

DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA EN TRES CASOS CONTRASTANTES: MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA*

ALBERTO AZIZ NASSIF**

INTRODUCCIÓN

En 2012 terminamos una investigación sobre las variedades de capitalismo en América Latina; fue un trabajo de equipo en donde tratamos diversos enfoques de varios países: Brasil, México, Argentina y, en algunos casos, Chile. La parte política la hice sobre las diferencias entre las democracias de esos países y de forma más específica sobre los tipos de presidencialismo. El resultado nos dio con claridad tres diversos tipos: el brasileño de coalición, el de decreto de Argentina y el de minoría en México.

Según los datos que recopilamos de entrevistas, archivo, literatura y encuestas, identificamos diferencias importantes en el apoyo y la satisfacción democrática, así como en los mecanismos del régimen en cuanto a la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y en las facultades del presidente para sacar adelante su agenda. Nos llamó la atención de forma importante el contraste entre México y Brasil, por las características para generar alianzas. La pregunta eje era: ¿por qué había democracias que funcionaban mejor que otras?

El ciclo de los gobiernos progresistas en Brasil y Argentina contrastaba de forma importante con el caso mexicano, sobre todo por los niveles de consenso que se alcanzaron, por la fortaleza de la coalición gobernante y, por supuesto, por el tipo de políticas públicas y resultados en materia de combate a la pobreza y niveles salariales. Además, de tratarse de un contraste entre izquierdas y derechas o entre conservadurismo versus progresismo, los resultados en términos de democracia eran muy marcados.

* Este trabajo forma parte de un proyecto colectivo sobre los tipos de capitalismo en América Latina, en el cual he desarrollado la investigación sobre las democracias en México, Brasil y Argentina.

** Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Unos años después estamos en una segunda fase del proyecto y el panorama ha cambiado de forma bastante radical, sobre todo en el caso de Brasil; de forma intermedia en Argentina y un poco menos en México. De cualquier forma, ante los cambios modificamos las preguntas, ya no se trataba de encontrar cuál era una mejor democracia y por qué, sino averiguar de qué forma la crisis —en sus diferentes fases y momentos— ha deteriorado a la democracia. Para ello, en esta fase inicial, nos hemos concentrado sólo en los casos de México y Brasil.

La crisis de Brasil se inició por el lado económico (caída de los precios de las materias primas, baja radical del crecimiento, recesión y deterioro del bienestar) y luego llegó una crisis política explosiva que sacó del poder a la presidenta Dilma Rousseff, y ha metido a la clase política en una fuerte sacudida por razones de corrupción que se ha penalizado y que aún mantiene un largo trecho de expedientes en los tribunales.

En México hay una crisis política en donde la legitimidad del régimen se ha deteriorado con expresiones de una fuerte violencia que ha repuntado una grave corrupción con enormes ingredientes de impunidad. Se ha vaciado la credibilidad ciudadana en la política institucional, acompañada de una enorme desconfianza. En México hay algunos indicadores de crisis económica, como el bajo crecimiento, la devaluación de la moneda, la baja del precio de las materias primas y el endeudamiento público.

En los dos países hay un fuerte proceso de des-democratización, en donde los resultados de sus respectivos procesos de transición, que dejaron una condición más favorable para que la ciudadanía pudiera elegir y tuviera una mejor situación a la que había con la dictadura militar; y en el otro caso con un sistema autoritario de partido hegemónico y luego dominante. En México duró poco el entusiasmo con la transición y la alternancia en el poder como mecanismos para conseguir cambios importantes en la agenda política (más libertades y derechos civiles garantizados), social (mejores condiciones de vida, seguridad y bienestar) y económica (menores niveles de pobreza y de desigualdad).

En cada país se ha dado una dinámica de crisis diferente, de acuerdo a su composición interna y a su ubicación externa. En la parte interna se trata de analizar de qué forma se han modificado las relaciones políticas, tanto en su contenido como en su dinámica. En Brasil hemos visto en unos cuantos años que se ha roto la coalición gobernante y el presidencialismo de coalición entró en crisis, en una fase con expresiones similares a las que hubo al inicio de la transición democrática, en ambos casos hubo un *impeachment*, pero muy diferente uno de otro. La ubicación externa apunta a un cambio en el ciclo de precios altos de las materias primas; se puede destacar

la relación comercial de Brasil con China. Como se ha apuntado, la crisis económica en Brasil destapa una crisis política explosiva.

En el caso de México hay una crisis política que se ha venido gestando en los niveles cada vez más altos de reprobación gubernamental; en la continuidad de una violencia que se mantiene y que expresa la pérdida del control estatal en regiones, municipios y ciudades; en un agravamiento de la corrupción. El malestar por la violencia y la corrupción se han reforzado con un fuerte componente de impunidad. La parte económica depende en gran medida de la lógica de integración con Estados Unidos. La llegada de Trump al poder abre un nuevo periodo de incertidumbre que se encuentra en su fase inicial, pero que afectará el modelo de desarrollo y la agenda de migración y narcotráfico.

En el caso de Argentina vino un cambio de gobierno y de línea política. A diferencia de Brasil, también hubo un giro hacia la derecha, pero sin la gravedad y el extremismo de su vecino. La parte social, conformada por las coaliciones sindicales, están en la pelea en contra de una serie de reformas que hace el gobierno de Macri para ajustar la macroeconomía en una lógica neoliberal, como la reforma de pensiones.

En Brasil y en México, las elecciones de 2018 pondrán a prueba los proyectos de nación y el futuro inmediato, pero esa será otra historia.

REPENSAR EL DESARROLLO***

Brasil construyó una ruta para insertarse en la globalización que ha sido más equilibrada que la que hizo México: menos ortodoxa y con mejores contrapesos frente a la receta neoliberal del Consenso de Washington (CW), que México ha seguido al pie de la letra. Discutir el futuro de México obliga a poner entre signos de interrogación la estrategia de desarrollo. Aquí, la clase política del PRI y del PAN, que ha gobernado los últimos 30 años con el mismo proyecto, sólo ha pensado el desarrollo dentro de la estrategia de las exportaciones, en detrimento del mercado interno y del bienestar de las mayorías. Los intereses dominantes actúan con el acuerdo de la clase política y los instrumentos de regulación son débiles; el Estado mexicano ha puesto el desarrollo en manos de los grandes grupos empresariales y de la inversión extranjera directa. Sin embargo, existen otras experiencias menos ortodoxas que han tenido mejores resultados.

*** A partir de aquí, el texto fue publicado originalmente en José Luis Calva (coord.), *Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina*, México, Juan Pablos/Consejo Nacional de Universitarios, 2012.

Los mapas mentales con los que la derecha mexicana ha pensado el desarrollo del país le han impedido, por incapacidad y por estar en su órbita de intereses, ver otras estrategias. Aquí es donde resulta interesante escuchar al presidente Lula hablar desde otra posición política. ¿Qué hay detrás del 80% de aprobación con el que terminó su gobierno? Lula explicó en una conferencia en Madrid, en mayo de 2010, algunos de los supuestos de su estrategia. En tres niveles dibujó sus prioridades, que marcan las diferencias con nuestro país.

El primero es para los que hemos escuchado en México, durante años, que primero hay que crear la riqueza y luego repartirla, lo cual no ha sucedido. Lula afirma que la economía de Brasil pudo crecer y repartir la riqueza de forma simultánea. El segundo es para los que diseñaron el cambio de modelo económico y nos llevaron a una estrategia marcada por las exportaciones en la lógica del TLCAN. Lula nos dice que en Brasil decidieron no asfixiar el mercado interno y, a la vez, perfilaron una estrategia exportadora. Esta simultaneidad es diferente en nuestro caso, en donde se sacrificó al mercado interno y se concentraron todos los esfuerzos en las exportaciones, que se multiplicaron, pero que no han generado los empleos y el bienestar anunciado. El tercer factor es para los adoradores del control inflacionario. Dice Lula que en Brasil probaron que se podía subir el salario mínimo y, de igual forma, tener a la inflación bajo control, porque elevar los niveles de la seguridad social y del poder adquisitivo del salario, no arruinó las metas inflacionarias, ni el crecimiento.

Hoy, mientras Brasil se encamina a ser una de las principales economías del mundo y un “actor global”, México está atrapado en una “guerra” en contra del narcotráfico, con una economía que no genera los empleos necesarios, con cientos de miles de trabajadores que todos los años migran a Estados Unidos, con una economía informal que crece de forma imparable. Brasil cambió la prioridad y decidió invertir en la gente: sacó de la pobreza a 20 millones, llevó a la clase media a otros 31 millones; tiene un sistema financiero muy potente y es público; crearon 12 universidades federales y duplicaron las plazas para maestros universitarios de 113 mil a 227 mil. Estrategias diferentes, resultados contrastantes; urge discutir nuestro modelo de desarrollo.

Durante una época se pensó que el dilema del desarrollo en América Latina era en términos de reforma o revolución; después vinieron los planteamientos sobre la dependencia y más tarde llegaron los ajustes llamados neoliberales, que se presentaron como la salida de la crisis de la deuda y el recambio o salida del modelo de sustitución de importaciones, y el aterrizaje en la globalización y en las estrategias exportadoras. Con estos cambios llegó también la necesidad de comprender el desarrollo social y económico,

junto con la clave democrática, el sistema político y el Estado como piezas indispensables para pensar el desarrollo en América Latina, aunque no en todos los países, sino sólo en algunos ejemplos emblemáticos como en México, Brasil y Argentina.

Existen diferentes formas en las que estos tres países han puesto en marcha sus estrategias de desarrollo. Las razones son diversas y se pueden buscar en las trayectorias históricas de los conglomerados institucionales que cada país ha construido en las últimas décadas o en planos temporales más largos. Estas trayectorias nos pueden llevar a entender de qué forma se han dado los pactos básicos entre los principales actores; cuáles han sido los resultados que han tenido las coaliciones de fuerza, tanto desde el gobierno como desde la oposición. Las preguntas básicas son: ¿qué han hecho estos tres países para ordenar su desarrollo?, ¿cómo ha sido posible? y ¿qué resultados se han obtenido?

Nos interesa entender las razones que han gobernado la permanencia o los giros y los cambios en las estrategias de desarrollo. Así, vemos que Brasil y Argentina han logrado construir —cada uno dentro de su propia singularidad histórica— cambios importantes frente a las directrices del modelo dominante que se impuso con el CW, es decir, privatización, reducción del déficit y orientación exportadora, entre varias de las medidas que supone este modelo. En cambio, México ha tenido una continuidad en el modelo y no ha hecho giros importantes desde que éste se estableció a finales de los años ochenta del siglo pasado, y de forma más contundente con el Tratado de Libre Comercio a partir de 1994.

IZQUIERDAS Y DERECHAS EN EL DESARROLLO

El sistema de decisiones políticas marca qué tipo de posibilidades de desarrollo se pueden plantear. Las coaliciones políticas que sustentan un tipo de desarrollo son el factor que hace posible entender las diferencias en las políticas públicas. Uno de los contrastes que vemos entre México y varios países de América Latina, es el tipo de distancia o cercanía con los planteamientos que ha dejado el CW y las políticas que se han establecido para un periodo posterior al CW, es decir, qué ha seguido después del neoliberalismo.

Hay un debate sobre lo que representa la llegada de los gobiernos de izquierda en América Latina, que no se entiende sólo en términos de la lógica política, sino también del tipo de desarrollo económico. Como señala el economista francés Robert Boyer, sería complicado entender a personajes como Chávez o Morales, sin tener detrás países rentistas. En esta perspec-

tiva de las implicaciones sobre los diferentes tipos de capitalismo, otro de los actuales debates, los países rentistas que administran algún recurso no renovable como el petróleo, como fuente central de los ingresos públicos, existe un margen para que la clase política tenga la posibilidad de tomar decisiones en función de la lógica política, sin las limitaciones del desarrollo económico.

El debate sobre el tipo de izquierdas apunta hacia una división entre populistas y socialdemócratas, que en términos de política se definen por una mayor o menor cercanía a criterios del CW, como las políticas de estabilidad macroeconómica y vigencia de los mecanismos de mercado, o establecer una separación en términos de poner por delante procesos de estatización y bloquear mecanismos de mercado. Dos casos extremos para ejemplificar pueden ser Lula y Chávez, Brasil y Venezuela. Argentina, con los Kirchner, estaría en el medio de ambos. Y frente a ello estarían gobiernos con signo de derecha, como México (Castañeda y Morales, 2010).

Otra de las perspectivas de debate sobre las variaciones en el desarrollo que se da en términos de estas ubicaciones, es la división que se puede establecer entre seguir en las perspectivas del CW y la dominancia de una estrategia orientada básicamente al desarrollo exportador con un severo castigo al mercado interno, con una enorme concentración del ingreso y con salarios por debajo de la inflación; o los países que han logrado una serie de reformas y políticas públicas para —sin dejar la estabilidad macro— lograr el desarrollo del mercado interno, la distribución del ingreso y el aumento del salario. Como podría ser el contraste entre México y Brasil. Uno de los éxitos de la política que siguió el presidente Lula en Brasil fue que, además de establecer programas de transferencia de recursos a los sectores más pobres, lo que se conoce como la administración de la pobreza, se logró aumentar el salario mediante un mecanismo que se indexó con la productividad.

Algunas de las diferencias en la aplicación del modelo de desarrollo y sus posibilidades de transformación tienen que ver con la combinación de factores como los siguientes: 1) la orientación del partido gobernante; 2) el tipo de sistema presidencial (coalición, de decreto, de minoría, de mayoría) y la formación de la coalición gobernante; 3) el balance de fuerzas entre oposición y gobierno; 4) el tipo de integración global; 5) el tipo de Estado, su capacidad reguladora y su fortaleza institucional; 6) el momento del ajuste en condiciones de democracia o de un régimen autoritario, y 7) la calidad de la democracia en materia de transparencia, capacidad de representación de intereses y organización de la sociedad civil.

Este conjunto de variables rebasa los límites de este trabajo, por eso sólo desarrollaremos algunas para intentar una respuesta a las preguntas que

formulamos antes, como el tipo de Estado, los ciclos económicos y políticos que han seguido estos países y las agendas de su estrategia.

LOS CICLOS ECONÓMICOS DEL DESARROLLO

Hay diferencias importantes en los ajustes neoliberales que se establecieron en América Latina. No hay un modelo único, a pesar de la uniformidad que supuso el Consenso de Washington (privatizaciones, reducción del déficit público y una apertura a la economía exportadora). En estas diferencias se pueden encontrar políticas contrastantes en distintos países de América Latina que han pasado por diversos ciclos económicos:

En Argentina, el proceso de implementación del ajuste estructural en los años noventa fue radical, asentado en una ortodoxia neoliberal con regresión productiva y la desarticulación del modelo intervencionista de posguerra alcanzó niveles muy profundos; [en Brasil hubo] un menor grado de penetración del ajuste neoclásico por lo cual podemos referirnos a un modelo de desarrollo con ortodoxia macroeconómica antes que a un modelo neoliberal clásico (Boschi y Gaitán, 2009:36-37).

En el caso mexicano se puede hablar de la ortodoxia que tuvieron las reformas estructurales de acuerdo con la política impuesta por los organismos financieros internacionales ante la crisis de la deuda, la cual se hizo en los años ochenta y noventa, con lo que se abandonó el régimen de acumulación ISI y el país entró de lleno a lo que se llama el régimen Export Lead Growth (ELG).¹ El cambio estructural mexicano está más cerca del modelo ortodoxo neoliberal, como el ajuste que se hizo en Argentina durante la década de los años noventa, y menos cercano del modelo de ortodoxia macroeconómica de Brasil.

¿A qué factores se debe que haya diferentes resultados en las estrategias de desarrollo de los países? Estas diferencias tienen que ver con el sistema de decisiones políticas de un país. Cuando se trata de establecer rasgos en común para contrastar una democracia débil o un sistema más consoli-

¹ La necesidad de combatir la inflación y reducir el déficit fiscal, “ambos fuertemente desestabilizadores por la crisis de la deuda y el colapso del mercado petrolero en 1981 y 1986, llevó a México a una política de pactos que terminó por asumir como marco de referencia el Consenso de Washington como modelo. La estabilización se consiguió finalmente mediante el recorte del gasto público y la aplicación de un programa heterodoxo, el Pacto de Solidaridad Económica, un acuerdo entre los sectores empresarial, laboral y gubernamental que comprendió el control concertado de la evolución del tipo de cambio, el salario mínimo nominal y los precios de algunos bienes” (Moreno-Brid, 2009:64).

dado, en los tres países se puede observar que hay algunos elementos que se comparten, como la corrupción, la volatilidad electoral, el desencanto electoral, el desafecto ciudadano o la debilidad institucional. Sin embargo, más que criterios para encontrar regularidades o leyes que nos expliquen cómo funcionan estas democracias, lo que vemos son singularidades y algunas tendencias particulares que nos pueden explicar qué ha pasado con estas tres nuevas y diferentes democracias.

Se puede discutir que si algo hace diferente a Argentina, respecto a México y Brasil, es la fortaleza del Estado de estos dos últimos respecto al primero, sobre todo para instrumentar un modelo de desarrollo. En el caso de Brasil, a pesar de su pasado populista y su periodo de dictadura militar, mantuvo un Estado con capacidad de conducción social en sus distintas fases de populismo, desarrollismo, dictadura militar y régimen burocrático autoritario, hasta el neodesarrollismo. De igual forma sucedió con el caso mexicano, que pasó de una fase populista inclusiva a otras más de corte desarrollista, hasta llegar al neoliberalismo desde mediados de los ochenta. Los cambios mantuvieron un aparato estatal fuerte y autoritario, a pesar del deterioro por la crisis económica de los años ochenta, y pudo transitar a la democracia de forma gradual, de la misma forma en la que pudo establecer previamente los cambios en el modelo económico para dejar atrás la economía cerrada y protegida, para lo cual puso en marcha una de las mayores y más veloces aperturas, estrategia que se pudo lograr por el control estatal de los actores políticos.² Sin embargo, en los tres casos, la construcción de un Estado democrático ha sido una tarea complicada. Lo cierto es que después de la transición electoral, como ya hemos señalado, el tema del Estado “era un problema por resolver” en los tres países. El sistema de decisiones políticas es resultado del estado en el que se encuentre una democracia, de sus fortalezas o debilidades institucionales.

El tema del Estado permite una gama muy amplia de acercamientos, desde su capacidad regulatoria o su grado de captura a manos de intereses poderosos; su nivel de desarrollo democrático como un Estado con capacidad de administrar e impartir justicia y garantizar derechos ciudadanos, o un Estado con importantes niveles de impunidad que sólo logran garan-

² Las categorías de populismo, desarrollismo y liberalismo las entendemos aquí de acuerdo con las definiciones del texto de John Sheahan, “Alternative Models of Capitalism in Latin America”, en Evelyn Huber, *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*, Pennsylvania State University Press, 2002. Los dos grandes modelos que propone este trabajo son: por una parte, el liberalismo que abarca la tradición liberal, el neoliberalismo como la fase de menor protección social y la flexibilización de los mercados y, por la otra, están las estrategias más centradas en el Estado, desde el desarrollismo industrializador o el desarrollismo inclusivo, hasta el populismo económico, frecuentemente clientelista y autoritario.

tizar los derechos de propiedad del capital. Estados con un pacto fiscal y una estrategia distributiva, o sólo con programas para administrar la pobreza.

El sistema de decisiones, el Estado y el modelo de desarrollo que se puso en práctica en el momento de las transiciones, tuvieron similitudes por la hegemonía del pensamiento conservador que logró colocar el ajuste del Consenso de Washington como la política pública dominante. Sin embargo, las condiciones políticas en cada uno de los tres países hizo que se procesara de forma diferente el ajuste neoliberal. Por ejemplo, hay autores que ponen en sintonía los resultados de las políticas que pusieron en práctica los gobiernos de Carlos Salinas en México, Fernando Collor de Mello en Brasil y Carlos Menem en Argentina, los cuales coincidieron en el “receptorio de privatizaciones, desregulaciones y total apertura económica” (Maira, 2009:157).

En el caso de Argentina, el ajuste fue muy radical y estuvo “asentado en una ortodoxia neoliberal con regresión productiva y la desarticulación del modelo intervencionista de posguerra alcanzó niveles muy profundos” (Boschi y Gaitán, 2009:36). En cambio, en Brasil, una vez superada la fase de Collor, se tuvo “un menor grado de penetración del ajuste neoclásico, por lo cual podemos referirnos a un modelo de desarrollo con ortodoxia macroeconómica antes que a un modelo neoliberal clásico” (Boschi y Gaitán, 2009:37). En el caso mexicano, el ajuste fue severo, quizás un poco menor al de Argentina, pero lejos del que hizo Brasil, que fue mucho más moderado; en el caso mexicano, el Estado sólo se quedó con sectores estratégicos, el petróleo y la electricidad, y se privatizó casi todo el resto.

En cada uno de los tres países se tuvo un desarrollo diferente, por ejemplo, las severas crisis en Argentina (2001) y en México (1995) fueron mucho más importantes que la que hubo en Brasil en 1998. Pero los proyectos que siguieron a los procesos de ajuste estuvieron marcados por la estructura de decisiones políticas y la capacidad de cada país de establecer un proyecto de largo plazo.

El caso argentino muestra una gran volatilidad en sus políticas, pasa de una hiperinflación con Alfonsín a un ajuste neoliberal agudo con Menem, y luego regresa a políticas más distributivas en un modelo exitoso de exportación de *commodities* con Kirchner.

En México se pasó de una economía protegida y cerrada a una exportadora y abierta en unos cuantos años, y desde el cambio se eligió la integración con la economía de Estados Unidos, principal socio comercial, a donde va 86.5% de las exportaciones (Puyana y Romero, 2009:25). La alta dependencia explica en buena medida los graves efectos que tuvo la crisis internacional de 2008-2009 sobre la economía mexicana. Lo que se quiere

resaltar por lo pronto es que el modelo mexicano, que se expresa en el TLCAN, no ha modificado su orientación desde Salinas, pasando por Zedillo y luego con los presidentes panistas Fox y Calderón.

En el caso de Brasil se logró construir un consenso diferente porque el “neoliberalismo fue un proyecto tardío y de aplicación parcial [en donde] subsisten expresiones de un Estado desarrollista fuerte. Aunque las elites empresariales se aglutinaron rápidamente en apoyo del neoliberalismo, la profundización del modelo desarrollista había generado sectores críticos de la apertura” (Boschi y Gaitán, 2009). En Brasil, los gobiernos de Cardoso y de Lula siguieron rutas similares en los grandes marcos de una política económica en donde el Estado ha jugado un papel central como pivote del desarrollo.

En cada país hay ciclos de crisis y recuperación, que se dan en procesos de alternancia entre gobernantes de diferentes signos. En Argentina, entre radicales y justicialistas, los cuales han pactado algunas reglas del juego, pero no se ha logrado establecer un proyecto de país a mediano plazo que tenga la capacidad de construir instituciones que saquen al país del decisionismo gubernamental en turno y de la enorme dependencia de los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación. Así, del ciclo Menem se pasó al ciclo Kirchner. Las piezas del último ciclo argentino se pueden entender en el siguiente análisis, que muestra cómo se construyen estos ciclos que se repiten (al parecer no hay forma de romper), porque el mismo sistema político y la forma de tomar las decisiones sobre el desarrollo no han posibilitado salir de la inercia crisis-recuperación-crisis.

En la experiencia mexicana, con los mismos parámetros de vincular la estructura del sistema político con el desarrollo, nos encontramos con una distancia significativa entre el discurso y los deseos de los gobernantes frente a las acciones y las estrategias de políticas públicas que se aplicaron.

El diagnóstico de la crisis mexicana ubicó en el banquillo —como los responsables de la quiebra y suspensión de pagos que se declaró en 1982— al proteccionismo, a la intervención del Estado en la economía y a la política industrial de sustitución de importaciones. Para ello, en un breve tiempo se hicieron las modificaciones, se hizo una liberalización comercial que llevó al TLCAN; de la misma forma se liberalizó a la banca; de la crisis de la nacionalización bancaria en 1982 se empezó a desandar el camino y con la crisis de 1995 se llegó a una extranjerización casi completa de la banca; igualmente se quitaron los obstáculos a la inversión extranjera y se borró del mapa cualquier signo de política industrial. El ritmo, la velocidad y el perfil del ajuste obedecieron, sin duda, al control político de un sistema que mostraba signos de apertura, pero todavía conservaba el manejo que da tener un partido dominante en el poder y un presidencialismo que man-

da al Congreso y al Poder Judicial. A partir del salinismo se profundizó el proyecto que De la Madrid había iniciado de forma más pausada. Zedillo profundizó el ciclo y logró una estabilización. Los dos sexenios panistas siguieron por la misma ruta.

Respecto a la experiencia de los ciclos argentinos, en México se han dado fases de estabilidad, pero el crecimiento de la economía ha sido bajo para llegar a lo que se conoce como el “estancamiento estabilizador” (Perrotini Hernández, 2010). Otra diferencia ha sido que los cambios que hubo entre Menem y Kirchner no han tenido lugar en México, en donde se ha seguido el mismo modelo. Por ejemplo, para salir de la crisis de 1994, no se modificó el rumbo, sino que se profundizó con la política de flotación del peso, la privatización del “sistema de pensiones como método de ahorro forzoso”, además de la venta del resto de empresas públicas como puertos, aeropuertos, incremento de impuestos al consumo (IVA) y devaluación del peso (Cordera, 2010:29). El ciclo de recuperación regresó, bajó la inflación, aumentaron las exportaciones, se estabilizó la moneda y crecieron las reservas internacionales, y se redujo la deuda pública, como puntos positivos; sin embargo, creció el déficit en cuenta corriente, la banca pasó a manos extranjeras, la desigualdad del ingreso aumentó, al igual que la concentración y los salarios siguieron a la baja, con lo que se contrajo de forma importante el bienestar (Cordera, 2010:29).

LOS CICLOS POLÍTICOS

Los ciclos económicos también han estado acompañados de ciclos políticos. En los tres países ha habido cambios y alternancias, pero en Brasil y Argentina se ha logrado tener un espectro político muy amplio, en donde ha habido gobiernos de derecha y de izquierda. En cambio, en México, sólo ha gobernado el país la derecha, tanto del PRI hasta el año 2000 y en los siguientes dos sexenios con el PAN. Lo que ha habido en México es alternancia sólo de partidos de derecha, pero no ha llegado a la presidencia un partido de izquierda. En dos ocasiones ha estado cerca: en 1988 la posibilidad se canceló mediante un fraude y el rechazo de un sistema político autoritario en donde no había posibilidades de una alternancia; la otra oportunidad fue en 2006, la cual también se canceló por una mezcla de errores internos, de violaciones a la legalidad y una poderosa coalición de derecha formada para que la izquierda no llegara al poder. Este factor ha debilitado la democracia y le ha impedido una consolidación, y sobre todo ha impedido que la ortodoxia del modelo económico salga del “estancamiento estabilizador”.

El caso de Brasil resulta diferente y se puede contrastar con México y Argentina. Con México, por la diferencia de una estrategia que abrió la economía y dejó al país en condiciones de alta dependencia de Estados Unidos y de mucha vulnerabilidad interna, al lado de la afortunada combinación que ha logrado Brasil entre un ajuste y el fortalecimiento de un mercado interno. Con Argentina, en donde ha habido cambios radicales de modelo económico, además de ciclos repetidos de inestabilidad, que contrastan con un consenso sobre el país, con estabilidad, que hacen del caso brasileño un modelo más previsible y, por supuesto, más exitoso.

¿Qué factores explican estas diferencias? Como se ha insistido en este texto y lo ubicamos así:

[...] es la política y no la economía la que explica la exitosa reducción de la inflación en el Brasil de la postransición. Es la naturaleza abierta, negociada e incremental de la formulación de políticas la que explica la capacidad de las administraciones de Franco (1992-1994) y de Cardoso [...] para reducir la inflación y al mismo tiempo aumentar el salario real de los brasileños pobres (Mettenheim, 2001:164).

Sin duda hay que añadir al presidente Lula, que mantuvo la estabilidad económica, contra los temores que había en 2002 de que no lo hiciera y, al mismo tiempo, logró importantes avances sociales, sobre todo por haber conseguido indexar los salarios a la productividad, lo que ayudó a subir el salario y a bajar relativamente la concentración del ingreso.

¿Por qué la clase política puede estar segura de que el modelo económico en Brasil tiene bases para mantenerse en el mediano plazo? Habría una poderosa razón: la continuidad en las políticas macroeconómicas que implementó Cardoso y que Lula mantuvo (estabilidad de la moneda, inflación controlada, tipo de cambio flexible, ajuste fiscal, la autonomía del Banco Central). Se pueden sumar en esta ruta políticas clave para fortalecer las instituciones del Estado democrático y las políticas públicas de Estado en materia de educación superior, ciencia y tecnología y energía. Esta continuidad no se vio como un problema, porque se ampliaron de forma importante las políticas de bienestar, las cuales propiciaron una fuerte movilidad social ascendente.³

Tanto las historias de los ajustes y la forma en la que los países han enfrentado las crisis, como el tipo de desarrollo que han logrado tener en los últimos años, nos lleva al problema de qué tipo de Estado se trata. Por ejem-

³ Las elecciones en Brasil se definieron por una victoria de la candidata del gobernante Partido del Trabajo, la que impulsó el popular presidente Lula, Dilma Rouseff, quien obtuvo la victoria en las dos vueltas de la competencia.

plo, hay una clasificación que establece que en América Latina hay al menos tres posibilidades: 1) los neoliberales, en los que México figura como un caso ideal; 2) los que están por la refundación del Estado, como Venezuela, Ecuador y Bolivia, y 3) los que tratan de recomponer la capacidad regulatoria del Estado, como Brasil y Argentina (Sader, 2008). Dejamos de lado, por estar fuera del tema de este texto, los casos que se presentan como de una refundación del Estado, cualquier cosa que pueda significar, y nos concentramos en los otros dos casos. El caso mexicano, visto desde la complicada categoría del neoliberalismo, se puede analizar de mejor forma desde la perspectiva de la captura de los espacios públicos y de los monopolios sobre áreas y franjas del espacio público. Por ejemplo, otro país que ha mantenido una ortodoxia económica y una política de estabilización ha sido Chile, en donde la alternancia, primero dentro de los partidos de la concertación y después con el triunfo de la derecha, no han llevado a un cambio drástico de su política económica, así que en muchos sentidos Chile y México tendrían similitudes dentro de lo que se llama neoliberalismo; sin embargo, cuando vemos cómo se comporta el Estado en un caso y en otro, respecto a un ejemplo, se entiende la diferencia.

Las imágenes del rescate de los 33 mineros en la mina San José en el desierto de Atacama en Chile, a 900 kilómetros al norte de Santiago, quedarán en la memoria de millones de televidentes en 2010. El luto y la lucha de la memoria en el caso de Pasta de Conchos en el estado de Coahuila, en donde se produjo la muerte de 65 mineros mexicanos en febrero de 2006, marcan un contraste gigantesco.

Las diferencias son muchas, pero también las semejanzas. En un caso era una mina de oro y en la otra de carbón; en uno se trató de un derrumbe y en el otro de una explosión; en uno había toneladas de roca y en el otro gas metano. Sin embargo, todas estas diferencias no hacen una diferencia básica porque son sorprendentes las semejanzas que también hay en los dos casos. En ambos se trata de minas peligrosas, incluso San José ya se había cerrado por no tener condiciones de seguridad suficientes. En ambos casos se hicieron recomendaciones que no se cumplieron para operar con mayor seguridad; las dos empresas manejaron mal el caso, en Chile tardaron varias horas en avisar y en México suspendieron de forma precipitada y arbitraria el rescate. En la mina de San José ya habían sucedido 18 accidentes y en la de Pasta de Conchos estaban encendidas las alertas sobre el peligro de una explosión. En suma, si en las dos minas se hubieran cumplido las condiciones de seguridad, es probable que los accidentes no hubieran ocurrido. Los sindicatos de ambas empresas mineras habían denunciado las precarias condiciones de seguridad. Las dos empresas, San Esteban y Minera México, sobreexplotaban las minas en función de los altos precios

del mercado; en las dos había salarios bajos y condiciones laborales frágiles, y los organismos fiscalizadores contaban con pocos recursos. Incluso se puede pensar en cierto nivel de corrupción, porque de otra forma no se puede entender que San José se abriera sin cumplir con las especificaciones de colocar una escalera en el conducto de ventilación, para salir en caso de un accidente como el que sucedió el 5 de agosto pasado. De la misma forma sucedió en Pasta de Conchos, en donde se permitió trabajar en condiciones de peligro inminente por una explosión, como sucedió el 19 de febrero del año 2006.

Con tantas semejanzas llama la atención que los resultados sean tan diferentes, una tragedia enterrada frente a uno de los rescates más publicitados en el mundo entero; una fiesta de orgullo y unidad frente a una vergüenza que no termina. En la trama de los dos casos hay una diferencia básica que permitió construir desenlaces opuestos: en México, el gobierno panista de Fox y lo que le toca de responsabilidad a Calderón, están completamente capturados por los intereses de la empresa minera, como sucede en otros espacios de la vida pública, como una de las tragedias que más erosionan al Estado. En Chile, a pesar de que se trata de un gobierno que se puede considerar cercano ideológicamente al panista, es decir, un presidente de derecha, el gobierno y el Estado no están capturados y sometidos a la empresa. El gobierno de Sebastián Piñera hizo toda una operación de Estado para que la empresa San Esteban corriera con los gastos del rescate; el sistema de justicia en Chile aceptó una solicitud gubernamental para retener el patrimonio de la minera, sus bienes, para que pudiera enfrentar la deuda. Aquí empiezan las diferencias. El presidente en Chile tomó en sus manos el caso y con un equipo consiguieron la mejor tecnología para el rescate, crearon tres planes con diferentes maquinarias. En México, Fox ni siquiera fue a Pasta de Conchos y el secretario del Trabajo, Salazar, parecía vocero de la empresa y no la autoridad.

La vida y la muerte se contraponen: en Chile la sensibilidad, la estrategia exitosa de un gobierno que hace respetar el Estado de derecho se impone frente a la voracidad de empresas mineras millonarias que pagan salarios de hambre. En México queda la mediocridad del gobierno que, más allá de su signo ideológico, está capturado, esa es la diferencia básica, por eso nunca hubo la menor expresión de rescatar a los 65 mineros; incluso, en el caso de que no hubieran sobrevivido a la explosión, no se hizo el esfuerzo para rescatar los cuerpos, una de las exigencias más importantes de las familias. Así, mientras que en Chile los 33 mineros tienen rostro y forman parte importante de la historia de su país, en México los 65 mineros permanecen en el anonimato y sus restos siguen bajo los escombros de la mina.

En los países que quieren recomponer la capacidad regulatoria del Estado, como serían Argentina y Brasil, es necesario hacer distinciones que llevan a ver en qué tipo de áreas de la política pública se establece una mayor o una menor regulación. El factor por revisar está en la autonomía de los actores políticos y en las coaliciones que se forman. Así, por ejemplo, en Brasil el juego de las coaliciones que hacen del presidencialismo brasileño un arreglo permanente con cierta estabilidad, que le permite al presidente sacar adelante una parte importante de su agenda de políticas públicas. En cambio, en Argentina, a pesar del dominio de los gobiernos de signo peronista (el justicialismo), el juego político y los intercambios entre el Congreso y la Presidencia generan cierta conflictividad e inestabilidad, que hacen menos previsible los resultados. Sin embargo, la Presidencia argentina tiene capacidades extraordinarias, como el mecanismo de los decretos de necesidad y urgencia que se implementaron durante las crisis, pero que poco a poco se han quedado como mecanismos permanentes. Esta diferencia ha llevado a que Brasil tenga un Estado fuerte en términos de desarrollo económico, sus aparatos de financiamiento del desarrollo, su banca, le hayan generado compromisos de desarrollo para proyectos con inversión pública y privada.

En el caso Argentina existen momentos en donde se han posibilitado reformas reguladoras importantes, como la que se hizo sobre los medios de comunicación, que lo ubican, en estos momentos, a la vanguardia en América Latina, y de forma muy lejana y contrastante con Brasil, que en esta materia está casi tan atrasado como México.

LAS AGENDAS DE DESARROLLO

Una forma de entrarle al problema de semejanzas y diferencias tiene que ver con las agendas. Hay que ver que hasta los organismos financieros internacionales han girado hacia visiones más complejas del desarrollo, en donde incorporan temáticas como el valor y la calidad de la democracia para un mejor desarrollo económico; el fortalecimiento de las instituciones del Estado; la necesidad de una intervención estratégica del Estado; la urgencia de las inversiones sociales en salud y educación, así como la importancia de la lucha por la justicia social y por el combate a la pobreza (Panizza, 2010:166).

La agenda del futuro en América Latina ronda alrededor de las opciones que se han construido en lo que se llaman los “regímenes posneoliberales” o el posConsenso de Washington. En un texto de Petras se establecen varias de sus características:

- Rechazo al capital desregulado, en particular de las inversiones especulativas; en este sentido, las reformas al sistema financiero de Obama abren un clima diferente como consecuencia de la crisis de 2008-2009.
- Rechazo a los tratados de libre comercio que no tengan condiciones de reciprocidad, tipo el ALCA.
- Incremento de impuestos a industrias agrominerales.
- Incorporación de líderes de movimientos y organizaciones al aparato estatal.
- Formación de organizaciones regionales que dejan fuera a Estados Unidos, como UNASUR.
- Diversificación de estrategias comerciales y de inversión (Petras, 2010).

Dentro de lo que se podría denominar como un consenso posneoliberal o neodesarrollista, hay una serie de puntos que se hacen indispensables una vez que se han puesto en marcha mecanismos para impulsar un crecimiento del mercado interno como hizo Brasil, que pudo combinar exportación y mercado interno, creación y distribución de la riqueza, y aumento del salario y control de la inflación. Para tener Estados con suficientes recursos fiscales, como sucede con Argentina y Brasil, que casi duplican las tasas de México. Cuando se recuperan altas tasas de crecimiento, lo que sigue tiene que ver con el fortalecimiento del Estado; una vez que se han establecido mecanismos de regulación económica para la competitividad, hay otras áreas que necesitan ser recuperadas, como el rescate de lo público en materia de medios masivos, con una regulación fuerte en esta materia, en donde Argentina ha empezado a dar sus primeros pasos; con el fortalecimiento de un Estado que impulse el desarrollo, desde las finanzas estatales sanas hasta instituciones e instrumentos, como lo ha logrado Brasil.

En algunos de los estudios del PNUD sobre la agenda de gobernabilidad, se habla de tres factores indispensables para fortalecer la democracia: el fortalecimiento de lo fiscal, el combate a la desigualdad y la lucha en contra de la inseguridad. En otros estudios del PNUD sobre la relación del Estado y la democracia, se habla de la necesidad de fortalecer un régimen democrático, no sólo a partir de una democracia de ciudadanos y derechos, sino también de un Estado democrático, es decir, con elecciones competidas e institucionalizadas, con un sistema legal que garantiza los derechos de la ciudadanía y del desarrollo humano (salud, equidad de género, distribución del ingreso), un poder judicial que permita el acceso de la justicia a los más desfavorecidos, una burocracia eficaz, con rendición de cuentas, respeto a las identidades históricamente reprimidas, en fin, criterios que en

México están todavía ausentes, pero que forman necesariamente una agenda para el futuro inmediato del país.

En suma, los diferentes tipos de trayectorias en Brasil, Argentina y México han llevado a enfrentar el desarrollo y las crisis económicas con distintos instrumentos. En esta perspectiva se ven diferencias importantes en lo que han hecho Brasil y Argentina, por una parte, y México, por la otra. En los dos primeros se ha logrado un crecimiento más alto, un pacto distributivo y un mejoramiento en las condiciones salariales; en México hay un estancamiento que no le permite crecer y no existe ningún pacto distributivo, las condiciones salariales han empeorado desde que se implementó el modelo del Consenso de Washington.

Según Robert Boyer,⁴ se pueden plantear al menos cinco hipótesis para una agenda que someta a un interrogatorio el futuro próximo del modelo de crecimiento:

- a) El tipo de vinculación en la economía internacional, lo cual requiere revisar el balance entre la inversión extranjera y la inversión interna; la dependencia mexicana de Estados Unidos y el TLC son una limitación al crecimiento de México en el juego internacional de los próximos años.
- b) Se necesita repensar la capacidad del Estado en diversos ámbitos, desde la regulación de los intereses, la recaudación fiscal y la orientación del gasto público.
- c) Es urgente la revisión del pacto redistributivo para orientar de mejor forma los beneficios del crecimiento, lo cual ha llevado a que en Brasil y en Argentina se haya indexado el salario a la productividad, y se haya optado por una reducción de la pobreza basada en el bienestar, el aumento salarial y la universalización de derechos en salud, educación y vivienda frente a México, que se ha instalado en un deterioro del mercado interno, precariedad laboral y administración de la pobreza mediante programas de transferencias condicionadas de recursos, los cuales están muy lejos de generar una salida estructural y permanente de la pobreza.
- d) La revisión de los mecanismos de la intermediación financiera, el acceso al crédito, el sistema bancario y los apoyos a una economía productiva, en donde el Estado puede jugar un papel clave como en el caso de Brasil, que contrasta con el de México, que ha perdido sobe-

⁴ Curso de Robert Boyer en el Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, mayo de 2011.

- ranía financiera por la extranjerización de la mayoría de sus bancos privados y la debilidad de su banca pública.
- e) Las perspectivas del futuro que han hecho muy bien algunos países asiáticos y que hoy es un reto en América Latina. La promoción de la educación, la capacitación para el trabajo, el impulso a la ciencia y la tecnología; encontrar la especialización y las estrategias para generar valor agregado a la producción nacional en el juego de un competido mercado internacional. Mientras Brasil gasta 24.4% del PIB en educación, salud, seguridad social y vivienda, Argentina llega a 22.1% y México está en 11.2% (Bizberg, 2010). En necesario revisar la estrategia mexicana de competir con mano de obra barata y precaria; seguir así sólo profundizará el tipo de capitalismo de subcontratación internacional que mantendrá al país con modelo subdesarrollado para las próximas décadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Amable, Bruno (2007), “Los cinco capitalismos, diversidad de sistemas económicos y sociales en la mundialización”, en *Revista de Trabajo*, año 3, núm. 4, enero-noviembre, México.
- Bizberg, Ilán (2010), “The Global Economic Crisis as Disclosure of Different Types of Capitalism in Latin America”, en *Manuscrito*, México, El Colegio de México.
- Boschi, Renato y Flavio Gaitán (2009), “Legados, política y consenso desarrollista”, en revista *Nueva Sociedad*, núm. 224, noviembre-diciembre, disponible en <www.nuso.org>.
- Boschi, Renato y Flavio Gaitán (2009), “Estado desarrollista en Brasil, crisis, continuidad, incertidumbres”, ponencia presentada en *Conferencia ou Palêstra*.
- Castañeda, Jorge y Marco A. Morales (2010), *Lo que queda de la izquierda. Relatos de las izquierdas latinoamericanas*, México, Taurus.
- Cordera Campos, Rolando (2010), “La economía mexicana y sus desencantos”, en revista *Metapolítica*, vol. 14, núm. 69, abril-junio.
- Maira, Luis (2009), “¿Cómo afectará la crisis la integración regional?”, en revista *Nueva Sociedad*, núm. 224, noviembre-diciembre, disponible en <www.nuso.org>.
- Mettenheim, Kurt von (2001), “Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil” en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.

- Moreno-Brid, Juan Carlos (2009), “La economía mexicana frente a la crisis internacional”, en revista *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril, disponible en <www.nuso.org>.
- Panizza, F. (2010), *Contemporary Latin America*, Londres, Zed Books.
- Perrotini Hernández, Ignacio (2010), “Un drama mexicano, estancamiento estabilizador”, en revista *Metapolítica*, vol. 14, núm. 69, abril-junio.
- Petras, James (2010), “Las nuevas clases medias dominantes de Latinoamérica, estabilización, crecimiento y desigualdad”, 6 de noviembre, disponible en <www.rebelión.org>.
- PNUD (2008), *Una brújula para la democracia, aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- PNUD (2008), *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, en <www.democracia.undp.org>, Lima.
- Puyana, Alicia y José Romero (2009), *México, de la crisis de la deuda al estancamiento económico*, México, El Colegio de México.
- Sader, Emir (2008), “América Latina, entre el posneoliberalismo y el futuro”, disponible en <www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar>, charla del 3 de junio en la Central de Trabajadores de Argentina (CTA).
- Sheahan, John (2002), “Alternative Models of Capitalism in Latin America”, en Evelyn Huber (ed.), *Models of Capitalism, Lessons for Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania State University.