institucional y sociosanitaria que se consolidó y expandió bajo la hegemonía ideológica de un Estado intervencionista. Por un lado, la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) que actúa sobre las condiciones de salud de la población en general y promueve políticas médico-sanitarias. Por otro, las instituciones de Seguridad Social específicamente diseñadas para algunas categorías profesionales, dirigidas a restaurar la salud individual de los trabajadores vinculados a los sectores más dinámicos de la economía y a responder a las demandas de las organizaciones corporativas del sector obrero y de servi-

cios. Ese complejo institucional operó sobre el proceso salud-enfermedad a partir de una visión clínica creando un mercado de trabajo cautivo para los médicos en las instituciones de salud y contó, además, con un grupo de profesionales formados para atender la dimensión colectiva de la enfermedad en la Escuela Nacional de Salud Pública, fundada en 1922 como un organismo de la Secretaría de Salud y, posteriormente, en los propios cursos de la SSA.

Ese complejo institucional fue considerado exitoso hasta la mitad de la década de los años setenta, tanto por los médicos como por la industria privada, y por las propias fuerzas políticas articuladas en torno del hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), en particular los sectores obrero y empresarial. Las voces disonantes que hasta ese momento se habían hecho escuchar pertenecían a los médicos residentes que habían participado de la huelga de 1964, secundadas por las de algunos pequeños grupos sindicales disidentes de la ciudad de México, presentes tanto entre los trabajadores de la SSA como del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, 1942), donde había ex activistas del 1964 y del movimiento estudiantil de 1968. También se oponía al *status quo* un grupo académico minoritario en la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y posteriormente consolidado en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, a partir de su fundación en 1970, en el departamento de Medicina Social. Dicho grupo, algunos de cuyos miembros estaban vinculados a sectores de izquierda, se articulaban en torno a la discusión de la Salud Colectiva formulada en Brasil, de los determinantes de clase sobre el proceso de salud-enfermedad, y a la crítica del modelo médico-curativo presente en las instituciones oficiales de Seguridad Social.

El delineamiento de conflictos políticos en el interior de la estructura de poder sectorial fue en parte causado por los resultados contradictorios del crecimiento económico y pro-

dujo divisiones dentro del sanitarismo comprometido con el régimen. Dichos conflictos alimentaron, en el seno de algunos grupos vinculados al PRI, la necesidad de renovar las élites técnico-políticas del campo de la salud, identificadas con las prácticas clientelares-corporativas, sustituyéndolas por otras más sensibles a un cuadro de demandas propio de una sociedad compleja donde figura, al lado de los reclamos de servicios públicos de salud, una nascente clase media urbana que presiona por la expansión de la atención médica curativa. En ese proceso se destacó un grupo de médicos de la UNAM que reclamaba la necesidad de introducir elementos de planificación y mejorar la formación de recursos humanos para modernizar el desempeño de las instituciones públicas. En el centro de sus preocupaciones estaban los altos costos de la atención médica, la mala distribución de los recursos médico-sanitarios, los limitados resultados de las intervenciones sobre las enfermedades de la pobreza, y la presión de los médicos recién formados sobre el mercado de trabajo. Como resultado de estas preocupaciones y de los vínculos políticos de ese grupo con el Estado, fue designado para la Secretaría de Salubridad y Asistencia en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) un bioquímico proveniente de la investigación básica, ex rector de la UNAM, y conocido como "mano de hierro" por los sindicatos y estudiantes universitarios, el doctor Guillermo Soberón Acevedo. Su designación representó una ruptura con la tradición prevaleciente en el sector, que mandaba nombrar para ese tipo de cargos a expertos en salud pública, o bien a funcionarios con trayectoria en la gestión estatal de los servicios de salud (Mercer, 1984).

El resultado fue la puesta en práctica de la propuesta conocida como "Reforma Estructural" (Soberón, 1983). Dicha propuesta buscaba mejorar el acceso a los servicios de salud y racionalizar recursos a través de la integración de las instituciones de Seguridad Social con las de la SSA, bajo la coordinación de ésta última, constituyendo un Sistema Nacional

de Salud descentralizado, ágil, y que contara con la participación de los diferentes niveles de gobierno y prestadores de servicios de salud públicos, privados y sociales. La puesta en práctica de ese proyecto, para el cual fue necesaria una nueva base jurídica y modificaciones en la Secretaría de Salud basadas en una concepción centralizadora del poder en las manos del Secretario, representó una amenaza a los intereses de determinados segmentos sociales y de poder del sector salud. Tanto la burocracia del IMSS, aliada al sindicalismo oficial, movilizó sus recursos políticos para obstaculizar la acción del Secretario de Salud, como también gobernadores y sindicatos en contra de la descentralización y segmentos de la burocracia de salubridad contrarios a los rumbos que estaba tomando la política de salud. Por si fuera poco, los cambios fueron ejecutados por un nuevo grupo técnico-profesionista y político compuesto de juristas, administradores y médicos de la UNAM, muchos de los cuales acompañaban a Soberón desde los años de su ejercicio como rector. La entrada de esos profesionistas provocó el desplazamiento de médicos y enfermeras salubristas tradicionales y fue mal vista porque venían de áreas ajenas al sector salud o habían sido formados en el exterior, "sin vivencia, sensibilidad y conocimientos suficientes para actuar junto a la población carente de México" (Loewe, 1988).

Además, estos cambios se daban en una coyuntura de desempleo y de disminución del poder adquisitivo del sector obrero, en la cual las negociaciones político-económicas para buscar una salida a la crisis necesitaban contar con el aval de los trabajadores y de los políticos del PRI (Tello, 1989). A eso se sumaba la poca legitimidad de la Secretaría de Salud, tanto junto a los grupos asistidos como a los trabajadores de la seguridad social, debido en parte a las diferencias presupuestales, de servicios, de instalaciones, equipos y de salarios. Como si no fueran pocos los problemas para el proyecto de reforma, el sector salud tuvo que enfrentar brotes de enfer-

medades anteriormente controladas, como el sarampión, y un nuevo recorte de presupuesto en 1985, además del sismo de ese mismo año, que destruyó gran parte de las instalaciones médicas de la ciudad de México.

Aunque el proyecto de "Reforma Estructural" terminó por ser bloqueado temporalmente, asentó las bases jurídicas de los cambios futuros y comenzó a debilitar la estructura de poder anterior. Al igual que en otras dependencias federales de finales del período del presidente De la Madrid, la situación en las instituciones de salud había cambiado. No sólo los recursos fueron reducidos y con ellos la capacidad para generar servicios y empleos, también fue afectado el prestigio y el alcance del poder de la tecnoburocracia, que, al igual que el corporativismo y sus aliados políticos, estaban siendo sometidos a una fuerte crítica por parte de grupos de la sociedad civil, en particular el sector empresarial. Como parte de esos cambios, nuevos técnicos, con un discurso racionalizador y, en cierta medida, de espaldas a la retórica revolucionaria, ocuparon posiciones importantes en las instituciones de salud. En la Secretaría del ramo, por ejemplo, fue creado en 1984 el Centro de Investigación en Salud Pública (CISP), para asesorar al secretario en la toma de decisiones a través de la "producción de información no sesgada y libre de presión política" (Secretaría de Salud, 1987, p. 19).

El Centro albergó jóvenes médicos ex alumnos de la UNAM, que bajo el liderazgo del doctor Julio Frenk, empezaron a formular un nuevo concepto para la salud pública, lo que fue llamado la Nueva Salud Pública. Se trataba de una nueva especialización del campo médico referida a la "salud de las poblaciones", cuyo objetivo era dar a conocer las necesidades de la población y solucionar la demanda para establecer un equilibrio entre esas necesidades y los recursos, definidos por ellos mismos como escasos. En ese sentido, la Nueva Salud Pública debía producir información, nuevos indicadores y prácticas de gerencia dirigidos a fortalecer la capacidad de gestión de

los sistemas de salud y orientar la toma de decisiones, interponiendo esas informaciones entre el médico y su práctica y entre el servicio y la sociedad (Frenk, 1997).

De ahí el adjetivo “nueva”: según uno de sus creadores, el término fue introducido para definir el objeto que se procuraba comprender y sobre el cual se quería intervenir —la dimensión poblacional de la enfermedad— por oposición a la medicina que cuida del individuo y de la biomedicina que investiga a nivel intracelular, y así incluir la salud pública en el campo de las ciencias de la salud. También se buscaba diferenciar la definición tradicional de salud pública que hasta entonces alimentaba la práctica de las instituciones de salud del Estado, en las cuales lo público se refería al ámbito del Estado, y también de otras definiciones en uso, como por ejemplo, la de la Salud Colectiva que se discutía en Brasil y en la maestría de Medicina Social de la UAM-Xochimilco focalizada en el social. Al definir la salud pública como una ciencia en oposición a su práctica pública, demarcaba un campo de trabajo y una frontera con relación al rol que ocupaba como ámbito del Estado: deja de ser una instancia que responde por los problemas sociales de las enfermedades, para tomar el lugar de inteligencia del modelo técnico-asistencial. El papel de la salud pública —definida como ciencia— pasa a ser el de garantizar el acceso a los recursos técnico-científicos generados por las investigaciones biomédicas y médicas, apoyado en una firme base de investigación que hiciera posible conocer con precisión las necesidades en salud y su distribución en la población, así como las modalidades idóneas de organización de la atención.

La nueva corriente técnico-científica, que en adelante llamaremos neosalubrista, asumió una dimensión más institucionalizada cuando el doctor Soberón creó el Instituto Nacional de Salud Pública en 1987, desplazando a la antigua Escuela Nacional de Salud Pública de las tareas de formación de recursos humanos, producción y reproducción del cono-

cimiento. El nuevo Instituto tendría la misión de ser la vanguardia de la reforma del sector salud y conferir rango académico a la Nueva Salud Pública, al tiempo que diseñaría las alternativas de políticas sectoriales y formaría recursos humanos para la salud. Soberón también garantizó la influencia de la nueva corriente al exterior del ámbito técnico-científico. Convocó a un grupo selecto de empresarios a crear la Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud) para “atenuar posibles faltas de continuidad consecuentes a la cronología sexenal” (Funsalud, 1987, p. 10). De acuerdo con Soberón, la creación de Funsalud era parte del esfuerzo del gobierno por promover la participación comunitaria que, en sus palabras, podía “nutrirse del trabajo conjunto, sea de un centenar de prominentes empresarios, sea de un comité de salud integrado por un puñado de campesinos en una pequeña aldea” (Funsalud, *idem*, p. 11). En ese contexto, como una expresión sectorial de la participación organizada de los empresarios, Funsalud tenía como propósito garantizar el enlace y la comunicación entre los dirigentes del sector privado y los funcionarios gubernamentales para el conocimiento de la situación de salud, de los programas vigentes y de la perspectiva bajo la cual operaba la autoridad sanitaria. En documentos posteriores de Funsalud, su creación pasa a ser presentada como una iniciativa de un grupo de empresarios y ya no como del doctor Soberón (Funsalud, 1993).

La Fundación surgió así como una institución no corporativa, con una membresía compuesta por cuadros del sector médico, miembros destacados del PRI y del sector empresarial, algunos de los cuales con intereses económicos directos en el sector salud en particular, en el mercado de vidrio, en materiales plásticos y otros insumos de la industria químico-farmacéutica. Algunos de estos empresarios eran próximos al gobierno y a su partido y otros más cercanos al Partido Acción Nacional (PAN). Para su desarrollo institucional, Funsalud contó también desde el inicio con el apoyo financiero de

grandes fundaciones privadas de Estados Unidos, centros de poder económico y político, entre ellas, la Corporación Carnegie de Nueva York. Su patrimonio inicial fue constituido por las aportaciones de los socios y por donativos en igual monto del gobierno federal, durante la gestión del doctor Soberón como secretario de Salud.

Así, al darse el “destape” de Carlos Salinas de Gortari como candidato del PRI para el nuevo período de gobierno, los neosalubristas estaban en condiciones de continuar influyendo en la pugna por el control de las orientaciones de desarrollo del modelo médico de atención. Para los neosalubristas, el candidato anunciado representaba la continuidad de la política de apertura económica puesta en práctica por De la Madrid, aunque apostaban a un nuevo reacomodo de los grupos de poder capaz de dar sustento político a los cambios iniciados en el ámbito de la reforma del sector salud, así como a la institucionalización de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad. En esos momentos, los neosalubristas consideraban que los cambios económicos y políticos eran irreversibles y que el reto consistía en hacer un uso oportuno de los momentos de crisis para cimentar bases de poder que permitieran controlar el proceso de cambio que la reforma requería. Para eso, Funsalud, que había sido pensada tan sólo como un canal de influencia del sector privado junto a las políticas de salud, logró transformarse en un actor social que demandaba un espacio de participación en la toma de decisiones y que postulaba con firmeza un cambio de orientación en el modelo de organización de los servicios de salud, de una lógica de lo público a otra de lo privado. En esa lucha, los neosalubristas desempeñaron un papel importante como constructores y operadores del enclave técnico-científico de la reforma, como será discutido enseguida.

LOS NEOSALUBRISTAS Y SU ACCIÓN POR EL CAMBIO DE DIRECCIÓN EN EL MODELO DE ATENCIÓN MÉDICA

Después de la controvertida victoria del candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, para el periodo de 1988-1994, el país pasó por momentos político-ideológicos importantes, marcados por la rearticulación de fuerzas políticas, económicas y sociales como parte de un proyecto mayor de reforma del propio Estado mexicano, en lo cual el presidente entrante hizo uso de la política social para organizar nuevas base de apoyo (Warman, 1994). En el encaje de las piezas que preparaba el ejercicio del poder por parte de Salinas de Gortari, el titular de la Secretaría de Salud designado resultó ser ajeno al cuadro de los jóvenes investigadores nutridos de los valores y conocimientos de la Nueva Salud Pública, contrariando la expectativa de Soberón. El nuevo titular era el médico-militar Jesús Kumate, aunque un próximo ex colaborador de Soberón en la secretaría, miembro de la Academia de Medicina y del Colegio Nacional, e investigador con tradición, no dio seguimiento a la política de su antecesor, pausada por el enfrentamiento con los grupos tradicionales del sector salud. Por otro lado, la principal agencia de elaboración de políticas sociales del período de Salinas pasó a ser el recién creado Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), bajo la coordinación de un grupo de destacados intelectuales de izquierda de los cuales los neosalubristas no formaban parte. La reforma del sector salud en su dimensión institucional-organizacional fue postergada mientras se buscaba renegociar los compromisos institucionalizados con el sector obrero y promover una nueva sociabilidad, políticamente orientada por los postulados y programas de Pronasol (Warman, 1994).

En ese contexto, en su propósito por obrar a favor de la reforma del sector salud, los neosalubristas se empeñaron en transformar el nuevo INSP en una institución de enclave técnico-científico de la reforma, al mismo tiempo que buscaban hacer de Funsalud un *think tank* de los intereses del sector priva-

do hacia la salud. La nueva orientación científica de la salud pública practicada por los neosalubristas fue respaldada tanto por el selecto grupo de médicos de la Academia Nacional de Medicina, a la que se integraron algunos de los jóvenes neosalubristas, así como por el principal órgano de apoyo a la investigación científica, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). En cuanto a la Fundación, sobre todo después de 1992, debía afirmarse como organización civil, expresión del desarrollo social mexicano, no perteneciente ni al Estado ni al sistema político, propositiva e independiente, afianzada en su capacidad de gestión y de organización. Esto es, tenía que presentarse de manera convincente como un medio especialmente adecuado para promover la noción de lo privado como agente de solidaridad capaz de ocupar el lugar del Estado. Para eso fue decisiva la profesionalización en la conducción de la propia organización y de la conformación de un *staff* capaz de contribuir para formular problemas, sugerir qué hacer y crear un mapa propio de intereses en torno a la reforma, de lo que se ocuparía la propia Fundación.

En efecto, Funsalud dirigió parte de sus energías a actividades filantrópicas y acciones altruistas para demostrar la preocupación del sector privado con la salud de la población y para probar que una nueva lógica actuaba en la manera de abordar esos problemas, que articulaba la salud del individuo con la de "mas salud por el dinero que se invierte" (Soberón, 1983). En la visión del doctor Soberón, el sistema de salud mexicano estaba pasando por otro momento sin haber terminado todavía el "cambio estructural". Ahora, la salud es un elemento fundamental de la economía de los países y "en la actualidad se gasta mucho dinero en salud y hay preocupación porque los costos siguen creciendo y, además, ahora ya no está obteniendo dividendos por el dinero que se gasta. Hace falta mas dinero para la salud, pero también hace falta mas salud por el dinero que se invierte y esta es una gran preocupación" (Soberón, 1995).

Dichas actividades, realizadas por Funsalud con recursos aportados principalmente por el sector privado, contemplaban desde acciones de intervención directa hasta apoyos financieros para la formación de cuadros y para la promoción de investigación científica. Al actuar en el ámbito asistencialista, los neosalubristas estaban de acuerdo con la nueva orientación de la política social del gobierno mexicano que incentivaba cada vez más la participación de otros sectores sociales en la prestación de servicios asistenciales y, al mismo tiempo, se alineaba a la cultura política de las grandes fundaciones privadas de Estados Unidos, sus asociadas.

Funsalud se empeñó también en erigirse en un importante vehículo de divulgación y defensa de la reforma y en el promotor de una nueva agenda de investigación, afinada con los parámetros de las agencias de desarrollo internacional, en particular del Banco Mundial. Eso se tornó posible con la creación, en 1993, de una nueva sección de Funsalud llamada "Economía y Salud", concebida como un "centro de estudios y de opinión del sector privado" (Funsalud, 1995). El nuevo organismo fue puesto bajo la dirección del doctor Julio Frenk, recién llegado de estancias de formación e investigación en la Universidad de Harvard (EUA), donde había convivido con los autores del Informe sobre el desarrollo mundial 1993 (Funsalud, 1994, p. 20).

Con la creación del Centro, Funsalud comenzó a manifestar en diferentes publicaciones su intención de ocupar a través del nuevo organismo, tanto en el plan nacional como en otros países del Tercer Mundo, el lugar de la "inteligencia institucional" de sistemas de salud capaces de responder a las necesidades específicas de cada situación y de apoyar a los respectivos gobiernos en sus intentos de reforma sectorial. Como parte de ese esfuerzo, *Economía y salud* apoyó el discurso de la crisis del modelo estatal de atención a la salud a través de la elaboración de diagnósticos y de la realización de encuestas, que fueron consideradas como expresión de la voz

activa de los ciudadanos, con el propósito de abogar por la extracción de los elementos nocivos de los sistemas de salud. Esa producción fue plasmada en diferentes publicaciones de la propia Funsalud, en particular en los libros *Economía y salud* (1994) y *Observatorio de la salud* (1997). La Fundación también recibió, a partir de 1997, apoyo financiero para fomentar, financiar y divulgar investigaciones sobre las reformas sectoriales en todo el mundo, creando el programa *International Clearinghouse for Health Sector Reform Initiative* (ICHSRI), financiado con un *pool* de recursos oriundos del Banco Mundial, de la Fundación Rockefeller y de la Organización Mundial de la Salud, que actuó hasta el año 2000. Como parte del proyecto ideológico de difusión de determinada concepción de reforma sectorial articulada a una propuesta de divulgación de resultados de investigación para apoyar el *policy making* sectorial fue creado el Núcleo de Acopio, Análisis y Difusión de Información sobre Iniciativas de Reforma (NAADIR), vinculado al ICHSRI, que en un primer momento publicó el boletín internacional *Informing and Reforming* de ámbito mundial, y posteriormente, desde 1999, el *Informando y reformando/AL*, para la región de América Latina, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la OPS, además del INSP y de la propia Funsalud. El NAADIR creó también una base de datos electrónica para difundir las experiencias de reforma, sea en el nivel mundial o regional.

Al mismo tiempo, Funsalud establecía una relación próxima y multifacética con el gobierno federal, que le permitió limitar ámbitos de dependencia mutua, mientras que, en otras esferas, resguardó su autonomía. Funsalud fue invitada a participar en diferentes comisiones oficiales creadas en el contexto de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el TLCAN, apoyó la creación de normas de regulación del mercado de servicios de salud y, como desdoblamiento, promovió la formación de la Sociedad Mexicana de Calidad de Atención a la Salud en 1992. Poco a poco, Funsalud fue

transformándose en un balón de oxígeno para el ejecutivo: por un lado, proporcionando cuadros de su cuerpo técnico-científico para los equipos de gobierno; y por otro, como resultado de sus vínculos con sectores del PRI y con el sector empresarial interesados en continuar promoviendo cambios en las políticas de salud, participando en la campaña presidencial del candidato del PRI, Ernesto Zedillo (1994-2000), como parte integrante de la Comisión de Elaboración de los Programas de Gobierno. También fue haciéndose más presente en el centro de decisiones del sector logrando extender sus influencias hasta las instituciones de seguridad social. Esa influencia se materializó en la formación de una organización “extra muros”, fuera de las presiones de los grupos burocráticos internos a la seguridad social, el Centro de Desarrollo Estratégico para la seguridad social, creado en 1994, con la función de asesorar al gestor de la Seguridad Social. Ese Centro, junto con Funsalud, tuvo un papel relevante en la ingeniería de la reforma de la Ley del IMSS (1995), que entre otros cambios, permitió el uso privado de los recursos de la seguridad social.

Aunque una vez más no lograron designar al secretario de Salud, estos especialistas influyeron en la propuesta que orientó el Programa de Reforma para el Sector Salud (Poder Ejecutivo Federal, 1996) del presidente entrante, presentado en 1996, que proponía “el abandono de la estrategia [previa] de la seguridad social y su sustitución por una política que combinaba prioridad al mercado privado de servicios de salud y mecanismos de alivio de la pobreza” (Laurell, 2001, p. 299). Además, el sistema de salud sería descentralizado, implementado un paquete básico de servicios esenciales y un sistema de mecanismos de co-pagos según comprobación de renta; posteriormente, los servicios públicos (clínicas y hospitales) serían transformados en entidades autónomas (Laurell, 2001). El modelo teórico de reorganización de sistemas de salud, llamado “Pluralismo Estructurado”, constituyó el punto de apoyo para la formulación de ese programa de reforma y

su elaboración fue resultado de un trabajo colectivo de especialistas en colaboración con el Banco Mundial, en el cual participó el Dr. Julio Frenk. Ese modelo está basado en la separación de funciones de financiamiento y prestación de servicios y definición de un papel específico de regulación para el Estado, y había sido puesto en práctica en la reforma de la seguridad social en Colombia en 1993. En él, el sector privado presta servicios, la contribución social financia y el Estado regula para ofrecer opciones plurales al usuario bajo los principios de la libre capacidad de elección del consumidor y la garantía de la equidad. La equidad sería conseguida por la combinación de algunos mecanismos: financiamiento público, que para los pobres toma la forma de subsidios y para los otros grupos sociales de contribución obligatoria (valor de cuotas diferenciadas pagadas de acuerdo con la capacidad de pago de cada uno); implantación de distintos regímenes de afiliación al sistema (contributivo, subsidiado y vinculado); y diferentes paquetes básicos de atención para cada uno de ellos. Esos paquetes son definidos con base en criterios de costo-efectividad, según el principio de la selectividad frente a recursos escasos. La participación del Dr. Julio Frenk en la elaboración teórica de ese modelo marcó también el inicio de otra vocación de Funsalud, la de influir en la agenda de reforma sectorial en la región latinoamericana. Entretanto, a diferencia de Colombia, la reforma sectorial en México no se implementó como un cambio abrupto y radical.

Esas iniciativas reflejaban la institucionalización de una visión específica de reforma para el sector salud y de un marco analítico en el cual la reforma fue basada en "un concepto de eficiencia de la acción pública, que únicamente la mide según criterios de racionalidad económica, definida como universal e intemporal" (Marques-Pereira, 1994, p. 228). Reflejaban también una estrategia de poder que apuntaba hacia espacios que superaban las fronteras nacionales. La reforma era considerada como un fenómeno global independiente de la práctica

concreta de cada país. En ese proceso, Funsalud ocupó también el lugar de catalizador —nacional e internacional— de los intereses en torno de la reforma sectorial. En ese papel, Funsalud asumió la misión de convertirse en la formuladora de la base técnico-científica de la reforma y de situarse en el lugar, a un tiempo, de proveedor y de promotor, a partir del cual podía, por un lado, tejer la conexión entre organismos internacionales, empresas privadas, instancias de gobiernos y comunidad técnico-científica, canalizando relaciones que resultaban facilitadas por sus contactos estratégicos con las élites dirigentes, accesos a la información, recursos humanos y de otra naturaleza. Por el otro lado, Funsalud fue promovida al nivel de grupo de expertos capaz de asesorar a los tomadores de decisiones en el país y fuera de él. Esta función los hizo actores en el tránsito de una sociedad en búsqueda de una nueva dirección para su desarrollo, cuyo sentido y naturaleza tendrían que ser indagados y estudiados, además de reafirmar sus aspiraciones de poder más allá del ámbito nacional.

Es evidente que la creación, consolidación y expansión de Funsalud son indicativas de modificaciones importantes en las relaciones de poder del sector y en las formas de relación entre el Estado, la sociedad y el mercado en el sector salud, aunque no sea posible afirmar, por lo menos por ahora, que dicho proceso se haya inscrito en una trayectoria de democratización y de resultados positivos con relación al proceso salud-enfermedad-atención, en particular para los grupos excluidos del mercado.

A su vez, la victoria del presidente Vicente Fox, candidato del PAN, conocido por sus posiciones de centro-derecha, cierra un ciclo de 70 años del PRI en el poder. La designación, con el apoyo del sector privado, del Dr. Julio Frenk como secretario de Salud, sacrificando incluso candidatos panistas, consolida una tendencia inaugurada en 1982 en el ámbito del ejecutivo nacional, de pérdida de fuerza de la visión de la salud como un derecho social garantizado por el Estado a una basada en

el poder de compra del “consumidor”. Es en ese marco que surge la propuesta anunciada en junio de 2001 por el secretario de crear un “Seguro Popular para la Salud”, formulada por Funsalud y apoyada por las Instituciones de Servicios Especializados en Salud (ISES) —creadas en 1999, en los últimos días del zedillismo— con la finalidad de normar el mercado de seguros médicos privados. El Seguro Popular para la Salud sería una estrategia que permitiría canalizar para el sector privado, a través de las aseguradoras, los llamados “gastos de bolsillo” de muchos millones de mexicanos pobres que no tienen acceso a la seguridad social y que no logran ser atendidos en los servicios públicos. El impacto esperado de esa medida sería más sobre la organización del mercado de servicios privados y el acceso a determinados servicios de salud, que sobre la equidad y la promoción de la salud, problemas estructurales del sistema de salud en proceso de reforma.

Sin embargo, el curso de esas decisiones será determinado por el juego de las alianzas entre el actual secretario del ramo y el sector privado, como también por el proyecto de legitimación del PAN y por la presión de otras fuerzas políticas presentes en la sociedad. Entre estas se destaca en particular la del PRD, que actualmente gobierna la ciudad de México y otros estados y que ha defendido el fortalecimiento de la dimensión pública de la salud, como también algunas otras tendencias presentes en el sector sindical y en el PRI. Por otra parte, será determinado también por las condiciones concretas de enfermar y morir de millones de mexicanos que apostaron al cambio político y a una nueva generación de políticas de salud animada por ciudadanos y no por puros “consumidores”.

CONCLUSIÓN

Este estudio muestra que, tanto en Brasil como en México, los especialistas en salud pública actuaron como actores cuyo

papel fue y continúa siendo el de brindar la base técnico-científica a partir de la cual se justificó una específica distribución de los bienes y recursos proporcionados por el sector salud. Los investigadores involucrados, tanto los pertenecientes a la Salud Colectiva en Brasil como a la Nueva Salud Pública en México, además de producir y divulgar un volumen significativo de trabajos técnico-científicos, aportaron nuevas ideas en torno al proceso salud-enfermedad-atención y pasaron a formar operadores de los sistemas de salud. También en ambos casos, movidos por motivos distintos, esos investigadores y profesionales de la salud se opusieron a la salud pública dominante en las instituciones de sus países, lograron construir propuestas de reforma de los sistemas de salud de sus países que sirvieron de plataforma para determinadas fuerzas político-sociales, además de participar en el debate internacional en torno a los ámbitos de acción del Estado en el proceso de salud-enfermedad-atención que se expresó en propuestas de reorganización de los sistemas de servicios de salud.

Sin embargo, aunque los dos grupos reaccionaron en contra de lo establecido, se sitúan en polos opuestos del espectro político-ideológico, lo que implicó naturalmente diferentes concepciones de salud pública, de reforma y de ciudadanía, como también de alianzas para llevar a cabo sus proyectos. En el caso de Brasil, desde los años 70 los investigadores y profesionales aglutinaron su lucha en contra del poder militar y de su política de salud y formularon el concepto de Salud Colectiva en la perspectiva de recuperar el lugar de lo social dentro del campo de la salud, como categoría analítica explicativa de la manifestación diferenciada de la enfermedad en los grupos sociales, y como ámbito de actuación y de definición de necesidades por los propios sujetos. El contexto de indignación creciente de diferentes grupos sociales con relación al régimen militar, se entrecruzaba con el descontento provocado por la política de salud. En torno a esa superposición de agravios se conformó una plataforma general de democratización

que congregó a las diversas agrupaciones de izquierda, sectores liberales, trabajadores y empresarios. En ese contexto de democratización amplia y de demanda de la deuda social acumulada, la plataforma político-ideológica de los salubristas-colectivistas permitía el reconocimiento de la salud no solo como un problema exclusivo de la medicina a ser resuelto con servicios de salud; por el contrario, había que definirla antes como un problema social a ser enfrentado en el espacio público de forma que los servicios de salud no tuvieran que recurrir a los resultados de las políticas económicas y sociales. En contra de las principales características de la intervención social del período militar —centralización financiera y control de decisiones en el nivel federal, fragmentación institucional, ausencia de participación social y política, tendencia a privatización del aparato burocrático y favoritismo del sector privado en las relaciones público-privado— la propuesta del SUS, que contempla la creación de un sistema nacional universal e integrado, con participación social en diferentes ámbitos de decisión, fue presentada como el medio necesario para convertir en realidad los anhelos de justicia social. En ese proceso, el concepto de salud colectiva fue la base teórico-científica a partir de la cual se concibió el SUS y se buscó instituir procedimientos sociales y políticos que permitieran revertir, aunque parcialmente, una tendencia de medicalización de los problemas sociales. El ámbito técnico fue así, en cierta medida, desplazado hacia el ámbito político.

En México, también desde los años setenta, movidos por intereses dispares, algunos grupos sociales habían venido poniendo en tela de juicio los contenidos ideológicos del régimen priista que tomaba expresión a través de un Estado interventor y organizador del desarrollo, al lado de otros, que reclamaban por la democracia y por una mejor distribución de las ganancias de la industrialización. La Nueva Salud Pública, con su discurso de la competencia y de la libre elección, de la participación responsable de los usuarios y de otros sectores

sociales en asuntos referentes a la salud, se presentó como un punto de apoyo para los que abogaban por un proyecto de renovación de la sociedad mexicana cuyo eje fuera crear una sociedad dirigida bajo la ideología de lo privado. En la sociedad de la eficiencia, basada en el uso de la investigación científica para producir informaciones y nuevos indicadores para orientar la toma de decisiones y así solucionar la demanda reprimida, la Nueva Salud Pública tomaba el lugar de los actores sociales, desplazando la respuesta del Estado del ámbito político hacia el técnico. A la vez, el mercado fue identificado y definido como un espacio perteneciente a la sociedad, productor de los recursos y servicios capaces de resolver las necesidades en salud. Siendo así, el contexto de crisis económica y de reducción de gastos para el sector social fortaleció la salida económica racionalizadora y liberalizante, conectada a una reforma más administrativa que política del Estado, y propició la oportunidad para los neosalubristas, como un grupo cohesionado de expertos en gerencia de los sistemas de salud. En ese marco de reestructuración económica y política en el que resolver los problemas de acceso a los servicios de salud era sobre todo un problema técnico y científico, que dependía de dar a conocer los recursos y servicios existentes y garantizar el acceso según determinados parámetros que deberían conciliar equidad y racionalidad en los procesos de reforma, los neosalubristas ascendieron a la administración de las instituciones públicas de salud por medio de sus previas conexiones con la red de poder del PRI, para poner en marcha una estrategia de racionalización de los gastos en salud pública y liberalizar el mercado de servicios médicos. También aquí, el concepto de Nueva Salud Pública fue la base teórico-científica a partir del cual se buscó instrumentar la reforma del sector salud y revertir una tendencia de uso político de las cuestiones sociales.

Por otro lado, en el caso de Brasil, los salubristas-colectivistas identificados con el pensamiento de izquierda, buscaron desempeñar el papel de portavoces de los grupos social-

mente excluidos de los beneficios de la política de salud y en nombre de esos grupos promovieron alianzas con los sectores más sensibles a la cuestión social. También utilizaron, en forma instrumental, las oportunidades proporcionadas por las agencias internacionales sectoriales (OMS-OPS) y fundaciones privadas (Kellogg), además de intercambiar experiencias e ideas con Centros de Investigación, ya fueran de América Latina y de Centro América, ya fueran de Europa, comprometidos con una perspectiva de carácter estructural en el combate de las desigualdades en salud. El fin del periodo militar y el surgimiento de actores con capacidad de representación hizo que esos especialistas fuesen perdiendo su capacidad de dirigir el proceso de cambio que contribuyeron a desencadenar. Sin embargo, no perdieron la legitimidad política e ideológica conquistada como profesionales del campo de la salud pública comprometidos con la promoción de políticas redistributivas en salud, además de haber paulatinamente ganado legitimidad técnica.

De igual forma, en México, los neosalubristas identificados con centros de Estados Unidos que participaron en la formulación de la agenda neoliberal para el sector salud, optaron por la anulación de la política en la solución de los problemas de salud, dando preferencia a los argumentos técnicos. En vez de debates abiertos promovieron encuestas, la participación social fue interpretada como responsabilidad individual para con la salud y el proceso de decisión continuó siendo interpretado como un ámbito de participación restringida. La anulación de la política se convirtió en la política de los neosalubristas. También obtuvieron el apoyo de las agencias internacionales y de fundaciones privadas que compartían sus propósitos e ideologías, además de haber conseguido formarse técnicamente en los instrumentos elaborados y difundidos por esas agencias. Y fue por medio de esas estrategias que lograron conquistar la legitimidad ideológica y técnica, junto a los grupos sociales que dan prioridad a la prudencia y la seguridad fi-

nanciera en la solución de las desigualdades en salud y que están interesados en estimular al mercado como ámbito de creación de riqueza y de desarrollo tecnológico en salud.

En resumen, hacer estos paralelos y situar el proyecto de la Salud Colectiva y de la Nueva Salud Pública en su contexto son importantes debido a que nos permite afirmar que en ambos casos los especialistas no solo tomaron opciones, sino también estuvieron comprometidos con determinadas fuerzas políticas y económicas articuladas a ciertos grupos sociales. También porque la Salud Colectiva y la Nueva Salud Pública son expresiones de una vieja confrontación de ideas con relación a cómo enfrentar la desigualdad social que está inextricablemente entremezclada con las desigualdades frente a la enfermedad y a la muerte y, más específicamente, cómo afrontarlas a través de los sistemas de salud. De ahí nuestro esfuerzo en ubicar estos dos distintos proyectos técnico-científico y políticos en sus respectivos contextos sociopolíticos y en las relaciones de conflicto propias del sector salud, para explicitar sus bases de legitimación, tanto instrumental como ideológica, que justifican propuestas técnico-normativas distintas.

BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, C. M., "Reforma del Estado y reforma de sistemas de salud", en *Cuadernos Médico Sociales*, núm. 79(001), 2001, pp. 27-58.
- , "Reforma do Estado e Reforma de Sistemas de Saúde: experiências internacionais e tendências de mudança", en *Ciência & Saúde Coletiva*, núm. 4(2), 2001, pp. 263-286.
- , "Os modelos de reforma sanitária dos anos 80: uma análise crítica", en *Saúde e Sociedade*, núm. 5(2), 1996, pp. 3-57.
- , (1995), *As Reformas Sanitárias nos anos 80: Crise ou Transição?*, tesis de Doctorado, Escola Nacional de Salud Pública-ENSP, Fundación Oswaldo Cruz-Fiocruz.

- Almeida, C.M., C. Travassos, S. Porto, y T. B. F. Vargas, "A Reforma Sanitária Brasileira: Em Busca da Eqüidade", en *Research in Public Health, Technical Report*, PAHO, Washington, 1999a, 89 pp. (www.paho.org).
- Birman, J., "A Physis da Saúde Coletiva", en *Physis Revista de Saúde Colectiva*, núm. 1(1), 1991, p. 16.
- Campos, G. W. de S., "A reforma sanitária necessária". en Giovanni Berlinguer, Sonia F. Teixeira y Gastão Wagner de S. Campos (orgs.), *Reforma Sanitária – Itália e Brasil*, Hucitec/Cebes, São Paulo, 1988, pp. 179-194.
- Cohn, A., "Caminhos da reforma sanitaria", en *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, São Paulo, Brasil, 1989
- Donnangelo, M. C. F., *Medicina e Sociedade*, Biblioteca Pioneira em Ciências Sociais, São Paulo, 1975.
- Escorel, S., "Reviravolta na saúde: origem e articulação do Movimento Sanitário", disertación de Maestría, ENSP-Fiocruz, Río de Janeiro, 1987.
- , *Reviravolta na saúde: origem e articulação do Movimento Sanitário*, Ed. Fiocruz, Río de Janeiro, 1998.
- Favaret, P. y P. J. Oliveira, "A Universalização Excludente – Reflexões sobre as Tendências do Sistema de Saúde", en *Texto para Discussão*, núm 216, IEI/UFRJ, 1989.
- Fiori, J. L., "Democracia e Reformas: Equívocos, Obstáculos e Disjuntivas", mimeo, OPAS/OMS, Brasilia, 1991.
- Frenk, J., *La salud de la población. Hacia una nueva salud pública*, FCE/SEP, México, 1997.
- Funsalud, "Mensaje del Dr. Guillermo Soberón Acevedo", en *Memoria de la segunda asamblea general ordinaria*, México, 1987.
- , "El modelo Funsalud", en *Cuadernos Funsalud*, núm. 1, 1993.
- , "El modelo Funsalud, Experiencia de una década 1985-1995", en *Cuadernos Funsalud*, núm. 10, 1995, p. 27.
- , *Salud – La sociedad civil frente a los desafíos nacionales*. México, Funsalud, 1996.
- Laurell, A.C., "Health Reform in Mexico: The Promotion of

- Inequality”, en *International Journal of Health Services*, núm. 31(2), 2001, pp. 291-321.
- Loewe, R, “Desplazamiento de personal adiestrado en Salud Pública: Teoría para la acción”, en *Revista Higiene*, núm. 38(3), 1988, pp. 3-4.
- López Acuña, D. (1980). “La salud desigual en México”, Siglo XXI, México.
- Luz M. T., “Notas sobre as políticas de Saúde no Brasil de transição democrática - anos 80”, en *Physis Revista de Saúde Coletiva*, núm. 1(1), 1991.
- Machado, “As possibilidades de controle social das políticas públicas”, en *Revista de administração Pública*, núm. 22(1), 1988, pp. 32-49.
- Médici, A C., “Financiamento e Contenção de Custos nas Políticas de Saúde: Tendências Atuais e Perspectivas Futuras”, en *Planejamento e Políticas Públicas*, núm. 4, 1990, pp. 83-98.
- Mercer, H., “Integración de servicios de salud, México 1981-1983”, en *Cuadernos médicos sociales*, núm. 31, 1984.
- Muller Neto, J. S., “O Município e o Financiamento da Saúde”, en *Revista Saúde em Debate-Cebes*, núm. 27, 1989, pp. 23-29.
- , “Políticas de Saúde no Brasil: a Descentralização e seus Atores”, en *Revista Saúde em Debate-Cebes*, núm. 31, 1991, pp. 54-67.
- , “Descentralização e Democracia: Tópicos para um Debate”, *Revista de Saúde em Debate-Cebes*, núm. 33, 1991^a, pp. 33-40.
- Nunes, E.D. (org.), *As Ciências Sociais em Saúde na América Latina*, OPAS/OMS, Brasília, 1985.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Reforma del Sector Salud*, México, D.F., 1996.
- Secretaría de Salud, *El Centro de Investigación en Salud Pública*, INSP, México, D.F., 1987.
- Soberón, G., *Hacia un Sistema Nacional de Salud*, UNAM, México, 1983.
- , “La buena mezcla público-privado abre la competencia y eleva la calidad de los servicios públicos”, en *Líderes Mexicanos*, núm. 1, Info. Latina, S.A. de C.V./Lexix-Nexis, 1995.

- Stralen, Cornelis van, *The struggle over a National Health Care System. The Movimento sanitário and Health Policy making in Brazil: 1960-1990*, Universiteit van Utrecht, Utrecht, Netherlands, 1998.
- Teixeira, S. M. F. y M. H. Mendonça, "Reforma Sanitária na Itália e no Brasil: Comparações", en S. M. Teixeira (org.), *Reforma Sanitária - em busca de uma teoria*, Cortez/ABRASCO, Río de Janeiro, 1989, pp. 195-232.
- Teixeira, S. M. F., "O dilema reformista na reforma sanitária brasileira" en *Revista de Administração Pública*, núm. 21(4), 1987, pp. 94-115.
- , "Política de Saúde na Transição Conservadora", en *Revista Saúde em Debate-Cebes*, núm. 26, 1989, pp. 42-53.
- Tello, C., "México: Informe sobre la crisis (1982-1986)", Centro de Investigaciones en Humanidades, UNAM, México, 1989.
- Warman, A., *La política social en México, 1989-1994 - Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

9.

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO Y BRASIL: SEGURIDAD SOCIAL, ASISTENCIA, AUSENCIA

*Bruno Lautier**

La cuestión del análisis comparativo de las políticas sociales en los dos países más grandes de América Latina permite hacer dos "lecturas" completamente distintas del desarrollo comparado de ambas naciones. En la primera se subrayan tanto las semejanzas en la evolución de dichas políticas como las convergencias en sus transformaciones actuales. La segunda tiende a señalar las importantes diferencias (históricas, culturales, políticas, económicas) y a advertir que la supuesta "convergencia" no atañe a lo esencial del dispositivo denominado "políticas sociales" (que, de hecho, comprende cosas diferentes en cada país).

Esta dualidad de lecturas constituye un problema metodológico clásico de todo análisis comparativo. En el caso de la comparación entre las políticas brasileña y mexicana, la primera lectura se deriva de una tradición intelectual que en los años ochenta fue particularmente fuerte en Francia, pero sobre todo en los Estados Unidos,¹ y que consiste en destacar un periodo "coyun-

*Bruno Lautier (brunolautier@noos.fr) es director del Institut d'Études du Développement Économique et Social de la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne), París, Francia.

¹ Sobre el caso de Francia véanse, en particular, los dos "clásicos": Alain Touraine, *La parole et le sang*, París, Odile Jacob, 1988 y Alain Rouquié, *Amérique latine: introduction à l'extrême occident*, París, Seuil, 1987. En los Estados Unidos esta problemática fue desarrollada sobre todo por el equipo de la Universidad de Pittsburgh que reunió Carmelo Mesa Lago, quien trabaja-

tural” —los años cuarenta o, con más precisión, de 1935 a 1955—, durante el cual se definió, de manera coherente, un conjunto de factores económicos, institucionales y políticos: en lo económico, políticas de sustitución de importaciones, asociadas a mecanismos de protección social que se imitaron de algunos países europeos (Alemania y Suecia, en particular) y prefiguraron los de otros (Francia y Gran Bretaña); en lo institucional, el establecimiento de eso que los autores brasileños han llamado el “corporativismo de Estado”,² el cual, además de sus aspectos disciplinarios y represivos, hacía de las políticas sociales corporativas el eje de un compromiso político con la parte “estratégica” de la clase obrera y de los funcionarios públicos; en lo político, un populismo que, más allá de los individuos (más o menos carismáticos), presenta dos características esenciales para las políticas sociales, a saber, la idea del deber de la nación hacia sus hijos ciudadanos (que implica un deber de redistribución por medio de la asistencia pública) y la negación de los antagonismos sociales, considerados la raíz de las desigualdades sociales.

Esos rasgos están presentes tanto en Brasil como en México; con esa misma generalidad, se observan también en Argentina y, con menos nitidez, en Venezuela, Colombia y Perú. De ahí la identificación de un tipo de régimen político-económico “nacional-popular” (según la expresión de Touraine), que supuestamente caracterizó a toda América Latina hasta los años ochenta. Lo que siguió no fue, entonces, sino la historia de la imposibilidad de perpetuar dicho régimen, de su degenera-

ba este tema desde mediados de los años ochenta. (Véase, por ejemplo, Carmelo Mesa-Lago (comp.), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.) Esas ideas fueron retomadas después por muchos autores, entre ellos los expertos que trabajan para el Banco Mundial, como Sebastian Edwards (*Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, A World Bank Book, Oxford University Press, 1995, cap. 8).

² Véase, por ejemplo, Armando Boito, *O sindicalismo de Estado no Brasil*, Campinas, Editora de Unicamp, 1991.

ción por múltiples razones, todas las cuales confluyen en la imposibilidad económica de generar recursos suficientes para mantener un sistema de protección social y, por tanto, un cierto tipo de compromiso político: peso de la deuda externa e interna en un contexto de "financiarización" de las economías; necesidad de apertura comercial que implica la disminución de las utilidades y la imposición de presiones competitivas incompatibles con el antiguo régimen; factores demográficos (en particular, el envejecimiento de la población) que dejan ver el carácter "irrealista" de los derechos sociales otorgados en los años cuarenta, etc. Aunque, en este periodo reciente, se introducen ciertas particularidades nacionales (Brasil no exporta petróleo, México sí; el fenómeno de las maquiladoras no existe en Brasil, que es, por el contrario un gran exportador de productos agrícolas, etc.), el esquema teórico sigue siendo común a ambos países y resulta en gran medida de una visión "en negativo" (el fin de un modelo genérico, sin que se bosqueje uno nuevo). En resumen, la comparación internacional permite pensar las especificidades de un modelo, más que afirmar la alteridad radical de dos trayectorias históricas.

La segunda lectura es más frecuente en los autores de los dos países involucrados;³ los discursos relativos a la cuestión social, el tipo de régimen y de compromisos políticos, las instituciones creadas, la naturaleza de la limitación económica y los grados de libertad que permite, hacen referencia esencialmente a una historia nacional. La Revolución mexicana de los años diez, por ejemplo, da origen a un partido político que expresa la idea de un progreso colectivo de la nación (progreso en el que las políticas sociales no constituyen sino una de sus formas de expresión), mientras que en Brasil, la idea de un partido, sujeto co-

³ Lo que no es de sorprender en naciones cuya tradición intelectual es, en primer lugar, nacional, aunque ciertamente complementada con aportaciones europeas o norteamericanas, pero para la cual la idea misma de un "análisis latinoamericano" no tiene sentido (lo que se agudiza aún más en el presente caso, por la poca comunicación entre lusófonos e hispanófonos).

lectivo que conduce a la nación hacia el progreso no tiene sentido, aún en la época varguista. De manera recíproca, el papel de la conquista del territorio interior, de la purga de las iniciativas individuales que constituye la “frontera” brasileña, no tiene paralelo en México, ni se encuentran en Brasil los lazos partido-sindicato que se observan en México (PRI-CTM). Así, puede enumerarse una lista de particularidades que abarcan desde las consecuencias del régimen militar instaurado en 1964 en Brasil hasta la importancia de la cuestión indígena en México; de la influencia del vecino del norte sobre México a la herencia de la esclavitud en Brasil. Esta segunda lectura deja relativamente abierta la cuestión de las transformaciones de las políticas sociales que han tenido lugar desde hace cerca de quince años; puede intentar demostrarse que las particularidades nacionales produjeron —principalmente a raíz de apremios políticos muy distintos— formas de adaptación al neoliberalismo sumamente diferentes o, por el contrario, mostrar que la ola neoliberal ha difuminado en gran medida las diferencias.

La elección entre una de esas dos “lecturas” no tiene una solución metodológicamente satisfactoria *a priori*. Tal vez sea más productivo segmentar el problema siguiendo un corte temático, antes de abordar el problema general. Sin pretender ser exhaustivo, trataré tres temas: primero, el de la protección tipo seguridad social (o “contributivo”, como dicen los juristas), que atañe en esencia al “núcleo” de los asalariados estabilizados, parte integral del compromiso corporativista desde los años cuarenta, y que resistió hasta mediados de los ochenta, cuando se endureció y fraccionó. En segundo lugar, el tema de las políticas sociales de asistencia, que —aunque revaloradas por las instituciones internacionales desde finales de los años ochenta— tienen una historia plurisecular y se tornan un componente esencial de los regímenes políticos populistas-corporativistas antes de mediados del siglo XIX. Y, por último, el asunto de la relación entre las transformaciones de las políticas sociales y la evolución de la ciudadanía, respecto de la cual parecería que el

problema de la comparabilidad de las políticas sociales de Brasil y México no concierne tanto a los asalariados del “núcleo” protegido (por una parte) o a los “pobres amparados” (por la otra), sino a toda esa parte de la población que no pertenece a ninguna de esas dos categorías. Es sorprendente que, en lo relativo a las políticas sociales correspondientes a las dos primeras categorías de la población (que constituyen el tema de estudio de la mayoría de los análisis sobre política social), lo que predomina es la idea de una semejanza entre los dos países, pese a las enormes diferencias geográficas, históricas, económicas y políticas, mientras que, en lo que se refiere a esa “tierra de nadie” entre las dos categorías, en el que se inserta la mayoría de la población y que está muy lejos de las políticas sociales, las diferencias entre los dos países aparecen con mucha claridad, lo que da lugar a concepciones muy diferentes de la ciudadanía.⁴

EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL:

CONTRACCIÓN —Y RESISTENCIA— DEL “NÚCLEO” PROTEGIDO, EN BRASIL Y MÉXICO

Gran parte de los análisis de los últimos quince años sobre la protección social en estos dos países está centrada en los avatares de un sistema de seguridad social aparentemente imitado de los sistemas europeos, de vocación universalista, pero muy entintado de corporativismo y, en pocas palabras, limitado y más antiredistribuidor que redistribuidor. En los años posterior-

⁴ Varias partes de este texto se tomaron del artículo “Les politiques sociales en Amérique latine: propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours” (publicado en *Cahiers d'Amérique latine*, IHEAL, núm. 31, 1999, el cual se elaboró luego de las reuniones entre los investigadores del GREITD y de El Colegio de México, mismos que prepararon los textos aquí reunidos. Sin embargo, dicho artículo tenía un carácter puramente metodológico y un mayor alcance (una comparación entre América Latina y Europa occidental, en su conjunto).

res a 1982 ese sistema sufrió ataques —justificados por su costo, su carácter inequitativo y la situación demográfica— y experimentó varias reformas: disminución de las partidas presupuestales e introducción tanto de los seguros privados para enfermedad, como de los sistemas de retiro complementarios, basados en la capitalización. Sin embargo, el sistema no desapareció en ninguno de los dos países, por lo que la pregunta sería, entonces, si el sistema cambió de naturaleza (pasamos de un sistema “europeo” a uno “estadounidense”) y si, en particular, abandonó su pretensión universalista (la cual sigue pregonándose en el caso de México). Por otra parte, dado que el sistema de seguridad social desempeñaba un papel importante en el tipo de compromiso político que existía con gran parte de los asalariados, conviene preguntarnos si dicho compromiso quedó definitivamente en el olvido.

Al igual que en los países que precedieron a México y Brasil (Uruguay y Chile), la puesta en marcha de las políticas sociales comenzó con un “núcleo” público (funcionarios estatales, militares y, después, civiles). La ampliación de la seguridad social se hizo paso a paso, sobre la base de compromisos categoriales con sectores, empezando —como es habitual en todas partes— por los funcionarios públicos, militares y luego civiles. Después vinieron los trabajadores de las ramas clave de la producción (procesamiento de materias primas y productos de exportación —petróleo, metales—, transportes —ferrocarriles, puertos—, esenciales para la exportación de estos bienes o de los productos agrícolas, etc.),⁵ y los servicios financieros. Más adelante entraron en el sistema los asalariados de las grandes empresas que

⁵ De hecho, en Brasil, este proceso empezó desde los años treinta en ciertos sectores, pero con una administración privada. Es el caso, en particular, de las GAP (Cajas de Retiro —*Aposentadorias*— y de Pensiones), previstas por la ley Chaves, en 1923, que finalmente aparecieron como los IAP (*Institutos de Aposentadorias e Pensões*), a partir de 1933, en los siguientes ramos: transporte marítimo, empleados de comercio y bancarios, estibadores, funcionarios públicos, etc. Véase, a este respecto, Wanderley Guilher-

producían para el mercado interno y, en particular, las de bienes imperecederos. Además del papel que desempeñó ese proceso en el desarrollo de un corporativismo sectorial, otro hecho importante que debemos advertir es el “efecto de enganche”: así como en cada periodo en el que se manifiesta la necesidad de ampliar el compromiso político resulta “sencillo” ofrecer a nuevas categorías de asalariados las ventajas que ya perciben las más antiguas, así también resulta difícil, por no decir imposible, despojar de las ventajas adquiridas a las categorías protegidas con más antigüedad. Lo que ocurre, entonces, podría semejar-se a una subasta, pues estas últimas exigen beneficios adicionales que compensen los otorgados a las nuevas categorías protegidas.⁶ Esta espiral ascendente fue posible mientras que la población protegida era relativamente joven y el empleo asalariado crecía con rapidez (hasta finales de los años setenta).

Cuando inicia ese proceso —finales de los treinta e inicios de los cuarenta, que es también la época de los “grandes” dirigentes populistas (Vargas, Cárdenas)—, la perspectiva de la ampliación gradual (y próxima) a otras categorías de asalariados, pero también a los trabajadores independientes y a los campesinos, se anuncia como un objetivo político mayor. Sin embargo —a diferencia de la situación de Europa del norte, en donde el movimiento de expansión del sector asalariado ya entonces abarcaba entre 60 y 80% de la población activa, según los países—, esto viene acompañado de otra perspectiva, a saber, la de una integración ultra rápida de la población no asalariada (mayoritaria por muy amplio margen) a la asalariada. La ampliación de la protección está ligada a una retórica de la modernización y de la industrialización que, en México, se acentúa con la fuerte retórica de

me dos Santos, *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*, 2ª ed., Río de Janeiro, Ed. Campos, 1987, p. 21.

⁶ Sobre estos puntos, véase Bruno Lautier, “L’État-providence en Amérique latine; utopie légitimatrice ou moteur du développement?”, en Bérengère Marques-Pereira (comp.), *L’Amérique latine: vers la démocratie?*, París, Éditions Complexe, octubre de 1993.

la Revolución,⁷ en la que la protección social generalizada representa un elemento fundamental. A lo largo del periodo que va de los años cuarenta a mediados de los ochenta, la asistencia a los pobres es siempre calificada de residual. Al igual que en la Europa del siglo XIX, adopta formas muy diversas: clientelismo de los notables locales, caridad religiosa, tutelaje *quasi* carcelario de ciertas categorías de pobres. La creación de instituciones de asistencia, públicas y perennes, fuera de reducir la eficacia de la asistencia puntual en lo que concierne al clientelismo, resulta muy difícil por razones de retórica política: equivale a reconocer que el modelo social propuesto está perdurablemente organizado con base en la modalidad de la fractura y la exclusión. No hay, por tanto, nada paradójico en el hecho de que la protección social se dirija, en primera instancia, al "núcleo" de los trabajadores asalariados, que ya son favorecidos en términos de estabilidad del empleo y del salario; el tipo de compromiso político, la imposibilidad ideológica de reconocer el carácter perenne de la exclusión social, la retórica de la modernización "desde arriba" y que se extenderá después al conjunto del cuerpo social son los tres factores cuya coherencia explica un modelo de protección social que es, de hecho, profundamente antirredistributivo y constituye una parodia del Estado providencia.

En los dos países (Brasil y México), la instauración (al menos en teoría) de la seguridad social para los asalariados tiene lugar prácticamente al mismo tiempo: en México, Ávila Camacho firma la Ley sobre Seguridad Social el 31 de diciembre de 1942

⁷ Ya el capítulo XIV de la Constitución mexicana de 1917 mencionaba el deber (para los patrones) de indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo, y el capítulo XXIX estipulaba: "Se considera de utilidad social crear cajas de asistencia popular por invalidez, retiro, suspensión involuntaria de labores, accidentes y otros..." (Citado por Víctor Soria, "La sécurité sociale au Brésil et au Mexique: une analyse comparative", mimeo, Seminario de la "Red de Investigación Internacional sobre la Protección Social, la Integración Continental de Mercados y la Dinámica de las Fronteras Políticas: Europa-América del Norte, México, UAM-El Colegio de México-CIDE, 1995.)

(aunque, de hecho, entró en vigor a fines de 1944), y en Brasil, a finales de los treinta y durante los cuarenta se adoptó un conjunto de medidas estrechamente vinculadas a las que enmarcan el trabajo asalariado y la actividad sindical, las cuales se reunieron en la Consolidación de las Leyes del Trabajo de 1943. Por el contrario, durante más de veinte años la estructura institucional será sumamente distinta. En México, la institución que “capitanea” la seguridad social es una sola, el IMSS, pero está descentralizada en el nivel estatal y le toma trece años (de 1944 a 1957) establecerse en todo el territorio nacional. En cambio, en Brasil, las Cajas de Seguridad Social proliferan por sector y profesión y no será sino el gobierno militar de 1966 el que podrá reunir las por la fuerza, con la creación del INPS.⁸ Esta diferencia nos remite a la cuestión de la relación entre el poder de Estado, la población y el territorio, que abordaré en la tercera parte.

Pero, desde la perspectiva de la lógica de ampliación de los derechos sociales, se impone la semejanza: la presión de los trabajadores de tal o cual categoría consigue obtener una prestación que, por motivos políticos —la necesidad de restaurar un compromiso político corporativista-clientelista—, será ampliado después a toda la población asalariada estabilizada (como en la *Lei Orgânica de Previdência Social* o LOPS de Brasil, en 1960). No obstante, esto no equivale a decir que el Estado haya “otorgado” esos beneficios sociales de manera espontánea. En México, en particular, la aparición de organizaciones sindicales independientes y combativas (en 1948 y 1949) o la realización de huelgas importantes (en 1958) son las principales razones de dicha extensión,⁹ mientras que en Brasil la ampliación (en 1971, por

⁸ Al respecto, véase Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*, Río de Janeiro, Ed. IUPERJ-Revan, 1998, cap. 4.

⁹ Véase Víctor Soria, “La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el periodo 1971-1985”, en Esthela Gutiérrez (coord.), *Testimonios de la crisis*, vol. 2, *La crisis del Estado de bienestar*, México, Siglo XXI y UNAM, 1988, pp. 176-186.

ejemplo, a los trabajadores rurales y en 1972 a las empleadas domésticas) se lleva a cabo sin conflictos abiertos (estamos aún en los años duros de la dictadura). Pero, en los dos países hallamos una fuerte contradicción entre la afirmación reiterada del carácter universalista y homogeneizante del sistema de protección social y una práctica de ampliación de la misma que es fraccionada, desigual y restrictiva. Asimismo, en ambos países encontramos esa característica mayor de los sistemas corporativistas que consiste en definir los regímenes de protección social en el nivel "intermedio" de los ramos, que es igualmente el nivel en el que el poder de los sindicatos, "charros" o "pelegos" se afirma más.

En ambos países, los años de 1970 a 1982 representan un período en el que el poder tuvo la capacidad económica para disfrazar contradicciones políticas muy importantes, con el uso simultáneo de la represión política, la ampliación de la asistencia a los "excluidos del milagro", y la garantía de las "prestaciones adquiridas" del núcleo de trabajadores estabilizados. Las diferencias entre los dos países derivan sobre todo de las condiciones macroeconómicas: Brasil no vivió una crisis análoga a la mexicana de 1976, pero tampoco conoció el auge petrolero que siguió a dicha crisis. Por el contrario, las tasas de crecimiento industrial son más altas en Brasil desde principios de los años setenta (el "milagro", propiamente dicho). Y sobre todo, parecería que en ambos países hay una ceguera voluntaria frente al contraste entre la perennidad afirmada y la extrema fragilidad del sistema. En efecto, las cajas de protección social no pueden tener balances equilibrados en el largo plazo, por el solo hecho de la edad precoz de la jubilación, aunada a un fuerte incremento de la esperanza de vida y del costo de la atención médica.¹⁰ La hipótesis que han desarrollado varios autores brasileños¹¹ en los

¹⁰ Situación que se agravó, en Brasil, por las enormes deducciones que hacía el Estado central a las cajas de protección social, sobre todo a finales de los sesenta.

¹¹ En particular, Werneck Vianna, *op. cit.*, cuya tesis central se expresa en el título mismo de la obra.

últimos años es que esa ceguera sólo es aparente; al no producirse las condiciones de viabilidad a largo plazo del sistema, lo que en realidad presenciamos es la creación de las condiciones para la privatización del mismo, particularmente en materia de salud. Prueba de ello es la rapidez con que se han desarrollado las estructuras de salud (de tipo cooperativo, como las Unimed, creadas en 1967, o privadas, como la Golden Cross), no integradas a un sistema público desfalleciente y destinadas a los asalariados del “núcleo” protegido, sobre todo de los sectores de capital intensivo. En México, dicha tendencia fue mucho más lenta (en particular, porque los gastos públicos en salud crecieron con mucha rapidez hasta 1976), pero tuvo un desarrollo desmesurado a partir de 1982. Sin embargo, la hipótesis del “maquiavelismo” de un gobierno (sobre todo en Brasil) que quería romper (desde los años sesenta) con la lógica del Estado de bienestar, aunque sin dejar de afirmarlo, para entrar en un proceso de “estadounidización”, no es del todo convincente. Supondría que el poder militar brasileño produciría, al mismo tiempo, la capacidad política para paliar el “déficit de legitimidad”¹² que resultaría de la desigualdad creciente del acceso a la protección social y de la discrepancia entre el discurso y las prácticas. Supondría, comparativamente, que el Estado mexicano no tuvo tal capacidad y no le quedó otro remedio que el de la espiral ascendente, con lo cual profundizó los déficit y creó las condiciones para una catástrofe que se disparó brutalmente en 1982-1983, periodo en el que, súbitamente, el gobierno habría tenido dicha capacidad y logró reducir masivamente los gastos sociales. Es claro que faltan algunos eslabones en esta explicación y que parece más heurístico volver a la idea de que, aunque se utilice el mismo término (Estado de bienestar), se trata de dos modelos de gobierno de la sociedad sumamente diferentes, que se expresan

¹² Véase, a este respecto, Gilberto Mathias y Pierre Salama, *L'État surdéveloppé: Des métropoles au tiers-monde*, París, La Découverte, 1983.

mediante estructuras institucionales y prácticas políticas aparentemente semejantes.

El periodo que empieza en 1983 está marcado por un conjunto de fenómenos cuya importancia relativa difiere en ambos países. Considero que tres de ellos contribuyeron a reducir el peso relativo del "núcleo" dotado de derechos sociales de tipo "contributivo".

El primero y el más evidente: la disminución del empleo en la función pública no tiene un predominio cuantitativo. Como en el resto de América Latina, el empleo público central —federal— ha disminuido en términos relativos desde hace quince años (en forma mucho menos aguda en Brasil que en México), pero, acorde con las leyes o constituciones (en el caso de Brasil) que proclaman la descentralización, éste fue en gran parte compensado con la elevación del empleo en los estados, provincias y municipios. Esto muestra la ambigüedad de las recomendaciones de las instituciones internacionales, las cuales, al proclamar a la vez (y por el mismo supuesto motivo: el "buen gobierno") la reducción del peso del Estado y la descentralización, llegan a un resultado cuantitativo tal vez cercano a la estabilidad (en términos de la parte del empleo total). Como es evidente, dado que los datos estadísticos son más confiables en lo que se refiere al Estado central, la reducción de efectivos que éste emplea aparece con más claridad que el aumento de los empleos locales. La naturaleza en gran medida clientelista de la creación de estos últimos a menudo tiende a disimularlos por medio de artificios administrativos y contables. La incertidumbre en cuanto a los datos estadísticos (elaborados por los Estados federales y que sobrevalúan la disminución del número de funcionarios por razones tácticas evidentes) no permite concluir con toda certeza. Pero, al menos, debe quedar la duda, y la hipótesis de una estabilidad relativa es la más prudente.

El segundo fenómeno que contribuye a la reducción cuantitativa del "núcleo" asegurado es la disminución del empleo en las empresas públicas. Aquí, el factor dominante es la polí-

tica de las privatizaciones. Ésta se tradujo, en todas partes, en un recorte de los efectivos, que eran —por razones evidentes de compromiso político basado en el corporativismo sindical— quienes gozaban de los derechos sociales más amplios de todos los asalariados (salvo los militares).¹³ Además, la privatización por lo general fue acompañada de una diferenciación de las categorías en el seno mismo de la unidad productiva, por medio de la exteriorización jurídica de ciertas actividades (*terceirização*, en portugués), en donde los asalariados de las empresas maquiladoras no tienen ni la misma garantía de estabilidad, ni los mismos planes de jubilación o de salud que quienes permanecieron jurídicamente en la compañía.

El tercer fenómeno, el más general, es la disminución del empleo en las empresas privadas que tenían el nivel más alto de protección social, la cual va aparejada de un movimiento de *terceirização* análogo al que experimentaron las empresas privatizadas.¹⁴ Eran, a menudo, las filiales las que ofrecían el nivel de protección más elevado a los asalariados y donde los recortes fueron más fuertes, sobre todo por la brutal apertura comercial de México tras su ingreso al GATT en 1986, y durante el gobier-

¹³ Una descripción del caso más acabado de esta "sobrepotección" social, en el contexto del corporativismo sindical triunfante desde principios de los años ochenta, se encuentra en Marie-France Prévôt-Schapira, "Les travailleurs du pétrole au Mexique. Pouvoir syndical, mobilisation de la force de travail et gestion de l'espace", *Cahiers des Sciences Humaines*, ORSTOM, vol. 23, núm. 2, 1987.

¹⁴ Ese movimiento puede llegar a ser tan amplio que las maquiladoras ubicadas en la zona industrial, organizadas en la forma de un "consorcio modular", realizan la totalidad de las operaciones industriales; la empresa madre sólo conserva las operaciones de coordinación y venta. El ejemplo más claro es el de la fábrica de camiones de la Volkswagen en Resende (a mitad de camino entre Río y São Paulo), en el que 300 empleados de la primera cohabitaban con 1 500 empleados de las maquiladoras (a finales de 1997). Véase Mario S. Salerno, "Restructuration de la production et travail dans les entreprises installées au Brésil", *Revue Tiers Monde*, núm. 154, abril-junio de 1998, pp. 321 y ss.

no de Collor en Brasil, en 1991.¹⁵ Esto no es de sorprender, pues, hasta finales de los ochenta, las filiales más protegidas de la competencia internacional eran las que ofrecían niveles más altos de protección social, sobre los que descansaba el compromiso corporativista. En los años cuarenta y cincuenta se había creado un conjunto coherente: políticas de sustitución de importaciones, protección aduanal, un sector público importante, compromiso corporativista con un "núcleo" de trabajadores estabilizados, protección social de dicho núcleo. El fin de las políticas de sustitución de importación, seguido del "ajuste", no bastó para desestabilizar ese conjunto, que estructuraba con mucha fuerza a las sociedades latinoamericanas. La apertura comercial, las privatizaciones y las estabilizaciones monetarias, más los *cracks* financieros (en México, 1994-1995; en Brasil, 1998-1999) son los que parecen darle el tiro de gracia.

Pero, aunque ese conjunto económico-político-social perdió su coherencia, el "núcleo" de trabajadores protegido no desapareció con ello. Esto se debe a dos razones principales. La primera es que la necesidad de un compromiso político con el "corazón" de la clase asalariada subsiste. Claro está que, cada vez que la coyuntura política le es políticamente desfavorable, el "núcleo" pierde algunas garantías; en el largo plazo, resulta inevitablemente "carcomido", al mismo tiempo que se fragmenta (debido a la descentralización creciente de las negociaciones colectivas), pero sigue teniendo un peso político que negocia de manera más descentralizada desde principios de los años noventa, mediante la creación de instituciones de "concertación", ya sea en el nivel de los

¹⁵ Por ejemplo, las empresas del "polo" petroquímico de Camaçari (en la periferia de Salvador) perdieron 8 mil de sus 25 mil asalariados, entre 1990 y 1993. Sólo 7% de los trabajadores expulsados fueron "terciarizados". Véase Antonio S. Guimarães, "Réorganisation de la production et des rapports industriels dans la pétrochimie brésilienne: les années 90", en R. Cabanes y B. Lautier, *Profils d'entreprises au Sud. Les politiques de gestion face aux cultures et aux status*, París, Ed. Karthala, 1996, pp. 209-230.

ramos (las “cámaras sectoriales” de principios de los noventa), o en el nivel local, cuando los asalariados del “núcleo” son los líderes tanto políticos como sindicales, en un conjunto geográfico relativamente homogéneo.¹⁶

La segunda razón de la resistencia del “núcleo” es, al mismo tiempo, una de las causas de su desintegración, a saber, la multiplicación de los regímenes de protección social particulares a las empresas. Dichos sistemas existían desde mucho tiempo atrás (como fue evocado en el caso Brasil, o como el de los bancos mexicanos, en lo relativo a la salud), pero tuvieron un desarrollo tremendo a partir del inicio de los noventa. Este crecimiento fue favorable a la descentralización —generalizada en todo el continente— del nivel de refrendo de los convenios colectivos, que ceden el lugar a políticas de “fidelización” de la fracción más calificada de la mano de obra. El paso a regímenes de retiro por capitalización, que permite que haya diferencias muy importantes entre una empresa o una categoría de mano de obra y otra, favorece ese proceso. Brasil y México, a diferencia de Chile (desde 1980), Argentina y Colombia (ambos en 1993), no eliminaron completamente el antiguo sistema de jubilaciones de base, el cual descansa, según la terminología consagrada, en la “solidaridad nacional” de tipo *beveridgino*, más que en los retiros contributivos. Pero la disminución constante de ese tipo de jubilaciones de base fue, en ambos casos, un poderoso motor del desarrollo de los retiros complementarios por capitalización de tipo contractual (similar al ocurrido en Gran Bretaña). Esta evolución hacia un sistema dual (prestaciones de base gratuitas, pero muy exiguas y de una calidad cada vez más baja y, por otra parte, prestaciones complementarias reservadas a

¹⁶ Véase Nadya A. Guimarães, Alvaro A. Comin y Marcia de Paula Leite, “Por un jogo de soma positiva: conciliando competitividade e proteção ao emprego em experiências inovadoras de negociação no Brasil”, mimeo, Departamento de Sociología, Universidade de São Paulo, 1999, pp. 11 y ss.

una minoría de los asalariados) es también muy evidente en materia de salud, en donde los empleadores hicieron contratos con compañías aseguradoras, o bien directamente con clínicas u hospitales privados (las evaluaciones más recientes, de 1999, muestran que cerca de cuarenta millones de brasileños están cubiertos, directa o indirectamente, por dichos planes, lo que desplaza la frontera entre empleo formal y empleo informal hacia la distinción entre los asalariados cubiertos por dichos planes y los otros).

El desarrollo de esos regímenes de protección social de empresa no atañe solamente a los trabajadores más calificados. En ciertos casos, el establecimiento de la "sobrepotección social" sigue, a veces, al despido de todo el personal, luego del cual se hace una recontratación selectiva y el personal retenido se mantiene en el "núcleo". El caso de la FIAT-Betim (Minas Gerais, Brasil) es característico de ese tipo de situaciones: luego de una serie de huelgas muy conflictivas (1978-1984) la dirección despidió y recontrató al personal, estudiando caso por caso. A partir de entonces toda contratación se hace con base en "cartas de recomendación" de asalariados colocados. En forma paralela, la empresa reorganizó toda la producción, con métodos "toyotistas" (justo a tiempo, calidad total, etc.), pero con una robotización relativamente limitada para el ramo. Más adelante (a finales de 1991), negocia con el INPS (Instituto Nacional de Previsión Social) un acuerdo por el cual, en lugar de entregar las cuotas al Instituto, la FIAT las utilizaría para construir su propio centro de salud, siempre que aportara una suma al menos equivalente. De hecho, la empresa rebasó por mucho sus obligaciones: planes de hospitalización, clínica móvil y cuidados dentales, prevención y vacunación, indemnizaciones por enfermedad que garantizaban el salario, seguro de vida, guardería, distribución de alimentos, préstamos, a lo que se agregan las actividades recreativas, los deportes, los "clubes", que en algo nos recuerdan al *do-polavoro* de la Italia fascista. La eficacia de ese sistema de control de la mano de obra parece grande, como lo testimonia la fide-

lidad a menudo entusiasta de algunos trabajadores de la empresa a su sistema,¹⁷ pese a que los salarios monetarios son inferiores a los de las empresas automotrices del ABC paulista.¹⁸

A fin de cuentas, el sistema de seguridad social, tanto en Brasil como en México, sólo se ha librado, con o sin neoliberalismo, de una parte de eso que lo fundaba y que se encuentra, en esencia, ligado al tipo de compromiso político entre el “núcleo” asalariado estabilizado y el Estado. Lo que desapareció a principios de los años noventa se debe, sobre todo, a dos cosas: la primera es el “efecto de enganche”, es decir, la irreversibilidad de la concesión de cualquier “beneficio”, que se convertía automáticamente en ventaja adquirida y que provocaba una espiral ascendente (debido no sólo a la imposibilidad de quitar derechos sociales a una categoría de asalariados cuando se otorgaban otros a nuevas categorías, sino también a la obligación de mantener un diferencial entre las “antiguas” categorías protegidas y las nuevas). La segunda es la presión hacia la homogeneización tendencial no sólo de la definición de los “beneficios sociales”, sino también de su administración. La pauperización de las categorías, la descentralización de los convenios colectivos, el incremento de la terciarización, el debilitamiento sindical, y el derrumbe de

¹⁷ Dos extractos de las entrevistas realizadas por Solange Pimenta dan muestra de ello: “Me siento honrado de pertenecer a la FIAT, aunque las exigencias sean duras para la clase obrera, pero ese es uno de sus derechos. La FIAT nos da muchas prestaciones y ‘beneficios’ sociales. Es una maravilla: servicios médicos completos, préstamos, transporte, todo [...] Simplemente es fantástico”; “en la FIAT tengo todo lo que necesito: empleo, servicios médicos de excelente calidad, un club para las actividades recreativas y las diversiones, una atención constante [...] Es casi todo para mí.” Solange M. Pimenta, “Le tournant de la FIAT mineira: travail, imaginaire et citoyenneté dans l’expérience des travailleurs”, tesis de Doctorado en Sociología, IEDS-París I, 1996, pp. 293 y 294. En esta tesis se examina con detalle estos aspectos y, en particular, la forma en que, en el imaginario de los trabajadores, la empresa substituye al Estado como proveedora de “beneficios sociales”.

¹⁸ De 31 a 75% —según la calificación—, en 1989.

los regímenes de retiro por repartición,¹⁹ todo ello concomitante a la apertura económica y a las severas crisis financieras, fueron poderosos factores de fragmentación. Por el contrario, la triple función positiva de la protección social —desde la perspectiva patronal— no desapareció: por una parte, el vínculo positivo entre la productividad y una mano de obra saludable, capacitada y sumisa; por la otra, la creación de un “trabajador colectivo”, o incluso de un “cuerpo colectivo”, cuyo efecto trasciende los conceptos de economía de escala o de sinergia. Prueba de ello es el retorno de las metáforas familiaristas en las grandes empresas directamente insertadas en el mercado mundial, y no parece que sea posible reducir la explicación del compromiso con el trabajo al simple efecto de la amenaza de despido. Por último, la protección social de empresa sigue siendo —como el paternalismo del siglo XIX— un medio para limitar la movilidad de los trabajadores calificados y capacitados, y de preservar los colectivos de trabajo, y las empresas la utilizan como arma estratégica en este sentido. Nos encontramos, entonces, en una situación —*mutatis mutandis*— análoga a la de los años de 1880 en Europa; pero esta referencia histórica incita a decir que, con la subsecuente reubicación masiva de los empleos, las restricciones a la movilidad de la mano de obra calificada solo podrán ser remediadas mediante mecanismos estatales de homogenización de las “prestaciones sociales” y la garantía de éstas en caso de movilidad. La competencia entre empleadores en busca de mano de obra calificada existe ya en ciertos ramos (tecnologías de información, finanzas, etc.). La incertidumbre se refiere en esencia al momento en el que esos empleadores acudirán al Estado para limitar los efectos negativos —para ellos— de dicha competencia, por medio de medidas costosas para el conjunto de los

¹⁹ Sería demasiado extenso desarrollar este tema en el presente trabajo. Al respecto, véase Monika Queisser, *La réforme des fonds de pension: leçons d'Amérique latine*, Cahiers de Politique Economique, Centre de Développement de l'OCDE, 1998.

empleadores, y homogeneizar las prácticas empresariales. Sin embargo, el recurso eventual al Estado para unificar las prácticas de las empresas y favorecer la movilidad no habrá de tocar, en un lapso previsible, sino a una parte muy pequeña de los asalariados; sería utópico ver en ello el motor de una restauración —o instauración— del Estado providencia.

LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA SOCIAL: HACIA LA "FOCALIZACIÓN"

Pese a las diferencias que hallamos en todos los niveles entre Brasil y México (de las que hablamos en la introducción), la lógica que orientó la asistencia social durante medio siglo (más o menos de 1940 a 1990) presenta grandes semejanzas. En términos generales, podría calificarse como "lógica de asistencia populista". Ésta no se constituye a partir de la identificación de tal o cual categoría de la población que "merece" o tiene una "necesidad particular" de ser ayudada. La asistencia de tipo populista es un modo de relación global de "los de arriba" con "los de abajo", del Estado con el pueblo, y (al menos en el periodo inicial) del "líder" con *su* pueblo. Este tipo de relación descansa en una relación global de favor y sujeción, en la que la asistencia constituye la contrapartida natural de la fidelidad no sólo a un programa político, sino a un proyecto de sociedad. Muchos autores, aunque admiten la pertinencia de los análisis "clásicos" del populismo como el de Francisco Weffort²⁰ sobre los años cuarenta y cincuenta (Vargas, Perón, etc.), consideran que ahora hemos pasado a un "neopopulismo", basado más bien en una fidelidad emocional o comunitaria, que en una estrategia de integración de la clase obrera a un compromiso po-

²⁰ Francisco C. Weffort, "Le populisme dans la politique brésilienne", *Les Temps Modernes*, octubre de 1967, pp. 624-629, y *O populismo na política brasileira*, Río de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1978.

lítico.²¹ Esta visión es sin duda sesgada, pues presta poca atención a las formas de asistencia ligadas a ese “nuevo” populismo, y demasiada a la emotividad, por no decir irracionalidad, del “pueblo”. Es cierto que “el carisma televisivo carece de sublimidad”,²² al menos desde el punto de vista del politólogo europeo que no logra comprender las razones de la elección de Collor, pero sería apresurado deducir de eso que la emoción es lo único que ha reemplazado a la que era —con el corporativismo— la otra base “real” de la adhesión de las clases populares a los regímenes populistas, a saber, un conjunto de distribuciones hechas por la Nación, cuyo líder no es sino el representante. En el marco ideológico del populismo, todo individuo es, paradójicamente, un beneficiario sin ser ciudadano: las distribuciones alimenticias —o las subvenciones—, las infraestructuras urbanas, las escuelas, etc., son favores que hace la nación y su jefe a sus “hijos”, a la vez que derechos de estos últimos, sobre los cuales el “líder” se arroga la prerrogativa esencial, a saber, la de determinar lo que puede distribuirse y cuándo ha de hacerse.²³ Las

²¹ Véase el siguiente fragmento de Norberto Lechner: “Poco importa la ausencia total de perspectivas a futuro, lo que cuenta es el presente: la restauración, aquí y ahora, de un sentimiento de comunión. El populismo, que recurre a formas emocionales de cohesión e identidad, no tiene nada que ver con el contenido de los programas. Es por ello que puede combinarse con programas de modernización económica” (Norberto Lechner, “À la recherche de la communauté perdue. Les défis de la démocratie en Amérique latine”, *Revue internationale des sciences sociales*, vol. XLIII, núm. 2, agosto de 1991, p. 587.) Véase, también, P. A. Taguieff, “Le populisme et la science politique; du mirage conceptuel aux vrais problèmes”, *Vingtième siècle*, núm. 56, octubre-diciembre de 1997, pp. 4-33.

²² Como lo menciona P. A. Taguieff, en el artículo citado (p. 31), a propósito de Fujimori, Menem y Collor, cuyas propuestas electorales califica de “grado cero de mensaje programático”. Sin embargo, para este autor como para muchos otros, el misterio sigue ahí: ¿cómo puede resultar electo sin un programa?

²³ Esta curiosa asimetría (derecho contra favor) rompe aparentemente con la simetría clásica que caracterizaría al Estado providencia (derecho contra obligación). Sin embargo, en cuanto el Estado providencia entra

políticas populistas son, entonces, políticas de lucha contra la exclusión, dado que se presentan como el complemento siempre centrípeto de los mecanismos centrífugos de la economía. Las políticas asistenciales de tipo populista tienen, por supuesto, características clientelistas, pero se trata de un clientelismo por delegación: la fidelidad a tal o cual cacique local, repartidor del maná público, por ejemplo, deriva de un compromiso transmitido directamente entre cada individuo y el Estado.

Como se mencionó antes, tanto en Brasil como en México la asistencia social es, desde los años cuarenta, residual por construcción, y esta característica residual es intrínseca a la lógica populista y a sus aspectos modernizadores y nacionalistas. El debate en torno a la asistencia es una polémica entre dos visiones sobre la legitimidad de la misma. La primera dominó hasta los años cuarenta y vuelve a hacerlo desde 1990. En esta problemática,²⁴ la legitimidad está fundada en razones éticas; el fundamento moral (dado que ahora ya no es exclusivamente religioso) está íntimamente ligado a un teoría —y a ciertas prácticas— de repartición entre “buenos pobres” y “malos pobres”. Los buenos pobres son aquellos que la adversidad o la edad han expulsado de la sociedad económica moderna, pese a lo cual dan muestras de buena voluntad y de querer reinsertarse en ella. Los malos pobres, simuladores, perezosos o contestatarios, no sólo intentan indebidamente tomar una parte de la riqueza nacional, sino que, siendo más hábiles que los verdaderos pobres

en “crisis” y se lleva a cabo una selección entre los derechos —aunque todos reafirmados como derechos—, el modelo asimétrico vuelve a prevalecer aquí también.

²⁴ Heredada de las concepciones cristianas de la caridad, aunque rompe con ellas, cuando menos en el nivel del discurso (de manera muy clara en el caso mexicano, en virtud del carácter anticlerical de la Revolución, y de forma menos explícita en Brasil). Véase, al respecto, Moisés González Navarro, *La pobreza en México*, México, El Colegio de México, 1985, p. 161 y ss.; y Bruno Lautier, “Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique”, en Richard Poulin y Pierre Salama (comps.), *L'insoutenable misère du monde. Économie et sociologie de la pauvreté*, Hull, Vents d'Ouest, 1988, pp. 159-211.

“avergonzados”, quieren apoderarse de lo que les corresponde a estos últimos. Lo sorprendente no es tanto la permanencia de ese esquema,²⁵ como la forma en que ha sabido adaptarse a situaciones sociales sumamente distintas, las cuales corresponden no sólo a las fases iniciales de la industrialización —fases en las que se descubre a los *working poor*—, sino que caracterizan también periodos tales como el actual, en los que la moral se impone sobre la economía y la política para el manejo de la cuestión social.²⁶ La asistencia no podría, entonces, tener como beneficiarios sino a una pequeña porción de los pobres, pues una asistencia generalizada ejercería efectos perversos masivos (incitación a la pereza y al vicio o, simplemente, desestimulación del trabajo),²⁷ y es esto lo que le da su carácter residual.

La otra perspectiva sobre la legitimidad del deber de la asistencia no basa a esta última en características individuales (como en el caso de la limosna cristiana), sino en una visión de la sociedad en su conjunto. Los regímenes populistas supieron imponer tal visión alrededor de los años cuarenta, tanto en México como en Brasil, y ésta resistió casi medio siglo, aun después de que las características más claramente populistas del régimen político hubieran sido relegadas a un segundo plano, como durante el régimen militar brasileño o en el gobierno de

²⁵ El cual, según Bronislaw Geremek (*La potence ou la pitié*, París, Gallimard, 1987), data de alrededor de 1530 en Europa occidental, y vuelve a encontrarse particularmente vigente en los años 1830 y 1940, entre los “filántropos” franceses e ingleses.

²⁶ En mi opinión, es lo que caracteriza la postura actual del Banco Mundial con respecto a la lucha contra la pobreza, de la que ha hecho su mandato principal. Véase Bruno Lautier, “Pourquoi faut-il aider les pauvres? ou: comment une banque (mondiale) fut saisie par la morale”, trabajo presentado en el coloquio del EADI-GEMDEV, “L’Europe et le Sud à l’aube du 21ème siècle: Enjeux et renouvellement de la coopération” (por publicarse).

²⁷ Recordemos, como lo demostró Albert O. Hirschman (*Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, París, Fayard, 1991), que la tesis del “efecto perverso” es una constante en el pensamiento liberal para refutar la intervención universalista del Estado en materia social, desde finales del siglo XVIII.

De la Madrid, de 1982 a 1988 en México.²⁸ Se considera que la sociedad está construida en torno a un proceso de modernización (que, a partir de los años cincuenta, se denominará “desarrollo”), cuyas tres bases son la industrialización, la asalarización y la urbanización. La asistencia, entonces, se legitima por la imposibilidad de coordinar esos tres procesos, imposibilidad que tendrá consecuencias sumamente diversas y de las que sólo mencionaré tres. En primer lugar, la rapidez de la urbanización es, en ciertas épocas, mucho mayor que la de la asalarización, lo que dará lugar a todo el debate sobre la economía informal (desde finales de los años setenta en Brasil, y sólo alrededor de diez años después en México).²⁹ Segundo, el desarrollo del asalariado urbano tiene lugar en gran medida fuera de la industria y, en términos más generales, del “núcleo” protegido que se mencionó antes, lo que revela la incapacidad del sistema de seguridad social para resolver el problema de los *working poors*. En tercer lugar, el dinamismo de la urbanización y del éxodo rural, en lugar de beneficiar al campo (como lo hubieran querido los modelos dualistas tomados de Lewis, dado que se consideraba que el excedente de mano de obra tenía una productividad marginal nula), lo empobreció (sobre todo, debido al hecho de que quienes emigraron fueron básicamente los adultos jóvenes y más productivos). Todos esos factores son considerados residuales, es decir, que deben resolverse por el solo hecho del crecimiento económico, que se supone será

²⁸ La desaparición del populismo nunca es definitiva, como lo muestran, por ejemplo, los aspectos populistas del Pronasol, o el discurso de Tancredo Neves, durante las semanas en las que, en 1985, aparecía como el futuro presidente civil de Brasil.

²⁹ No existe en México un equivalente a los estudios que encargó el SUDENE al equipo dirigido por Clovis Cavalcanti, en el Centro de Investigación Joaquim Nabuco, sobre el “sector informal” en las metrópolis del noreste (Salvador, Recife, Fortaleza), y que aparecieron en 1978-1979. Hubo que esperar hasta 1988 para que se realizara en México una encuesta de amplio alcance sobre la economía informal. Abordaré este tema en la siguiente sección.

más armónico en el futuro, hasta la crisis de 1982-1983 en México y, aún más tarde, en Brasil (se observa una fuerte influencia de esta problemática en la Constitución de 1988).

Aun cuando la situación de los dos países es muy diferente en cuanto a la reducción del gasto social entre 1982 y 1988,³⁰ la asistencia no se considera un problema en sí, que deba ser objeto de una política autónoma *vis-à-vis* de la política económica. La reducción de los presupuestos sociales en México se presenta como una medida ciertamente dura, pero temporal, y se mantiene el mito de la integración de los beneficiarios de la asistencia al conjunto nacional. Esto es aún más cierto en el caso de Brasil, debido en gran parte a la exaltación de la idea de nación en progreso que vivió ese país durante los años que separan la elección (indirecta) de un presidente civil de la votación de la nueva Constitución (1985-1988). En ésta, como lo observa Sonia Draibe, "los derechos sociales fueron incrementados, el acceso se universalizó y la cobertura fue ampliada. El vínculo contributivo, en tanto principio estructural del sistema, se desligó. La concepción de la seguridad social avanzó hacia una forma más universal de protección, hacia la definición de las prestaciones sociales mínimas".³¹ De hecho, es la noción misma de asistencia la que debería haber perdido su pertinencia, al eliminarse los mecanismos de asistencia en favor de los derechos sociales. Sin

³¹ Sonia Draibe, *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*, Santiago de Chile, CEPAL-UNICAMP, 1992, pp. 62 y 63.

³⁰ Por ejemplo, el total del gasto público en salud y seguridad social disminuyó 40% en México durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988); en Brasil, se observan tentativas por reducir dicho gasto en los años ochenta (disminución de 4.5 a 2 consultas médicas gratuitas, supresión de tres mil "tarjetas" que daban acceso a atención gratuita). Pero la presión de los empresarios privados de salud, aunada a las limitaciones impuestas por el sistema político clientelista, redujeron en gran medida el impacto de esas medidas; el gasto público federal en materia de salud (destinado en su mayoría a los programas de salud gratuita) aumentó de 1.81% del PIB en 1982 a 11% en 1988, de acuerdo con Werneck Vianna, *op. cit.*, cuadro 16, p. 267.

embargo, la práctica de la asistencia no desapareció en absoluto y la Constitución brasileña de 1988 aparece más como el entierro de una esperanza bajo la retórica, que el inicio de una ruptura frente a las prácticas asistenciales.³²

Pero, aunque la asistencia subsiste, su característica fundamental cambia a principios de los noventa, tanto en México como en Brasil. La asistencia social pierde su carácter “populista” (dirigida a quienes no pueden transitoriamente participar en la modernización) y se inserta en un campo de intervención muy dilatado; a partir de entonces se enfocará hacia diversos “blancos”, a saber, el número creciente de incompetentes; aquellos que —aunque aptos— quedan excluidos de la economía moderna, por falta de lugar; aquellos que han sido expulsados, e incluso, cada vez con más frecuencia, una parte de quienes participan en esa economía moderna. El uso masivo e indiferenciado del concepto de “pobreza” tiende a borrar las diferencias entre esas categorías y a desvincular las condiciones de existencia (la pobreza) del lugar en el sistema productivo. Un corolario de esto es que el aspecto de la repartición de las ganancias primarias se eclipsa aún más en favor del de la tecnología asistencial. El discurso que recalca la “globalización” y sus efectos ubica cada vez más en el exterior de la nación no sólo los determinantes de la economía, sino también los de las políticas sociales de todos tipos; tanto en materia de educación como de salud, la intervención del Estado no puede ya legitimarse sino por la respuesta que ofrece a las exigencias de la competitividad; en cuanto a las jubilaciones, su existencia misma está ahora supeditada a la evolución de los mercados financieros. La intervención de los Estados debe limitarse a los po-

³² Víctor Soria observa que “los resultados de la reforma de la protección social de 1988 generaron, siete años después, cierta frustración, dadas las grandes expectativas que había despertado” (“La sécurité sociale au Brésil et au Mexique: une analyse comparative”, art. cit., p. 15). Es lo menos que puede decirse en el año 2000.

bres “extremos”, siempre que dicha intervención tenga un costo sumamente módico, y la intervención social asistencial se ve reducida a una tecnología “focalizada”.

La lógica de la asistencia “focalizada” es ahora bien conocida, dado que en 1990 se convirtió en el *leitmotiv* del Banco Mundial. La lógica de esas políticas contempla dos objetivos diferentes:

- El primero es de carácter político, relacionado con la retórica del “buen gobierno”. El Banco Mundial, lo mismo que el FMI, nunca ha aceptado que el ajuste económico sea intrínsecamente “productor de pobreza”. Por una parte, se acusa a aquellos gobiernos que por falta de “valor” político no aplicaron de lleno los planes de ajuste;³³ por la otra, se censura todo tipo de asistencia “generalizante”, destinada a la totalidad de la población pobre, aduciendo que propicia desvíos y corrupción y que en ellos impera el favoritismo.³⁴ Por tanto, la “buena” asistencia debe tener dos características: ser en especie, en la mayor medida posible, y ser también lo más descentralizada posible, lo cual revela, por emplear un eufe-

³³ El Banco Mundial utiliza con frecuencia el término “populismo”, en una acepción que resulta, por decir lo menos, reduccionista, para explicar la incapacidad de disminuir el gasto público, sobre todo, el social. Pero, como el modelo de “valor político” antipopulista que encarnó Chile desde 1973 y años después, ha dejado definitivamente de ser presentable, ahora se dice que la pareja asistencia focalizada-“buen gobierno” ofrece la simetría virtuosa del “populismo” y de lo que va ligado a éste (corrupción, clientelismo, etc.). Como es evidente, el hecho de que este razonamiento carezca de un análisis en términos de falta de legitimidad lo despoja en esencia de pertinencia. Pero esto, al parecer, no es un problema para el Banco Mundial.

³⁴ No sin razón, de hecho, como lo han mostrado cientos de ejemplos, entre los cuales dos de los más célebres son, sin duda, los desvíos de fondos en la Legión Brasileña de Asistencia, bajo el gobierno de Collor, y la serie de escándalos relacionados con la Conasupo, organismo mexicano encargado a la vez de garantizar los precios a los agricultores y de subvencionar los productos básicos, el cual llegó a “costar” 2.4% del presupuesto en sus últimos años de operación (1979-1982).

mismo, cierta ingenuidad, pues si la corrupción, los préstamos inducidos, etc., fueron confirmados sobre todo en el caso de la ayuda humanitaria de emergencia, las ayudas en especie tampoco están exentas de ello. Nada impide que la distribución de materiales de construcción, vacunas y, sobre todo, la construcción de infraestructuras urbanas se conviertan en sustento de la corrupción. En cuanto al postulado según el cual la descentralización habría de propiciar más transparencia, por medio del “control ciudadano”, su materialización supone condiciones políticas que rara vez se cumplen. Lo que observamos, en términos generales, es más bien que el clientelismo se reabastece, aunque no haya corrupción (el crédito del Banco Mundial se transforma pronto en favor del alcalde o del gobernador).

- El segundo objetivo de esta asistencia “focalizada” es ceñir la ayuda a los “buenos blancos”, que “realmente” la necesitan. Tras el arsenal de técnicas destinadas a expulsar a los “falsos pobres”, lo que hay de hecho es un jaloneo constante entre dos posturas. Por una parte, la que afirma que los verdaderamente necesitados son solo aquellos que no tendrán nunca oportunidad de reintegrarse a los circuitos productivos ni de acceder a las redistribuciones contractuales (jubilaciones, etc.). Volvemos a caer, entonces, en una lógica restrictiva que es particularmente evidente en la ley brasileña del 7 de diciembre de 1993, que creó un “derecho social a la asistencia”.³⁵ Por otra parte, la postura que señala que los necesitados son *también* aquellos a quienes les bastaría con algo (poco, de preferencia) para salir adelante por ellos mismos. Nos enfrentamos, entonces, a una serie de problemas insolubles. El primero es que con esto se excluyen de golpe algunas de las “necesidades de los pobres” más evidentes (una reforma agraria, por ejemplo). El segundo es que, para determinar quiénes son dignos de recibir la ayuda, se mezclan inevitable-

³⁵ Ley a la cual me referiré en la tercera parte.

mente datos objetivos (posesión de un capital: herramientas, taller, tierra, habilidades, etc.) con los datos más subjetivos (“espíritu de empresa”, “voluntad de salir adelante”, etc.). Caemos en una serie de procedimientos arbitrarios, y el clientelismo, que creíamos haber lanzado por la ventana, entra ahora por la puerta. El tercero es que se crea una categoría de “excluidos de la asistencia”, integrada por la gran mayoría de la población “ayudable”.

Estos “excluidos de la asistencia” constituyen una “tierra de nadie”, entre el núcleo de los asalariados que siguen estando protegidos y aquellos que tienen “derecho a la asistencia”. Esta “tierra de nadie” es muy variada y la categoría de “pobres” es insuficiente para describirla. Está formada, primero, por los asalariados no incluidos en el “núcleo” protegido: asalariados precarios que perdieron sus derechos de seguridad social, cercanos al desempleo, con salarios precarios y que realizan “chambitas”; segundo, por los no asalariados, incapaces de demostrar un potencial productivo digno de ser estimulado (independientes de los servicios y del comercio no estabilizado, etc.) y, tercero, por los miembros de una población calificada como inactiva, pero que no se considera digna de formar parte de los “blancos asistenciales”, pues no son lo suficientemente pobres ni lo suficientemente viejos, y se sospecha que puedan ser delincuentes o simuladores. Todos los mecanismos de la “focalización” tienden a excluir a esas categorías de la asistencia, sin que pueda hablarse, no obstante, de exclusión social (dado que los mecanismos de “afiliación”, basados en el trabajo, las relaciones familiares o de vecindad, no desaparecen).

Existe, pues, una gran paradoja, tanto en Brasil como en México, dado que las políticas de asistencia social se limitan a “blancos” sumamente restringidos, pero dicen ser políticas de lucha contra la pobreza, que evidentemente es un fenómeno de masas. El resultado de esto es una situación en la cual, en el caso mexicano, la totalidad de las transferencias de la seguridad so-

cial tiene un efecto contrarredistribuidor: "En el nivel del país en su conjunto, las transferencias de la seguridad social se encuentran más concentradas que las remuneraciones de los asalariados, mostrando que la seguridad, lejos de desempeñar un papel contra la pobreza, tiende a reproducir la desigualdad salarial en el medio urbano, y a agravarla en el rural."³⁶ Aunque las cifras son menos precisas en el caso de Brasil (en particular, porque sólo se cuenta con ese tipo de datos en relación con las grandes ciudades, a través de las encuestas llamadas PNAD), puede hacerse la misma observación. La paradoja es, por tanto, muy violenta: si bien los gobiernos no dejan de afirmar que la lucha contra la pobreza es su objetivo prioritario, las políticas sociales que aplican contribuyen a perpetuarla, e incluso la engendran.

Esta paradoja implica que, lejos de tomar al pie de la letra los discursos de los Estados sobre la "erradicación de la pobreza", debemos plantear la hipótesis de que, tanto en Brasil como en México —y quizá en toda América Latina—, las políticas sociales, en particular aquéllas relativas a la pobreza, no están destinadas a erradicarla.³⁷ Es cierto que tratan de contenerla, de evitar que aumente demasiado, pero al mis-

³⁶ Julio Boltvinik, "Perfil sociodemográfico de los pobres", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI, 1999, cap. 6, p. 291. Precisamente en el medio rural, los hogares pobres (55.5% del total) sólo reciben 24.7% de las transferencias sociales, debido en gran parte al bajo nivel de afiliación de los más pobres a la seguridad social. En el medio urbano, las transferencias son muy similares a la distribución de los ingresos primarios. Aunque esta obra apareció en 1999, analiza los datos de la encuesta sobre ingresos de 1989. Es, por mucho, el estudio más preciso sobre la pobreza que se haya realizado hasta ahora en América Latina, incluido lo relativo al debate sobre la definición y la medición de la pobreza.

³⁷ Esta hipótesis se desarrolla en Bruno Lautier, "Les malheureux sont les puissants de la terre. Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine", *Revue Tiers-Monde*, PUF, núm. 142, 1995. Una traducción del artículo se publicó en *Sociedade e Estado*, Universidad de Brasilia, vol. XIII, núm. 1, enero-julio de 1998.

mo tiempo procuran mantenerla, regulándola. Claro está, la retórica de la “erradicación de la pobreza” abunda en el discurso de los gobernantes (y de las instituciones internacionales); claro está, las ONG y las organizaciones caritativas intentan —a menudo sinceramente— reducir la pobreza; pero, ¿por qué habríamos de ver en ello un discurso más “veraz” que el de los patrones que explican su demanda de reducir las cargas sociales en nombre de la lucha que promueven contra el desempleo? El punto aquí no es la buena o mala fe de los políticos, sino la viabilidad política de la pobreza.

Ésta opera en varios niveles. En primer lugar, el de la intimidación: los pobres, como amenaza para el orden público y los bienes de los propietarios, son necesarios a toda política que se oculta tras el supuesto mantenimiento del orden, sobre todo en una situación que se dice “democrática” (piénsese en las prácticas de las policías militar y federal en Brasil); en segundo lugar, la conmiseración hacia los pobres permite legitimar políticas que se presentan como políticas de lucha contra la pobreza, pero que no parecen tener sino una lejana relación con ellas (como lo muestra un examen detenido de las medidas aplicadas por el Pronasol mexicano, entre 1989 y 1995); en tercer lugar, la preservación de la pobreza es necesaria para perpetuar el clientelismo (y las prácticas corruptas que le son inherentes), uno de cuyos soportes indiscutibles son los fondos destinados a la lucha contra la pobreza, los cuales son poco controlados en su distribución; en cuarto lugar, el hecho de dar prioridad a la pobreza apuntala la idea de que los otros aspectos de la política social (en particular, la protección de los asalariados estatutarios, a los que se califica de privilegiados) son secundarios, cuando no innecesarios. Por último, la pobreza (y sus imágenes) desempeña(n) un papel paradójicamente importante para legitimar la fuerza del poder público, tanto en el interior como en el exterior, dado que lo importante no son los resultados obtenidos, sino la magnitud de la tarea que ha de cumplirse (y de los créditos que se soli-

citan para tal fin, pues la pobreza es sin duda más “redituable” que la necesidad de renovar una flotilla de aviones de caza).

La regulación de la pobreza depende, entonces, de las aguas en las que se navegue y sus efectos legitimantes son frágiles; las acciones para “aliviar la pobreza” no buscan necesariamente el apoyo político de los propios miserables (los cuales, por ingratitud, lucidez o cinismo, toman lo que les interesa y se olvidan cada vez más de esa gratitud perdida o de aquella deuda simbólica, características del antiguo paternalismo clientelista), sino, antes que nada, de las clases medias que sienten culpabilidad y de los gobiernos e instituciones del “primer mundo”. Pero, no hay que hacer demasiado ruido ni nunca cantar victoria, se debe ser modesto y manejar hábilmente la zanahoria y el palo (deplorando formalmente los palos demasiado ruidos y las masacres de campesinos en el Para o de niños en las calles de Río). Así, la lucha contra la pobreza se convierte en la prueba mayor del arte de gobernar y este arte supera por mucho la panoplia de las técnicas de asistencia. Gobernar se ha vuelto un “arte” en los dos sentidos de la palabra: en el sentido antiguo, noble, del arte político del siglo XVIII, y en el sentido más contemporáneo del artista de circo, del ilusionista.

ENTRE SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA:
¿POBRES Y/O CIUDADANOS?

Hasta ahora, el análisis de la comparación de las políticas sociales en México y Brasil ha seguido un trayecto clásico: seguridad social, después asistencia. Esta forma de proceder deriva de un presupuesto que siempre aparece en las discusiones sobre protección social y que viene en gran medida de ciertas situaciones europeas (Alemania, Escandinavia, Francia), a saber, que el sistema de seguridad social tiene, en efecto, una vocación universalista. No se trata tan solo de dar prestaciones sociales a toda la población (asalariada, en un primer momento; no asalariada,

después), sino de otorgarle derechos sociales (y, por tanto, producir un nuevo tipo de ciudadanía: la ciudadanía social). Es cierto, la asistencia es entonces residual, pero está construida sobre el mismo esquema político: su vocación no es sólo ofrecer prestaciones, sino integrar en un modelo de ciudadanía que es, desde ese momento, único.³⁸ Dicho modelo de análisis supone, por lo general de manera implícita, que no existe nada entre la seguridad social y la asistencia, o bien, que la visión de la sociedad a la que se refiere parte de una segmentación: integrados-excluidos. El debate sobre las implicaciones políticas de las políticas sociales remite, entonces, a la antigua polémica en torno a la situación de dependencia (generadora, en mayor o menor grado, de prácticas clientelistas) en la que se coloca a los receptores de la asistencia, mientras que, por el contrario, se afirma que los beneficiarios de la seguridad social gozan de la “ciudadanía plena”.

Ahora bien, tanto en Brasil como en México, la falta de pertinencia de dicha división es evidente desde los orígenes del sistema de seguridad social. Uno de los efectos principales de la implantación del sistema de seguridad social es que se crea una considerable “tierra de nadie” entre seguridad social y asistencia, que no está, de hecho, “en espera” de ser integrada a ese tipo de protección, pero tampoco condenada a caer en la asistencia. Ella abarca pobres y no pobres. En un principio, comprendía sobre todo a los no asalariados (pequeños agricultores y trabajadores urbanos autónomos) y a los servidores domésticos, pero a partir de los años sesenta se sumaron a ella los asalariados precarios, agrícolas y de microempresas, y más tarde, en los ochenta, los asalariados empobrecidos de las grandes empresas (pues la pérdida de estabilidad a menudo es sinóni-

³⁸ El ejemplo más reciente de esta problemática fue la implementación de la “Cobertura Universal para Enfermedad (CMU”, por su nombre en francés), en enero de 2000 en Francia, por la cual el Estado no sólo tomó a su cargo el seguro médico de base, sino también el seguro complementario de toda la población que todavía no tenía derecho a él (desempleados durante mucho tiempo, indigentes, etc.).

mo de pérdida de los derechos sociales). De hecho, esa “tierra de nadie”, en apariencia tan heterogénea, se rehomogeneizó al acelerarse la rotación de los mismos individuos entre los diferentes segmentos que la componen.³⁹ La naturaleza a la vez heteróclita (en lo que concierne a las categorías profesionales) y relativamente homogénea (en cuanto a la trayectorias de los individuos y a sus condiciones de vida) de este conjunto impide hacer una separación entre los buenos pobres, dignos de asistencia, y los malos pobres, que deben reprenderse, división que siempre ha sido central en las políticas contra la pobreza.

La gestión política de este conjunto carece de todo fundamento teórico; es meramente pragmática. Al examinar ciertos aspectos de esa gestión pragmática, pronto se descubre que sus determinantes son, en esencia, de carácter nacional. Ni la presión económica externa ni incluso la situación de los recursos fiscales es lo importante, sino más bien el peso de las concepciones que imperan a nivel nacional en materia de ciudadanía, de relación entre la nación y los ciudadanos, de pertenencia al conjunto nacional o de exclusión del mismo, etc.

La historia mexicana reciente ofrece varios ejemplos de esa administración pragmática de la “tierra de nadie” entre seguridad social y asistencia. Las políticas que le conciernen se volvieron aún más confusas con el uso reiterado del concepto de “pobres”, supuestos destinatarios de la intervención social del Estado, que reagrupa a la vez a los “blancos” de la asistencia y a la enorme mayoría de la “tierra de nadie”. En efecto, muchos

³⁹ Esta forma de movilidad es, básicamente, una movilidad “trifásica” (informal-formal-informal) a lo largo del ciclo de vida, como lo demostró Pierre Huyette en el caso colombiano, el único en el que ha sido posible medir con precisión el fenómeno (“Mobilité et informalité: des nouvelles formes aux régulations modernes de l’emploi en Colombie”, *Revue Tiers-Monde*, núm. 152, octubre-diciembre de 1997). Puede plantearse la hipótesis de que este tipo de movilidad adquirió mucha fuerza en México a partir de 1995, y que en Brasil, el mismo fenómeno, perceptible desde 1991, se frenó momentáneamente con el Plan Real de 1994.

pobres son excluidos activos del sistema de seguridad social, pero están completamente integrados a la actividad económica. La situación de México da muestra de ello: a partir de una definición de la pobreza basada en una línea de pobreza,⁴⁰ encontramos una muy considerable proporción de pobres no sólo en el medio rural (74% entre los trabajadores agropecuarios directos, por ejemplo), sino también en el medio urbano: 66% entre los peones industriales, 55% entre los trabajadores industriales directos y “sólo” 33% entre los comerciantes, dependientes y vendedores ambulantes.⁴¹ Durante decenios, los planes de lucha contra la pobreza en México estuvieron centrados en la pobreza en el medio rural, lo cual resulta lógico si se considera el porcentaje de la población rural que es pobre, pero mucho menos si se toma en cuenta la proporción de los rurales y urbanos que viven en pobreza.⁴² Esto hace, entonces, que se vare constantemente entre dos “sesgos”: un “sesgo rural”, que consiste en privilegiar a los “blancos” de la ayuda en estado de extrema pobreza, claramente identificables y sobre los cuales

⁴⁰ El debate sobre la medición de la pobreza en México es demasiado complejo para resumirlo en este trabajo. Un examen detallado de éste se encuentra en la obra citada de Boltvinik y Hernández Laos, quienes construyeron un “método de medición integrado de la pobreza” (MMIP), que combina las mediciones de la pobreza por los ingresos y por las “necesidades básicas insatisfechas”, que en su opinión ofrece la definición más pertinente. Esta definición “amplia” permite determinar una proporción de pobres de 70.6% de la población (29.4% de indigentes, 15.3% de “muy pobres” y 25.9% de “pobres moderados”) (*ibid.*, p. 193). Si nos limitamos a una definición de los pobres a partir de la “línea de pobreza” (línea de pobreza-tiempo, LPT), la proporción de pobres es de 58.9%, de los cuales 29.2% son indigentes, 12.1% muy pobres, y 17.6% pobres moderados (*ibid.*, p. 227). Fue ésta la definición que se utilizó —por no poder emplear aquí la MMIP— para los datos por tipo de empleo.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 305 y 306.

⁴² Si se consideran, según la misma fuente (p. 307), las nueve principales “actividades económicas de los pobres” que, acumuladas, agrupan a 82% de los activos pobres, 34% vive en el medio rural y 48% en el urbano.

puede demostrarse con facilidad que su situación ha mejorado; y un “sesgo urbano”, que prefiere dirigir la ayuda a categorías más visibles para el observador extranjero y los proveedores de fondos, pero sin que se tenga garantía alguna de que dicha ayuda sea “redituable”, en términos electorales o sociales, pues los efectos de la ayuda a los pobres urbanos son sumamente diluidos y poco mensurables.

El problema consiste entonces en hallar un camino intermedio entre la tendencia (impulsada por el Banco Mundial) a limitar la ayuda a “quienes verdaderamente la necesitan” (los “blancos” de la asistencia en sentido estricto) y las categorías mucho más amplias, a saber, los pobres en sentido estadístico, pero que están excluidos del sistema de seguridad social, sin estarlo de la actividad económica. El Pronasol (1989-1995) fue una tentativa para encontrar en forma empírica ese camino intermedio. El debate al respecto ha sido largo y minucioso, y sobre el Programa todo se ha dicho.⁴³ La única conclusión que puede extraerse de esa discusión, a propósito de la lógica aplicada, es que es mixta, lo cual reconocen tanto los asesores del Banco Mundial como Denise Dresser, quien afirma que: “el Pronasol rompe con el sistema de subsidios a gran escala y los altos niveles de gasto de los años setenta, en favor de una práctica más selectiva, en principio para ser más eficaz en la ayuda a los pobres, y en la práctica para adaptar el papel social tradicional del Estado a las presiones de eficiencia de una economía reestructurada” y, por otra parte, “oficialmente, el Pronasol no representa una ruptura con los compromisos revolucionarios del Estado, sino el único programa capaz de restablecer el auténtico papel del Estado, debilitado por el dispendio de los gobiernos anteriores”.⁴⁴

⁴³ Una síntesis de este debate se encuentra en mi texto (1999) citado en la nota 4, pp. 196-203.

⁴⁴ Denise Dresser, “PRONASOL y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad”, en F. Vélez (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, ITAM/El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 267-269.

La panoplia argumentativa del Pronasol es mucho menos obvia y transparente en sus miras neoliberales de lo que afirmaron sus detractores más virulentos. Se encuentra en él una amplia gama de objetivos: lucha contra la burocratización, la corrupción y el clientelismo; con mucha justeza, el populismo se caracteriza por el hecho de que determina “desde arriba” las necesidades populares, mientras que el Pronasol partía “desde abajo” y era, entonces, “popular” y no “populista”.⁴⁵ Pero, al mismo tiempo, y contrariamente a esta negación, se rechaza que la ayuda se “focalice” solamente a las categorías vulnerables. La asistencia debe ofrecerse a los conjuntos (comunidad, pueblos, barrios); los recordatorios de la ideología de la Revolución son constantes; no se trata tampoco de ayudar solamente, sino de reinsertar en un conjunto nacional, a través de las comunicaciones (carreteras, teléfonos), el deporte, la escuela, lo mismo que en el acceso a las condiciones de la producción mercantil. Lo que el gobierno de Salinas llamaba “liberalismo social” (retomando aquí también un término de finales del siglo anterior) era, de hecho, un híbrido de las dos lógicas asistenciales —la “focalizada” y la “populista”— que el Banco Mundial parece haber aceptado (concesión a la incomprensible singularidad mexicana, al menos para el Banco), sin comprender lo esencial. El Pronasol era, sin duda, el prototipo de las nuevas políticas asistenciales “híbridas” de América Latina, que rompían en parte con el viejo populismo, pero que ya extraían las lecciones del fracaso de la “focalización” a ultranza. Que el sexenio de Carlos Salinas de Gortari haya terminado con asesinatos, colusión con narcotraficantes y, finalmente, la crisis económica, no cambia en nada la capacidad de invención de las “políticas asistenciales híbridas” de las que dio muestra.

Pero, una vez que el presidente Zedillo guardó en el baúl al Pronasol —al percatarse de lo que había sido más un fracaso po-

⁴⁵ Véase la entrevista a Olga Elena Peña Martínez, jefa de la Unidad de Atención a la Ciudadanía, *El Nacional*, 8 de febrero de 1991.

lítico y económico de la presidencia de Salinas, que de la tentativa semifrustrada de búsqueda de nuevas políticas sociales—, la intervención social del Estado mexicano regresó a una ortodoxia asistencial mucho más clásica, volviendo a honrar la paradoja mexicana según la cual mientras más crece la pobreza y pauperización urbana, más atención se presta a la pobreza rural. El programa Progresas es significativo en este sentido. Basado en los análisis de Santiago Levy, que denunciaba un “sesgo urbano” en los planes de lucha contra la pobreza,⁴⁶ el programa se propone luchar exclusivamente contra la pobreza extrema en el medio rural,⁴⁷ afinando las técnicas de la focalización (en particular, al otorgar las ayudas de manera directa a las familias pobres y, dentro de éstas, a las mujeres). Llegamos, entonces, a la doble paradoja de que, por una parte, en virtud de la censura de un “sesgo urbano”, se produce un verdadero “sesgo rural”, y por la otra, lo que se reivindica como un triunfo en términos de eficacia de la “focalización” es, al mismo tiempo, la admisión de un fracaso en lo que concierne a la lucha contra la pobreza en general.⁴⁸

Sara Gordon ofrece un resumen muy acertado de la situación mexicana:

El modelo [mexicano] de la política social contempla la atención de sólo dos franjas de la población. Por un lado, la que cuenta con empleo asalariado y que está afiliada al IMSS o al ISSSTE,⁴⁹ al servicio de salud de algún organismo paraestatal (como Pemex) o que recibe la prestación de una institución privada de salud. Por otro, la población considerada en pobreza y extrema pobreza, que recibiría subsidios focalizados, y a la cual se pretende atender con una

⁴⁶ Véase Santiago Levy, “La pobreza en México”, en Velez, *op. cit.*, p. 96.

⁴⁷ Véase Poder Ejecutivo Federal, *Progresas: Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, 1997.

⁴⁸ Al respecto, véase Agustín Escobar Latapí, *Progresas y cambio social en el campo de México*, Guadalajara, CIESAS Occidente (en prensa).

⁴⁹ Institutos de seguridad social del sector privado y del sector público.

visión integral. En cambio, no se prevé ninguna protección para la creciente población que carece de empleo asalariado y cuyos ingresos se hallan apenas por encima del límite de la pobreza.⁵⁰

De esta manera, en alrededor de quince años, México llevó a cabo una revolución, a saber, romper con la idea, heredada de la Constitución de 1917, de un modelo de ciudadanía definida como la integración al conjunto nacional, y donde la homogeneización de la ciudadanía se hace “desde arriba”, es decir, por una acción de toda la nación para integrar a quienes todavía no lo están. Pero, a la inversa, el curso actual de las políticas sociales no ha llegado a producir una ciudadanía “desde abajo”, por la vía de la generalización de los derechos sociales individuales. Como vemos, el asunto más importante es, entonces, la gestión política de la no ciudadanía de una mayoría de la población, cuestión tan paradójica que sólo puede responderse a ella por la negación del carácter político del problema social.

La historia reciente de Brasil ha sido muy distinta de la de México, al menos durante algunos años, pues, a finales de los años ochenta, la cuestión social se planteó netamente en términos políticos. Esta visión política de la cuestión social aparece con toda claridad en la Constitución de 1988, la cual:

[...] iba en el sentido —por primera vez en la historia brasileña— de una especie de Estado de bienestar; no es casualidad que, en el texto constitucional —y por vez primera— se hayan consagrado, además de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales (coronación, como lo sabemos, de la ciudadanía moderna). Así se estableció el armazón jurídico-política que permitió instau-

⁵⁰ Sara Gordon, “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, en Martha Scheingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Ed. GURI, 1999, p. 77.

rar, en la sociedad brasileña, una política social compatible con las exigencias de justicia social, equidad y universalidad.⁵¹

A doce años de distancia de que se votara esa Constitución, debemos reconocer que el proyecto nacional de generalización de la “ciudadanía salarial” fracasó rotundamente: los programas de educación básica (elemento central de la búsqueda de ciudadanía) disminuyeron 15% de 1991 a 1998, y los de “educación media”, 32 por ciento. Los programas de salud se redujeron ligeramente (4%) durante el mismo periodo y, sobre todo, el gobierno de Cardoso volvió a caer en los viejos errores del régimen militar, al no utilizar sino 43% de los presupuestos sociales aprobados para la *Assistência e previdência* en 1995, 40% en 1996 y 1997, 39% en 1998,⁵² y al emplear las sumas desviadas de ese rubro para completar el déficit presupuestal.

El abandono de los objetivos de 1988 puede interpretarse de manera similar a como lo hace José Paulo Netto, quien explica que Fernando Henrique Cardoso fue precisamente elegido por una alianza de “las antiguas y las nuevas oligarquías [...] para garantizar que el proyecto social de la Constitución de 1988 no fuera llevado a término”,⁵³ para “flexibilizar” los derechos sociales y vaciarlos así de toda sustancia, y en definitiva, para supeditar la política social a la política macroeconómica, privatizar y mercantilizar los servicios sociales,⁵⁴ y lanzarse definitivamente

⁵¹ José Paulo Netto, “FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras”, en Ivo Lesbaupin (comp.), *O desmonte da Nação. Balanço do governo FHC*, Petropolis, Editora Vozes, 1999, p. 77.

⁵² *Ibid.*, pp. 81-84.

⁵³ *Ibid.*, pp. 79 y 87.

⁵⁴ En otro trabajo incluido en esa misma compilación (“As armas secretas que abateram a seguridade social”), Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna cita un artículo de Waldeck Ornélas, ministro de la *Previdência e Assistência Social*, en el que escribe: “Es indispensable empezar a ver la previsión social como una cuenta corriente”, que el trabajador tendría que administrar como cualquier otra cuenta bancaria (*O Globo*, 12 de noviembre de 1988).

en la vía de la “des-responsabilización del Estado frente a la sociedad”. Pero esta interpretación no agota el asunto. También debe explicarse por qué la Constitución de 1988 tuvo tan pocos efectos prácticos antes de 1994 y por qué el discurso sobre la presión económica externa tuvo tal fuerza para despolitizar y tecnificar el tema de la seguridad social.⁵⁵

La paradoja de la situación brasileña es que el abandono de los objetivos universalistas fue en parte el resultado de lo que, en su momento, se consideraron conquistas sociales y avances hacia la “ciudadanía social” consagrada en la Constitución. Es el caso, en particular, de la creación de un “derecho social a la asistencia”, por la ley del 7 de diciembre de 1993, la cual no modificó en nada la enorme —y creciente— dimensión de la “tierra de nadie” entre seguridad social y asistencia, sino que precisó uno de sus límites. En efecto, el derecho a la asistencia concierne a una población muy reducida,⁵⁶ que tiene derecho a prestaciones igualmente reducidas (un salario mínimo en Brasil). Es cierto —y fue uno de los argumentos más fuertes en favor de la ley— que el peso del clientelismo filantrópico puede disminuirse con la afirmación de dicho derecho. Pero, además de la paradoja que implica la creación de una categoría de “pobres privilegiados”, puede observarse lo cuestionable que resulta la afirmación

⁵⁵ Werneck Vianna comenta: “El concepto de seguridad social, depositario de las demandas de justicia social, cargado de un simbolismo redistributivo, y connotado de la idea de ciudadanía, sigue estando inscrito en la Constitución. Pero es letra muerta, vacío de contenido y privado de posibilidades de ser puesto en práctica. La Seguridad se ha convertido en “previsión” y ésta se convierte en seguro social, como lo indica la página de Internet del Ministerio da Previdência e Assistência Social, intitulada *A Seguradora dos Trabalhadores*” (*ibid.*, pp. 109-110).

⁵⁶ “Las personas incapacitadas y las mayores de setenta años, que comprueben que no tienen los medios para garantizar su propia subsistencia ni pueden recurrir a sus familiares, de acuerdo con el artículo 20 de esta ley.” Véase, al respecto, Ivanete Salette Boschetti-Ferreira, “La sécurité sociale au Brésil après la Constitution de 1988: entre l’assurance et l’assistance”, tesis de doctorado en Sociología, EHESS, París, 1998.

de que la instauración del derecho a la asistencia rehomogeneiza a la ciudadanía, o al menos la amplía al crear la categoría “con derecho”. Tal vez se llegue a una forma de ciudadanía, en una situación de diversificación creciente de las formas de ciudadanía, pero reducir ésta al hecho de tener “derechos”, sin mencionar su diversidad y la desigualdad de su nivel de garantía, aunque no sea despreciable en términos simbólicos, cambia completamente el sentido político del concepto de ciudadanía. Nos vemos cada vez más limitados a una alternativa en la que desaparece la utopía misma de la ciudadanía generalizada: o bien se acepta una ciudadanía restringida a un grupo social, el cual es, sin embargo, relativamente homogéneo (no se trata ya de la figura del ciudadano —hombre, libre y propietario— de las repúblicas griegas antiguas, sino de asalariados “privilegiados” del “núcleo” protegido, que son los únicos que gozan de la ciudadanía “plena”, misma que entraña los derechos sociales); o bien nos dirigimos hacia una ciudadanía aparentemente generalizada, pero fragmentada en numerosas categorías (la de “con derecho” es la más reciente), entre las cuales la más importante es la “no categoría” (la “tierra de nadie” antes mencionada).

La única manera (políticamente) coherente de resolver ese problema lacerante de la contradicción entre una aspiración masiva (consagrada en la Constitución) a la “ciudadanía social” y un modelo económico cada vez más liberal, era tomar el camino de un salario mínimo generalizado, que respondería a la reivindicación en términos de los derechos sociales de toda la “tierra de nadie” excluida de la asistencia, a la vez que autorizaría una administración puramente técnica y financiera de los otros ámbitos de la protección social. No es de sorprender, entonces, que el Senado brasileño haya aprobado el *Programa de Garantia de Renda Minima* en diciembre de 1991. La Cámara de Diputados lo bloqueó, pero lo retomaron varias municipalidades,⁵⁷ al-

⁵⁷ 68, en agosto de 1996, según Eduardo Suplicy, el senador que promovió la propuesta de ley de 1991 (*A votação da Renda Minima*, Folha de

gunas de ellas grandes (como Campinas, Salvador o San José dos campos), aunque mantuvieron niveles sumamente bajos y una atribución muy selectiva y condicionada que es contraria a la definición misma del salario mínimo (y, más aún, del subsidio universal).

Sin duda, ese nuevo fracaso de una medida social tendiente a una ciudadanía generalizada se debió en gran parte al costo previsible que tendría en una situación en la que, como hemos visto, los presupuestos de la seguridad social son más bien las “vacas lecheras” del presupuesto general, que lo contrario. Pero también hubo otras razones. En particular, el hecho de que el salario mínimo representara una ruptura real con las prácticas clientelistas tradicionales, que siguen estando dominadas por el concepto de favor personal.⁵⁸ Y, sobre todo, el salario mínimo apareció como “paracaídas” y muy desfasado en relación con las reivindicaciones en términos de ciudadanía, que no hacían referencia al salario mínimo, sino a la posibilidad de vivir “dignamente”, lo que en el medio rural significaba el acceso a la tierra y, en el urbano, a los servicios colectivos (incluidos la educación y la salud). El mismo tipo de observaciones pueden hacerse respecto de la gran mayoría de los programas brasileños de ayuda a los pobres. Así, luego de analizar las políticas sociales destinadas a los estratos pobres (un programa de distribución de alimentos en Belo Horizonte y un programa de “apoyo a la familia, la infancia y la adolescencia” en Río de Janeiro), Licia Valladares concluye que:

São Paulo, 6 de agosto de 1996). Sobre el tema del salario mínimo en Brasil, véase Rosa Maria Marques, *A Proteção Social e o Mundo do Trabalho*, São Paulo, Ed. Bienal, 1997, cap. 4.

⁵⁸ Algunas experiencias relacionadas con el salario mínimo, como la que introdujo Cristovam Buarque, gobernador por el PT del Distrito Federal (complemento del salario para las familias con hijos en edad escolar), pueden interpretarse como un “arma” para contraatacar el clientelismo más tradicional de su predecesor.

si en el caso de Belo Horizonte la política social fue capaz de dar origen a una demanda (*ex post facto*) y de crear conciencia entre la gente pobre de sus derechos sociales, en Río de Janeiro la nueva propuesta comenzó generando expectativas, pero parece haber llevado a la frustración y a la falta de confianza en el papel del Estado.⁵⁹

Este ejemplo muestra claramente que un alto grado de movilización política, como el que supo desarrollar el PT en Belo Horizonte, es la condición, si no de una iniciativa “desde” abajo, al menos de una reapropiación popular de esas políticas sociales. Fuera de esos casos que siguen siendo excepción, lo único que puede prevalecer es la “frustración”, puesto que se “ofrece” a los pobres lo que no piden (se les convierte en receptores de la asistencia, pese a ellos) y no se les otorga lo que piden.

CONCLUSIÓN

La comparación entre las políticas sociales de México y Brasil lleva, es cierto, a identificar semejanzas y diferencias. Pero no es esto lo que la hace “productiva”. El hecho de que esta comparación tenga un interés científico deriva de que permite identificar el lugar de la sociedad en donde los dos Estados, el mexicano y el brasileño, se muestran incapaces de dar una respuesta política a un asunto que es, antes que nada, de orden político. En efecto, la evolución de las políticas sociales en ambos países, a partir de una historia muy diferente y a través de rutas contrastadas, tiene al menos un punto en común: la despolitización de la cuestión social.

Esto puede parecer muy paradójico cuando se considera, por una parte, la masificación de la pobreza y, por la otra, el surgi-

⁵⁹ Licia Valladares, “Programas sociales para los pobres en Brasil: los casos de Río de Janeiro y Belo Horizonte”, en Scheingart, *op. cit.*, p. 194.

miento de movimientos como el de los “sin tierra” en Brasil, o el de Chiapas en México. Claro está, los políticos, en el poder (Cardoso) o en la oposición (Cárdenas), se valen de la retórica social para conseguir su (re)elección, pero ningún político proclama la preservación del antiguo sistema de protección, y sus reformas sucesivas no se hacen sino en nombre de los imperativos “técnicos” de su gestión financiera. El incumplimiento de las promesas electorales pasadas en materia de lucha contra la pobreza, de educación o salud apenas es evocada en el debate político, como si imperara un consenso resignado respecto de la función puramente decorativa de tales promesas (que se repiten, casi sin cambio, de una campaña a la otra, como en Brasil en 1994 y 1998). La denuncia de la corrupción y de los privilegios corporativistas refuerza esta tendencia, al volver incongruente y políticamente suicida todo discurso sobre la preservación de la protección social. La política social depende ahora de las técnicas (muy diversas, que van desde la “focalización” de los asistidos a la sumisión a elegir un sistema de pensiones acorde a los estados financieros) y de los buenos sentimientos. Parecería que las fuentes de legitimidad están en otra parte: en la estabilización monetaria, en la aceptación y respeto de las reglas del juego democrático y en la capacidad de evitar catástrofes económicas (o al menos impedir que lleven al caos, como en México, después de 1994). Ya no se trata de la legitimidad de un proyecto que articule lo político, lo económico y lo social, sino de una suerte de legitimidad “por omisión”, a la vez causa y consecuencia de la falta de alternativa política (como lo muestra la derrota y retirada de Lula, en octubre de 1998). Sin embargo, aunque la política social ya no esté en el centro de los procesos de legitimación, sí puede tener —o más bien, la falta de ella— efectos terribles de deslegitimación, cuando el “hartazgo” de los miserables desemboca en torrentes de violencia, armados o no.

No obstante, los asuntos políticos siguen existiendo y será necesario que, de alguna forma, los poderes del Estado les den respuesta. Para terminar citaré cinco de ellos:

- El primer asunto es saber cuál es la parte del “núcleo” de trabajadores protegidos que el Estado puede “dejar escapar” de las políticas sociales puestas bajo su control, ya sea hacia sistemas privados de seguridad social o hacia la pauperización, ligada al desempleo, la maquila o a la “reclasificación” en pequeñas empresas. En ambos casos, los efectos de la deslegitimación son graves, por una parte frente a los propios trabajadores; por la otra, frente a una amplia población relacionada con los trabajadores que fueron expulsados del núcleo (ése es uno de los traspiés del discurso liberal, el cual, a fuerza de denunciar los “privilegios” de los trabajadores protegidos, termina por olvidar que tales privilegios son en gran medida redistribuidos).
- El segundo asunto es el de la eficacia de las políticas asistenciales “focalizadas”, en materia de legitimación. El efecto de anuncio de los planes de asistencia focalizados funciona sobre todo entre los propios proveedores de fondos (se trata de reproducir las posturas de los funcionarios y expertos) y en materia de legitimación internacional de los dirigentes nacionales. Por el contrario, el efecto de legitimación entre la población pobre —incluida la fracción de ésta que mantiene relaciones clientelistas— es sumamente incierto. A menos de que se tome a aquellos a quienes se ayuda como “niños grandes” o imbéciles, debe partirse del punto de vista de que los planes de asistencia “focalizados”, por una parte, tienen un efecto muy restringido en relación con la población “ayudable” y, por la otra, no tocan a aquellos que tienen las necesidades más urgentes (dado que es necesario ayudar primero a quienes podrán “arreglárselas por sí solos”).
- El tercer asunto es el de los límites a la naturaleza “centrífuga” de las políticas sociales actuales. La descentralización, que es una de sus características principales, interviene en un periodo de intensa renovación del clientelismo, a menudo apareado a la colusión entre poderes locales (gobernadores, alcaldes, etc.) y redes de narcotraficantes. Algunas empresas re-

claman no sólo el derecho a administrar su protección social, sino también el control político de un territorio que dominan económicamente, mientras que áreas enteras son abandonadas tanto por las empresas como por el Estado. La diferenciación y focalización crecientes de las políticas sociales tienen efectos cada vez más diferenciados, en términos tanto de las categorías sociales como de las fracciones del territorio.

- El cuarto asunto es el de la capacidad del Estado para administrar no sólo un espacio social muy definido, sino también un espacio territorial muy diversificado. Las reestructuraciones económicas de los años noventa acentuaron las diferenciaciones entre regiones y subregiones en materia de dinamismo económico y de relaciones con la economía mundial, pero también las diferenciaciones dentro de una misma zona metropolitana. La metáfora, usual entre los geógrafos, de la "piel de leopardo" no describe solamente las oposiciones entre el norte y el sur de México, el noreste y el sudeste de Brasil, sino entre uno y otro barrios de Río o de Monterrey. Y las "manchas" del leopardo (las fracciones del territorio que mantienen relaciones con la economía mundial y han entrado en la "posmodernidad") apenas ocupan una pequeña porción de su "piel". Lo importante es saber si la diferenciación de las políticas sociales según las categorías sociales se superpone a una diferenciación topográfica de la intervención social. Es obvio que la tentación de postular la superposición de los dos tipos de segmentación es grande, por la simple razón de que la tecnología asistencial empuja en esa dirección. Pero el peligro político es inmediato: peligro de autonomización de ciertas regiones o barrios, de que caigan bajo el control de mafias diversas, etc. Puede pensarse que el papel del Estado debe ser el de evitar la superposición de los dos tipos de segmentación (misma que tendría como consecuencia adicional la desintegración definitiva de las formas de ciudadanía). Puede también constatarse que todas las reformas de las políticas sociales, desde inicio de los años noventa, van en

el sentido de tal superposición, cuyas consecuencias políticas son imprevisibles, pero que, de cualquier forma, tienen poco que ver con el desarrollo de la democracia.

- El quinto asunto es el de la responsabilidad de implementar políticas económicas liberales con respecto a ese conjunto de procesos. Cuando se examinan una por una, la responsabilidad parece total. Si tal régimen de jubilaciones pasó de la repartición a la capitalización, si tal sistema asistencial “generalizante” se volvió “focalizado”, etc., puede en cada caso demostrarse una relación causal entre esos efectos y causas derivadas de decisiones en materia de política económica. Por el contrario, si se considera a dichos fenómenos como un conjunto articulado, el análisis se desplaza. Lo que los años noventa mostraron tanto en Brasil como en México es la imposibilidad de construir un proyecto político coherente, en el que la retórica de la “ciudadanía” se revela como un sustituto muy imperfecto. Las políticas sociales que surgieron en los años cuarenta fueron uno de los elementos de un proyecto político; el otro elemento era un tipo de política económica. Luego de los años setenta y ochenta, el proyecto político se derrumbó. Sólo quedaron los dos elementos del proyecto global, uno de los cuales, el económico, se transformó muy rápidamente y pretendió sustituir al proyecto político total. Tal pretensión imperó durante quince años y permitió que el proyecto social fuera arrasado. Pero, ahora, el vacío es aún más evidente.

Podría concluirse, por supuesto, que la victoria del neoliberalismo es total, pero también podría verse lo contrario, es decir, su fracaso histórico, su incapacidad para engendrar un proyecto político y, por tanto, para proponer un proyecto social al que pueda articularse. La constatación del fracaso del neoliberalismo no resulta necesariamente placentera.

Democracia y globalización en México y Brasil
se terminó de imprimir en marzo de 2004
en los talleres de Carvajal, S.A. de C.V.,
Avenida Presidente Juárez 2004,
Fraccionamiento Industrial Puente de Vigas,
Tlalnepantla, Estado de México.
Composición tipográfica y formación
a cargo de Armando Hatzacorsian.

Este libro es el resultado del esfuerzo de un equipo de investigadores de Brasil, Francia y México, quienes estudian de manera comparativa algunos de los principales cambios que han tenido lugar en México y Brasil en la época contemporánea. Estos dos países han sido seleccionados no sólo por compartir elementos comunes en su historia, en su cultura o en sus dimensiones y nivel relativo de desarrollo, sino también por su importancia en el ámbito geográfico, geopolítico y económico, sobre todo por la influencia que ejercen en su entorno regional. Aunque existen algunos estudios comparativos sobre ciertos aspectos de estos países, el interés de este libro y su originalidad estriban en que la comparación se realiza de manera transversal, es interdisciplinaria, aprovecha la experiencia de académicos de diversas latitudes y cubre varios ejes analíticos interrelacionados: el económico, el social, el político, el espacial, en donde actúan instituciones y actores sociales en torno a dos grandes desafíos: el desarrollo y la democracia.

Las nuevas formas de integración en el espacio regional en las que participan ambos países, México como el socio más pequeño en un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que pretende expandirse, y Brasil como el socio dominante de un Mercosur que atraviesa por severas dificultades, constituyen un aspecto de primera importancia para examinar las repercusiones internas que tienen en los campos social, económico y político. Esas diferentes trayectorias de integración ayudan a explicar también las distintas posiciones que tiene cada país ante el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que está impulsando Estados Unidos.



EL COLEGIO DE MÉXICO

9 789681 211264



ISBN 9-56-