

XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2017.

# ¿Brasil, Argentina y Venezuela en reversa?.

Alejandro Rossi.

Cita:

Alejandro Rossi (2017). *¿Brasil, Argentina y Venezuela en reversa?.* XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/676>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**Título de la ponencia:** ¿Brasil y Argentina en reversa?

**Nombre y apellido:** Alejandro M. Rossi

**Eje temático:** Sociología histórica

**Mesa:** ¿Nuevas derechas? América Latina y las disputas por la hegemonía en el Siglo XXI. Intelectuales, poder y democracia

**Institución de pertenencia:** UBA, UAI, UCES

**Email:** [alemerossi@yahoo.com.ar](mailto:alemerossi@yahoo.com.ar)

**Resumen:** Analizo la ruptura que plantea la llegada al poder de algunos políticos, en relación con el proceso de “giro a la izquierda” protagonizado por distintos gobiernos. Desde finales del Siglo XX se han implementado en América Latina políticas que según ciertos observadores estaban orientadas a alterar el proceso de reformas estructurales efectuado durante la década del noventa. En este artículo se examinarán las particularidades que estas estrategias adquirieron en Brasil y Argentina, enfatizando sus alcances y limitaciones, incluyendo las coaliciones políticas y sociales constituidas para posibilitar las modificaciones analizadas.

Las mutaciones diseñadas por esos gobiernos estarían relacionadas con la caracterización establecida sobre los procesos de reforma neoliberal, los cuales no solo provocaron resultados en el plano económico y social, sino que implicaron el posicionamiento de actores sociales que incidieron en las transformaciones planteadas por las administraciones. A partir de este estudio, analizaré cuáles son las posibilidades que se originen reversiones en el proceso de ampliación de la intervención estatal en materia económica y en la extensión de políticas sociales, así como qué tipo de coaliciones irán conformándose en virtud de las reformas que las nuevas administraciones plantean

**Palabras clave:** Postneoliberalismo, Tensiones, Coaliciones, Reversión

## **¿Brasil y Argentina en reversa?**

Alejandro M. Rossi

Puede verse una preocupación en analistas acerca de la posible reversión de los cambios introducidos en América Latina por diversos gobiernos durante el Siglo XXI. Considero que para analizar esta temática es indispensable pensar el alcance de las transformaciones realizadas por las administraciones analizadas, así como el tipo de alianzas políticas y sociales que permitieron aplicar esas políticas y que podrían estar debilitándose.

Focalizaré el trabajo en Brasil y Argentina, por ser dos experiencias que presentan particularidades en cuanto al tipo de reformas encaradas luego de 2003, protagonizadas en el primer país por un partido, el Partido de los Trabajadores, que llegó al poder luego de más de veinte años de lucha política. En cambio en Argentina, el Partido Justicialista innovó en muchas medidas introducidas en la década previa por miembros de esa misma agrupación y encabezó una heterogénea coalición con sectores más radicalizados.

La introducción de políticas innovadoras así como la reformulación de algunas existentes, con énfasis en el fortalecimiento de la participación ciudadana y en la condicionalidad establecida para el acceso a los beneficios adquiere relevancia en las experiencias analizadas en este artículo. Asimismo el examen de las inconsistencias encontradas en estos procesos es fundamental para poder identificar las causas de su potencial agotamiento y los riesgos de su posible reversión.

### **Cambios y conflictos en Argentina**

En Argentina se adoptaron políticas que buscaron proteger a los sectores vulnerables en el marco de la transformación económica. En lo vinculado con el esquema económico, la administración de Néstor Kirchner produjo alteraciones importantes respecto de lo sucedido en los noventa, básicamente en lo relacionado al papel del Estado como asignador de recursos, y los dispositivos para fiscalizar el funcionamiento del mercado.

Respecto a la variación salarial, los sindicatos obtuvieron aumentos en segmentos de trabajadores formales, aun cuando se intentó que dichos incrementos fueran compatibles con los propósitos antiinflacionarios del gobierno. El aumento de los ingresos se consiguió en núcleos vinculados con la exportación, con margen a las empresas para absorber esos pagos sin trasladarlos directamente a los costos.

Del mismo modo, debe tenerse en cuenta el creciente papel asumido por el Estado en la actividad empresarial, no solo considerando las estatizaciones<sup>1</sup>, sino adquiriendo el Estado un rol central en la asignación de recursos a partir de la intervención en los mercados, la concesión de subsidios a diferentes actividades y la concreción de inversiones en sectores dependientes de decisiones gubernamentales a partir de la Ley de Emergencia Económica. Además, otra estrategia empleada para ampliar el control sobre la actividad productiva, fue la venta de empresas a agentes cercanos al gobierno, que obtuvieron importantes beneficios, a través de la expansión de los subsidios y la exención de realizar mayores inversiones en el mantenimiento de los servicios.

A partir de 2008, Cristina Fernández procuró la profundización de las estrategias implementadas. Por ello, para incrementar el proceso de extracción de rentabilidad de los sectores agrícolas, se buscó establecer un sistema de retenciones móviles sobre la exportación de granos. Esa medida fue patrocinada por el Ministro de Economía Loustau, para apropiarse de parte de los beneficios obtenidos por los productores en virtud de los altos precios de los granos en el mercado mundial. La derrota parlamentaria en la aprobación de la norma dificultó las condiciones de financiamiento del gobierno nacional. La crisis financiera internacional trababa la posibilidad de lograr inversiones externas que fortificaran el proceso productivo, que demandaba una continua ampliación de la demanda. De ahí que, aprovechando la volatilidad que mostraba el mercado financiero, en el 2008 se produjo la eliminación del sistema de capitalización previsional y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino.

---

<sup>1</sup> Entra otras pueden mencionarse Aguas Argentinas, Correo Argentino y Aerolíneas Argentinas entre los casos más significativos.

En la misma dirección, resaltando la importancia de acrecentar el proceso de intervención estatal, colocó representantes en el directorio de distintas empresas, ya que las Administradoras de Fondos de Pensión poseían acciones que les permitían colocar directores en esos establecimientos. Esa posibilidad de intervenir en las decisiones empresariales, fue empleada para presionar por el reparto de utilidades de las compañías o el tipo de inversiones que debían efectuarse.

También con el fin de poder incrementar el gasto público, el 14 de Diciembre de 2009, el Ministro de Economía Amado Boudou anunció la instauración del Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad, que facultaba al gobierno la utilización de parte de las reservas del Banco Central para el pago de deudas con acreedores externos. Además el desplazamiento del presidente Banco Central, Martín Redrado, posibilitó una subordinación mayor de esa entidad al gobierno nacional, a partir del nombramiento de Mercedes Marcó del Pont, quién alineó la política del banco con las demandas del Poder Ejecutivo.

En lo referido a las políticas sociales, la administración kirchnerista introdujo cambios en los criterios que habían orientado las reformas planteadas en los noventa, intentando revertir parcialmente, procesos de descentralización, focalización y mercantilización que habían primado en la década previa. Se plantearon estrategias de recuperación del protagonismo del Estado nacional en las políticas sociales, así como se buscó disminuir el papel que el mercado había adquirido en términos de organización de sistemas como el previsional o el del funcionamiento del sistema de obras sociales.

En el plano previsional la administración kirchnerista efectuó incrementos, intentando que los haberes no perdieran capacidad de compra frente al aumento de precios producido tras la devaluación de 2.002. Además, con el propósito de dar una solución al problema de los trabajadores que habían estado desempleados por largo plazo o que habían estado

trabajando informalmente<sup>2</sup>, se implantaron mecanismos de jubilación anticipada para las mujeres de más de 55 años y hombres de sesenta con más de treinta años de aportes. Asimismo, se abrieron moratorias previsionales, procurando que potenciales beneficiarios pudieran regularizar su situación y acceder a una prestación previsional, pagando las deudas previsionales contraídas durante su período laboral.

Con el propósito de reducir las presiones de legisladores de la oposición y de organizaciones previsionales, la administración de Cristina de Kirchner propuso una modificación en el sistema de movilidad de las prestaciones. Para ello, envió una iniciativa para recalcular el beneficio dos veces por año, en función de los ingresos recibidos por el sistema. La Ley 26.417, planteó variar el monto de las prestaciones, realizándose el cálculo para la movilidad en base a un promedio entre las variaciones producidas en los recursos del sistema y el índice general de salarios determinado por el INDEC o la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables, según cual fuera la más favorable para los trabajadores.

En lo referido a la temática laboral y del funcionamiento del sistema de obras sociales se promovieron modificaciones que se orientaron tanto a solucionar dificultades derivadas de la salida del esquema de convertibilidad de la moneda, como a alterar algunos de los legados derivados de los intentos de reforma previos. En un primer momento, la política oficial estuvo dirigida a atenuar las consecuencias de la crítica coyuntura económica posterior a la devaluación. La duplicación del monto indemnizatorio en caso de despido injustificado de trabajadores formales, fue una disposición homologada durante la presidencia duhaldista y prorrogada por Néstor Kirchner a través de decretos de necesidad y urgencia, para consolidar un piso mínimo de ingresos a los grupos que perdían posiciones en el mercado de trabajo formal.

Además, para establecer un punto de quiebre con las experiencias previas desplegadas durante los noventa, se sancionó la Ley 25.877, la cual derogaba la 25.250, último intento

---

<sup>2</sup> Es muy importante que algunas modalidades implementadas durante los años noventa, que permitían la contratación temporaria en ciertas actividades, con menores costos laborales, habían incentivado una alta rotación laboral.

flexibilizador durante la presidencia de De la Rúa. Algunas de las modificaciones introducidas en la nueva ley fueron la autorización a los trabajadores para hacer valer el convenio colectivo de ámbito mayor si sus normas eran más favorables y la reducción del período de prueba a 3 meses sin posibilidades de extensión. Igualmente, para acrecentar la capacidad negociadora de los sindicatos, se garantizó la continuidad de los convenios que seguían vigentes luego de varios años por falta de acuerdo entre las partes; y se ampliaron las indemnizaciones de los trabajadores empleados después de Septiembre de 1.998, que se habían visto perjudicados por la caída del monto para las indemnizaciones incorporado en la Ley 25.013.

En otro aspecto, con el propósito de luchar contra la informalidad en materia laboral, se puso en funcionamiento el Plan de Regularización del Trabajo, encaminado a combatir el trabajo no registrado, verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garantizaran los derechos de los trabajadores y la protección social y lograr la incorporación al sistema de Seguridad Social de los trabajadores excluidos del mismo. Para ello, se instituyó un Sistema Integral de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social, utilizado para controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la Seguridad Social, además de fortalecerse los mecanismos de toma de conciencia de trabajadores y empleadores sobre la conveniencia de formalizar el trabajo y las nuevas opciones que se abrían para alcanzar ese propósito.

En lo referido al sistema de obras sociales, se establecieron cambios que impactaron en los lazos que podían instituirse con los diferentes gremios. Así, en el período 2.003-2.007, si bien se conservó el esquema desregulador<sup>3</sup>, se implantaron mutaciones, para afianzar el vínculo entre la administración nacional y los sindicatos afines, asegurando un mejor posicionamiento para retener sus afiliados o mejorando financieramente a las obras sociales de aquellos sindicatos con los que había buenas relaciones.

Con ese fin, se instauraron mecanismos para intervenir en el sistema de traspaso de afiliados, dificultando movimientos masivos y beneficiando la continuidad en la obra

---

<sup>3</sup> Que habilitaba el traspaso de afiliados entre distintas obras sociales.

social de origen. Así, se instituía un período de tres meses para que el afiliado optara por cambiar de obra social, mientras que la posibilidad de volver a la original permanecería abierta todo el año. También, el gobierno promovió la continuidad de la buena relación con sectores del sindicalismo, mediante la designación al frente de la Administración de Programas Especiales de funcionarios cercanos a dichas entidades. Esas designaciones le garantizaban a las obras sociales sindicales el acceso a los subsidios dirigidos a tratamientos de alta complejidad o la cobertura de enfermedades crónicas o que requerían medicaciones especializadas y prolongadas.

Finalmente, como una política claramente innovadora, es importante mencionar durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, la creación de la Asignación Universal por Hijo. Se trata de una política focalizada que está dirigida a sectores que no se benefician del Sistema de Asignaciones Familiares. El beneficio le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. El objetivo de la iniciativa es incorporar en la cobertura a sectores que viven en condiciones de pobreza, favoreciendo al mismo tiempo la escolarización de los niños y el mejoramiento de los controles sanitarios.

Sin embargo aparecieron tensiones en el modelo de desarrollo. A fines del 2.006, surgieron tirantezas con quienes dirigían el Instituto Nacional de Estadística y Censos, que se ahondaron en Enero de 2007. Existía una polémica sobre algunos aspectos de la metodología utilizada para medir el Índice de Precios al Consumidor, tanto en relación con el modo de recolección de los datos, como con el cargado de los mismos. El incremento de la inflación se profundizó en la presidencia de Cristina Kirchner, generando problemas de competitividad y obstaculizando la expansión de los salarios reales y distorsionando el sistema de precios relativos, entorpeciendo el proceso inversor y trabando la reducción de los índices de pobreza e indigencia.

También empezaron a exhibirse dificultades en la provisión de energía, junto a una escasez de combustibles en ciertas épocas del año. La falta de renegociación de los contratos, desincentivó las inversiones en esas áreas, situación por la cual ante una



demanda creciente por la recuperación económica y el bajo precio que pagan los sectores urbanos, exhibe limitaciones en momentos en que se producen picos de demanda. Igualmente, se hará visible un deterioro en el sector transporte, especialmente en el ferroviario y también en el aeronáutico, con un menoscabo en las prestaciones<sup>4</sup>. Ese panorama alcanza mayor complejidad debido al incremento de los subsidios entregados a los prestadores de esos servicios y al aumento de la importación de energía, que impactaron sobre las cuentas fiscales, generando tensiones en el equilibrio presupuestario y en el balance comercial.

Asimismo, el modelo económico social generó menores beneficios tanto en términos de crecimiento de la producción, de incremento del consumo y la inversión, como de mejora de los indicadores sociales. Ello se manifiesta en una menor creación de empleos privados. Ese deterioro en materia productiva ocasionaría tensiones con los sindicatos, que deberían endurecer su posición para satisfacer las demandas de trabajadores que se veían afectados por el incremento de los precios y el achicamiento en las horas trabajadas, con la complicación para mantener el nivel de consumo.

Las dificultades exteriorizadas precedentemente han provocado desde finales del año 2.011 tirantezas en el sector externo, debido a las trabas a la importación de ciertos productos, lo que ha llevado a la aparición de conflictos con muchos países con los que existían convenios comerciales o formaban parte de bloques económicos regionales, surgiendo la eliminación de preferencias arancelarias u otro tipo de represalias sobre bienes exportados por nuestro país<sup>5</sup>.

La derrota en las elecciones legislativas de 2013 clausuró la posibilidad de intentar una nueva reelección, limitando las posibilidades de plantear la candidatura de una figura procedente de los sectores más ligados con el kirchnerismo. En tal sentido, el apoyo a la

---

<sup>4</sup> El accidente ferroviario de Febrero de 2.012 en la estación Once del Ferrocarril Sarmiento puso sobre el tapete la falta de renovación del equipo. La actitud oficial frente al conflicto incluyó el traspaso del sector transporte al Ministro del Interior Florencio Randazzo, aunque no se produjo un replanteo de fondo en la política ferroviaria.

<sup>5</sup> Esta situación es muy visible en el impacto sobre las economías regionales por el surgimiento de sanciones por parte de Brasil o los conflictos con Méjico en el sector automotor, además de los tironeos con Estados Unidos, que pueden significar trabas concretas para el ingreso a su mercado.

postulación de Daniel Scioli, representó el triunfo de los grupos que dentro del justicialismo optaban por una candidatura con un discurso moderado, funcional a la estrategia de mantenerse en el poder aún a costa de desradicalizar el proyecto<sup>6</sup>. No obstante, esa intención fracasó ya que no solo Scioli fue derrotado en segunda vuelta por el candidato de Cambiemos Mauricio Macri, sino que en la Provincia de Buenos Aires triunfó María Eugenia Vidal sobre Aníbal Fernández, quitándole poder territorial al entonces núcleo gobernante, que quedó fuera de la administración en los cinco distritos más poblados del país<sup>7</sup>.

En los primeros meses del gobierno de Macri, la bancada del Frente para la Victoria en la Cámara de Diputados de la Nación, perdió de más de veinte miembros, que formaron bloques autónomos que establecieron acuerdos puntuales con el oficialismo para el tratamiento de determinadas iniciativas<sup>8</sup>. Asimismo, si bien la bancada en el Senado no ha sufrido muchas deserciones, parece estar consolidándose en ella una posición refractaria a los lineamientos planteados por Cristina Fernández de Kirchner<sup>9</sup>: Las acusaciones de corrupción sobre miembros del gabinete kirchnerista y sobre la propia ex presidente plantean la voluntad de sectores justicialistas de marcar diferencias con la administración anterior y son funcionales a la estrategia del nuevo gobierno de centralizar en la crítica a la falta de transparencia oficial la mala situación económica.

El gobierno macrista replanteó la relación con los organismos internacionales y con los acreedores externos, iniciando una política de endeudamiento para financiar el déficit fiscal ante la imposibilidad de implementar un proceso gradual de ajuste del gasto. Asimismo, se disminuyeron las retenciones a distintos sectores de la economía, particularmente a la exportación de productos cerealeros y mineros y se eliminaron múltiples restricciones al comercio exterior (algunas de ellas informalmente establecidas

---

<sup>6</sup> Los sectores más duros del kirchnerismo apostaron a mantener su peso en la Provincia de Buenos Aires, apoyando la candidatura del entonces Jefe de Gabinete nacional Aníbal Fernández.

<sup>7</sup> Las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y la Ciudad de Buenos Aires superan el 70% del padrón nacional.

<sup>8</sup> En esa línea merece destacarse la conformación del Bloque Justicialista encabezado por el sindicalista Oscar Romero y por Diego Bossio (quién había establecido relaciones muy cercanas con las organizaciones de jubilados durante el kirchnerismo). También puede mencionarse la salida de los legisladores misioneros que responden al ex gobernador Maurice Closs.

<sup>9</sup> Las necesidades financieras de muchas provincias constituyen un incentivo para que las autoridades locales apoyen medidas que puedan favorecer el acceso a préstamos del exterior.

por Guillermo Moreno). Por otra parte, se relajaron las restricciones al movimiento de divisas y se produjo una importante devaluación del tipo de cambio oficial en un primer momento. Además, realizó un aumento de tarifas orientado a disminuir el nivel de subsidios otorgado a las empresas prestadoras de servicios e intentar revertir el fuerte proceso de desinversión que existía en el área.

En materia de política exterior, la administración de Mauricio Macri apuntó a mejorar la relación con Estados Unidos y los países de Europa Occidental, alejándose de la estrecha vinculación con Venezuela, respecto de la cual planteó críticas en diversos foros internacionales ante la acusación al gobierno de Nicolás Maduro de no respetar ciertas garantías individuales y desconocer mecanismos republicanos de relación entre poderes del Estado. La estrategia apuntó a crear las condiciones para la emergencia de negocios que beneficien a los productores locales, realizándose múltiples visitas oficiales y recibiendo a varios mandatarios extranjeros.

Finalmente, en materia institucional, parecen haberse abandonado los intentos de introducir cambios profundos en el Poder Judicial. No obstante, la relación con la Procuradora del Tesoro Alejandra Gils Carbó esa muy tensa, existiendo también tentativas de iniciar juicio político a ciertos magistrados muy cercanos al kirchnerismo<sup>10</sup>. No obstante, no existe una posición unívoca entre los distintos sectores de Cambiemos, diferenciándose claramente la postura de Elisa Carrió de la del Ministro de Justicia Germán Garavano.

### **Principales transformaciones en Brasil**

En 2.003 y luego de tres ensayos fallidos, llegó a la presidencia Luis Inacio Da Silva, con un programa más moderado que el planteado anteriormente. Es importante remarcar que las transformaciones económicas de la última década habían reforzado el crecimiento

---

<sup>10</sup> El ejemplo más claro al respecto es el de Eduardo Freiler, aunque aparecen también figuras como Daniel Rafecas y Norberto Oyarbide (quién renunció precipitadamente).

de la economía brasileña y alcanzado consenso en la sociedad. Asimismo, para comprender el pragmatismo de su estrategia, es fundamental subrayar que su partido ya había gestionado en Porto Alegre o San Pablo, en los que demostró una manera distinta de gobernar, con énfasis en la descentralización de actividades y la participación ciudadana. Por ello y ante el miedo de la sociedad a perder algunos de los avances en términos de estabilidad y modernización conseguidos durante las presidencias de Cardoso, Lula difundió antes de las elecciones la “Carta al pueblo brasileño”, en la que ratificó su decisión de no modificar las líneas centrales del esquema económico y respetar los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, lo cual sumado a la designación del empresario José Alencar, brindó garantías a los sectores temerosos respecto de posibles cambios.

Desde un primer momento, la administración petista mantuvo las líneas centrales impuestas por las reformas realizadas durante los noventa<sup>11</sup>, adoptando medidas que dieran pruebas de prudencia en el manejo de las finanzas, para asegurarse el buen trato de los mercados financieros y la continuidad de las inversiones empresariales. En esa dirección, debe considerarse la estrategia seguida por el ministro Palocci y el titular de la autoridad monetaria Meyrelles para establecer una tasa de interés de referencia elevada, con el fin de disipar cualquier expectativa inflacionaria. Ello llevó a que la tasa de crecimiento de la economía fuera más modesta que la de otros países de América Latina, aunque asegurando una mejor inserción de la economía en el mercado mundial, que permitió un incremento sustancial de la inversión externa directa y una profundización de la presencia brasileña en el mercado de créditos.

En cuanto a los programas sociales, se destaca el Plan Fome Zero (Hambre Cero), destinado a hogares que se encuentren bajo la línea de pobreza. Está orientado a reducir el hambre, la desnutrición y la pobreza, apuntando a mejorar la productividad y las condiciones de vida de las familias campesinas productoras de alimentos, así como mejorar los niveles nutricionales. El programa incluye iniciativas orientadas a la

---

<sup>11</sup> Los problemas de sobrevaluación cambiaria introducidos por el Plan Real, ya habían sido tratados en la última etapa del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, a partir de una devaluación del Real y una política de austeridad fiscal coordinada con las administraciones regionales.

generación de empleos e ingresos, el incentivo a la agricultura familiar, a la retención escolar y la intensificación de la reforma agraria. Entre los programas que incorpora pueden mencionarse el Carta Alimentação, el Bolsa Escola y el Bolsa Familia. Éstos, para la transferencia de recursos, requieren mantener a los niños en edad escolar en las redes de enseñanza, respetar el calendario de vacunación y participar de los exámenes prenatales.

Por otra parte, Lula incorpora la cuestión universitaria buscando ampliar la tasa de escolarización superior, revalorizando la producción del conocimiento y el rol de la misma en la resolución de los problemas sociales. Para ello, proponía el aumento del gasto público en educación, postulando alcanzar el 7% del Producto Bruto Interno en diez años. Asimismo, durante su gestión se impulsó la creación de nuevas universidades federales entre las que pueden mencionarse la Universidad do Grande ABC, en 2.005, y más adelante se proyectaron establecimientos en Mina Gerais y Matto Grosso (Chiroleu, 2.006). Además, para favorecer el acceso de los sectores populares al sistema universitario, en 2.008 el Ministerio de Educación modificó el Examen Nacional de Enseñanza Secundaria, planteando que la centralización de los exámenes selectivos democratizaría el ingreso a las universidades, pudiendo los estudiantes, con una misma nota, optar por hasta cinco carreras en hasta cinco establecimientos, en función del resultado adquirido.

Para complementar esta política de inclusión, el gobierno de Lula subvencionó al sector privado a través de la ejecución del Programa Universidad para Todos y el aumento de fondos orientados al Fondo de Financiamiento Estudiantil. El primero otorga becas en instituciones privadas de educación superior, mediante la exención de algunos impuestos, estableciendo como requisito que el beneficiario hubiera concurrido a una escuela pública en sus estudios medios o hubiera sido becado en una privada, además de ser miembro de una familia de ingresos bajos. En cuanto al Fondo de Financiamiento Estudiantil, este financia la educación en instituciones privadas a estudiantes carentes de recursos con un 50% del valor de la matrícula y debe ser devuelto con intereses en el plazo equivalente a la duración de los estudios.

Su sucesora, Dilma Rousseff, pese a que en los inicios de su mandato, aplicó una política económica ortodoxa, al poco tiempo (para paliar los efectos de la crisis internacional) implantó medidas para activar las inversiones subsidiadas por el Estado, reduciendo las tasas de interés, reduciendo los costos de la energía eléctrica y controlando los movimientos de capitales. Los resultados fueron negativos, desacelerándose el crecimiento del producto y aumentando la inflación.

Esa situación generó tensiones, ya que en 2013 el Banco Central incrementó las tasas de interés y se aumentó el transporte (provocando movilizaciones populares en San Pablo y Río de Janeiro que fueron amplificadas por la prensa). Ante esa presión del mercado se inició una reducción preventiva de gastos federales y se profundizó el aumento de las tasas de interés desacelerándose aún más la economía.

La cercanía de las elecciones presidenciales, en el año relajó parcialmente la disciplina fiscal y reforzó la implementación de diversos programas sociales, con el objetivo de contraponer el esquema oficial con las propuestas más ligadas con el ajuste de gastos de los opositores Marina Silva y Aécio Neves (este último del Partido Socialdemócrata Brasileiro)<sup>12</sup>. La victoria de Rousseff en segunda vuelta se produjo en el marco de una profunda crisis económica, con claras diferencias regionales, con importantes ventajas para el postulante opositor en las zonas más desarrolladas del país y un aplastante triunfo oficialista en las más pobres.

Tras los comicios, la presidenta nombró al economista Joaquin Levy, quién propuso un ajuste del gasto público para recuperar la disciplina fiscal, controlar el proceso inflacionario y permitir la vuelta a los mercados financieros para financiar la recuperación de la economía. La reacción de los sectores radicalizados del partido obstaculizó la implementación de muchas de esas iniciativas y forzó la renuncia de Levy y su sustitución por Nelson Barboza, con un incremento de la desconfianza de los mercados que agravó la crisis económica y profundizó la tensión con los partidos aliados.

---

<sup>12</sup> En la campana para la segunda vuelta presidencial un spot de Dilma Rousseff pronosticaba desaparición de la comida de los platos en caso que el candidato Neves triunfara.

El proceso de impeachment a Rousseff planteó la conformación de una coalición que piensa que la aplicación de reformas en el plano fiscal y en la aplicación de ciertas políticas sociales es indispensable para recuperar el crecimiento de la economía. No obstante, existen conflictos entre los partidos que forman la coalición gobernante acerca de la profundidad del ajuste, presionando los miembros el PSDB por acelerar una rápida normalización de la economía.

La presidencia de Michel Temer encaró la puesta en práctica de un conjunto de reformas que apuntan a mejorar la situación fiscal. En tal sentido, a fines de 2016 se logró la aprobación de un “techo” anual al presupuesto que el Estado destina a sectores como la educación, la salud y la seguridad para los próximos 20 años, ampliándose el gasto solo en relación con la variación provocada por la inflación en el período previo, pudiendo ser la iniciativa revisada recién a los diez años.

Por otra parte, el gobierno propone elevar la edad jubilatoria mínima a 65 años para los hombres y a 62 para las mujeres, con el fin de aliviar el costo fiscal que impone el sistema previsional y favorecer su sustentabilidad en el largo plazo. Además, la iniciativa refuerza la buena relación con los mercados financieros, que viabilice la llegada de inversiones que dinamicen la economía y permitan una recuperación del equilibrio en materia financiera.

Asimismo, en materia laboral, la iniciativa presentada por el oficialismo postula que los acuerdos laborales entre empleadores y trabajadores tendrán un mayor grado de flexibilidad. Según la propuesta los empleados y las empresas podrán negociar la duración de la jornada laboral y la división de las vacaciones en tres veces a lo largo del año. Se permitirá el trabajo desde el domicilio con reembolso para el empleado y que las embarazadas trabajen en un ámbito insalubre siempre que presenten un certificado médico que confirme que no hay riesgo para la trabajadora ni para el feto. Como compensación, se establecerán multas a las empresas que no tengan a sus empleados en

blanco y para quienes actúen de mala fe en juicios laborales, además de establecerse la optatividad de las contribuciones sindicales

## **Conclusiones**

Las tácticas utilizadas por los gobiernos surgidos en el Siglo XXI en los diferentes países tuvieron características visiblemente heterogéneas, no solo por los efectos de las gestiones previas en lo referido con los avances o retrocesos en materia de lucha contra la pobreza, sino por las distintas prácticas que las distintas fuerzas tenían antes de llegar al poder, especialmente en las gestiones regionales.

En Brasil, Lula moderó aspectos de su proyecto económico, trazando políticas dirigidas a contener a grupos postergados en el modelo de desarrollo vigente. Su propósito de asegurar la ciudadanía de los brasileños empobrecidos, se desarrolla a partir de la puesta en funcionamiento de un programa económico que maximice el desarrollo del país sin poner en peligro la estabilidad lograda, al que se suma un conjunto de políticas sociales de carácter inclusivo, en materia de salud, educación y alimentación. Su sucesora, Dilma Rousseff, no modificó esencialmente esta estrategia, aunque privilegió la solidez de las variables económicas por sobre la dinámica inclusiva de sus políticas<sup>13</sup>.

El gobierno de Michel Temer logró superar hasta el momento los intentos de desplazarlo a través de movilizaciones populares o mediante la vía judicial. No obstante, las presiones para convocar a elecciones anticipadas pueden implicar un retraso en la aplicación de reformas que permitan superar la recesión en el país y recuperar el flujo de inversiones financieras y directas. Las medidas encaradas en su primer año de mandato han conseguido apoyo parlamentario, aunque no puede descartarse que sectores del PSDB, planteen críticas más profundas para posicionarse de mejor manera ante una nueva contienda electoral.

---

<sup>13</sup> La necesidad de asegurarse el apoyo de distintas bancadas en el Parlamento contribuyó a la moderación de muchas de las iniciativas adoptadas.



Argentina, por su parte, implementó innovaciones de mayor magnitud durante el período kirchnerista, no solo por la complicada situación en la que Néstor Kirchner llega al poder, luego de la administración duhaldista, que partir de la salida de la convertibilidad había aumentado los niveles de pobreza, sino por la necesidad de garantizar la consolidación de una coalición, que otorgara legitimidad al gobierno kirchnerista y ayudara para la conformación de una base de poder propia en un contexto de profundas divisiones dentro del Partido Justicialista.

Las disposiciones patrocinadas durante el kirchnerismo provocaron en una primera etapa efectos benignos en términos de baja de la pobreza y la indigencia, y de acceso a ciertos beneficios sociales, aunque el regreso de problemas como la inflación o el deterioro del sistema de servicios públicos parecen haber frenado y hasta revertido algunas de esas mejoras, además de haber deteriorado la relación con algunos de los actores que habían sido importantes para favorecer la implementación de muchas de las iniciativas consideradas.

La administración de Mauricio Macri enfrenta la limitación de ser producto de una alianza heterogénea de partidos (que en algunos casos tienen un claro perfil personalista) situación que la lleva a tener que priorizar el consenso entre sus integrantes, obstaculizando la puesta en práctica de reformas profundas. La posibilidad de iniciar transformaciones más profundas, que reviertan estructuralmente las políticas introducidas por el kirchnerismo dependerá no solo del triunfo en las elecciones legislativas que le permitan incrementar su bancada, sino de la consolidación dentro de Cambiemos de ciertos sectores tecnocráticos de la administración macrista, sin perder el apoyo del ala política. Asimismo, la introducción de cambios estructurales en áreas como la previsional o la vinculada con el funcionamiento de las empresas estatizadas durante el kirchnerismo exigiría la conformación de un espacio de negociación más abarcativo con distintos actores sociales entre los que los sindicatos adquieren un papel relevante y pueden demandar compensaciones en otros planos.

## **Bibliografía**

- Chiroleu Adriana (2006): “Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los ´90 y sus continuidades”, en Revista SAAP, N° 3, Buenos Aires.
- Etchemendy Sebastián y Berins Collier Ruth (2.008): “Golpeados pero de pie. Surgimiento sindical y neocorporativismo fragmentado en Argentina (2.003-2007)” en Revista Post Data n° 13, Agosto Buenos Aires.
- Ferrari Paola y Rossi Adolfo (2009): “La relación gobierno sindicatos en la nueva reforma educativa”, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 19 al 22 de Agosto.
- Godio Julio (2.006): El tiempo de Kirchner. El devenir de una “revolución” desde arriba, Ediciones Letra Grifa, Buenos Aires.
- Madera Nancy (2010): “La política del cambio: Estrategias presidenciales en la promoción de reformas al régimen previsional en la Argentina (1989-2008), V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 28 al 30 de Julio.
- Massa Sergio y Fernández Pastor Miguel Ángel (2007): De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la Seguridad Social en la República Argentina, TELAM/Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Romero Ricardo (2006): “Las cuatro estaciones del PT. Rol histórico del Partido dos Trabalhadores en Brasil” en Toer y Martínez Sameck, Alternativas en América Latina. Los dilemas de la izquierda en el Siglo XXI, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Rossi Alejandro y Madera Nancy (2.008): “Sobre formas y contenidos. Un análisis de “la *política*” de las reformas previsional y laboral durante el gobierno de Néstor Kirchner.”, ponencia presentada en VIII Congreso Nacional sobre Democracia, Rosario.
- Salas Oroño Amilcar (2006); “Neoliberalismo e identidades políticas en Argentina y Brasil”, en Toer y Martínez Sameck, Alternativas en América Latina. Los dilemas de la izquierda en el Siglo XXI, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Zuazúa Giosa, Noemí (2006): La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo, Análisis de Coyuntura N°12, Ciepp, Buenos Aires.

