

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 01	NÚMERO 01	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ ESCUELA DE GOBIERNO
		ABRIL 2014

EL ESTADO EN AMÉRICA
LATINA DESDE LA
INDEPENDENCIA

Alan Knight

CREANDO UN ESTADO
DE BIENESTAR EN UN
RÉGIMEN AUTORITARIO:
EL CASO DE BRASIL

Herbert Klein y
Francisco Vidal Luna

CONCEPCIONES DE
REGULACIÓN POLÍTICA
Y PROBLEMAS DE
GOBIERNO POLÍTICO

Helmut Willke

EL MODELO ECONÓMICO-
POLÍTICO DE CHILE:
DESARROLLO
INSTITUCIONAL EN LA
ENCRUCIJADA

Eduardo Saavedra

ECONOMÍA Y POLÍTICA

Representate legal: Andrés Benítez

Director: Claudio Agostini

Coeditores: Aldo Mascareño, Juan Luis Ossa

Comité editorial:

Alan Angell (University of Oxford)

Martin Besfamille (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Sergio Costa (Freie Universität Berlin)

Julie B. Cullen (University of California San Diego)

James R. Hines Jr. (University of Michigan)

Ottfried Höffe (Eberhard Karls Universität Tübingen)

Iván Jaksic (Stanford University)

Poul F. Kjaer (Copenhagen Business School)

Herbert Klein (Stanford University)

Annick Lempérière (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Daniel Loewe (Universidad Adolfo Ibáñez)

Leonidas Montes (Universidad Adolfo Ibáñez)

Andrea Repetto (Universidad Adolfo Ibáñez)

Rodrigo Soares (Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Natalia Sobrevilla (Kent University)

Marcela Ternavasio (Universidad del Rosario)

Christopher Thornhill (University of Manchester)

Edición y corrección de estilo: Adelaida Neira, Patricio González

Diseño y diagramación: Francisca Sierralta

Secretaria académica: Nicole Gardella

Universidad Adolfo Ibáñez

Avenida Diagonal Las Torres 2640, Edificio Pregrado, Peñalolén, Santiago, Chile

Tel. 56 2 23311261. Correo electrónico: economiaypolitica@uai.cl

www.economiaypolitica.cl

ISSN 0719-4714 Versión impresa / ISSN 0719-4803 Versión en línea

Toda reproducción total o parcial de los artículos está prohibida sin la debida autorización de la dirección editorial de la revista *Economía y Política*.



UAI
UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ
ESCUELA DE GOBIERNO

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 01

NÚMERO **01**

UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ
ESCUELA DE GOBIERNO

ABRIL **2014**

ECONOMÍA Y POLÍTICA

La Revista Economía y Política de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez es una publicación científica de carácter multidisciplinario orientada al análisis y evaluación de la relación entre la economía y las prácticas e instituciones políticas y sociales. El foco de los análisis se centra particularmente en Chile y América Latina, aunque la revista mantiene un especial interés en fenómenos globales que tengan repercusiones en el acontecer de esta región. Como política general, los artículos deben ser comprensibles para investigadores científicos de las disciplinas de economía, sociología e historia, así como para diseñadores de políticas públicas e instancias de toma de decisión. La Revista se publica en español, pero los artículos pueden ser presentados también en inglés. En caso de ser aceptados, la traducción de los artículos al español correrá por cuenta de los autores.

Representate legal: Andrés Benítez

Director: Claudio Agostini

Co-editores: Aldo Mascareño, Juan Luis Ossa

Comité Editorial:

Alan Angell (University of Oxford)

Martin Besfanille (Universidad Torcuato Di Tella)

Sergio Costa (Freie Universität Berlin)

Julie B. Cullen (University of California San Diego)

James R. Hines Jr. (University of Michigan)

Ottfried Höffe (Eberhard Karls Universität Tübingen)

Iván Jaksic (Stanford University)

Poul F. Kjaer (Copenhagen Business School)

Annick Lempérière (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Daniel Loewe (Universidad Adolfo Ibáñez)

Leonidas Montes (Universidad Adolfo Ibáñez)

Andrea Repetto (Universidad Adolfo Ibáñez)

Rodrigo Soares (Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Natalia Sobrevilla (Kent University)

Marcela Ternavasio (Universidad del Rosario)

Christopher Thornhill (University of Manchester)

Secretaria Ejecutiva: Nicole Gardella

Universidad Adolfo Ibáñez

Avenida Diagonal Las Torres 2700, Edificio Postgrado, Peñalolén, Santiago, Chile.

Tel. 56 2 23311261. Correo electrónico: economiaypolitica@uai.cl

www.economiaypolitica.cl

Diseño y diagramación: Francisca Sierralta

ISSN 0719-4714 Versión Impresa / ISSN 0719-4803 Versión en línea

Toda reproducción total o parcial de los artículos está prohibida sin la debida autorización de la Dirección de la Revista Economía y Política.

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 01	NÚMERO 01	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ ESCUELA DE GOBIERNO
		ABRIL 2014

ÍNDICE

Alan Knight	EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA DESDE LA INDEPENDENCIA	7
Herbert Klein y Francisco Vidal Luna	CREANDO UN ESTADO DE BIENESTAR EN UN RÉGIMEN AUTORITARIO: EL CASO DE BRASIL	31
Helmut Wilke	CONCEPCIONES DE REGULACIÓN POLÍTICA Y PROBLEMAS DE GOBIERNO POLÍTICO	77
Eduardo Saavedra	EL MODELO ECONÓMICO-POLÍTICO DE CHILE: DESARROLLO INSTITUCIONAL EN LA ENCRUCIJADA	117

EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA DESDE LA INDEPENDENCIA

Alan Knight*

Resumen

Este artículo trata sobre el Estado latinoamericano, su carácter y evolución histórica. La primera parte ofrece enfoques teóricos y conceptuales que pueden ayudarnos en el análisis del Estado; la segunda parte describe la trayectoria del Estado en América Latina, utilizando una periodización que abarca desde la Independencia hasta el presente.

Palabras clave: Estado, construcción de Estado, nación, nacionalismo, populismo, liberalismo, neoliberalismo

The state in Latin America since Independence

Abstract

This paper discusses the Latinamerican state, its nature and historical evolution. The first part provides theoretical and conceptual approaches that help us when analysing the state; the second part describes the trajectory of the state in Latin America, using chronological frameworks from Independence until today.

Keywords: State, state-building, nation, nationalism, populism, liberalism, neoliberalism

*Professor of History of Latin America, St. Antony's College, University of Oxford. Correo electrónico: alan.knight@lac.ox.ac.uk.

En años recientes se han publicado libros exhortándonos a ‘reintroducir al Estado’ o ‘reinvidicar lo político’ –exhortaciones un poco exageradas, ya que el Estado nunca ha sido omitido (Evans 1985). El Estado nos suministra la mayoría de nuestros archivos y, si una escuela de ciencia política (principalmente norteamericana) suele descartar al Estado como actor autónomo, nosotros los latinoamericanistas, trabajando otro campo con otras perspectivas, rara vez lo hacemos. De hecho, hemos enfatizado el papel del Estado (en México se habla de la ‘estadolatría’), igual que la llamada tradición centralista de Véliz (1980), y la mano muerta del dirigismo económico (Landes 1998: Cap. 20).

Para armar el análisis comienzo con una discusión conceptual del Estado (ilustrada con ejemplos concretos), para después ofrecer una periodización histórica. Los politólogos, entonces, deben prestar su atención a la primera parte; los historiadores a la segunda.

1. El concepto del Estado

Para entender el concepto del Estado, creo que se deben realizar tres tareas: definirlo; tratar la cuestión de la legitimidad; y considerar sus funciones, es decir, definir qué hace el Estado.

Primero, vale distinguir entre Estado y nación. Los Estados latinoamericanos decimonónicos fueron ‘Estados-nación’, conforme la idea entonces dominante de que toda nación mereció ‘su’ Estado y todo Estado estaba basado en una nación; una idea algo utópica, ya que los Estados establecidos de Europa (Inglaterra, Francia, España, Rusia) fueron mezclas étnicas, mientras que Italia y Alemania no exis-

tieron como naciones o Estados hasta la segunda mitad del siglo XIX. Los países latinoamericanos también fueron étnicamente diversos, de tal manera que varios historiadores han dudado si acaso alguna vez constituyeron naciones. Sin embargo, queda claro que existieron Estados –aunque fueran débiles– que hicieron lo que estos suelen hacer (cobrar impuestos, hacer leyes, luchar guerras), al tiempo que demandaron soberanía sobre territorios que ya no formaban parte de imperios dinásticos transatlánticos y que gobernaban conforme el supuesto ‘interés nacional’ (no el interés dinástico o religioso). Por supuesto, los Estados (de entonces y después) promovieron el nacionalismo porque, si lo hacían existosamente, aumentaban sus recursos discursivos. En un Estado-nación consolidado (y, no obstante la situación en el siglo XIX, queda claro que tales Estados sí existieron en la América Latina del XX) el Estado fácilmente puede confundir ‘forjar-nación’ con el ‘forjar-Estado’ (cosa que se ve en la obra del antropólogo mexicano Manuel Gamio, autor del libro *Forjando Patria* [1916], entre muchos otros). Pero esta perspectiva –que prefigura la interpretación ‘modernista’ e ‘instrumentalista’ del nacionalismo, desplegada por Hobsbawm (1992) y Gellner (1983)– no debe ser ciegamente aceptada. Más bien, como historiadores, debemos considerar cuestiones pendientes acerca de la relación Estado-nación: por ejemplo, ¿cuál ocurre primero?; ¿emergieron los Estados del agonizante imperio español –algo al azar–, para después construir las naciones ‘de arriba hacia abajo’ (conforme la tesis modernista)?; o, más bien, ¿existieron ‘proto-naciones’ debajo de la caparazón imperial, que alcanzaron su libertad con la Independencia (conforme la tesis ‘primordial’)? No abundaré en el tema, aunque creo que en el caso de México, que conozco, y quizás el de Chile (donde me confío en el trabajo de Simon Collier 1967), sí hay evidencia de sentimientos ‘proto-patrióticos’ que explican, al menos en parte, la caída del imperio y la formación de las nuevas naciones hispanoamericanas. Por lo tanto, estos no fueron territorios enteramente contingentes, sin sentido de sí mismos (Brading 1991: Caps. 14 y 20).

Más allá de este debate, queda claro que Estado y nación, mezclados en la práctica, son analíticamente distintos. Ha habido muchos Estados sin base nacional (imperios, Estados-ciudad), y naciones po-

tenciales sin Estado (los Kurdos y Catalanes, quizás los maya, aymara, quechua y mapuche).¹ Las posibles combinaciones de Estados fuertes o débiles, con naciones fuertes o débiles, son múltiples y relevantes en la historia latinoamericana.

El Estado, entonces, invoca soberanía sobre un territorio ('nacional') donde, conforme la tesis de Max Weber (1964: 156), trata de ejercer un monopolio de la coerción legítima, una definición que incluye dos elementos: un monopolio (que no tolera rivales) de la coerción legítima (por tanto una dictadura ilegítima no cuadra con la definición weberiana –a lo cual volveré).

Al desplegar su poder, el Estado tiene facultades diagnósticas, sin las cuales deja de funcionar: fuerzas coercitivas, burocracia, una capital, una moneda legal, una Constitución y leyes. Estas facultades sobreviven aún cuando existan cambios de gobierno o –más importante– de régimen. Por ejemplo, hay continuidades en el Estado chileno a través de las luchas civiles y los golpes de los años 1925 y 1973. La durabilidad sugiere cierta legitimidad: una amplia aceptación del Estado como fuente de autoridad, que más vale obedecer, y no simplemente debido a la coacción.² Hay casos –extraños– cuando el Estado (no simplemente el gobierno o el régimen) deja de existir. Por ejemplo, en México en 1914, cuando el antiguo régimen se derrumbó, la moneda colapsó y diversas facciones lucharon por el poder. Pero, no obstante el estereotipo, América Latina ha vivido pocas experiencias de esta índole. Un fenómeno más frecuente ha sido la implosión del Estado, su ahuecamiento interior por fuerzas ya sea regionales (los caudillos del norte de México o del noroeste de la Argentina), o criminales (los carteles de Sinaloa o Medellín), o revolucionarias (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia o Sendero Luminoso). Claramente tales conflictos niegan al Estado su estatus weberiano. Sin embargo, los Estados son entes tenaces que, después de estos episodios, suelen recuperarse y, de hecho, durante el período bajo consideración, la tendencia ha sido su fortalecimiento, no su debilitamiento.

¹ Estos son casos bien conocidos; Woodard (2011) ofrece una tesis semejante (pero menos convincente) en cuanto a los Estados Unidos.

² Un antiguo aspecto –incluso un antiguo enigma– del Estado, como reconoció David Hume hace 270 años: “para los que consideran los asuntos humanos con ojos filosóficos, nada parece más sorprendente que la facilidad con la cual los muchos son gobernados por los pocos; y la sumisión implícita con que los hombres confían [resign] sus sentimientos y pasiones a los de sus gobernantes” (Hume 1963: 29).

Mucho más frecuentes han sido los cambios de gobierno/administración o de régimen (por régimen, quiero decir la forma del Estado, ya sea oligárquica, democrática, militar, revolucionaria, etc.). La legitimidad puede ser un rasgo del Estado o del régimen. Las súbitas caídas de los regímenes de Porfirio Díaz en México (1911) y de Gerardo Machado en Cuba (1933) fueron clara evidencia de su falta de legitimidad, y además provocaron revoluciones populares. Los golpes y cuartelazos son evidencias mucho más débiles, ya que –en la Argentina en 1930, por ejemplo– los golpistas fueron una pequeña minoría.³ Aun cuando es imposible medir la legitimidad (incluso las encuestas no son tan fiables en este sentido), creo que es un concepto esencial para entender la función de los Estados y los regímenes (no tanto de las administraciones). Generalmente, la discusión del tema se enfoca simplemente en el propio Estado (o régimen), pero en la realidad este enfoque es demasiado estrecho. La legitimidad involucra exigir la obediencia de los ciudadanos y, mientras haya situaciones –como la defensa del territorio nacional– en que el Estado es el actor principal, quizás único, hay muchas otras en donde el Estado se enfrenta a otras autoridades, otros actores colectivos, que también exigen obediencia y ostentan una suerte de legitimidad propia. Algunos, ya mencionados (caudillos, carteles y movimientos revolucionarios), son dotados de poder coercitivo, pero también tienen sus recursos discursivos, materiales y clientelísticos (al estilo del propio Estado). Los caudillos dependen de intereses e identidades regionales; los movimientos revolucionarios de agravios históricos y promesas para el futuro; los carteles ofrecen puestos, sueldos, prestigio y movilidad social –además de premios psicológicos, gracias al culto macho del narco, con sus corridos, videos, coches, y cuernos de chiva (Knight 1998: 47).

Por añadidura, hay actores colectivos que pueden enfrentarse al Estado sin utilizar un machete o un cuerno de chiva. ¿Cuántos batallones tiene el Papa, preguntó Stalin? Pocos o ninguno. Pero la Iglesia Católica fue una fuerza poderosa y un contrincante serio; por lo tanto, la legitimidad del Estado fue en parte una función de la contra-legitimidad de la Iglesia y de la relación Estado-Iglesia. Había gobiernos –como Rafael Carrera en Guatemala y Gabriel García Moreno en Ecuador– que emularon

³ David Rock describe cómo el golpe de 1930 “fue llevado a cabo con poca preparación y pocas fuerzas” (1987: 215).

la alianza de trono y altar del antiguo régimen europeo; una alianza que limitó la libertad del Estado (en cuanto a la desamortización, la educación, la reforma judicial), pero que afianzó la estabilidad política (siendo una prueba negativa los recurrentes conflictos provocados por políticas anticlericales en México y Colombia). De la misma manera, en el siglo XX gobiernos argentinos –como los de Yrigoyen y de los Radicales– mantuvieron buenas relaciones con la Iglesia, igual como lo hicieron las juntas militares de los años sesenta y setenta. Perón comenzó así, y fue su lucha con la Iglesia en 1954 lo que presagió su caída. Incluso Fidel Castro, inicialmente anticlerical, excomulgado en 1962, después fraguó un arreglo con la Iglesia, cuestión que Lázaro Cárdenas también hizo treinta años antes. Castro y Cárdenas fueron radicales que se enfrentaron a una Iglesia conservadora, pre-Medellín; en Brasil, el régimen militar fue opuesto y debilitado por una Iglesia más progresista y popular.

La Iglesia es el rival (potencial) más antiguo y fuerte del Estado. Otros menores han venido y se han ido. A principios del siglo XX el anarquismo puso un reto radical al Estado, especialmente en el Cono Sur. Empero, con la Revolución Rusa y, más importante, con el desarrollo de los Estados reformistas e inclusivos, el movimiento obrero se volvió más moderado, socialista y dispuesto a fraguar alianzas con el Estado: con la Confederación Regional Obrera Mexicana, con Perón en Argentina y (en cierta medida) con Vargas en Brasil. Así, el acercamiento Estado-Iglesia tuvo una contraparte en la ‘incorporación’ obrera por parte del Estado, conforme el análisis de Berins Collier y Collier (1992). Por supuesto, no se trata de un proceso lineal. Mientras que el conflicto religioso (Estado-Iglesia) ha disminuido –gracias en parte al crecimiento del protestantismo evangélico, siempre más deferencial frente a la autoridad secular, y a la declinación tanto del integrismo católico como de la teología de la liberación–, el reto del radicalismo (socialista, comunista) ha sido más cíclico. El anarquismo vino y se fue; la Revolución Cubana provocó emulación en otros países (sin mucho éxito); y Sendero armó un reto existencial al Estado peruano que, al final, se esfumó. Actualmente, la contestación política radical y popular parece en retirada, lo que favorece la estabilidad del Estado. Si esta situación es permanente u, otra vez, cíclica, lo mencionaré hacia el final.

El tercer y último punto conceptual tiene que ver con la función del Estado, referida a su relación con la sociedad civil, que determina

en gran parte el nivel de legitimidad. No faltan teorías del Estado, que se remontan a Platón o antes. Muchas son normativas: nos dicen cómo debe comportarse el Estado (al estilo del propio Platón). Obviamente, las normas del Estado –su ‘guión público’, en palabras del antropólogo James Scott (1990: 2ss)– son importantes y merecen investigación. Pero el historiador no debe preocuparse por la ética del Estado; tampoco debe proyectar sus propias preferencias normativas (si, al final de este artículo los lectores no tuvieran la menor idea de mis preferencias político-normativas, tanto mejor). Conforme a la distinción que Hume hizo entre *is* y *ought* (lo que es y lo que debe ser), el historiador se interesa en *is* o, mejor dicho, *was*, lo que pasó, y por qué (1739: Libro III, Parte I, Sección i).

Resumiendo las teorías del Estado, podemos dividir las en dos (aunque la segunda tiene varias subcategorías). La primera, más fuerte en EE. UU., ve al Estado como una arena neutral donde los individuos y los intereses compiten; el Estado –a veces lo denominan el Estado ‘vigilante’ [nightwatchman]– mantiene las reglas del juego; es un árbitro, no un jugador (de ahí el llamamiento para ‘reintroducir el estado’ que mencioné al principio).

En América Latina –quizás en todo el mundo– el Estado ‘vigilante’, aún más que el clásico Estado weberiano, es un mito, una distorsión de la realidad histórica. La mayoría de los Estados no se han limitado al papel de árbitro; han escrito las reglas y han bajado a la arena para participar en el juego, o en la contienda gladiatoria. Pero ¿cuáles son esas reglas? Una versión, que no me convence como hipótesis empírica, es el modelo tomista, de un Estado que tiene una relación paternal y orgánica con una sociedad corporativa (bien descrito por Alfred Stepan (1978: 4, 26-45) en su estudio de la política peruana). Como discurso normativo (o ‘guión público’), al estilo de Scott (1990), el modelo tomista-corporativo puede ser interesante; pero como modelo explicativo de la actuación del Estado en la historia, no me convence.

Un segundo enfoque es el clásico modelo marxista del Estado como ‘comité ejecutivo de la clase dominante’ (Miliband 1973: 7). Muy influyente en el análisis latinoamericano, también tiene sus problemas. Primero, presume que existe una ‘clase dominante’ homogénea, con sus intereses definidos, cuando sabemos que en América Latina esa clase ostentó diferencias sectoriales, regionales e ideológicas. Segundo –y aquí

reciclamos el antiguo debate ‘Miliband-Poulantzas’ de los setenta⁴— vale preguntarse si la clase dominante ocupa directamente al Estado o, más bien, confía en agentes políticos suyos. Los opulentos estancieros argentinos de fines del siglo XIX desdeñaron los puestos políticos, dejándolos en manos de caciques (mejor dicho, de caudillos) partidistas, de origen social inferior; en 1916 la élite económica toleró la democratización en parte porque la vieron como una manera de frenar a estos —ya demasiado autónomos— caciques (Hora 2001). En contraste, los terratenientes menores del noroeste —en Salta y Jujuy— ocuparon los puestos políticos, para así proteger sus intereses económicos y su control coercitivo de la mano de obra (Rutledge 1977: Cap. 8). Pero el patrón del litoral —una división de trabajo entre élites económicas y una clase política ‘especialista’— se ve en muchos casos: con el PRI en México (donde la creciente burguesía coexistió con el partido oficial); o en el Cono Sur, donde la burguesía —a veces— concedió el poder político a los militares, aun si al final tuvo que lamentar esta concesión. Por supuesto, esta división del trabajo —entre élites y militares políticos— tiene una larga historia en América Latina.

Como estos ejemplos sugieren, los políticos a veces alcanzan bastante autonomía de sus supuestos amos, e incluso los perjudican. En México, la alianza tácita del Partido Revolucionario Institucional-burguesía rompió con las políticas de los presidentes Echeverría y López Portillo (1970-1982), lo que presagió la caída del régimen en 2000. Las ‘clases dominantes’ del Cono Sur que dieron la bienvenida a los militares tuvieron que repensar esta relación, mientras que en Nicaragua, Cuba y República Dominicana, esas clases lamentaron los excesos de dictadores personalistas como los Somoza, Batista y Trujillo e incluso participaron en los amplios movimientos de oposición contra ellos.

El Estado, entonces, muchas veces dejó de funcionar como el fiel comité ejecutivo de la clase dominante, ya que adquirió su propio poder autónomo. Pero la ‘autonomía relativa del Estado’ tuvo formas diferentes. Mencionaré cuatro.

Primero, el Estado pudo avanzar en el interés nacional e incluso en su expansión: lo que se puede llamar ‘la autonomía prusiana’, siendo

⁴Sobre el debate entre Miliband y Poulantzas —a veces (¿mal?) concebido como una disputa entre el ‘instrumentalismo’ y el ‘estructuralismo’, véase Clarke (1977: 1-31).

Prusia –conforme el dicho– no un Estado que tuvo un ejército, sino un ejército que tuvo un Estado (Knight 2001: 182-3). En Europa se ha enfatizado la conexión entre la formación del Estado y la guerra: “los Estados hacen las guerras y las guerras hacen los Estados”, en palabras de Charles Tilly (1975: 42). La relación se ve menos claramente en América Latina, donde, no obstante los muchos conflictos bélicos pos-Independencia, la mayoría de las guerras han sido civiles, y las guerras ‘totales’ –al estilo de las dos guerras mundiales– han sido muy pocas (Centeno 2002). Sin embargo, las guerras (no-civiles) jugaron un papel en la formación del Estado decimonónico en Chile (la Guerra del Pacífico) y Brasil (la Guerra de la Triple Alianza), y dejaron la herencia de fuerzas militares fuertes, con prestigio y pretensiones políticas.

Si cambiamos el enfoque hacia adentro, a la relación entre el Estado y la sociedad civil, vemos –esquemáticamente– tres formas de autonomía relativa. Primero, hay formas positivas, que promueven la estabilidad política y/o el desarrollo económico (‘positivas’ no involucra un juicio de valor: quiere decir simplemente que ayuda a promover la estabilidad y/o el desarrollo, sin aprobar estas metas). Los Estados pueden legitimizarse a sí mismos y al sistema socio-económico, fomentando la educación, la cultura nacional y el consenso (por ejemplo, arbitrando las disputas sociales). De hecho, una tendencia clave en la historia del Estado latinoamericano en el siglo XX fue su mayor penetración social, como educador, benefactor y árbitro. El Estado mexicano –el ‘ogro filantrópico’– fue quizás el caso ejemplar; sin embargo, el arbitraje industrial y la reforma laboral se vieron en muchos países como respuesta a la llamada ‘cuestión social’ de principios del siglo (por contraste, la reforma agraria, elemento clave del proyecto mexicano, tuvo que esperar hasta los cincuenta y sesenta y aún entonces tuvo poco impacto en, por ejemplo, Brasil y Argentina). Los Estados han promovido la cultura, tanto la ‘alta’ cultura (música, museos, sitios arqueológicos) como la ‘baja’ (el deporte, especialmente el fútbol), utilizando los nuevos medios masivos: cine, radio y televisión⁵ (pero vale recordar que los actores no-estatales –y a veces antiestatales, como la Iglesia y el sector privado– se han aprovechado de los mismos medios, a veces con más tino). No quiero negar elementos

⁵ Williams (2001) nos da un buen ejemplo.

idealistas o desinteresados en estas políticas, pero al mismo tiempo tuvieron el objetivo de legitimar tanto al Estado como al orden social. Las respuestas de las clases dominantes fueron diversas: algunas apoyaron estas iniciativas, a veces con miras simplemente instrumentales y preventivas. Como dijo Antonio Carlos de Andrada en Brasil: “nosotros hacemos la revolución antes de que la haga el pueblo” (Weffort 1980: 15); pero otras resistieron, a veces exagerando el impacto de reformas moderadas y apoyando una contrarreforma coercitiva, por medio del ejército o de la intervención norteamericana (Guatemala en 1954, la República Dominicana en 1965, Nicaragua después de 1979).

El Estado también asume un papel autónomo económico, promoviendo la inversión, las obras públicas, la regulación del mercado y la intervención ‘keynesiana’ para contrarrestar la recesión –acciones que las élites económicas o no quieren o no pueden llevar a cabo. El Estado, pues, suministra las ‘externalidades’ necesarias. Concretamente, el Estado construyó o subvencionó los ferrocarriles, estableció bancos de fomento (Nacional Financiera, Corporación de Fomento de la Producción) e inyectó liquidez en la economía; por ejemplo, en los años treinta. Cuando la intervención económica estatal fue bien ejecutada, el crecimiento se vio fortalecido, beneficiando a las élites económicas. No obstante, estas solían quejarse del dirigismo y hasta del comunismo del gobierno, tal como hicieron los empresarios de Monterrey contra Cárdenas, haciendo eco de sus colegas norteamericanos en su conflicto con Franklin Roosevelt (Saragoza 1988: Cap. 8).

Estos casos están vinculados a la autonomía estatal ejercida con miras y consecuencias positivas. Pero hay otros casos donde la autonomía sirve intereses particulares y personales. Quejas contra la corrupción y los ‘busca-rentas’ han sido frecuentes: contra el PRI, contra los cleptócratas de la región circun-Caribe y contra elementos militares en el Cono Sur. A veces el Estado fue capturado por intereses regionales: los Tachirenses Castro y Gómez en Venezuela; los Oaxaqueños Juárez y Díaz y los Sonorenses de los años veinte en México; y la alianza ‘café con leche’ de São Paulo y Minas Gerais en la vieja república brasileña. Los ejemplos más extremos, ya mencionados, fueron los regímenes personalistas y ‘sultanistas’ de Trujillo, Somoza y Batista, que saquearon el tesoro y distorsionaron el desarrollo de sus países, desplazando a las

élites tradicionales (Chehabi y Linz 1998). No es sorprendente que las mayores revoluciones del siglo XX fueran dirigidas contra regímenes de esta índole, donde el Estado tajantemente sirvió intereses personales en vez del bien común.

Una conclusión obvia es que es erróneo calificar la intervención –es decir, la autonomía– estatal como necesariamente positiva o negativa; los Estados, como los seres humanos, pueden ser héroes o villanos; y abogar dogmáticamente en pro de políticas dirigistas, por un lado, o de proyectos neoliberales, *laissez-faire*, por el otro, no ayuda; mucho depende del contexto y, sobre todo, de la naturaleza del Estado que será abultado o adelgazado. Fortalecer un Estado corrupto y autoritario no tiene sentido, como tampoco adelgazar uno capaz, honesto y dotado de visión.

2. La periodización

Ahora propongo cuatro períodos en la evolución del Estado latinoamericano: (i) el período pos-independencia: 1820 – 1860-1870 (40/50 años); (ii) el período de integración global, del llamado ‘desarrollo hacia afuera’, también mal llamado era ‘Liberal’: 1860 – 1870-1930 (60/70 años); (iii) el período de los shocks externos, de introversión económica y de ‘desarrollo hacia adentro’, también mal llamado era del ‘populismo’: 1930-1980 (50 años); y (iv) las recientes décadas del neoliberalismo, de apertura económica, privatización económica y –¿por causalidad necesaria o por mera casualidad?– la democratización del Estado. Esta periodización (enfaticada por Ian Roxborough (1984: 1-26) y, más recientemente, por Colin Lewis (2009: 131-171), y que podemos llamar la versión oficial de la London School of Economics), es básicamente económica, y su uso implica una medida de determinismo económico.

2.1 1820 – 1860-1870

Hay un consenso –correcto– de que los Estados latinoamericanos del primer período fueron débiles. Ahora bien, débiles comparados con qué. Con un puñado de países en Europa (Gran Bretaña, Francia, Rusia) y, más importante, con lo que los Estados latinoamericanos se volverían en el futuro. Su debilidad se ve en una inestabilidad política crónica, la

falta de ‘penetración social’ del Estado, su pobreza y su dependencia de instituciones heredadas de la Colonia, como el ejército (tanto el ejército regular como lo que Rouquié (1987) llama los ejércitos ‘sociales’, encabezados por caudillos populares como Artigas o Páez). La inestabilidad derivó de dos factores, productos de la caída del imperio: la falta de ingresos y la falta de legitimidad. México fue el caso extremo de un síndrome donde el Estado careció de recursos: la minería se desplomó, el comercio exterior, la fuente principal de ingresos, se estancó, y los préstamos extranjeros se agotaron (Tenenbaum 1986). Las guerras recurrentes –tanto civiles como internacionales– agotaron el tesoro, no sólo en México sino también en el Río de la Plata y otros países; y la bancarrota motivó más violencia, conforme las tropas se amotinaron o las potencias extranjeras intervinieron para cobrar sus deudas.

Los flamantes Estados también carecieron de la legitimidad que había sostenido a la Corona, al menos hasta fines del siglo XVIII. A pesar de que las estructuras económicas coloniales perduraron (menos el control mercantilista externo), en la América Española se introdujo, un nuevo sistema político republicano, constitucional, basado en la soberanía popular, que, al principio, permitió elecciones de amplia participación (masculina).⁶ La independencia –algo descartada como parteaguas por ciertos historiadores– sí fue una revolución política. Pero la forma de los nuevos Estados quedó incierta, tanto con respecto a sus constituciones (¿federal o centralista? ¿Republicana o monárquica? ¿Tolerante de la Iglesia o anticlerical?) como a sus territorios (¿se mantendrían las Federaciones Centro-americanas y de la Gran Colombia? ¿A quién pertenecería Panamá y la Banda Oriental? ¿Cómo coexistirían Haití y la República Dominicana en la isla de Hispaniola? ¿Quedaría Brasil como un solo Estado lusoparlante, o, de la misma forma que la América Española, se fragmentaría en países distintos?).

Los resultados, claro está, fueron diferentes: la inestabilidad –la ‘política de la penuria’, en palabras de Barbara Tenenbaum– fue más marcada en México y en el otro corazón del imperio y centro minero, Perú y Bolivia; mientras que Brasil y Chile, con un nivel de exportaciones más alto, fueron más estables, igual que Venezuela y Ecuador. Chile, siendo

⁶ Eduardo Posada-Carbó (1996) es un buen ejemplo de la ‘nueva historia política’ del siglo XIX en América Latina, que demuestra la precocidad de la política competitiva electoral en ese siglo.

más homogéneo y centralizado; ganó guerras contra sus vecinos. El éxito (relativo) de los Estados parece depender de dos factores principales: (i) una economía más vigorosa, especialmente en cuanto a las exportaciones se refiere; y (ii) una mayor legitimidad (difícil de medir, es cierto). La legitimidad parece involucrar cierta continuidad neo-colonial: en varios países, los experimentos liberales y federalistas decepcionaron y, hasta los 1830 y 1840, una reacción conservadora cobró fuerza. En Perú y Bolivia se reintrodujeron los viejos impuestos coloniales (incluso la capitalización); en México y Colombia se restringió el sufragio amplio de la década de 1820; en Brasil, la monarquía Braganza garantizó una medida de continuidad, al tiempo que en Chile, Portales –citando ‘el peso de la noche’– creó “una fusión del autoritarismo colonial con las formas exteriores del constitucionalismo republicano” (Collier y Sater 1996: 54).

2.2 1860-1870 – 1930

De ese modo, los fracasos iniciales provocaron una reacción conservadora. Pero en el último tercio del siglo hubo un nuevo giro, mal llamado ‘liberal’. Es cierto que los gobiernos ostentaron esta etiqueta, pero es algo engañosa. El secreto del éxito ‘liberal’ fue convertir el círculo vicioso del estancamiento económico, de la anemia fiscal y de la inestabilidad política en un círculo virtuoso de crecimiento económico (especialmente de exportaciones), solvencia fiscal y estabilidad política. Como todo ‘círculo’ de esta índole, fue un proceso de retroalimentación y es difícil decir si el crecimiento económico o la estabilidad política fue lo primordial. Por un lado, el contexto global empujó las exportaciones y la importación del capital; pero, a su vez, el proceso necesitó regímenes ‘colaboradores’ (con el capital extranjero) para garantizar la inversión, la propiedad y la disciplina social.

Ahora bien, con mayores ingresos y mejor control territorial, los Estados se aproximaron más al ideal weberiano. Su etiqueta ‘liberal’ fue impugnada por prácticas netamente *iliberales*: coerción de la mano de obra (peonaje, mandamiento); gobierno autoritario; represión por ejércitos y policías mejor provistos y pagados; tarifas altas (de ahí los crecientes ingresos gubernamentales); y la intervención amplia del Estado en

la economía –con subvenciones ferrocarrileras, obras públicas (puertos, telégrafos), y esfuerzos para contar la población, reglamentar la propiedad, atraer la inversión y la inmigración extranjera, trazar el territorio nacional y asegurar sus fronteras. Medidas fuertes –*iliberales*– fueron justificadas por los beneficios futuros (una justificación que se remonta a Portales): los ‘flojos nativos’ requerían disciplina y la propiedad corporativa debió ser desamortizada para liberar la mano mágica del mercado. Como suele pasar, las medidas temporales e instrumentales se volvieron duraderas porque favorecieron intereses poderosos.

El *iliberalismo* de la era liberal se ve más claramente en la ‘Indo-América’ (México y los países andinos y centroamericanos), donde Estados fuertes y autoritarios se dedicaron al desarrollo económico y a la represión social: Díaz en México, Estrada Cabrera en Guatemala, Leguía en Perú. En el Cono Sur, el liberalismo fue menos hipócrita: el desarrollo hacia afuera, muy dinámico y llevado a cabo por regímenes civiles y oligárquicos, no dependió de la coerción de la mano de obra, ni de la expropiación de densas comunidades campesinas; la mano de obra vino de Europa, atraída por mejores sueldos y condiciones (en Chile, en tanto, los terratenientes encontraron una amplia fuente de trabajo en sus inquilinos). Por tanto, regímenes genuinamente liberales crecieron en el Cono Sur y posibilitaron una transición hacia la democracia (limitada) con Batlle en Uruguay e Yrigoyen en Argentina. Una bifurcación algo parecida ocurrió en Centroamérica, donde la producción y exportación de café fomentaron un autoritarismo racista (pero nominalmente ‘liberal’) en Guatemala y El Salvador, pero un régimen más civil, oligárquico y plural en Costa Rica; una bifurcación que tendría resultados de larga duración en el siglo XX.

Es decir, las consecuencias políticas del desarrollo económico exportador fueron distintas. Hubo por todos lados un crecimiento del poder del Estado, gracias a la tecnología y los ingresos. Todo Estado intervino sistemáticamente en la economía, pero la coerción de la mano de obra –aunada a doctrinas positivistas y racistas– fue variable. En ciertos Estados, como mencioné, hubo una división del trabajo, conforme los políticos especialistas –caciques y caudillos, coroneles y gamonales– ejercieron el poder, especialmente en las localidades, mientras que los ‘oligarcas’ controlaron la riqueza nacional (generalmente en colabora-

ción con el capital extranjero); a veces ocuparon las cúpulas políticas (Ejecutivo y Legislativo) y, en el caso de los millonarios argentinos, pasaron el invierno en la Riviera francesa. El Estado ‘liberal’ u ‘oligárquico’ de ese entonces no fue un agente sencillo de las élites económicas, pero protegió sus intereses, ya sea debido a la presencia oligárquica en el gobierno o a la división del trabajo político. A esto se le agregó el hecho de que las exportaciones pagaron los gastos del Estado.

2.3 1930 – 1980

Este círculo virtuoso –a ojos del Estado, de las élites y de sus aliados extranjeros– se derrumbó en gran parte debido a los tres grandes *shocks* externos (aunados a las presiones internas): las dos Guerras Mundiales y la Gran Depresión. No obstante las diferencias nacionales, hubo patrones comunes. Las exportaciones declinaron, fomentando una actitud de ‘pesimismo exportador’, un cambio de énfasis hacia el mercado doméstico y cierta disposición hacia políticas heterodoxas, incluso keynesianas (o ‘proto-keynesianas’). Lógicamente, estas tendencias fueron más marcadas en las economías mayores (México, Brasil, Chile, Argentina), donde el mercado interno era más profundo y la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) más viable; todo lo cual benefició a los industriales –y, en cierta medida, a los obreros industriales– y a ciudades como Monterrey, São Paulo y varias capitales (Ciudad de México, Santiago, Buenos Aires). El proceso de ISI también aumentó el papel del Estado, evidente en el crecimiento del gasto público entre 1930 y 1970 (especialmente en Brasil y Chile). Aun cuando la ISI no se implementó en algunos casos –como en Cuba– el Estado (lo que Domínguez 1978: Cap. 3, llama ‘el Estado regulador’) asumió un papel central en la producción y la exportación azucarera. En Perú y Ecuador, el balance entre las élites serranas y costeñas se inclinó hacia estas últimas. Y en todos los países los sindicatos cobraron fuerza y el movimiento obrero se volvió el objeto, ya no tanto de la represión estatal (como en Cananea e Iquique en 1907), sino de la regulación y la cooptación oficial.

Los patrones económicos comunes no quieren decir que las consecuencias políticas fueron iguales; cuesta trabajo ver un Estado típico (por ejemplo, 'populista'), producto de este período. Primero, el populismo floreció en países donde la ISI fue escasa o ausente: en la Cuba de Batista y la Nicaragua de Somoza (me refiero a los años cuarenta), con Odría en Perú y con el Velasquismo en Ecuador (Knight 1998: 237-8). Por contraste, Colombia y Chile experimentaron la ISI sin volverse semilleros de populismo. La incorporación política de los obreros organizados, enfatizada por Berins Collier y Collier (1992), pudo asumir formas populistas (por ejemplo en Argentina) y no-populistas (como en Chile). La divergencia se debe a que el populismo es un fenómeno político, resultado de sistemas políticos particulares; suele florecer donde los partidos son débiles, cuando líderes 'carismáticos' se granjean el apoyo popular fuera de éstos, y cuando las crisis provocan la movilización política (y clasista) y propician la polarización entre 'ellos' y 'nosotros'. Tales circunstancias han provocado brotes populistas, tanto en América Latina como en Europa y Estados Unidos, incluso antes y después del tercer período (supuestamente 'populista'). De ahí los 'proto-populistas', como Yrigoyen, y los 'neo-populistas' como Menem y Fujimori. Además, en pleno período 'populista', la mayoría de los políticos no mostraron rasgos populistas.

Por tanto, aunque 'populista' puede ser una etiqueta algo útil, que indica un estilo particular, no puede servir como etiqueta para todo un período político. Es igual con el enemigo hereditario del populismo, es decir, el pretorianismo (el militarismo político o, si seguimos a O'Donnell (1996), el 'autoritarismo burocrático'),⁷ otro rasgo de este período. Por supuesto, la intervención militar ha tenido una larga historia en América Latina. Lo nuevo, en este período, fue la intervención no de caudillos 'tradicionales' (Páez, Artigas, Santa Anna) sino de ejércitos modernos, comprometidos con un ambicioso proyecto de renovación político-económica. Por ello, sus intervenciones fueron más duras y duraderas.

O'Donnell enfatizó –y exageró– la lógica económico-industrial de este fenómeno (la función del autoritarismo burocrático fue profundizar la ISI en su etapa 'difícil'). Pero hubo otros factores económicos en

⁷ Collier (1979) ofrece un buen resumen de la tesis de O'Donnell y de los debates y críticos que provocó.

juego (la inflación y las crisis de la balanza de pagos); y factores políticos, dos de los cuales vale subrayar. Este tercer período fue testigo de grandes conflictos internacionales, que culminaron en la Guerra Fría, cuya lógica maniquea fomentó la polarización política y motivó mayor intervención por parte de los Estados Unidos (mucho mayor que la intervención británica en el siglo XIX). Conforme cobró fuerza el intervencionismo norteamericano –tanto militar como pacífico– los políticos latinoamericanos aprendieron a manipular este factor para su ventaja (en esto sobresalieron los brasileños). Claro, el poder estadounidense fue limitado (por tanto la Revolución Cubana sobrevivió), pero fue suficiente para apuntalar regímenes predilectos (Batista, Somoza), moldear otros (como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en Bolivia) y debilitar otros (Goulart, Allende, los Sandinistas), contribuyendo así a la polarización política de la época.

Pero la polarización de la Guerra Fría también tuvo raíces domésticas,⁸ relacionadas con el cambiante balance entre élites industriales y agrarias, el auge sindical, el crecimiento de partidos masivos (MNR, Acción Democrática, Alianza Popular Revolucionaria Americana), y la expansión del Estado –en términos de gasto y regulación. Lo anterior fomentó una contienda más feroz para controlar el nuevo Leviatán, una entidad que se introdujo cada vez más en la vida social y económica, por medio de tarifas, cuotas, leyes laborales, escuelas, universidades, impuestos, políticas culturales y, por fin, las reformas agrarias. De hecho, estas parecen mostrar cierta correlación con los golpes militares, especialmente en Brasil (1964) y Chile (1973). Por contraste, la notable estabilidad civil de México en este período se debe en parte a su precoz reforma agraria de los años veinte y treinta. Cuando se trata de trayectorias nacionales y crisis socio-políticas, la incorporación campesina puede ser no menos importante que la obrera, enfatizada por Berins Collier y Collier (1992).

⁸ La manera en que la Guerra Fría afectó y agudizó los antiguos conflictos políticos, fomentando una mayor polarización se ve muy claramente en la Violencia Colombiana, cuando Laureano Gómez –líder y presidente conservador– tildó a sus contrincantes liberales de ser “comunistas y cripto-comunistas” (Pécaut 1987 T.II: 531-3).

2.4 1980 – 2012

Por último, llegamos al período actual del neo-iberalismo y del debilitamiento del Estado, en cierto sentido un cambio de dirección en ciento ochenta grados. Otra vez, no obstante las muchas variaciones, hubo un patrón común: apertura económica, acuerdos comerciales, mayor participación en la economía mundial y recortes en el gasto público. El Estado repudió (en parte) el nacionalismo económico, la protección y el dirigismo, lo que conllevó una disminución en su capacidad para ‘premiar a sus amigos y castigar a sus enemigos’ por medio de puestos, privilegios, subsidios y sobornos. El proceso fue parcial: Brasil ha mantenido un sector estatal fuerte; en México, Pétroleos Mexicanos (PEMEX) continúa siendo la vaca lechera del gobierno (durante doce años un gobierno del Partido Acción Nacional); mientras que el Chavismo ha dependido de los ingresos petroleros para sus políticas domésticas y extranjeras. Además, si la nacionalización de REPSOL por el gobierno argentino es un botón de muestra signifiante (y no un mero capricho de la Presidenta), quizás el ciclo de liberalización y privatización se está terminando, al menos en los países donde la llamada izquierda ‘populista’ tiene el poder (Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador). En otras partes (de mayor peso económico) la izquierda socialdemócrata parece haber establecido cierto balance entre el mercado libre (y la confianza internacional), por un lado, y el papel redistributivo del Estado, por otro. Las administraciones de Lula y Bachelet son un buen ejemplo de ello.⁹

El último aspecto obvio de este período ha sido la restauración de la democracia, parte ‘de la tercera ola’ que, de acuerdo con Samuel Huntington (1991: 21-6), comenzó en la década de 1970. Otra vez, Cuba es una excepción (¿y quizás Honduras?); y hay quienes cuestionan el carácter de la democracia en los países del populismo izquierdista ya mencionados. Sin embargo, conforme a los criterios de Dahl (1971), América Latina hoy en día es más democrática que nunca y la evidencia sugiere una continuación de gobiernos democráticos, no su derrumbe (¿quién los derrumbaría?: ni la izquierda revolucionaria ni los militares tienen ganas –o capacidad; mientras que los Estados Unidos, metidos en intervenciones en otras partes, han dejado de intervenir en el sur). Por

⁹La nueva administración PRIísta en México también ostenta ciertos rasgos socialdemócratas, al menos de acuerdo con su programa oficial: véase Enrique Peña Nieto (2012). Por supuesto, debemos esperar los frutos del nuevo gobierno, que entró en el poder en diciembre de 2012.

supuesto, las democracias actuales son ‘de baja intensidad’, donde el Estado de derecho es débil (México, Brasil, Colombia); y, en la medida en que han emulado las virtudes de la democracia contemporánea en Europa o Estados Unidos, han adquirido los defectos de estas virtudes: un achicamiento del abanico de opiniones y proyectos; un papel clave para la empresa privada y el cabildeo; y campañas políticas dominadas por la televisión, los *spots* y candidatos seleccionados por sus méritos telegénicos y sus bolsillos profundos. ‘Dénme un balcón y les daré el país’, dijo Velasco Ibarra (supuestamente); hoy en día, debería cambiar su balcón por una serie de *spots* televisivos. Cuesta trabajo imaginar a los grandes estadistas del pasado –Irigoyen, Alessandri, Cárdenas, Vargas, Haya de la Torre– forjando sus carreras en estas circunstancias.

Para concluir: ¿cuál fue el impacto del neoliberalismo sobre el Estado? Dos puntos valen ser mencionados. El adelgazamiento del Estado puede disminuir su poder (material, redistributivo, clientelístico), pero no necesariamente cuestiona la legitimidad del régimen o del Estado. Un Estado más delgado (pequeño –pero eficiente, honesto y cumplidor) bien puede que sea más legítimo que un Estado ‘obeso’ pero corrupto e ineficaz, como sugiere la historia de México en la segunda mitad del siglo veinte. Quizás también la historia contemporánea de Grecia. Claro, un Estado poderoso –como en Escandinavia– también puede gozar de alta legitimidad. Todo depende de la naturaleza del Estado: presumo que preferimos que nuestros héroes sean fuertes, y nuestros villanos enjutos.

Segundo punto: se ha dicho que el neoliberalismo económico y la democracia política están relacionados causal y funcionalmente. Puede ser que a veces esto sea cierto, pero no es una ley fija. Entre las democracias más estables están las de Escandinavia, que tienen sectores estatales grandes, basados en impuestos altos y políticas de redistribución; es decir, aunque son básicamente capitalistas, no se acercan al modelo neoliberal (o ‘anglosajón’). Eso no quiere decir que el modelo escandinavo sea fácilmente exportable; y la historia de la importación de modelos por América Latina –que ha pasado por una serie de modelos preferidos– no es muy prometedora. La restauración de la democracia durante y después de la crisis de la deuda fue en parte una coincidencia feliz (feliz si uno piensa que la democracia es preferible). La crisis intervino cuando proliferaron gobiernos autoritarios, que tuvieron que soportar el impacto

(como hicieron los gobiernos civiles y democráticos en los años treinta); por tanto, los regímenes militares del Cono Sur cayeron, mientras que la 'dictadura perfecta' del PRI comenzó a desmoronarse. La democracia fortuita quizás no es la base más fuerte para la consolidación democrática; y, por supuesto, han existido olas de democratización y autoritarismo en el pasado. Sería riesgoso asumir, con Fukuyama (1992), que la democracia es 'el único juego en el pueblo'. Si eso es cierto, al menos para el futuro previsible (que, como historiador, calculo como en diez minutos) puede ser que esto tenga menos que ver con la relación democracia/liberalismo económico que con la evolución de larga duración de los Estados y regímenes latinoamericanos. Quizás, después de dos siglos de dura experiencia, los latinoamericanos han llegado a la misma conclusión que Winston Churchill hace cincuenta años: que la democracia es la peor forma de gobierno, salvo todas las demás que han sido probadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Berins Collier, R., y Collier, D. 1992. *Shaping the Political Arena*. New Jersey: Princeton University Press.
- Brading, D.A. 1991. *The First America: The Spanish Monarchy, Creole Patriots and the Liberal State, 1492-1867*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Centeno, M.A. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: University Park.
- Chehabi, H.E., y Linz, J. 1998. *Sultanistic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Clarke, S. 1977. Marxism, Sociology and Poulantzas' Theory of the State. *Capital and Class*, 1(2), 1-31.
- Collier, D. 1979. *The New Authoritarianism in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Collier, S. 1967. *Ideas and Politics of Chilean Independence, 1808-1833*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, S. y Sater, W. 1996. *A History of Chile, 1808-1994*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, R.A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Domínguez, J.I. 1978. *Cuba: Order and Revolution*. Cambridge: Harvard University Press.
- Evans, P.B., Rueschmeyer, D., Skocpol, T. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Simon & Schuster.
- Gamio, M. 1916. *Forjando Patria: Pro-Nacionalismo*. Boulder: University Press of Colorado.
- Gellner, E. 1983. *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hobsbawm, E. 1992. *Nations and Nationalism Since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hora, R. 2001. *Landowners of the Argentine Pampas: A Social and Political History, 1860-1945*. Oxford: Oxford University Press.

- Hume, D. 1739. *Treatise of Human Nature*. Oxford: Clarendon Press.
- Hume, D. [1741-2]. 1963. *Essays Moral, Political and Literary*. Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, S.P. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Knight, A. 1998. Populism and Neo-populism in Latin America, Especially Mexico. *Journal of Latin American Studies* 30, 223-248.
- Knight, A. 2001. The Modern Mexican State: Theory and Practice. En M.A. Centeno y F. López-Alves, *The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Landes, D. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations*. London: W.W. Norton & Co.
- Lewis, C. 2009. The State and Economic Growth in Latin America. En R. Stemplowski (ed), *On the State of Latin America States*. Krakow: Polski Instytut Spraw Miedzynarodowych.
- Miliband, R. 1973. *The State in Capitalist Society*. London: London Quartet Books.
- O'Donnell, G. 1996. *El Estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- Pécaut, D. 1987. *Orden y violencia: Colombia, 1930-54*. Bogotá: CEREC.
- Peña Nieto, E. 2012. *Mexico: The Great Hope*. México: Edamsa.
- Posada-Carbó, E. (ed) 1996. *Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Rock, D. 1987. *Argentina, 1516-1987*. Berkeley: University of California Press.
- Rouquié, A. 1987. *The Military and the State in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Roxborough, I. 1984. Unity and Diversity in Latin American History. *Journal of Latin American Studies* 16(1), 1-26.
- Rutledge, I. 1977. The Integration of the Highland Peasantry into the Sugar Cane Economy of Northern Argentina, 1930-43. En Duncan, K. y Rutledge, I. (eds), *Land and Labour in Latin America*. Cambridge Latin American Studies 26, 205-228.
- Saragoza, A. 1988. *The Monterrey Elite and the Mexican State, 1880-1940*. Austin: University of Texas Press.
- Scott, J.C. 1990. *Domination and the Arts of Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Stepan, A.C. 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. New Jersey: Princeton University Press.

- Tenenbaum, B. 1986. *The Politics of Penury. Debts and Taxes in Mexico, 1821–1856*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Tilly, C. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- Véliz, C. 1980. *The Centralist Tradition of Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Weber, M. 1964. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.
- Weffort, F.C. 1980. *O populismo na politica brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Williams, D. 2001. *Culture Wars in Brazil: The First Vargas Regime, 1930-45*. Durham: Duke University Press.
- Woodard, C. 2011. *American Nations: A History of the Eleven Regional Cultures of North America*. New York: Penguin Group.

Recibido septiembre 2013

Aceptado enero 2014

CREANDO UN ESTADO DE BIENESTAR EN UN RÉGIMEN AUTORITARIO: EL CASO DE BRASIL

Herbert S. Klein*
Francisco Vidal Luna**

Resumen

Este artículo detalla los orígenes y la evolución del sistema de protección social brasileño desde la época del *Estado Novo* de Getúlio Vargas hasta los regímenes militares de 1964 a 1985. El caso de Brasil es bastante inusual, ya que el Estado de Bienestar fue creado por gobiernos no democráticos. Este enfoque de arriba hacia abajo respondió a las necesidades del gobierno tanto de satisfacer las demandas de una clase trabajadora moderna en un país de reciente industrialización como de controlar protestas populares y concitar apoyo. A pesar de sus orígenes y su estructura autoritaria, gran parte de este sistema ha sobrevivido en la era post-militar, siendo hoy, con modestos cambios de énfasis, la base del Estado de Bienestar brasileño.

Palabras clave: Estado de Bienestar, Brasil, régimen autoritario, Getúlio Vargas, salud, educación

* Professor, Stanford University. Correo electrónico: hklein@stanford.edu.

** Doctor en Economía, Universidade de São Paulo. Correo electrónico: fvluna1@gmail.com.

Creating a Welfare State in an Authoritarian Regime: The Case of Brazil

Abstract

This article details the origins and evolution of the Brazilian welfare system from the time of the *Estado Novo* of Getúlio Vargas through the military regimes of 1964-1985. Brazil's case is fairly unusual in that its construction of the welfare state was created by non-democratic governments. This top down approach we argue responded to government needs to provide for a modern working class for a newly industrializing nation and to control popular protest and generate support. Yet for all its authoritarian origins and structure, much of the system which was created has survived into the post-military era, with only modest change of emphasis, and is today the basis for Brazil's social welfare state.

Keywords: Welfare state, Brazil, authoritarian regime, Getúlio Vargas, health, education

La creación de un Estado de Bienestar en Brasil siguió, a lo largo de su historia, la evolución tradicional latinoamericana hasta la década de 1930. En el período colonial, el gobierno premió a los militares con montepíos, recayendo en la Iglesia la responsabilidad de establecer una serie de instituciones de caridad, desde hospitales a orfanatos. Este panorama no cambió mayormente durante el siglo XIX, aun cuando en los últimos días del gobierno imperial se entregaron a algunos empleados gubernamentales pensiones mínimas en los ámbitos de la educación y salud pública. Sin embargo, como la mayoría de los Estados latinoamericanos, hasta la Gran Depresión no se avanzó mayormente en las áreas de bienestar (Abel y Lewis 1993; Mesa-Lago 1997: Cap. 2).

A pesar de que el nuevo gobierno republicano establecido en 1889 puso mayor énfasis en mejorar la salud y la educación, llevando a cabo grandes campañas de vacunación y saneamiento y promoviendo escuelas públicas gratuitas mantenidas por los gobiernos estatales y municipales, no hubo grandes cambios institucionales en salud, regulación de pensiones o propuestas específicas para compensar a los trabajadores. No fue sino hasta 1919 que se aprobaron las primeras compensaciones

nacionales a trabajadores accidentados, y tan solo en 1923 fue sancionado el primer plan de pensiones apoyado por el gobierno bajo la Ley Eloy Chaves (do Valle 2011: 62). Este plan creó un fondo de pensiones impulsado por el gobierno para los trabajadores ferroviarios a lo largo de la nación, aunque fue pagado por empleadores y empleados. Junto a estas contribuciones, se asignó un nuevo precio a los boletos de ferrocarriles, los cuales serían también aplicados a los fondos de la *Caixa de Aposentadorias e Pensões* (CAP). En 1926, se estableció otra CAP para trabajadores portuarios; lo mismo ocurrió en 1928 para trabajadores de telégrafos. El decreto de 1926 extendió los planes a las familias e incluso a los herederos de los pensionistas. Estos derechos incluían servicios médicos y quirúrgicos, pensiones después de treinta años de servicio y cincuenta años de edad, beneficios por fallecimiento y pensiones de invalidez después de diez años de servicio. A su vez, las pensiones se estimaban considerando un promedio de salarios de los últimos cinco años de servicio, en los cuales los trabajadores con menos recursos recibían el 90% de sus sueldos como pensiones y los más ricos sólo el 60%. Para 1930, existían 47 de este tipo de CAPs, con cerca de 142.000 trabajadores cotizando y con 15.000 beneficiarios. Fue sólo después de la década de 1930 que se comenzó a pensar que estos beneficios eran demasiado generosos y que no estaban basados en principios actuariales. Así, dentro de unos años, algunas de estas *Caixas* se encontrarían ante serias dificultades financieras, con beneficios que excedían sus ingresos (Oliveira y Fleury 1986: 20-34, 342).

Las respuestas más bien tímidas por parte de los gobiernos republicanos a la cada vez más dramática ‘cuestión social’ que emergió en los sectores industriales y urbanos de Brasil incluyeron también algunos intentos de establecer varios institutos del Trabajo y secretarías para hacer frente a las huelgas y a las consideraciones de bienestar.¹ Pero, hasta 1930, dichos intentos tuvieron un efecto limitado. Mientras la mayoría de los otros países se movería lentamente hacia sistemas más universales –especialmente después de 1945, cuando se llevaron a cabo complejas negociaciones entre los gobiernos democráti-

¹ Aunque el período más radical de huelgas ocurrió en 1917-1920, la cuestión social continuó siendo un tema sumamente relevante en todos los debates políticos de la décadas de 1910 y 1920. Para una cronología de la actividad huelguista, véase Giannotti (2007). Los análisis estándar sobre estos movimientos son Fausto (1997) y Batalha (2000).

camente elegidos, empleadores y trabajadores con el fin de establecer un sistema de bienestar moderno— Brasil no adoptó este camino.

En 1930, Getúlio Vargas alcanzó el poder y, a partir de 1937, desarrolló un efectivo régimen autoritario a través del llamado *Estado Novo*. Fueron el régimen autoritario de Vargas, entre 1930 y 1945, y los gobiernos autoritarios de los militares brasileños entre 1964 y 1985 los que establecieron la infraestructura básica para la creación en Brasil de un Estado de Bienestar moderno. Aunque dicha infraestructura sería modificada, universalizada, reformada en la Constitución de 1988 y sancionada durante el gobierno democrático que reemplazó al régimen militar, muchas de sus características esenciales están todavía en operación en la actualidad, cuando el Estado gasta un 42% de su presupuesto en bienestar social.²

De ese modo, el caso de Brasil contrasta con la conocida historia de democracia política y legislación de bienestar. En vez de encontrarnos con administraciones que responden a las demandas de los trabajadores y negocian con empleadores, en Brasil fueron los gobiernos los que anticiparon las demandas e impusieron condiciones tanto sobre trabajadores como empleadores. Se trató de un enfoque de arriba hacia abajo, en el cual los consumidores y contribuyentes no jugaron un papel influyente.

En este artículo intentaremos explicar, por un lado, las razones de este enfoque de arriba hacia abajo adoptado por los regímenes autoritarios de Brasil y, por otro, ilustrar la evolución de las instituciones que formaron la columna vertebral de lo que se transformaría en un Estado de Bienestar moderno impulsado por el gobierno. Fueron principalmente los regímenes autoritarios los que sentaron las bases del acceso universal en salud y educación para todos los ciudadanos, creando a su vez un complejo mercado de pensiones estatales y privadas que aún hoy continúa vigente.

Los orígenes autoritarios del sistema de bienestar están relacionados con las especificidades del gobierno republicano fundado en 1889 y con las tendencias ideológicas europeas del período post 1914. La república brasileña comenzó como un régimen controlado por una pequeña oligarquía, cuya administración descentralizada y federal estaba sustancialmen-

² Este es el promedio estimado de los gastos del gobierno central brasileño en programas de seguridad social, salud y educación durante el período 1973-2000. Este porcentaje es similar al 45% y 46% de Estados Unidos y Canadá, pero es más bajo que el 50-60% de los países nórdicos. A su vez, representa el 13,5% del PIB (Segura-Ubiergo 2007: 14-5).

te en manos de las élites de dos Estados: Minas Gerais y São Paulo. La revolución de 1930 liderada por Vargas fue una respuesta a los excesos de este gobierno. Vargas inmediatamente empujó la balanza de poder desde los Estados al gobierno central, tal como había ocurrido durante el Imperio. La oligarquía, además, se vio amenazada por las élites, la cual en 1932 lideró una rebelión armada en contra del gobierno de Vargas. En este contexto, el Estado liberal como había sido establecido tanto por la Constitución republicana de 1890 como por aquella inicialmente preparada en 1933 bajo el régimen de Vargas, fue progresivamente cuestionado por los líderes políticos que apoyaban a Vargas. No sólo eso: debido a que Vargas en este período fue jefe del gobierno provisional enfrentó la hostilidad de la élite, por lo que fue esencial para él crear nuevas fuentes de poder. Vargas fue el primer líder brasileño en darse cuenta de la fuerza de las clases obreras urbanas. Éstas, en efecto, eran un poder no explotado que recién comenzaba a expresarse a través de huelgas e incipientes movimientos políticos socialistas, comunistas y anarquistas, teniendo suficiente potencial para ser movilizadas en apoyo del régimen.

Por su parte, los intelectuales que apoyaron la revolución de Vargas fueron influenciados por las ideologías antiliberales que alcanzaron reconocimiento en Europa luego de la Primera Guerra Mundial. Dichas ideologías recorrían el espectro desde la hispanidad al corporativismo a través del fascismo y un catolicismo reaccionario que, en las décadas de 1920 y 1930, habían encontrado una rápida acogida entre un grupo de intelectuales brasileños opositores a las élites liberales que habían gobernado el país durante la República. Aunque sólo algunos se transformarían en fascistas y otros seguirían las ideologías católicas conservadoras,³ el grupo más poderoso que emergería de estos cambios promovería una combinación de posturas nacionalistas, autoritarias y racistas.⁴ Siguiendo los modelos

³ Los intelectuales conservadores católicos apoyaron sus propios movimientos, como también dieron un apoyo tácito a un grupo del partido brasileño fascista conocido como los *integralistas* (Todaro 1974: 431-52).

⁴ Como señaló Boris Fausto en su excelente estudio de estos intelectuales sobre el derecho, es posible encontrar una ideología nacionalista (Fausto 2001: 16-7). De acuerdo con Miceli (1979: 167), la mayoría de estos intelectuales pertenecía a las élites oligárquicas. Además, según este autor, el grupo dominante de escritores modernistas e intelectuales en São Paulo continuó siendo democrático y liberal, sobre todo por el hecho de que Vargas nombró interventores militares en el gobierno estatal, los cuales no pertenecían a las familias oligárquicas del Estado como tampoco estaban vinculados a las élites de los partidos locales (Miceli 1979: Cap. 1).

corporativistas y fascistas, especialmente luego de que el fascismo alcanzara el poder en Italia durante los años 1920 y se afanzara ahí durante la década siguiente,⁵ este grupo de intelectuales brasileños promovería la idea de un líder carismático como la mejor solución para salir de la ‘crisis’ que afectaba a la república brasileña.

Durante la década de 1920, fermentaron nuevas ideas en Brasil, desde los modernistas en São Paulo hasta los fascistas y conservadores en otros Estados brasileños. Sin embargo, las ideologías antiliberales y antidemocráticas que ejercieron mayor influencia fueron aquellas que el historiador Boris Fausto denominó “autoritarias nacionalistas” (2001: 15). Estas ideologías sostenían que únicamente una respuesta no liberal pondría fin a las tensiones provocadas por la ‘cuestión social’, esto es, los problemas planteados por el conflicto de clases en la era de la industrialización. Sólo un régimen autoritario sostendría estas ideologías, pondría coto a los excesos del capitalismo, reprimiría a los movimientos de izquierda y generaría armonía. Pero, incluso más importante, creían que un desarrollo coherente hacia una sociedad moderna e industrial sólo podría hacerse realidad mediante un Estado centralizado que fuera dirigido por un Poder Ejecutivo todopoderoso y que no estuviera controlado por las élites locales ni restringido por limitaciones democráticas. Fue esta forma de pensamiento la que dominó el período de Vargas y también el posterior gobierno de los militares en 1964. Que algunos de estos intelectuales y sus ideas estuvieron presentes en ambos períodos puede comprobarse estudiando la figura del jurista pro-fascista y proveniente de Minas Gerais Francisco Campos (1891-1968), uno de los ideólogos más poderosos de esta escuela y quien no sólo participó de la preparación de la Constitución autoritaria de 1937 del *Estado Novo* sino también en la publicación de los decretos fundamentales del régimen militar de 1964. Durante el gobierno de Vargas, Campos fue ministro de educación, salud y justicia; posteriormente trabajó muy de cerca con los partidarios civiles de la revuelta militar de 1964. A pesar de que la Constitución de 1937 preveía un plebiscito, una legislatura e incluso una

⁵ Aunque algo tarde para estándares europeos, el Estado liberal italiano había puesto en práctica un programa de bienestar social mucho más extenso que el brasileño con anterioridad a 1920. También aprobó un acta de desempleo en 1919. Fue este régimen de bienestar liberal que el Estado fascista expandió y transformó en una organización supuestamente más moderna, aunque sin un financiamiento directo por parte del Estado y haciendo que la mayoría de los costos fueran pagados por las clases trabajadoras. Véase Quine (2002: Cap. 4), Zamagni (2000: 671-750).

supervisión judicial, Vargas gobernó por decreto. Fueron estos decretos los que utilizó Campos para modelar los decretos ‘constitucionales’ *Atos Institucionais* (AI) que, más adelante, serían legitimados por los regímenes militares. El preámbulo del primero de estos famosos decretos –que daban poderes ilimitados al Ejecutivo– destacó que su legitimidad provenía del acto revolucionario en sí mismo, el cual, según Campos, era tan válido como el voto popular.⁶

Así, el proceso de creación de instituciones de bienestar sería un desarrollo de arriba hacia abajo y tendría como fin conquistar el apoyo de la clase trabajadora, la cual era vista como un nuevo poder político en Brasil.⁷ Para los autoritarios nacionalistas ésta también era una forma de alejar a las clases trabajadoras de los partidos y movimientos de izquierda, considerados como ideologías ‘exóticas’ que ponían trabas a la evolución natural de la población brasileña.⁸ También se creía que las instituciones de bienestar podían ser utilizadas para lo que Vargas denominaba “revigorizar la raza” y, más específicamente, para el “perfeccionamiento eugenésico de la raza” (Vargas 1943: 233). Esta era una referencia explícita a las ideas racistas y eugenésicas de moda entre las ideologías autoritarias de la época.⁹ A esta ideología se le unió otra más antigua que consideraba a los militares como los defensores del Estado y como el ‘poder moderado’ en la política brasileña. Los militares, en efecto, estaban llamados a mantener al país en la senda del desarrollo y a ser la

⁶ Todos los autores enfatizan el compromiso de Campos al culto del dictador, su imitación de la Constitución fascista de Polonia durante ese período y finalmente su apoyo declarado tanto a Mussolini como a Hitler y a los Estados fascistas con posterioridad a 1945. Al parecer, también fue influenciado por el extraño autoritarismo de la Constitución del Estado de Río Grande do Sul escrita por el gobernador Júlio de Castilhos en 1891, como también por el jurista alemán y fascista Carl Schmitt. Fueron estos decretos los que Campos utilizó para diseñar los *Atos Institucionais* ‘constitucionales’ escritos para los regímenes militares después de 1964. Véase Fernandes (2007: 351-70), dos Santos (2007: 281-323), Fausto (2001: 29).

⁷ De acuerdo con Bello, Vargas cambió la cuestión social desde un tema policial a uno relacionado con la incorporación de la clase trabajadora. Los derechos sociales de ciudadanía fueron incorporados en el sistema judicial brasileño de arriba hacia abajo, pero eran asignados por el gobierno y no conquistados por las clases trabajadoras (como había ocurrido en los países más avanzados de Europa). Esta asignación de derechos llevó a Vargas a ser considerado “el padre del pobre” (Bello 2007: 139).

⁸ Fausto enfatiza su constante referencia e ideologías ‘exóticas’ y, como ellos, pensaba que las soluciones autoritarias eran más ‘brasileñas’ que las llamadas ‘ideas importadas’ (Fausto 2001).

⁹ Según Fausto, una característica común de estos nacionalistas autoritarios era la importancia que daban a la denominada cuestión racial (Fausto 2001: 38). Muchos de ellos eran entusiastas seguidores del movimiento eugenésico y casi todos ellos señalaron la necesidad de blanquear a la población brasileña.

fuerza que frenaría los excesos de la democracia política y el descarrilamiento del proceso de modernización.¹⁰

La revolución de Vargas, como vemos, tuvo como objetivo principal el ajuste del Estado a las nuevas realidades sociales de una sociedad más compleja. Durante el período de Vargas el Estado comenzó a generar una serie de instituciones básicas para hacer frente a las relaciones laborales, siendo la salud pública, las pensiones y la economía las responsables de mover a los brasileños de una sociedad oligárquica rural a una más moderna. Esto se hizo durante un gobierno no democrático que pudo forjar nuevas alianzas con el emergente sector industrial y aprovechar el movimiento laboral como un apoyo permanente al régimen a cambio de protección a los trabajadores. Su naturaleza autoritaria ayudó a Vargas a reducir el poder de las antiguas oligarquías, impidiéndoles a su vez que se opusieran a los cambios introducidos por su gobierno.

Mientras la Vieja República descansaba en una alianza entre las regiones y la élite cafetera, el nuevo gobierno tenía una estructura más compleja y heterogénea, estando esta última controlada por grupos de militares, tecnócratas y políticos jóvenes.¹¹ Muchos de estos hombres, Vargas incluido, habían sido parte del régimen anterior.¹² Más tarde, los industrialistas fueron incorporados en esta nueva estructura de poder. El antiguo liberalismo fue reemplazado por un régimen autoritario, centralizado y moderno, un cambio que, de hecho, estaba ocurriendo al mismo tiempo en diferentes países latinoamericanos a raíz de la Gran Depresión. De acuerdo con la mayoría de los académicos que trabajan este tema, el nuevo autoritarismo implicó la transición de un Estado oligárquico, afianzado en la élite territorial, hacia una nueva estructura política basada en la creación de compromisos entre grupos en competencia. Sin

¹⁰ Esto puede verse claramente en la ideología del General Góes Monteiro, una figura señera del gobierno de Vargas y líder de la revuelta en contra de este mismo en 1945 (Fausto 2001: 63-4).

¹¹ Los tenientes, quienes tuvieron un papel fundamental en el movimiento armado que derrocó al gobierno establecido, como grupo tuvieron una gran importancia en el liderazgo y administración en los primeros años de los nuevos gobiernos. Pero poco a poco fueron perdiendo fuerza como grupo organizado debido a su radicalismo, su incapacidad para cuestionar al gobierno; o bien fueron absorbidas por los nuevos grupos oligarcas que llegaron al poder. Algunos de los tenientes mantuvieron de forma individual un papel clave a lo largo del período de Vargas (Fausto 1972: 70-82).

¹² Vargas ya había sido Ministro de Hacienda en el gobierno de Washington Luís y gobernador del Estado de Río Grande do Sul. Sobre Getulio Vargas véase Bourn (1974), Dulles (1967), Neto (2012), Zahluth y Dutra (2012).

embargo, inicialmente ninguno de los grupos de poder proveyó suficiente legitimidad y compromiso al nuevo Estado: la clase media porque no tenía autonomía política frente a los intereses tradicionales; los intereses cafeteros porque fueron desplazados del poder político; y los participantes del mercado interno porque no estaban vinculados a los principales centros de la economía. En ninguno de estos casos fueron utilizados sus intereses sociales y económicos particulares como la expresión política del interés general.

En palabras del politólogo Francisco Weffort, para Vargas las masas urbanas eran “la única fuente posible de legitimidad del nuevo gobierno brasileño” (Weffort 1980: 49-50). El estilo gubernamental inaugurado por Vargas –clasificado por algunos como populismo o sensible a presiones populares y por otros como un régimen de política de masas– buscó liderar al país mediante la manipulación de las aspiraciones populares, las cuales sólo podían ser comprendidas en el contexto de la crisis política y económica provocada por la revolución de 1930. Con el propósito de establecer el apoyo de las clases trabajadoras urbanas que eran nuevas en la política nacional, los gestores de los movimientos reformistas de la década de 1930 creían que sólo “un autoritarismo institucional o el autoritarismo paternalista de líderes carismáticos” (Weffort 1980: 61) podía llevar adelante la industrialización y modernización de sus respectivas sociedades.¹³

Al asumir el gobierno, Vargas disolvió las legislaturas nacional, estatal y municipal, y nombró a interventores específicos para remplazar a los gobernadores de los Estados. También dio mayor poder al gobierno federal y redujo el de los Estados.¹⁴ Después de la aprobación de la nueva

¹³ El populismo en Brasil ha sido objeto de innumerables estudios desde los años 1960. Recientemente han aparecido estudios sobre el tema, entre ellos Ferreira (2000), de Castro (1988, 2000), Fausto (2010).

¹⁴ Hubo resistencia en muchos Estados en contra de la elección de interventores, muchos de los cuales eran foráneos. El caso más serio ocurrió en São Paulo, cuya sociedad se negó a aceptar al interventor señalado por el gobierno central. En 1932, lideró un movimiento en favor de una mayor autonomía de los Estados y de un retorno del Estado de derecho: “El movimiento que ha comenzado [...] no tiene otra intención que reintegrar el orden legal del gobierno y dar a los brasileños la posibilidad de retomar sus derechos y franquicias que son el sello de nuestra civilización” (Carone 1973: 53). El movimiento debió haber contado con la participación de Minas Gerais y Rio Grande do Sul, pero al último minuto estos dos Estados se mantuvieron leales al gobierno central y São Paulo debió enfrentar a las tropas federales con otros aliados. Aun cuando fue derrotado el movimiento sirvió como una alerta al gobierno federal, el cual ahora nombró como interventor a un representante de la burguesía de São Paulo y comenzó a responder con mayor atención las demandas del Estado. Después de la denominada Revolución Constitucionalista de 1932, hubo un mayor apoyo federal para los productores de café.

Constitución de 1934, Vargas fue elegido, a través de una elección indirecta, para un período que duraría hasta 1938. En noviembre de 1937, cuando la campaña electoral estaba en plena marcha con el mismo Vargas compitiendo como candidato presidencial, este decidió provocar un golpe de Estado forzando al Congreso a imponer una nueva Constitución y a abolir las elecciones.¹⁵ Hasta su caída en 1945, Vargas gobernó mediante decreto y sin una legislatura nacional. Si en su período inicial el régimen de Vargas fue autoritario, con la creación del *Estado Novo* en 1937 se movió hacia un Estado más represivo. Durante esos años se suspendieron las libertades civiles, se llevaron a cabo encarcelamientos arbitrarios, se censuró totalmente a la prensa y se instauró una extensa máquina propagandística.¹⁶

El ritmo estructural reformista no hizo más que aumentar con el *Estado Novo*. Debido a que el Congreso estaba clausurado y los enemigos amordazados, Vargas fue capaz de introducir cambios importantes sin mayor oposición. Estas reformas se consolidaron durante la década de 1940, dando paso a nuevas instituciones estatales y a un nuevo cuadro de funcionarios civiles que, gracias a su habilidad, dieron más poder al Estado central (Sola 1969: 269). El *Departamento Administrativo do Serviço Público* (DASP), creado en 1938, fue una institución clave en estas reformas. Gracias a éste, se reorganizó la estructura estatal y se formó una burocracia gubernamental técnica y profesional.¹⁷ Además, éste elaboraba y controlaba el presupuesto público y ejercía un papel relevante como consejero general del gobierno. El DASP tenía sedes en los distintos Estados y, junto con los Interventores que Vargas nombró para controlar a los gobiernos locales (reemplazando a los gobernadores

¹⁵ “La Constitución de 1937, [...] no dejó nada de la vieja constante del liberalismo. Se trataba de una dictadura política completa por parte del presidente de la república” (Bello 1976: 315-17). Véase también Loewenstein (1942: Cap. 2), Levine (1998).

¹⁶ A pesar de que el régimen entonces establecido se asemejaba al fascismo, con muchos de sus miembros mostrando una gran simpatía por dicho tipo de gobierno, su representación política en Brasil –*integralismo*– fue también puesto fuera de la ley en 1938, después del asalto a la residencia del presidente cuyo objeto era derrocarlo. Los *integralistas*, quienes esperaban ser incorporados al gobierno fueron eliminados del proceso político del *Estado Novo*. Después de cerrar el Congreso, disolver los partidos políticos y suprimir a la izquierda, el gobierno eliminó a los *integralistas* fascistas, la última fuerza organizada de participación política (Diniz 1981; Sola 1969: 257-84; Levine 1998).

¹⁷ Además de crear el Servicio de Carrera Civil con reglas de reclutamiento, el DASP estableció estándares para coordinar el proceso administrativo. Muchos de los líderes de las iniciales *caixas* de pensión serían también motores principales de los diversos ministerios e Institutos creados por Vargas (Malloy 1979).

elegidos popularmente), era el responsable de la administración de los Estados. Con ello, contribuyó al proceso de centralización llevado adelante por el gobierno central (de Souza 1983).

Al mismo tiempo, el régimen de Vargas creó numerosas organizaciones ejecutivas y de carácter consultivo para apoyar las acciones del gobierno federal. Además del Departamento Nacional del Café, muchos otros cultivos tenían Institutos formalmente establecidos.¹⁸ El gobierno se enfocó también en el desarrollo de programas, generando nuevos ministerios para fortalecer las áreas de educación y salud. Al estar el gobierno influenciado tanto por la ideología fascista como por una resurgida Iglesia Católica existía bastante preocupación frente al cambio de orientación de la educación privada y pública. Aun cuando durante la República no prosperó una religión estatal oficial, la Iglesia Católica encontró apoyo en el régimen de Vargas, quien, en 1931, decretó la introducción de la educación religiosa en los colegios públicos. Así, durante el mandato de uno de los individuos más pro-fascistas y pro-católicos del *Estado Novo*, el Ministro de Educación Gustavo Capanema, se dio una intensa discusión sobre la necesidad de contar con una moral y una cultura cívica específicas. También creció considerablemente la educación secundaria privada, aunque la primaria y la universitaria no aumentaron mayormente (Schwartzman et al. 1984).

A pesar de los debates ideológicos y las discusiones sobre la reorganización administrativa, los avances educacionales fueron menores. Para 1932, sólo 2.3 millones de estudiantes asistían a los colegios del país, representando aproximadamente a un cuarto de la población menor o igual a veinte años. Aún más, muy pocos de los estudiantes que estaban matriculados se encontraban en colegios secundarios. Un 5% estaba inscrito en algún tipo de educación secundaria, y sólo un 2% en estudios superiores (que incluían colegios normalistas educando a profesores de colegios primarios y secundarios). En los siguientes 23 años se produjeron algunos cambios, pero a paso lento. La educación primaria creció un 2,1% anualmente, un poco más bajo que el crecimiento nacional de la población. La terciaria, en tanto, creció a un 0,5% y la secundaria, finalmente, alcanzó un 5,3% por año (IBGE 1947).

¹⁸ Estos eran llamados *Instituto do Açúcar e do Alcool*, *Instituto do Mate*, *Instituto do Pinho*, *Instituto Nacional do Sal* e *Instituto do Cacao da Bahia*.

Incluso para 1940, el número de estudiantes matriculados por grupos de edad era extremadamente bajo. El censo de ese año registró que sólo un 26% de los niños entre 7 y 18 años estaba inscrito en un colegio y las niñas de esa edad llegaban al 25%. Al desglosar esos porcentajes por edad y nivel de enseñanza, la educación primaria y pre-colegial (en total, ocho años de escolaridad) tenían más o menos la misma proporción de estudiantes que personas jóvenes del total de población. Sin embargo, la proporción de los niños que atendían los cuatro últimos años de los colegios secundarios alcanzaba un 10% para los hombres y sólo un 8% para las niñas de esa edad. Este bajo nivel de enseñanza significó que el nivel de analfabetismo se mantuviera particularmente alto. Si en el censo de 1920 los alfabetizados alcanzaban un 34,8% de la población adulta mayor o igual a 18 años, en el censo de 1940 dicha cifra había subido sólo al 43,6% (IBGE 1947).

Los diversos esfuerzos de Capanema para mejorar la educación terciaria fueron bloqueados por su temor a que la oposición liberal se afianzara en dichas instituciones. La primera universidad formal creada en Brasil se fundó en el Estado de São Paulo gracias a iniciativas privadas. Aunque desde el siglo XIX Brasil contaba con facultades de Medicina, Leyes e Ingeniería, no existía ninguna universidad propiamente establecida. No obstante, en 1933 industrialistas y líderes políticos de São Paulo lograron organizar la Universidad de São Paulo luego de combinar varios Institutos con la nueva Facultad de Ciencias y Letras. Esta primera universidad brasileña fue liberal, laica, pública e inicialmente siguió la línea de una universidad francesa estándar. En efecto, Francia envió una misión de distinguidos académicos para colaborar en su conformación, entre los cuales se encontraban Claude Lévi-Strauss y Fernand Braudel. Así en el primer año de estudio la Facultad de Filosofía contaba sólo con académicos europeos entre sus filas, los cuales provenían de Francia, Italia y Alemania y enseñaban en todas las carreras científicas y científico-sociales. Esto revolucionó por completo la enseñanza superior brasileña, lo que explica por qué esta Facultad tomaría años en ser una parte central de la Universidad y por qué demoraría tanto en conseguir su independencia de Ingeniería, Minas, Leyes y Medicina. Con todo, la Facultad de Ciencias y Letras, junto al Instituto Osvlado Cruz de Río de Janeiro, deben ser consideradas las verdaderas pioneras de la ciencia brasileña (Schwartzman 1991: Cap. 5).

Ahora bien, en un área fundamental de la educación el régimen de Vargas sí realizó un desarrollo considerable, y éste, valga la paradoja, no provino del Ministerio de Educación sino del Ministerio del Trabajo; se trata del primer programa industrial serio de Brasil. En 1939, al momento de decretar que las grandes compañías con 500 o más trabajadores tenían que proporcionar instalaciones de comisarías, el gobierno también ordenó que dichas empresas debían mantener ‘cursos de desarrollo profesional’ para sus empleados (Schwartzman et al. 1984). Esta idea de una educación industrial financiada por privados fue, muy a pesar de los deseos del Ministerio de Educación,¹⁹ empujada tanto por el Ministerio del Trabajo como por la *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* (FIESP) liderada por Roberto Simonsen. Influenciados por las ideas alemanas del aprendizaje industrial moderno, los industrialistas empujaron para controlar un área completamente abandonada por el Estado hasta entonces. El resultado fue la creación en 1942 de lo que se transformaría en el sistema de educación industrial más grande del mundo: primero vendría el *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* (SENAI) en nombre de la industria, y luego el *Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial* (SENAC) por el del comercio.²⁰ Los empresarios industrialistas convencieron al gobierno de crear un impuesto sobre los salarios con el fin de mejorar el sistema administrativo de las asociaciones privadas industriales en cada Estado. El SENAI rápidamente institucionalizó cursos de entrenamiento y, en los años siguientes, matricularía a miles de estudiantes en programas cortos y largos. Incluso educaría a un futuro presidente de la república.²¹

El éxito del SENAI estuvo en muchos sentidos relacionado con uno de los cambios fundamentales ocurridos durante el gobierno de Vargas. En efecto, fue en el área de las relaciones laborales que el régimen de Vargas llevó a cabo los cambios más profundos en contraste con la ideología y actividades de los gobiernos de la Vieja República. Aun cuando compartió con los regímenes anteriores la forma violenta de suprimir a los movimientos de izquierda, Vargas también estableció una nueva política de cooptación de los trabajadores urbanos a través de una labor

¹⁹ Simonsen había sido una de los principales responsables, junto a Júlio de Mesquita Filho dueño de O Estado de São Paulo, y el líder político Armando de Sales Oliveira, del establecimiento de la Universidad de São Paulo (Schwartzman 1991: Cap. 5).

²⁰ La FIESP, el SENAI y el SENAC fueron fundados en 1946.

²¹ Sobre los orígenes del SENAI, véase Weinstein (1990: 379-404; 1996).

legislativa moderna. Estas leyes incluían el derecho a organizarse en sindicatos, derechos laborales básicos para negociar y seguridad social. A pesar de que esta legislación provino de la iniciativa gubernamental y no de la presión ejercida por la clase trabajadora, reflejó la percepción del gobierno de que los trabajadores urbanos y sus organizaciones, especialmente en el sector industrial, se habían transformado en una parte importante de la escena nacional. Este fue un cambio fundamental en la Vieja República.²² Al tiempo que esta cooptación disminuyó la autonomía de la organización laboral –llevando a que los sindicatos fueran controlados por el gobierno y a la cooptación de sus líderes– estas organizaciones pasaron a ser parte de la base política de Vargas.²³ La figura carismática de Vargas, de hecho, derivó en gran medida de su control y manipulación del movimiento laboral aprovechado por el Estado.

La legislación laboral promulgada por Vargas era comprehensiva y fue un avance en el tratamiento de las relaciones laborales. Con la creación en 1930 del Ministerio del Trabajo se desarrollaron una serie de normas legales que tuvieron por objeto ordenar las relaciones entre los sindicatos y el empresariado en cooperación con el gobierno. Es más, el gobierno adoptó la política denominada *unicidade sindical*, que institucionalizó un sólo sindicato por cada industria y/o municipalidad.²⁴ Dicha legislación limitó el número de trabajadores extranjeros por empresa (la ley de tres tercios de trabajadores nacionales), regularizó el día laboral, garantizó el derecho a vacaciones y controló el trabajo de las mujeres y niños. También se crearon *Convenções Coletivas de Trabalho* y *Juntas de Conciliação e Julgamento*, las cuales estaban compuestas de re-

²² Washington Luís afirmó que “la cuestión social es un caso para la policía”. Aunque muchas veces citada, muchos autores han cuestionado la veracidad de esta frase. Véase French (2006: 379-416).

²³ “El Estado que emergió de la Revolución de 1930 mantuvo la política fundamental de debilitar a las clases trabajadoras, reprimiendo duramente a sus vanguardias y a sus organizaciones partidarias; sin embargo, al mismo tiempo buscó establecer una nueva relación con dichas clases. La política, pura y simple, llevada a cabo por las antiguas clases gobernantes no tenía ya las condiciones para mantenerse por sí misma. En la plataforma de la Alianza Liberal ya había trazos de un interés mayor en el llamado problema social; el malestar de los trabajadores de los primeros años de la década de 1930 llevó a ‘sensibilizar’ al gobierno en relación con esta cuestión” (Fausto 1972: 107-8).

²⁵ En 1939, se originó la ‘singularidad’ o monopolio de la asociación laboral por unidad territorial, lo que llevó a la exclusión de más de un sindicato en las mismas áreas de trabajo. Esta regla, que en combinación con el impuesto sindical representa el aprovechamiento del poder de los sindicatos sobre el Estado, continúa hoy en día, aunque la Constitución establece la libertad de asociación de los trabajadores. Incluso el PT, que desde la oposición criticó la regla de la unidad sindical y el impuesto sindical, no se molestó en reformar la legislación cuando llegó al poder.

presentantes de trabajadores y empresarios para hacer frente a contratos laborales y disputas. El Día del Trabajo se convirtió en un gran evento público y fue llamado el día del trabajador. Finalmente, en una gran ceremonia en el estadio Vasco de Gama de Río de Janeiro, Vargas firmó el primer decreto de salario mínimo en la historia de Brasil.

En 1940, la creación del impuesto sindical –que proporcionaba ingresos a los sindicatos y eran recogidos y divididos por el Ministerio del Trabajo– representó un instrumento fundamental de cooptación entre el Estado y los sindicatos.²⁵ Estas cuotas sindicales y el modelo de sindicato único por industria fueron utilizados para consolidar el apoyo laboral al gobierno. Estos gestos a favor de los sindicatos estuvieron, por supuesto, estrechamente controlados por el Estado corporativista diseñado por Vargas. El marco legal para ello fue la *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT), codificada durante el período del *Estado Novo* (1937-1945). De acuerdo con Skidmore, éste

[...] creó una estructura semi-corporativista en la cual los sindicatos estaban íntimamente atados al control federal. En primer lugar, todos los empleados cubiertos por la CLT estaban obligados a contribuir un monto (un jornal por año) deducible de su planilla salarial. El dinero iba directo al Ministerio del Trabajo y después era distribuido a los sindicatos, y los gastos eran supervisados por el Ministerio. En segundo lugar, todas las elecciones sindicales eran monitoreadas por el Ministerio, el cual debía validar los resultados. Podía incluso descalificar a los competidores. No sólo eso: todos los oficiales sindicales podían ser removidos por el Ministerio bajo reglas que eran abiertamente vagas. En tercer lugar, la ley convirtió a las huelgas virtualmente en ilegales, ya que casi todas las posibles disputas debían ser referidas al sistema de la Corte del Trabajo para tomar una decisión. En cuarto lugar, los sindicatos sólo podían ser formados para representar a una sola categoría dentro de un solo municipio [...]

También podía haber una federación (a nivel estatal) y una confederación (a nivel nacional) para dichos sindicatos. Pero negociar en cualquiera de ambos niveles iba más allá de lo legal. (Skidmore 1988: 33-4)

²⁵ El impuesto sindical representaba una contribución en el monto de un día laboral de todos los trabajadores, sindicalizados o no. Los fondos conseguidos eran distribuidos entre los sindicatos que vivían gracias a esta contribución discrecional. Los sindicatos dependían, entonces, del Estado y no de las contribuciones de sus trabajadores sindicalizados. Este impuesto existe actualmente.

Junto con apoyar y manejar a los sindicatos el gobierno de Vargas estableció nuevas instituciones nacionales de bienestar financiadas, controladas y patrocinadas por el Estado. Estas incluían no sólo la creación del *Ministério do Trabalho Indústria e Comércio* (que jugó un papel principal en la organización y control de los sindicatos e incluso patrocinó, como hemos visto, la educación industrial en una escala masiva), sino también la creación de un *Ministério da Educação e Saúde* independiente. Este cambio de la política social hacia las preocupaciones centrales del gobierno fue también acompañado de un discurso político e ideológico que justificaba el papel del Estado en la esfera social de la misma forma como había sido justificada su intervención en la economía. Era un programa que, para 1936, se había transformado, siguiendo a Skidmore, en un programa de “bienestar social nacionalista que era inequívocamente antidemocrático” (Skidmore 2007: 31).

A pesar de que los primeros programas de pensiones comenzaron en la década de 1920 con la creación de los CAPs –los cuales tenían beneficios por pensiones, incapacidad, salud y muerte– dichos planes se extendieron a todo el servicio público sólo en 1931 y a los mineros un año después. De a poco, cada sector económico recibió su propio CAP (Malloy 1979: 40-50; Barroso 1983: 39-44). Con el ánimo de estabilizar estas primeras *Caixas*, que a menudo no estaban basadas en principios actuariales y además solían tener problemas financieros, el gobierno de Vargas racionalizó el sistema a través de la integración de CAPs en Institutos más grandes (IAPs), reduciendo así su número pero asegurando pensiones para sectores enteros de la economía. Como muchos han señalado, el paso a las IAPs trajo un cambio significativo en el sistema de seguridad social desde una administración esencialmente privada a una principalmente pública y de compañías individuales a todo tipo de trabajadores (Cohn 1981: 8). La primera de estas IAPs fue creada en 1933 para trabajadores del mar; en 1934 vinieron los trabajadores comerciales y empleados bancarios; numerosos otros Institutos fueron organizados para otras industrias a lo largo de la década (Barreto et al. 1997: 7). Además, en 1936 el gobierno se hizo cargo de los excedentes de los fondos recaudados por estas CAPs y los nuevos IAPs, invirtiéndolos en títulos de gobierno de todo tipo con el fin de crear un patrimonio de capital para los programas de pensiones (Andrade 2009: 71-4). Gran parte de

estos títulos estuvo involucrada en inversiones en industrias desarrolladas por el Estado y en la construcción de la nueva capital, Brasilia. En este sentido, Brasil actuaba como muchos otros Estados: aplicaba fondos excedentes a actividades industriales.²⁶

En 1938 fue el turno de los transportistas y para 1939 existían 98 CAPs y cinco Institutos que aseguraban a cerca de 1.800.000 trabajadores, todos los cuales estaban bajo el control del Ministerio del Trabajo. Para 1945, estos Institutos y *Caixas* fueron reducidos a sólo 35 para hacerlos más eficientes, y el número de afiliados alcanzó 2.800.000 personas, con 235.000 beneficiarios. Esto significó un cambio sustancial en comparación con los 140.000 inscritos en planes de pensiones con anterioridad a la Revolución de 1930 (Oliveira y Fleury 1986: 342).

Como parte de este nuevo gasto social por parte del Estado, el gobierno también llevó a cabo iniciativas en políticas de salud, aunque en este caso se siguió un camino menos revolucionario, pues las administraciones imperiales y de la Vieja República habían apoyado constantemente iniciativas de este tipo. Desde los inicios, la salud pública fue una preocupación central del gobierno; primero en los puertos y la capital imperial, luego en los territorios y finalmente en los Estados y municipalidades. El hecho de que los primeros líderes del movimiento sanitario hayan sido importantes líderes científicos brasileños con conexiones profundas entre la élite política ayudó a empujar las cuestiones de salud a la vanguardia de las preocupaciones del gobierno federal. Brasil experimentó una ola de epidemias que se extendieron a lo largo del país durante todo el siglo XIX. Las epidemias de fiebre amarilla en 1849 y de cólera en 1855-1856 obligaron al gobierno imperial y republicano a enfrentar explícitamente los problemas acarreados por la salud y sanidad públicas.

En 1851, el gobierno creó un Consejo Imperial de Higiene Pública y en 1886 se estableció una Inspectoría General de Higiene más poderosa, la cual tenía control sobre los inspectores en los puertos y elaboraba

²⁶ Como algunos investigadores han señalado, la seguridad social desde la década de 1930 tuvo como componente esencial la captura de ahorros forzosos para ser utilizados en industrialización y otros proyectos estatales (como la construcción de Brasil, el financiamiento de la *Companhia de Vale do Rio Doce* y la *Companhia Siderúrgica Nacional*), como también para maximizar el apoyo político para los regímenes que estuvieran en el poder (Barrueto et al. 1999). Que este no era un comportamiento atípico puede verse en la experiencia mexicana cuando en la década de 1940 se estableció un Estado de Bienestar bajo el gobierno de Miguel Alemán. También puede compararse con el Estado fascista de Mussolini en los años 1930. Véase Spalding (1980: 419-38) y Quine (2002: 115).

estadísticas vitales estatales. Incluso durante la República, que devolvió muchas de las responsabilidades del gobierno central a los Estados, la administración federal reforzó a las instituciones nacionales de salud pública. En 1902, Oswaldo Cruz, el científico más reputado de su época, organizó en el Estado de Río de Janeiro una campaña para enfrentar a la fiebre amarilla, y en 1904 fue nombrado jefe de la *Directoria Geral de Saúde Publica Nacional*. Pronto le siguieron campañas nacionales contra esa y otras epidemias como la plaga bubónica y viruela, además de una ley que decretó la vacunación obligatoria de toda la población para hacer frente a esta última enfermedad. Luego, en las décadas de 1910 y 1920, el gobierno apoyó la creación de un registro nacional de enfermedades junto con una lista de medidas para mejorar la salud pública. En 1923, otro científico importante, Carlos Chagas, ayudó a fundar un nuevo *Departamento Nacional de Saúde Pública*. Durante su dirección el gobierno nacional promovió la salud materna e infantil, comenzó a trabajar en accidentes industriales y en la salud rural, en registro de medicamentos y en una serie de otras actividades relacionadas con la salud pública. Finalmente, junto con la organización de los primeros grupos de pensiones y retiros en la década de 1920 se desarrolló también un movimiento para crear clínicas locales que practicaran la medicina preventiva, las cuales estaban vinculadas a los nuevos IAPs y CAPs. Muchos de estos fondos de pensiones mantenían hospitales y clínicas ofreciendo generalmente mejores servicios médicos para sus miembros que aquellos prestados por las municipalidades y otras agencias gubernamentales.

El derrocamiento de la Vieja República por parte de Vargas fortaleció aún más a los grupos de Salud Pública pertenecientes al gobierno central. En 1930, se organizó dentro del *Ministério da Educação e Saúde* una sección separada de salud que, cuatro años después, combinó la sección Salud con la *Directoria Nacional de Saúde e Assistência Médico Social* (DNSAMS). Bajo su tutela quedaron reunidos los diversos Directorios y Servicios que trabajaban con hospitales, el control sanitario de los puertos, el Distrito Federal y las numerosas campañas formales de inoculación en contra de enfermedades específicas en ciertas áreas. Estas campañas, que parecen haber estado inactivas en el período 1930-1934, tomaron un nuevo impulso en el período post 1935, muchas veces con la ayuda de la Fundación Rockefeller. En 1937, la Subsecretaria de

Salud Pública Federal, conocida como el *Departamento Nacional de Saúde* (DNS), asumió la coordinación de todos los departamentos de salud estatal, creándose además un fondo especial de salud pública en todas las municipalidades bajo dirección federal. Al mismo tiempo, comenzaron los primeros intentos serios por financiar e implementar clínicas rurales.²⁷

Como muchos de los ideólogos del movimiento autoritario de modernización, Vargas se preocupó del mejoramiento de la población brasileña. Dicha ideología incluía el blanqueamiento de la población y una consecuente hostilidad racial contra negros y mulatos. Incluyó, asimismo, un impulso importante para enfrentar la salud de los niños, como parte esencial del intento por crear un ‘nuevo hombre’ en Brasil. En un mensaje navideño a la nación en 1932, Vargas llamó a los interventores estatales que había designado de entre los gobernadores a preocuparse por la mortalidad infantil, los niños abandonados y la delincuencia juvenil. Ese año, el gobierno convocó una *Conferência Nacional de Proteção à Infância*, y en 1934 institucionalizó la *Diretoria de Proteção à Maternidade e à Infância*. La cuestión de protección y salud infantil-juvenil fue incluso mencionada en la Constitución Política del *Estado Novo*, que estableció el cuidado de los niños como responsabilidad del Estado (Oliveira 1993: 101-2).

Así, el gobierno federal mantuvo su posición dominante en la salud pública a lo largo de las décadas 1930 y 1940, y en 1953 todos estos esfuerzos fueron finalmente coordinados en un Ministerio de Salud. El nuevo Ministerio asumió el control sobre todo tipo de actividades, desde la conformación de estadísticas hasta el entrenamiento educacional de los trabajadores de la salud; desde la creación de escuelas de enfermería y la financiación de institutos de investigación hasta la evaluación de la calidad de medicinas producidas en el país.

El gobierno de Vargas también desarrolló por primera vez en la historia de Brasil una política de viviendas públicas. Creó las llamadas *carteiras prediais* en los diversos Institutos y *Caixas* para dar créditos subsidiarios a los trabajadores por concepto de construcción de sus casas. Estas carteiras fueron con posterioridad fusionadas con la *Fundação da*

²⁷ Sobre las reformas de salud de este período, véase Oliveira (2007). Para las muy activas relaciones en salud llevadas a cabo por Vargas, véase Vieira de Campos (2006), Faria (2007).

Casa Popular, una institución federal que permitió al Estado construir casas subsidiadas y facilitar el financiamiento de las viviendas. A pesar de que esta última institución no fue particularmente exitosa, para fines de los años 1940 las IAPs, CAPs y la *Fundação* habían construido unas 140.000 habitaciones. Al mismo tiempo, el gobierno de Vargas intervino crucialmente en la otrora sacrosanta área de la propiedad privada. En 1942, a través de un decreto, el gobierno congeló el alquiler de las residencias y reguló las relaciones entre propietarios e inquilinos, en beneficio de éstos. Debido a que en 1920 cerca del 81% de los edificios en la ciudad de São Paulo estaban habitados por arrendadores, este decreto significó un cambio vital en las actitudes libremercadistas de regímenes anteriores (Bonduki 1994: 711-32).

Estas iniciativas sociales y económicas del gobierno forjaron la base de un Estado de Bienestar moderno, aunque éste todavía cubría a una porción menor del sector urbano. Sin embargo, este fue un cambio sustancial en comparación con la ideología liberal. Las ideas e instituciones formadas por Vargas influenciarían profundamente el desarrollo del Estado de Bienestar brasileño con posterioridad a 1950. No es sorprendente, pues, que todos los gobiernos que sucedieron a la era de Vargas, militares o democráticos, fueran influenciados por los cambios introducidos durante su mandato. Los gobiernos post 1950 no dudaron en intervenir en la economía y su compromiso con la industrialización creció aún más con el paso de los años. Tampoco disminuyó la preocupación por las cuestiones sociales, ya que todos los nuevos gobiernos tomaron en cuenta el creciente poder de las clases trabajadoras y la importancia de las clases medias urbanas para conseguir estabilidad y apoyo a cualquier régimen que buscara la eficiencia. En Brasil, el gobierno era visto ahora como el actor principal en la economía y la sociedad, y no cabe duda que los orígenes de dicho pensar se encuentran en las ideas y prácticas emergidas en las dos décadas del período de Vargas.

Los cuarenta años transcurridos desde el derrocamiento del Estado autoritario de Vargas hasta el retorno de la democracia estuvieron marcados por el hecho de que muchas de las cuestiones que llevaron a Vargas al poder continuaron siendo debatidas, discutidas y, a veces, completamente resueltas. Algunas de estas cuestiones decían relación con cómo industrializar una economía en desarrollo, cómo incorporar a la

nueva fuerza laboral urbana y cómo resolver las extraordinarias desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza. Tanto los populistas demócratas post Vargas como los oficiales militares debieron enfrentar estos desafíos. Sus propuestas y soluciones diferirían. No obstante, sin importar si el sistema era represivo o democrático, todos los regímenes compartían características sorprendentemente similares en cuanto a cómo debía funcionar la economía y la sociedad luego de introducir sus soluciones. Ya se tratara de un intento vertical por parte de los militares de educar y modernizar a la sociedad a costa de los sueldos y derechos de los trabajadores o de un régimen democrático cuyo objetivo fuera constituir un Estado de Bienestar moderno mediante una mejor distribución del ingreso, todos debieron resolver las cuestiones relacionadas con la transformación de Brasil desde una sociedad altamente estratificada y predominantemente rural a una preferentemente urbana e industrializada.²⁸

De acuerdo con el censo de 1960, existían en Brasil 110.000 establecimientos industriales, empleando a 1.800.000 trabajadores, de los cuales casi el 41% trabajaban en las áreas de textiles, vestimentas, comida y bebestibles.²⁹ Este sector de industria liviana, que en 1949 representaba la mitad del valor de la producción industrial, ahora alcanzaba sólo un tercio de dicho valor. En el mismo período, la metalurgia, los equipos manufactureros, el transporte de material industrial y la industria química aumentaron su participación relativa, alcanzando cerca de un tercio del valor de la producción industrial. Si se cuantifica a través del número promedio de trabajadores empleados (que era de 16 trabajadores por fábrica), algunos sectores como el textil, el caucho, la electricidad y equipamiento de comunicaciones, el farmacéutico, papel y cartón, empleaban en promedio a más de cincuenta personas. Las transformaciones económicas experimentadas entre 1930 y 1960 tuvieron un impacto en la población económicamente activa, como también lo tuvieron los cambios en las asignaciones productivas. El empleo en el sector agrícola creció menos que el de la industria y servicios, el cual en 1960 empleaba a un tercio de la población económicamente activa en comparación con un 13% en la industria y un 54% en la agricultura (Merrick y Graham 1979: 64-5).

²⁸ Para una reseña general sobre este período, véase los dos tomos de Vidal Luna y Klein (2006 y 2013).

²⁹ En 1939 y 1949 los mismos sectores empleaban un 55% y un 51% respectivamente.

En abril de 1964, después de un período de turbulencia política, el ejército dio un golpe de Estado y estableció una dictadura que duraría veintidós años. El 9 de abril, el régimen militar recientemente instalado promulgó el primero de una larga lista de ‘actos’ que transformaron al Estado democrático en uno autoritario. El llamado decreto AI-I dio al Congreso el poder de elegir al nuevo presidente y nombró a Marshal Castelo Branco para el puesto, uno de los principales líderes del golpe. En vez de recurrir a sus aliados civiles, los militares, por primera vez, decidieron desarrollar su propio proyecto político bajo un control total por parte del ejército. La represión política comenzó a ser la norma: los militares arrestarían a miles de personas, incluyendo a oficiales disidentes. El gobierno fue especialmente duro con los líderes de los movimientos de los trabajadores y rurales. Durante el régimen militar, se generalizaron la censura, la represión, el encarcelamiento y la tortura.³⁰

Los regímenes militares que controlaron el país en este período autoritario exhibieron características únicas. Por una parte, eran represivos, abiertamente anticomunistas y aliados incondicionales de Estados Unidos en la Guerra Fría. Por otra, estaban determinados a organizar un Estado centralizado, dominado por el Ejecutivo, limitando los otros poderes federales como también el campo de acción de los Estados y municipalidades. Los militares mantuvieron las elecciones y el Congreso continuó en operación. Sin embargo, los poderes de la legislatura fueron reducidos y sus miembros fueron controlados a través de la purga de legisladores de izquierda y de centro que se oponían a las directrices emitidas por el Ejecutivo o eran críticos del régimen. Los derechos de estos políticos fueron anulados (*cassados*).

Los militares no constituían un grupo homogéneo. Existían divisiones internas y diferentes puntos de vista sobre el nivel de centralización del sistema, la duración de la intervención militar y los fines utilizados para llevar a cabo su programa. Para algunos, la represión, la censura y la tortura eran acciones extremas que debían usarse sólo en última instancia; para otros, eran herramientas fundamentales para destruir a la izquierda. Ahora bien, a pesar de estas posiciones conflictivas, la represión y la tortura se convirtieron en parte fundamental del régimen. La disputa

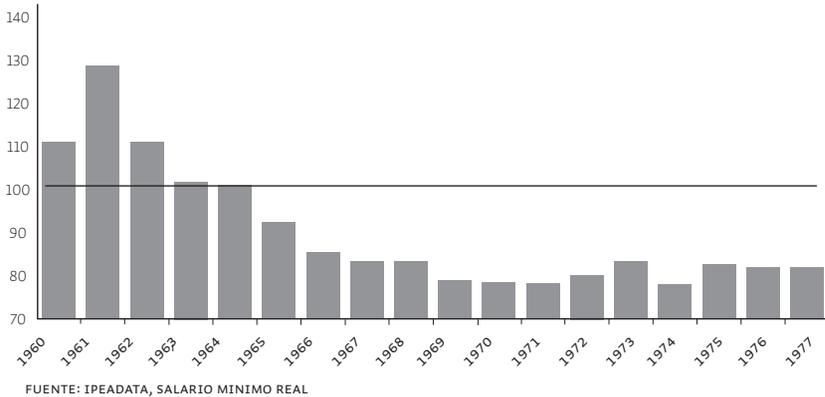
³⁰ Existe una extensa bibliografía sobre el período militar. Se pueden obtener visiones generales de los siguientes trabajos: Skidmore (1976, 1988), Schmitter (1976), Linz (1976), Lamounier (1985), Stepan (1985), Morreira (1984).

entre los grupos militares parece haber sido más intensa en períodos de elecciones presidenciales (otra particularidad de la dictadura brasileña). Temiendo la aparición de un régimen personalista bajo el dominio de algún jefe que pudiera mantenerse en el poder, los militares se comprometieron a adoptar períodos presidenciales fijos y ‘elecciones’ formales aunque no democráticas. A lo largo del período militar, el Congreso organizó un tipo de elección presidencial que esencialmente confirmaba la selección realizada previamente por los militares. Los conflictos internos en la elección de nuevos presidentes eran controlados por el ejército. Esto llevó a que diferentes grupos de militares se alternaran el poder y que, a pesar de dichos conflictos, el ejército fuera capaz de alcanzar el consenso que les permitió mantenerse en el gobierno.

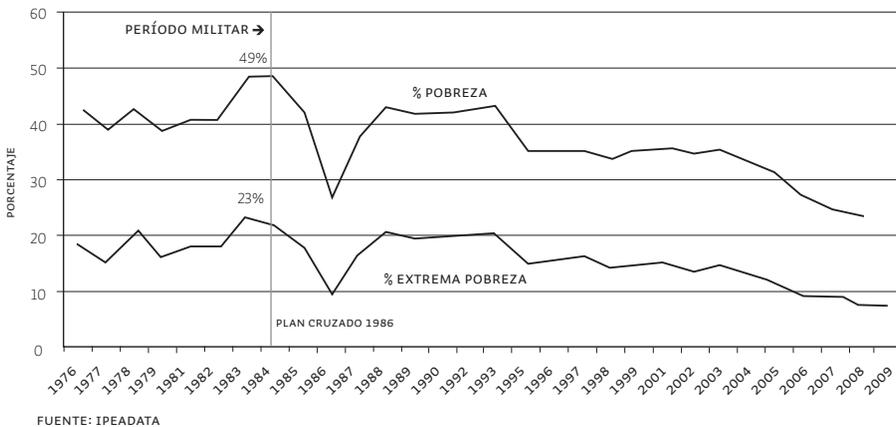
En términos laborales y económicos, el nuevo régimen militar provocó cambios fundamentales. Uno de los más importantes de estos cambios fue la promulgación de una nueva ley salarial debido principalmente a su impacto inmediato en el crecimiento de los sueldos y en la distribución del ingreso. Antes de que esta legislación fuera aprobada, los salarios habían sido ajustados anualmente considerando la inflación real del período. La nueva legislación corregiría estos sueldos de acuerdo con una fórmula que consideraba tanto la inflación pasada, como también la estimada para los próximos doce meses (Simonsen 1970: 26-7). Debido a que la inflación futura era tradicionalmente infravalorada, esta legislación causó una baja sistemática en los sueldos, con sus consecuentes efectos negativos. Esta reducción deliberada en los sueldos reales, los denominados ‘sueldos exprimidos’, restringió la demanda agregada y el costo de mano de obra en el sector privado. La legislación introducida en un régimen altamente represivo (que incluía el control de las actividades sindicales) causó una reducción significativa en los sueldos reales. Así, por ejemplo, el promedio del sueldo mínimo real anual indexado a 100 en 1964, cayó a 82 en 1977, a pesar del rápido crecimiento que debió haber ocurrido en el período considerando que el PIB creció 1190% entre 1964 y 1977! (véase el Gráfico 1). Esta baja salarial habría sido imposible de implementar en un régimen democrático con sindicatos libres. Parece claro que el descenso de los salarios fue más abrupto en el primer período y que en el último gobierno militar se intentó compensar a los trabajadores de salarios más bajos otorgándoles sueldos por encima de

la indexación de la inflación.³¹ Aun cuando la tasa fue afectada por la inflación y las condiciones económicas, al parecer esta política salarial influyó también el aumento constante de las tasas de pobreza, las que en 1983 alcanzaron un 49% (véase el Gráfico 2).³²

● | **GRÁFICO 1, ÍNDICE DE SALARIO MÍNIMO REAL, 1960-1977**
(1964=100)



● | **GRÁFICO 2, PORCENTAJE DE POBREZA Y EXTREMA POBREZA EN BRASIL, AÑOS SELECCIONADOS**
1976/2009



³¹ Desafortunadamente no existe información detallada de promedios salariales para este período. Para este tema véase Saboia (1990: 581-600; 2000), da Jornada (1989: 65-78).

³² En este período ocurrió un extenso debate sobre la cuestión de la concentración del ingreso. El gobierno afirmó que los altos niveles de desigualdad de la distribución del ingreso eran un fenómeno transitorio causado por el proceso de crecimiento, mientras que otros economistas sostuvieron opiniones diferentes. Algunos argumentaron que existían razones estructurales para esta distorsionada distribución y que no sería eliminada con mayor crecimiento; otros culparon a la represiva política salarial del gobierno como la causa de esta concentración. Sobre este tema véase Langoni (1973), Fishlow (1972), Bacha y Taylor (1980), Ramos y Almeida (2000: 21-45).

Los regímenes que siguieron al período de Vargas no sólo extendieron sus políticas sino que también debieron lidiar con las relaciones que su gobierno había concretado con las nuevas clases populares urbanas. Claramente, el auge de un movimiento laboral radicalizado fue uno de los factores principales que explican la llegada en 1964 de los militares al gobierno. Asimismo, los militares fueron desafiados por diversos líderes civiles populistas que deseaban emular a Vargas y su habilidad para generar apoyo popular en el período 1954-1964. Sin embargo, por muy temerosos que fueran los militares de las instituciones políticas desarrolladas por Vargas, estaban comprometidos con su visión de un Estado industrial moderno. En consecuencia, debieron resolver una serie de cuestiones sociales durante los años de baja en los sueldos, a la vez que necesitaron obtener el apoyo de las cada vez más poderosas clases medias urbanas.

El período del gobierno militar fue, así, una era de profundos e inusuales cambios sociales. Muchos de estos fueron inducidos por la industrialización y el aparejado crecimiento de una sociedad urbana; procesos que precedieron al gobierno militar que se intensificaron durante este período. Otros cambios fueron provocados por políticas llevadas a cabo por los militares, y otros fueron exógenos al cambio del régimen. Entre las transformaciones más importantes se contaban aquellas relacionadas con las políticas gubernamentales diseñadas para hacer frente a las consecuencias sociales de la industrialización y la rápida urbanización. Dicha industrialización tuvo efectos positivos y negativos. Generó una veloz movilidad social, quizás la más rápida y abierta en la historia de la nación, ya que emergió una élite industrial y administrativa entre la población educada del campo y en los sectores más marginales. No obstante, también produjo una migración interna masiva desde las zonas pobres a las más ricas del país, con el consecuente crecimiento de las áreas metropolitanas. La carencia de viviendas en los crecientes centros urbanos llevaría al nacimiento de las favelas, o asentamientos precarios, en las principales ciudades del país. Todo esto exigió una respuesta del gobierno, el cual, a través del *Banco Nacional da Habitação* (BNH), llevó a cabo un gran programa de vivienda e higiene. Al mismo tiempo, hubo un aumento importante del ritmo expansivo de la educación primaria y secundaria, cuestión que se explica en parte por los deseos de

los militares de ganar el apoyo de la emergente clase media. Los militares promovieron también el acceso a la universidad y a la educación técnica. Finalmente, el gobierno compensó a los afectados por la baja en los salarios mediante la extensión del sistema de seguridad social, que incluyó avances significativos en la prestación de salud y pensiones. En efecto, los años del gobierno militar han sido definidos como el período en que Brasil logró establecer los fundamentos de un Estado de Bienestar moderno a través de la universalización de los servicios sociales y de la creación de instituciones federales poderosas. Con todo, este sistema estaba basado en modelos autoritarios y tecnocráticos, que serían transformados en la era post-militar.³³

Dos de las áreas fundamentales de la acción del gobierno eran la educación y la investigación científica. A pesar de que con anterioridad a 1964 la educación primaria y secundaria había experimentado un lento pero seguro avance bajo el régimen militar que impulsó estos dos sectores en 1960, sólo un 73% de los niños entre 5 y 9 años asistían a colegios primarios. Para 1968, dicho porcentaje había aumentado a 89%. Aunque no es posible contar con datos comparables para los años posteriores, en 1985 el 79% de los niños entre 5 y 14 años acudían a colegios primarios (Ribeiro 2008: 309). Inclusive, tanto la educación secundaria como la universitaria crecían de forma más rápida que en el período entre 1960 y 1980 (Schwartzman 1991).

Los cambios más dramáticos ocurrieron en el sistema educacional secundario. Mientras la educación primaria había crecido sostenidamente (siendo estimulada por una inversión constante), hubo una expansión y un cambio sustancial en la educación secundaria. Entre 1963 y 1984 se dobló el número de profesores secundarios, desde aproximadamente 120.000 a 215.000, mientras que los estudiantes aumentaron desde 1.7 a 3 millones. El cambio más significativo se dio en el papel que empezó a jugar entonces el gobierno en el mercado secundario. En 1963, cerca del 60% de los estudiantes secundarios estaban matriculados en colegios privados; sin embargo, para 1984 esta tendencia ya había sido revertida y un 65% de los estudiantes acudían a colegios públicos

³³ Según Sonia Draibe (1993), este período marcó el establecimiento de un Estado de Bienestar en Brasil debido tanto a la universalización de los servicios, como a la creación de instituciones gubernamentales activas en todas las áreas definidas por el Estado de Bienestar moderno. A pesar de que este modelo sería profundamente reformado en el período post-militares, la estructura básica fue elaborada en las décadas de 1960 y 1970 (Draibe 1993: 19-21).

(IBGE aeb_1964: 341-2; aeb_1986: 174-5). Estos cerca de 3 millones de estudiantes secundarios representaban a un 22% de los jóvenes entre 15 y 19 años, siendo que sólo un 12% había estado registrado en 1972 (Ribeiro 2008: 309).

La expansión de los colegios secundarios, a su vez, llevó a una lenta expansión de los estudiantes universitarios. Para 1984, existían 68 universidades en Brasil, 35 de las cuales eran federales, 10 estatales, 2 municipales y 20 privadas; gracias a esto, la población universitaria creció de 142 mil alumnos en 1964 a 1.3 millones en 1984, superando ligeramente el número de mujeres al de hombres (Martins 2000: 42-8).³⁴ Dentro de este grupo, los programas de graduados habían doblado sus registros a 40 mil estudiantes para mediados de los años ochenta (Schwartzman 1991: Tabla 10). El porcentaje de jóvenes entre 20 y 24 años que asistían a instituciones terciarias de educación –universidades y colegios técnicos– creció del 2% del total de jóvenes al 12% entre 1965 y 1985 (Ribeiro 2008: 309). Este fue también un período en el que, por primera vez en su historia, el gobierno invirtió fuertemente en ciencia y tecnología.³⁵

³⁴ Para el desglose por sexo véase (IBGE aeb_1984: 251, Tabla 2.6).

³⁵ En 1964, el *Banco Nacional de Desenvolvimento* (BNDES) estableció un fondo de 10 años para Tecnología con una inversión inicial de 100 millones de dólares. Luego, en 1974, el pequeño consejo de investigación nacional fue expandido y financiado de mejor forma, transformándose en el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (CNPq). Más temprano que tarde el gobierno militar estaba invirtiendo fuertemente en investigación de primer nivel, como también en infraestructura básica y desarrollo industrial (todo ello en nombre de un programa nacionalista). Comenzando en una fecha tan temprana como 1953, el gobierno había creado un fondo de becas para estudiantes ligados en su mayoría a la ciencia. Este programa estaba dirigido por *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES), el cual había sido fundado en 1951. Para la década de 1960 varios cientos de científicos brasileños habían sido entrenados en universidades internacionales, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra; a su retorno formaron un poderoso grupo de interés que presionó por la creación de laboratorios modernos y otras herramientas cruciales para lograr que Brasil compitiera en el nuevo escenario post Segunda Guerra Mundial. En 1968, se implementó una nueva Ley de Reforma Universitaria, que estableció el sistema norteamericano de departamento y tres niveles de grados académicos, desde pregrados a magisteres y doctorados. Las universidades federales recientemente creadas en Minas Gerais y Brasilia fueron desarrolladas siguiendo este modelo; prontamente, se crearían este tipo de universidades en todos los Estados. Incluso el Estado de São Paulo había fundado dos años antes una nueva universidad en la ciudad de Campinas, con una importante participación de académicos extranjeros, la cual fue conocida como UNICAMP y rápidamente comenzó a competir con la Universidad de São Paulo como la universidad más relevante de la nación. UNICAMP fue diseñada desde el principio para ser un centro de investigación avanzada, sobre todo en física. Gracias a esto, muchos científicos brasileños trabajando en *Bell Labs* y universidades estadounidenses regresaron a trabajar en la nueva universidad. Por otro lado, el gobierno también creó una industria aérea y computacional, además de un programa de investigación nuclear tanto adentro como afuera de la universidad. Todo este esfuerzo llevó a Brasil a ser un jugador significativo en el mundo de las ciencias y, junto con India, fue uno de los pocos países del mundo menos desarrollado que pudo competir en ciencia moderna (Schwartzman 1991: Cap. 9). Sin embargo, la relación entre la comunidad científica no siempre fue pacífica durante el período militar. Muchos científicos fueron perseguidos, forzados a retirarse

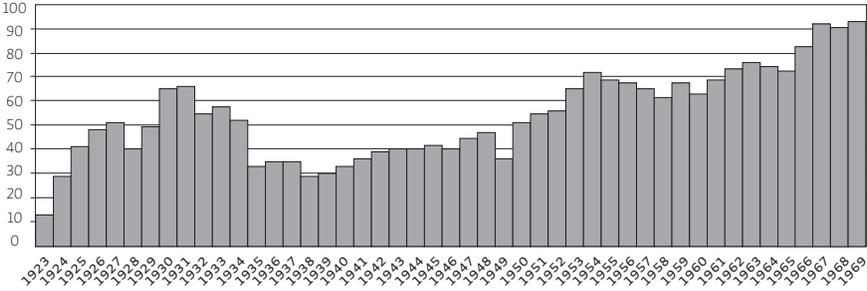
Todos estos incrementos en la enseñanza tuvieron un gran impacto en el alfabetismo. Para 1940, sólo un 38,4% de la población era alfabetizada, un número que para 1950 había aumentado únicamente a 42,7%. Sin embargo, en 1970 los alfabetizados alcanzaban los dos tercios de la población y para 1980 representaban al 74% de los brasileños. Fue sólo en el censo de 1960 que los hombres y mujeres que sabían leer y escribir alcanzaron a la mayoría de la población (IBGE, Estatísticas do Século XX 1981). Una década antes, los alfabetizados de 10 o más años ya habían sido mayoría, pero solo los hombres y las mujeres alfabetizados no superaban el 44%. Esos diez años fueron claves, porque en 1960 las mujeres alfabetas alcanzaron el 57% de la población femenina de 10 o más años, mientras que los hombres representaron el 64% de ese mismo grupo de edad (IBGE estatísticas do Século XX 1965). Con todo, no sería sino hasta las década de 1980 que las mujeres alcanzarían los mismo niveles de alfabetización que los hombres, lo que se debió sobre todo a un aumento significativo de la asistencia femenina a colegios primarios y secundarios.

En las áreas tradicionales de la seguridad social el gobierno comenzó también un importante esfuerzo por modernizar y estabilizar fiscalmente el sistema de pensiones creado durante el régimen de Vargas. Al tiempo que el sistema era económicamente viable y obtenía mayores ingresos que gastos, para los años sesenta los costos estuvieron bajo el nivel de los gastos; empero, con el aumento de los trabajadores retirados, aquéllos excedieron pronto a los ingresos (véase Gráfico 3). El resultado pareció o mostró ser una potencial crisis fiscal que obligaría al gobierno a intervenir, en especial dado su control de las reservas financieras de estos Institutos. Aunque el sistema de seguridad social fue inicialmente financiado por trabajadores y empleadores, pronto incluyó la participación gubernamental. Sin embargo, tanto el fracaso del gobierno de cubrir completamente el sistema como el uso de fondos de reservas de pensiones por parte de los regímenes democráticos y militares para pagar los proyectos estatales y los programas del gobierno (vivienda, capita-

o expulsados. Aunque hubo mayor represión en las humanidades y en las ciencias sociales, los centros de investigación científica más importantes también fueron afectados; el Departamento de Física de Brasilia, por ejemplo, fue desmantelado luego de una invasión del campus universitario. La *Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência* (SBPC), el órgano principal de la comunidad científica de Brasil, llevó a cabo una oposición sistemática al gobierno militar, convirtiéndose en un importante grupo en el proceso de redemocratización del país.

lización de las compañías públicas como la Compañía Nacional de Acero e incluso la construcción de Brasilia) generaron déficits, más aún cuando los beneficios fueron extendidos y el retiro en masa de los primeros beneficiarios tuvieron un impacto significativo en el flujo de ingresos. Ante la ausencia de suficientes reservas, el sistema se convirtió en uno de reparto en el que los contribuyentes de esos años pagaban por aquellos que se retiraban. Los desequilibrios de financiamiento fueron, así, producidos por fondos fiscales ordinarios que no identificaban la fuente.

● GRÁFICO 3: GASTOS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO DE TODAS LAS CAJAS, INSTITUTOS E INPS, 1923-1969



FUENTE: IBGE aeb.1970

Aun cuando existían varias formas de planes de retiro suplementario (aunque con numerosos problemas), en 1977 el gobierno decidió establecer regulaciones básicas para aquellos fondos de pensiones suplementarios que, a pesar de los muchos cambios ocurridos posteriormente, representaban todavía la base de la estructura existente. La Ley 6435/77 clasificó estos planes suplementarios en dos grupos: las *Entidades Abiertas de Previdência Privada* (EFPPs) y las *Entidades Fechadas de Previdência Privada* (EAPPs). Los ‘abiertos’ fueron generados para todo individuo que quisiera unirse y pagar contribución. Los ‘cerrados’ estaban organizados por empresas en las que tanto los empleadores como los empleados contribuían y los cuales eran administrados por las compañías con una participación modesta de los empleados. En los primeros años los planes suplementarios tuvieron una actividad relativamente pequeña, especialmente los del tipo abierto. Pero en el caso de los planes

cerrados (EFPPs) éstos entraron en vigencia incluso antes de la ley, y estaban concentrados en las grandes empresas estatales. Inicialmente, hubo un número reducido de dichos planes en el sector privado. Fue la mayor estabilidad económica la que permitió que ambos fondos se expandieran, atrayendo inversionistas individuales para los planes abiertos y estimulando a las grandes empresas privadas a crear sus propios planes cerrados. Aunque todo aquel que tuviera un *registro na carteira* (o estaba formalmente registrado como empleado en una empresa con un documento que indicara que ésta pagaba tanto la cuotas de las contribuciones de pensiones del empleado como las de la compañía) era parte también del sistema nacional de seguridad social, la ley de 1977 ofreció finalmente la posibilidad a individuos y compañías de dar planes suplementarios sobre una base sistemática y segura. Las compañías estatales y sus fondos de pensiones de empleados (EFPPs) acumularon activos significativos y pasaron a ser un actor importante del mercado de capitales nacionales (ABRAPP, ICSS, SINDAPP s/f). Para 1985, el patrimonio de estos EFPPs era de 8.6 millones de dólares, el cual representaba el 2,6% del PIB (Barreto de Oliveira y Ferreira 1997: 45). Fue sólo en 1990 que la ganancia privada de los fondos abiertos comenzó a crecer, y fue sólo en 1995 que las compañías de seguros extranjeras y privadas comenzaron a tener activos y contribuyentes significativos (Barreto de Oliveira et al. 2000: 11). Mientras estos fondos abiertos crecieron rápidamente y alcanzaron activos equivalentes al 4,7% del PIB en 2002, el patrimonio de las compañías sin fines de lucro del EFPPs aumentó a un 14,7% del PIB (Beltrão et al. 2004: 19). Fueron, de hecho, los fondos del EFPPs los que se convirtieron en una parte importante del capital utilizado para privatizar al sector industrial en el período post-militar. Entre 1994 y 2002 estos fondos aportaron un 7% de los 87 billones de dólares usados para comprar estas compañías estatales. Es interesante observar que el gobierno, que en apariencia vendió sus acciones de dichas compañías estatales al sector privado, mantuvo una gran influencia en muchas de las empresas privatizadas gracias a la compra de numerosas acciones a través de los fondos de pensiones de las compañías estatales que se mantuvieron bajo el control del Estado. Aun cuando el monto invertido en fondos de pensiones no era una propiedad pública, sino que pertenecía a los trabajadores de una firma en particular, el gobierno

mantuvo su influencia en las decisiones de gestión y en la inversión de los fondos controlados por los empleados públicos de estas empresas (BNDES 2002).

El programa público de pensiones, por otro lado, entró en crisis con el regreso del gobierno democrático. La Constitución de 1988 creó el Régimen Jurídico Único para la administración pública.³⁶ Hasta entonces, las cuentas de ingreso y de gastos de los funcionarios civiles no estaban incluidas en las cuentas públicas de pensiones. En la nueva Constitución todas las cuentas de pensiones públicas y privadas pasaron a formar parte del presupuesto del Instituto de Asistencia Social. Debido a que tanto los empleados civiles no pagaban por sus pensiones como a que cuando se retiraban recibían el 100% de sus salarios además de cualquier aumento que recibieran los empleados gubernamentales,³⁷ no es sorprendente que el sistema de pensiones civiles estuviera permanentemente en déficit. La combinación de su esquema de pensiones con el sistema general de pensiones empeoró el financiamiento del sistema de seguridad social. Sin embargo, todos los gobiernos desde Vargas hasta la década de 1990 se endeudaron considerablemente con el sistema, el cual muy pronto entraría en nuevas crisis, especialmente después de la incorporación en 1988 de empleados públicos que no cotizaban (Barreto de Oliveira et al. 1999: 8). Así, la necesidad de recuperación financiera del sistema de seguridad social era un proceso continuo, más aún cuando se expandía hacia nuevas áreas y absorbía una población más grande de contribuyentes y beneficiarios.

Al mismo tiempo, el gobierno militar claramente deseaba utilizar el sistema de seguridad social para aliviar la crisis causada por la rápida

³⁶ La implementación del *Regime Jurídico Único* (RJU) trajo mayores desequilibrios al sistema de pensiones, porque hasta entonces un largo número de empleados públicos era 'celetistas', es decir, estaban gobernados por las reglas de pensiones ordinarias de los trabajadores con pensiones privadas. Pagaban y retiraban sus contribuciones, utilizando reglas normales de pensiones, las cuales eran bastante menos favorables que el bienestar de los empleados civiles regulares. Pero cuando estos empleados gubernamentales 'celetistas' se unieron al RJU comenzaron a tener las mismas pensiones y beneficios completos que el resto de los empleados públicos. Esto, por supuesto, aumentó el déficit del sistema público que ahora formaba parte de la cuenta de pensiones ordinaria.

³⁷ Aun cuando habían algunas contribuciones gubernamentales que normalmente financiaban las pensiones de los trabajadores estatales, la contribución general específicamente enmarcada para los empleados públicos fue establecida sólo en 1998 a través de la Reforma Constitucional 20/98. Sin embargo, incluso con esta contribución específica, debido a las demasiado generosas reglas de retiro (las cuales igualaban a los empleados gubernamentales retirados y activos en términos de sus sueldos y beneficios), el segmento de las cuentas de pensión consagrado a los trabajadores fiscales continuó en déficit.

industrialización y sus políticas de baja en los salarios, como también para conseguir el apoyo de la clase media al gobierno, que sería el primer grupo en beneficiarse masivamente de estos cambios en el sistema de seguridad social. Con este fin, el gobierno militar buscó consolidar la dispersión de las instituciones y agencias y expandir la cobertura de la población en riesgo bastante más allá de las industrias que habían sido cubiertas con anterioridad. La resultante reforma básica del sistema de pensiones llevaría a una expansión y a una centralización de las pensiones bajo el control gubernamental. Considerando que los militares centralizaban el proceso de decisión, dejando poca autonomía a las administraciones locales y estatales, no es de extrañar que una de sus principales reformas fuera la consolidación del hasta entonces fragmentado, limitado, disperso y pobremente financiado sistema de seguridad social. De acuerdo con un académico, esta reforma representó una de las características que definieron a los regímenes militares, en particular su centralización financiera y administrativa (Arretche 1999).³⁸ Con todo, también crearía un sistema fiscal mucho más seguro, permitiendo al gobierno expandir masivamente el Estado de Bienestar. Lo que los militares no hicieron, como muchos estudiosos han notado, fue usar el programa de bienestar social para resolver cuestiones relacionadas con la distribución del ingreso. En efecto, a pesar de la movilización social lograda en el período del ‘milagro’ brasileño, el país continuó siendo uno de los más desiguales del mundo en términos de distribución del ingreso.

Justo antes del comienzo del gobierno militar, en 1960, la presidencia de Goulart había organizado el primer plan nacional de seguridad social (Ley 3807 de 1960) llamado la *Lei Orgânica da Previdência Social*.³⁹ Tres años después, hizo el primer gesto serio para asegurar a los trabajadores rurales a través del *Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural* (FUNRURAL: Ley 4214). Inicialmente, sin embargo, no se avanzó mayormente en esta área, cuestión que cambiaría únicamente con la

³⁸ Un académico del sistema de seguro social fue tan lejos como para argumentar que el nuevo formato era un modo de organización y de toma de decisiones hipercentralizado. En el período post-militar uno de los mayores temas sería la necesidad de descentralizar el sistema en su totalidad, sobre todo lo relacionado con los servicios médicos (Draibe 2002).

³⁹ En 1974, todas las personas sobre 70 años recibían el 60% de un salario mínimo, pero debían probar que habían contribuido al plan nacional de pensiones por al menos doce meses. En la Constitución democrática de 1988 este derecho de pensión se transformó en universal sin importar si el beneficiado había cotizado en el sistema de seguridad social o no.

llegada al poder de los militares en abril de 1964. De hecho, el primer Ministro del Trabajo conservador y su jefe de gabinete bajo el nuevo régimen militar eran conocidos expertos en seguridad social (Malloy 1979: 124-5).

En 1966, el gobierno revisó la integridad del sistema y todas las IAPs individuales y CAPs fueron reemplazadas por el *Instituto Nacional de Previdência Social* (INPS). El resultado fue que los diferentes programas de pensiones fueron ahora unificados y el sistema en su totalidad logró una buena base de financiamiento. Además, el gobierno logró expandir de forma sistemática y efectiva su cobertura a una proporción incluso mayor de la población nacional. Para 1968, dos años después de su fundación, el INPS, que cubría tanto a empleados y a trabajadores por cuenta propia, aseguraba a 7.8 millones de personas (IBGE, *Estatísticas do Século XX* 2003). En los años setenta, el INPS expandió sistemáticamente su cobertura sobre la fuerza laboral. En 1971, la cobertura se extendió a los trabajadores rurales, haciendo por primera vez al FUNRURAL una institución efectiva a través de lo que se llamó el PRORURAL, que comenzó a formar parte del primero. Este fue un cambio profundo y original en la historia del bienestar social brasileño. Por primera vez, el gobierno proveyó servicios y pensiones a personas que no contribuían al sistema de seguridad social. Se gravó la venta de productos agrícolas en áreas urbanas, al tiempo que se introdujeron impuestos a las compañías. En breve, los trabajadores urbanos fueron gravados con el fin de pagar a los trabajadores rurales no contribuyentes. Así, este cambio fue francamente distributivo. En segundo lugar, fue diseñado desde un comienzo para ser un programa universal que afectaba a todos los trabajadores rurales, sin importar su rango ni condición (aunque las mujeres fueron incluidas sólo en 1988). Por qué el más represivo de los regímenes militares habría optado por un sistema redistributivo y universal es una pregunta difícil de responder. Proponemos que con la represión total de las ligas campesinas premilitares y el apoyo continuo de la concentración de la tierra había potencial para que se generara una violencia rural seria y que, por lo tanto, el gobierno se vio en la necesidad de ofrecer algún sustento a los trabajadores rurales y así conseguir seguridad en el campo.⁴⁰

⁴⁰ Un buen estudio de todos estos debates y cuestiones relacionadas con este acto inusual puede consultarse en Garcia (2010). Originalmente, el FUNRURAL pagaba una pensión que alca-

Del mismo modo, el gobierno fomentó también la participación de nuevos grupos de trabajadores con el fin de que ingresaran al sistema de seguridad social. En 1972, incorporó a los trabajadores domésticos, y en 1973 obligó a los trabajadores por cuenta propia a ingresar en el sistema. Luego, en 1977, el INPS pensado para trabajadores urbanos y para el mundo rural fue finalmente integrado al *Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social* (SINPAS). La sección médica fue trasladada al *Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social* (INAMPS), mientras que otra organización fue creada para manejar las finanzas: el *Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social* (IAPAS).⁴¹ La inscripción de los trabajadores asegurados creció rápidamente bajo el nuevo INPS, y para 1980 el sistema de seguridad social había triplicado el número de participantes asegurados a casi 26 millones de brasileños, tres veces el número de asegurados en el primer año de operación (IBGE, Estatísticas do Século XX 2003). De acuerdo con algunos académicos, “incluso con el mantenimiento de distintos y dispares planes de beneficios para zonas urbanas y trabajadores rurales, el hecho es que los inicios de un solo sistema de seguridad social surgió con la llegada del SINPAS, el cual simbolizó una nueva etapa: la cobertura universal de los programas de seguridad social en Brasil” (Beltrao et al. 2004: 24). En la era post-militar hubo una expansión y consolidación de este sistema con la creación en 1990 del *Instituto Nacional do Seguro Social* (INSS), que reunió al INPS con el IAPAS. Para 2011, este sistema reunía a 64 millones de contribuyentes en una población de 190 millones de personas (IBGE, MPS 2011: 596).

El nuevo gobierno militar también creó en 1966 el *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, que se financiaba con un impuesto del 8% pagado por los empleadores. Este fondo podía ser utilizado como una suerte de seguro de desempleo para cualquier trabajador despedido –bajo las ahora mucho más flexibles formas de tenencia de mano de obra– o como un fondo de reserva para el trabajador por concepto de retiro o para adquirir una vivienda. En efecto, la mayoría de los dineros recogidos fueron al BNH para promover la construcción de casas (Malloy 1979: 125-6)

nzaba la mitad de un salario mínimo de aquellos trabajadores rurales que no habían cotizado en ningún plan. Bajo los gobiernos democráticos posteriores al período militar este monto se subió a un salario mínimo completo y las mujeres trabajadoras rurales también fueron incluidas.

⁴¹ Para una discusión sobre estos cambios véase Beltrao et al. (2004: 19-49).

Estos fondos fueron cruciales para el desarrollo de viviendas urbanas en un tiempo en que las ciudades de Brasil se expandían masivamente.

Desde el comienzo, las *Caixas* e Institutos habían dado asistencia médica a todos los miembros y sus familias, servicio que creció aún más rápido cuando se estableció el INPS. El auge de los seguros, de los hospitales públicos y privados, de las clínicas y la gran expansión del sistema de pensión/salud operado por el gobierno comenzó a alcanzar a partes significativas de la población brasileña. Entre 1970 y 1980, los cotizantes en el sistema de Seguridad Social duplicaron su número aumentando del 9% al 20% de la población nacional, mientras que el 30% de la población urbana estaba ahora cubierta. El INPS cubría inicialmente el seguro de salud de todos los cotizantes del sistema de Seguro Social, pero cuando en 1974 se creó el *Ministério da Previdência e Assistência Social*, estos distintos planes de seguros, de pensiones y de salud fueron puestos bajo una nueva organización dependiente del Ministerio. Este se llamó el *Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social* (INAMPS) y sería la principal agencia de salud del gobierno hasta el final de la era militar (Coutinho y Salm 1989: 233-62). Una serie de otros cambios institucionales produjo una importante expansión del sistema de salud pública. Entre 1970 y 1980, la admisión hospitalaria subió de 6 a 13 millones, cifra que se mantiene actualmente (Paim et al. 2011: 5). Además, en los años sesenta se habían formado programas nacionales e internacionales de inmunización de infantes y niños, lo que se unió al desarrollo de un mercado de seguros privados completamente nuevo.⁴²

Muchos de estos planes privados tuvieron su origen en las décadas de 1940 y 1950, y muy pronto se produjo una compleja mezcla entre públicos y privados, sobre todo relacionados con los hospitales fiscales. Por otro lado, a partir de 1967 se organizaron grupos de cooperación médica (UNIMEDs), los cuales, para la década de 1980, ofrecían el mayor número de seguros privados en el mundo (Rabelais 2001: 999-1008).

Para fines de los años noventa se estimaba que 32 millones de brasileños estaban cubiertos por compañías privadas de seguros, haciendo de dicho mercado el segundo más grande del mundo (Bahia 2011: 329-

⁴² Las décadas de 1970 y 1980 fueron también un período en que se desarrolló un activo debate entre académicos y médicos sobre la naturaleza del sistema de salud, el cual tendría un profundo efecto en la creación del *Sistema Único de Saúde* (SUS) y en las reformas de descentralización llevadas a cabo en los años posteriores al régimen militar. Véase Cordeiro (2004: 343-62).

39). En lo que concierne al final del período militar, a principios de 1985 sólo un tercio de las instituciones de salud estaba en manos privadas, pero representaban dos tercios de las camas de hospitales y un poco menos de la mitad de los profesionales de la salud. Ahora bien, es importante señalar que en un sistema tan complejo como éste existía una constante superposición entre públicos y privados, con muchos hospitales recibiendo a ambos grupos sin importar que fueran instituciones públicas.

Este crecimiento público y privado de la seguridad en el ámbito de la salud tuvo un impacto directo en los índices de mortalidad. Para entonces, la tasa de mortalidad era de 15 muertes por cada mil habitantes. Aunque dicha tasa no cambiaría mayormente en la próxima década, aceleró su declinación en los años venideros y descendió a ocho muertes por mil habitantes para comienzos de los años 1980. Este declive se explica porque la mortalidad infantil bajó a la mitad, desde 135 muertes por cada mil nacimientos en 1950-1955 a sólo 63 en 1980-1985. El impacto de este descenso puede verse en la lenta disminución de la mortalidad infantil y de niños (0-14 años), la cuál disminuyó considerando el porcentaje total de muertes entre la población brasilera. Esta disminución comenzó a fines de la década de 1970, cuando la mortalidad infantil y de niños (menores de 14 años) descendió de la mitad a sólo un tercio del total de muertes para principios de la década de 1980.

Sin embargo, en esos años el fin del período del crecimiento ‘milagro’ y la crisis internacional del petróleo tendrían un gran impacto en las finanzas públicas y especialmente en el sistema de seguridad social. Para 1994 el sistema estaba cerca de la bancarrota debido a la incorporación de los trabajadores que no pertenecían al servicio público. Esto crearía el trasfondo de la nueva reorganización democrática del Estado de Bienestar en la era post-militar, aun cuando estos cambios serían más evolutivos que revolucionarios. Los dos cambios más importantes, sobre todo después de la Constitución democrática de 1988, fue un compromiso completo y efectivo con la universalidad de la atención de la salud para todos los brasileños y, para la década de 1990 y la primera del siglo XXI, la universalización de las pensiones de jubilación. Incluyeron la creación de un *Sistema Único de Saúde* (SUS), junto con un nuevo estilo de traspaso de ingresos (*bolsas familiares*). Además, permitió que

los empleados ingresaran al esquema nacional de pensiones. A pesar de que se introdujeron algunas reformas sustanciales en la administración del SUS mediante una significativa descentralización y del otorgamiento de concesiones a los municipios y a los Estados para ejercer el control sobre los hospitales, clínicas y otras áreas del sistema de salud financiado federalmente, no hubo un cambio relevante en el financiamiento de las pensiones. De hecho, en este período Brasil se diferenció de las reformas de pensiones más liberales llevadas a cabo en Latinoamérica, comenzando por Chile en los años ochenta y expandiéndose a muchos países de la región para la década siguiente. A diferencia de muchas otras naciones, Brasil no privatizó su esquema de pensiones sino que más bien solidificó y racionalizó su sistema de PAGY (*pay as you go*), cuestión que, en todo caso, no impidió que Brasil aceptara los planes de seguros privados suplementarios y el sistema privado de seguros de salud.⁴³ Estas reformas puestas en práctica bajo el régimen democrático post-militar se hicieron con el fin de mejorar un sistema que funcionaba y que se había convertido en un elemento básico de la sociedad y el gobierno brasileños. Aun cuando los planes privados de salud y seguros crecieron en importancia en los años siguientes, hubo una expansión masiva de la cobertura financiada de forma pública a casi todos los trabajadores urbanos y rurales. Dicha expansión del sistema de bienestar social estatal, la disminución sistemática del mercado laboral informal y finalmente las transferencias de dinero fueron los factores centrales de la transformación de la pobreza de Brasil a principios del siglo XXI.

Así, a pesar de todos estos cambios y todas las críticas a las políticas de los gobiernos autoritarios con posteridad a 1985, virtualmente todos los estudiosos concuerdan en que la estructura básica fundacional del Estado de Bienestar actual de Brasil fue elaborado tanto por el régimen de Vargas como por los gobiernos militares y que éste continúa intacto en la actualidad. Cualquiera hayan sido las motivaciones y el compromiso con las iniciativas públicas o privadas, como también con el poder de decisión centralizado o descentralizado, no existen dudas de que estos regímenes llevaron a Brasil hacia la universalización de la educación, de las pensiones y de la salud.

⁴³ Para las diferencias comparativas de otras reformas regionales, véase Antía y Provasi (2011: 53-71) y Betranou y Rofman (2002: 67-82).

BIBLIOGRAFÍA

- Abel, C., Lewis C.M. (eds) 1993. *Welfare, Poverty and Development in Latin America*. London: Macmillan & St. Antony's College.
- Andrade, E.I.G. 2003. Estado e previdência no Brasil: Uma breve história. En Marques, R.M. (et al.), *A previdência social no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Antía, F. y Provasi, A. 2011. Multi-Pillared Social Insurance Systems: The Post-Reform Picture in Chile, Uruguay and Brazil. *International Social Security Review* 64(1), 53-71.
- Arretche, M.T.S. 1999. Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 14(40), III-141.
- Bacha, E. y Taylor, L. 1980. Brazilian Income Distribution in the 1960s: 'Facts', Model Results and the Controversy. En Taylor, L. (ed), *Models of Growth and Distribution for Brazil*. New York: Oxford University Press.
- Bahia, L. 2001. Planos privados de saúde: Luzes e sombras no debate setorial dos anos 90. *Ciência & Saúde Coletiva* 6(2), 329-339.
- Barreto de Oliveira, F.E., Beltrao, K.I., y Guerra Ferreira, M. 1997. Reforma da previdência. Rio de Janeiro, IPEA, Texto para Discussão 508.
- Barreto de Oliveira, F.E., Beltrao, K.I., y de Albuquerque, A.C. 1999. Dívida da União com a Previdência Social: Uma perspectiva histórica. Rio de Janeiro, IPEA, Texto para Discussão 638.
- Barreto de Oliveira, F.E. de Marsillac Pasinato, M.T., y Paes Leme Peyneau, F. 2000. Evolução recente do sistema de previdência complementar no Brasil e mercado potencial. [Online] Disponible en: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/Evolu%C3%A7%C3%A3o%20Recente%20do%20Sistema%20de%20Previd%C3%AAncia%20Complementar....pdf> [20 de octubre 2013].
- Barroso Leite, C. 1983. Da lei Elói Chaves ao Sinpas. En Barroso Leite, C. (ed), *Um século de previdência social: Balanço e perspectivas no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Batalha, C. 2000. *O movimento Operário na Primeira República*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bello, E. 2007. Cidadania e direitos sociais no Brasil: Um enfoque político e social. *Revista Espaço Jurídico* 8(2), 133-154.

- Bello, J.M. 1976. *História da República*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Beltrão, K.I., Leme, F.P., Mendonça, J.L. y Sugahara, S. 2004. Análise da estrutura da previdência privada brasileira: Evolução do aparato legal. Rio de Janeiro, IPEA, Texto para Discussão 1043.
- Beltrão, K.I., Sugahara, S. y Barreto de Oliveira, F.E. 2004. Rural Population and Social Security in Brazil: An Analysis with Emphasis on Constitutional Changes. *International Social Security Review* 57(4), 19-49.
- Betranou, F.M., Rofman, R. 2002. Providing Social Security in a Context of Change: Experience and Challenges in Latin America. *International Social Security Review* 55(1), 67-82.
- Bonduki, N.G. 1994. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social* 29(127), 711-732.
- Bourn, R. 1974. *Getúlio Vargas of Brazil, 1883-1954: Sphinx of the Pampas*. London: Knight.
- Carone, E. 1973. *A segunda República*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- Cohn, A. 1981. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna.
- Cordeiro, H. 2004. Instituto de Medicina Social e a lutan pela reforma sanitária: Contribuição à história do SUS. *Physis* 14(2), 343-362.
- Coutinho, M., y Salm, C. 1989. Social Welfare. En Bacha, E.L. y Klein, H.S. (eds), *Social Change in Brazil 1945-1985. The Incomplete Transformation*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- da Jornada, M.I. 1989. A Política Salarial: Uma visão panorâmica da Legislação. *Ensaio FEE* 17(2).
- de Castro, A. 1988. *A invenção do Trabalhismo*. São Paulo: Vértice.
- de Castro, A. 2000. O populismo e as ciencias sociais no Brasil: Notas sobre a trajetória de um conceito. En Ferreira, J. (ed), *O populismo e sua história*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- de Souza, B. 1983. *Reforma administrativa da era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Diniz, E., y Camargo, A. 1981. O Estado novo: Estrutura de poder e relações de classe. En Fausto, B. (ed), *História Geral da Civilização Brasileira*. Vol. 10: Sociedade e política (1930-1964). Tomo III. São Paulo: Difel.
- do Valle, C. 2011. *Um estado de bem-estar social no Brasil?* MA Thesis, Universidade Federal Fluminense.

- dos Santos, R.D. 2007. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. *DADOS, Revista de Ciências Sociais* 50(2), 281-323.
- Draibe, S. 1993. O Welfare State in Brazil: Características e perspectivas. UNICAMP, NEPP, *Caderno de Pesquisa* 8.
- Draibe, S. 2002. The National Social Policies System in Brazil, Construction and Reform. UNICAMP, NEPP, *Caderno de Pesquisa* 51.
- Dulles, J.W.F. 1967. *Vargas of Brazil: A Political Biography*. Austin: University of Texas Press.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Faria, L. 2007. *Saúde e Política: A Fundação Rockefeller e seus parceiros em São Paulo*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Fausto, B. 1972. *A Revolução de 1930*. Brasil: Editora Brasiliense.
- Fausto, B. 1997. *Trabalho urbano e conflito social*. São Paulo: DIFEL.
- Fausto, B. 2001. *O pensamento nacionalista autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Fausto, B. 2010. *Populismo in the past and its resurgence*. Work presented in the Conference in Honor of Boris Fausto, Stanford.
- Fernandes, P. 2007. Setenta anos após 1937: Francisco Campos, o Estado Novo e o pensamento jurídico autoritário. *Prisma Jurídico* 6, 351-370.
- Ferreira, J. 2000. O nome e as coisas: O populismo na política brasileira. En Ferreira, J. (ed), *O populismo e sua história*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- Fishlow, A. 1972. Brazilian Size Distribution of Income. *American Economic Review* 2(62), 391-402.
- French, J.D. 2006. Proclamando leis, metendo o pau e lutando por direitos. En Hunold Lara, S. y Nunes Mendonça, J.L (eds), *Direitos e Justiça no Brasil, Ensaios de História Social*. Campinas: Editora Unicamp.
- Garcia, N.R. 2010. *Prorural: Uma política previdenciária para o campo no governo Médici (1969-1973)*. MA Thesis. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Giannotti, V. 2007. *História das lutas dos trabalhadores no Brasil I*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- Lamounier, B. 1985. O 'Brasil autoritário' revisitado: O impacto das eleições sobre a ditadura. En Stepan, A. (ed), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Langoni, C.G. 1973. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio

- de Janeiro: Expressão e Cultura.
- Levine, R.M. 1998. *Father of the Poor? Vargas and his Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, J. 1976. The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil. En Stepan, A. (ed), *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press.
- Loewenstein, K. 1942. *Brazil under Vargas*. New York: The Macmillian Company.
- Malloy, J. 1979. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Martins, C.B. 2000. O ensino superior brasileiro nos anos 90. *São Paulo em Perspectiva* 14(1), 41-60.
- Merrick, T. y Graham, D. 1979. *Population and Economic Development in Brazil, 1800 to the Present*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mesa-Lago, C. 1977. *Modelos de seguridad social en América Latina. Estudio comparativo*. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.
- Miceli, S. 1979. *Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)*. São Paulo: Difel.
- Morreira Alves, M.H. 1984. *Estado e oposição no Brasil, 1964-1984*. Petrópolis: Vozes.
- Neto, L. 2012. *Getúlio 1882-1930. Dos anos de formação à conquista do poder*. São Paulo: Cia. das Letras.
- Oliveira, J. y Fleury, S. 1986. *(Im)previdência Social: 60 Anos de História da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Associação Brasileira Pós-Graduação em Saúde Coletiva. [Online] Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/92369057/Decreto-4682-24janeiro1923-Lei-Eloy-Chaves-Cap> [20 de octubre 2013].
- Oliveira Fonseca, C.M. 1993. A Saúde da Criança na Política Social do Primeiro Governo Vargas. *PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva* 3(2), 97-116.
- Oliveira Fonseca, C.M. 2007. *Saúde no Governo Vargas (1930-1945): Dualidade institucional de um bem público*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Paim, J., Travassos, C., Almeida, C., Bahia, L., y Macinko, J. 2011. The Brazilian Health System: History, Advances, and Challenges. *The Lancet* 377(9779), 1778-1797.
- Quine, M.S. 2002. *Italy's Social Revolution: Charity and Welfare From Liberalism to Fascism*. New York: Palgrave.
- Rabelais Duarte, M.C. 2001. UNIMED: História e características da cooperativa de trabalho médico no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública* 17(4), 999-1008.

- Ramos, L.R.A. y Almeida, J.G. 2000. Distribuição da renda: Aspectos teóricos e o debate no Brasil. En Camargo, J.M., Giambiagi, F. (eds), *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ribeiro, C.A. 2003. *Estrutura de classe e mobilidade social no Brasil*. São Paulo: EDUSC.
- Saboia, J. 1990. Salário e produtividade na indústria brasileira: Os efeitos da política salarial no longo prazo. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 20(3), 581-599.
- Saboia, J. 2000. Política Salarial e distribuição de renda: 25 anos de desencontros. En Camargo, J.M. y Giambiagi, F. (eds), *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Schmitter, P.C. 1976. The 'Portugalization' of Brazil. En Stepan, A. (ed), *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press.
- Schwartzman, S., Bomeny, H.M.B. y Costa, V.M.R. 1984. *Nos tempo de Capanema*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Ed. Paz e Terra.
- Schwartzman, S. 1991. *A Space for Science – The Development of the Scientific Community in Brazil*. College Park: Pennsylvania State University Press.
- Segura-Ubiergo, A. 2007. *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simonsen, M.H. 1970. *Inflação: Gradualismo x Tratamento de Choque*. Rio de Janeiro : Apec Editôra.
- Skidmore, T.E. 1973. Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937- 1971. En Stepan, A. (ed), *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press.
- Skidmore, T.E. 1976. *Politics in Brazil, 1930-1964*. Oxford University Press: New York.
- Skidmore, T.E. 1988. *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*. New York: Oxford University Press.
- Skidmore, T.E. 2007. *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sola, L. 1969. O golpe de 37 e o Estado Novo. En Guilherme Mota, C.G. (ed), *Brasil em perspectiva*. São Paulo, Difusão Européia do Livro.
- Spalding, R.J. 1980. Welfare Policymaking: Theoretical Implications of a Mexican Case Study. *Comparative Politics* 12(4), 419-438.

- Stepan, A. 1985. As prerrogativas militares nos regimes pósautoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. En Stepan, A. (ed), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Todaro, M. 1974. Integralism and the Brazilian Catholic Church. *Hispanic American Historical Review* 54(3), 431-452.
- Vargas, G. 1943. *As diretrizes da nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- Vidal Luna, F. y Klein, H.S. 2006. *Brazil Since 1980*. New York & Cambridge: Cambridge University Press.
- Vidal Luna, F. y Klein, H.S. 2013. *An Economic and Social History of Brazil Since 1889*. New York & Cambridge: Cambridge University Press.
- Vieira de Campos, A.L. 2006. *Políticas internacionais de saúde na era Vargas: O Serviço Especial de Saúde Pública, 1942-1960*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Weffort, F. 1980. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Weinstein, B. 1990. The Industrialists, the State, and the Issues of Worker Training and Social Services in Brazil, 1930-50. *Hispanic American Historical Review* 70(3), 379-404.
- Weinstein, B. 1996. *For Social Peace in Brazil: Industrialists and the Remaking of the Working Class in São Paulo, 1920-1964*. Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press.
- Zahluth, P. y Dutra, P. (eds) 2012. *A Era Vargas. Desenvolvimento, economia e sociedade*. São Paulo, Editora Unesp.
- Zamagni, V. (ed) 2000. *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*. Bologna: Il Mulino.

FUENTES

- ABRAPP, ICSS, SINDAPP. Fundamentos da Previdência Complementar, Ensino a distância. [Online] Disponible en: <http://www.fbss.org.br/dados/wwwfbs/publica%20A7%20B5es%20ot%20A9cnicas/Fundamentos%20da%20Previd%20Aancia%20Complementar.pdf> [10 de octubre de 2013].
- BNDES. Privatizações no Brasil 1991-2002. [Online] Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/especial/Priv_Gov.PDF [10 de octubre de 2013].

- IBGE. Anuário Estatístico do Brasil (aeb). [Online] Disponible en: http://biblioteca.ibge.gov.br/d_detalhes.php?id=720 [10 de octubre de 2013].
- IBGE. Anuário Estatístico da Previdência Social (MPS). [Online] Disponible en: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf [10 de octubre de 2013].
- IBGE. Estatística do Século XX. [Online] Disponible en: <http://seculoxx.ibge.gov.br/es/publicacao> [10 de octubre de 2013].

Recibido octubre 2013

Aceptado enero 2014

Traducción Juan Luis Ossa Santa Cruz

CONCEPCIONES DE REGULACIÓN POLÍTICA Y PROBLEMAS DE GOBIERNO POLÍTICO

Helmut Willke*

Resumen

En este artículo se revisan tres teorías de la regulación política: el neoinstitucionalismo, el institucionalismo centrado en el actor y la teoría de la regulación contextual de base sistémica. El análisis se orienta a responder la pregunta por la calidad de las teorías. Después de examinar el neoinstitucionalismo como corrección del conductismo y la teoría de la elección racional, se analizan los problemas del institucionalismo centrado en el actor como corriente derivada. Luego de esto, se exponen los fundamentos de la teoría de la regulación contextual de base sistémica y se explica, a modo de conclusión, por qué esta teoría permite una observación más amplia y profunda sobre los problemas de regulación política en sociedades complejas modernas.

Palabras clave: Regulación política, *governance*, teoría de sistemas, institucionalismo, neoinstitucionalismo

* Professor de la cátedra de Global Governance de la Universidad Zeppelin, Alemania. Correo electrónico: helmut.willke@zu.de.

Conceptions of Political Steering and Problems of Political Governance

Abstract

This article revises three theories of political steering: neoinstitutionalism, the actor-centered institutionalism, and the systemic theory of contextual steering. The analysis aims to answer the question of the quality of steering theories. After exploring neoinstitutionalism as a correction of behaviorism and rational choice theories, this paper studies the problems of the actor-centered institutionalism as a contemporary continuation of neoinstitutionalism. Subsequently, the article presents the foundations of the systemic theory of contextual steering and, as a conclusion, it clarifies why this theory allows a wider and more profound insight about the problems of political steering in modern complex societies.

Keywords: Political steering, governance, systems theory, institutionalism, neoinstitutionalism

Distintas teorías ven y explican el mundo de manera distinta. Las teorías no son otra cosa que instrumentos de observación con los cuales podemos apreciar y reconstruir el mundo como un cuadro más o menos inteligible. Aun cuando uno no base sus observaciones en una teoría muy desarrollada, normalmente recurre a teorías cotidianas que se han formado en la cabeza en el transcurso de procesos de socialización. Un acceso teóricamente predeterminado al mundo es, por tanto, inevitable. Cualquiera que, con desprecio teórico, se abra al mundo de manera empírica, práctica, pragmática o directa, sigue siempre al menos su teoría cotidiana ingenua de una posible ausencia de teoría.

El significado de las teorías como instrumentos de observación se hace claro cuando uno tiene en cuenta que los datos definidos como diferencias observadas siempre presuponen observaciones. Al mismo tiempo, los instrumentos de observación son los que definen y establecen lo que, en general, es posible como observación y, consiguientemente, como dato. Como instrumentos de observación, nuestros sentidos determinan lo que a nuestro sistema psíquico le es asequible como mundo. En el momento en que nuestros ojos ven sólo ciertos colores y nuestros oídos aprecian sólo determinadas frecuencias, se definen a la vez los límites de nuestro mundo. Tan sólo en el momento en que construimos instrumentos de observación artificiales, como microscopios, telescopios, aparatos de rayos o de resonancia magnética, tenemos acceso a otros datos y, con ello, a otros mundos.

Las teorías son, así, instrumentos que los teóricos construyen para proveerse de posibilidades de observación. Todavía persiste un debate tan infinito como inútil sobre qué es una 'buena' teoría. Un criterio de prueba relativamente simple para la calidad de una teoría es la respuesta

a la pregunta ¿qué puedo ver con esta teoría que no pueda ver con las demás? Con ello se afirma ineludiblemente que las teorías no pueden tener una pretensión de verdad. Más bien, ellas solo aportan una mirada limitada y selectiva a fenómenos observables y observados, y precisamente por esto todas las teorías y sus interpretaciones son construcciones que difieren de otras teorías. Este es el fundamento del constructivismo como premisa epistemológica (Foerster 1985; Glasersfeld 1985; Maturana 1982; Maturana y Lettvin 1965).

En este artículo quiero revisar tres teorías de la regulación política: el neoinstitucionalismo, el institucionalismo centrado en el actor y la teoría de la regulación contextual de base sistémica. El análisis se orienta a responder la pregunta más arriba planteada por la calidad de las teorías. Después de examinar el neoinstitucionalismo como corrección del conductismo y la teoría de la elección racional (1), analizo los problemas del institucionalismo centrado en el actor como corriente derivada (2). Luego de esto, expongo los fundamentos de mi propia teoría de la regulación contextual de base sistémica y explico, a modo de conclusión, por qué esta es una teoría que permite ver más que las otras (3).

1. Neoinstitucionalismo y análisis institucional

Puesto que a fines del siglo XIX e inicios del XX había ya una extensa teoría antropológica y sociológica de las instituciones, vinculada especialmente a los nombres de Herbert Spencer, Emile Durkheim, Maurice Hauriou, Max Scheler, Arnold Gehlen y más tarde a Helmut Schelsky, el redescubrimiento de la teoría de las instituciones, en su mayoría por autores americanos, se denomina neoinstitucionalismo. En relación a la antigua teoría de las instituciones, el neoinstitucionalismo no presenta muchas novedades. Sin embargo, sí lo hace en relación a las corrientes teóricas que por entonces se habían vuelto dominantes: el conductismo y la elección racional. Frente a esas teorías más bien triviales y mecanicistas, el neoinstitucionalismo aportó nuevas posibilidades de observación, en tanto ahora se tomaba en cuenta el anclaje institucional de conductas, acciones y comunicaciones. El neoinstitucionalismo inició su carrera reformulando los límites de la racionalidad –que Max Weber había llama-

do *jaula de hierro*— como *jaula de hierro de las instituciones*, constituida ante todo por instituciones estatales y profesiones: “Sostenemos que el motor de la racionalización y la burocratización se ha movido desde la competencia en el mercado al Estado y las profesiones” (DiMaggio y Powell 1983: 147).

Desarrollando su trabajo en base a la importante obra de Herbert Simon sobre racionalidad limitada (Simon 1978, 1983), el neoinstitucionalismo de orientación económica sostuvo que son las instituciones las que definen las reglas del juego dentro de las cuales transcurren las secuencias de acciones e interacciones (North 1990). De cualquier modo, para el neoinstitucionalismo no solo este rol limitante de las instituciones es de importancia central, sino también su función habilitante. Las instituciones posibilitan no solo una reducción de los costos de transacción, sino que contribuyen a la reducción de incertidumbre, la que sin el marco institucional acompañaría el proceso de transacción social como riesgo, desconocimiento o como acontecimientos casuales. Las instituciones facilitan transacciones e interacciones en tanto disminuyen los costos de control y revisión de contratos (convenios, acuerdos, expectativas). Precisamente en tal sentido, facilitan la coordinación y la cooperación.

Con ello, el neoinstitucionalismo tiene una clara afinidad con cuestiones de coordinación y cooperación que son especialmente relevantes para gobernar: “lo que ha faltado en esta explicación [neoclásica], es una comprensión de la naturaleza de la coordinación y la cooperación humanas” (North 1990: 11). Y en un sentido complementario: “Buena parte del neoinstitucionalismo está dedicado a tratar este importante aspecto de la conducta individual y colectiva. Este es el foco teórico de la NEI [la nueva economía institucional] que la hace particularmente relevante para cuestiones de *governance*” (Chhotray y Stoker 2010: 57). Oliver Williamson (1996) incluso llamó a las instituciones mecanismos de *governance*, e investigó formas regulatorias como la jerarquía, la burocracia, el mercado, o también formas híbridas en perspectiva comparada, para analizar su rendimiento en contextos de regulación y de acción.

Si es cierto que la regulación es la temática central de toda forma de gobernar, entonces la pregunta más general que cada teoría en este campo debe responder es la siguiente: ¿cómo es posible que un colectivo

se reúna en acción colectiva y luego no se disuelva de inmediato porque unos explotan a otros o porque sacan ventajas unilaterales de los bienes producidos en conjunto? El mercado como institución de regulación económica, como dijera Adam Smith, logra una solución genial y a la vez paradójica de este problema, en tanto produce un bien colectivo –la distribución óptima de recursos– no por medio de altruismo, sino a través del egoísmo individual. De tal modo, por medio de los mecanismos propios de mercado, la regulación funciona como autorregulación a espaldas de los actores.

La situación se presenta de manera radicalmente distinta en el caso de la regulación política. Puesto que aquí los mecanismos de autorregulación no funcionan, la competencia por poder, recursos, influencia y privilegios –a diferencia del mercado– no tiene resultados positivos, sino que lleva a la situación paradigmática de la tragedia de los comunes (Hardin 1968; Willke 1986). En ella, cada participante, en base a su interés propio, usa el bien colectivo hasta agotarlo, con lo que todos resultan dañados. Los casos del medioambiente, el clima, la relación con los recursos energéticos, la pesca indiscriminada, constituyen ejemplos de ello. La pregunta decisiva es ¿cómo se puede lograr superar estos problemas fundamentales trágicos y, a la vez, establecer instituciones que posibiliten una acción colectiva positiva y productiva?

Elinor Ostrom (1990) se ha dedicado a responder esta pregunta de manera particularmente incisiva –y por ello ha obtenido el Premio Nobel de economía. De manera distinta a una larga tradición desde Hobbes a Hardin, Ostrom no limita su enfoque a una regulación externa por medio de coerción estatal, sino que incorpora elementos y formas de autorregulación. Investiga casos empíricos de acción colectiva en los cuales se tiene éxito en establecer sistemas de reglas dentro de los cuales los participantes pueden confiar en que la distribución de costos y beneficios alcanzará rectitud en el presente y en que así continuará en el futuro.

Las turbulencias que, desde hace algunos años tienen lugar en el marco de la ‘revolución arábiga’ en África del Norte muestran todas las formas de éxito o fracaso de la regulación política a través de autodeterminación y auto-organización, por un lado, y a través de violencia, coerción e intervenciones externas, por otro. Lo que se juega en este caso

es el drama del establecimiento de formas e instituciones para gobernar y para construir acción colectiva en un entorno incierto. Esto comprueba a la vez que no hay garantía para la superación del dilema de la acción colectiva. Según Chhotray y Stoker, Ostrom ha mostrado que “dada la fuerte tentación de actuar de manera oportunista que usualmente existe, no solo la superación de los problemas de acción colectiva no pueden ser asegurados. Si los individuos encuentran reglas que operan relativamente bien, tendrán además poca motivación para continuar el costoso proceso de buscar reglas que funcionen aún mejor” (Chhotray y Stoker 2010: 68).

En tanto considera el significado de las instituciones para la conducta y la elección, el enfoque neoinstitucional tiene sus fortalezas y una evidente plausibilidad al corregir el conductismo trivial y una teoría de la elección racional idealizada. Esta corrección no puede sorprender a nadie que conozca las tradiciones teóricas en antropología y sociología, aun cuando sea de manera superficial, pues en ellas las instituciones jugaban muy tempranamente un papel fundamental. La antropóloga social británica Mary Douglas ha continuado esta tradición hasta no hace mucho. Ella ha insistido en el rol orientador de la acción que las instituciones tienen, tanto en un sentido habilitante como limitante (Douglas 1986). A la vez, ha llamado la atención sobre un aspecto de las instituciones que para los economistas y el neoinstitucionalismo ha pasado más bien desapercibido, a saber, la dinámica propia de las instituciones. Una vez que ella se establece, comienza a desarrollar vida propia con sorprendentes consecuencias para los actores y que incluso puede llevar hasta la irracionalidad y la hipocresía de la acción organizacional (Brunsson 1982, 1989; Rorty 1980). En la sociología tradicional esta temática ha sido efectivamente abordada, si bien de manera algo titubeante (Mayntz y Nedelmann 1987) cuando se la compara con la dinámica de grupos, por la teoría del management o la psicoterapia (Haley y Lynn 1967; Senge 1990; Wimmer 1999). Solo en la teoría de sistemas sociales –y en áreas afines como la terapia sistémica– la autorreferencia y la clausura operativa de las instituciones (y de otros sistemas sociales) son tomadas realmente en serio, tanto que llegan a ser el pilar central de esta nueva perspectiva y de una nueva concepción de regulación.

De cualquier modo, hay en el panorama de las ciencias políticas y la sociología una recepción y continuación del neoinstitucionalismo. Esta ha sido desarrollada particularmente por Renate Mayntz y Fritz Scharpf: el institucionalismo centrado en el actor. A él nos dedicamos a continuación.

2. Institucionalismo centrado en el actor

A pesar de su mal nombre, este enfoque arranca del convincente supuesto de que “el análisis de estructuras sin referencia a los actores es tan deficitario como el análisis agencial del actor sin referencia a estructuras” (Mayntz y Scharpf 1995a: 46). En todo caso, el enfoque carga desde su inicio con dos problemas que hasta hoy continúan. Por un lado, no es claro, o al menos es poco fundamentado, por qué la aproximación se anuncia en nombre del actor, cuando efectivamente –y de modo correcto– se trata de un *balance* y de una relación recíproca de actores e instituciones. Por otro lado –y este es su problema principal– el enfoque se alza sobre una teoría sociológica de sistemas comprendida de modo incorrecto, a la que falsamente se le atribuye no tomar en cuenta a los actores.

En la autodescripción del institucionalismo centrado en el actor, Mayntz y Scharpf destacan que su teoría se emparenta con el neoinstitucionalismo de la ciencia política, pero que se distancia de él en cuatro puntos. Primero, no se trata de instituciones políticas, sino del efecto de contextos institucionales en general; por ejemplo, de la importancia de actores corporativos y de constelaciones de actores. Segundo, se trabaja con un concepto de instituciones restringido, pero en el que queda poco claro qué es lo que el concepto excluye. Además, se considera a las instituciones como variables independientes y dependientes. Esto conduce inmediatamente lejos del supuesto fundamental de una relación de influencia recíproca entre actores e instituciones, y contradice nuevamente la pretensión de un foco en el actor. Finalmente, el institucionalismo centrado en el actor se separa del neoinstitucionalismo en que el primero no atribuye efectos determinados a las instituciones, sino que las comprende como contextos de acción estimulantes, habilitantes y restrictivos (Mayntz y Scharpf 1995a: 43).

La teoría de la regulación que se ha desarrollado desde el enfoque del institucionalismo centrado en el actor es de especial relevancia para las formas de gobernar. Esta teoría de la regulación comprende regulación política y autorregulación social (Mayntz y Scharpf 1995b). Empíricamente, las investigaciones –realizadas en el círculo del Max Planck-Institut para la Investigación Social dirigido por Mayntz y Scharpf– se ocupan de problemas, posibilidades y casos fallidos de regulación política en sectores cercanos al Estado, desde políticas de investigación y de salud, pasando por sistemas de negociación y asociaciones, hasta el análisis del rol de medidas de estandarización y de las consecuencias de acciones colectivas no-coordinadas (Mayntz y Scharpf 2005: 237s). Estos estudios empíricos constituyen una importante contribución a una comprensión más profunda del acto de gobernar en forma de regulación política de sociedades complejas. Estos autores han aportado sustantivamente a un conocimiento diferenciado y detallado de los problemas de regulación y los límites y posibilidades de la regulación política en las sociedades modernas.

A la vez, el enfoque del neoinstitucionalismo centrado en el actor se caracteriza porque sus defensores rechazan vehementemente la teoría de sistemas de Luhmann y la que imaginan es la teoría de la regulación tras ella. A primera vista esto podría ser comprensible, porque la teoría de sistemas operativos clausurados y autopoieticos (que se reproducen a sí mismos) de Luhmann pareciera excluir toda regulación externa, con lo que contradeciría diametralmente los imperativos de la regulación política. Sin embargo, una segunda mirada sobre esto tendría que mostrar que esa simplificación de la teoría de Luhmann es errónea. Ya la categoría de acoplamiento estructural permite irritaciones externas en sistemas operativamente clausurados, y con ello abre posibilidades de influencia desde el exterior. La clausura operativa contiene “recursividad, orientación a la producción de valores propios, autoabastecimiento de recuerdos y de oscilaciones en el marco de distinciones propias, es decir, producción y mantención de un propio pasado y un propio futuro. No quiere decir independencia del entorno” (Luhmann 2000: 111).

Después de todo, es desde la confrontación, en cierta forma deseada, entre escepticismo regulativo radical (Luhmann) y capacidad regulativa pragmática de la política (institucionalismo centrado en el actor) que

surge la tensión que a mí mismo me ha llevado a desarrollar, sobre fundamentos teórico-sistémicos (Willke 2001), una teoría de la regulación basada en una teoría sistémica de la intervención (Willke 1999). La relación con el enfoque del institucionalismo centrado en el actor puede ser vista en que, para ambos enfoques, la improbabilidad de una regulación exitosa es algo que comparten, aun cuando las fundamentaciones teóricas para ello difieran considerablemente. El desafío analítico y empírico reside, para ambos enfoques, en comprender y explicar las resistencias, dificultades e irracionalidades de la regulación política.

En los trabajos más recientes de Mayntz y Scharpf, por ejemplo sobre la crisis política europea o la crisis financiera global (Mayntz 2012; Scharpf 2012), estos aspectos se encuentran claramente destacados. Presumiblemente, en las profundas crisis actuales es poco lo que queda de las expectativas pragmáticas de una capacidad y competencia regulativa de los sistemas políticos.

3. Teoría sistémica de la regulación

Toda teoría de la regulación debe hoy dejar en claro por qué la regulación de sistemas sociales es un problema y por qué es una pregunta independiente que no puede ser respondida por medio de representaciones sobre la regulación basadas en la idea de máquinas triviales. Esto depende de fundamentar plausiblemente por qué una teoría de la regulación de sistemas sociales no puede ser comprendida en el marco conceptual de las teorías de la planificación de un Estado autoritativo, y tampoco en términos de teorías evolutivas naturalistas y de una auto-organización de mercado. En la perspectiva sistémica, la regulación *no se reduce ni a intervenciones externas ni tampoco a dinámicas internas*. El problema teórico central de cada teoría de la regulación es, por tanto, la pregunta por la posibilidad de formas de limitación ordenada de la clausura operativa por medio de estímulos externos. Solo luego de esta complejización del problema aparece la oportunidad de romper con la estrecha comprensión predominante de la relación entre política y mercado o entre regulación externa e interna.

En una perspectiva práctica, el problema de la regulación es de alta actualidad, pues el arte de la regulación sistémica se encuentra en un estado miserable y porque, a la vez, crece la urgencia de problemas prácticos de regulación. Sea en el sistema familiar, en organizaciones o en sus unidades, en sociedades, en sistemas funcionales o en contextos globales, en realidad, en cada nivel imaginable, los problemas de regulación aumentan, y las capacidades regulativas no les siguen el paso. Las últimas crisis, como la crisis financiera global, la crisis europea o las crisis que siguieron a la ‘revolución árabe’ en los países de África del Norte, muestran a nivel internacional cuán difícil es la regulación de problemas complejos. Algo similar vale a nivel nacional para un sinnúmero de situaciones sociales problemáticas, desde problemas de drogas, pasando por regulación tecnológica hasta diversas situaciones en las que la sociedad se pone en peligro a sí misma por medio de la destrucción del medioambiente o de una explotación abusiva de recursos naturales y humanos.

Probablemente, lo más sorprendente de la situación de la sociedad moderna es que muchos y muy variados programas, iniciativas, proyectos, modelos e intentos de cambio, son puestos en marcha sin que ellos puedan superar un escepticismo regulativo arraigado profundamente. Actores y públicos, causantes y afectados, ya no esperan nada que signifique un mejoramiento sustancial. Las relaciones se ocultan, sin que se pueda decir con exactitud qué es lo que hace a esas relaciones tan difíciles de dilucidar o de modificar.

Todo esto hace suponer que no son solo errores regulativos particulares los que impiden una regulación sistémica exitosa. Más bien, pareciera ser que nuestro entendimiento del problema de la regulación de sistemas sociales complejos es, en general, incompleto. Si esta apreciación fuese cierta, entonces sería más claro por qué es tan poco útil hacer un *collage* con las concepciones de regulación habituales y trabajar en uno u otro aspecto de ellas. Cuando los economistas, políticos, empresarios o los sindicatos hacen cada mes propuestas para bajar el desempleo pero a la vez empeoran a través de los años el desempleo estructural o la situación de los migrantes, entonces uno debe comenzar a sospechar que el modelo dominante de regulación del mercado de trabajo no sirve de mucho. Cuando a lo largo de décadas la política de desarrollo global

produce varias catástrofes pequeñas y algunas mayores, es claro que habría que plantear alguna vez la pregunta si las concepciones dominantes de desarrollo tienen algo que ver con la operación real de sistemas complejos en el contexto de culturas diversas.

Ciertamente, varios fracasos penetrantes y continuos de la regulación política se pueden aclarar y reducir mejorando los instrumentos de que se dispone. Pero con ello no se llega a las raíces del malestar. Cuarenta años después de la publicación de los análisis sobre *Los límites del crecimiento* (Meadows 1972), la capacidad regulativa de sistemas políticos relevantes ha empeorado más que mejorado. Por esto parece menos plausible que el problema radique en la calidad de los instrumentos. Más bien, hay una incomprensión fundamental de las condiciones de posibilidad de la intervención política y de las posibilidades de regulación de los sistemas complejos de la sociedad. Un factor importante en esto son las “representaciones causales altamente ilusorias y a la vez efectivas (por su capacidad de motivación) de la acción política. Y solo gracias a esta ilusión, que conduce a una autoatribución, se puede hablar de acción política” (Luhmann 2000: 24).

En lo sucesivo, se bosquejan algunos puntos en los cuales la teoría de sistemas sociales moderna se diferencia de las teorías anteriores de regulación política. Con esto, la teoría aspira a posibilitar una mejor comprensión de los problemas regulativos en sistemas complejos. Los puntos más importantes referidos a la regulación política son a) la relación entre apertura y clausura de sistemas, b) la importancia de la constitución comunicativa de sistemas sociales, y c) la forma de las posibles relaciones entre sistemas operativamente clausurados.

El hecho de que sistemas sociales como las familias, organizaciones, iglesias, instituciones, culturas y sociedades enteras adquieran dinámicas y sentido propios, no es tan solo una observación de la teoría de sistemas. El institucionalismo, en sus diversas manifestaciones, ha mostrado que formaciones sociales sólidas como instituciones, modelos culturales o sistemas de reglas definen el campo de operación de posibles acciones y, con ello, habilitan tanto como limitan. Las instituciones y otros sistemas sociales construyen a lo largo de su historia un sentido propio, una lógica propia, de lo que emerge una dinámica autónoma dentro de la cual se ordenan las comunicaciones y la acción de los par-

ticipantes y de los afectados. Mary Douglas ha descrito esto de manera especialmente penetrante:

Las instituciones dirigen sistemáticamente la memoria individual y canalizan nuestras percepciones hacia formas compatibles con las relaciones que ellas mismas autorizan. Fijan procesos que son esencialmente dinámicos, esconden su influencia y elevan nuestras emociones a un nivel estandarizado en tópicos estandarizados. Si usted suma a todo esto que ellas se proveen a sí mismas de un sentido de rectitud y que transmiten sus mutuas corroboraciones en una especie de cascada a través de todos los niveles de nuestro sistema de información, entonces no es de sorprender que luego nos recluten fácilmente para disfrutar de su autocontemplación. Cualquier problema sobre el que tratemos de pensar es automáticamente transformado en su propio problema organizacional. (Douglas 1986: 92)

Mary Douglas puede remitir a material antropológico y etnográfico, pero también a un conjunto de análisis sociológicos sobre el rol de los ‘mundos de saber’ desde Ludwig Fleck y Emile Durkheim, pasando por Robert Merton, hasta Nelson Goodman y Howard Becker. Su definición de institución es la siguiente:

El concepto de institución será usado en el sentido de una agrupación social legítima. La institución en cuestión puede ser una familia, un juego o una ceremonia. La autoridad legitimante puede ser personal, tal como un padre, un doctor, un juez, o un *maitre d'hôtel*. O puede ser difusa, por ejemplo, basada en asentimiento común o algún principio general fundante. (Douglas 1986: 46)

Si para el caso de las sociedades modernas se incluye en la amplia y poco específica definición de Mary Douglas a todos los sistemas sociales y simbólicos de importancia, entonces se puede apreciar que los sistemas de comunicación son sistemas de saber colectivo que producen las categorizaciones primordiales de una sociedad. Son estos sistemas de sentido los que establecen la diferencia directriz¹ sobre la cual se de-

¹ La categoría de diferencia o distinción directriz indica el esquema binario por medio de la cual un sistema social o contextos semánticos guían sus operaciones de comunicación. Esto implica que cada comunicación que en tales contextos tiene lugar es una derivación de –o está en directa relación con– la distinción directriz. Las operaciones en el sistema jurídico, por ejemplo, se

sarrolla un nuevo sentido diferenciado de sistemas sociales y simbólicos. En esto participan las personas con su conciencia y su saber individual. La misma Mary Douglas constata esto con el ejemplo de la construcción de *similitudes* ['similarity or resemblance']: "Es inocente tratar la cualidad de la mismidad que caracteriza a los miembros de una clase, como si fuera una cualidad inherente a las cosas *o como un poder de reconocimiento inherente a la mente*" (Douglas 1986: 58 –destacado HW).

No por casualidad, el origen de las diferencias en los mitos arcaicos recuerda a la operación fundante que establece Spencer Brown (que no se pretendía mítica pero lo parecía): "Trace una distinción" (Spencer Brown 1979: 3). Los seres humanos arcaicos se orientan en su mundo (incluido tiempo y espacio) gracias a que los mitos les exponen las categorías y clasificaciones más relevantes en términos de diferencias: adentro/afuera, claro/oscurito, arriba/abajo, sagrado/profano, crudo/co-cido, muerto/vivo, bueno/malo, y muchas otras que ellos en realidad no inventan, tanto como no inventan el lenguaje. La explicación de las diferencias puede estar llena de fantasía y parecer extraña a un pensamiento ilustrado racional, pero tales diferencias cumplen su tarea de explicación significativa del mundo y de rechazo de la "fatalidad del todo" (Cassirer 2002: 106) por siglos, incluso hasta hoy.

Sobre este trasfondo, cuando la teoría sociológica de la diferenciación explica el orden de la sociedad moderna como *orden por diferencias*, esto parece la continuación de una larga tradición. Las diversas diferencias directrices de los sistemas funcionales ordenan en códigos binarios basales las operaciones de sus ámbitos. Lo hacen en forma de áreas especializadas de la sociedad. Clasifican y distribuyen el cúmulo de comunicaciones según los criterios de relevancia de las diferencias directrices y alimentan así sus programas con el material que sostiene la reproducción de sistemas funcionales como sistemas de comunicación. Por medio de esto se reproduce, a la vez, la sociedad en general. En las diferencias directrices de los sistemas funcionales se condensan los mitos de la modernidad. Ellas regulan en el presente el orden de las comunicaciones posibles, así como los antiguos mitos regulaban el orden de la comunicación arcaica. Simbolizan la unidad de los sistemas funcionales

orientan por la distinción directriz lícito/ilícito. Cada operación del sistema está en última instancia orientada a resolver el problema de la licitud/ilicitud de acciones, decisiones, expresiones y expectativas que importan al sistema [N. del T.].

e imaginan en su juego mutuo la unidad de la sociedad, el presupuesto de significación y la racionalidad del todo.²

En el caso del sistema político de la sociedad moderna, esta construcción de diferencias, diferenciación, autonomización y formación de una dinámica propia se puede observar claramente, tanto como en otros sistemas de la sociedad funcionalmente diferenciada moderna (Luhmann 2000: 14ss). Esto ya casi no se discute en ninguna teoría. Sin embargo, sí es discutible tanto la fundamentación como las consecuencias de este hallazgo. En la perspectiva sistémica, la fundamentación extiende sus raíces hasta la constitución de lo social. Los sistemas sociales no son concebidos como conjuntos de seres humanos, sino como formas de comunicación que surgen, se condensan y se establecen históricamente. Es decir, no se los entiende como constelaciones de actores, sino como constelaciones de comunicación.

Tras este supuesto, se sitúa una concepción radical de autorreferencia y clausura operativa de sistemas sociales complejos. Esto deja en claro que la teoría de sistemas moderna, y la teoría de la regulación que se deriva de ella, no solo está unida al nombre de Luhmann, sino que abarca un amplio campo de autores y concepciones que, desde distintas direcciones y disciplinas, se han ocupado de los problemas de autorreferencia, clausura operativa, autopoiesis, dinámica sistémica y regulación sistémica. Puesto que los detalles no pueden ser desarrollados aquí, nombro solo a los autores más relevantes que han dado impulsos decisivos a esta empresa: junto a Luhmann sobre todo Ferdinand de Saussure, Heinz von Foerster, Manfred Eigen, Paul Watzlawick, Gregory Bateson, Humberto Maturana, George Spencer Brown, Jay Forrester, Karl Weick y Peter Senge. De los autores más actuales que en distintas disciplinas han desplegado la teoría de sistemas están Gunther Teubner (derecho y derecho global), Dirk Baecker (economía y cultura) y Rudolf Stichweh (historia y sociedad mundial).

La idea fundamental de autorreferencia se representa de modo más claro en los casos de las células vivas y del sistema psíquico de los seres humanos. En una célula viviente se despliega una miríada de procesos de producción autocatalíticos en los cuales las células producen los elementos de los cuales se componen. Esta autorreferencia 'hipercíclica'

² Para esto en detalle, véase Willke 2005.

ha sido descrita por Manfred Eigen en el modelo del hiperciclo (Eigen 1971; Eigen y Schuster 1979), y llevada a la idea de autopoiesis por Maturana para el caso de los organismos vivientes (Maturana 1981, 1982). Lo importante es que en ambos casos, sea en la célula o en los organismos, la clausura operativa no significa autarquía. Obviamente influencias del entorno tienen consecuencias, y cosas como alimentación, energía o datos tienen acceso al sistema. Lo decisivo, sin embargo, es que todas estas 'cosas externas' sean seleccionadas por los criterios definidos por el sistema y procesadas dentro del sistema por la lógica del sistema. Una célula o una rana no toma cualquier cosa de su entorno, sino solo aquello que el sistema requiere y deja entrar.

Quizás más claro es el ejemplo del sistema psíquico. En este caso es bastante evidente que los pensamientos no vienen desde afuera hacia el interior del cerebro. Más bien, el cerebro es alimentado con impulsos nerviosos, los que a su vez son producidos exclusivamente por los órganos de sentido. El cerebro de la rana solo puede ver lo que sus ojos están en posición de entregarle (Maturana y Lettvin 1965). En los seres humanos las cosas no son de otro modo. Los pensamientos se forman en las redes neuronales del sistema psíquico según la lógica del sistema; solo es 'pensable' lo que en la lógica del sistema psíquico se pueda representar. Puesto que ningún pensamiento puede ser suministrado desde fuera, sino solo impulsos nerviosos simples, todo el trabajo de construcción que luego lleva a pensamientos y a edificios de pensamiento tales como teorías es confiado al sistema psíquico, y es solo comprensible en esos términos (Luhmann 2002).

Mientras que sistemas complejos como las células, organismos o sistemas psíquicos son bastante ilustrativos y se abren a su existencia operativamente clausurada y a sus modos de trabajo de manera relativamente fácil, la cuestión se complica en sistemas sociales. Tras ello está la enorme dificultad de comprender al lenguaje, el pensamiento y la comunicación en una interrelación que en sus distintos componentes debe ser entendida como un necesario juego mutuo, como unidad de diferencias. En términos simples, esta interrelación se puede formular del modo siguiente: el pensamiento sólo es posible en forma de lenguaje, y a la vez el lenguaje presupone el pensamiento, es decir, lenguaje y pensamiento tienen que haber co-evolucionado conjuntamente (Deacon

1997). Todo lo que podemos pensar se debe expresar en forma de lenguaje y sólo aquello que puede ser llevado a la reglamentada forma del lenguaje, puede ser pensado. Esto se puede apreciar en la transformación de conocimiento implícito en explícito: una experiencia es, primero, solo conocimiento implícito, que en algún momento y de algún modo luego está disponible en cuerpo y sistema psíquico. Darse cuenta de esta experiencia, hacerla explícita, significa llevarla a la forma del lenguaje. Sorprendentemente esto es un trabajo duro que a muchas personas les resulta difícil (Willke 2011: 36ss).

La próxima dificultad consiste en que el lenguaje sólo se puede desarrollar en una constelación social y solo crea sentido como operación social del ‘hablar unos con otros’. La operación social del hablar la llamamos comunicación. Para esto, se forma una complicada construcción de diversos componentes –pensamiento, lenguaje, comunicación– los que, por un lado, son sistemas simbólicos autorreferenciales distintos y, por otro, sólo pueden cumplir su respectiva función en conjunto. Sin entrar aquí en detalles,³ se debe tener en mente que la comunicación se basa en el pensamiento y el lenguaje, es decir, está indisolublemente ligada a personas, y, al mismo tiempo, es una operación social necesaria que sigue sus propias reglas y que, por ello, establece una lógica propia, independiente de sistemas psíquicos y del lenguaje –la lógica de estructuras y modelos comunicativos. Precisamente en este sentido, el acoplamiento estructural de conciencia y comunicación a través del lenguaje afecta “el entorno extrasocial” (Luhmann 2000: 382) y une en una zona de contacto a los seres humanos con el sistema social de la sociedad.

Esto significa que los seres humanos siempre participan de la comunicación de manera necesaria e inevitable. La crítica común a la teoría de sistemas de que excluiría a los seres humanos porque se enfoca en la comunicación es, por tanto, una soberana estupidez. Ciertamente es, de cualquier modo, que los seres humanos no manejan la comunicación y mucho menos la determinan, ya que, de modo complementario a las posibles intenciones de los seres humanos como actores, entran en juego las regulaciones y lógicas de los patrones de comunicación establecidos, los que van desde convenciones sociales volátiles hasta instituciones históricamente estabilizadas.

³ Para esto Willke 2005.

La diferencia entre teorías de la regulación orientadas al actor y a la acción, por un lado, y la teoría sistémica de la regulación, por otro, radica en cómo reconstruir e interpretar esa independencia y lógica propia de las estructuras comunicativas. En una perspectiva sistémica las formas de comunicación se desarrollan como arquitecturas estables. Se parte desde expectativas que se constituyen por medio de comunicaciones reiteradas y confirmadas que luego se vuelven expectativas de expectativas, episodios, historias, temas, complejos temáticos, hasta llegar a tradiciones estables, imágenes epistémicas colectivas, modelos culturales, instituciones, etc. A través de reiteración y confirmación, algunas de esas formas pueden coagular en semiologías de signos y semánticas de formas, y ganar una relativa estabilidad y probabilidad de reutilización en la que “surge una semántica positiva del sentido aceptado que en cierto modo madura en el proceso de reutilización, densificación y abstracción” (Luhmann 1997: 317). Mientras las comunicaciones específicas –por ejemplo, frases– ya no existen en el momento siguiente a aquel en el que son utilizadas, es decir, son todo lo contrario de estables, se forman también patrones de comunicación que –como las religiones, sistemas de dominación, Constituciones o sistemas económicos– pueden alcanzar dimensiones históricas de estabilidad. Esto se logra en tanto las comunicaciones temáticamente centralizadas se remitan unas a otras cada vez con más fuerza, esto es, a medida que se vuelvan recursivas y autorreferenciales. La continuidad de esas comunicaciones las interconecta crecientemente en estructuras de dependencia reguladas por las propias trayectorias comunicativas del sistema, pues uno debe siempre referirse a comunicaciones pasadas en las nuevas comunicaciones, justamente para no reiterar todo desde el comienzo y tener que reconstruir toda la historia del sistema en cada comunicación.

Cuando saltamos desde estos inicios modestos de la independización comunicativa de conjuntos de temas sociales a las sociedades modernas funcionalmente diferenciadas, se obtiene la imagen siguiente. Los grandes complejos temáticos de la vida en sociedad, como el acto de gobernar, las cuestiones económicas, de salud, creencias, aprendizajes, la investigación, el amor, la creación en el arte, e incluso los viajes de turismo o hacer deporte, construyen temas especiales, semánticas especiales y, finalmente, lenguajes especiales a lo largo de extendidos procesos

histórico-sociales, que crecientemente se distinguen de otras semánticas, se hacen más autorreferenciales, se aíslan por medio de significados específicos y se constituyen, al final, en sistemas de comunicación operativamente clausurados.

Este ‘al final’ puede ser especificado históricamente de manera bastante precisa. Para decirlo con Max Weber, se trata de la consumación de la diferenciación funcional de la modernidad temprana en su transición a la nueva época, en el momento en que el protestantismo y el calvinismo sometieron el estilo de vida religioso a la racionalización y con ello se desprendieron del modelo de comunidad premoderno y lo sustituyeron por el de una sociedad con división del trabajo. Como consecuencia de esto, las áreas funcionales de la sociedad se distinguen cada vez más, se especializan en una función específica y en rendimientos determinados. Se construyen organizaciones especializadas y dualismos de rol, se establecen medios de comunicación propios como lenguajes de alta especialización, y se agudizan las lógicas sistémicas propias en tanto se sitúan bajo una diferencia directriz altamente selectiva, que excluye la mayor parte de las cosas y solo reconoce cuestiones muy específicas como sistémicamente relevantes (Luhmann 2000: 69ss).

Un ejemplo. El sistema político de las sociedades modernas se transforma en un sistema parcial que asume la función de gobernar, es decir, ejerce regulación política en tanto produzca e imponga decisiones colectivas vinculantes. Como organización especializada, el sistema político forma partidos políticos y define –distinguiendo entre electores (ciudadanos) y elegidos (representantes)– el dualismo de rol propio del gobernar democrático. Con la monopolización del ejercicio de la violencia legítima, el poder se vuelve medio de comunicación simbólicamente generalizado, así como medio de regulación (Luhmann 1976; Willke 2005). La incisiva diferencia directriz del gobernar se convierte en la forma poder/ausencia de poder, y para la democracia en la forma mayoría/minoría o gobierno/oposición. Política es lo que se pueda poner en marcha bajo el paraguas de esas formas. Todo lo demás pasa por el lado de la lógica política. La codificación binaria transforma a todos los medios en dispositivos que regulan las comunicaciones según modelos y prevalencias internas: “Por medio de los códigos los sistemas alcanzan una redistribución de regularidades y probabilidades de los materiales

e informaciones que se presentan desde el entorno. Si son aceptados o rechazados, ya no depende directamente de los acontecimientos en el entorno, sino de los procesos de selección internamente regulables” (Luhmann 1975: 172).

Esto no significa que todo lo demás sea irrelevante. Muchos críticos de la teoría de sistemas caen en este error. Lo que esto más bien quiere decir es que todos los eventos externos que busquen atraer interés por parte de la política están obligados a presentarse en el marco de la diferencia directriz de la política –al igual que todo lo que pueda ser económicamente relevante, se tiene que presentar en términos de la diferencia directriz pago/ausencia de pago para ser tomado en cuenta por una economía diferenciada. En tanto la diferencia directriz de los sistemas funcionales ejerce selectividad a favor solo de un lado de la diferencia y, con ello, pone el acento en preferencias de tal lado en la secuencia de conectividad de comunicación, “independiente de lo que pase en la conciencia individual” (Luhmann 1997: 321), la comunicación de los sistemas funcionales se regula a sí misma frente a la posibilidad de una igualdad en la distribución de oportunidades de conectividad o no-conectividad a nivel de los sistemas sociales y, de ese modo, de aceptación o rechazo a nivel de las personas.

En esta compleja construcción se demuestra que las personas están acopladas al modo de operación de los medios de regulación por medio de mecanismos simbióticos o “símbolos simbióticos” (Luhmann 1997: 378). Por medio de esto, se extienden preferencias generales en los patrones de comunicación sea por la propiedad, el poder o la verdad (y no por sus opuestos: carencia de propiedad, carencia de poder o por no-verdades). Incluso más allá de estos direccionamientos fundamentales de los códigos de los sistemas funcionales, todo habla a favor de que las preferencias y las intenciones de las personas se insertan al interior de los programas que se subordinan al código. Los programas activan y operacionalizan las diferencias directrices en cada nivel sistémico. Lo decisivo es que esas intenciones no se expresan de modo directo, sino que son transmitidas por medio de acoplamientos simbólicos entre lenguaje y comunicación. Esto significa que la tonalidad intencional y la co-formación de patrones de comunicación no está excluida, pero tal tonalidad y formación de patrones no remite a motivos individuales, intenciones particulares o personas aisladas.

Esto parece traer gran confusión entre las personas, pues ellas se ven permanentemente confrontadas con la extraordinaria experiencia de que a veces, de algún modo, la comunicación parece corresponderse con sus deseos e intenciones y, a menudo, sin un patrón reconocible, parece no hacerlo. Esta confusión solo se puede entender cuando se tiene en cuenta que los motivos e intenciones de las personas se enfrentan, en los sistemas funcionales, a una lógica agonal que no rechaza ni excluye de manera simple, sino que transforma y traspone. Para el modo de pensar de las personas, la lógica de los sistemas de comunicación no se presenta como una muralla imposible de superar –si lo hiciera, las cosas estarían al menos claras. Más bien, esta lógica se asemeja a la del oráculo o de la esfinge: sus dichos parecen tener sentido, pero es un sentido en la gramática de la comunicación y no un sentido en la gramática de los motivos. Y puesto que los seres humanos, al menos desde Edipo, se entregan a sus motivaciones e interpretan todos los acontecimientos en su lógica, no es raro que sufran continuos naufragios.

Un ejemplo moderno puede aclarar esto. Sabemos que los pilotos conducen aviones. Con una acostumbrada inocencia, cada piloto responderá a la pregunta de si él maneja el avión evidentemente de modo afirmativo. Pero en realidad, el avión controla al piloto de manera mucho más radical que al revés. El piloto pone en marcha el avión, da el impulso inicial y desata una completa secuencia de operaciones que luego es asumida por la maquinaria autónoma del avión. Ella prescribe al piloto hasta en los más mínimos detalles, en lo que debe hacer para hacer volar el aparato, manejarlo, hacerlo ascender, descender, estabilizarlo, etc. El piloto tiene que atenerse a la lógica del vuelo si quiere volver sano y salvo de nuevo a tierra. Efectivamente, la experticia de un buen piloto le hace compenetrarse y, eventualmente, identificarse con esa lógica. Sin embargo, sus propios motivos e intenciones se limitan a partir y aterrizar. Lo que sucede entremedio lo determina el avión y el sistema de vuelo. El ‘mito del piloto’ se reduce a ser capaz de tener algo así como una ‘amistad’ con una lógica extraña, y a no dejarse sorprender drásticamente por ella.

Lo mismo cuenta para todas las expertas y expertos en intervención en sistemas complejos. Los médicos se ven enfrentados a la lógica externa del cuerpo, las terapeutas a la lógica externa de la psiquis, las consejeras con la lógica agonal de las organizaciones, y los políticos se

enfrentan completamente desorientados al mundo que les rodea. Hasta ahí nada nuevo. Es notable, de cualquier modo, que precisamente a los expertos se les conceda y disculpe su desorientación de base. La cuestión es que ellos invisibilizan grandes pedazos de su ignorancia profesional y hacen brillar los pequeños trozos de conocimiento y éxito. Frente a esto, los seres humanos se ven doblemente desaventajados ante los grandes sistemas funcionales: no se pueden engañar a sí mismos ni a otros sobre su ignorancia en relación a las lógicas sistémicas, pero tienen que participar valientemente de ellas porque los sistemas así lo desean.

Con esto, el problema de gobernar se plantea como un agudo problema de regulación política. Mientras las teorías de la acción y también el institucionalismo centrado en el actor proponen que la regulación política sería posible sin más, y que sólo por medio de la resistencia de actores capaces de acción –como asociaciones o grupos de interés– se la podría irritar (como en el caso de Mayntz), o que sólo son las condiciones institucionales deficientes de la política las que producirían fracasos (como lo hace Scharpf),⁴ para la teoría de sistemas las cosas se ven de modo totalmente distinto. Esta establece que la regulación política en tanto intervención externa en la autorreferencialidad de los sistemas sociales –como por ejemplo en economía, el sistema de salud o el de educación– en principio no es posible, y que como intento de regulación directa tiene que fracasar, pues en tales acciones de intervención colisionan lógicas y modos de operación incompatibles y mutuamente incomprensibles. Aun cuando ambas variantes teóricas coinciden en la observación de la ‘lógica del fracaso’ (Dörner 1989), las razones que explican tal fracaso normalizado de la regulación política difieren de modo fundamental.

Se podría querer desechar estas diferencias como jugarretas teóricas y traer a la orden del día casos de estudio aparentemente más claros en los que se pueda apreciar la lógica del fracaso de la regulación política. Pero la empiria nunca es tan convincente ni poco discrecional si no está guiada por una fundamentación teórica plausible y coherente. Lo que los estudios empíricos efectivamente aclaren, a favor o en contra de qué se planteen, y qué consecuencias se pueden derivar de ellos, depende del anclaje teórico que se tenga, dentro del cual la empiria se vuelve re-

⁴ Para esto véase Mayntz y Scharpf (2005: 237).

levante e interpretable. Precisamente por ello, las teorías no son un lujo superfluo, sino una precondition elemental del trabajo científico.

3.1 La acción de gobernar como manejo de acoplamientos estructurales

El gobernar bajo la forma de regulación política no se hace difícil y propenso al fracaso porque entre un poco de arena en la maquinaria política, sino porque los engranajes de los distintos sectores sociales no encajan entre sí. Y no pueden encajar entre sí pues tienen curvaturas, velocidades y direcciones distintas. Mientras Renate Mayntz, desde su enfoque, debiera proponer limitar el poder de los actores colectivos, y Fritz Scharpf sugeriría hacer más efectivas y eficientes las instituciones de la política, una explicación desde la teoría de sistemas tiene consecuencias totalmente distintas. Luhmann ha tratado esas consecuencias bajo el concepto de ‘acoplamiento estructural’. Yo mismo lo he hecho bajo el concepto de ‘regulación contextual’.

El concepto de acoplamiento estructural proviene de Maturana, y refiere al hecho de que, por ejemplo, el sistema nervioso de un organismo no tiene un contacto directo con su entorno natural, sino que sólo está acoplado a su entorno de manera ‘mediada’ por diversos órganos de sentido (Maturana y Lettvin 1965). Luhmann adopta este concepto, pero lo subordina claramente a la clausura operativa y a la autorreferencia (Luhmann 2002: 118ss). Lo importante es que los sistemas estructuralmente acoplados conservan y sostienen su propia autonomía; definen por sí mismos la estructura profunda de su autorregulación, y justamente en ello –y sólo en ello– radica su identidad, su independencia de factores externos, su lógica específica y su clausura operativa.

Los acoplamientos estructurales disuelven el carácter absoluto de la clausura operativa en tanto hacen accesible los distintos modos de operación para todos los sistemas involucrados por medio de ‘piezas’ o ‘dispositivos’ intermedios, aunque cada uno de esos modos de operación permanezcan presos de esa lógica y sólo puedan operar en el marco de ella (Luhmann 2000: 372ss). En el acoplamiento, la autorreferencia pura debe hacer espacio a la heterorreferencia sin romper la clausura de

las operaciones. Por ello, la transcripción o el acoplamiento no pasa por operaciones sino por estructuras, o mejor: por fluctuaciones resonantes de signos que, en sus propias circulaciones y desde sus propias lógicas, reaccionan unos a otros y se presuponen existentes, aunque no puedan saber nada de ninguna existencia externa. Un buen ejemplo es la interrelación de conciencia (pensamiento), lenguaje y comunicación. La conciencia opera en la lógica de pensamientos, el lenguaje en la lógica de los sistemas de signos y la comunicación en la lógica de los significados. El lenguaje permite el acoplamiento entre conciencia y comunicación en tanto construye –como especialmente Saussure lo ha indicado (Fehr 2003; Saussure 2003)– significados resonantes desde distintas constelaciones y secuencias de signos y palabras que, por un lado, pueden ser leídas como pensamiento y, por otro, comprendidas como comunicación (Luhmann 1995: 37ss).

Bajo estas premisas, en una sociedad funcionalmente diferenciada, varios dispositivos de acoplamiento estructural tienen que ser efectivos al mismo tiempo, pues, si no, los distintos sistemas funcionales no podrían interrelacionarse. Algunos ejemplos de esto incluso ya han logrado entrar a Wikipedia –la constitución como bisagra entre política y sistema jurídico, los impuestos y contribuciones como bisagra entre política y economía, o las instituciones de la propiedad y el contrato como bisagra entre sistema jurídico y economía. Así, a nivel social general, acciones concertadas en el sistema de salud (salud-economía-política), el consejo de ciencia (ciencia-política-economía), los comités científicos (política-ciencia), la asociación de fundaciones (economía-ciencia), o los bancos estatales (política-economía), pueden entenderse como instituciones que intentan la conversión de los diversos medios de regulación con sus distintas racionalidades de cálculo. Hay instancias operativas de intermediación entre todos los sistemas funcionales. En ellos se requiere organizar transiciones entre distintos ámbitos para la vida de los seres humanos. Otros ejemplos: la distinción formación/enseñanza es una forma de acoplamiento estructural entre escuela y vida profesional, las prácticas o ‘el aprendizaje en el trabajo’ son un acoplamiento estructural entre estudios y profesión, y ocasionalmente incluso la institución de la luna de miel constituye una transición entre la familia de origen y la nueva propia familia.

Según esta concepción, bajo el punto de vista de la regulación política se deben construir formas de acoplamiento estructural entre la política y todos los sistemas funcionales en los cuales la política desea intervenir; y, al revés, los sistemas funcionales tienen que remitirse a los acoplamientos estructurales si desean introducir sus peticiones en la política y esperan que sus intereses sean considerados ahí. Para la democracia, la más importante de estas instancias es la institución de la elección, que relaciona ciudadanos y política; para actores colectivos como grupos de interés, asociaciones o movimientos sociales, los mecanismos de lobby; para problemas específicos, las comisiones de expertos, sistemas de negociación, gremios, consejos (por ejemplo, el consejo de medios), audiencias, mesas redondas y mecanismos similares. La función y necesidad de estos mecanismos de acoplamiento estructural de sistemas funcionales con lógicas propias sólo se abre cuando el problema fundamental es conocido, es decir, cuando se sabe que se trata de la interrelación entre sistemas funcionalmente diferenciados históricamente formados en modos de operación incompatibles, en los cuales, en el mejor de los casos, las intenciones de acción de las personas pueden aparecer y tener sentido pero sólo como armónicos de un *basso continuo* dominante.

Me parece inoficioso volver sobre este tema en tanto la teoría que sustente la observación sea teoría de la acción. La unidad basal de la acción se reduce casi obligatoriamente a personas, con lo que la acción social aparece como pura combinatoria de acciones individuales. Tan sólo cuando la autonomía de lo social, cuando el *evento social* –y con ello la sociología como una disciplina científica estrictamente fundada en hechos sociales en la tradición de Durkheim–⁵ cuenta como elemento mínimo de la teoría sociológica, el concepto de comunicación aparece como alternativa. Mediante él se puede apreciar la genuina autonomía de los sistemas sociales en las particularidades de la semántica, de las estructuras y de las reglas de comunicación de un sistema social determinado. Después de que Luhmann trató en detalle la diferencia entre teoría de la acción y una fundamentación teórico-comunicativa de la sociología (Luhmann 1984: 225ss), sólo se requiere dejar en claro –como fórmula comprimida de esta diferencia– que la construcción de estructuras

⁵ Para esto ver Willke 2000.

semánticas y reglas de comunicación no está ligada a sujetos entendidos de manera personal. Los grupos, organizaciones, actores colectivos y –con particular relevancia e importantes consecuencias– los sistemas sociales, pueden ser unidades de autorreferencia comunicativa. Justamente la formación de semánticas especiales de la economía, la política, la educación, el arte o de la ciencia es una constatación de la dinámica de desarrollo propio de sistemas sociales comunicativamente constituidos de manera independiente de las voluntades de los actores –tal como Adam Smith y Karl Marx ya lo habían anunciado.

De lo anterior se sigue que el movimiento histórico de la sociedad hacia la diferenciación de sistemas altamente independientes de las personas que actúan en ellos crea una problemática propia relativa a la reproducción de su unidad. A primera vista es claro que esa unidad no resulta de las acciones intencionales de individuos. ¿De dónde entonces? En la medida en que las sociedades y sus sistemas funcionalmente especializados se constituyen como sistemas operativamente clausurados de comunicación con una realidad propia no-derivada, resultan problemas de reproducción de la unidad sistémica que emergen fundamentalmente de sus modos comunicativos de operación específicos. Por ello, cada forma de regulación sistémica, sea interna o externa, depende de remitirse constantemente al modo de operación comunicativo autónomo; y las dificultades de la regulación resultan del hecho que la contradicción está en ellos mismos. Precisamente en este punto la dificultad de la regulación (y de coordinación recíproca) de sistemas sociales se puede encontrar con la dificultad de la regulación (y de entendimiento ‘intersubjetivo’) de personas. Para esto, en ambos casos se debe aplicar la estructura interna de manera suficientemente compleja, es decir, hay que concebir tanto a la regulación de sistemas como a la de personas como autorreferenciales, operativamente clausuradas e intransparentes. El fracaso normal de la regulación de sistemas complejos es un equivalente disfuncional del fracaso normal del ‘procesamiento de personas’ en educación, terapia, programas de ayuda espiritual o de resocialización. Derivar de esto, como lo hace Habermas (1988), que las influencias recíprocas de sistemas autorreferenciales podrían ser entendidas bajo el modelo de entendimiento intersubjetivo, suena aventurero. Llegan a doler los ojos tratando de ver si en el funcionamiento cotidiano de las sociedades complejas el entendimiento inter-

subjetivo y la regulación de sistemas sociales complejos podrían acercarse en algo. En realidad, esta lógica del fracaso resulta de una trivialización de sistemas psíquicos y sociales que en nada son triviales.

Frente a la ligereza –tan infundada como antes– con la que Habermas parte de las posibilidades del entendimiento interpersonal, la ironía escéptica de Richard Rorty se perfila sobria. Rorty (1989) muestra (en relación a Davidson) que también en el lenguaje cotidiano del ‘mundo de vida’ trabajamos con vocabularios en su mayor parte idiosincráticos, sometidos a contingencia y continua revisibilidad. Tomando la perspectiva de Gregory Bateson (1987) de que la información solo se estructura en diferencias, la comunicación puede ser entendida como procesamiento de diferencias y la evolución de las semánticas como transformación de los patrones de diferencias, más o menos bajo la forma de una substitución de antinomias directrices –para el caso de la acción de gobernar esto puede verse, por ejemplo, en la transición de las fórmulas de justificación del poder legítimo, desde la tradición al carisma, y luego al derecho.

3.2 La acción de gobernar como manejo de contingencias sistémicas

La pregunta que surge de lo anterior es: ¿cómo pueden ser posibles el entendimiento, los acuerdos, la coordinación, o la misma regulación entre sistemas autorreferenciales complejos, cuando su identidad se basa justamente en la *diferencia*, en distintas semánticas, racionalidades, reglas de operación, espacios de contingencia, dinámicas de desarrollo, etc.; y cuando esa diferencialidad no es pura provocación, sino el modo constitutivo propio de sistemas no-triviales de alta complejidad? La respuesta se puede buscar en una pista de Schumpeter citada por Rorty (1989: 87): “La posición de que la validez de los propios convencimientos es solo relativa, y que, a pesar de eso, uno se haga intrépidamente responsable de ella, distingue a los seres humanos civilizados de los bárbaros”. En el presente, la frase debiese decir: la posición de que las semánticas autorreferenciales de los sistemas complejos no son compatibles y que, a pesar de eso uno se comprometa intrépidamente en acuerdos recíprocos, distingue al observador sistémico de aquel centrado en el actor.

En esta frase se alude a cambios fundamentales en la acción de gobernar. Mientras en una comprensión política activista, sea sobre el trasfondo de un Estado social, de bienestar o de un Estado proactivo, persigue objetivos *de contenido* al transformar distintos ámbitos sociales, por ejemplo en el sistema de salud o en el de educación, una perspectiva sistémica arranca, por un lado, del problema de la contingencia y de la variedad de opciones y, por otro, de la potencialidad de autorregulación. El problema de los sistemas funcionales no consiste en que generen pocas posibilidades y que, por ello, requieran de impulsos políticos. Por el contrario, a causa de una complejidad propia altamente desarrollada, los sistemas producen una abundancia de opciones de las cuales unas son más útiles que otras para la sociedad general. Si en este sentido la contingencia y el aumento de ella no son solo rasgos de las formas individuales de comunicación de los ciudadanos de las democracias modernas, sino un rasgo del modo de operación de los sistemas sociales dentro de esas sociedades, entonces no hay nada más urgente que una forma de control de las contingencias sistémicas. La sociedad tiene que cuidarse de ser abrumada por la riqueza de opciones de sus sistemas funcionales –esa sería la tarea central de la acción de gobernar.

Se requiere, en todo caso, de una precisión. No se trata simplemente de impedir contingencias, sino más bien de distribuirlas bajo el punto de vista de un ajuste social, esto es, bajo el punto de vista de la minimización de sus consecuencias negativas para el entorno social. La acción de gobernar tiene entonces la tarea de conducir la variedad de opciones (contingencia) de los sistemas funcionales por senderos sociales óptimos. La ventaja decisiva está en que la política –sea en el Estado Social o de Bienestar– no intente prescribir más, en base a un poder absoluto, qué objetivos deben seguir los sistemas funcionales. Más bien, el respeto de la autorregulación de los sistemas funcionales se transforma en el fundamento del gobernar. En esa tarea, la política debe intentar minimizar las externalidades negativas (para la sociedad y el entorno) que resultan de la selección de opciones.

Con el respeto de la auto-organización y de la capacidad de autorregulación de los sistemas funcionales aparece, frente a una comprensión activista del Estado, la idea de ‘ironía del Estado’ (Willke 1996). Con ella se da a entender que la política recurre a un modelo de sociedad

liberal-clásico que ha logrado, gracias a John Locke y los padres fundadores de la democracia americana, la liberación de la sociedad de la dominación religiosa o del Estado Absolutista. Efectivamente, lo fundamental de esa idea sigue siendo válida, pero debe enfrentar la variedad de experiencias históricas de fracaso de las sociedades complejas modernas, y aun así defender la convicción fundamental y a la vez verla, en un giro escéptico-irónico, como precaria y contingente. La liberalidad tiene que ver precisamente con una determinada cualidad del control de las contingencias sistémicas: una racionalidad de la concordancia recíproca de contingencias que busca el objetivo de mantener la contingencia primaria de los sistemas funcionales y a la vez introducir el criterio común de la *reducción de daños* en la actualización de contingencias. Con la actualización de las estrategias de acción contingentes aparece la posibilidad de un *examen de sustentabilidad medioambiental*, tanto en interés propio como común, el cual pretende hacer que las consecuencias para los sistemas en el entorno de una determinada selección de opciones, sobre todo de aquellas consecuencias no pretendidas, se vuelvan reflexivas para el sistema que las provoca.

Así, una sociedad liberal se definiría, en la práctica, como un espacio de operaciones de sistemas funcionales excéntricamente dispuestos a un cuidado mutuo frente a terceros y frente a las catástrofes normales de las propias opciones no reflexivas. Este último aspecto se vuelve mucho más importante mientras más fuertemente resuenen en la sociedad los efectos en el entorno, las consecuencias no pretendidas o las dinámicas incontrolables que no provienen ‘desde afuera’, sino que son internas –en concreto, cuando una sociedad no es amenazada por las bombas atómicas de un poder extranjero, sino por los propios reactores nucleares; no por las armas biológicas de los ‘enemigos’, sino por los experimentos genéticos de su sistema científico; no por las balas de soldados externos, sino por las armas de su propia criminalidad organizada y las agujas de sus drogadictos; no por el hambre y la muerte provenientes de guerras, sino por la invalidez y muerte de enfermedades civilizatorias y del tráfico automovilístico. En ese sentido el peculiar concepto de liberalidad de Rorty adquiere pleno sentido, y señala la normalidad del fracaso de la regulación política, que aporta un sentido de ironía a una sociedad democrática moderna.

3.3 La acción de gobernar como regulación contextual

Cada sistema utiliza las posibilidades (oportunidades y riesgos) de su entorno y, al mismo tiempo, se ve expuesto a las restricciones de él. Regulación contextual quiere decir que, incluso cuando se trate de consecuencias dañinas ('externalidades negativas') de las operaciones sistémicas para los sistemas en el entorno, los actores de ese entorno no debieran intervenir directa y directivamente sobre el sistema que las origina, pues si lo hacen ponen en peligro su autonomía. Lo que más bien se espera es que los actores y sistemas en el entorno del sistema que produce problemas establezcan condiciones contextuales, de modo tal que ese sistema elija sus opciones según el punto de vista de una mayor sustentabilidad frente a su entorno. Por qué una intervención directa no tiene sentido ni es posible, se deriva de entender el 'lenguaje especial' de los sistemas funcionales como medio de regulación que conduce la lógica de operación del sistema.

La teoría de los medios de regulación simbólicamente generalizados no se refiere a los medios de difusión como periódicos, radio o televisión, sino a sistemas simbólicos como poder, dinero, verdad, creencias o confianza, los cuales cumplen funciones de facilitación de la comunicación más allá de la capacidad del lenguaje humano (de ahí que se trate de medios de comunicación). La teoría es especialmente interesante pues desde el inicio considera la diferenciación de la sociedad moderna en áreas parciales especializadas, racionalizadas y que siguen reglas propias, pero a la vez conecta con la pregunta por la compatibilidad en cada área de las diversas lógicas y medios de regulación sistémicos.

El punto de partida de una teoría de los medios de regulación simbólicamente generalizados es la observación de que, a un nivel simple de desarrollo social, el lenguaje humano no basta por sí solo para regular la variedad de opciones sociales. Ya muy temprano se desarrolla, por ejemplo para las cuestiones económicas, el dinero (o valores y sistemas simbólicos cercanos al dinero) como medio de simplificación y regulación de la acción económica. O para la acción política se desarrolla el poder como medio de simplificación y regulación del gobierno.

La particularidad de los distintos medios de regulación reside en que, como sistemas simbólicos, se desprenden cada vez más del nivel de

los objetos reales y manipulables, desarrollando para ello una dinámica específica. Esta dinámica propia se vuelve regulativamente relevante, cambia la cualidad de las relaciones humanas en las áreas parciales afectadas por medio de abstracción, generalización, simbolización y de la construcción de nuevas relaciones sistémicas. Cuando la acción económica ya no está ligada a personas, sino el dinero y el capital son la forma de regulación de la acción económica, entonces las decisiones y criterios de relevancia se distancian del nivel de las personas concretas y siguen otras reglas. Esto vale tanto para la acción referida a rangos cuando de ello emerge poder y dominación institucionalizada, para la acción educativa cuando se especializa en socialización y escuelas, como para la acción religiosa cuando se trata de creencias y de religión oficial.

Aun cuando el lenguaje humano aumenta de forma significativa la capacidad de comunicación de los sistemas psíquicos y sociales, muy pronto deja de ser suficiente. Incluso en sistemas poco desarrollados la complejidad aumenta rápidamente a medida que podemos pensar y hablar. Por sí solo, el lenguaje –con su capacidad de hacer más espesas y variadas las relaciones sociales– conduciría a una confusión lingüística babilónica. Si tuviésemos que expresar en lenguaje todas las interacciones, transacciones y problemas, seguiríamos hablando del momento en que entramos al jardín infantil en nuestro lecho de muerte. Ya con un grado relativamente bajo de diferenciación funcional se requiere de dispositivos adicionales al lenguaje, pues la comunicación por medio del lenguaje sería muy demandante en la explicación de detalles y en tiempo. Para problemas delimitados como, por ejemplo, las cuestiones económicas, la dominación, la creencia o la educación, se desarrollan lenguajes de regulación especializados en forma de medios simbólicamente generalizados como el dinero, el poder, la verdad o la influencia.

Los medios transmiten informaciones altamente comprimidas que, a causa de su forma simbólica, son usadas de manera amplia para conectar largas cadenas de comunicación sin que su utilización implique que haya que negociar o acordar las precomprensiones implícitas. Aun cuando en una cadena de comunicación cada participante tendría posibilidades de introducir sus propias opciones de acción contingentes en forma de complejidad no reducida, lo que más bien pasa es que los participantes, por medio de la utilización de los medios, vinculan su

contingencia a tales cadenas y continúan adelante con una complejidad reducida. El automatismo de los medios ahorra decisiones, tiempo y costos. Cuando uno se sirve de ellos, uno queda entregado a un juego de lenguaje altamente especializado y selectivo, cuya estructura de reglas es definida por el medio empleado. Justamente esta comprensión, especialización y autodeterminación, impide una conexión directa entre distintos medios. Ellos solo se dejan enlazar por medio de complicadas transcripciones y conversiones que provee una instancia de conectividad.

Una ventaja evolutiva de la ‘invención’ de los medios de regulación generalizados consiste en romper la unicidad de las condiciones de vida de los seres humanos en áreas parciales autónomas, acopladas por medio de instancias de conectividad, en las cuales pueden ponerse en marcha diversos procesos evolutivos. En lugar de la unicidad y sincronidad de la religión, del poder, de la economía, de la educación y de la salud en el *oikos* arcaico, una diferenciación de especialistas tiene lugar ahora. Quien es políticamente poderoso no debe ahora ser necesariamente inteligente o rico; el sacerdote no necesariamente poderoso, etc. Esto significa también que las áreas parciales de la sociedad se pueden desarrollar de manera independiente. Y antes que nada significa que, para la sociedad como un todo, el problema de la integración se plantea de manera radical. Expresado en una pregunta concreta: ¿cómo puede la regulación política lograr capturar la abundante riqueza de opciones de las partes y limitarla a lo socialmente soportable?

En vista de la limitada capacidad de procesamiento de los seres humanos, el problema que deriva del aumento de contingencia consiste en la invención e institucionalización de mecanismos de control de contingencia. Un mecanismo particularmente exitoso en esta tarea consiste en el relacionamiento no contingente de relaciones contingentes; por ejemplo, a través de códigos generalizados, instituciones o incluso por medio de dispositivos de acoplamiento estructural. En el momento en que las opciones de distintos actores se refieren mutuamente aparecen obligaciones de enlace que dirigen el caos de la doble contingencia hacia trayectorias ordenadas, sin excluir por ello las posibles aperturas futuras. Incluso las fijaciones institucionales se disuelven en casos extremos, lo que repone la variedad original de opciones.

La auto-organización y autorregulación de las áreas parciales (economía, ciencia, educación, cultura, familia, etc., pero también de sectores regionales como comunas, regiones y países) tienen la importante función de mantener la riqueza de detalles, dinámica, capacidad de innovación, diversidad y variabilidad de las partes, en la medida que se apliquen formas descentralizadas de procesamiento de información, de solución de problemas y de capacidades de implementación. Estas capacidades descentralizadas de los sistemas sociales no funcionan aisladamente, sino que vienen 'en paquete' y, además, traen consecuencias complementarias derivadas de la especialización, como la formación de premisas, parámetros de racionalidad y preferencias específicas de cada área. Esto se comprende cuando se trae a la memoria la génesis de las diversas identidades parciales desde la división del trabajo y la diferenciación social.

El aumento de la potencia y opciones de los sistemas parciales lograda a través de los medios de regulación tiene beneficios y costos. A los costos pertenece la aguda proliferación de racionalidades parciales. El modo de operación de los medios de regulación define la racionalidad de un sistema parcial de manera estrecha. En el medio se cristaliza cada diferencia directriz a la que se dirigen y en la que se potencian los procesos sistémicos. La identidad sistémica se construye sobre los rendimientos y legitimidad del medio autónomo de regulación. La diferencia directriz legítima de cada sistema específico es, por ejemplo, el poder en los procesos políticos, el dinero en la acción económica, o la verdad en los temas científicos.

Esta fragmentación de los contextos de vida y acción arcaicos y unitarios en funciones particulares incrementales presenta obligatoriamente el problema de la reintegración y adecuación (compatibilidad) de los sistemas diferenciados. El problema regulativo consiste fundamentalmente en dos cosas: a) en activar la capacidad altamente desarrollada de los sistemas parciales en forma de auto-organización y regulación interna; por ejemplo, por medio de la generación de normas en el sistema político, del mecanismo de precios en el sistema económico o de la lógica de la reputación en el sistema científico; y b) en hacer que esas formas sean compatibles y accesibles para restricciones contextuales y procedimientos de prueba sobre la tolerancia social de las consecuen-

cias externas de los procesos subsistémicos.⁶ Con ello, la sociedad puede “esquematar el mundo sólo de manera policontextural, es decir, sólo por medio de una mayoría de diferencias últimas no reductibles unas a otras” (Luhmann 1990: 38).

La regulación contextual establece además las condiciones de compatibilidad de opciones que los sistemas generan por sus propias dinámicas. Los parámetros contextuales que, por ejemplo, la política pone a la economía o al sistema escolar, amortiguan o fomentan distintas opciones (opciones en el sentido de variantes, innovaciones, objetivos de desarrollo, procedimientos, estrategias o efectos) según sus consecuencias para la sociedad, es decir, según su intercompatibilidad social.⁷ Cada sistema funcional establece para los demás esas condiciones contextuales habilitantes y limitantes –precisamente ese es el contenido de la fórmula de la dependencia recíproca (interdependencia) de sistemas diferenciados. El rol particular de la política consiste en ser el único sistema responsable por la sociedad como un todo; esa es su función: definir parámetros de regulación colectivamente vinculantes. Mientras todos los otros sistemas se deben preocupar sólo de sí mismos –y al hacerlo contribuyen con su propio rendimiento a la sociedad–, a la función de gobernar le incumbe el cuidado de la sociedad en general. En tal sentido, la política aplica el principio jurídico *Kompetenz-Kompetenz*, esto es, puede decidir de modo legítimo y autónomo limitar contextualmente el radio de operación de otros sistemas en tanto la autonomía de esos sistemas no se vea afectada. Sintomáticamente, esa autonomía está garantizada constitucionalmente para los sistemas más relevantes; por ejemplo, como garantía de propiedad, libertad de investigación o libertad religiosa. La regulación contextual puede prescindir de reglamentar pequeñeces. A cambio de eso, logra motivación suficiente para conducir las operaciones sistémicas en una dirección, perspectiva, o hacia una cualidad y visión determinadas.

El modelo de regulación contextual deja así sin validez la contradicción planteada por Mayntz y Scharpf (2005: 238) entre no-regulación producto de la clausura operativa y regulación por medio de potenciales de acción política, pues lo primero evalúa de modo muy pesimista las

⁶ Para esto en detalle Willke 1987.

⁷ Para el caso de América Latina, ver Mascareño (2012: 161ss).

posibilidades de regulación política, y lo segundo lo hace de modo muy optimista. Como todos los sistemas dinámicos complejos, los sistemas sociales también se caracterizan por autorreferencia, recursividad y clausura operativa, pero este no es un argumento contra determinadas posibilidades de influencia externa. La clausura operativa de un sistema es “precondición para su apertura en relación a su entorno [...] La clausura no debe ser entendida como aislamiento causal” (Luhmann 2000: 105). En lo que Luhmann insiste correctamente, cosa que Mayntz y Scharpf subvaloran, es en la importancia de la mantención de la autonomía y lógica propia de los sistemas ‘regulados’, que pone obstáculos (pragmáticos) internos y externos a cada intento de regulación. La hipótesis fundamental del modelo de regulación contextual es que la autorregulación de un sistema complejo es más adecuada y productiva que los intentos de regulación externa, y que solo la pretensión de coordinación de actores autónomos legitima la regulación externa únicamente bajo la forma de regulación contextual, es decir, un proceso de acuerdo recíproco que adopta la forma de un diálogo sobre la compatibilidad de opciones.

Si la regulación se entiende como regulación contextual en el sentido de una combinación de autorregulación sobre la base de la clausura operativa y un marco de condiciones contextuales que es determinado por los rendimientos de otros sistemas, entonces no veo ninguna razón para negar las posibilidades de la regulación política. Es importante, en todo caso, que la diferencia entre auto y heterorreferencia solo sea posible de manera interna al sistema, esto es, de modo autorreferencial. Todo lo que acontezca ‘afuera’ es percibido por el sistema al que se busca influir a través de sus propios ‘ojos’, es decir, a través de los lentes de su diferencia directriz e incorporado en la lógica de su modo de operación. Precisamente por ello, en la mayoría de los casos no se puede prever cómo efectivamente repercutirán las intervenciones planeadas en términos de impulsos regulatorios.

BIBLIOGRAFÍA

- Bateson, G. 1988. *Geist und Natur*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Brunsson, N. 1982. The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organisational Actions. *Journal of Management Studies* 19: 29-44.
- Brunsson, N. 1989. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Cassirer, E. 2002. *Philosophie der symbolischen Formen. Zweiter Teil: Das mythische Denken*. Gesammelte Werke, Band 12. Hamburg: Felix Meiner Verlag.
- Chhotray, V. y Stoker, G. 2010. *Governance Theory and Practice: A Cross-disciplinary Approach*. New York: Palgrave MacMillan.
- Deacon, T. 1997. *The Symbolic Species. The Co-evolution of Language and the Human Brain*. London: The Penguin Press.
- DiMaggio, P. y Powell, W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2), 147-60.
- Dörner, D. 1989. *Die Logik des Mißlingens*. Reinbek: Rowohlt.
- Douglas, M. 1986. *How Institutions Think*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Eigen, M. 1971. Self-Organization of Matter and the Evolution of Biological Macromolecules. *Naturwissenschaften* 58, 465-523.
- Eigen, M. y Schuster, P. 1979. *The Hypercycle: A Principle of Natural Self-organization*. Berlin: Springer.
- Fehr, J. 2003. *Saussure: Zwischen Linguistik und Semiologie. Ein einleitender Kommentar. Erste Teil von: Ferdinand de Saussure. Linguistik und Semiologie*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Foerster, H.v. 1985. Das Konstruieren einer Wirklichkeit (39-60). En Watzlawick, P. (ed), *Die erfundene Wirklichkeit*. München: Piper.
- Glaserfeld, E.v. 1985. Einführung in den radikalen Konstruktivismus (16-38). En Watzlawick, P. (ed), *Die erfundene Wirklichkeit*. München: Piper.
- Habermas, J. 1988. *Der Philosophische Diskurs der Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Haley, J. y Lynn, H. 1967. *Techniques of Family Therapy*. New York: Basic Books.
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162, 1243-48.
- Luhmann, N. 1975. *Soziologische Aufklärung 2*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Luhmann, N. 1976. Generalized Media and the Problem of Contingency (507-532). En Loubser, J. (ed), *Explorations in General Theory in Social Science. Essays in Honor of Talcott Parsons*, Vol. 2. New York: The Free Press.
- Luhmann, N. 1984. *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. 1990. Weltkunst (7-45). En Luhmann, N., Bunsen, F. y Baecker, D. *Unbeobachtbare Welt. Über Kunst und Architektur*. Bielefeld: Haux.
- Luhmann, N. 1995. *Soziologische Aufklärung 6*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. 1997. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. 2000. *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. 2002. *Einführung in die Systemtheorie*. Heidelberg: Carl-Auer.
- Mascareño, A. 2012. *Die Moderne Lateinamerikas. Weltgesellschaft, Region und funktionale Differenzierung*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Maturana, H. 1981. Autopoiesis (21-33). En Zeleny, M. (ed), *Autopoiesis. A Theory of Living Organization*. New York, Oxford: North Holland.
- Maturana, H. 1982. *Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit*. Braunschweig, Wiesbaden: Vieweg.
- Maturana, H. y Lettvin, J. 1965. What the Frog's Eye Tells the Frog's Brain. En McCulloch, W. (ed), *Embodiments of Mind*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Mayntz, R. (ed) 2012. Crisis and Control. Institutional Change in Financial Market Regulation. Publication Series of the Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, Germany, Vol. 75. Frankfurt: Campus.
- Mayntz, R. y Nedelmann, B. 1987. Eigendynamische soziale Prozesse. Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39(4), 648-68.
- Mayntz, R. y Scharpf, F. 1995a. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (39-72). En Mayntz, R. y Scharpf, F. (eds), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt: Campus.
- Mayntz, R. y Scharpf, F. (eds) 1995b. *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt: Campus.
- Mayntz, R. y Scharpf, F. 2005. Politische Steuerung heute? *Zeitschrift für Soziologie* 34(3), 236-43.
- Meadows, D. 1972. *Grenzen des Wachstums*. Stuttgart: Deutsche Verlag-Anstalt.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rorty, A. 1980. Self-deception, Akrasia and Irrationality. *Social Science Information* 19, 905-22.
- Rorty, R. 1989. *Kontingenz, Ironie und Solidarität*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Saussure, F. 2003. *Linguistik und Semiologie. Notizen aus dem Nachlaß*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Scharpf, F. 2012. Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and its Collapse in the Euro Crisis. *MPfG Discussion Paper 12/6*. [Online] Disponible en: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp12-6.pdf [10 de diciembre 2013].
- Senge, P. 1990. *The Fifth Discipline*. New York: Doubleday.
- Simon, H. 1978. Rationality as Process and as Product of Thought. *American Economic Association Review* 68(2), 1-16.
- Simon, H. 1983. *Reason in Human Affairs*. Stanford: Stanford University Press.
- Spencer Brown, G. 1979. *Laws of Form*. New York: Dutton.
- Williamson, O. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York: Free Press.
- Willke, H. 1986. The Tragedy of the State. Prolegomena to a Theory of the State in Polycentric Society. *ARSP* 72, 455-67.
- Willke, H. 1987. Differenzierung und Integration in Luhmanns Theorie sozialer Systeme (247-74). En Haferkamp, H. y Schmid, M. (eds), *Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung. Beiträge zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Willke, H. 1996. *Ironie des Staates. Grundlinien einer Theorie des Staates polyzentrischer Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Willke, H. 1999. *Systemtheorie II: Interventionstheorie*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Willke, H. 2000. Die Gesellschaft der Systemtheorie. *Ethik und Sozialwissenschaft. Zeitschrift für Erörterungskultur* 11(2), 195-209.
- Willke, H. 2001. *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Willke, H. 2005. *Symbolische Systeme*. Weilerswist: Velbrück.
- Willke, H. 2011. *Einführung in das systemische Wissensmanagement*. Heidelberg: Carl-Auer.

Wimmer, R. 1999. Zur Eigendynamik komplexer Organisationen. Sind Unternehmungen mit hoher Eigenkomplexität noch steuerbar? En Fatzer, G. (ed), *Organisationsentwicklung für die Zukunft. Ein Handbuch*. Köln: Edition Humanistische Psychologie.

Recibido septiembre 2013

Aceptado enero 2014

Traducción Aldo Mascareño

EL MODELO ECONÓMICO-POLÍTICO DE CHILE: DESARROLLO INSTITUCIONAL EN LA ENCRUCIJADA

Eduardo Saavedra P.*

Resumen

Chile se caracteriza por un modelo económico-político que en las últimas tres décadas ha mostrado un importante desarrollo de sus instituciones más básicas, lo que le ha permitido obtener un fuerte crecimiento económico con progreso social y estabilidad política. Sin embargo, este mismo fortalecimiento institucional es la génesis de debilidades que le amenazan como proyecto, como son la exclusión social y la desigualdad de oportunidades. Para sustentar esta hipótesis, el trabajo se concentra en el desarrollo institucional chileno en cinco ámbitos: las reformas económicas, el desarrollo social, las instituciones económicas, las instituciones políticas y el consecuente clima de negocios que ha construido el país. La principal conclusión que emerge de este artículo es que, a pesar de ser considerado como un proyecto exitoso, este modelo económico-político chileno no ha logrado legitimarse del todo debido a que no ha sido capaz de garantizar certeza jurídica con inclusión social e igualdad de oportunidades.

Palabras clave: Institucionalidad, desarrollo, crecimiento, economía, política

* PhD en Economía. Profesor de Economía. ILADES-Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: saavedra@uahurtado.cl.

El autor agradece los comentarios a una versión previa de este artículo de Eduardo Abarzúa, Claudio Agostini, Ilán Bizberg, Jorge Rodríguez y un árbitro anónimo. No obstante, las opiniones y errores que pueda contener este artículo son de su exclusiva responsabilidad.

The Chilean Economic and Political Model: Institutional Development at the Crossroads

Abstract

Chile can be characterized as a country having an economic and political model that over the last three decades has shown an important development in its main institutions, which has allowed to sustain strong economic growth together with social progress and political stability. However, the strengthening of its institutions is the origin of the main weaknesses that threaten the country, i.e. the social exclusion and the increasing inequality of opportunities. To sustain this hypothesis, this work focuses on five areas of the Chilean institutional development: economic reforms, social development, economic institutions, political institutions, and the subsequent business climate the country has built. The main conclusion brought up by this article is that, despite being considered as a successful project, the economic and political Chilean model has not reached complete legitimacy because it has not been able to guarantee legal certainty with social inclusion and equality of opportunities.

Keywords: Institutions, development, growth, economics, politics

1. Introducción

Chile es un pequeño laboratorio en donde se han implementado diversos modelos económicos y políticos que, de una forma u otra, han sido objeto de réplica en otros países de América Latina. Pasando por la experiencia socialista de la Unidad Popular (1970-1973), siguiendo por el gobierno militar y el apoyo de los sectores neoliberales (1973-1990), se ha llegado a un modelo económico-político que mezcla esos dos mundos que le precedieron.

Este artículo desentraña cuál es el modelo económico-político del Chile actual. La hipótesis central es que una de las principales características de este modelo es la fortaleza de sus instituciones más básicas, tanto económicas como políticas, que le han permitido mostrar como país un mayor nivel de desarrollo respecto al de su vecindario. Con todo, se han manifestado recientemente en Chile ciertas falencias inherentes a este mismo desarrollo institucional. Este trabajo se inscribe así en la literatura que enfatiza la idea de que el desarrollo de las instituciones es la base para el desarrollo de los países.¹

El modelo económico-político chileno es el de una economía de mercado con fuerte énfasis social. Esto es, protege fuertemente la libertad de emprendimiento y los derechos de propiedad, asignando al Estado un rol subsidiario y no empresarial. Conforme a ello, el Estado en Chile tiene un papel regulador en tanto corrector de fallas de mercado (poder de mercado y existencia de mercados incompletos) y fallas sociales (pobreza,

¹ La importancia de las instituciones en el crecimiento económico no está en duda, como bien lo plantea North (1990), revisa Keefer (2004), y más recientemente ha hecho popular Acemoglu y Robinson (2012). La causalidad entre desarrollo institucional y crecimiento económico aparentemente se debería a la aparición de una serie de instituciones 'híbridas' en economías de mercado que son cruciales para generar las condiciones para el crecimiento económico (Menard 2006).

seguridad social, desigualdad). En consecuencia, Chile muestra un desarrollo institucional cuyo norte económico es entregar certeza jurídica y equidad de trato al mundo empresarial, pero dando importancia, a modo de contrabalance de este liberalismo, a un Estado protector del bien común. En palabras de Schneider y Soskice (2009), nuestro sistema económico-político es de tipo 'liberal', a diferencia de otros modelos capitalistas que los autores llaman 'coordinados' y 'jerárquicos'.

Para entender esta economía social de mercado es bueno poner como contrafactuales los modelos polares de desarrollo que el propio Chile ha mostrado en los últimos 40 años: el modelo socialista de Salvador Allende y el neoliberal de Augusto Pinochet. El proyecto de Allende en Chile, y de alguna manera los más recientes en Venezuela, Bolivia y Ecuador, puede ser caracterizado como un sistema planificador, de alta participación social y con un Estado empresarial muy fuerte, y en el cual el mercado tenía un rol minimizado: controles de precios generalizados; control de capitales, tanto interno como externo; control al comercio internacional y fuerte proteccionismo con el fin de fomentar el desarrollo de la industria doméstica. Su principal característica fue, sin duda, el fuerte énfasis en lo social.

El otro proyecto polar fue el neoliberal, que en Chile tuvo su manifestación en dictadura. Este modelo se caracteriza por una liberalización 'extrema' de muchos mercados, aun aquellos con claras fallas como el de servicios básicos, en donde algunos segmentos de los mercados de electricidad y agua estaban completamente liberalizados; los de necesidad básica, en donde se avanzó fuertemente en la privatización de la educación y la salud; o el del transporte público totalmente desregulado. Consistentemente, este modelo se caracteriza por un débil rol regulador y un aún más bajo énfasis en la política social.

El modelo económico-político chileno actual se relaciona, aunque no con exclusividad, a la Concertación de Partidos por la Democracia (Concertación, de acá en adelante), en el poder desde 1990 a 2010. Esta es una coalición compuesta por los partidos políticos que, siendo contrarios a la dictadura, se mostraron proclives a mantener y corregir, en lugar de cambiar, el modelo neoliberal heredado.²

² Con matices menores, el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), apoyado por la Alianza por Chile (Alianza, de acá en adelante), coalición mayoritariamente ligada a la conducción económica y política de la dictadura, prosiguió con el mismo modelo económico-político, sin mostrarse más liberal ni menos social que sus predecesores de la Concertación. Con todo, no es posible aseverar si este camino se optó por convicción o simplemente por la imposibilidad de cambiar la institucionalidad ya construida en los veinte años previos.

La Concertación ha vuelto al poder en 2014, pero en un frente más amplio (Nueva Mayoría) que incluye al Partido Comunista y en donde los detractores del modelo han hecho ver con más fuerzas su deseo de avanzar hacia un ‘modelo de desarrollo’ alternativo. Estos detractores del modelo actual plantean la necesidad de generar mayor inclusión social y atacar la desigualdad, aunque ello afectase el desarrollo institucional que el país ha construido en las últimas dos décadas. Sin saber exactamente en qué consiste esta suerte de modelo alternativo, se pueden identificar algunos ámbitos de controversia dentro de la misma coalición de partidos que son relevantes de precisar.

Si nos circunscribimos sólo a aspectos de economía pública, se puede encontrar algún grado de debate en torno a los siguientes fenómenos. En temas de institucionalidad regulatoria: el dilema de hasta dónde la certeza jurídica debe ser un objetivo que amenace incluso el principio de más y mejor competencia o el de protección de los consumidores. En materia laboral: flexibilidad laboral versus la protección de los derechos del trabajador; o el cuestionamiento al sistema de previsión social. En aspectos de política social: sólo reducción de la pobreza o avanzar en la inclusión social y la reducción de la desigualdad. Por último, en los servicios de necesidad básica: si el rol del Estado debe ser garantizar la calidad y acceso equitativo o sólo perseguir estándares mínimos garantizados, cuestionándose incluso el rol subsidiario del Estado en estos servicios.

La sección siguiente muestra los elementos que caracterizan al modelo económico-político chileno. La tercera sección se adentra en las reformas económicas y sociales que ha experimentado Chile desde los años 1970 y que han estructurado su desarrollo económico reciente. La cuarta sección muestra los principales aspectos de la institucionalidad económica y la institucionalidad política chilena. Más que como un fundamento del modelo chileno, los indicadores del clima de negocios en el país que se muestran en la sección cinco son el resultado de las políticas implementadas. A modo de conclusión, la sección seis muestra algunas propuestas que modifican la institucionalidad económica y entregan al modelo actual elementos de mayor inclusión social desde adentro.

2. Características del modelo económico-político chileno

En marzo de 1981 entró en vigencia la nueva Constitución Política de la República de Chile. Esta vino a reemplazar a la Constitución de 1925, la que, a su vez, había reemplazado a la de 1833. Es fácil ver la estabilidad de la carta fundamental que muestra Chile como país. A juicio de sus precursores, la Constitución de 1980 se hacía necesaria en tanto su antecesora mostraba deficiencias que se habían acentuado en los últimos años, las que habrían posibilitado con consecuencias lógicas y predecibles el quiebre democrático que devino en el golpe militar de 1973. Más allá de un juicio a dichas aseveraciones, esta nueva Constitución significó un cambio profundo en la concepción política y económica del país, sentando las bases definitivas de lo que podemos llamar el modelo económico-político de Chile.

La Constitución de 1980 es ciertamente conservadora en lo valórico, poco democrática (de forma y fondo) y con un fuerte sesgo económico liberal. A modo de ejemplo, pero muy clarificador, es que en ella se protege expresamente el derecho de propiedad, mientras que no se hace mención a otros derechos fundamentales, como los derechos humanos, por ejemplo. La consecuencia económica de esta Constitución, y de sus diversas leyes, es el haber dotado de certeza jurídica a las inversiones privadas, creando así un adecuado clima de negocios. Esto a su vez significó una estabilidad económica sin precedentes en la historia de Chile, con más de dos décadas de crecimiento económico sostenido que han cambiado la faz del país. Con la llegada de la democracia en 1990, los gobiernos de la Concertación abrazaron este modelo liberal, muchos por omisión más que por convicción, y lo dotaron de un matiz social con modificaciones legales construyendo así un proyecto con discriminación positiva hacia los más pobres. Esto es lo que el Presidente Aylwin (1990-1994) llamó ‘crecimiento con equidad’. Como veremos, más allá del eslogan, se han implementado programas sociales tendientes a reducir la pobreza, pero permanece pendiente la alarmante carencia en aspectos distributivos.³

³Una muy buena referencia es Foxley (1993). Una mirada crítica a este paradigma, aunque aún dentro de la Concertación, la entregan Meller (2005) y Raczynki y Serrano (2005).

El actual modelo chileno tiene la carga del modelo original, especialmente en lo económico, pues se caracteriza por una serie de políticas económicas como la responsabilidad fiscal, la competitividad del país, la estabilidad en las reglas del juego, el garantizar los derechos de propiedad, la creación de instituciones sólidas y bien diseñadas, la continuidad y estabilidad política y la paz social. Sin embargo, el modelo de economía social de mercado surgió como respuesta a la preocupación de los gobiernos democráticos de encontrar el adecuado soporte político para garantizar la continuidad política y la responsabilidad fiscal. Así, se construyó un consenso político acerca de la estrategia de desarrollo nacional. No obstante, no todo es tan positivo, ya que aquellos que discrepaban del modelo, por muy menores que hayan sido, quedaron excluidos de toda posibilidad de participar en él. En otras palabras, su propia fortaleza (estabilidad en las reglas del juego) devino en su propia debilidad (exclusión social).

La Figura 1 esquematiza las cinco claves del modelo económico-político del Chile actual: las reformas económicas, su desarrollo social, las instituciones económicas, las instituciones políticas y el consecuente clima de negocios que surge.

● FIGURA 1. ASPECTOS CLAVE DEL MODELO CHILENO



3. Reformas económicas y progreso social

Las primeras reformas económicas que dieron cuerpo al modelo chileno surgieron como respuesta al modelo planificador de Allende apenas ocurrido el golpe militar de 1973. Las reformas en materia fiscal, comercial, de capitales y financiera, y laboral acometidas en los años 1970 fueron consistentemente modificadas en los años 1980 para viabilizar el modelo neoliberal.⁴

La diferencia más fuerte con la historia económica chilena del siglo XX descansa en que el modelo neoliberal controló de raíz el crónico problema inflacionario, por la vía de controlar el déficit fiscal y la emisión de dinero. Una serie de reformas al gasto público, que devinieron en un brutal desempleo en 1975 y años posteriores, cortaron el déficit fiscal desde un 24,7% del PIB en 1973 a un 2,6% en 1975. La caída en el gasto público fue implementada por la vía de reducir el empleo público y controlar las pérdidas en las empresas estatales, principalmente a través de reprivatizaciones de empresas estatizadas durante el gobierno de Allende. La reforma tributaria fue otro hito en los años 1970: se modificó el sistema de impuesto al consumo en cascada por el impuesto al valor agregado en 1975.

Podría parecer que las reformas fiscales fueron sólo de tenor macroeconómico neoliberal y tendientes a controlar la inflación. No obstante, le siguieron otras reformas en estos ámbitos y todas mostraron el compromiso institucional hacia el desarrollo de una economía de mercado, las que fueron hechas tanto en tiempos de dictadura como en democracia. En el ámbito del gasto fiscal es interesante el compromiso de superávit fiscal impuesto hacia fines del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), el que consiste en el compromiso del gobierno de mantener un superávit fiscal equivalente al 1% del PIB potencial, cifra modificada a la baja posteriormente en el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010).

En el ámbito tributario, ya en los años 1980 se modificó la estructura de impuestos a las empresas y a las personas, las que, si bien siempre buscaron favorecer la reinversión de utilidades de las empresas

⁴ La discusión que sigue se basa en los trabajos de Edwards (2001), Foxley (2005), Landerretche (2005) y Larraín y Vergara (2001). Una mirada crítica de este proceso de desarrollo en Chile se puede encontrar en Ffrench-Davis (2001).

por la vía de imponer una tasa de impuesto única a las empresas de un 15%, significaron una política regresiva por cuanto han sido las personas de más recursos las que han podido utilizar franquicias a la hora de declarar impuestos, estrategia que no es posible para la clase media que tributa en base a sus ingresos, en la mayoría de los casos como trabajadores dependientes. Posteriores modificaciones a esta estructura de impuestos han sido más bien cosméticas (como el alza y baja del IVA que ha ido entre el 18% y el 19%, impuestos a las empresas que se subieron al 17% y luego al 20%, y una serie de nuevas exenciones a las inversiones de largo plazo).

Las privatizaciones de empresas en el gobierno militar mostraron que éstas no sólo eran fruto de las necesidades de caja del sector público, sino principalmente ideológicas. A las privatizaciones de empresas en sectores productivos en los años 1970 le siguieron privatizaciones en mercados con características monopólicas en los 1980, como en las telecomunicaciones en 1987 y en el sector eléctrico en 1990. Ahora bien, quizás menos por ideología que por necesidad de nuevas inversiones, fue en la época democrática en que se continuó con estas privatizaciones alcanzando al siempre sensible sector de empresas sanitarias (agua potable y alcantarillado).

Por último, respecto del tema del gasto público, el Estado ha ido reduciendo su importancia en Chile incluso a través de nuevas iniciativas que surgieron en la era de los gobiernos de la Concertación. Fue así como en 1993 se inauguró el proceso de concesiones de obras de infraestructura, una forma indirecta de atraer capital privado a sectores típicamente reservados sólo para la inversión pública, como carreteras urbanas e interurbanas, puertos y aeropuertos, cárceles y, últimamente, hospitales, entre otros.

Otra política consistente con el modelo económico imperante fue la apertura de Chile hacia el resto del mundo, tanto por el lado de la política comercial como por el de capitales. Previo al golpe militar, la tasa arancelaria promedio de Chile superaba el 100%, con una enorme varianza al observarse, por un lado, exenciones arancelarias y, por otro, tasas a ciertos productos que superaban incluso el 1000%. Ante aquel panorama se optó por homogeneizar las tasas arancelarias a niveles que fueron paulatinamente bajando hasta el 15% en 1989. La política seguida

por Chile en dicho período fue la rebaja unilateral en los aranceles como una manera de abrirse al mundo, abandonando además los acuerdos comerciales sostenidos con países vecinos, como el Pacto Andino (que se abandonó en 1977).

Desde 1990, los gobiernos de la Concertación siguieron con una política de bajas arancelarias pero con un énfasis en acuerdos de libre comercio firmados con sus principales socios comerciales: Estados Unidos, Japón, la Unión Europea y China. Actualmente la tasa arancelaria nominal de Chile es del 7%; empero, producto de acuerdos comerciales que mantiene con más de cincuenta países, ésta llega en promedio al 1%.

Los flujos de capitales en Chile fueron totalmente liberalizados hacia fines de los años 1970. Sin embargo, el colapso económico de 1982-83 cerró nuevamente el flujo de capitales. En los años 1990 el Banco Central de Chile mantuvo una política de encajes que desincentivaba la entrada de capitales de corto plazo. Finalmente, hacia fines de los años 1990, y luego de casi dos décadas desde la debacle de 1982-83, Chile abrió nuevamente la cuenta de capitales y los flujos desde y hacia el exterior sin mayores restricciones.

Dentro del mercado de capitales doméstico, varias son las reformas que se hicieron a lo largo de estas últimas tres décadas. Sin dudas, y por lejos, la reforma más importante en magnitud, en influencia sobre el resto de la economía y en lo novedoso de la iniciativa, fue la introducción de un sistema de capitalización privada en la seguridad social. El efecto más importante de esta reforma fue permitir la acumulación de recursos financieros significativos para ser invertidos en el mercado de capitales. El sistema de fondos de pensiones ha acumulado al año 2012 recursos cercanos al 70% del PIB (Fuentes 2013); esto sin contar lo acumulado por las compañías de seguros de vida, industria que basa su desarrollo fuertemente en los cambios en el sistema previsional.

En 1980, el gobierno militar modificó el antiguo sistema de seguridad social de reparto o *pay as you go* por uno de capitalización individual o *fully-funded system*. Esta modificación planteó además un cambio mayor en el desarrollo del mercado de capitales del país. Es así como en 1981 se dictó la ley orgánica que creó la Superintendencia de Valores y Seguros, la ley de mercado de valores y la ley de sociedades anónimas, cuyos objetivos fundamentales fue establecer un marco

jurídico armónico que permitiera el desarrollo de una intermediación de valores de oferta pública con participación de inversionistas institucionales.

Con posterioridad a la crisis de 1982-83 se introdujeron diversas reformas a la regulación de los inversionistas institucionales y al mercado de valores con el fin de fortalecer el sistema privado de pensiones; un reflejo de esto es que sólo en 1986 se permitió la inversión en instrumentos de riesgo. De igual modo, la reforma al mercado de capitales de 1993 fue la constatación de que la escasez de opciones de inversión para los fondos de pensiones implicaba una peligrosa concentración de los portafolios, afectando la rentabilidad y aumentando el riesgo de los fondos. Igualmente, a fines de los 1990 se permitió a las AFPs aumentar su inversión en activos financieros externos, lo que ayudó en gran parte a remediar el problema de falta de diversificación de los fondos de pensiones.

La reforma más profunda al sistema de pensiones en Chile se implementó en 2008, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. El énfasis principal de esta reforma fue el fortalecimiento del pilar solidario del sistema de pensiones, ampliando los beneficios de pensión mínima (renombrada como aporte previsional solidario) y de pensión asistencial (renombrada como pensión básica solidaria). Asimismo, se hizo obligatorio el ahorro de los trabajadores independientes, se reguló de mejor forma el conflicto de interés de las AFPs respecto del seguro de invalidez y sobrevivencia y se introdujo la licitación de la cartera de nuevos afiliados al sistema.

En paralelo, pero fuertemente influido por la reforma a la seguridad social, Chile ha experimentado sucesivas reformas al mercado financiero. Estas reformas apuntaron a liberalizar el sistema en forma consistente con lo ocurrido con los capitales externos. Sin embargo, la crisis económica de principios de la década de los 1980 llevó a una re-regulación del sistema bancario de tal magnitud que incluso en la actualidad diversas operaciones bancarias, como los préstamos relacionados o los préstamos cruzados o triangulares, están regulados y a veces incluso prohibidos.

De hecho, la estructura de los bancos comerciales está fuertemente regulada para evitar la propagación del riesgo sistémico, llegando al punto de que los bancos no pueden poseer acciones de empresas productivas (se separaron los bancos comerciales de los bancos de inversión) y, hasta principios de la década pasada, los negocios relacionados a actividades bancarias fueron permitidos sólo si eran operados por filiales bancarias.

Respecto de las reformas laborales, Chile es un país en extremo desregulado, contrario a lo que sucede en el mercado de capitales. Hacia fines de la década de 1970 se creó un nuevo código laboral que normó, entre otras cosas, la libertad de contratación y despido de trabajadores, y el alcance de los sindicatos y rol de las negociaciones salariales en el sector privado. Este código laboral en lo medular autoriza la libre contratación de los trabajadores, el cumplimiento de las leyes sociales en cuanto al aporte a la seguridad social y a los seguros de salud, y las indemnizaciones en caso de despido y las causales de despido.

En forma consistente con esta mayor desprotección de los trabajadores, el código laboral redujo a su mínima expresión el rol de los sindicatos y debilitó fuertemente la posición negociadora de los trabajadores, respecto de la situación precedente. En efecto, basta notar que se prohibió la negociación por rama de actividad económica y se normó el proceso de negociación colectiva y se restringió el derecho a huelga; pero, por sobre todo, se permitió a las empresas contratar trabajadores de reemplazo en caso de que sus empleados estén en huelga legal. Esto, como veremos, ha tenido serias consecuencias en el crecimiento económico (le favorece) y en la protección social (le desfavorece).

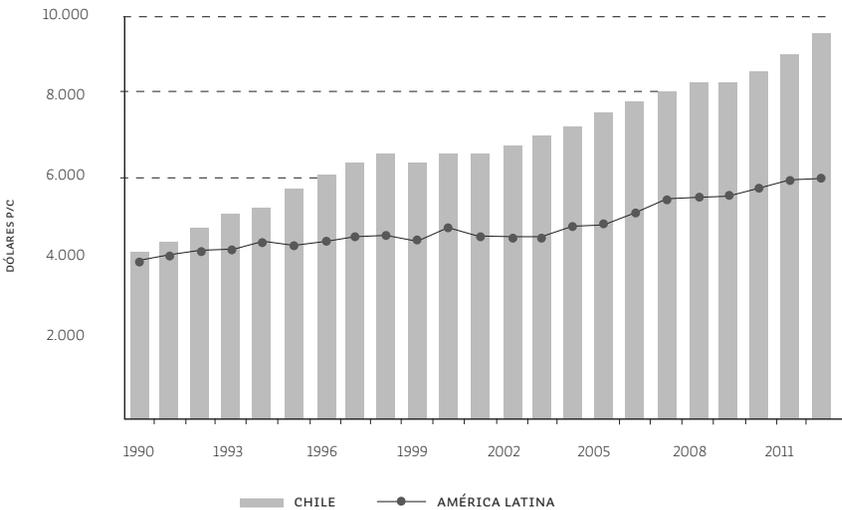
La llegada de la democracia modificó sólo cosméticamente esta relación trabajador-empedor. Por ejemplo, se modificó el que no hubiese causal de despido por un despido 'por necesidad de la empresa'. A su vez, los intentos de modificaciones tendientes a mejorar la posición de los trabajadores han sido sistemáticamente anulados por el poder legislativo.

El modelo neoliberal implementado en Chile durante la dictadura militar no mostró especial cuidado en las consecuencias sociales de las políticas económicas del régimen. No obstante, algunas medidas que se

tomaron en esos años se focalizaron en el gasto social hacia los sectores más vulnerables. Con todo, el gasto social en los años 1980 tuvo el valor más bajo de la historia económica reciente de Chile, generando importantes déficits en atención de salud, apoyo a los grupos más vulnerables, vivienda y el gasto en educación, particularmente primaria.

Los resultados en el desempeño se han visto influidos por las reformas económicas implementadas, y en los matices entre los diversos gobiernos. Desde 1990 a 2012 el producto interno bruto per cápita creció en 129%, según se muestra en el Gráfico 1.

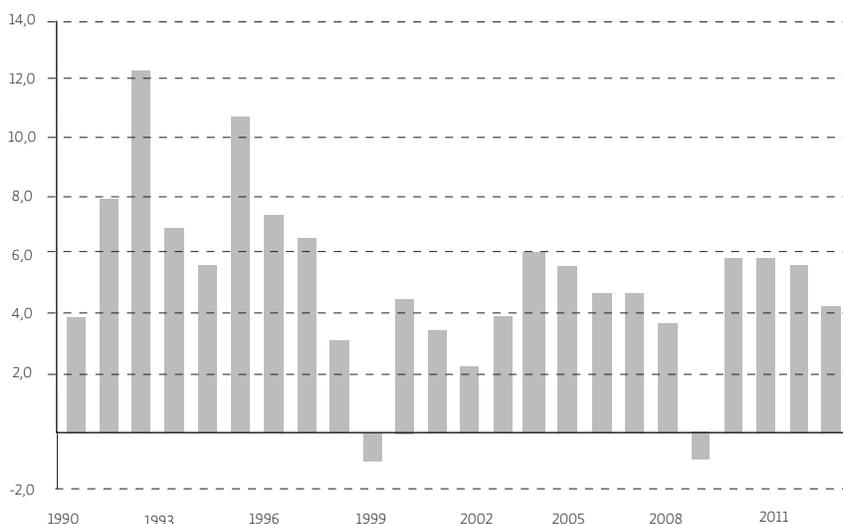
● | GRÁFICO 1. PIB PER CÁPITA EN CHILE Y AMÉRICA LATINA
(EN DÓLARES A PRECIOS CONSTANTES DE 2005)



Como comparación, se observa que América Latina vio crecer este indicador en el mismo período en menos de un 48% (todo en dólares corrientes y no corregido por paridad en el poder de adquisición). Si se observa la tasa de crecimiento anual del PIB en Chile (Gráfico 2), ésta muestra dos grandes períodos. El primero de ellos ocurre con la recuperación de la recesión de los años 1982 y 1983. La llegada de la democracia y sus readecuaciones sociales no redujeron el ritmo de crecimiento sino que lo mantuvo, a pesar de que para 1990 la tasa

de desempleo ya había llegado a su nivel de pleno empleo. En otras palabras, el crecimiento de toda la década de los 1990 fue exclusivamente crecimiento neto.

● GRÁFICO 2. TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB EN CHILE



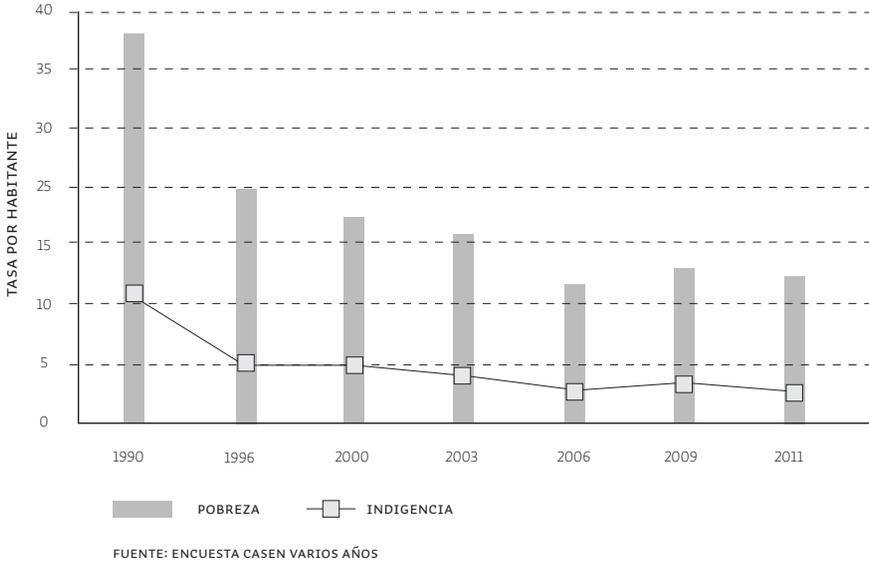
FUENTE: CEPAL 2014

Se observa en la serie una desaceleración de la actividad económica posterior a la crisis asiática de 1998. La tasa de crecimiento económico de los años previos, que alcanzó en promedio a casi un 8% anual –lo que, descontado el crecimiento vegetativo de la población en torno a un 1%, da tasas de crecimiento per cápita cercanas al 7%– no volvió a repetirse. Así, la tasa de crecimiento anual del PIB desde el año 2000 alcanzó un 4,2%; es decir, un 3,2% per cápita por año. En términos comparativos, con la tasa de los años 1985 a 1998 el país duplicó su ingreso per cápita cada 10 años, mientras que al ritmo posterior a la crisis asiática –que incluye la crisis de la deuda subprime que golpeó a Chile en 2009– sólo lo puede hacer en 23 años.

La política social focalizada y sobre todo incrementada en la década de 1990 en adelante, junto por supuesto al significativo crecimiento económico de Chile en los últimos 25 años, bajó la tasa de pobreza desde

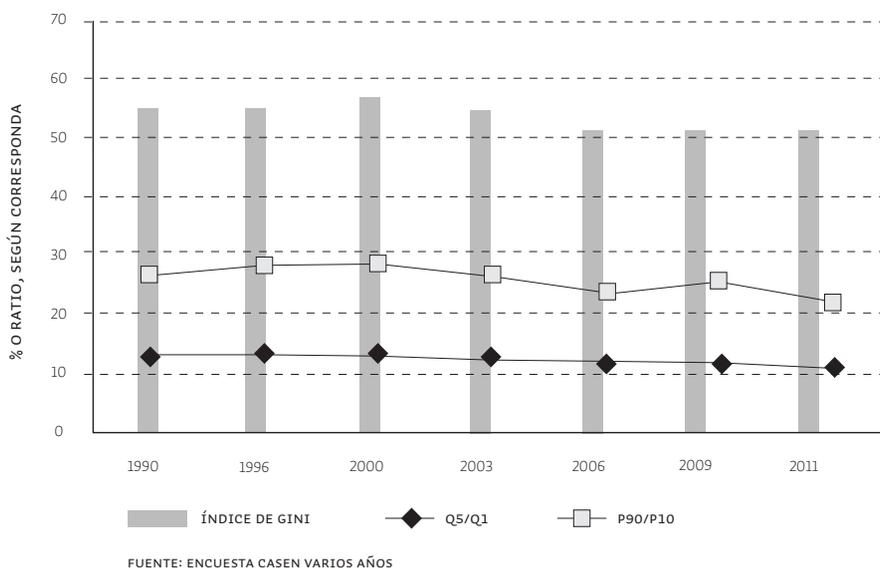
un 38,4% en 1990 a un 14,4% en 2011. Igualmente, la tasa de indigencia, o de extrema pobreza, se redujo considerablemente desde un 12,8% a un 2,8% en el mismo período, según se muestra en el Gráfico 3.

● | GRÁFICO 3. POBREZA E INDIGENCIA EN CHILE



Probablemente la consecuencia más importante del sostenido crecimiento económico chileno sea la reducción de la pobreza, junto con el aumento en la calidad de vida del promedio de la población. Sin embargo, ni el modelo de mercado ni la política social tendiente a aliviar sus consecuencias adversas han logrado resolver los problemas de desigualdad. A modo de ejemplo, la desigualdad en los ingresos medida a través del Coeficiente de Gini ha caído sólo un 7% en los últimos veinte años. Igual situación de baja respuesta en los indicadores de desigualdad a la política social se aprecia utilizando los ratios del quinto a primer quintil y del décimo a primer decil, según se muestra en el Gráfico 4. Es decir, a pesar del crecimiento y la reducción en la pobreza, Chile es casi tan desigual como lo era antes de esos evidentes logros económicos.

● GRÁFICO 4. DESIGUALDAD DE INGRESOS EN CHILE



Subyacente a esta pobre distribución de los ingresos están los problemas de desigualdad en el acceso a educación, salud, vivienda y protección social de la población. A pesar del aumento en el gasto social supuestamente focalizado a los más pobres, cuando se consideran las transferencias directas del fisco el Coeficiente de Gini llega a sólo un 52% en 2011. Es decir, a pesar de toda la ayuda y su creciente mayor riqueza relativa, Chile sigue siendo más desigual que el promedio de América Latina, sólo siendo superado por Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay.

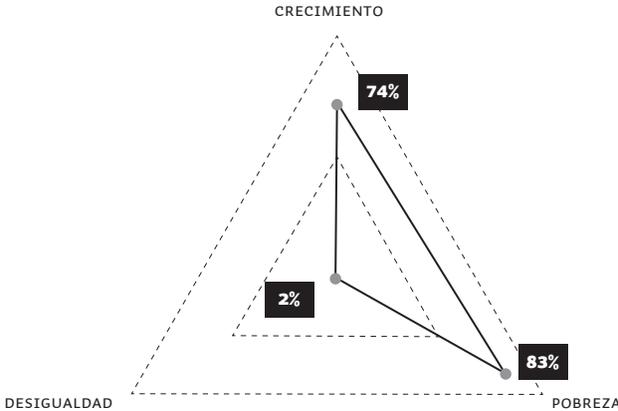
Los indicadores sociales tampoco muestran avances sustantivos, lo que es consistente con la historia de inequidad en el acceso. Esto a pesar de que, si se miran sin mucho análisis algunos indicadores, Chile aparecería mejor en la tasa de analfabetismo (bajó levemente desde un 1,6% a un 1,1% entre 1992 y 2009 para la población entre 15 y 24 años), en la escolaridad promedio de la población pobre (el primer quintil aumentó para la población activa desde 7,3 años en 1990 a 9,1 años en 2011), y en el acceso a la salud, vivienda y protección social (indicadores muestran una tendencia hacia la mejoría).

Con todo, si se observan en más detalle esos indicadores es posible detectar brechas crecientes en el acceso y calidad de la educación. Por ejemplo, si bien los años de escolaridad de los más pobres han aumentado, la calidad de ésta sigue estando muy por debajo de la que tienen los grupos más privilegiados. Esto es, los pobres van más tiempo a las aulas, pero guarismos como el indicado no reflejan que la brecha en el acceso a bienes de necesidad básica sea creciente; es decir, los pobres tienen acceso a más tiempo de escolaridad, pero no a una mejor calidad en la educación. Iguales patrones se observan en la mirada más detallada de indicadores en áreas como la salud o la vivienda.

Esta alta y persistente desigualdad, junto a las pocas oportunidades para la movilidad social –en particular para acceder a los deciles de mayor ingreso–, genera una baja cohesión social. De acuerdo a información de CEPAL, Chile muestra estadísticas que están levemente mejor que el promedio de América Latina en términos de cohesión social, pero en prácticamente todos los indicadores está por debajo de Argentina y Uruguay, los otros dos países del Cono Sur.

A modo de resumen, siguiendo a Bourguignon (2003) es posible categorizar la relación entre crecimiento, pobreza y desigualdad en Chile. La Figura 2, tomada de Rodríguez y Saavedra (2008), nos muestra que Chile lo ha hecho muy bien en términos de crecimiento económico, siendo el ideal un crecimiento anual de 7,5% (equivalente al promedio del mayor crecimiento de un país de América Latina año tras año entre 1990 y 2006), y Chile está en el 74% de ese valor. Igual situación se da en el indicador de pobreza, siendo el ideal que ésta llegara a un 8% (promedio de los países de la OECD), estando Chile en un 84% de ese ideal. Sin embargo, la situación de la desigualdad de los ingresos está estancada. De más está decir que esta situación no dista mucho de la observada para prácticamente toda América Latina, aunque las diferencias entre los diversos modelos seguidos va más allá de simples matices de capitalismo (Bizberg 2014).

● FIGURA 2. TRIÁNGULO POBREZA-DESIGUALDAD-CRECIMIENTO



FUENTE: RODRÍGUEZ Y SAAVEDRA 2008

4. Instituciones económicas y políticas en Chile

Chile ha ido construyendo y fortaleciendo sus instituciones desde la época colonial. Ya como República, la Constitución de 1833 entregó una fuerte institucionalidad y una consecuente estabilidad al país. Igual logro tuvo la Constitución de 1925. En consecuencia, la fortaleza institucional que muestra Chile es consecuencia de una larga evolución y no puede necesariamente asignársele sólo a su pasado más reciente.⁵

La Constitución de 1980 vino a refrendar esta institucionalidad vigente en sus principales aspectos, pero además imprimió un fuerte sesgo económico (y liberal) a la Carta Magna que, como hemos visto, ha influido fuertemente en el devenir de los últimos 30 años. Dos son las principales características de la institucionalidad política que me interesa destacar: el sistema electoral y los mecanismos de *checks and balances*.

El sistema electoral binominal que tenemos en Chile se aplica para la elección de senadores y diputados. En cada caso, la primera mayoría es inmediatamente elegida, y el segundo electo será de la coalición que obtenga la primera mayoría sólo en caso que doble en

⁵ Esta sección se basa libremente en varios autores, entre los que destaco Huneecy (1998), Correa, Figueroa, Jocelyn-Holt, Rolle y Vicuña (2002) y Marshall y Waissbluth (2007); así como en el trabajo de Rodríguez y Saavedra (2005).

votos a la segunda mayoría; en caso contrario es elegido quien obtuvo más votos dentro de la coalición de la segunda mayoría. Este sistema de elección de legisladores no es proporcional y genera exclusión social al dejar fuera a grupos minoritarios, aunque se trate de grupos con alta votación aunque menor al 33%. Es muy difícil que las mayorías elijan a los dos representantes, por lo cual casi siempre la segunda coalición puede imponer el veto a iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, pues la igualdad de representantes se asegura con sólo un tercio de las votaciones, o incluso menos si hay otras coaliciones que participan con una proporción alta de votos. En consecuencia, basta con tener un tercio de las preferencias populares para detener incluso modificaciones legales de mayoría simple. Ni hablar de aquellas que requieren quórum calificado. En tal sentido, y siguiendo a la literatura de ciencia política, se configura en Chile un caso preclaro de ‘tiranía de las minorías’.

Ciertamente este modo de elegir legisladores no es casual. Responde a la estrategia de los creadores de la Constitución por evitar que los gobiernos democráticos contrarios al neoliberalismo la modificaran y, en su opinión, desnaturalizaran. Actualmente se han hecho más de cien enmiendas a la Constitución, muchas de ellas menores; pero a la fecha permanece inalterable el sistema electoral binominal.

Como contracara a su problema de representatividad, este sistema tiene las ventajas de facilitar la agrupación de partidos políticos en coaliciones y de otorgar estabilidad política al país. En cuanto al incentivo a agruparse, es claro que un partido de tamaño medio, que posea entre un 10% y un 20% de apoyo político, no tiene opciones de elegir un representante si acude a la elección sin otro apoyo; sin embargo, es una muy buena opción y probablemente elija sus propios representantes si es que forma una coalición con otro u otros partidos de igual o menor tamaño relativo (de 7% a 15%). En consecuencia, la formación de dos grandes bloques en Chile no surge sólo por el amigo/enemigo común a quien defender/atacar (Pinochet), sino que responde a la simple lógica de acceder al poder. En efecto, la Alianza agrupa a los dos principales partidos de derecha y la Concertación hizo lo propio con los principales cuatro partidos de centro e izquierda. Los extremos estaban fuera de ambas coaliciones.⁶

⁶ Con la incorporación del Partido Comunista a la Nueva Mayoría (2013) se tiende a romper esta tendencia de dos grandes bloques de centro en el país. Sus consecuencias sobre los acentos en la equidad y la continuidad del modelo económico-político, en particular la estabilidad del sistema binominal, está aún por verse.

También el sistema binominal entrega estabilidad política por cuanto exige que cualquier modificación legal requiera alcanzar acuerdos con sus oponentes. Eso es muy claro en las leyes que exigen quórum calificado, pero también lo es en leyes de quórum simple pues, como en toda coalición, el gobierno de turno carece del compromiso y honra de todos sus representantes para apoyar iniciativas legales. Cada legislador sabe que con este virtual empate su voto tiene un gran valor estratégico, debido a un poder monopólico inframarginal, lo que lleva a la aparición de senadores y diputados díscolos que negocian con el gobierno favores especiales para su distrito electoral. Como respuesta, muchas veces el gobierno llega a acuerdos con la oposición para ciertas modificaciones legales (típicamente de mercado), pues en general los díscolos están en los extremos del espectro político y son cuantitativamente menores. Patricio Aylwin llamó a esta estrategia de acuerdos la ‘política de los consensos’.

Otras instituciones relevantes de mencionar en el ámbito político son la existencia de mecanismos de *checks and balances* a los poderes Ejecutivo y Legislativo, tal como la Contraloría General de la República y el Tribunal Constitucional. La Contraloría General de la República no es nueva; se trata de un órgano del Estado creado en 1927 para controlar que los actos del gobierno se enmarquen en la legalidad vigente. Su cabeza máxima, el Contralor General de la República, es propuesto por el Presidente y ratificado por el Senado, con lo cual se propende hacia un ente independiente de ambos poderes del Estado.

El otro mecanismo de contrapeso es el Tribunal Constitucional creado en la Constitución de 1980. Este tribunal se pronuncia por las decisiones de ambos poderes en cuanto a la legalidad constitucional de sus actos, por lo cual muchas veces es considerado una institución redundante. Asimismo, su existencia es bastante cuestionada por considerársele poco democrática, ya que sus miembros son nombrados por el Presidente previa ratificación del Senado y no por votación popular.

Con todo, ambas instituciones que hacen de contrapeso a las decisiones de los poderes ejecutivo y legislativo son un mecanismo adicional que entrega estabilidad y reduce los riesgos de comportamientos caprichosos por parte de quienes detentan el poder.

Es importante mencionar, sin entrar en mucho detalle, que en los últimos quince años se han hecho dos reformas clave para fortalecer la institucionalidad política en Chile en el marco de la modernización del Estado. Luego de más de tres siglos de una manera arcaica de hacer justicia, se modificó el sistema procesal penal, cuyo código databa desde 1874. Esta reforma se implementó gradualmente desde 1998 hasta el año 2004. Se separó el rol de investigación, radicado ahora en las fiscalías, del rol de decisión, que permanece en los jueces; además de dar paso a juicios orales, más cortos y con salidas opcionales. Esta modernización de la justicia es un primer paso hacia el reto de garantizar a los chilenos y extranjeros con intereses en el país que sus derechos están cautelados y que la justicia opera en forma eficiente.

En paralelo, en 2003 se implementó el Sistema de Alta Dirección Pública. Este es un organismo que quitó el poder que tenía el Presidente de la República para nombrar a su arbitrio funcionarios públicos de rango medio, como superintendentes y fiscales de reparticiones públicas, lo que debería dar continuidad a la administración pública más allá de la rotación de los gobiernos y sus gobernantes.

En cuanto a la institucionalidad económica, una diferencia entre el gobierno militar y los gobiernos democráticos, que ayudó fuertemente a cambiar el modelo desde uno neoliberal a uno social de mercado, es la creación en los años 1980 de instituciones necesarias para corregir las fallas del modelo heredado. Es así como se dota de independencia al Banco Central de Chile y se crean los marcos regulatorios de servicios básicos.

Respecto a lo primero, el diagnóstico de las causas de la debacle económica que culminó con una inflación desatada hacia fines del gobierno de Allende fue la dependencia que tenía el Banco Central del gobierno de turno. Esto llevó a que la irresponsabilidad fiscal se perpetuara en tanto todo déficit fiscal podía ser financiado con emisión de dinero. La independencia del Banco Central es, por tanto, una regla constitucional que corta de raíz el financiamiento fiscal por la vía del señoreaje y del impuesto de inflación.

En la práctica esta independencia no es total, pues existen reuniones periódicas de coordinación entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda respecto de la política macroeconómica y crediticia en

el país, además de ciertas prerrogativas del Ministro de Hacienda en cuanto a proponer acuerdos a tratar en el Consejo del Banco Central o suspender temporalmente la aplicación de acuerdos o resoluciones de este organismo. Sin duda, el Banco Central ha dado fuertes señales de independencia en ciertos momentos, cuando la inflación se ha elevado por sobre las metas esperadas. En esos episodios ha quedado claro que, a pesar de la preocupación por la producción y el empleo que tiene el Ejecutivo, el Banco Central demuestra que su objetivo inflacionario no sólo es el más importante sino el que se privilegia sobre los otros objetivos políticos.

El marco regulador de los servicios básicos en Chile data de 1982. Este fue el primer país que estableció los principios de la desregulación o liberalización de los mercados de energía eléctrica, telecomunicaciones, hidrocarburos y, posteriormente, de agua potable y alcantarillado. Inglaterra hizo lo propio, aunque aceleró la privatización de empresas en el año 1984. Las primeras reformas fueron pensadas para establecer una estructura regulatoria (por mercados), lo que se hizo en Chile en 1982 para prácticamente todos los sectores mencionados, salvo el sanitario que se hizo recién en 1990. El marco regulador tarifario tomó más tiempo, quedando definido hacia fines de los años 1980. En lo que respecta a hidrocarburos, estos quedaron liberalizados en 1982, aunque en la práctica, y por razones de poder de mercado, la empresa estatal ENAP controla los precios de refinación aunque con criterios técnicos claramente definidos.

La elaboración de un marco regulador en estos sectores es tremendamente importante por dos razones económicas principales. En primer lugar, separa verticalmente cada una de estas industrias de forma tal que queda identificado cuál es el mercado monopólico necesario de regular y a cuál o cuáles mercados relacionados puede introducirse competencia. En segundo lugar, entrega un método preciso de regulación tarifaria de forma que los precios regulados aseguren el autofinanciamiento de la empresa y, por otro lado, den señales de escasez e incentiven la inversión en estos sectores.

La competencia en los demás mercados no monopólicos se consideraba un hecho en el modelo neoliberal de los 1980. La institucionalidad de promoción y defensa de la libre competencia era

muy débil mientras que la de protección del consumidor simplemente no existía. Desde 1973, Chile contaba con un sistema de dos comisiones antimonopolios *ad hoc* para casos de prácticas anticompetitivas: la preventiva y la resolutive. La primera estaba compuesta por comisionados nombrados por diversos ministerios que sesionaban *ad honorem* medio día a la semana, mientras que los de la Comisión Resolutive eran comisionados que operaban *ad honorem*, sesionaban una tarde a la semana y dos de ellos eran funcionarios del gobierno, otros dos sorteados de entre decanos de universidades (uno entre facultades de derecho y otro entre facultades de economía) y el quinto era un juez de la Corte Suprema. La gratuidad de su trabajo, la poca preparación con los casos, la nula independencia del gobierno y lo poco especializado de estos jueces ciertamente se confabulaban para que no se tomara con seriedad este sistema de protección de la libre competencia.

Fue así como en 1997, 2004 y 2009 se aprobaron tres leyes de gran importancia para el tema. En 1997 se aprobó una ley que dio más estructura y recursos a la Fiscalía Nacional Económica, órgano investigador del Estado y facultado para hacerse parte en juicios de esta naturaleza y para actuar de oficio cuando el interés común estuviera en peligro. Una reforma mayor se produjo en 2004, cuando se eliminaron las comisiones antimonopolios y se les reemplazó por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Este tribunal entró en la pirámide judicial con rango de corte de apelaciones y cuatro de sus cinco miembros son funcionarios expertos (dos economistas y dos abogados) elegidos por cuatro años por sus propios méritos, cuya elección es nombrada por un comité de búsqueda liderado por el Banco Central que da credibilidad a la independencia de este tribunal. El quinto miembro es nombrado por la Corte Suprema. Una nueva enmienda a la Ley Defensa de la Libre Competencia fue aprobada en 2009, la que dio aún más independencia al tribunal, elevó las multas máximas y entregó mayores atribuciones a la Fiscalía Nacional Económica, en particular para detectar y perseguir la formación de acuerdos colusivos.

La protección de los consumidores es otro aspecto totalmente descuidado de la agenda neoliberal de los años 1980. El primer gobierno democrático tomó como uno de sus principios el buscar igualar las relaciones de poder entre empresas/comercio y los consumidores.

Ya en 1982 se creó al alero del Ministerio de Economía el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), entidad que proveía al público de información sobre ciertos mercados y orientaba a los consumidores en caso de que quisieran entablar una demanda. Sólo en el año 1997 se aprobó la ley en que se formalizó su institucionalidad y se normó respecto de los procedimientos a seguir en juicios por abuso en contra de los consumidores. Si bien este fue un paso adelante, éste ha sido considerado muy tardío y con sabor a poco (Engel 1998).

De cuatro modificaciones hechas a esta ley en sus quince años de vigencia, dos son interesantes de destacar. En 2004 el gobierno de Ricardo Lagos logró aprobar consensuadamente tres aspectos sustanciales respecto de los derechos de los consumidores. Primero, elevó las multas máximas en forma importante, aunque ciertamente irrisorias para las rentas que pueden dejar prácticas masivas de engaño a los usuarios. En segundo lugar, tipificó el delito de contrato de adhesión, lo que permite a los usuarios protegerse de cláusulas abusivas. Finalmente, y lo más importante, se logró aprobar una modificación que permite a las personas demandar colectivamente (*class actions*) a empresas que masivamente engañen a sus usuarios, en lo que la ley llamó protección de los derechos colectivos y difusos. En el año 2011 se modificó nuevamente esta ley para normar de mejor manera temas relacionados al mercado financiero, tanto en el ámbito de la información disponible para los consumidores como en lo referido al rol del SERNAC en el incremento de la transparencia en dicho mercado.

Esta breve reseña nos muestra cómo se pasó de un modelo neoliberal fuerte en instituciones que protegían los derechos de propiedad y reducían la acción del Estado en los negocios privados, a otro en que las bases de la economía de mercado siguen intactas pero en donde se ha fortalecido la institucionalidad por la vía de generar contrapesos en la relación de la empresa con los usuarios.

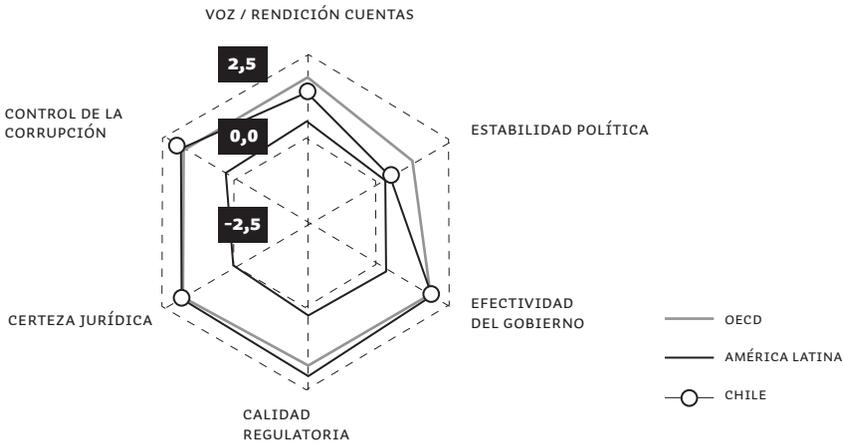
El desarrollo de las instituciones en Chile puede ser puesto en perspectiva comparada utilizando lo que el Banco Mundial llama indicadores de Gobernabilidad (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2010).

En breve, estos indicadores capturan seis dimensiones que permiten juzgar la calidad institucional o gobernabilidad de un país para 215 países y territorios, estandarizándose los resultados de forma tal que

el peor país en cada dimensión obtiene un -2,5 y el mejor país obtiene un +2,5, mientras que el país mediano obtiene cero. Los indicadores son Voz y Rendición de Cuentas (disponibilidad del gobierno para rendir cuentas, libertad de expresión, prensa competitiva), Estabilidad Política (percepción sobre posibles amenazas de violencia generadas con la intención de desestabilizar o derrocar al gobierno), Efectividad Gubernamental (competencia de la burocracia, calidad de los servicios públicos y de la administración pública), Calidad Regulatoria (capacidad del gobierno para formular y ejecutar políticas acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado), Certeza Jurídica (protección de derechos de propiedad y estado de derecho) y Control de la Corrupción (ausencia del abuso de la función pública para la ganancia privada).

El Gráfico 5 muestra que Chile tiene un desarrollo de su gobernabilidad consistente con los países de la OECD, y muy por encima del promedio de Latinoamérica. Entre los países emergentes, Chile se destaca por tener mejores resultados en general comparados a países industrializados como Italia, Grecia o Portugal, por ejemplo. En lo particular, al año 2012 Chile tenía mejores indicadores de gobernabilidad que los demás países de América Latina, salvo en estabilidad política en donde en términos relativos Chile ha visto reducido su indicador al cuarto lugar de entre los países de la región.

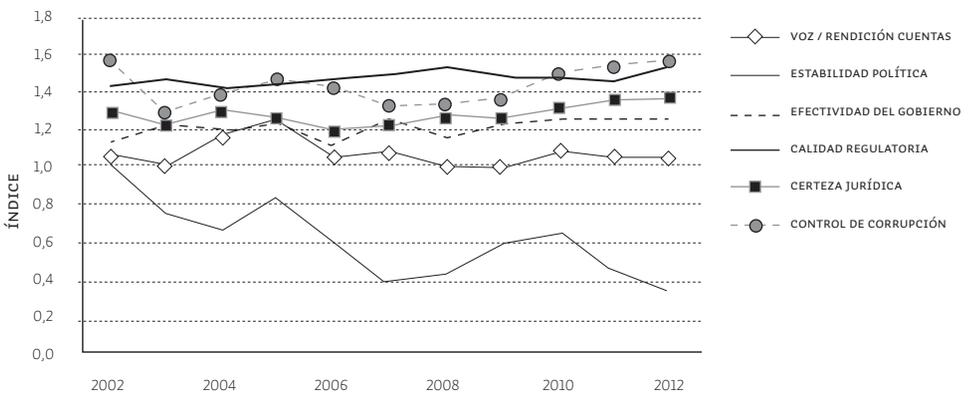
● | GRÁFICO 5. INDICADORES DE GOBERNABILIDAD EN 2012



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADO EN WORLD BANK 2014

De acuerdo al mismo Banco Mundial, en los últimos 10 años Chile ha avanzado o mantenido un alto estándar en estos índices de gobernabilidad, salvo nuevamente en estabilidad política. La razón de esta baja en el índice de estabilidad política podría deberse a que se trata de un índice relativo, por lo que reflejaría una mayor estabilidad política en otros países en vías de desarrollo; pero también podría deberse a que esta caída sería un indicador de la baja cohesión social en Chile que ha llevado a cuestionamientos abiertos al modelo de desarrollo económico-político imperante en el país (ver el Gráfico 6).

● GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE GOBERNABILIDAD



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADO EN WORLD BANK 2014

5. Consecuencias institucionales en el clima de negocios

De la discusión previa es posible deducir que la economía chilena se caracteriza por contar con reglas de juego claras, cuya certeza de cumplimiento y de eficacia de los gobiernos generan confianzas en los inversionistas. Todo ello ha rendido frutos en términos de un sostenido crecimiento económico.

La ecuación que muestra esta relación causal es sencilla: las reformas liberales del gobierno militar en los años 1970 y 1980, unido a la profundización de políticas pro-competitivas (junto a una política

social activa) llevadas a cabo por los sucesivos gobiernos democráticos, entregan buenas señales para un mejor clima de negocios. Esta simple relación causal tiene asidero teórico y empírico más fuerte en la literatura especializada, como los trabajos de North (1990), quien plantea que la fortaleza de las instituciones es una precondition al crecimiento económico, o de Parente y Prescott (2000), quienes muestran que los países con mayor ingreso per cápita protegen de mejor manera la libre competencia.

Una muestra de ese buen clima de negocios en Chile es la evolución de la inversión, particularmente aquella proveniente del extranjero. Durante todo el gobierno militar la inversión extranjera materializada desde 1974 a 1989 alcanzó los 11.800 millones de dólares (en moneda del año 2000); mientras que subió a poco más de 75 mil millones de dólares desde 1990 a 2006, igual monto que se cubrió sólo entre 2007 y 2011. Más aún, sólo en 2012 esta cifra alcanzó los treinta mil millones de dólares. Esto es, anualmente la inversión extranjera desde la vuelta a la democracia ha sido quince veces más alta que aquella prevaleciente en el gobierno militar. Sin duda, esta información es una muestra de que con los mismos instrumentos la certeza que da a los inversionistas una economía de mercado en democracia es muy diferente al de una economía de mercado en dictadura.

Otra muestra de este clima de negocios es la percepción que se tiene de la calidad de las instituciones y lo atractivo de hacer negocios en Chile. Sólo a modo de ejemplo, el índice de ambiente de los negocios de *The Economist Intelligence Unit* muestra a Chile regularmente por debajo del puesto 20 a nivel global, de un total de 82 países, superando a países como Israel, Malasia e incluso Corea del Sur. De acuerdo a este ranking, en abril de 2010 Chile ocupaba el puesto 14 para el ranking de los años 2014 a 2018. Siempre, y en forma consistente, ha sido el número uno de América Latina para dicho ranking.⁷

Otra medida que permite visualizar cómo en rasgos generales Chile ha tenido un buen desempeño al momento de favorecer el clima de negocios, es el tiempo que toma crear una empresa. En Chile se requieren siete trámites para hacer esta tarea, dos menos que el promedio de América Latina, pero dos más que en los países de la OECD. Sin

⁷ Detalles pueden ser consultados en www.eiu.com.

embargo, en términos de duración de esos trámites, Chile con 5,5 días está en la mitad de lo que toma en los países más desarrollados (11,1 días) y ciertamente mucho mejor que en el resto de la región (36,1 días). A nivel global, la posición de Chile respecto de la apertura de nuevos negocios es de privilegio, estando en el año 2013 en el puesto 22 de un total de 182 países considerados. En términos de su evolución, en este mismo ranking Chile se movía entre los puestos 40 y 55 hasta hace unos cinco años atrás, lo que muestra el avance en esta materia en el último quinquenio.⁸

6. Conclusiones

Chile muestra altas fortalezas institucionales en lo económico y político, las que, unidas, han sido capaces de crear las condiciones para el crecimiento sostenido y la consecuente reducción de la pobreza, que ha bajado desde un 38,4% el año 1990 a 14,4% en el año 2011. En otras palabras, se puede decir que las bases del modelo chileno son sólidas en sus variables fundamentales; incluso podría decirse que el pecado original de este modelo ha sido 'limpiado' con una buena crianza.

Algunas reformas en la institucionalidad económica y en la política aún son requeridas. Por de pronto, en las primeras se requiere avanzar en la independencia, separación de tareas y fortalecimiento de reguladores en energía, telecomunicaciones, bancos e instituciones financieras e infraestructura; crear un tribunal económico que vea causas comerciales y englobe además las tributarias, las de consumidores y las de libre competencia; avanzar hacia una estructura de gobierno clara y eventual privatización de las principales empresas públicas: CODELCO y ENAP; definir y repensar el rol empresarial del Estado en áreas sensibles, como la de pensiones y seguros de salud, por ejemplo; y dotar sin complejos a las instituciones fiscalizadoras del Estado los recursos económicos, técnicos y legales necesarios para ejercer su tarea con eficacia, en particular la tarea de defensa de los derechos de los consumidores que recae en el SERNAC.

⁸ Detalles pueden ser consultados en <http://espanol.doingbusiness.org>. Es importante destacar que la promulgación de la Ley 20.494 en el año 2011, durante el gobierno de Sebastián Piñera, eliminó un trámite y agilizó varios más, lo que llevó a reducir en 1/4 los tiempos de aperturas de nuevos negocios en el país.

En materia de reformas políticas está pendiente avanzar más aún en la profesionalización de empleados y directivos públicos, en la regulación del financiamiento de las actividades políticas, y en los mecanismos para dotar a los ciudadanos el derecho a ser escuchados y elegir sus representantes con un mayor grado de proporcionalidad que el actualmente vigente.

De no avanzar más en estas modificaciones mencionadas, la exclusión social y política que le subyace al modelo económico-político chileno incuba su propio fin. En particular, el gran desafío se encuentra en reducir o eliminar la exclusión de grupos minoritarios pues la desigualdad (de ingresos pero más aún de oportunidades), la exclusión social subsecuente y la exclusión política son alarmantes y comprometen el progreso económico y social de Chile. Luego el gran dilema económico político sigue siendo ¿cómo lograr una mayor cohesión social en el país?

Ciertamente, el que los sucesivos gobiernos de la Concertación (1990-2010) y el de la Alianza (2010-2014) poco hicieran respecto de la cohesión social, llevó a muchos sectores a desconfiar del ‘modelo económico’ al elegir a Michelle Bachelet para un nuevo gobierno entre 2014 y 2018, con promesas concretas hacia una mayor equidad. Reformas profundas en materia laboral, previsional, energética y sobre todo educacional derechamente apuntan a un modelo de corte desarrollista, alejado del de libre mercado con progreso social que Chile ha experimentado en los últimos veinte años (Riesco 2009).

En suma, poner el objetivo de equidad por sobre el de crecimiento económico, y con ello por sobre el de pobreza, nos plantea la pregunta de si estamos de vuelta o a la búsqueda de un modelo alternativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, J. 2012. *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid: Deusto Ediciones.
- Bizberg, I. 2012. Types of Capitalism in Latin America. *Revue Interventions Économiques* 47. [Online] Disponible en: http://crbc.ehess.fr/docannexe/file/2014/24_mars_2014_brics_interventionseconomiques_bizberg.pdf [20 de marzo 2014].
- Bourguignon, F. 2004. The Poverty-Growth-Inequality Triangle. Mimeo The World Bank. [Online] Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1206111890151/15185_ICRIER_paper-final.pdf [20 de marzo 2014].
- CASEN varios años. Encuesta CASEN. Ministerio de Desarrollo Social. [Online] Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_obj.php [20 de marzo 2014].
- CEPAL 2014. Base de datos y publicaciones estadísticas. [Online] Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp [20 de marzo 2014].
- Correa, S., Figueroa, C., Jocelyn-Holt, A., Rolle, C., y Vicuña, M. 2001. *Documentos del Siglo XX Chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Edwards, S. 2001. Veinticinco años de inflación y estabilización en Chile (1973-1998). En Larraín, F. y Vergara, R. (eds), *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Engel, E. 1998. Protección de los consumidores en Chile: ¿Por qué tan poco y tan tarde? *Perspectivas en Política, Economía y Gestión* 1(2), 145-166.
- Ffrench-Davis, R. 2001. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*. Santiago: Dolmen.
- Foxley, A. 1993. *Economía política de la transición*. Santiago: Dolmen.
- Foxley, A. 2005. Lessons from Chile's Development in the 90s. En Besley, T. y Zaghera, R. (eds), *Development Challenges in the 1990s. Leading Policymakers Speak from Experience*. Washington DC: The World Bank.
- Fuentes, R. 2013. Evidencia para Chile. En Acuña, R. (coord), *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica: Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú*. Estudio realizado por SURA Asset

- ManagementASSET. [Online] Disponible en: http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20131010/asocfile/20131010181113/librointeractivo.pdf [20 de marzo 2014].
- Huneus, C. 1998. Chile's New Democracy: Political Funding and Economic Transformation. En Burnell, P. y Ware, A. (eds), *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press.
- Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. 2010. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research WPS 5430. [Online] Disponible en: http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/9/wgi%20kaufmann/09_wgi_kaufmann [20 de marzo 2014].
- Keefer, P. 2004. What Does Political Economy Tell Us About Economic Development –and ViceVersa? World Bank Policy Research WPS 3250. [Online] Disponible en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3250> [20 de marzo 2014].
- Landerretche, O. 2005. Construyendo solvencia fiscal: El éxito macroeconómico de la Concertación. En Meller, P. (ed), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: Resolviendo el dilema*. Santiago: Ediciones Taurus.
- Larraín, F. y Vergara, R. 2001. Chile en pos del desarrollo: Veinticinco años de transformaciones económicas. En Larraín, F. y Vergara, R. (eds), *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Marshall, J. y Waissbluth, M. 2007. Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad. En Varios Autores, *Institucionalidad para el desarrollo: Los nuevos desafíos*. Santiago: Expansiva y Centro de Estudios Públicos.
- Menard, C. 2006. Hybrid Organization of Production and Distribution. *Revista de Análisis Económico* 21(2), 25-41.
- Meller, P. 2005. Una Revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento. En Meller, P. (ed), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: Resolviendo el dilema*. Santiago: Ediciones Taurus.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parente, S. y Prescott, E. 2000. *Barriers to Riches*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Raczynski, D. y Serrano, C. 2005. Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90s y desafíos futuros. En Meller, P. (ed), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: Resolviendo el dilema*. Santiago: Ediciones Taurus.

- Riesco, M. 2009. El modelo social chileno comienza a cambiar. *Revista Internacional del Trabajo* 128(3), 311-330.
- Rodríguez Grossi, J. y Saavedra, E. 2005. Certeza jurídica e incentivos a la inversión: Política y práctica de una relación causal. *Persona y Sociedad* 19(2), 55-75.
- Rodríguez Grossi, J. y Saavedra, E. 2008. Chile. En Fischer-Bollin, P. y Saavedra, E. (eds), *Crecimiento y progreso social en América Latina*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Schneider, B. y Soskice, D. 2009. Inequality in Developed Countries and Latin America: Coordinated, Liberal and Hierarchical Systems. *Economy and Society* 38(1), 17-52.

Recibido diciembre 2013

Aceptado marzo 2014

Clasificación JEL: O12, O54, P16

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

INTRODUCCIÓN

Por favor lea estas instrucciones cuidadosamente y sígalas estrictamente para asegurarse que la publicación de su artículo sea lo más eficiente posible. Los editores se reservan el derecho de devolver los manuscritos que no sigan estas instrucciones.

Todo el material requerido para la publicación en Economía y Política debe ser enviado por correo electrónico Revista Economía y Política (economiaypolitica@uai.cl). Los trabajos remitidos para publicación deben ser originales, no publicados con anterioridad en cualquier idioma y no deben estar bajo revisión para publicación en alguna otra revista chilena o extranjera. Si el artículo es aceptado, no puede ser posteriormente publicado en otra publicación seriada. Si los artículos incluyen figuras, tablas o materiales previamente publicados que escapen a las normas de citación científica, se deben obtener los permisos de uso de propiedad intelectual con anterioridad al envío a la Revista.

INSTRUCCIONES GENERALES

Los artículos podrán tener una extensión entre 8.000 y 12.000 palabras. Esto incluye la totalidad del artículo: título del artículo, autor/a/es, resumen en español e inglés, palabras clave en español e inglés, nota de autor/a, notas de agradecimiento, notas en general, cuerpo de texto y bibliografía utilizada. Los artículos deben estar claramente escritos en español o inglés, y deben ser remitidos en formato electrónico en hoja tamaño carta con márgenes de 25mm en la parte superior e inferior y 31mm en los costados, en fuente Times New Roman 12, espaciado 1,5 tanto en cuerpo de texto, notas y citas.

Los autores deben enviar un único archivo con el manuscrito completo (primera página, resumen/abstract, palabras clave/keywords, texto, figuras). Esto facilita el proceso editorial y ahorra tiempo a los árbitros. Esto aplica a la versión original como a cualquier reenvío posterior. Textos y figuras deben ir después de la bibliografía y ser referidas en el texto bajo la indicación: 'Insertar Figura N / Tabla N aquí'. Use nombres de archivo cortos cuando grabe su documento para

envío y evite caracteres especiales, símbolos, puntuaciones y otros que puedan interferir en la lectura del archivo.

La Revista emplea sistema de referencias en texto con bibliografía al final. Reduzca al máximo las notas a pie de página en su texto. En caso de ser alguna imprescindible, use el sistema automático de notas de Word, sitúe la indicación de nota después de la puntuación y emplee en ellas las mismas normas de referencia. Evite el uso de subrayados, itálicas, negrillas o comillas para poner énfasis en sus frases. Itálicas solo aplican para títulos de publicaciones o para expresiones en idiomas extranjeros; negrillas solo para títulos de secciones; comillas solo para citas textuales en el cuerpo del texto; el subrayado no se aplica en ninguna situación. No indexe ningún párrafo, salvo las citas textuales de más de 40 palabras como se indica más abajo.

Antes de enviar su artículo a revisión elimine del cuerpo del texto cualquier indicación que pueda señalar una relación a la autoría del texto, del/a o los autores. Economía y Política emplea el sistema de revisión anónima de pares (dos evaluadores por artículo). Cualquier referencia al/la/los autores que aparezca en el texto, será causal de eliminación del artículo del proceso de revisión. En el caso excepcional de alguna auto-citación, los autores deberán referirse a sí mismos como '(Autor 1 Año)', '(Autor 2 Año)', etc. y no incluirse en la bibliografía.

PÁGINA DE INICIO

La primera página del artículo deberá contener el título del mismo y centrado bajo él, el nombre del/a o los autores con su primer nombre y un único apellido (no se aceptarán nombres artificialmente compuestos del tipo 'Raúl Rojas-Artiagoitia' o similares). Además, se deberá proveer de un header de menos de 40 caracteres. Solo se indicarán los datos de contacto del/a autor/a principal. Una nota a pie de página con asterisco (*) deberá indicar su grado académico mayor, su posición institucional actual, la dirección institucional con código postal y país, su teléfono laboral y su correo electrónico institucional. Luego de esto se pueden escribir los agradecimientos generales o financiamientos asociados a la investigación del artículo.

Bajo los autores debe incluirse un resumen en español de no más de 300 palabras. El resumen debe ser comprensible para los lectores antes de haber leído el artículo. Cualquier referencia o cita debe ser evitada. Es de vital importancia que

el resumen refleje el problema central y conclusiones del artículo. Puede indicar también el tipo de metodología de investigación empleada si esto viene al caso. El abstract en inglés debe ser una traducción del resumen en español. Se solicitan también cinco palabras clave, en español e inglés, que reflejen el contenido del artículo. Recuerde que estas palabras clave son los identificadores de su artículo, de ellas depende que este pueda ser encontrado en los temas de investigación afines.

REFERENCIAS

La Revista Economía y Política emplea el sistema de referencias en texto y bibliografía al final. Cada referencia debe ser indicada con su autor y año (también número de página si se trata de una cita textual).

Las citas en el texto iguales o menores a 40 palabras deben ir entre comillas dobles y al final (Autor Año: Página), ej. (Smith 2013: 235). Si la cita emplea dos páginas: (Smith 2013: 235-6). Si el nombre del autor se escribe en el texto, solo año y número de página son necesarios entre paréntesis. Ej. “Como sostiene A. Smith (2013: 235-6), ...”. En estos casos, cualquier puntuación va después de la referencia. Igualmente, cuando los autores se nombran en el texto, indique la primera vez su inicial y su apellido. Luego emplee solo su apellido.

Cuando las citas son mayores a 40 palabras, estas deben ir sin comillas con margen interno de 10mm (además de los márgenes de la página) tanto al lado izquierdo como derecho. Estos pasajes no se deben subrayar ni poner en itálica. El punto final va luego de concluida la cita textual. Después de ello se introduce la referencia bajo la forma (Autor Año: Página), al igual que en el caso anterior. Después de la referencia no hay puntuación.

Emplee las siguientes indicaciones para situaciones puntuales:

- Separe las publicaciones del mismo autor con comas. Ej. (Marx 2001, 2003, 2010).
- Separe distintos autores en una misma referencia con comas. Ej. (Smith 2013, Marx 2010, Hobsbawm 2010).
- Distinga obras de un mismo autor y de un mismo año con letras correlativas. Ej. (Hobsbawm 2011a, 2011b). Ponga atención que la forma (Hobsbawm 2011, 2011a, 2011b), es incorrecta.

- Para casos de más de un autor, emplee la siguiente forma: Smith, A., Marx, K., y Hobsbawm, E. 2013. No use &.
- No emplee indicaciones del tipo op.cit., ibid., idem, etc. Cada referencia debe ser señalada en su modalidad respectiva.
- Nunca use p. o pp. para la indicación de páginas. Estas quedan reservadas para la sección de reseñas en la referencia a un único libro.
- Organice la bibliografía en orden alfabético por apellidos. Los autores con más de una referencia deben ser ordenados por año, con la publicación más antigua en primer lugar. En estos casos, repita el nombre de los autores. No emplee guiones.
- En los casos que el argumento requiera indicar año original de publicación, hágalo del siguiente modo: (Marx [1863] 2010). En estos casos, no indique fecha de publicación original en la bibliografía.
- Títulos de libros, revistas, periódicos deben ir en itálica. No use abreviaciones.
- Títulos de capítulos de libro, artículos o páginas de Internet deben ir en texto normal (no en itálica). No se requiere ponerlas en comillas simples ni dobles.
- Títulos de capítulos de libro, artículos o páginas de Internet en español, francés o portugués deben llevar mayúscula solo en la primera palabra; en inglés en todas las palabras con excepción de artículos o conjunciones; en alemán en la primera palabra y en los sustantivos.

El formato para los diversos tipos de referencia bibliográfica es el siguiente:

A. Referencias de libros

Apellido, Inicial nombre. Año. *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Ejemplos:

Hegel, G.W.F. 1991. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, K. y Engels, F. 2008. *The Manifesto of the Communist Party*. London: Pluto Press.

Smith, A. 2007. *The Wealth of Nations*. Hampshire: Harriman House Ltd.

Luhmann, N. 1997a. *Die neuzeitliche Wissenschaften und die Phänomenologie*. Wien: Picus Verlag.

Luhmann, N. 1997b. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

B. Capítulos de libros

Apellido, Inicial nombre. Año. Título de capítulo de libro (páginas en libro). en

Apellido editor, Inicial nombre editor (ed o comp), *Título de libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Ejemplos:

Bilbao, F. 1995. Iniciativa de la América (53-66). En Zea, L. (comp.), *Fuentes de la cultura latinoamericana*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Wetz, F.J. 1998. Die Begriffe Zufall und Kontingenz (27-47). En Graevenitz, G. y Marquard, O. (eds), *Kontingenz*. München: Wilhelm Fink Verlag.

C. Artículos de revistas

Apellido, Inicial nombre. Año. Nombre artículo. *Nombre de revista* volumen(número), números de página.

Ejemplos:

Dowd, K. 2009. Moral Hazard and the Financial Crisis. *Cato Journal* 29(1), 141-66.

Askeland, G.A. y Bradley, G. 2007. Linking Critical Reflection and Qualitative Research on a Social Work Programme in Africa. *International Social Work*, 50(5), 671-85.

McKinnon, K. 2007. Postdevelopment, Professionalism, and the Politics of Participation. *Annals of the Association of American Geographers* 97(4), 772-85.

D. Artículos desde Internet

Apellido, Inicial nombre. Año. Nombre de material. Disponible en: URL [día, mes y año de acceso a material].

Ejemplos:

Greenspan, A. 2010. Testimony of Alan Greenspan. Financial Crisis Inquiry Commission. Disponible en: <http://fcic.law.stanford.edu/hearings/testimony/subprime-lending-and-securitization-and-enterprises> [3 de febrero 2012].

FFIEC 2009. Community Reinvestment Act. Background & Purpose. Disponible en: <http://www.ffiec.gov/cra/history.htm> [21 de abril 2013].

E. Publicaciones periódicas con y sin autor desde Internet

Con autor: Apellido, Inicial nombre. Año. Título de artículo. *Título de publicación periódica* [Online, día y mes de publicación]. Disponible en: URL [día, mes y año de acceso a material].

Sin autor: *Título de publicación periódica*. Año. [Online, 19 de septiembre].
Disponibile en: URL [día, mes y año de acceso a material].

Ejemplos:

Habermas, J. 2012. Wir brauchen Europa! *Die Zeit* [Online, 8 de octubre].
Disponibile en: <http://www.zeit.de/2010/21/Europa-Habermas> [21 de abril 2013].

Batty, D. 2002. How the Other Half Lives. *The Guardian* [Online, 9 de agosto].
Disponibile en: <http://society.guardian.co.uk/socialcarestaff/story/0,1141,771997,00.html> [9 de agosto 2002].

The Economist 2013. Beyer Gets the Boot [Online, 18 de abril].
Disponibile en: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2013/04/education-chile> [19 de abril 2013].

ECONOMÍA Y POLÍTICA

WWW.ECONOMIAYPOLITICA.CL

ECONOMIAYPOLITICA@UAI.CL

AVENIDA DIAGONAL LAS TORRES 2700,
EDIFICIO DE POSTGRADO
PEÑALOLÉN, SANTIAGO, CHILE
