

## **Regímenes políticos, mediaciones sociales y trayectorias económicas. Algunas enseñanzas regulacionistas de la divergencia entre las economías brasileña y mexicana desde los años setenta**

*Jaime Marques-Pereira  
Bruno Théret*

SEGÚN TODO LO INDICA, la retirada del Estado promovida por las políticas de ajuste estructural durante los años ochenta en América Latina, no está produciendo los efectos milagrosos que se esperaban desde el Consenso de Washington, que consagró la adhesión del continente a la ortodoxia neoliberal. Aparecen ya las dudas de que la restauración de los equilibrios macroeconómicos, en la primera mitad de los años noventa, pueda ser realmente considerada como el primer paso de una estabilización duradera. De hecho, el agravamiento de la dependencia comercial y financiera está mostrando la dimensión coyuntural de la reciente mejoría de la situación económica, pues los factores que la explican remiten a limitaciones económicas y sociopolíticas estructurales que la elección neoliberal vino a reforzar.

Los callejones sin salida en que desembocan hoy los intentos neoliberales de estabilización, pusieron en evidencia las fallas de una política que confía excesivamente en que las fuerzas del mercado regulen la economía. Luego de haber conseguido —en una primera instancia—, al precio de una drástica reducción de las rentas del trabajo y de la depresión del mercado interno, asegurar los saldos comerciales que permitan pagar el servicio de la deuda externa, las élites políticas latinoamericanas se enfrentan hoy a la necesidad de encontrar un paliativo a los remedios adoptados. Así, las propuestas puramente normativas comenzaron a ajustarse a los efectos erráticos más evidentes de la liberalización económica. Efectos económicos que se expresaron en la imposibilidad de conse-

guir *in fine* simultáneamente un ajuste interno y un ajuste externo: el saneamiento de las finanzas públicas y la desinflación obtenidos gracias a las medidas liberales, cuando el Estado encontró la capacidad política de imponerlos, conducen hoy a nuevas tensiones externas, si no es que a restricciones al crecimiento, para suavizarlas. La sobrevaluación de las monedas y/o las elevadas tasas de interés comprometen no sólo el retorno a un crecimiento sustentable, sino también a las ganancias de la productividad externa. La estabilización apenas produce un equilibrio de fondo del pozo (Fanelli, Frenkel y Rosenwurcel, 1993). México se convirtió en el prototipo de una evolución que Brasil está experimentando hoy, aunque de un modo menos dramático. Efectos que, por otro lado, son sociales pues las políticas de ajuste amplificaron enormemente la concentración del ingreso, particularmente problemática en América Latina. Frente al agravamiento de las desigualdades y de la gran pobreza en los años ochenta, la miseria alcanzó un nivel tal que ya no se puede pensar erradicarla con base en el patrón de crecimiento económico vigente, por más significativo y constante que éste pueda ser.

De esta manera, las políticas de ajuste colocan a los estados latinoamericanos frente a un doble dilema que se impone, en realidad, a casi todos los estados del mundo, pero que en esta región adquiere un carácter particularmente agudo, a la luz de los niveles de desigualdad social y de exención fiscal de las clases ricas que imperaban desde antes de la realización del ajuste neoliberal. En primer lugar, un dilema económico relacionado con el carácter antiproduktivo de la financierización. La apertura económica es, antes que nada, una liberalización financiera, lo que hace que el desarrollo del comercio exterior se haga esencialmente en detrimento de los mercados internos, en un contexto mundial consecuentemente recesivo, y que el costo de la carga financiera recaiga en las clases más débiles de la sociedad: trabajadores formales e informales, desempleados pobres, lo que aumenta las desigualdades y reduce el potencial productivo de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, un dilema político ligado al carácter deslegitimador de las ganancias de los rentistas, que crecen con la deuda pública en detrimento de la cobertura de los derechos sociales, dificultando de esta manera el desarrollo de la democracia; lo que por su parte viene a acentuar los efectos antiproduktivos directos de la financierización al acelerar el círculo vicioso entre la desalarización y la desindustrialización derivado de aquéllos. Los Estados deben elegir, entonces, entre los aspectos financiero y productivo, por un lado, o entre el financiero y el social, por el otro, sin poder conjugar los tres al mismo tiempo.

Los efectos antirredistribuidores, antiproduktivos y deslegitimadores de la elección neoliberal en favor del aspecto financiero, se han hecho

tan patentes que comienza a levantarse la cuestión del intervencionismo público en términos menos reductivos de lo que ha hecho hasta ahora el Consenso de Washington. En la medida en que el Estado ya no puede conformarse exclusivamente con las razones financieras, el problema de la alianza entre los aspectos productivo y social, de la que tiene que participar para legitimarse, se vuelve inevitable. La evidencia de los efectos social y económicamente desfavorables de las políticas neoliberales, otorga una nueva legitimidad a la reflexión académica que viene predicando un papel más activo del Estado y renueva el debate sobre cuáles deben ser sus objetivos. La apertura comercial y la liberalización de los mercados financieros no necesariamente se cuestionan en su principio, pero va dibujándose un nuevo consenso sobre la necesidad de acompañarlas, si no es que de precederlas, por una intervención pública capaz de oponerse a sus efectos perversos. Pocos son los que aún pretenden reducir al Estado a sus funciones regalistas, eventualmente complementadas por políticas que tienden a reducir los estragos sociales del mercado. Hoy día, el regreso del Estado a la esfera mercantil es defendido incluso por muchos de los que predicán la liberalización económica, ya sea porque reconocen su necesidad temporal para restablecer los mecanismos reguladores de la competencia, o porque resalten la incapacidad estructural del mercado para asegurar las condiciones endógenas del crecimiento económico.

Esta discusión normativa sobre redefinir la relación entre el Estado y el mercado se desdobra en otra complementaria sobre los prerequisites políticos para el buen curso de la liberalización económica. La redefinición de las mediaciones institucionales que condicionan una articulación virtuosa entre los procesos de democratización política y de desarrollo económico, pasó a ser considerada por un buen número de economistas y politólogos como la clave de una estabilización monetaria y financiera verdadera que abre las puertas al crecimiento. Dicho esto, raramente se plantea la cuestión de las *formas* precisas de la interacción entre las evoluciones respectivas de los regímenes de acumulación y de los regímenes políticos. Pues bien, frente a la regresión social y al fortalecimiento del clientelismo o de la corrupción que acompañan a la reforma liberal, parece evidente que es imposible esclarecer sus consecuencias y determinantes políticas sin cuestionar la identificación intrínseca que opera el ideario neoliberal, entre democratización política y liberalización económica. De otro modo, las especificidades geográficas e históricas que presenta la relación entre una y otra, en el mejor de los casos, son apenas objeto de consideraciones meramente empíricas. Los análisis que hoy dominan la literatura consagrada a la dimensión político-institucional del ajuste económico terminan en una

conclusión que en realidad se asemeja a un teorema de la imposibilidad: sólo un Estado fuerte podría imponer las reestructuraciones patrimoniales que requiere la estabilización, pero ésta no sería definitiva en ausencia de la consolidación de la democracia (Haggard y Kaufman, 1992).

Para escapar de esta contradicción es imprescindible reconocer que la democracia exige más que elecciones honestas, y que la consolidación de un estado de derecho plantea, antes o después, el problema de las condiciones económicas de la ciudadanía. El ejercicio de los derechos cívicos y políticos parece, en efecto, difícilmente compatible a largo plazo con el aumento constante de las desigualdades sociales y con el estancamiento, cuando no de la regresión, de las tasas de empleo formal, que provocan el ajuste estructural. Además, es necesario acabar con la idea de un modelo latinoamericano único y tratar de entender las enseñanzas de los ritmos y modalidades específicas que asume en cada contexto nacional la dialéctica entre democracia y mercado. Las trayectorias pasadas de desarrollo y las formas institucionales que pueden asociárseles, derivan en las formas que asume la crisis del antiguo patrón de crecimiento en cada país de la región. Para poder precisar la importancia de los cambios institucionales y entender cómo determinan opciones posibles de desarrollo, es preciso entender claramente las diferencias, a menudo radicales, en las secuencias de recomposiciones sociopolíticas y de reestructuraciones económicas.

El objeto en este artículo es desarrollar este tipo de análisis sobre el impacto que genera el régimen político y las formas de regulación social sobre las trayectorias macroeconómicas. Se compara a Brasil y México, dos países que a partir de una estructura económica semejante en lo que se refiere al régimen de acumulación, respondieron al nuevo contexto internacional de los años setenta con apuestas económicas exactamente opuestas. El primero trata de consolidar una vía de desarrollo por la cual la dinámica endógena del mercado interno permanece como variable fundamental del crecimiento económico y pasa a alimentar el aumento de la competitividad externa. El segundo elige un camino que en los años ochenta se consideró como el prototipo latinoamericano de una vía que hace de las exportaciones el motor de un crecimiento que llevaría, se esperaba, a reactivar la expansión del mercado interno. El argumento que será desarrollado aquí para explicar esa divergencia entre un patrón de desarrollo "desde adentro" y otro "hacia afuera" (Sunkel, 1989) puede resumirse del siguiente modo. En México, la naturaleza del régimen político permitió preservar las formas institucionales de mediación social heredadas del pasado, y utilizarlas para reorientar de forma radical la economía con el fin de satisfacer las presiones externas y las necesidades internas de legitimación. En Brasil, al contrario, el carácter in-

acabado del Estado-nación, que siempre limitó la capacidad institucional de normar mediante la política las relaciones de trabajo y la repartición de la riqueza nacional, no permitió a las élites apoyarse en un control social institucionalizado para llevar a cabo el ajuste económico al nuevo contexto internacional.

El análisis aquí propuesto trata de explicar el juego económico de las formas institucionales y de los regímenes políticos para identificar las alternativas de desarrollo que hoy se están construyendo en el seno de la dinámica de interacción entre las esferas económica y política, sin reducir esta última a una mera derivación de la primera. Nos situamos en una perspectiva regulacionista que parte del supuesto de que las formas del intervencionismo económico público organizadas en las instituciones reguladoras valen durante periodos históricos delimitados, porque las dinámicas propias de lo económico y lo político introducen, necesariamente, tensiones en las instituciones que las vuelven compatibles y de este modo las reproducen conjuntamente. La elasticidad y la complementariedad-sustituibilidad entre las mediaciones sociales que aseguran esas instituciones pueden, aunque con ciertos límites, permitir contradicciones significativas entre las lógicas propias de lo político y lo económico, pero cuando las tensiones se generalizan en la mayoría de las mediaciones, la crisis se vuelve inevitable y es imperioso reformular el patrón de regulación que permita estabilizar nuevos regímenes de acumulación, nuevos regímenes político-administrativos y nuevos patrones de desarrollo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Esa problemática se funda en el marco teórico de la escuela de la regulación (Boyer y Saillard, 1995). El enfoque de la economía que ésta defiende se apartó, como es sabido, de la dicotomía tradicional Estado/mercado, al intentar la síntesis de las enseñanzas de la sociología del trabajo y las teorizaciones keynesianas y marxistas del crecimiento económico, proponiendo así una nueva lectura de cuño institucionalista de la regulación económica. Ésta se plantea como resultado de los compromisos sociales en torno a cinco formas institucionales básicas del capitalismo que norman el régimen de acumulación: la relación salarial, la moneda, las formas de competencia, las relaciones internacionales y el Estado. El juego político-económico que se da entre ellas se estabiliza por el tiempo que dura la coherencia entre esos compromisos, conformando así una manera de regularse cuya dinámica endógena define tanto el potencial de crecimiento económico como las posibilidades de crisis. Estas últimas derivan fundamentalmente de las tensiones entre las prácticas políticas y económicas que los compromisos institucionales nunca resuelven de manera definitiva, porque las condiciones de una coherencia sistémica entre ellos se modifican con la transformación de la sociedad que acompaña al crecimiento económico. El patrón regulador que llevó a los países desarrollados al crecimiento desde la posguerra a los años setenta, y que se ha denominado fordismo, se caracteriza ante todo por la función primordial que tuvieron las reglas salariales para preservar la coherencia entre los regímenes político y económico.

Por lo tanto, desde el punto de vista analítico, la relación del Estado con lo económico en determinado momento puede ser virtuosa o, por el contrario, viciosa. Todo depende de las relaciones que se establecen entre uno y otro, en las mediaciones que limitan la autonomía de las prácticas económicas y de las prácticas políticas, configurando reglas de un juego político-económico que, así, podrá resultar positivo o negativo en términos de su potencial para acrecentar la producción de riqueza y la cohesión de la sociedad. Este enfoque permite comprender cómo las distintas configuraciones institucionales, en dos países, pueden producir trayectorias de crecimiento parecidas cuando son regulatorias, pero también bifurcaciones cuando dejan de serlo por razones endógenas y/o después de choques exógenos.

En un primer punto se rescata lo que en las décadas de los años cincuenta y sesenta reúne a Brasil y México en una misma categoría de nuevos países industriales (NPI) y se resalta lo que los diferencia, ya en ese periodo, en cuanto a las formas institucionales que determinan el cuadro de sus regulaciones nacionales. De este modo se hace explícita la determinación histórica de las respuestas contrarias que ambos países

---

En la misma perspectiva, la crisis del fordismo se explica por el agotamiento del potencial de crecimiento asociado con el movimiento de salarización de la población activa, cuando las exportaciones toman el lugar del mercado interno. En ese proceso el régimen internacional pasa a ocupar un papel preponderante, puesto que la globalización económica redefine las formas de competencia y el régimen monetario, lo que a su vez condujo a la flexibilización de la relación salarial. La convergencia de esos cambios desemboca hoy en un arbitraje entre el financiamiento de la deuda pública y de las políticas sociales, que va desestabilizando los compromisos institucionales que sostienen al Estado providencial. Ahora se trata de entender cuáles serían las nuevas formas de coherencia social entre las cinco formas institucionales del capitalismo que podrían consolidar una nueva forma de regulación. En ese sentido, el análisis ya no se limita a la explicación de las regularidades macroeconómicas que autorizan los compromisos sociales institucionalizados. El problema ahora consiste en descifrar cuáles son las posibles evoluciones del juego político-económico entre esos compromisos, ahora desestabilizados, una vez que pierden su fuerza reguladora, que las tensiones entre las mediaciones sociales por ellos realizadas se agravan y en consecuencia pasan a ser puestos en duda. La cuestión de la autonomía de lo político en relación con lo económico y de sus interdependencias, se vuelve entonces central. Pensar la autonomía implica analizar simultáneamente la heteronomía entre los dos, es decir, estudiar cómo una y otra se modifican en las diversas formas de interdependencia dentro de la misma independencia del Estado respecto al capital. Así, el enfoque de la economía, en términos de regulación, debe colocarse en una perspectiva más sociogenética para explicar cómo interactúan las dinámicas económica y política en los cambios institucionales actualmente en curso. Véase Théret (1992, 1994 y 1995), sobre los problemas metodológicos relativos al papel del Estado en la regulación económica; para hacer una comparación entre Europa y América Latina respecto a esta cuestión, y más particularmente del papel del Estado de bienestar, véase Marques-Pereira (1996).

dieron a los problemas estructurales del patrón de desarrollo pasado y al choque de la deuda externa. En el segundo y tercer puntos se analiza cómo se relacionan las evoluciones de los regímenes político y económico en un caso y después en el otro para explicar la divergencia entre ambos, lo que se afirma con toda evidencia en los años ochenta. De este modo se hace visible cómo el juego de las mediaciones sociales, marcado por la herencia institucional, favoreció en Brasil la transformación política y la preservación de un sistema productivo que resiste a la embestida neoliberal, mientras que en México el mismo juego provocó una bifurcación de la trayectoria económica por la fuerza de la inercia de un sistema político que de este modo demuestra su renuncia a la democratización. En el cuarto punto, se concluye que la divergencia entre los dos países, que hoy se expresa claramente en sus respectivas formas de adhesión al nuevo régimen internacional —TLC y Mercosur—, aún no puede ser absolutamente considerada irreversible, pues ninguno de los dos parece estar todavía en condiciones de consolidar un nuevo modelo de regulación que determine una estabilización capaz de conducir al crecimiento en una economía abierta.

Anticipando el resultado de esta comparación, en este artículo se destaca la contradicción básica que, por no tener solución hasta hoy, no sólo impone cuestionar la irreversibilidad de la divergencia de las trayectorias aquí analizadas, sino que además plantea dudas sobre la irreversibilidad de la estabilización macroeconómica latinoamericana en general. Ése es el núcleo de la cuestión de lo que debe y puede ser la reforma del Estado: en ambos casos, la reducción drástica de los niveles de desigualdad social se plantea evidentemente como una condición *sine qua non* para dar cierta coherencia a la interacción entre lo político y lo económico, es decir para tornarla virtuosa. En este sentido, el análisis comparativo de las determinaciones histórico-institucionales que acaba por dibujar una alternativa entre dos modelos de integración continental y de desarrollo a partir de respuestas diferentes al choque de la deuda y que conduce, desde el punto de vista normativo, a ubicar la clave de un nuevo y largo ciclo de crecimiento en formas de institucionalización del conflicto distributivo que permitan al poder público conjugar las finanzas, lo social y la producción. Por lo tanto, la cuestión de las desigualdades no puede ser vista solamente como un problema de justicia social porque también es un problema de eficiencia de la regulación económica. La principal enseñanza de esta comparación reside en que muestra el carácter mucho más arriesgado, tanto desde un punto de vista político como económico, de la apuesta mexicana, en la medida en que, en primer lugar, implica una pérdida de recursos productivos que abren camino a aumentos de competitividad, y en segundo lugar, empuja al gobier-

no a ahogar sistemáticamente cualquier dinámica democratizadora de la acción social.

**1. 1945-1970: las diferencias de regulación institucional de un mismo régimen de acumulación basado en la sustitución de importaciones**

México y Brasil experimentaron entre 1945 y 1970, un crecimiento económico comparable, desde el punto de vista del régimen de acumulación. Así constituyen los casos que llevaron más lejos la realización del modelo latinoamericano de desarrollo que en la literatura internacional se llama industrialización por sustitución de importaciones (ISI), en contraste con la vía asiática de *export led growth*, es decir, de crecimiento impulsado por las exportaciones (ELG). El hecho de conocer grados extremos de desigualdad del ingreso fue patrimonio común de Brasil y México, rasgo que los opone radicalmente a países como Taiwan o Corea del Sur, que adoptaron estrategias de ELG y en los que las desigualdades se ubican, según los indicadores usuales, en los niveles más bajos del planeta. El origen de este contraste entre los nuevos países industriales de ambos continentes remite al pasado colonial que explica la ausencia, en América Latina, de verdaderas reformas agrarias capaces de eliminar radicalmente los intereses económicos y políticos del latifundio. La ISI latinoamericana mantuvo los poderes patrimoniales arraigados en el latifundio,<sup>2</sup> ampliamente autónomos de los intereses industriales, permitiendo la reproducción de comportamientos financieros rentistas. La ELG asiática, por el contrario, se basó en la eutanasia de los grandes intereses terratenientes después de la Segunda Guerra Mundial (Haggard, 1990).

Pero más allá de esta oposición básica que, por contraste con el Este asiático aproxima las trayectorias de crecimiento económico de Brasil y México, existen, sin embargo, desde el primer momento diferencias significativas en lo que se refiere al marco institucional del régimen de

<sup>2</sup> No hay que hacerse ilusiones respecto a la reforma agraria mexicana. Durante las presidencias de Lázaro Cárdenas y de Luis Echeverría se desmembraron muchos latifundios pero es sabido que, a la sombra del partido de gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se reconstruyeron grandes establecimientos y que la lógica patrimonial del sistema de poder nunca fue cuestionada como lo fue en el Este asiático. Las altas tasas de concentración de la propiedad de la tierra lo demuestran claramente, aun cuando los pequeños establecimientos individuales o colectivos disponen de un área mucho más importante que en Brasil (Maddison, 1993).

acumulación definido por el modelo de regulación económica.<sup>3</sup> Esa diferenciación remite, ante todo, a los sistemas políticos y a las formas de mediación social que los relacionan con el sistema económico, es decir, esencialmente con los regímenes de intermediación y de representación de los intereses privados. La principal diferencia aparece en el grado de centralización del Estado. En el caso mexicano ésta llega al extremo debido al agrupamiento corporativista de los intereses que el partido de gobierno articula en todo el territorio nacional, al contrario de Brasil donde el poder central se apoya en los clientelismos locales y regionales. Esas características del sistema político determinan una relación salarial más rígida y una protección social más generosa para los trabajadores formales de México. Las diferencias se acentúan en las estrategias monetarias y financieras específicas de cada país, como lo atestiguan las políticas económicas e industriales.

En este nivel, la diferencia entre Brasil y México revela claramente el impacto de las formas de legitimación del Estado. En el caso del primero, el desarrollo industrial fue impulsado por regímenes políticos que disponían de una capacidad de encuadramiento de la sociedad civil mucho menor que en el segundo, y por lo tanto con menos facilidad para construir por medio de la política un consenso regulador de los conflictos distributivos. Por no poder circunscribirlos *ex ante*, Brasil tuvo que apartarse de la estricta ortodoxia monetaria y los administró mediante políticas económicas de cuño “estructuralista”, particularmente en términos de una política monetaria y del gasto público que financiaba la acumulación de capital con una amplia distribución de fondos para el sector privado.<sup>4</sup> En México el gobierno, desde la pacificación posrevolucionaria, pudo apoyarse en un partido único que controlaba los diversos sectores de la sociedad. De esa manera consiguió aumentar significativamente su grado de autonomía frente al capital privado, tanto financiero como industrial, por lo que no tuvo gran dificultad para privi-

<sup>3</sup> La breve exposición hecha en este trabajo sobre el tema de las diferencias de formas institucionales para la regulación económica entre Brasil y México, resume la argumentación presentada en la versión original de este texto en francés, publicada como capítulo de un libro (Boyer, Miotti y Quenan, s./f.). En este trabajo partimos del análisis de la oposición entre las formas de legitimación, antes clientelar que corporativista en el caso del Brasil y al contrario en el caso de México, y a continuación mostramos cómo esas diferencias en la relación de lo público/privado conforman patrones de regulación que se diferencian en términos del régimen político, salarial y de protección social, de política económica, de competencia y de inserción internacional.

<sup>4</sup> Antes de 1964 el Estado brasileño se financiaba directamente por medio del Banco de Brasil, y después por el juego del presupuesto monetario y de la cuenta corriente que el Banco Central acredita automáticamente (sin intereses a partir de 1970) (Gouvêa, 1994).

legiar la estabilidad monetaria, ya que la política industrial y el apoyo a la acumulación de capital pasaban por un control centralizado del crédito al sector privado y por la edificación de grandes empresas públicas, cuya gestión quedó generalmente asociada a una política de gasto público atenta a mantener el equilibrio del presupuesto.<sup>5</sup>

La observación de esas diferencias en las relaciones entre el Estado y la sociedad a nivel de la regulación macroeconómica, sugieren una relación directa del régimen de acumulación, no tanto con el régimen político como con sus imperativos de legitimación. La diferencia entre las trayectorias económicas de México y Brasil, que se manifiesta con la crisis del régimen de acumulación cuando termina la sustitución de bienes durables, reside ante todo en los rasgos distintivos de la larga historia de sus Estados y de la relación por ellos establecida con la sociedad civil. Así, se entiende que en los dos casos esa crisis haya recibido respuestas ante todo políticas, aunque diferentes en sus consecuencias económicas debido a los problemas de legitimación específicos de cada uno. En los años setenta, Brasil mostró un voluntarismo estatal persistente en materia de desarrollo industrial que lo condujo a completar en una "marcha forzada" la sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital (Castro y Souza, 1985). Esa preocupación por el desarrollo industrial continuó a pesar de la crisis de la deuda en los años ochenta, manifestándose entonces como resistencia a la apertura económica, por temor a la desindustrialización que ésta pudo provocar. México, por el contrario, a pesar de la magnitud de su sector público, que continuó creciendo en los años setenta y lo hizo hasta 1982, nunca llegó a instrumentar un verdadero programa de desarrollo industrial de conjunto, aun cuando ese proyecto fue concebido durante las presidencias de Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán. Fue casi "naturalmente" que la vía mexicana se reorientó de manera radical hacia un nuevo modelo liberal de integración al mercado mundial.<sup>6</sup> La distancia que se ahonda entre los dos países sólo traduce, en nuestra opinión, una diferencia estructural arraigada en la historia de sus Estados, y más particularmente en las características propias de sus regímenes políticos, en términos de legitimación, que se manifiestan en las prioridades de la política económica.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Respecto a la importancia de las fuentes financieras controladas por instituciones públicas y privadas, sobre México, véase Maxfield, 1993, y en relación con Brasil, Goldsmith, 1986.

<sup>6</sup> En los años setenta se observó un aumento significativo de la inversión pública que busca expandir la capacidad productiva, sobre todo en el sector siderúrgico y petrolero (Hierro y Krause, 1990), pero esa política no significa que se busque aplicar ningún plan estratégico que apunte a completar el sistema productivo (Ferreira, 1994).

<sup>7</sup> Vale la pena destacar que esta oposición de políticas económicas se observa

Así, en Brasil el crecimiento a cualquier precio se imponía por medio de una legitimación gubernamental altamente dependiente de poderes sociales cuyo campo de acción político sigue siendo hasta hoy local antes que nacional, señal del grado en que el Estado-nación está inacabado, lo cual explica la alternancia de fases de autoritarismo y de liberalización del régimen político. Durante las dictaduras se exacerbaban las contradicciones regionales, las oposiciones entre fracciones de las clases dominantes y el conflicto trabajo/capital. En esos periodos, sólo el crecimiento económico capaz de hacer de la relación entre el Estado y los grupos de interés un juego de suma positiva, al atenuar esas contradicciones, consigue legitimar el régimen político y una gestión social represiva, como ocurrió en la época de Getúlio Vargas o durante el milagro de los años setenta. Cuando el crecimiento se agota, la presión por la democratización vuelve a afirmarse y la política monetaria y de gasto público tiende a ser más laxa, como lo demuestran los periodos de Kubitschek y Goulart y el de 1979 a 1994.

La fuerte legitimidad del régimen corporativista mexicano explica la continuidad de la opción por el monetarismo; la que fue condición tanto de un modelo de desarrollo oficialmente denominado "desarrollo estabilizador" como del brutal ajuste interno de los años ochenta. Es en ese marco que la crisis de los años setenta fue esencialmente percibida en México también como política, pero fue tratada solamente mediante una distribución de dinero público, ya que la política económica era tradicionalmente negociada en términos de un intercambio de favores y lealtades entre las corporaciones y el gobierno. Así, en ese momento de restricción del gasto público hubo un deslizamiento hacia un típico populismo económico. Por el contrario, el gobierno brasileño organizaba una nueva etapa de la ISI, de la que esperaba *ex post* una ganancia de legitimidad. Las posibilidades de obtenerla *ex ante* por la capacidad de consenso de las sociedades eran menores que nunca. El sueño de ver

---

también entre los casos de Taiwan y Corea del Sur (Haggard, Lee y Maxfield, 1993). En los casos de México y Taiwan se percibe la misma correlación entre un corporativismo estatal, resultado de un proceso revolucionario, y una continuidad de la estabilidad monetaria. Igual que Brasil, Corea del Sur vio su desarrollo industrial impulsado por un Estado con un régimen militar y poco dispuesto a respetar una estricta ortodoxia monetaria. Además, se nota una convergencia entre las trayectorias económicas de esos dos países desde los años setenta, cuando uno comienza a impulsar las exportaciones y el otro su mercado interno. Teniendo en cuenta las enormes diferencias sociológicas y geográficas entre esos países asiáticos y latinoamericanos, esa aproximación atestigua la importancia de la variable político-institucional en el génesis de un régimen económico. Las diferencias en el desempeño del desarrollo también deben relacionarse, como veremos a continuación, con el grado de coherencia social de las regulaciones nacionales.

al partido de los militares adquirir el poder de control que poseía el PRI mexicano sobre trabajadores, empresarios y caciques locales se desmoronó precisamente en ese periodo, cuando se definió el proyecto de apertura política. Así, a la estrategia de “marcha forzada” hacia la integración del sistema productivo brasileño, al precio de una acentuación de las desigualdades, se opone una reorientación hacia el “desarrollo compartido” de los ingresos derivados del petróleo, en un primer momento, y después hacia un régimen de subcontratación internacional.

El contraste entre las evoluciones económicas y políticas de los dos países se hace particularmente evidente en los años ochenta, pues la crisis de la deuda funciona en cierto modo como revelador de esta situación. Pero en realidad esa divergencia de trayectorias comienza en la década anterior, cuando en los dos casos aparece casi simultáneamente una crisis endógena del régimen de *acumulación excluyente*<sup>8</sup> basado en la sustitución de importaciones. La ISI circunscrita sólo a los bienes durables de consumo, cuyo mercado permanece constreñido por una estructura de distribución del ingreso extremadamente desigual, alcanzó sus límites en los años setenta. Para superar lo que puede ser considerado como una pequeña crisis —pues se salió de ella apenas ajustando el marco institucional del régimen de acumulación para esquivar los límites que le imponía el mercado interno—, los caminos se revelaron opuestos en la medida en que las diferencias de régimen político indujeron a opciones de política económica exactamente contrarias. En realidad, ambos enfrentaron solamente la mitad del problema. Las estrategias adoptadas hicieron aumentar los desequilibrios entre oferta y demanda, ocasionando más tarde un necesario ajuste entre producción y distribución. La coyuntura financiera internacional de crédito a tasas reales negativas que prevalecía entonces, determinó en parte la elección de otras soluciones. Para Brasil resultó fácil compensar, mediante el endeudamiento externo, la falta de financiamiento interno que evidentemente se hizo sentir frente a los límites impuestos al mercado interno. Del mismo modo,

<sup>8</sup> Retomamos este concepto de la literatura cepaliana que demostró que la ISI, una vez alcanzada la etapa de los bienes durables, pasa a contar en forma predominante con los segmentos de ingresos más altos, mientras que el salario de los trabajadores queda solamente como un costo y por lo tanto deja de constituir el vector más significativo de la expansión del mercado interno. Si la concentración del ingreso, y por lo tanto la exclusión social, se tornan así funcionales para la acumulación, la razón es también política, y remite a la herencia colonial de desigualdades sociales. Esa herencia dio origen a un orden político que se superpone a la restricción externa para impedir que el salario llegue a ser un motor del crecimiento económico, como lo fue en los países del Norte (Marques-Pereira, 1996).

en México, cuando el agotamiento de la capacidad de crecimiento del sistema productivo induce por razones políticas una distribución del ingreso que descapitaliza al sector productivo público, éste no tiene dificultad para encontrar fuentes complementarias en los mercados internacionales.

La nueva coyuntura internacional que se manifiesta a comienzos de los años ochenta, revelando los desequilibrios iniciales, ahora acentuados después de prosperar durante toda una década, significó un nuevo trastorno de las coyunturas nacionales. En adelante, Brasil debió enfrentar la necesidad de contar únicamente con sus propios recursos para cargar con las consecuencias de una estructura inadecuada de distribución de la renta creada por el sistema productivo, desequilibrio que ahora se presenta en la forma de un doble déficit democrático frente al mundo del trabajo. Ese déficit se expresa directamente en lo político, pero es también económico porque la financierización inducida por el nuevo marco internacional provocó una devaluación del patrimonio productivo del país. México, por su parte, también se enfrentó a desequilibrios similares, pero los actores implicados no son los mismos: el déficit de legitimidad del régimen político aumentó sobre todo frente al capital privado, y el económico se expresó principalmente en los problemas de financiamiento del sector público. Las respuestas dadas a esos dobles desafíos fueron más radicales, tanto en un caso como en el otro, y de nuevo tomaron direcciones opuestas: Brasil privilegió la democratización política y el ajuste externo en detrimento de la liberalización económica y del ajuste interno; mientras que México tomó una decisión política simétrica, consistente en buscar el ajuste externo a partir de uno interno obtenido gracias a los recursos del sistema político corporativo consolidado (véase esquema 1 en el apéndice).

Dicho esto, aun cuando las formas de inserción internacional de los dos países divergen ahora diametralmente, las reestructuraciones en curso padecen, sin embargo, tanto en un caso como en el otro, de un alto grado de incertidumbre. Las dificultades para consolidar un nuevo modelo de desarrollo se refieren tanto a los procesos políticos de democratización como al carácter volátil de los movimientos internacionales de capital, sin olvidar el hecho de que las transformaciones actuales del sistema mundial de los Estados aun podrían llegar a modificar profundamente el mapa del comercio global y las normas de la regulación financiera internacional. A pesar de esos factores de incertidumbre nos arriesgaremos a pronosticar que, por un lado, México verá su crecimiento depender cada vez más de su integración a cadenas productivas estadounidenses globalizadas y de la repercusión que esa modalidad de inserción internacional tendrá sobre su mercado interno; mientras que Bra-

sil, por otro lado, tendrá que apostar a las posibles ganancias de competitividad global del conjunto de su tejido económico, presuponiendo así un dinamismo aún mayor de su mercado interno. Al asegurar esto, se sugiere la hipótesis de que las evoluciones de los años ochenta confirieron cierto grado de irreversibilidad a las tendencias de largo plazo que se forjaron en el transcurso de los procesos institucionales que guiaron la ISI en uno y otro país.

## **II. Brasil, de la “marcha forzada” a la “hiperinflación administrada”: transformaciones políticas, conservación económica e inestabilidad caótica de las mediaciones sociales**

Los gobiernos brasileños que se sucedieron desde que se manifestó la desestabilización provocada por el brutal aumento de los intereses de la deuda externa, privilegiaron *de facto* el ajuste externo. Esa prioridad otorgada al tratamiento del déficit externo, en lugar de procurar reducir la inestabilidad monetaria y financiera interna, no puede explicarse únicamente por la cultura económica estructuralista que caracteriza históricamente a las élites administrativas brasileñas. La preocupación tradicional por las posibilidades de una crisis de las cuentas externas, siempre considerada más perjudicial por los que deciden la política económica, que una crisis de las cuentas públicas, no explica todo. Teniendo en cuenta el carácter caótico de la situación interna del país que fue resultado de esas prioridades, es preciso relacionarlas también con las dificultades que las élites enfrentaron para responder a la presión del movimiento de apertura democrática que pesó cada vez más sobre la acción gubernamental. Con una década de diferencia en relación con México, en un contexto de apertura política en el que surgen nuevos actores colectivos, fue necesario ante todo colmar la brecha de legitimidad del Estado, que se ensanchaba tanto del lado de las clases dominantes como de las populares, carencia a la que el régimen militar no supo dar respuesta porque las contradicciones inherentes a la ISI se agravaron, sobre todo en su última etapa.

La democratización emprendida por los militares a fines de los años setenta y que condujo en 1984 a un régimen civil, no hizo sino sacar a la luz el problema en sí, más que darle realmente alguna solución. Limitada a una liberalización del régimen político, la democratización no llegó a redefinir los estatutos sociales y los privilegios inscritos en la estructura del poder político en las “instancias centrales de nominación” (Bourdieu, 1995) que, en ausencia de un movimiento social tendiente a reformarlas, continúan siendo el fundamento del régimen fiscal y financiero

del Estado. Se vio que la presión por la democracia era incapaz de impedir el agravamiento de las desigualdades sociales, al chocar así con la imposibilidad de una reforma fiscal capaz de rescatar el costo de la deuda externa. La conversión de la deuda externa en deuda interna que llevó a una hiperinflación duradera y a una financierización de la moneda y del capital por el Estado, la presión por la democracia terminó por significar una dilución del pago de la deuda que, como es sabido, recayó sobre todo en las clases menos favorecidas de la sociedad, en beneficio no sólo de los acreedores externos sino también, y cada vez más, de los rentistas de la deuda pública interna. El nuevo régimen político demuestra así su incapacidad de regular los conflictos distributivos mediante compromisos sociales institucionalizados de índole realmente democrática y ya no clientelar. El carácter suspendido de la hiperinflación, que se desarrolla en forma subrepticia (Salama y Valier, 1990) en lugar de conducir a la desmonetarización como en los casos históricos de Alemania y Hungría, demuestra hasta qué punto fue administrada con el objeto de obtener un ajuste interno *ex post*. La ilusión monetaria no era suficiente para que fuera aceptada la distribución generada por la inflación. El conflicto es apenas esquivado en una carrera entre la indexación y la modificación de los precios relativos, pero nunca llega a resolverse. El ajuste interno que se buscaba fue impedido, hasta el Plan Real, por la restricción democrática, lo que demuestra que la sociedad brasileña mucho más que la mexicana, como se verá a continuación, aun vacilando en lanzarse en cuerpo y alma a la modernidad industrial-salarial, efectuó un aprendizaje difícil y socialmente costoso de la democracia.

Para hacer explícita esa dinámica,<sup>9</sup> podemos partir de la comprobación de que el éxito del ajuste externo se debe esencialmente a las políticas cambiarias y de promoción de las exportaciones a que fueron sometidas las políticas monetaria y de gasto público, según un conjunto de mecanismos interdependientes que al reforzarse unos a otros acabaron por desembocar en la hiperinflación subrepticia. De hecho, dar prioridad al ajuste externo significó procurar ante todo reunir los recursos en divisas para pagar el servicio de la deuda externa. Puesto que en Brasil el Estado es el principal deudor externo y no tiene fuentes propias de divisas (al contrario del Estado mexicano que posee el petróleo de Pemex), ese ajuste supone que las divisas fluyan en cantidad suficiente pero también que el Tesoro pueda recuperarlas para pagar a los acreedores externos. Para conseguirlo, estándole prohibida la solución fiscal

<sup>9</sup> Para un análisis más detallado del proceso de hiperinflación según la problemática aquí desarrollada, véase Théret, 1993.

por el estado de las relaciones sociales internas —y al fin y al cabo es en éstas donde se encuentra el origen último de la hiperinflación—, la recompra de esas divisas sólo podrá hacerse por la vía de un endeudamiento a corto plazo, pues ese ajuste externo se lleva a cabo en un contexto fuertemente inflacionista caracterizado por la indexación casi total de la economía.

La correlación entre el ajuste externo y el aumento de la deuda interna que se dio a través de una hiperinflación siempre suspendida, pero finalmente administrando su desarrollo mediante medidas ortodoxas y heterodoxas que estabilizan apenas provisoriamente las anticipaciones, da fe de la búsqueda de un equilibrio entre la financierización y la industrialización. Por más inestable que haya sido ese equilibrio, se evitó la pérdida de activos que habrían significado el pasaje a una hiperinflación abierta. Ese equilibrio en la cuerda floja refleja un *estado estructural* de resistencia de los poseedores de esos activos al impuesto inflacionista sobre los ingresos derivados de ellos (beneficios y salarios creados por la actividad productiva), es decir, una negativa a cargar con el costo de la deuda externa o interna.

En ese sentido, el conflicto central agudizado por la crisis del ajuste en Brasil se refiere no tanto a una oposición entre intereses financieros e industriales, como en el caso de las hiperinflaciones abiertas de tipo clásico (Aglietta y Orléan, 1982), sino a formas contradictorias de legitimación del poder público: por medio de una política económica orientada hacia una protección social amplia o legitimación restringida por los rentistas de la deuda pública. La contradicción entre lo financiero y lo productivo, en realidad fue congelada por la indexación de las rentas del capital y convertida en una oposición más amplia entre las finanzas y la sociedad civil, entre financierización y cohesión social. En el conjunto de los activos y de los derechos de propiedad que constituyen la matriz social de la economía, fue finalmente el capital humano, es decir la “deuda social” en cuanto contrapartida del capital de vida de la población, el que soportó el riesgo de destrucción en beneficio del capital financiero.

La particularidad de la hiperinflación brasileña puede ser interpretada como la expresión monetaria de un conflicto, hasta hoy sin solución, entre la modernidad salarial-industrial y la que consiguió adquirir el antiguo patrimonio clientelista. Es por eso que fue de la mano con la ausencia de cualquier pacto social que concertara a los grupos de interés dominantes con las clases populares. No es de extrañar que las alianzas políticas sean inestables y no conformen una dinámica de formación de partidos políticos nacionales, propia de un modelo de gobernabilidad democrático. El aceleramiento de la producción jurídica, desconectada

de la realidad de las prácticas, pone de manifiesto lo difícil que es hacer surgir una constitucionalidad indiscutible. Esos fenómenos indican la deriva de los sistemas de representación de los intereses y de las mediaciones sociales. Además dan fe de la ausencia de un sistema hegemónico y unificado de valores, capaz de estabilizar las representaciones del conjunto de los grupos sociales y servir de referencia común a los diversos actores políticos y económicos. Están relacionados con la maduración contestataria ante las modalidades prevalecientes de dominación social que se inició en los años sesenta y después se desarrolló en diversos frentes y formas de lucha, que finalmente convergieron en un movimiento de democratización por la igualdad de derechos.

Esa contestación, que hace políticamente problemática la aceleración de la concentración del ingreso, fue reprimida con violencia por el régimen militar y desmovilizada por un crecimiento económico altamente dinamizador del empleo, que en los años setenta permitió equilibrar el mercado de trabajo. Esa contestación vuelve con fuerza plena cuando la restricción externa, en los años ochenta, acaba con dicho crecimiento, es decir, en un contexto en que el nuevo sindicalismo pone en jaque, al menos en el plano ideológico, las tentativas de dominación corporativista de los asalariados. El avance de la democracia participativa en la gestión urbana permitió, por un lado, modernizar el clientelismo, pero por otro llevó a hacer de la marginalidad urbana un terreno de afirmación de nuevos actores sociales constituyéndose como sujetos políticos. El surgimiento de una opinión pública que politiza el problema de la responsabilidad del Estado en materia social hace aumentar aún más su déficit de legitimidad. Y por último, la apremiante dimensión regional de las alianzas políticas hace al poder federal, con la descentralización, aún más dependiente de los poderes regionales, tanto en el plano electoral como en el de las finanzas públicas.

En una perspectiva histórica más larga, se observa entonces que el rápido cambio que Brasil experimentó en el curso de un triple proceso acelerado de industrialización, urbanización y salarización, generó progresivamente una arritmia institucional que fue aumentando la dificultad de administrar los conflictos sociales y políticos derivados de la consolidación de nuevos grupos de interés. El problema se expresa, primero, en términos de la necesaria redefinición del pacto federativo, por las consecuencias perversas que el actual tuvo sobre el régimen fisco-financiero al implicar la fragmentación del poder de emisión monetaria; y segundo, en la dificultad de construir un pacto social compatible con la reivindicación de la ciudadanía. Los problemas de credibilidad de la política económica en los años ochenta y la incapacidad de llevar a cabo un ajuste interno, revelan que la crisis de legitimidad del Estado, lejos

de haberse resuelto con la democratización, alcanza no sólo al régimen político sino a la propia estructura del Estado.

El activismo decisorio que caracterizó la constante modificación de las reglas de la política económica, desde la crisis de la deuda, sin duda confirió un carácter caótico al ajuste brasileño, pero no dejó de cumplir, mal o bien, una función regulatoria, ya que impidió que su tendencia explosiva se materializara. En contraste con el voluntarismo estatal de la década anterior, ese activismo sin proyecto se asemeja entonces a una lógica de indecisión que paraliza a la clase política (Sola, 1993) y se puede interpretar como una manifestación de la crisis del Estado (Fiori, 1993; Sallum y Kugelmans, 1993). La perspectiva de análisis de las mediaciones sociales adoptada en Brasil, al plantearlas como expresión de la autonomía y la interdependencia de los sistemas económico y político en sus respectivas dinámicas de reproducción, nos lleva a ver en esa indecisión la continuidad de la cultura política y la fuerza de la herencia institucional que explican la posibilidad, para asegurar el ajuste externo, de agravar las desigualdades a pesar de la democratización. Ese activismo, en apariencia sin resultados, si lo juzgamos en función de una retórica oficial que satanizaba la inflación, no puede ser visto como parálisis si se considera el equilibrio que consiguió mantener entre financierización e industrialización.

Más que decisiones estratégicas, es decir, tomadas en función de una conciencia clara de los objetivos perseguidos, lo que en realidad prevaleció fue una continuidad administrativa y gestonaria. Las decisiones se tomaron a oscuras, simplemente reaccionando a una coyuntura internacional y a un contexto sociopolítico enteramente nuevos, de manera que la crisis de la deuda se manejó sin que el cambio de régimen político resolviera la crisis aguda de los sistemas de mediación institucional. Frente a la nueva correlación de fuerzas políticas internas, era imposible preservar las antiguas formas institucionales pero era igualmente imposible diseñar un nuevo marco institucional que favoreciera compromisos sociales estables en torno a la distribución del ingreso. En tales condiciones, los conflictos sociales sólo podían agudizarse. En lo referente a la regulación macroeconómica, se neutralizó la función de las instituciones que rigen la relación trabajo/capital fijando los valores nominales del salario y del gasto social público. En la medida en que éstas fueron validando, incluso constitucionalmente, la nueva fuerza política de las clases populares, los valores reales de la distribución de la riqueza pasaron a ser regulados en forma preponderante en otro nivel de decisión, el que norma los regímenes monetario y fisco-financiero, manifestándose así la arritmia creciente entre los mecanismos mercantiles e institucionales de la regulación macroeconómica. El carácter caóti-

co que ésta pasó a mostrar expresa la carrera entre las medidas por las que el Estado por un lado impulsaba la financierización, y por el otro respondía a las presiones de intereses productivos cuya conflictividad iba agravándose, tanto en los de sectores y regiones como —o más aún— en la relación capital/trabajo.<sup>10</sup>

La gran capacidad de iniciativa y de anticipación en la intervención económica que demostró el Estado brasileño cuando se trataba, en los años setenta, de abrir nuevas fuentes productivas o de conquistar mercados externos para asegurar que continuara la acumulación y así preservar la legitimidad del Estado (Sola, 1993), se desvaneció cuando fue necesario redefinir en el orden político las normas institucionales de distribución de la riqueza. La incapacidad del Estado de organizar en el campo de la política compromisos institucionales que resolvieran las contradicciones sociales responsables del potencial explosivo que adquirieron, tanto el régimen monetario como el fisco-financiero, debe ser examinada desde un punto de vista dual. De hecho, se vio que era insuperable la dificultad para alcanzar en forma consensual en las instituciones las reestructuraciones patrimoniales que requiere una estabilidad macroeconómica capaz de restablecer la confianza en una rentabilidad a largo plazo de las inversiones, fuese o no compatible con la igualdad de derechos que la democratización colocó en el orden del día. En este sentido, la incapacidad del Estado revela una doble resistencia de las élites, por un lado, a la nueva configuración de la sociedad civil que impuso la democratización, y por el otro, a las pérdidas de activos que la liberalización económica en los términos del Consenso de Washington podía significar (Tavares, 1993), lo que hizo que en la década de los ochenta el país escapara a los efectos devastadores, en el plano industrial y comercial, de las políticas de ajuste interno que conocieron otros países de la región.

La presión política de las fuerzas sociales internas que el Estado no consiguió controlar en el ámbito institucional, impidió hasta hace poco a Brasil entrar realmente a la vía neoliberal. Esto ocurrió a pesar de las

<sup>10</sup> Este argumento merece ser desarrollado por medio de una reconstrucción de la cronología de las decisiones de política económica y social, correlacionándolas con la evolución de la coyuntura política. En el marco limitado de este artículo basta con mencionar el alto grado de evolución alcanzado por Brasil en materia de reglas de indexación, que llegó al extremo con el llamado "gatillo salarial", esa mezcla constantemente renegociada de mecanismos institucionales y mercantiles de regulación a partir de la distribución de la riqueza. También cabe destacar que ese activismo decisorio traduce un aprendizaje acelerado de la violencia simbólica inherente a la política y a la lógica de mercado, una vez que éstas son presionadas a conformarse al principio democrático de igualdad de derechos.

presiones financieras internacionales, cuya intensidad fue tal que, probablemente sin esa evolución de la sociedad civil, habrían logrado mucho antes poner en jaque la cultura antimonetarista de las élites político-administrativas. En este sentido, la expresión “década perdida” no parece del todo adecuada al proceso brasileño: en ese país los años ochenta no dejaron de ser una década de resistencia a las presiones financieras externas y de aprendizaje de la democracia. Si se toman en consideración las dimensiones políticas del desarrollo económico, esa década aparece como una etapa necesaria para la recomposición, que abrió los caminos a un nuevo modelo capaz de conciliar las restricciones que imponen a la conducta de la economía tanto el nuevo marco internacional como la democracia.

Hoy esa perspectiva parece haberse alejado con el Plan Real, que invirtió las prioridades entre el ajuste externo y el interno cuando la situación del país había llegado a ser demasiado caótica al agudizarse las contradicciones políticas al ritmo de la inestabilidad monetaria y presupuestal. El avance hacia el caos había llegado a su límite. La inversión de las prioridades que así se produjo, favorecida además por una nueva coyuntura económica internacional que alivió el problema del pago externo, nuevamente se parece más a una contemporización. Aun antes de la crisis mexicana ya había quedado claro el regreso al viejo dilema entre crecimiento y degradación de las cuentas externas que produce la estrategia neoliberal de estabilización, basada en la apertura comercial y financiera y en el ancla monetaria (Salama, 1993; Casar, 1994). En vista del papel que los conflictos distributivos jugaron en la desestabilización, es dudoso que los límites políticos de este tipo de ajuste interno no vuelvan a manifestarse. La legitimidad electoral proporcionada por la desinflación queda ahora unida al tiempo que dura la memoria política de la imposición inflacionista, que puede desvanecerse cuando empieza a perder aliento la reposición del consumo de bienes cuya demanda estuvo reprimida por más de diez años. En la incertidumbre de la vuelta al crecimiento, en las condiciones impuestas por el camino neoliberal, se plantea ahora la cuestión de los límites políticos de una gestión económica que lleva a mayores tasas de desempleo y a la desverticalización del sistema productivo. El callejón sin salida que impuso la inversión de las prioridades puede reaparecer tal vez más rápido de lo que imaginan los ingenieros del Plan Real. Los conflictos distributivos pudieron ser finalmente congelados cuando la inestabilidad monetaria terminó por revelarse políticamente contraproducente, es decir, cuando el vínculo entre inflación y pauperización se hizo evidente y se abrió el camino a una alterancia política que habría llevado al PT al gobierno. Sin embargo, el hecho de que éste es el único partido verdaderamente na-

cional, es decir distinto de una simple federación de clientelas locales, indica que la legitimidad del Estado difícilmente podrá ser restaurada en forma duradera en ausencia de un juego político-económico de suma positiva que permita resolver los conflictos distributivos y preserve así el potencial de crecimiento. Esta hipótesis no se basa únicamente en razones sociopolíticas sino que se refiere, además, a las condiciones endógenas del régimen de acumulación por las que la competitividad internacional se apoya en gran parte en el dinamismo del mercado interno.

Para concluir, las mediaciones sociales que circunscriben la posibilidad de una interacción virtuosa entre democracia y desarrollo, en el caso de Brasil, no pueden establecerse sin definir claramente las políticas centrales del Estado, normas institucionales de una distribución más igualitaria del ingreso nacional. El modelo de ciudadanía que se está levantando sobre la base de las recomposiciones sociopolíticas actuales es diametralmente opuesto al modelo de crecimiento excluyente, que además ya fue llevado hasta sus límites. La coherencia entre el régimen político y el económico, que condiciona sus respectivas estabilidades, ya no puede darse sin llegar a un compromiso entre la igualdad de estatutos y la desigualdad de ingresos por la reducción de esta última. El análisis del callejón sin salida en el que termina la trayectoria mexicana corrobora la idea de que ese compromiso es para Brasil el único camino para invertir el curso caótico que ha tomado la reproducción social.

### III. México, del “desarrollo compartido” al Consenso de Washington: bifurcación económica, conservación política e integración al espacio estadounidense

En México, la existencia de un régimen corporativista de representación de los intereses produjo una conducta de ajuste prácticamente opuesta a la que prevaleció en Brasil, con el PRI conduciendo una reorientación radical del régimen de acumulación y un cambio sustancial de la forma de adhesión al régimen internacional. Asimismo, a pesar de que la erosión de la legitimidad del Estado, que tuvo lugar durante el avance de la sustitución de los bienes durables, haya sido menor que en Brasil, probablemente por la propia fuerza del corporativismo y de su dimensión societal, se evidenció particularmente problemático conservar la coherencia entre el régimen político y el económico, cuando se agotó esta fase de la ISI. El “desarrollo compartido” lanzado en ese momento, no ofreció una respuesta adecuada al problema de que prosiguiera la acumulación por medio del desarrollo de un sector de bienes de capital. El Estado-PRI quedó prisionero de una lógica corporativista que lo dejaba

sin capacidad de anticipar las contradicciones, frenando la buena marcha de la acumulación. Así, en ese momento tuvo que adoptar una política que le retiraría el apoyo de los empresarios. Cuando salieron a la luz las contradicciones de la ISI, en su segunda fase más concentradora de renta y menos creadora de empleo que la primera, con la explosión de las reivindicaciones sociales que siguió a la represión del movimiento estudiantil de 1968, para canalizarlas, el régimen se limitó a operar un cambio populista para responder puntualmente por medio del aumento del gasto público, a las diversas demandas de los grupos de interés que conseguían allanar el camino de acceso al Estado. El resultado fue un fuerte endeudamiento externo, que no correspondía, como en el caso de Brasil, a un programa de inversiones en nuevos sectores. La prioridad fue claramente la salvaguarda de un régimen político que impedía así el proseguimiento de la ISI.

El poder político, a imagen y semejanza de los empresarios, adquirió en esta época un comportamiento económico conservador. Se contentó, cuando la coyuntura lo permitía, con realizar inversiones de modernización y ya no de expansión, lo que acabaría generando un cuello de botella en los bienes de capital cuyo aumento de la demanda agravaba la necesidad de un financiamiento externo (Casar, 1985). Además, en respuesta a la erosión de la legitimidad del Estado revelada por las crecientes tasas de abstención electoral y por la emergencia de un sindicalismo independiente cuestionando la sumisión de las organizaciones profesionales al PRI, el gobierno daba al gasto social y al salario mínimo un curso ascendente. El aumento de la población que no tenía acceso a un empleo asalariado elevó el gasto de las políticas de asistencia. De esta forma, el déficit público se agravó rápidamente. En estas condiciones, los desequilibrios internos y externos que desembocaron en la crisis de fines de la década de 1970 tuvieron efectos mucho más profundos que en Brasil (Fanelli, Frenkel y Rosenwurcel, 1993). Finalmente, el agravamiento de las tensiones culminó en la nacionalización del sistema bancario en 1982, provocada por la fuga masiva de capitales frente a la perspectiva de una devaluación del peso, ya inevitable por la degradación de las cuentas externas a la que se estaba llegando. La nacionalización desencadenó una oposición frontal del empresariado que provocaría una completa reorientación de la política económica.

La política de mejoramiento de las condiciones de vida de las clases populares, combinada con el financiamiento exclusivo de los grupos políticos con acceso al aparato del Estado, fracasó tanto en el plano político como en el económico. Lo único que logró fue desplazar el centro de gravedad del cuestionamiento político de las clases populares a las clases dominantes, al tiempo que solapaba la posibilidad de profundizar

la ISI sin resolver los problemas de legitimidad del régimen. Eso provocó una nueva respuesta gubernamental consistente en adoptar una estrategia de crecimiento impulsada por las exportaciones, en el contexto de un viraje radical de las relaciones exteriores que enterró cualquier veleidad de nacionalismo económico, e incluso poco después del antiguo nacionalismo político que subsistía desde la pérdida de la mitad del territorio conquistado por los Estados Unidos en el siglo XIX. Se generó entonces una doble dinámica de relegitimación del régimen político y de estabilización económica con base en un ajuste de la relación salarial y del sistema de protección social con el objeto, ahora prioritario, de restablecer las cuentas externas y públicas.

Desde el inicio de los años setenta la coyuntura mexicana quedó, así, en una fase exactamente opuesta a la brasileña. La dificultad para dirigir el régimen de acumulación en los años setenta, que en ese momento contrastaba con la capacidad de los militares brasileños de imponer la “marcha forzada”, fue seguida después de la crisis de la deuda por una política que por muchos años fue considerada como uno de los experimentos más exitosos de saneamiento económico. Esa política, el opuesto de la parálisis decisoria que afectaba entonces a los nuevos gobiernos brasileños, atestigua la fuerte capacidad de las élites político-administrativas mexicanas para ajustar el marco institucional de la acumulación para su radical reorientación hacia un modelo de ELG. La crisis de diciembre de 1994 abrió nuevamente un cambio en la fase de la coyuntura en relación con Brasil. En efecto, sobreviene cuando este último ha pasado a dedicarse a la estabilización, y la debilidad del nuevo presidente mexicano contrasta ahora con la recuperación relativa de capacidad política que demostró el nuevo gobierno brasileño.

Esas coyunturas políticas, simétricamente inversas, se reflejan en las decisiones de política económica porque determinan su margen de maniobra. Desde 1982, cuando se decide la reorientación hacia afuera del régimen de acumulación, al contrario de Brasil, México pudo realizar un ajuste externo sin comprometer las perspectivas de estabilización interna gracias al restablecimiento de las cuentas públicas, y así controlar la inflación. El éxito inicial de esa estrategia se debe esencialmente a la capacidad del PRI de removilizar el antiguo pacto social corporativista para legitimar las pérdidas y las ganancias provocadas por los ajustes, mientras que su máxima prioridad era restaurar la legitimidad gubernamental frente a los grupos económicos dominantes (grandes industriales, banqueros, rentistas nacionales e internacionales). A una democratización política en Brasil destinada a contener la presión de las fuerzas populares en el marco estatal existente, en el caso de México, puede contraponerse una liberalización económica destinada a restaurar la con-

fianza de las clases propietarias en el régimen político; que para conquistarla no vaciló en llevar a cabo una privatización de empresas públicas sin precedente histórico.

La fragilidad de esa estrategia, sin embargo, se hizo evidente muy pronto frente al desajuste externo que terminaría por generar y frente al debilitamiento del corporativismo que implicaba (Bizberg, 1992). En realidad, como lo demostró la reciente crisis financiera y el nuevo desgaste de la legitimidad del Estado que la siguió, México en ningún momento fue más capaz que Brasil de salir de esa contradicción entre el ajuste interno y el externo, pues el peso del servicio de la deuda externa fue difícil de sobrellevar en ambos países, sin una reforma fiscal radical que no se produjo en ninguno. El ajuste externo sólo se hizo durante la fase de estancamiento y de alta inflación, en la que ya se procuraba activamente el ajuste interno (la fase que los economistas mexicanos llaman de sobreajuste, en los años 1982-1988). Una vez alcanzado este último y reiniciado el crecimiento con una estabilidad monetaria, de inmediato se deteriora la balanza comercial y las entradas de capital se tornan indispensables para equilibrar la balanza de pagos. Entonces se profundiza la liberalización financiera y de ese modo la estabilidad pasa a depender de la credibilidad del régimen político en el mercado financiero internacional, lo que significa que cualquier choque provocado por un acontecimiento político mal manejado, pueda destruirla. La rebelión zapatista y las luchas mafiosas en el seno del PRI se sumaron al crecimiento exponencial del déficit comercial que provocó una nueva fuga repentina de capitales. La incertidumbre electoral impidió el aumento de los intereses de los títulos mexicanos que habrían mantenido su diferencia ante los títulos estadounidenses cuando éstos volvieron a aumentar en 1994, llevando a una crisis cambiaria que provocaría una devaluación monetaria de 50% (Solís, 1996). La vuelta al equilibrio externo y el control de la inflación exigieron una recesión, que hoy apenas está dejando el lugar a perspectivas de estancamiento, en razón de los problemas de competitividad que no se han resuelto. Ante este cuadro y el persistente déficit democrático, sólo la integración al mercado estadounidense consigue garantizar un mínimo de credibilidad a la política económica adoptada, mínimo que sólo podrá mantenerse en el futuro a condición de que no ceda en el bloqueo de la democratización, que hasta ahora ha logrado imponerse gracias a las estructuras corporativas.

La manera como el gobierno mexicano reaccionó al choque externo a comienzos de los años ochenta confirmó que el corporativismo y el monetarismo constituyeron, en realidad, dos formas estructurales en que las clases dirigentes mexicanas organizaron la dominación, aun cuando las presidencias de Luis Echeverría y José López Portillo se apartaron de

esa tendencia histórica. Sus seguidores procuraron el ajuste interno por la reactivación del corporativismo y por el regreso a una política monetaria estricta; el ajuste externo debía ser consecuencia del primero, de acuerdo con la prédica del Consenso de Washington al que las élites mexicanas pudieron adherirse sin mayores problemas ideológicos. En la práctica, México no escaparía al mismo dilema entre ajustes interno y externo, aun cuando en este caso el círculo vicioso se presenta en forma diferente. México experimentó el ciclo completo de una alternancia entre una primera fase de ajuste externo obtenido por la estagflación y una financierización casi hiperinflacionaria, seguida por una segunda fase de ajuste interno que provoca un creciente desequilibrio externo.

Al principio, el choque de la deuda fue similar al caso de Brasil; ésta se nacionaliza y el Tesoro nacional tiene que rescatar las divisas para pagar a los acreedores internacionales. Desde luego, dispone de los ingresos de la empresa nacional del petróleo que evidentemente facilitan la tarea de ajuste interno. Sin embargo, esos ingresos eran insuficientes y tampoco aquí se pudo evitar, en un primer momento, el endeudamiento interno. De hecho, el déficit público aumentó, alimentando la inflación igual que en Brasil aunque en menor proporción. Pero las semejanzas terminan ahí, porque el gobierno mexicano no disponía de los mismos recursos que el brasileño. Su ventaja comparativa en el ámbito político se invierte en el económico, razón por la cual la búsqueda de un crecimiento del tipo ELG era en verdad una apuesta de alto riesgo, ya que esa estrategia no tenía el apoyo de un sistema productivo con el grado de integración alcanzado en Brasil. Reorientar la exportación de la producción nacional difícilmente podía realizarse en este caso sin ser, mucho más que en Brasil, a expensas de la demanda interna. Pero el Estado mexicano disponía de un poder de control social muy superior al del brasileño, lo que le daba los medios para su política. La depresión del mercado interno provocada por la estagflación de los años 1982-1988 se mantendría, de ahí en adelante, gracias a los pactos sociales (Soria, 1995). La baja del salario otorgaba una ventaja comparativa a la exportación en términos de competitividad-precio, porque el retroceso de la demanda interna liberaba capacidades de producción y permitía reorientar parte del financiamiento de la inversión productiva hacia los títulos del Tesoro emitidos para financiar la compra de divisas.

El alto grado de concentración del poder de un Estado corporativista dio a la financierización un curso diferente del que siguió en Brasil. Lejos del desajuste presupuestal brasileño, el Estado mexicano consigue reequilibrar las cuentas públicas en un contexto recesivo gracias a la privatización masiva del capital público industrial y financiero cuyos ingresos permitieron rembolsar en poco tiempo gran parte de la deuda

pública, reduciendo de ese modo el peso de su servicio en el presupuesto y permitiendo volver a equilibrar este último (Soria, 1993; Aspe, 1993). Entonces fue posible reducir la inflación y las tasas de interés. La privatización, la baja de los salarios, el control de la inflación; todas esas medidas hacen que el régimen recupere la confianza del capital nacional y, gracias a medidas de amnistía, gran parte de los capitales que habían huido volvió a ser invertida en el mercado financiero nacional, ahora liberalizado. El proceso de ajuste interno no alcanza, como se observó, a perjudicar el ajuste externo, al contrario, una vez realizado rápidamente, deja al descubierto las debilidades estructurales del sistema productivo mexicano, porque la estabilización monetaria en esas condiciones hace a la balanza comercial sumamente sensible a la tasa de cambio (Elizondo, 1992). El ajuste interno en el contexto de la liberalización condujo a la sobrevaluación del peso, reduciendo progresivamente la ventaja comparativa. La vuelta al equilibrio de las cuentas públicas se hizo, por lo tanto, al precio de la vuelta al desequilibrio externo, que aumentó el riesgo de una nueva desestabilización monetaria y de una recesión interna.

Así, por el ajuste interno obtenido mediante la privatización y la liberalización financiera, el régimen político y las modalidades corporativistas de su relación con el orden económico y la sociedad civil, se perpetuaron en la reorientación aventurera de la acumulación de capital hacia la exportación. El conflicto central de la crisis de ajuste en México no reside tanto en una contradicción entre financierización y cohesión social del tipo de la que prevaleció en Brasil, sino en una oposición entre las formas productivas y las financieras del capital. La contradicción entre las finanzas y lo social fue en cierto modo congelada gracias al juego de los pactos corporativistas. El riesgo de desindustrialización fue proporcional a la capacidad política de congelar el mercado interno. En este sentido se observa una paradoja inversa a la del caso brasileño, ya que la última década mostró una fuerte capacidad de las élites mexicanas, proporcional a su incapacidad de medir el impacto de la opción liberal sobre el potencial productivo nacional y sus efectos a largo plazo sobre el control corporativista de la sociedad.

Actualmente, en la medida en que la legitimidad del Estado ha pasado a depender directamente de la credibilidad en la política económica —y ya se ha visto que ésta puede ser muy precaria— es necesario plantear la cuestión de la propia continuidad del régimen corporativista. Su viabilidad es particularmente problemática en todo el territorio (Pradilla, 1993; Revel-Mouroz, 1993; Rivière d'Are, 1995). La reestructuración productiva agravó los antiguos desequilibrios regionales, excluyendo aún más las áreas indígenas del sur del país, que ya habían quedado al

margen de la modernización propiciada por la ISI. Ahora, se puede observar que ese espacio económico es inútil en la perspectiva de la integración norteamericana, y su gobernabilidad tiende a convertirse en un problema estrictamente militar. El México útil del norte y el centro también ve su cohesión social amenazada por una lógica de fragmentación territorial, esta vez en términos intraurbanos. El aumento de las migraciones rurales que debe provocar la desaparición de la propiedad colectiva, suprimida su garantía constitucional, dibuja para el futuro un cuadro de gestión urbana cuya complejidad, según todo indica, se verá agravada por el escaso dinamismo de la creación de empleos. Ante esto, no es nada obvio que proseguir con simples adaptaciones marginales de la configuración institucional heredada del pasado corporativista, como se ha hecho desde 1982, sea suficiente para preservar la legitimidad del Estado si no se reinicia el crecimiento económico.

Resumiendo, la necesidad del ajuste externo que se imponía ante la ruptura de los pagos externos en 1982, llevó inicialmente a México, igual que a Brasil, a una devaluación monetaria y a una política recesiva que provocó una inflación que erosionó los salarios, aunado a que en México no existe una cultura de la indexación. Al contrario de lo que ocurrió en Brasil, el ajuste externo, a pesar del abandono de la ISI y de la reorientación hacia la exportación, sólo fue concebido como una meta alcanzable *ex post*, como por añadidura a un ajuste interno que se buscó prioritariamente mediante la privatización del sector público industrial y financiero. Esa reorientación del antiguo régimen de acumulación pudo hacerse gracias a la solidez del corporativismo, pero terminó por desestabilizar al bloque en el poder, como lo demostró la violencia que significó su reordenamiento al final del mandato de quién la instrumentó. La credibilidad económica del país está en adelante unida a la radical incertidumbre política de una necesaria democratización interna del partido que está en el poder desde hace sesenta años, y del bloqueo de los derechos cívicos en la representación electoral. Tal vez hasta hoy no se ha discutido realmente la vía liberal por sus devastadores efectos sociales, gracias a la modernización del control corporativista realizada por medio de las políticas asistenciales,<sup>11</sup> erigidas por los organismos interna-

<sup>11</sup> El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que acompañó el ajuste mexicano, extiende el corporativismo a grupos sociales y a situaciones que quedan fuera del campo de acción tradicional de las corporaciones de asalariados formales y de campesinos. Además, contribuyó a modificar la percepción de los derechos sociales en la medida en que mediatizó la idea de que ayudar a los pobres es un deber del Estado sólo para los que demuestran su iniciativa, es decir, su capacidad de integración al mercado (Marques-Pereira y Prevót-Shapira, 1995).

cionales como nuevo modelo de política social. Sin embargo, es un hecho que la compatibilidad que el Estado consiguió organizar entre los diversos intereses socioeconómicos es precaria, tanto como una estabilización que detiene el crecimiento. Los antiguos compromisos institucionales que pudieron mantenerse en pie, incluso anulando las ganancias sociales que garantizaban en el pasado, autorizaron una estabilización macroeconómica compatible con el ajuste externo mientras se hacía, pero el hechizo se volvió contra el hechicero. Hoy constituyen el talón de Aquiles de la estabilización. La frágil legitimidad gubernamental genera problemas de credibilidad que a su vez tienden a agravarla aún más. El pacto de los precios de 1987 que permitió la estabilización no pasa de ser una forma institucional transitoria (Soria, 1995), ya que los compromisos adquiridos pueden deshacerse muy rápido en razón de la vulnerabilidad externa, de la anemia del mercado interno y de las incertidumbres de una regulación política que en adelante otorga a la violencia un lugar tal que muchos observadores temen una evolución de tipo colombiano, con el poder adquirido por las mafias de la droga.

#### **IV. Desarrollo de la democracia y reducción de las desigualdades sociales: dos condiciones interdependientes para una verdadera salida de la crisis aquí y allá**

Cualquiera que sea la evolución futura de los dos tipos de reacción a las perturbaciones del orden mundial, configuradas por la divergencia entre las trayectorias de las economías mexicana y brasileña, ésta ilustra claramente las diferencias en los modelos de desarrollo a que condujeron las configuraciones institucionales de la regulación económica de la ISI, específicas de cada país, al determinar tanto las formas de entrada en crisis del antiguo modelo de desarrollo común, así como las respuestas para superar esa crisis, que llevaron a formas diferentes de adhesión al nuevo orden internacional. La marca del pasado político de las dos trayectorias económicas, la diferencia ahora abiertamente en el nivel de la inserción internacional: una resistió mejor que la otra al riesgo de desindustrialización y conserva así la posibilidad de que la apertura económica conduzca un “desarrollo desde adentro”, mientras que la otra sólo puede contar, después de realizada la reestructuración productiva, con un “desarrollo hacia afuera”, en realidad limitado a una subcontratación internacional cuyo alto riesgo radica en tener como contrapartida la “protección” de los Estados Unidos. En este sentido, la discusión entre la validez respectiva de la ISI y la ELG para el desarrollo latinoamericano se ha convertido hoy en un falso debate.

Lo que está en juego es más bien la afirmación de nuevas modalidades alternativas de inserción internacional, una basada en la ampliación del mercado interno como palanca de aumentos en la competitividad, y la otra apoyada en la integración a cadenas de producción globalizadas. El hecho de que tanto Brasil como México sean también dos polos que instituyen organizaciones supranacionales competidoras en lo que respecta a las modalidades de integración continental de América Latina y a sus relaciones con el resto del mundo (Mercosur y TLC), muestra claramente que se trata de una alternativa que no remite a la vieja contradicción entre ISI y ELG. Cabe destacar que las estrategias de inserción internacional no se deciden simplemente en forma reactiva, como si fueran simple resultado mecánico de una globalización que en adelante sólo permitiría un crecimiento económico basado en las exportaciones. Las formas de adhesión al régimen internacional son históricamente determinadas por el juego político-económico de las regulaciones nacionales. Por eso, las dos estrategias no presentan los mismos riesgos. Aparte de los factores internacionales que deben incidir en esa competencia de modelos, la cuestión de sus riesgos respectivos plantea el problema de la coherencia entre lo político y lo económico que circunscribe el grado de eficiencia de una regulación nacional. Es ahí que se encuentra el núcleo del debate normativo sobre la relación entre democracia y mercado. La oposición de las situaciones respectivas de México y Brasil, en la etapa a la que han llegado hoy sus trayectorias de desarrollo económico, muestra claramente el carácter más arriesgado de la apuesta a un “desarrollo hacia afuera” que a la de un “desarrollo desde adentro”.

En ambos casos se vio hasta qué punto la credibilidad de la política económica, la legitimidad del Estado y la gobernabilidad de la sociedad siguen siendo problemáticas porque no se ha solucionado el problema de establecer los compromisos sociales necesarios para regular los conflictos distributivos en una conducta de la economía compatible con una sociedad civil que impone incluir en la agenda pública la cuestión de la igualdad de derechos. Así, se manifiesta que los riesgos económicos y políticos que se expresan en la tendencia explosiva del ajuste latinoamericano no provienen de una incompetencia técnica o de una tentación espuria por el populismo económico, como induce a creer la identificación genérica entre democracia y economía de mercado —a la que hicimos referencia en la introducción—, sino de la obstinación de las élites político-administrativas en querer oponer la gestión de la economía a la maduración de la sociedad civil. La primera lección a extraer en este sentido es que las salidas de las crisis se deciden en las cuestiones de distribución y de construcción del Estado democrático o, para ser más precisos, en la interdependencia de las dos. O existe estabilización

que abra camino hacia una economía más abierta y eficaz si ésta no es al mismo tiempo más justa, o al contrario, la idea de la consolidación de la democracia no tiene sentido sin una ruptura histórica con la dinámica económica desigualitaria, que hasta hoy ha sostenido y a la vez limitado el desarrollo latinoamericano.

Tanto en el caso mexicano como en el brasileño, una dinámica estabilizadora capaz de restaurar la confianza en un horizonte de mediano y largo plazos en las inversiones productivas y en los títulos públicos, pasa hoy por una institucionalización de derechos sociales que garantice la indexación de los salarios sobre la productividad y por una redefinición del patrón de financiamientos y de gastos del Estado, que permita nuevamente "finanzas industrializadoras" (Braga, 1992). La reconstrucción de la base financiera del Estado es necesaria no sólo para mejorar la oferta de bienes y servicios colectivos, sino también para proporcionarle los medios de una política industrial que apoye a las empresas capaces de resistir a las nuevas formas de competencia internacional. La obtención de ventajas comparativas dinámicas para que la apertura económica no sea regresiva parece inconcebible en ausencia de tal política. Esta conclusión normativa del análisis de los efectos económicos erráticos de las tentativas neoliberales de estabilización (Salama y Valier, 1994), considerada a la luz de los procesos políticos que la impusieron, significa que esta última no puede ser verdaderamente realizada sin reducir el poder de grupos sociales cuyos intereses prevalecieron en las decisiones político-financieras que llevaron al sobreendeudamiento público. Revertir la financierización de la economía exige una nueva configuración de intereses nacionales y una renegociación de su articulación con el capital financiero internacional para que pueda iniciarse un largo nuevo ciclo de valoración salarial-industrial del espacio nacional.

La comparación entre Brasil y México pone de manifiesto hasta qué punto la conducción de la reforma económica va unida a la legitimación que puede hacerse de ella, lo que implica considerar los modelos de ciudadanía que actualmente están conformándose como variables de los procesos de estabilización que, por no haber sido considerados en la política económica, los hicieron incompatibles con el ajuste externo. Pero no se trata de una relación mecánica. El peso que la presión democrática tiene en la evolución económica en el caso brasileño es con certeza el caso más significativo. El círculo vicioso entre los ajustes interno y externo se deshizo una vez que las anticipaciones fueron estabilizadas por el anclaje del real sobre el dólar y en la medida en que la antigua cultura económica estructuralista de quienes toman las decisiones evitó que la apertura comercial llegara a ser un dogma a respetar a ultranza, pero el camino recorrido hasta ahora por la sociedad civil plantea dudas sobre

la sustentabilidad de una solución que no busca una concertación de los actores sociales que abra el camino a una mayor equidad. El análisis que hemos desarrollado sobre la interacción entre lo político y lo económico, nos lleva a pensar que esa perspectiva todavía es un escenario factible en Brasil. En el caso de México, por el contrario, no se puede descartar la hipótesis de una evolución política que base la legitimidad en un pluralismo de tipo estadounidense, combinado con un clientelismo asistencial que administre el agravamiento de la pobreza, y haga de la relación de los individuos con el Estado una ciudadanía de geometría variable.

En ausencia de una resolución política de los conflictos distributivos, la ruta seguida desde el Plan Real para estabilizar la economía, como lo hizo México, presenta desde ya la misma amenaza de desintegración del sistema productivo y la necesidad de frenar la actividad económica para preservar el equilibrio externo (Castro, 1996). El consenso neoliberal que finalmente surgió en Brasil en favor de la deflación no significa, sin embargo, una nueva configuración de intereses y de mediaciones institucionales que permita reorientar radicalmente la regulación económica en una dirección similar a la trayectoria mexicana, lo que significaría abandonar la ruta que hasta hoy ha preservado la dinámica endógena del mercado interno, mientras se intentaba adecuarla al nuevo régimen internacional. La posibilidad política y la viabilidad económica de esa opción están inscritas en el desarrollo de la crisis del antiguo modelo de desarrollo. Por el contrario, la reorientación del régimen de acumulación mexicano hacia la simple subcontratación internacional en verdad exhibe una realidad que, lejos de realizar el sueño de una ELG,<sup>12</sup> no ofrece perspectivas —enraizadas en la historia del juego político y económico— de salir del dilema entre crecimiento y desequilibrio externo.

El papel de la acción política en las reformas económicas, así como el margen de maniobra de que dispone (es decir, el grado de autonomía de los comportamientos y de los valores socioculturales que la guían), deben ser evaluados en relación con el peso de las estructuras sociales procesadas en la larga duración histórica y que hoy definen los recursos económicos y políticos de que disponen los gobiernos para responder a los desafíos de la globalización y la democratización. En los procesos actualmente en curso, cuyo grado de irreversibilidad ha sido considerado en este trabajo a la luz de esa historia larga de las formas institucionales

<sup>12</sup> Además, Brasil presenta un mejor desempeño (sus exportaciones representan apenas la mitad de la importancia que tienen en el PIB mexicano, con saldos comerciales superiores desde 1984 hasta 1995).

de regulación, observamos que la acción política difícilmente llega a vencer por completo los legados del pasado pero que sin duda alguna termina por favorecer a algunos de ellos en detrimento de otros. Así, en México el sistema político fue preservado al precio de una transformación radical del régimen de acumulación que, por arriesgada que fuera, no dejó de enraizar en una profunda redefinición del comportamiento y de los referentes ideológicos de los actores económicos, justamente en la medida en que un gobierno con fuerte poder de control de la sociedad supo imponerla. Brasil, por el contrario, aparece como más conservador (en las estructuras de larga duración) de su régimen económico, ya que ha conseguido mantenerlo hasta hoy sin transformar tan radicalmente, como México, su estrategia de adecuación al régimen internacional, evitando así que el mercado interno dejara de asumir su papel histórico de motor del crecimiento y viera su dinámica de nuevo uncida al sector exportador, como en el siglo XIX.

Por lo tanto se observa una mayor o menor coherencia entre las trayectorias políticas y económicas de los dos países, que hace que sus regulaciones nacionales resulten más o menos eficaces y que la herencia de sus formas institucionales pasadas lleve hoy al juego de los actores colectivos a conformar estrategias de desarrollo que representan apuestas más o menos arriesgadas. Las configuraciones institucionales no presentan los mismos puntos de fragilidad al cambio del marco internacional. De hecho, todo ocurrió como en Brasil, donde el núcleo más resistente es el régimen de acumulación, la adaptación pasó esencialmente por transformaciones institucionales de regulación y por el juego de cierta flexibilidad del régimen político, mientras que en México, donde la resistencia del marco institucional y del régimen político es tan fuerte, el choque externo sólo podía ser absorbido por la transformación del régimen de acumulación. En el primer caso, los ajustes se realizaron en el marco de las instituciones sin alcanzar, como en el segundo, a las estructuras profundas de la sociedad.

En ese sentido, la historia brasileña demuestra una coherencia social mayor que permitió acumular los recursos políticos y económicos necesarios para el aprendizaje institucional que hoy condiciona la posibilidad de un modelo de desarrollo susceptible de hacer finalmente virtuosa la interacción entre la democracia y la reforma económica. Por un lado, aun cuando el cambio institucional ya realizado todavía no llega a concretarse en el terreno de las decisiones monetarias y fisco-financieras, terminó sin embargo por poner en evidencia los efectos erráticos de la agudización extrema de los conflictos distributivos, permitiendo así que se organizaran los nuevos intereses colectivos que es preciso integrar a la toma de decisiones económicas para que éstas tengan legítimi-

dad y credibilidad. El aprendizaje democrático que se produjo con ello no fue suficiente para impedir la victoria momentánea de la opción neoliberal, pero por otra parte esas decisiones, por más que hayan sido desestabilizadoras y perjudiciales para que aumentara la competitividad productiva al evitar una desindustrialización, hasta cierto punto también los hicieron posibles y así aseguraron mucho mejor un ajuste externo, del que por lo demás la alternativa neoliberal extrae hoy sus márgenes de maniobra. El avance democrático y el hecho de que ha persistido una vía de desarrollo que a pesar de todo preservó la dinámica endógena del mercado interno, indican un proceso histórico por el cual se va incrementando esa coherencia social entre lo político y lo económico.

Desde el punto de vista económico, la configuración institucional mexicana inicialmente era, por el contrario, menos coherente con una estrategia de desarrollo del tipo ISI, que se basa ante todo en el mercado interno. El nacionalismo mexicano, de tendencia más política y cultural que económica, no se parece a la ideología de seguridad nacional brasileña, formulada en términos de soberanía económica. El intervencionismo de un régimen corporativista obviamente no podía menos que desconfiar de una autonomización de la sociedad en el orden económico, que por naturaleza tiende a crear las condiciones para una actitud contestataria del orden político. Naturalmente limitó sus objetivos económicos a la búsqueda de la estabilidad y a un control burocrático de las relaciones de mercado por la vía de políticas monetaristas y de normas jurídicas de cuño apenas contractualista. Esa disfuncionalidad de la ortodoxia económica con la ISI impidió a México continuar por ese camino más allá de los bienes durables. Así, el tipo de respuesta que el país dio al choque externo sin duda atestigua un efecto sistémico de trayectoria que finalmente lo indujo a abandonar la ISI y escoger una estrategia de ELG, reestructurando su economía para darle más coherencia con la política económica que tiende a adoptar un régimen corporativista.

Comparando esa trayectoria con la de Taiwan, donde predomina el mismo tipo de configuración institucional, entonces se podría pensar que México terminaría por hacer más eficiente su regulación económica: de esa manera su régimen de acumulación iría adecuándose a los imperativos de la legitimación política al seguir un modelo de crecimiento que requiere una política económica necesariamente más compatible con una organización corporativista de la sociedad. En la perspectiva de los efectos del sistema, también en el caso de Brasil se observa una inflexión de su trayectoria cuando se impone la necesidad de promover las exportaciones industriales para mantener el ritmo de crecimiento económico que la legitimación del régimen político requiere. Del mismo modo, Corea del Sur conoció entonces una inflexión —simétricamente inversa— de

su trayectoria para dar más importancia a su mercado interno, ya que además también en este caso el imperativo de legitimación desembocó en un proceso de democratización. Si por un lado esas convergencias entre las trayectorias mexicana y taiwanesa, o brasileña y coreana, sin duda ilustran sobre la importancia del régimen político en las trayectorias de desarrollo económico, por el otro las divergencias resaltan una vez más la inexistencia de relaciones de causalidad simples y mecánicas entre los regímenes político y económico, que explicarían en forma heurística hasta qué punto pueden ser más o menos virtuosas.

En México, la coherencia social de la regulación continúa siendo, por toda evidencia, más frágil que en Taiwan. Y nada indica que tienda a mejorar. La conclusión que debemos extraer de esta comparación entre los dos continentes, en términos de coherencia social, es que la apuesta de la ELG es aventurera para un país latinoamericano porque no se apoya en un sistema político que ponga en jaque a los intereses rentistas. Por el contrario, éstos están más privilegiados que nunca en la respuesta al choque externo, lo que explica la reorientación de la economía mexicana hacia un régimen de subcontratación integrado al espacio económico estadounidense antes que hacia una ELG. Así, la interacción que se da entre el régimen internacional y la regulación nacional reduce en México, mucho más que en Brasil, las posibilidades políticas y económicas de enfrentar la contradicción entre las finanzas, lo productivo y lo social. Esto se demuestra en la mayor dependencia comercial y financiera del primero y la mayor fragilidad del régimen político que de ello deriva, ya que en adelante su supervivencia queda condicionada al apoyo que le ofrezcan los Estados Unidos.

Las dudas sobre la posibilidad de que México siga efectivamente el camino de Taiwan no se reducen, como se ve, al hecho tantas veces mencionado de que los efectos industrializadores —particularmente en términos de avance tecnológico— del crecimiento y de la diversificación de las exportaciones sean hoy mucho menores que en la época en que ese país asiático inició su desarrollo por esa vía. La comparación entre los riesgos estructurales de los dos modelos “desde adentro” y “hacia afuera”, sobre los cuales la divergencia entre Brasil y México nos lleva a llamar la atención, demuestra claramente que la *primacy of politics*, señalada ahora en la literatura internacional como explicación de los aciertos y desaciertos de las experiencias de ajuste, no se resume en una autonomía decisoria de los responsables de la política económica ni en la capacidad de liderazgo que les daría la posibilidad de imponer algún consenso. De hecho, esto es hoy el desafío de la acción política, pero ésta no es independiente de la historia de las mediaciones institucionales. Esa historia enseña que la conciliación entre economía de mer-

cado y democracia difícilmente puede ser virtuosa si esas mediaciones no llevan a una reducción de las desigualdades. Lo que aquí es una conclusión en un registro normativo no impide, desde luego, que ése sea el camino de la historia. La intención en este trabajo fue mostrar que el avance democrático es hoy el mayor triunfo de Brasil, pero también que llevarlo al punto de una distribución más equitativa es el principal obstáculo a vencer para estabilizar de verdad la economía y volver a crecer; al contrario de la alternativa que adoptó México, la cual le quita los medios políticos y económicos para estabilizarse, aunque sea en el "fondo del pozo", es decir, en ese juego de equilibrista en que se resume una perspectiva de *stop and go* entre desequilibrio y crecimiento.

Recibido y revisado en mayo de 1997

Correspondencia: Universidad de São Paulo/Programa de Posgraduados en Integración de América Latina/Rua do Anfitheatro 1181/Ciudad Universitaria/São Paulo, SP/Brasil-CEP 05508/fax 55 11 815 01 67

### Bibliografía

- Aglietta, M. y Orléan (1982), *La violence de la monnaie*, París, PUF.
- Aspe, P. (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bizberg, I. (1992), "Ouverture commerciale, marché du travail et relations industrielles", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 4.
- Bourdieu, P. (1995), "L'État et la monopolisation du capital symbolique", en B. Théret (ed.), *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, París, La découverte.
- Boyer, R. y Y. Saillard (1995), *La théorie de la régulation: l'état des savoirs*, París, La découverte.
- Boyer, R., Miotti, y C. Quenan (s. f.), *La régulation économique en Amérique Latine*, París, EPHES/IEAL.
- Casar, J. (1994), "El sector manufacturero y la cuenta corriente", en F. Clavijo y J. Casar (eds.), *La industria mexicana en el mercado mundial*, México, *El Trimestre Económico*-Fondo de Cultura Económica, Lecturas 80.
- \_\_\_\_\_ (1985), "Sobre el agotamiento del patrón de desarrollo en México", *Investigación Económica*, núm. 174.
- Castro, A. B. (1996), "A capacidade de crescer como problema", texto presentado en el VIII Forum Nacional, Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ y F. P. Souza (1985), *A Economia brasileira em marcha forçada*, Río de Janeiro, Paz e Terra.

- Elizondo, E. (1992), "Las exportaciones netas del sector privado y el tipo de cambio real", en D. Brothers, S. & L. Solís (comps.), *México en busca de una nueva estrategia de desarrollo*, México, *El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica*, Lecturas 74.
- Fanelli, J. R. Frenkel y G. Rozenwurcel (1993), "Crecimiento y reforma estructural en América Latina", en J. Ros (coord.), *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, México, *El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica*, Lecturas 77.
- Ferreira Jr., H. M. (1994), *Restruturação industrial e inserção internacional: a liberalização conservadora mexicana, 1982-1989*, Campinas, IE-Unicamp, tesis de doctorado.
- Fiori, J. (1993), "Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro", en M. Tavares y J. Fiori (*Desajuste global e modernização conservadora*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Haggard, S., C. H. Lee y S. Maxfield (1993), *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press.
- Haggard, S. y R. Kaufman (1992), *The Politics of Adjustment. International Constraints, Distributive Conflict and the State*, Princeton, Princeton University Press.
- Haggard, S. (1990), *Pathways from the periphery. The Politics of Growth in their Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hierro, J. y A. S. Krause (1990), "El comportamiento del sector público en México: 1970-1985", en F. Larrain y M. Selowsky, *El sector público y la crisis de América Latina*, México, *El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica*, Lecturas 69.
- Goldsmith, R. W. (1986), *Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro em um século de inflação*, São Paulo, Harper and Row de Brasil.
- Maddison, A. et al. (1993), *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Marques-Pereira, J. (1996), "Mercado de trabalho, proteção social e desenvolvimento, um jogo de espelhos Europa/América Latina", *Revista Sociedade e Estado*, vol. XI, núm. 2.
- (1995), "Flexibilité du travail et développement au Mexique: les leçons du boom économique de la région frontalière des États-Unis", en P. Gondard y J. Revel-Mouroz (coords.), *La frontière Mexique-États-Unis, mutations économiques, sociales et territoriales*, París, Editions de l'IEHAL.
- y M. F. Prevôt-Shapira (1995), *Le Programme national de solidarité du Mexique ou une citoyenneté à géométrie variable au service du libéralisme économique*, Documento preparatorio del Sommet Social de Copenhague, París, UNESCO (mimeo.).
- Marques-Pereira, J. (1993), "Les limites de l'État en Amérique Latine, citoyenneté, intervention sociale et croissance économique", *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 15.
- Maxfield, S. (1993), "The Politics of Mexican Financial Policy", en S. Haggard, C. H. Lee y S. Maxfield, *op. cit.*

- Pradilla, E. (1993), *Territorios en crisis-México, 1970-1992*, México, UAM-I.
- Revel-Mouroz, J. (1993), "La nouvelle frontière: au coeur de l'intégration aux États-Unis", en M. F. Prevôt-Shapira y J. Revel-Mouroz, *Le Mexique à l'aube du troisième millénaire*, Paris, Éditions de l'IHEAL.
- Rivière d'Arc, H. (1995), "Démocratie locale: accès au sol urbain et participation", en B. Lautier y J. Marques-Pereira (eds.), *Démocratisation et ajustement structurel: une comparaison entre le Brésil et le Mexique*, Paris, informe de investigación, CREDAL/IHEAL.
- Salama, P. y J. Valier (1994), *Pauvretés et inégalités dans le Tiers Monde*, Paris, La découverte.
- (1993), "Fragilité des nouvelles politiques économiques en Amérique Latine", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 10.
- (1990), *L'économie gangrenée*, Paris, La découverte.
- Sallum, B. y E. Kugelmas (1993), "O Leviata acorrentado: a crise brasileira dos anos 80", en L. Sola (coord.), *Estado, mercado e democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Sola, L. (1993), "Estado, transformação económica e democratização no Brasil", en L. Sola (coord.), *op. cit.*
- Solís, R. (en prensa) "La crise financière au Mexique, de la dévaluation du peso à la crise bancaire", *Les cahiers des Amériques Latines*.
- Soria, V. (1995), "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.
- (1993), "Desinflación, austeridad y política social en México, 1982-1993, El sendero neoliberal hacia la pobreza", coloquio L'État et le Marché en Amérique Latine: Nouvelles Lignes de Partage, Nouvelles Interactions, Chantilly, GREITD/AFSSAL/CREPPRA/ERSI.
- Sunkel, O. (ed.) (1989), *El desarrollo desde adentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tavares, M. C. (1993), "As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência", en M. C. Tavares y J. Fiori, *op. cit.*
- Théret, B. (1995), "Politique économique et régulation, une approche topologique et autopoïétique", seminario internacional Regulação e Globalização, São Paulo, IESP-FUNDAP.
- (1994), "To have or to be: on the problem of the interaction between State and economy and its 'solidarist' mode of regulation", *Economy and Society*, vol. 23, núm. 1.
- (1993), "Hyperinflation de producteurs et hyperinflation de rentiers: le cas du Brésil", *Tiers Monde*, núm. 133.
- (1992), *Régimes économiques de l'ordre politique*, Paris, PUF.

Cuadro 1

Lineamientos estructurales	Brasil	México
<i>Régimen de acumulación</i>	ISI1-ISI2 después ISI3 y ?	ISI1-ISI2 después ELG-STL y ?
<b>Régimen político</b>	Autoritario con alto grado de desigualdad(es)	Autoritario con alto grado de desigualdad(es) social(es)
Sistema político	Alternancia de democracia y militarización: populismo y corporativismo estatal, baja burocratización, empleo público con base clientelista Estado-nación inacabado (problemas heredados del federalismo). Mayor flexibilidad del régimen político-administrativo en relación con el económico (predominancia del económico sobre el político)	Permanencia de un partido único con alternancia de fases pro capital y pro trabajo; empleo público basado en el corporativismo social; fuerte burocratización Estado-nación acabado (federalismo formal). Mayor flexibilidad del régimen político administrativo (predominancia del político sobre el económico)
Sistema fiscal-financiero	Sistema fiscal desigualitario y antirredistribuidor (exenciones, evasión y fraude); déficit y servicio de deuda estructuralmente elevados; dispendio público y social relativamente fuerte y difícil de ser reducido; descentralización (federalismo) y fragmentación del presupuesto público; gestión por el Banco de Brasil de los fondos públicos	Sistema fiscal desigualitario y antirredistribuidor (exenciones, evasión y fraude); déficit estructuralmente limitado; dispendio público y social relativamente débil y posible de ser reducido; centralización fiscal e integración de las cuentas de las empresas estatales al presupuesto público; gestión de los fondos públicos por los bancos comerciales
<b>Régimen de política económica</b>	Prioridad de un crecimiento rápido y de ajuste externo estructuralista (++)	Prioridad de una estabilidad monetaria y de ajuste interno
Monetarista (++)	Planeación centralizada del desarrollo e importancia crucial del financiamiento público directo	Política macroeconómica focalizada y más limitada
Política industrial	Confianza de la iniciativa privada con política de crédito	Política de rentas
Control estatal en la gestión de la fuerza de trabajo		Gestión "liberal" y descentralizada de la fuerza de trabajo

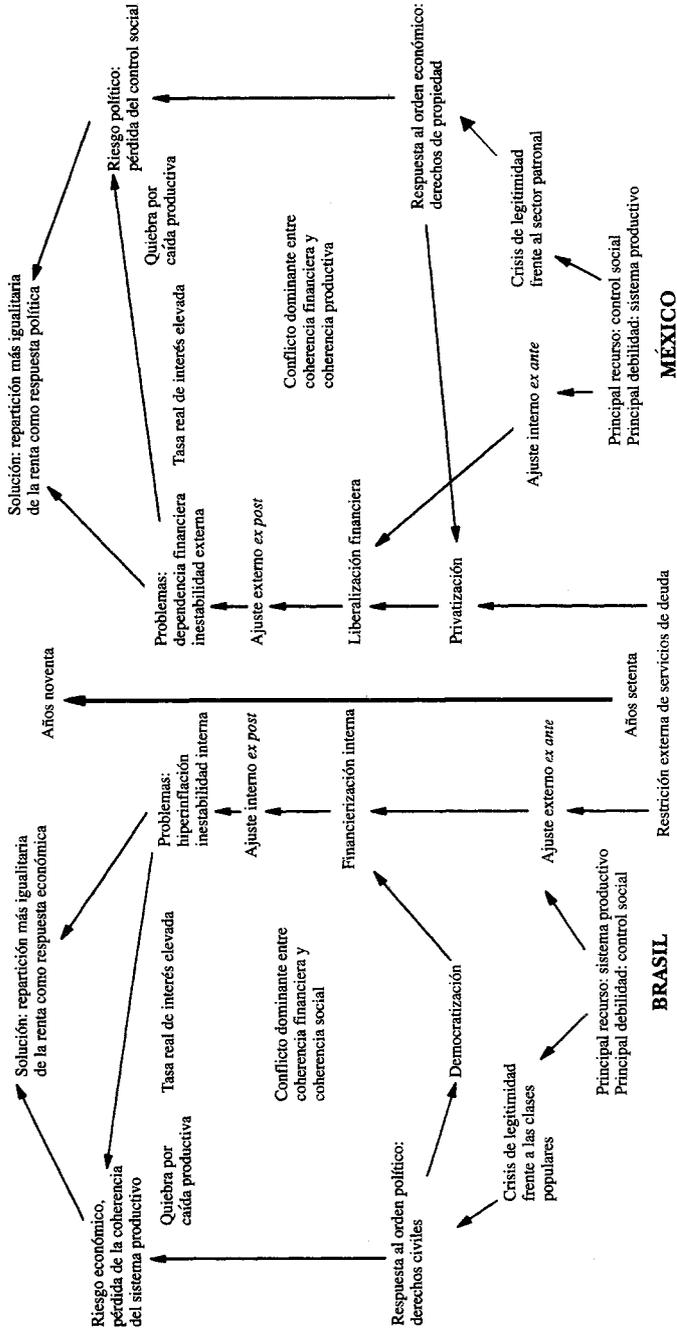
<b>Régimen de movilización de la mano de obra</b>	Salarización restringida y reversible (-)	Salarización restringida y reversible (-)	
Regulación del salario Encuadramiento político Protección social	Competida (+) administrada (-) Clientelismo (++) corporativismo (estatal)(-) Estado de Bienestar mixto, asegurador, universalista minimalista (necesidades básicas) y elientelista asis- tencial (mérito); prestaciones del sector privado	Administrada(+) competida(-) Corporativista (societal) (++) clientelismo (-) Estado de Bienestar mixto, asegurador, individualis- ta corporativista (mérito) y asistencial-centralizado (necesidades básicas); desmercantilización de las pres- taciones	
<b>Régimen de competencia</b>	Intervención del Estado; control económico del capital	Intervención del Estado; control político del capital	
Sistema productivo	Sector público industrial fuerte, más autónomo en re- lación al gobierno (autarquías) en el marco de los pro- yectos de desarrollo; control del capital extranjero (+)	Sector público industrial fuerte, en mayor parte con- trolado por el Tesoro, pero sin proyecto global de de- sarrollo; control del capital extranjero (-)	
Sistema financiero	Sector bancario y financiero predominantemente es- tatizado; control estatal del crédito con objetivos de- sarrollistas	Tendencia a la nacionalización del sector bancario y financiero; control estatal del crédito con objetivos estabilizadores	
Estructura del capital	Fragmentación de los intereses capitalistas sin inte- gración privada del capital industrial y del financiero	Organización corporativista centralizada de los inte- reses patronales e integración del capital industrial y del financiero (grandes grupos privados)	
<b>Régimen monetario</b>	Preso entre el régimen de cambio y la regulación de los conflictos distributivos (salarios y competencia)	Preso entre el régimen de cambio y la regulación de los conflictos distributivos (salarios y competencia)	
Patron de emisión (regulación monetaria)	Inflacionario (++): la emisión monetaria resuelve a cor- to plazo el conflicto distributivo y sirve de instrumento a la política industrial. Ausencia del banco central <i>de jure</i> hasta 1964, desde entonces ausencia <i>de facto</i> . La autoridad monetaria se divide entre el BACEN y el Ban- co de Brasil (agindo) en nombre del Tesoro Público	Inflacionario (-): el conflicto distributivo y general- mente resuelto <i>ex ante</i> por la vía de los pactos socia- les. Emisión monetaria estrictamente controlada por un banco central fuerte (Banco de México, creado en 1925) (agindo) de acuerdo con el Tesoro público	

Cuadro 1 (conclusión)

<i>Lineamientos estructurales</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>
<i>Régimen de acumulación</i>	<i>ISI-ISI2 después ISI3 y ?</i>	<i>ISI-ISI2 después ELG-STL y ?</i>
Patrón de capitalización monetaria (función de la moneda)	Ausencia de un mercado financiero desarrollado. Poca pujanza doméstica libremente aplicada (-). Importancia del sector financiero público (+) y fuerte atracción de capitales extranjeros. Pujanza forzada y centralizada debido a la inflación (++)	Ausencia de un mercado financiero desarrollado. Poca pujanza doméstica libremente aplicada (+). Importancia del sector financiero público (-) y fuerte atracción de capitales extranjeros. Pujanza forzada y centralizada debido a la inflación (-)
<b>Régimen jurídico</b>	Poco respeto de la ley e importancia de la represión (+)	Poco respeto de la ley e importancia de la represión (-)
Patrón de emisión (regulación por la ley)	Inflación jurídica, informalización sin control, inexistencia de una verdadera mediación entre las partes	Estabilidad de los códigos, informalización controlada, monopolización de la mediación entre las partes
Patrón de (des)capitalización de la ley (función de la ley)	Debilidad de los derechos cívicos y sociales (+). Clientelismo fuerte y burocracia débil (+). Competencia ómbida a la definición de los derechos sobre el dinero público entre el patrimonialismo rentista y la democracia salarial	Debilidad de los derechos cívicos y sociales (-). Clientelismo fuerte y burocracia débil (-). Competencia ómbida a la definición de los derechos sobre el dinero público entre la burocracia pública y el corporativismo salarial
<b>Régimen de integración internacional</b>	Agenda comercial, apertura al financiamiento externo	Agenda comercial, apertura al financiamiento externo
Régimen de cambio	Cambio fluctuante y múltiple en relación con el dólar	Cambio fijo en relación con el dólar
Relación con el capital extranjero	Nacionalismo sobre todo económico: mayor autonomía en relación con los Estados Unidos, control de la conformidad de las embestidas extranjeras con las políticas de desarrollo	Nacionalismo sobre todo político, proximidad con los Estados Unidos y mayor apertura al capital extranjero, mayor dependencia económica en relación al capital extranjero determinando la política de cambio

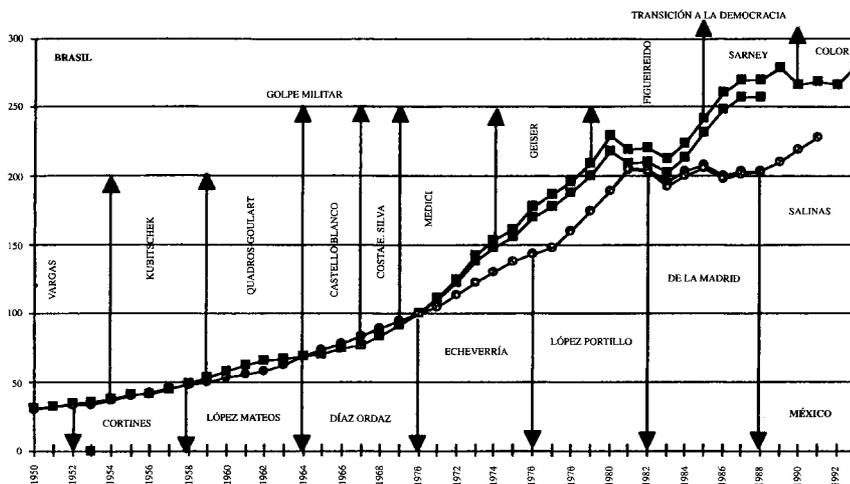
Esquema 1

Los diferentes caminos del desenvolvimiento de la crisis de acumulación del capital y de la regulación social en Brasil y México durante los años ochenta



Gráfica 1

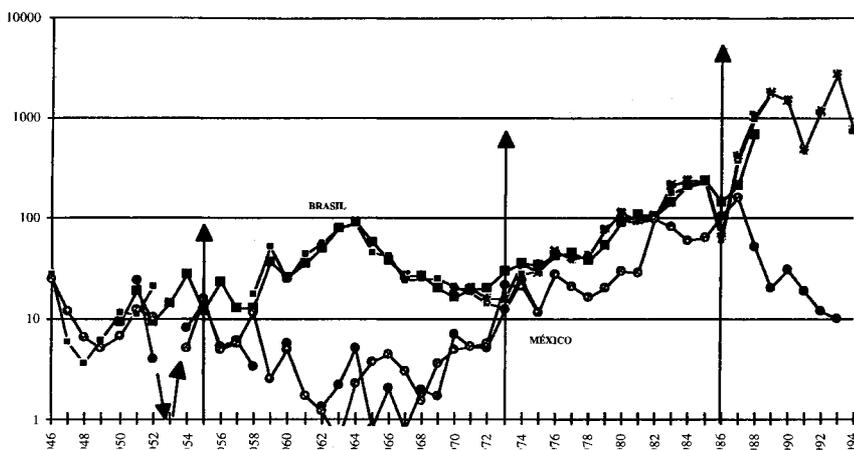
Crecimiento del PIB: 1950-1993



Fuentes: Maddison *et al.* (1993), Aspe (1993), e IESP (1994).

Gráfica 2

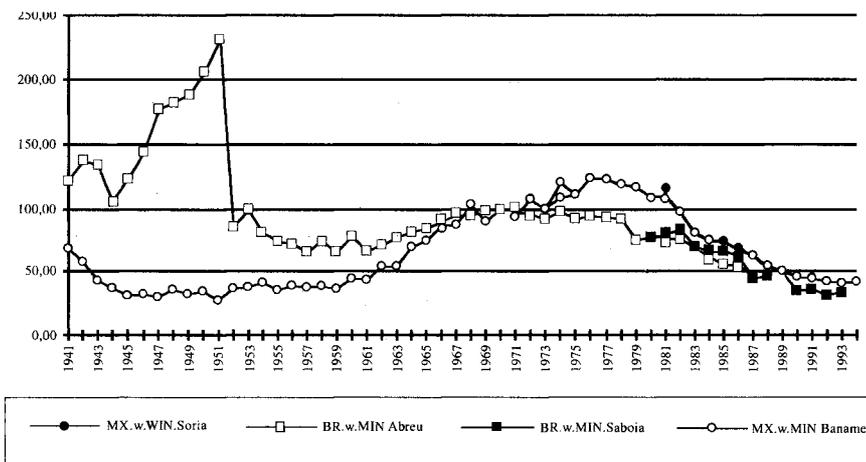
Tasa inflacionaria: 1946-1994



Fuentes: Basáñez (1991), Maddison *et al.* (1993), Aspe (1993), e IESP (1994).

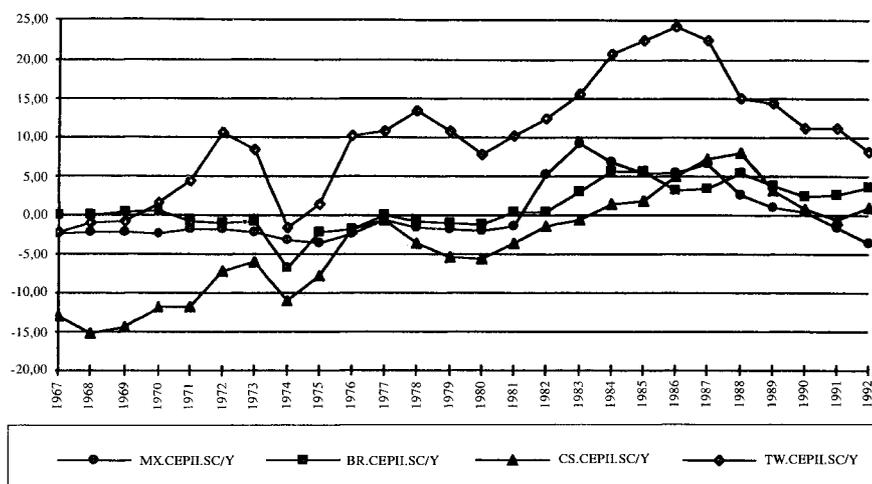
Gráfica 3

Salario mínimo real en México y Brasil



Gráfica 4

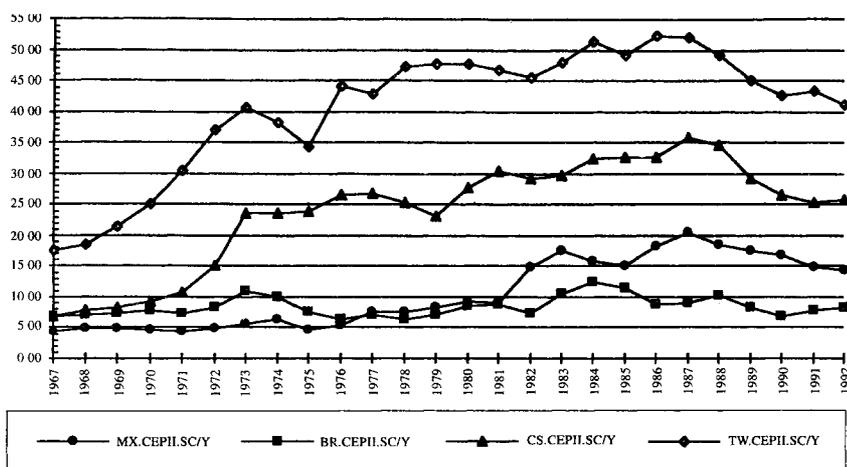
Saldos comerciales y exportaciones relacionadas con el PIB:  
Brasil, Corea del Sur, México y Taiwan



Fuente: CEPIL.

Gráfica 5

Saldos comerciales y exportaciones relacionados con el PIB:  
Brasil, Corea del Sur, México y Taiwan



Fuente: CEPII.