

Racionalidad política y gestión económica de gobiernos representativos en Argentina y Brasil: los planes de Convertibilidad y Real*

Vicente Palermo **

Introducción

El propósito de este artículo es explicar el desarrollo de los planes de Convertibilidad y Real en términos de la estructura de incentivos y restricciones institucionales, así como de las oportunidades y amenazas políticas a las que los elencos gobernantes parecen haber sido sensibles en la formulación e implementación de las estrategias adoptadas. En las condiciones en que se han desenvuelto las renacientes democracias latinoamericanas, de crisis fiscal, alta inflación y estancamiento, un plan de estabilización, y la agenda de reformas que lo acompaña, no pueden ser entendidos meramente como un conjunto de instrumentos de técnica económica, diseñado por economistas, que responde a finalidades estrictamente económicas. Por el contrario, los planes Real y de Convertibilidad, así como otros ejecutados en la región, deben entenderse antes que nada como planes políticos, tanto en lo que hace a su diseño como a sus objetivos. Y su comprensión no puede darse desvinculada de las específicas circunstancias político-institucionales que incidieron en su formulación y desarrollo. Para introducir una metáfora que volveremos a emplear en este trabajo, un plan de estabilización puede ser enten-

* Este trabajo es parte de un programa de investigación en curso. Quiero agradecer a Alejandro Bonvecchi, Mario Damill, Mariana Llanos, Marcos Novaro, Ludolfo Paramio, Juan Carlos Torre, Eduardo Viola y Kurt Weyland, por los útiles diálogos sostenidos en base a otros trabajos del mismo programa, de los que a su vez se ha beneficiado el presente.

** Instituto Di Tella, CONICET, Buenos Aires.

dido como una embarcación inestable. Embarcación cuyos materiales –desde su casco hasta los reflectores que iluminan las aguas– son políticos.

Tanto en Argentina como en Brasil, la dinámica política general de los planes de estabilización económica y de las reformas estructurales que los acompañaron, estuvo connotada por las características de la morfología político-institucional de cada país, morfología en la que se hacen presentes elementos de diversos planos: económico-social, político-cultural, político-partidario, institucional y constitucional. Connotada por esa morfología, pero no sólo por ella; también por las estrategias elegidas por los formuladores políticos, estrategias que procuran, de un modo u otro, ser apropiadas para la morfología política en la que se desenvuelven –y que suponen, por lo tanto, una determinada interpretación de ella. Esa interpretación, así como esas estrategias, pueden ser “equivocadas” (aunque definir exactamente en qué consiste una estrategia equivocada es bastante menos obvio que lo que muchos académicos y periodistas creen). Pero, sobre todo, aún cuando se trate de interpretaciones y estrategias correctas, los decisores han optado por ellas en el marco de hierro de situaciones dilemáticas, de modo tal que no pueden eludir pagar el precio colgado en cada cuerno del dilema. La política es, casi siempre, el arte de afrontar (y, en el mejor de los casos, resolver) los problemas creados por las opciones escogidas previamente para resolver problemas en su momento acuciantes. Los planes de estabilización económica y las políticas de reforma no escapan a esto. Al mismo tiempo, la política no es algo que “distorsiona”; es la materia única con la que, en el mundo real, puede llevarse a cabo un proceso de cambio de reglas, e impone su precio con la misma impiadosa naturalidad con que las fieras devoran a sus presas.

1. Navegando con la línea de flotación cerca del agua

Tanto en Argentina como en Brasil, los gobiernos que lanzaron los planes de estabilización que dieron su sello a la década del '90, se propusieron dejar atrás convulsivos procesos inflacionarios, pero de un modo duradero (esto es, que las condiciones de indexación quedaran efectivamente desmontadas) y acompañado por una recuperación del nivel de actividad económica. En ambos países, varias experiencias previas indicaban la inutilidad, y el efecto político de boomerang, tanto de la alternativa antiinflacionaria heterodoxa de corto plazo, como de la ortodoxia recesiva. Las esperanzas en la creación de condiciones de largo plazo para la estabilidad y el crecimiento económico se depositaron, complementariamente, en una agenda de reformas de índole estructural. En ambos países el instrumento común utilizado fue el ancla cambiaria y unas reformas orientadas a la liberalización económica y a desterrar la crisis fiscal del sector público. La aplicación de estos mecanismos permitió, en Brasil, poner en movimiento una coalición reformista de gobierno y, en Argentina, impulsar más fuertemente una coalición análoga previamente constituida. La puesta en marcha de esas coaliciones representó en ambos

países un fenómeno político hasta entonces inédito, desde la restauración democrática en 1983 y 1985 respectivamente. Aunque la índole de esas coaliciones de gobierno es llamativamente diferente en uno y otro caso (como discutiremos luego), gran parte de los problemas a enfrentar por las mismas fue semejante.

Desde un punto de vista político-estatal, los gobiernos que intentaban mantener organizadas estas coaliciones y lanzar tales planes, disponían, ciertamente, de un puñado de factores político-económicos favorables para ello.¹ No estaban, sin embargo, en modo alguno en condiciones de organizar la cooperación de los actores sociales y políticos mediante estrategias de concertación económico-social, que muchos analistas y políticos habían considerado apropiadas a principios de los '80. Esta alternativa también había sido refutada por la experiencia: la crisis económica de los '80 era, a su vez, una crisis de autoridad pública que tenía al propio estado por centro; en esas condiciones, y en el marco del proceso de recuperación de la democracia, el estado no podía constituirse en el centro organizador de un espacio contractual, condición sin la cual esa estrategia era ineficaz.

Al mismo tiempo, como es obvio, el sector público se encontraba en ambos países en el ojo de la tormenta inflacionaria, presentando un cuadro de grave desequilibrio fiscal estructural. Ese desequilibrio tenía por variable de ajuste el impuesto inflacionario, pero incluso su efectividad hacía tiempo que se había evaporado en Argentina y resultaba cada vez más pesada social y políticamente en Brasil. La única forma sólida y perdurable de salir de ese desequilibrio consistía en una alteración estructural (esto es, institucional y política) del gasto y los ingresos públicos. Sin embargo, hasta 1991 en Argentina, con un sector público brutalmente conmovido por las dos hiperinflaciones, y hasta 1994 en Brasil, en el contexto del régimen de alta inflación que orillaba la hiperinflación, carecía de todo sentido intentar un equilibrio fiscal por el lado de la reducción del gasto público. En ese contexto se hubiese tratado de una política miope, de consecuencias auto destructivas tanto en el terreno político como en el fiscal. Asimismo, las posibilidades de incrementar genuinamente la carga tributaria en tales condiciones eran palmariamente inexistentes. La condición de posibilidad para intentar un efectivo ajuste fiscal —es decir, para formular e implementar el enorme conjunto de cambios de reglas que esto supone— era la estabilización *con desequilibrio fiscal, y por lo tanto, con una ancla alternativa*. La utilización de un ancla salarial no sólo era política y socialmente inviable sino que su efectividad estaba refutada por la experimentación económica. Tanto Argentina como Brasil ya eran, como se sabe, economías abiertas a los movimientos de capitales. En esas condiciones los planes de estabilización sólo podían tener éxito si se valían de la fijación del tipo

1. Entre ellos una convergencia potencial de intereses entre sectores populares y elites en torno al fin de la inflación, y una estructura de distribución del ingreso, resultante de las performances de los '80 en ambos países, que hacía posible suscitar un respaldo popular relativamente duradero a los planes estabilizadores (véase Palermo, 1997a y Patricio, 1997, para este punto).

de cambio como ancla de los restantes precios. La estabilización con desequilibrio fiscal y ancla cambiaria fue, en efecto, la opción escogida por el gobierno de Menem en Argentina en 1991 y por el encabezado por Itamar Franco (pero en el que Fernando Henrique Cardoso y un equipo reducido de políticos y economistas tuvieron una participación decisiva), en 1994, en Brasil.

Las reformas estructurales liberalizadoras fueron, como dijimos, el complemento del plan macroeconómico de estabilización. En ambos casos la combinación entre planes estabilizadores y reformas de mercado devino, más que cualquier otra cosa, la materia prima que permitió la configuración y el funcionamiento de las coaliciones de gobierno, coaliciones tanto en Argentina como en Brasil bastante heterogéneas. Miradas las cosas desde el ángulo de la formación de coaliciones como problema de gobierno, planes estabilizadores con reformas de mercado constituyen un conjunto de políticas con capacidad de articular una base popular y unas élites tanto político-estatales como económicas.² No obstante, asumimos aquí también que los elencos gobernantes actuaron conforme al supuesto de que existe una influencia recíproca beneficiosa entre el plan de estabilización y las reformas modernizadoras: estas últimas, en su mayoría, apuntalan la estabilización; recíprocamente, el plan, debido a sus efectos estabilizadores no recesivos, y a la mejora que hace posible en las condiciones de vida de los sectores más golpeados por las crisis, proporciona al elenco gobernante la dosis de respaldo político y social necesaria para llevar adelante las reformas. Dicho en otras palabras, el apoyo difuso facilita la distribución de las inevitables penalizaciones y costos localizados inherentes a las reformas estructurales. El plan es, en ese sentido, simultáneamente un fin y un medio –un medio para viabilizar políticamente la transición entre dos órdenes económico-institucionales muy diferentes.³ La racionalidad del plan estriba en que, en tanto pone en movimiento una coalición de gobierno con capacidad política para formular e implementar reformas, convierte al tránsito en un proceso políticamente viable.

En suma, era semejante el núcleo de problemas a resolver por el Plan de Convertibilidad y por el Plan Real. Por consiguiente deben entenderse ambos planes como portadores de objetivos político-económicos y también específicamente políticos. Los objetivos político-económicos de cada plan fueron, básicamente, dos: acabar con la inflación (no simplemente “frenar” el alza de precios sino desindexar la economía), pero de un modo no recesivo (revirtiendo la tendencia dominante en los '80, de alta inflación con estancamiento económico). Los objetivos políticos no son menos importantes: la re-legitimación del estado, el afianzamiento político-electoral de la coalición gobernante y –en un lugar central– la viabili-

-
2. Para el caso argentino esto es discutido en Palermo y Novaro (1996), Gerchunoff y Torre (1996), entre otros trabajos.
 3. Discusiones sobre la viabilidad política de los planes argentino y brasileño, y de cómo éstos viabilizaron las políticas de reforma, en Gerchunoff y Torre (1996), Palermo, 1997a y 1999; e Inês Patrício (1997).

zación del plan de reformas modernizadoras (en el campo de la organización económica, estatal y político-institucional).

La comparación nos permite identificar otros elementos comunes condicionantes de la gestión política de ambos planes de estabilización y reforma. Tanto en Argentina desde 1991 como en Brasil desde 1994-95, bajo el impulso del éxito inicial de los planes, y del fortalecimiento del liderazgo político estatal, protagonista de la configuración de la coalición reformista, tuvieron lugar tanto una recomposición del propio estado como la consolidación de un núcleo de gobernabilidad que incrementó las capacidades de gestión de la macroeconomía y de las reformas estructurales.⁴ Así, vemos una nueva relación común entre el éxito inicial de los planes de estabilización, y la recomposición de capacidades estatales de gestión en ambos casos: el éxito inicial del plan redefinió las condiciones de procesamiento político de las reformas; como se verá más adelante, este resultado fue ambiguo y no estuvo libre de reversiones.

En el corto plazo, de cualquier modo, en ambos países los planes funcionaron, y parecieron haberse creado las condiciones de desindexación de sus economías, en un proceso de estabilidad de precios que estuvo acompañado, durante varios años, por significativos índices de reactivación económica y por cierta recuperación de los cuadros fiscales. Estos resultados tuvieron, por unos años, impactos no menos significativos en las condiciones de vida de los sectores populares. No fueron efectos, en lo esencial, redistributivos -por un tiempo, no afectaron negativamente a los restantes sectores sociales. Los índices de pobreza se redujeron, aun cuando esto no supusiera mejoras significativas en la distribución del ingreso.⁵ Los indicadores sociales más relevantes acusaron mejoras, comparados con los correspondientes a la hiperinflación en Argentina y al deterioro de los '80 en Brasil, y un número importante de hogares superó la línea de pobreza, pero no hubo mejoras manifiestas en la estructura distributiva, que permaneció altamente regresiva en ambos casos.⁶ Esta "limitación" de los planes, ciertamente uno de sus rasgos comunes más característicos, se reviste de una relevancia crucial desde el punto de vista coalicional y político. Por algunos años, la implementación de los planes hizo que los elencos gobernantes se encontraran en el mejor de los mundos posibles: aquel en el que podían suministrar beneficios a muchos sectores y grupos sin la contrapartida de tener que asignar fuertes costos a grandes grupos sociales.⁷ En virtud de estos resultados, ambos gobiernos pudieron hacer varias

-
4. Véase al respecto, para el caso argentino, Canitrot y Sigal (1994) y para el brasileño Sola y Kugelmas (1996) y Sola, Garman y Marques (1998).
 5. Véase Palermo (1997a y 1999) para Argentina y Patricio (1997), para discusiones acerca de los efectos distributivos de los planes.
 6. Altimir y Beccaria (1998) y Torrado (1999) para el caso argentino, y Amadeo y Neri (1998), y Neri y Camargo (2000), para Brasil.
 7. Palermo (1997a), Patricio (1997). De tal forma, y contradiciendo la metáfora política empleada por el presidente Menem al inaugurar su gobierno (que para salir de la crisis llevaría a cabo una "cirugía mayor, sin anestesia"), en verdad se anestesiaron los

cosas: mantener estructuradas las coaliciones reformistas de gobierno que habían puesto en marcha, generar confianza, al menos en el corto plazo, entre los agentes económicos y los inversores financieros, llevar a cabo en condiciones en principio más favorables las reformas estructurales que habían agendado, asignar los costos específicos inherentes a las reformas y mantener, no obstante, un consenso sociopolítico que alcanzara para ganar elecciones.

Miradas las cosas desde este ángulo, tanto Argentina como Brasil aplicaron políticas que en otro trabajo (1997a) hemos denominado "populismo atemperado". Esto es, un "programa" macroeconómico que tiene como una de sus metas la activación de la demanda interna, y como uno de sus requisitos la utilización, para conseguir esa meta, de mecanismos no-inflacionarios exclusivamente. Todo esto en un marco inicial de desequilibrio fiscal e imposibilidad de cerrarlo en el corto plazo, a través de una reducción drástica del gasto y/o una elevación de la carga tributaria a la altura de las erogaciones, debido a lo cual se valen crucialmente del ahorro externo (a través del sector privado o de un modo directo). No se trata de políticas macroeconómicas populistas típicas,⁸ no obstante, son inherentes a las mismas, y provocan los mismos desequilibrios típicos de estas políticas: el externo y fiscal. Sin embargo, también es propio de su naturaleza "atemperada", el estar acompañadas de: a. un "firme" liderazgo político-estatal; b. una significativa competencia técnica y burocrática en la gestión macroeconómica y, *last but not least*, c. un programa de reformas estructurales (con incidencia en el ambiente microeconómico) que, en hipótesis, está destinado a la absorción de tales desequilibrios (cosa que, a la postre, no ha ocurrido en ninguno de los dos casos, aun cuando las perspectivas al respecto son bastante diferentes entre ellos).

Entre 1991 y 1995 en Argentina, y 1994 y 1999 en Brasil, los gobiernos consiguieron incrementar el nivel de gasto público en base a un incremento de los recursos fiscales originado en un mayor nivel de actividad, y éste a partir de una sustancial entrada de capitales externos que compensó un desequilibrio comercial que, por su parte, crecía en razón de la propia dinámica de reactivación económica. En ambos países, por cierto, se evitó la emisión monetaria, así como se hicieron esfuerzos tanto para aumentar la carga tributaria como para cortar algunas fuentes de gasto. La gestión se mantuvo así atemperada, en base a los recursos de comando político, credibilidad y competencia técnica disponibles en ambos casos (en dosis ciertamente diferentes).

Pero en ambos países se presentaron, concomitantemente a la evolución señalada, problemas semejantes. Por un lado, relacionados al terreno macroeconómico: en esencia, se hacía evidente que los desequilibrios externos y fiscales eran, a decir lo menos, persistentes. Por otro lado, un deterioro del respaldo social y po-

cambios. En el caso brasileño, la que en verdad anunció que el gobierno se disponía, al lanzar el Real, a asestar duros golpes (*desemprego cavalhar*, etc.) sobre los sectores populares, fue la oposición.

8. Tal como las describen Dornbusch y Edwards (1991).

lítico que fue una consecuencia de múltiples causas, siendo al menos tres de ellas comunes: las medidas que ambos gobiernos fueron tomando para atenuar o eliminar los desequilibrios señalados, los efectos de asignación de costos de la concreción de reformas orientadas al mercado, y la disipación (en parte en razón del propio éxito de los respectivos planes, en parte en razón de los costos que se imponían tanto para defender los planes como para llevar adelante las reformas, y en parte debido al agotamiento de los efectos benéficos no distributivos) de los consensos sociales establecidos en las primeras etapas de funcionamiento de los planes, así como del reconocimiento colectivo (y valga aquí la redundancia) a los gobiernos⁹ de sus capacidades de gobierno.

En cierto punto estas dos series de problemas se conjugaron para los gobiernos: crisis "externas" (mutaciones adversas de circunstancias internacionales que hicieron patente las vulnerabilidades domésticas) pusieron en peligro al mantenimiento de los planes y catalizaron la pérdida de consenso social y la desaprobación de las gestiones (demostrada en elecciones o en intenciones de voto). Ni en Argentina ni en Brasil esto significó (al menos hasta agosto de 2000) el regreso de la inflación, ni una reversión de las reformas estructurales. En Argentina la coalición menemista se desarticuló, aunque el nuevo gobierno, a partir de 1999, no se ha apartado de los parámetros básicos establecidos por la convertibilidad y las reformas de mercado. En ambos casos la respuesta a la crisis supuso fuertes ajustes y un mayor deterioro del empleo; pero en ambos las fuentes de vulnerabilidad fiscal y externa se mantienen en pie, y aun cuando Argentina y Brasil han transformado la organización y las reglas del juego económico, todavía no han conseguido establecer formas perdurables y equilibradas de inserción en la economía internacional ni de relación entre la sociedad y el estado.

Detrás de la persistencia de estas dificultades —dimensiones en las que ni Argentina ni Brasil han dejado de parecerse en sus pasados— existen causas vinculadas a la dinámica político-estatal del propio proceso de cambios. Para ver este punto hagamos un pequeño rodeo. Ya hemos dicho que la racionalidad del plan estriba en que, poniendo en movimiento una coalición de gobierno con capacidad política de formular e implementar reformas, convierte al tránsito en un proceso políticamente viable. Pero, al mismo tiempo, es inevitable que el funcionamiento de los planes genere sus propios desequilibrios macroeconómicos. Desde este punto de vista, la aparición de desequilibrios externos y fiscales no puede ser entendida como independiente de la lógica macroeconómica de los propios planes, o como un simple problema de impericia técnica o error analítico. Por otra parte, y en el mismo sentido, la dinámica de las propias reformas estructurales, si bien es posibilitada por los éxitos a corto plazo del plan, en gran medida se supedita y es afectada por el mismo y por los desequilibrios que acarrea. De tal modo, los resultados de las propias reformas no siempre son los más adecuados para cumplir con la función que se espera de ellas.

9. Para Brasil, sobre el agotamiento de los efectos distributivos del Real, véase Rocha, 2000.

Así, los planes lanzados para resolver ciertos problemas, traen forzosamente aparejados sus propios problemas. En el nuevo contexto definido por una estabilización del tipo que hemos discutido, afloran nuevos condicionamientos, consecuencia de los problemas creados por la forma elegida para resolver los problemas preexistentes. Lejos de los resultados unívocos que desearía obtener todo decisor, está en la naturaleza del plan estabilizador producir efectos ambiguos en las variables que modifica. En lo atinente al desequilibrio externo, una primera aproximación al problema es conocida por todos, y hace a la lógica inherente a los planes estabilizadores con ancla cambiaria: en tanto existe, a partir de la implantación del plan, una inevitable inflación residual, la moneda doméstica se sobrevaloriza, y esta sobrevalorización repercute negativamente en las cuentas externas, al estimular las importaciones y desestimular las exportaciones. Esta sobrevalorización indeseable es distintiva, en especial, del caso argentino. En Brasil, la valorización del cambio más que una consecuencia indeseable fue parte de una estrategia de reforma orientada a la desindexación de largo plazo de la economía (volveremos luego sobre el punto). Pero si conciliar la estabilidad de precios con una efectiva salida de la recesión era también un objetivo político prioritario para los gobiernos, la expansión de la demanda interna –consecuencia de la estabilización– tiene al respecto un efecto convergente. El consumo privado, que aumentó significativamente en ambos países, se financió con ahorro externo¹⁰ y por lo tanto, más temprano que tarde, se presentó un déficit en la balanza comercial.

En el campo fiscal, a su vez, los efectos de los planes fueron perceptiblemente ambiguos y a su vez repercutieron en el sector externo. Por un lado, los gobiernos se beneficiaron con las reactivaciones económicas que acompañaron la estabilidad, de modo tal que sus ingresos genuinos se incrementaron. Pero por otro lado, la estabilidad acarreó a ambos gobiernos nuevos problemas fiscales, porque o bien canceló el impuesto inflacionario (en Brasil), o bien dejó de correr los gastos públicos que por una razón u otra están fuera del control del equipo económico o del jefe del Ejecutivo (en ambos casos). A pesar del incremento de los ingresos genuinos, así como de la carga tributaria (en medida mucho menor en Argentina que en Brasil), en ambos países se registró una brecha fiscal de importancia. En Brasil, tanto la elevación del gasto público desde 1994 como la reducción del impuesto inflacionario, implicaron la necesidad de captación de ahorro externo, ya que el esfuerzo de incremento de la carga tributaria no alcanzó para cerrar esa brecha. Algo semejante sucedió en Argentina desde 1991 hasta la crisis del “tequila”: ambas economías funcionaban con una necesidad de captación de ahorro externo que las tornaba vulnerables a las oscilaciones de los capitales internacionales.

Ninguno de estos problemas fue, puede decirse, imprevisible para los gobiernos. Sin embargo, volviendo a lo dicho párrafos atrás, si los planes conllevan desequilibrios que en modo alguno pueden ser vistos como ajenos a su propio diseño, también debe asumirse, en términos analíticos, que funciona una suerte de

10. Véase Cysne (2000) y Giambiagi (2000).

mecanismo endógeno de corrección gradual de los propios desequilibrios que los planes inauguran. De este modo el plan puede ser concebido como un precario navío, de línea de flotación insegura, hacia tierra firme. El supuesto de coherencia instrumental de los planes es, por ende, una convergencia analítica fundada tanto en el terreno político como en el técnico. En este último, los nexos causales que se establecen entre la agenda de reformas estructurales y la progresiva cancelación de las fuentes de desequilibrio podrán ser –¡qué duda cabe!– materia de controversia especializada, pero no tienen nada de absurdo.

Los debates en torno a la sostenibilidad de largo plazo de los planes de estabilización con ancla cambiaria –esto es, si pueden o no corregir, en virtud de las reformas estructurales que hacen factibles, los desequilibrios que generan– son amplios y sus términos muy complejos. La posición a favor de esta posibilidad asume que los desequilibrios pueden ser corregidos a mediano plazo, debido a que las reformas tienden convergentemente a aumentar de un modo sustancial el ahorro interno y la eficiencia productiva y asignativa. La posición contraria es claramente pesimista al respecto.¹¹

Sólo que los debates mencionados enfocan el problema desde un ángulo limitado, que deja de lado la cuestión de cómo las elecciones económicas juegan en el seno de la propia gestión de la economía y se vinculan a su vez con el proceso político. Esta cuestión tiene dos dimensiones fundamentales y nuevamente es imposible aproximarnos a las mismas con un enfoque analítico que no considere a los problemas como endógenos a los propios planes. La primera de ellas es la de los efectos del éxito inicial de los planes sobre las condiciones de viabilidad política de las reformas. La segunda, la incidencia de la gestión político-económica sobre las reformas estructurales llamadas –de acuerdo al punto de vista gubernamental– a crear las condiciones de apuntalamiento de largo plazo de los planes. En ambos casos, estas dimensiones han actuado de modos que han contribuido sustancialmente a la persistencia de las fuentes de desequilibrio.

Así, tanto en las opciones de política económica como en las condiciones de viabilidad de los propios planes y de las reformas, las dimensiones políticas se presentan con una relevancia crucial. Si esto permite entender los aspectos comunes a ambos casos, otro tanto ocurre con las diferencias. No obstante, para abordar en mayor profundidad dichos problemas comunes así como las diferencias entre los casos, debemos primeramente atender a las diferentes morfologías político-institucionales que se presentaban hacia 1991 en Argentina y 1994 en Brasil.

2. Las morfologías político-institucionales brasileña y argentina

Los rasgos de mayor relieve y contraste entre las morfologías políticas argentina y brasileña de principios y mediados de los '90 respectivamente, consisten en

11. Por razones de espacio no damos cuenta de esta controversia en el presente artículo.

una mayor dispersión del poder político, un vigor y una diversidad mayores de los intereses sociales, una mayor labilidad del sistema de partidos y de las propias identidades partidarias, unas mayores restricciones impuestas al gobierno central por las reglas institucionales, y una mayor heterogeneidad de la agenda pública, en el caso de Brasil.

En Argentina, el poder central es muy abarcativo; esto se debe a que, de hecho, ese poder central se ejerce sobre una estructura de sociedad sumamente homogénea y unificada, homogeneidad y unicidad que se verifican en un conjunto de planos que se refuerzan entre sí (concentración poblacional, económica, infraestructura física, organización institucional, estructura fiscal, etc.). El alcance del ejercicio de las capacidades del Poder Ejecutivo es por ello virtualmente muy amplio. En contraste, la arena del poder en Brasil es mucho más dispersa, y su heterogeneidad y segmentación se registran en todas las variables ya mencionadas. Esta dispersión es consecuencia de un proceso de larga data, que se aceleró notablemente desde comienzos de los '70, en virtud de los cursos de acción escogidos por el gobierno militar. Las capacidades del estado central brasileño son ciertamente más robustas que las de su contraparte argentino (como veremos luego), pero al mismo tiempo su alcance es menor.¹²

En lo que se refiere al mundo de los actores sociales, en el caso brasileño, la crisis del modelo de substitución de importaciones y la reimplantación del régimen democrático coincidieron con una etapa de maduración, a nivel social y político, de los efectos de largo plazo del propio modelo, así como de opciones estratégicas seguidas por el régimen autoritario en su tentativa de ensanchar sus bases de legitimidad. Este proceso tiene registros diferentes, aunque convergentes, de expansión y de adensamiento de actores en la sociedad civil;¹³ surgimiento de identidades políticas y sociales nuevas; diversificación y autonomización de formas organizadas de canalización de demandas; descentralización del potencial económico a nivel regional, etc. Entretanto, en el caso argentino, la crisis más precoz de ese modelo daría lugar a una prolongada etapa de "descomposición orgánica", culminando con un proceso de desarticulación y debilitamiento de los actores y grupos sociales protagonistas del escenario abierto en la posguerra. El regreso al orden constitucional y, finalmente, la tentativa de emprender simultáneamente el ajuste estructural y la reforma del estado, tendrán lugar en ese país en el marco de estas tendencias regresivas.¹⁴

12. Sobre la gravitación política de las unidades estaduais brasileñas, *vis à vis* los otros niveles del estado, véase Abrucio (1997) y Souza (1998). Sobre los problemas de legitimación del régimen militar y sus efectos sobre la conformación económica y política brasileña véase Sola (1994). En lo que se refiere al alcance de las capacidades del estado brasileño, que se manifiestan como dificultades en la implementación de las políticas, puede verse Diniz (1997).

13. Diniz y Boschi (1994).

14. Véase al respecto Palermo y Novaro (1996).

En este contexto, importa señalar el peso de los empresarios, y dentro del mismo el relativo a diferentes sectores de su espectro. Y en ese sentido la situación en que ambos países se asoman desde fines de los '80 a la reorganización de sus modelos estatales y económicos no podría ser más contrastante. La distinción que conviene destacar aquí es la que corresponde a la estructura de intereses con que Argentina y Brasil acceden al momento (1989-90 y 1994-95 respectivamente) en que se ponen en movimiento las coaliciones reformistas. Esas diferencias, aunque ciertamente tienen raíces de largo plazo, se vinculan muy directamente a las características que adquirió en cada país el proceso de reestructuración económica forzada desencadenado por la crisis de origen externo, que canceló definitivamente el modelo de sustitución de importaciones.

En esencia, las diferencias consisten en que durante los 15 años que antecedieron a 1989 y 1994 respectivamente, en Argentina tuvo lugar un proceso de regresión económica, mientras que Brasil conoció un proceso de conservación. Como consecuencia, en tanto que Argentina llega a 1989 con una estructura económica que ha dejado atrás gran parte de la complejidad y diversificación alcanzada a lo largo del ciclo sustitutivo, Brasil lo hace habiendo preservado mucho más de lo que había conseguido estructurar en términos de complejidad y diversificación de su composición sectorial productiva a lo largo de aquel ciclo.¹⁵

Al mismo tiempo, siempre en términos comparativos, Brasil presentaba una mayor capacidad para neutralizar las restricciones provenientes del escenario internacional. Su economía estuvo históricamente menos expuesta a la volatilidad de los movimientos de capital que la de otros países latinoamericanos, como Argentina y México, debido a diferentes razones. Destacamos aquí las siguientes: a. la dependencia financiera de los conglomerados empresarios con respecto al crédito público subsidiado limitó la discrecionalidad de los propietarios y dotó al estado de un papel central en la asignación de la inversión; b. en parte como consecuencia de lo anterior, la propensión de los agentes económicos a la posesión de activos físicos *vis à vis* activos líquidos ha sido mayor que en los otros países latinoamericanos ya mencionados; c. la capacidad del sector público —bien que a un costo social extremadamente alto— de mantener la vigencia de la indexación monetaria como reserva de valor de los tenedores de activos líquidos, ha sido más sostenida a lo largo del tiempo, en comparación con, por ejemplo, la dolarización que la economía argentina conoce por lo menos desde mediados de la década del '70; d. el peso de la deuda externa, en proporción al PBI, a la deuda interna y a la capacidad exportadora de la economía brasileña, ha sido desde luego importante, pero relativamente menor al correspondiente a los otros casos y e. Brasil mantuvo un mayor control sobre las importaciones, con lo que se encontró relativamente menos expuesto a desequilibrios en la balanza comercial.

15. Bielschowsky y Stumpo (1995) describen ese proceso de reestructuración forzada desde el final del modelo de crecimiento por sustitución de importaciones, proceso que adquirió un estilo defensivo marcado por la tendencia a preservar la estructura productiva heredada de la industrialización sustitutiva.

En lo que hace al sistema de partidos, las diferencias son también muy claras tanto en una dimensión vertical como en una horizontal. Esta última hace referencia al hecho de que mientras el sistema de partidos brasileño está entre los más fragmentados del mundo,¹⁶ su correspondiente argentino era básicamente bipartidista. Pero más importante aún es la dimensión vertical: en Argentina los partidos constituyen identidades políticas relativamente fuertes y de envergadura nacional, con núcleos organizativos, clientelas y bases socioelectorales que son efectivamente portadoras de identidad partidaria, y una estructura de poder interno relativamente unificada. En Brasil no se encuentra nada parecido, salvo por una excepción: el partido político más joven (social y no formalmente), el Partido de los Trabajadores. Los partidos brasileños son extremadamente fluidos y comúnmente sus componentes, clientelas y bases socioelectorales carecen de una identidad partidaria nacional. La fragmentación interna es a su vez mayor que en el caso argentino. Aspectos en lo que esto se hace patente son la frecuencia con la que dirigentes de todo nivel saltan las fronteras partidarias, y con la que integrantes individuales no siguen en el Congreso la orientación de los líderes parlamentarios.

En Argentina el formato partidario se corresponde con el comportamiento de votantes cuyas preferencias electorales habitualmente no varían en función del nivel del cargo gubernamental en disputa, y por ende un triunfo en las elecciones presidenciales facilita la formación de una mayoría parlamentaria mínimamente disciplinada y estable. Este no es en absoluto el caso en Brasil, donde es habitual que un presidente no cuente a su favor con una representación parlamentaria equivalente, resultado de los votos recibidos por los candidatos de su partido al Congreso.¹⁷

Quizás no se trate tanto de que los partidos brasileños sean en sí mismos frágiles, como que las reglas de juego contribuyan a fragilizarlos. Es el caso, por ejemplo, de las reglas electorales, que someten al candidato a cargos parlamentarios (y por tanto al parlamentario – futuro candidato a su reelección), a una competencia intra-partidaria y a una exposición muy directa con clientelas localizadas. Dichas clientelas escogen a los candidatos mucho menos en su condición de miembros de un partido que en su condición de representantes expresivos de sus intereses.¹⁸ Todo lo cual se expresa en el momento en que el parlamentario tiene que decidir entre seguir la orientación del bloque al que pertenece o la de su *constituency* personal.

16. Nicolau (1996).

17. Dos útiles estudios que discuten los rasgos generales de las estructuras partidarias en cada caso, sintetizando la mayor parte de la bibliografía disponible sobre las mismas, son los de Scott Mainwaring y Mark P. Jones, en Mainwaring y Shugart (1997).

18. En las últimas elecciones nacionales, de octubre de 1998, por ejemplo, fue patente la ausencia de casi toda referencia a los emblemas partidarios en las campañas de los candidatos.

En lo que hace a la burocracia estatal, las diferencias entre Argentina y Brasil también son marcadas, y es perceptible en ello el peso de unas trayectorias del sector público muy disímiles. Comparativamente, Argentina careció de los desarrollos del servicio público federal primero y luego, de la creación de bolsones de eficiencia (*insulamiento burocrático*), que acompañaron, aun con reversiones, los procesos de modernización política y social desde los '30 en adelante en Brasil¹⁹ y que han dejado un legado institucional bien contrastante. En esencia, las diferencias actuales consisten en dos cuestiones: en Brasil la burocracia es un actor relevante más en el juego político institucional, por una parte; por otra, se trata de un recurso mucho más potente a disposición de los ejecutivos. No se trata sólo de las estructuras burocráticas de carrera —aunque en este campo también existan diferencias— sino también de la densa capa de funcionarios poseedores, a un tiempo, de elevada competencia técnica, experiencia de gestión estatal y firmes raíces en el mundo político partidario, que se encuentra en Brasil (los así llamados *esplanadeiros*), mientras que nada de semejante envergadura puede hallarse hasta ahora en Argentina (aunque hay embriones que pueden consolidarse con el paso del tiempo).²⁰ Este grupo de algunos miles de funcionarios que rotan y se desplazan dentro del sistema de nombramientos, si por un lado pone a disposición de los gobiernos unas capacidades institucionales perceptiblemente mayores que las que pueden encontrarse en el caso argentino, por otro pueden ser un actor limitante de las iniciativas políticas de gobiernos y partidos —sobre todo cuando la propia burocracia está polarizada y reproduce una polarización partidaria en alguna cuestión de agenda.²¹

Otros actores institucionales que jugaron un papel muy diferente durante los '90 en Argentina y Brasil fueron el Poder Judicial y las Fuerzas Armadas. En Argentina, el papel que aún tienen las fuerzas armadas en Brasil, como actor con capacidad de veto y limitante en algunas áreas de política pública, prácticamente se suprimió a principios del gobierno de Menem.²² En lo que se refiere al poder judicial, en verdad ha actuado en Brasil con una dosis de independencia e intervención autónoma en el proceso político, de la que careció en Argentina, donde el gobierno peronista consiguió cooptarlo con facilidad a inicios de los '90.²³

19. Sobre este punto véase, Nunes (1984), y Geddes (1994). Para una discusión comparativa, Sikkink (1991).

20. Loureiro y Abrucio (1999).

21. El procesamiento de la reforma del sistema previsional ilustra el punto (véase Coelho, 1999).

22. Véase Zaverucha (1998) para un análisis de las relaciones cívico-militares en Brasil durante los '90, y Diamint (1999), para el caso argentino.

23. Sobre el gobierno de Menem y el Poder Judicial en Argentina véase De Riz (1996). Un elemento ilustrativo es la diferencia entre lo limitado que se encuentra el Poder Ejecutivo en Brasil, por el hecho de que el Poder Judicial, en caso de disponerse a colaborar con él, no puede valerse de mecanismos como la *súmula vinculante* o el *per saltum* que fueron utilizados con frecuencia durante los '90 en Argentina.

En materia de reglas institucionales, la diferencia central se registra en las respectivas constituciones nacionales.²⁴ En Brasil, la *Constituição Cidadã*, promulgada en 1988 (no como un proceso de reforma sino de creación *ex nihilo*) no hizo sino cristalizar y reforzar institucionalmente gran parte de las características morfológicas ya mencionadas. Por un lado, la constitución dio una nueva expresión legal al conjunto de actores e intereses organizados sobre bases corporativas, fortalecidas como consecuencia del modelo de desenvolvimiento sustitutivo y la expansión económica y del estado concretada durante el largo período autoritario militar. De ese modo, llevó hasta el extremo el proceso de captura del estado, que tiene su expresión nítida en la pérdida de grados de libertad fiscal. Por otro, elevó sustancialmente los umbrales de acuerdo necesarios para el cambio de una enorme cantidad de regulaciones de todo orden, al otorgar status constitucional a disposiciones legales que en Argentina –tal como en otros países– son de status infraconstitucional.²⁵

En cierta medida, la nueva constitución brasileña también ilustra cómo los procesos políticos frecuentemente resuelven problemas creando otros. Es el precio que se pagó para garantizar la democracia. Indica la correlación de fuerzas de las postrimerías de la transición, reflejada en un Congreso todavía sumamente expresivo del mundo político del autoritarismo militar en retirada y de las fuerzas progresistas identificadas con el modelo de desarrollo intervencionista y protectorio aún dominante. El protagonismo político de la transición descansó, sobre todo, en los gobernadores (debido a decisiones de ingeniería política y electoral del régimen militar saliente, que no viene al caso explicar aquí).²⁶ Ese protagonismo tuvo por resultado –como una suerte de bomba de tiempo– el establecimiento de un cuadro de ingobernabilidad fiscal a mediano plazo cuya reversión era inevitable, pero al mismo tiempo exigía unos umbrales de consenso excepcionalmente elevados.²⁷

Cabe señalar que el análisis del funcionamiento de las instituciones políticas brasileñas está atravesado por un fuerte debate interpretativo –debate que tam-

24. Para recientes análisis de los rasgos centrales de la morfología institucional brasileña, puede consultarse Couto (1997) y Kinzo (1997).

25. Véase Couto (1998) para una discusión de esta faceta de la cuestión.

26. Un aspecto del problema: a lo largo de la transición democrática, en la práctica, la capacidad de emisión monetaria se había descentralizado gradualmente en beneficio de los gobiernos estatales, a través de mecanismos de endeudamiento con centro en los bancos públicos de los estados y con una autoridad del Banco Central extremadamente débil y que acababa socorriendo en última instancia. Para el análisis sobre esta cuestión véase los ya mencionados trabajos de Abrucio (1997) y Souza (1998).

27. La aprobación de propuestas de reforma constitucional puede tener lugar con el voto de los 3/5 de los legisladores reunidos en asamblea parlamentaria (Cámara y Senado). Las reglas estipuladas para las reformas son particularmente apropiadas para exponer a los legisladores, individualmente, al escrutinio de sus clientelas (destaque, votación por separado y nominal, dos veces tanto en la Cámara como en el Senado). Para un análisis de las dificultades que estas reglas plantean a las políticas de reforma estructural, véase Figueiredo y Limongi (1998).

bién se registra en el mundo académico argentino, aunque menos intenso y con menos puntos de controversia. La visión dominante para Brasil combina régimen y sistema electoral: los problemas propios del presidencialismo se agravan con un sistema electoral de representación proporcional con lista abierta, que fomenta el multipartidismo, y con la forma federal.²⁸ Esta interpretación tiende a caracterizar al sistema político brasileño como adoleciendo de un serio problema de ingobernabilidad, al combinar alta fragmentación partidaria con baja disciplina de los partidos en la arena parlamentaria, produciendo un sistema más propenso al veto que a la toma de decisiones. Pero en los últimos años han aparecido importantes contribuciones que cuestionan las interpretaciones dominantes.²⁹ La raíz explicativa está colocada en los mecanismos institucionales a disposición del jefe del Ejecutivo, vigentes a partir de la Constitución de 1988, y que lo dotan de un poder de agenda definitivo. La relación de cooperación en un sistema “ni unificado ni dividido” se da en virtud de que el ejecutivo cuenta con instrumentos decisivos para forzar la cooperación de su base parlamentaria, ya que la Constitución de 1988 (que mantiene muchas de las atribuciones con que los gobiernos militares a partir de 1964 habían ido dotando al ejecutivo) proporciona a los presidentes varias herramientas para tomar decisiones efectivas y para forzar la cooperación del parlamento. El Congreso considerará (mediante la solicitud de tratamiento de urgencia) Las Medidas Provisorias y la capacidad de determinar qué propuestas, y cuándo, son las principales. Con todo, si bien el aporte de estos trabajos es satisfactorio para refutar la postulación de una ingobernabilidad inherente a las instituciones brasileñas, no es suficiente para alterar, a nuestro entender, el hecho de que el rasgo básico del sistema político brasileño es el poder decisivo disperso en las instituciones, en múltiples actores con capacidad virtual de veto.³⁰ Y sigue en pie, sobre todo, en perspectiva comparada, el hecho de que los poderes del Ejecutivo, tanto proactivos como reactivos, son perceptiblemente mayores en el caso argentino –sólo para dar un ejemplo, mientras que en Brasil una mayoría simple en el congreso puede derribar un veto del Ejecutivo (lo que define, en última instancia, también los límites del poder de la agenda presidencial en lo que se refiere a la promulgación de medidas provisionales o su equivalente argentino, los decretos de necesidad y urgencia), en Argentina es necesaria una mayoría calificada.

En lo que se refiere a la agenda pública, la Argentina estuvo caracterizada, a lo largo de los '90, por una relativa simplicidad, cuando la comparamos con la agenda pública brasileña. Esto se expresa en diferentes dimensiones complementarias. Por una parte, en el plano de las ideas, la mayor diversidad de intereses en el

28. Mainwaring, 1997, Kinzo, 1999.

29. Véase Figueiredo y Limongi, 1995, 1997; Limongi y Figueiredo, 1998; Diniz, 1997, Santos, 1997 y 1999.

30. Se analizan los términos del debate institucional brasileño, distinguiendo cuatro posiciones básicas que comprenden a la gran mayoría de los autores, en Palermo (2000).

mundo de los agentes económicos y en el mundo social en general, ha dificultado la emergencia de un paradigma de política dominante como norte del proceso de reformas estructurales. En el caso argentino, este papel de articulación ideológica fue cumplido por el neoliberalismo, cuya preponderancia tuvo lugar en paralelo con el colapso del estado, materializado en las hiperinflaciones de 1989 y 1990.³¹ La hiperinflación impuso en la agenda pública a la estabilidad de precios como cuestión más que central, casi excluyente por un largo período, y facilitó el camino para una operación política de vinculación entre el programa de reformas neoliberales y la estabilidad. Al menos hasta el presente, este no fue el caso de Brasil, donde la índole "neoliberal" de la coalición de gobierno del Plan Real es, como mínimo, dudosa y materia de fuerte controversia.

Pero, por otra parte, la heterogeneidad de la agenda pública brasileña permite reconocer factores de largo plazo, vinculados al patrón de desarrollo dual brasileño y a la persistencia de procesos de modernización inacabados, que se entretienen complejamente con la moderna estructura de intereses y actores que fue cobrando forma desde fines de los '50. Así, la reforma agraria —sólo para dar un ejemplo— es todavía hoy una cuestión abierta, y la presencia de un activo movimiento social eslabona en la escena pública la conflictiva herencia de la sociedad tradicional con la maduración de la producción capitalista moderna en el sector agrario.

3. Aspectos de gestión política gubernamental

La morfología político-institucional resulta condicionante de los estilos de gestión de gobierno. Los rasgos de la morfología política brasileña y argentina que hemos descripto, constituyen los parámetros básicos que condicionan los procesos políticos. Las características de los estilos de gestión política deben, por tanto, entenderse en términos de esos parámetros.

a. *Política coalicional.* En Brasil, en el plano federal, el gran problema de gobierno no es ganar elecciones presidenciales, sino hacerlo luego de haber constituido, o de haber creado las condiciones para constituir rápidamente, una coalición de partidos que pueda desempeñarse adecuadamente como coalición de gobierno. En la Argentina de los '90, el partido Justicialista, triunfante en elecciones nacionales, dispuso de mayorías parlamentarias: siempre en el Senado y desde 1995 en adelante en la cámara baja (hasta entonces, de cualquier modo, contaba con una cuasi mayoría que le permitía negociaciones laterales y pactos con partidos de representaciones muy menores en el poder legislativo). Así las cosas, la constitución de una coalición de partidos como requisito de gobierno estaba muy lejos de ser una cuestión central.³² Y el problema de la cooperación de las fuerzas

31. Palermo y Novaro (1996).

32. El PJ consumó, no obstante, un entendimiento muy limitado, y que no duró, con la Unión del Centro Democrático, partido caracterizado por su orientación doctrinaria

políticas, necesaria para garantizar la colaboración Ejecutivo–Legislativo en la toma de decisiones, consistía, fundamentalmente, en la relación entre el gobierno y su partido. Al respecto, se pueden mencionar dos dimensiones complementarias: en primer lugar, la disciplina de los bloques partidarios –que se considera elevada–;³³ en segundo lugar, los recursos políticos (ciertamente muchos y muy importantes)³⁴ de diversa índole a disposición del Presidente –como jefe del Ejecutivo y líder del partido– para asegurar la lealtad y disciplina del partido en relación con el rumbo gubernamental.

En Brasil, la tarea coalicional supone un esfuerzo articulador simultáneo de creación de una mayoría parlamentaria y de obtención del apoyo de los gobernadores de los estados más representativos. Y dentro del capital político con el que cuentan los presidentes para ello, no se encuentran unos vínculos de identificación y adhesión ciudadanos y/o populistas como los que pudieron poner en juego los presidentes argentinos una vez recuperada la democracia. En Argentina, los dos grandes partidos políticos dominantes en los '80 y '90, si bien orgánicamente estructurados en base a las máquinas partidarias de las provincias, fueron capaces de generar liderazgos nacionales indiscutidos, lo que no constituyó en modo alguno un rasgo excepcional. Por ende, una vez en el gobierno, el poder decisorio y la iniciativa política estaban claramente en manos del presidente–líder del partido.³⁵ Como ha sido atinadamente señalado, una noción clave de la gestión política brasileña ha sido la de incertidumbre.³⁶ En oposición a la certidumbre que, en Argentina, pueden proporcionar fuerzas políticas con mayor cohesión y disciplina, y en las que el liderazgo es un polo unificador, la fragmentación del sistema de partidos, la falta de disciplina interna que volatiliza los compromisos asumidos ante el gobierno por las direcciones, el predominio de divisiones supra e infrapartidarias, hacen del proceso decisorio centrado en el Ejecutivo una tarea más incierta en el caso brasileño, por lo que el esfuerzo de apuntalamiento coalicional debe ser renovado incesantemente.³⁷

b. *Asimetría de los recursos de gestión política.* En lo que atañe a este punto, Argentina y Brasil se encontraban en los '90 en polos opuestos. La política brasileña, analizada desde el ángulo del gobierno federal, se caracteriza por la presencia de importantes grados de libertad para definir rumbos –el contenido de las políticas–, junto a una estrechez en el margen de maniobra o espacio político para

neoliberal, de escasa envergadura electoral, pero significativo para señalar el rumbo político procurado por el Ejecutivo, frente a los empresarios.

33. Jones (1997) discute el punto y sintetiza los trabajos disponibles al respecto. Mustapic (1999) introduce un matiz interesante.

34. Esto se discute, entre otros trabajos, en Corrales (1999).

35. Palermo y Novaro (1996).

36. Sola (1995).

37. Desde el análisis seminal de Abranches (1988), respecto a las peculiaridades del régimen presidencialista brasileño, existe una vasta literatura. Véase por ejemplo Amorim Neto (1995 y 1999).

desarrollar los rumbos elegidos. Los grados de libertad son una consecuencia del hecho de que la política económica brasileña pudo desenvolverse, como ya señalamos, en un contexto relativamente menos signado por las restricciones externas y por crisis extremas como la hiperinflación argentina. En el mismo sentido juega la ausencia de un paradigma de política dominante en el campo de las ideas significativas para los agentes económicos y las élites sociales y políticas. Por fin, cobra relevancia la disponibilidad de burocracias capaces. En la morfología política argentina de los '90, por el contrario, la nota distintiva fue la ausencia de grados de libertad para definir rumbos, junto a la amplitud del margen de maniobra disponible para llevar adelante los rumbos posibles. Todo esto supone para el caso brasileño una mayor capacidad de definir los contenidos de una agenda política de reformas económicas y estatales que la que caracteriza al caso argentino —un componente electivo, en términos de las preferencias de los decisores, perceptiblemente mayor.

La estrechez de espacio de maniobra es, en Brasil, consecuencia de la dificultad “estructural” de concentrar capacidad de decisión, formulación e implementación de políticas de largo alcance en el Ejecutivo, excluyendo o neutralizando otros actores políticos y sociales. Las diferentes morfologías políticas de Argentina y Brasil, y los parámetros que de ellas se desprenden, establecen una diferencia crucial. Mientras que el recurso decisionista estuvo al alcance de los presidentes en el primer país, no lo estuvo en el segundo como opción realista para el poder central, sino mediante una intensa tarea de construcción coalicional que, como dijimos, es necesario recrear en forma constante. Una consecuencia de todo esto es que la arena parlamentaria se convierte en Brasil en el insoslayable locus de cualquier intento serio de proporcionar al poder político central los apuntalamientos coalicionales que efectivicen su alcance.

c. *Complejidad de la agenda gubernamental.* La heterogeneidad de la agenda pública condiciona la gestión de gobierno. Una gestión de gobierno es más “sencilla” cuando puede identificarse en la agenda un tema central, en el que se concentre la mayor parte de los esfuerzos del equipo gobernante y en torno al cual se organicen todos los otros. Los presidentes tienen una capacidad limitada para configurar sus agendas con independencia de la agenda pública. En Brasil, la agenda presidencial no estuvo dominada por un tema, como lo estuvo por ejemplo en el caso argentino, entre 1989 y 1995, por el esfuerzo estabilizador.

d. *Dificultades inherentes al proceso de gestión.* En Brasil, en lo que se refiere a las políticas públicas, también se presentan dificultades en su implementación, que son consecuencia de cierto deterioro experimentado desde comienzos de los '80 de las propias capacidades estatales en algunas áreas, deterioro que afecta las chances con que cuentan los gobiernos para hacer valer sus decisiones. Como ha sido observado, los puntos de estrangulamiento están localizados, sobre todo, en el ámbito de la ejecución y garantía de continuidad de las políticas formuladas.³⁸ Con todo, en vena comparativa, este relativo deterioro no es suficien-

38. Diniz (1997).

te como para considerar que el declive aproxima el caso brasileño al nivel especialmente bajo en el que se encontraban las capacidades institucionales en el caso argentino –en este último, en verdad, desde principios de la década, una economía de capacidades institucionales sería el rasgo distintivo de la estrategia política de acción gubernamental–, con sus efectos tanto en la formulación como en el contenido de las políticas de reforma.

En cuanto a los estilos de la gestión política presidencial, planteando la cuestión de un modo muy estilizado, el “empeño” de un decisor colocado en la cúspide de un régimen político democrático, puede estar orientado según dos modelos polares (ideales). En uno de ellos el liderazgo tiende a concentrar el poder de decisión, bien excluyendo, de un modo u otro, a los actores con capacidad de influir, condicionar, obstruir, vetar, las decisiones de formulación e implementación que están en la agenda gubernamental, bien forzándolos a cooperar. En el polo opuesto, el liderazgo tiende, acepta, o prefiere, un proceso en el que las decisiones sean resultado de la participación de un número importante de actores afectados por la mismas. Desde luego esto supone tiempo, negociación, un ida y vuelta en la formulación y la implementación de decisiones, y por lo tanto una importante influencia de diversos actores en el ritmo así como en el contenido de las reformas agendadas. Debemos decir que en términos generales los gobernantes raramente dejan de preferir la primera alternativa. Sólo que no siempre la tienen a la mano. Sin entrar a discutir aquí el espinoso tema de cuál de estas alternativas se acerca en mayor medida a la idea de régimen democrático, lo que nos importa enfatizar es que cada una de ellas presenta más afinidades electivas con ciertas morfologías político–institucionales que con otras.

Nuestra hipótesis es que los estilos de decisión, formulación e implementación de los gobiernos de Menem y Cardoso, son producto de una lectura (conceptual y/o política) de la morfología y los parámetros de cada caso. Se podrá decir que esa lectura es errada, pero lo que resulta absurdo es creer que los estilos presidenciales son contingentes, arbitrarios en relación al medio en que se desenvuelven, o mero producto del temperamento o la personalidad presidenciales y/o del mal asesoramiento técnico y/o de “incentivos perversos”.

De la atención a esos rasgos se desprende, en el caso de Fernando Henrique Cardoso (FHC), la puesta en marcha de un estilo de acción política que procura ser congruente con los mismos a través de una combinación de modalidades entre las que predomina la búsqueda de consensos. Y este estilo inaugura una dinámica política presidida por el gradualismo y la protección de los intereses. La forma, entre tanto, con la que el presidente Menem procuró mantener la capacidad decisoria en el Ejecutivo fue perceptiblemente distinta: se centró mucho más en la exclusión de otros actores y en el discrecionalismo, mediante un amplio conjunto de recursos políticos e institucionales.

Durante el primer gobierno de FHC, tuvo lugar un proceso decisorio y de implementación que ya no estuvo dominado por el imperativo de “salir del paso” –*muddling through*– que prevaleció hasta Collor, y de ningún modo se caracteri-

zó por los bloqueos que fueron consecuencia de la opción decisionista seguida por ese presidente. No obstante, tampoco se aproximó al trámite aluvional de los primeros años del gobierno de Menem en Argentina. Para mantener abierto el proceso de toma de decisiones, el estilo político de FHC es una combinación de múltiples recursos, en el que prevalecen la atención dedicada a la propia tarea de articulación coalicional y, en materia de políticas públicas, la negociación y la formación de consensos.³⁹

En el gradualismo, como elemento central de un estilo, convergen la preponderancia de la negociación con la necesidad de proporcionar protección a fuertes intereses. La opción por un agendamiento masivo de reformas, desde luego, sería incongruente con el estilo de negociación, pero por otra parte, en un contexto como el brasileño, no haría sino facilitar el aglutinamiento de los intereses en condiciones de ejercer diversas capacidades de veto. Lejos, por tanto, de aplicar esquemáticamente las recomendaciones de Maquiavelo de "hacer todo el mal" de una vez y rápidamente (que sí, en cambio, guió los pasos de Menem en su primera gestión presidencial), FHC parece actuar bajo la idea de que es crucial al buen desempeño de una coalición de gobierno no antagonizar con muchos grupos o sectores al mismo tiempo. Si es previsible que una estrategia masiva suscite un abroquelamiento de los sectores que se consideran afectados, se impone un procesamiento gradual, más oblicuo si se quiere, de la agenda reformista. Miradas las cosas desde el ángulo del reformador, puede afirmarse que es prudente adoptar una estrategia gradualista⁴⁰ cuando hay que proporcionar protección y garantías a intereses establecidos.

Por otra parte, la agenda presidencial no puede evitar seguir, en gran medida, la heterogeneidad de la agenda pública. Por un lado, el gobierno tuvo muchas más dificultades que las que se le presentaron a Menem en Argentina (al menos durante el primer lustro de los '90) para vincular convincentemente en la escena pública cuestiones tales como estabilidad de precios, crecimiento de la economía y empleo, en torno a su programa macroeconómico y de reformas estructurales. Por otro, la agenda presidencial debió forzosamente dar cuenta de un grupo mucho más numeroso de cuestiones prioritarias que en el caso argentino.

Entrelazadas con las dimensiones ya consideradas, las dimensiones vinculadas a la necesidad de atender a la coalición de gobierno y garantizar su mantenimiento, presentan su propia y significativa incidencia en los procesos que se discuten en este trabajo. Probablemente esté en lo cierto FHC al afirmar (como lo ha hecho reiteradas veces) que Brasil no puede ser gobernado si no es por medio de alianzas (incluso, ha dicho, "alianzas contradictorias"). Pero las coaliciones tampoco son, por desgracia, dispositivos políticos que conllevan únicamente ventajas.

39. Elementos que sugieren un contraste entre el estilo de gestión de Fernando Henrique Cardoso y el de Fernando Collor, en Tavares de Almeida (1996); Loureiro (1996); Palermo (1997b); Torre (1998).

40. Discutimos esta cuestión en Palermo (1997a).

a. *la naturaleza de las coaliciones de gobierno.* Las coaliciones reformistas de gobierno que se articularon con eje en los presidentes y dieron sustento a la implementación de los planes fueron diferentes en Brasil y Argentina. La coalición menemista fue, en esencia, una convergencia entre un partido popular y el mundo de los negocios. En Brasil, la coalición gobernante fue antes que nada una coalición de partidos, élites políticas y burocráticas, aunque desde luego el componente empresarial no estuvo ausente. El lugar de la configuración coalicional privilegiado fue, en Brasil, el de la interacción entre el Ejecutivo y el Congreso, mientras que en el caso argentino la interacción coalicional fue en mayor medida extraparlamentaria. Finalmente, el peso relativo del mundo de los negocios fue mayor en el caso argentino y, dentro del mismo, el peso de sus diferentes componentes varió: en Argentina fueron dominantes los grupos financieros, mientras que en Brasil este sector no disfrutó de preponderancia. En consecuencia, Menem prestó una atención nada secundaria a su partido, pero definió su agenda y el contenido de las iniciativas de reforma dentro de la misma, atendiendo mucho más aún al otro componente de la coalición. Casi lo opuesto a lo sucedido en Brasil durante la administración Cardoso.

b. *los planes estabilizadores y el precio de la zanahoria.* En Brasil, algunos analistas supusieron que si la situación económica no se deterioraba, el movimiento de la coalición gubernamental configurada podría ser arrollador en su efectividad para decidir e implementar reformas, en tanto los índices de inflación se mantuvieran bajos. Lamentablemente las cosas no fueron tan sencillas; el control de las variables económicas era una condición necesaria, pero no suficiente, para el buen desempeño de la coalición.⁴¹ En verdad, la tarea coalicional debió ser renovada continuamente y el esfuerzo descansó sobre todo en el propio presidente,⁴² así como en los recursos fiscales que debieron movilizarse para ello.

El primer paso importante en la materia estuvo dado por la ampliación del espectro partidario de sustento parlamentario. En 1994, en la cámara baja la coalición electoral arrojaba apenas una primera minoría: 195 diputados sobre un total de 513 (PFL: 89, PSDB: 62, PTB: 31, PL: 13). Desde luego el "magnetismo" del Ejecutivo sobre los parlamentos brasileños facilitó la ampliación de la base parlamentaria, y además el gobierno dirigió sus primeros pasos hacia las bancadas numerosas pero extremadamente lábiles, como la del PMDB (107) y la del PPB (Partido Popular Brasileiro) (88). Este movimiento desencadenó un clivaje interno, no una fractura, en ambos partidos: sectores de los mismos pasaron a ensanchar, de modo inestable, la coalición de gobierno, que alcanzó así el respaldo de algo menos

41. Desde luego, un rápido fracaso del plan habría evaporado rápidamente una coalición muy frágil, diferencia contrafáctica verosímil en relación con el caso argentino.

42. En 1997, dos líderes políticos que constituían piezas claves en el esquema de articulación coalicional, Sergio Motta (PSDB) y Luis Eduardo Magalhaes (PFL), murieron con pocos días de diferencia; esto afectó abruptamente los pilares sobre los que descansaba la tarea presidencial.

del 70% en la legislatura. Si se recuerda que las enmiendas constitucionales requieren una mayoría de 3/5 en doble votación en cada una de las cámaras, puede entenderse la necesidad de esta ampliación (nótese que de cualquier forma la coalición de gobierno original –de un candidato presidencial que se impuso en la primera vuelta electoral– estaba lejos de los 257 diputados necesarios para la aprobación de legislación ordinaria).

Hay varias razones que hacen que este respaldo sea incierto y costoso, tanto en términos políticos como fiscales. Está lejos de ser uno en el que la carta de *exit* existe, pero está guardada bajo siete llaves, como en el caso de bloques parlamentarios con fuerte identidad partidaria e intereses comunes.⁴³ El hecho de que ni el PMDB ni el PPB se hayan fracturado, les permite a los grupos oficialistas internos ampliar su margen de maniobra y mantenerse en el gobierno y en la oposición al mismo tiempo. Su acompañamiento depende por tanto, estrictamente, mucho más de la efectividad de los incentivos de toda naturaleza, que del efecto disuasivo derivado de la posibilidad de puniciones. En otras palabras, cuando el garrote es poco creíble la zanahoria debe usarse abundantemente; el precio fiscal y político a pagar por ello es elevado.⁴⁴

Aunque la satisfacción de demandas de tipo clientelístico⁴⁵ o particularista tuvo lo suyo en este juego, en general el “fisiologismo” no fue desafortunadamente practicado por el gobierno; más grave es el efecto que la labilidad de la articulación coalicional proyecta sobre las políticas públicas, en términos tanto de iniciativas de legislación como de la composición y desempeños del gabinete ministerial. Como es universalmente conocido, es difícil evitar que la heterogeneidad de una coalición de gobierno se refleje en una composición a su vez heterogénea del gabinete. Cuando el mantenimiento de la coalición es una tarea continua, el gabinete acaba cumpliendo una función en ese sentido, junto a la de formulación e implementación de políticas, y esto afecta la coherencia de las mismas.

En el caso del gobierno menemista en Argentina, la asignación de recursos y posiciones de poder con incidencia en la gestión de los planes y las reformas estructurales, se expresó en tres líneas: el clientelismo, orientado, especialmente, hacia las máquinas provinciales del Partido Justicialista; la corrupción, con la que se benefició la red de intereses y lealtades del entorno presidencial, con un estilo

43. Es el caso del Partido Justicialista en Argentina, para apelar al ejemplo más cercano.

44. Esto se agrava por el hecho de que todos los partidos, incluso los que integran el núcleo duro de la coalición de gobierno, están atravesados por líneas de representación de grupos de interés (ruralistas, evangelistas, etc.). La diferencia en ese sentido con una pauta pluralista típica de representación de intereses, es que en este caso los representantes no hacen *lobby* en los pasillos del Congreso sino que están directamente sentados en las bancas del mismo.

45. Como el tratamiento con guante de seda de la deuda agropecuaria, que la “bancada ruralista” disfrutó en 1995 (y volvió a disfrutar en 1998) a cambio de respaldar el proyecto de reforma del sistema previsional.

netamente patrimonialista, y la atención de las dirigencias de aquellos sindicatos que optaron por respaldar al gobierno, aun cuando fueron duros negociadores en el caso de muchas de las iniciativas de reforma del mismo. En verdad, en Argentina el gabinete del presidente adoptó rápidamente, y mantuvo a lo largo de las gestiones de Menem, un patrón dual: algunos ministerios, en especial Economía, pero también Educación, fueron ocupados por equipos con capacidades de gestión considerablemente elevadas, mientras que los restantes fueron utilizados por el presidente y su séquito para distribuir premios y castigos, y asegurar la lealtad de las numerosas redes regionales del peronismo.⁴⁶

En suma, la tarea de articulación coalicional es ineludible, pero el precio a pagar por ella es alto: la agenda política presidencial es en parte moldeada por la misma, y otro tanto ocurre con los componentes del programa de reformas y sus contenidos; asimismo, todo ello supone impactos fiscales y macroeconómicos. Comparativamente, con todo, es posible establecer algunas diferencias. Mientras que en Brasil el impacto de esta cuestión fue sobre todo fiscal, en Argentina se perciben sus marcas tanto en lo fiscal como en el contenido de algunas políticas de reforma estructural (como las privatizaciones y las iniciativas de reforma laboral). En Argentina, mucho más claramente que en Brasil, el gabinete presidencial estuvo dividido en ministerios en los que predominó un criterio tecnoburocrático de selección de su personal, y ministerios en los que predominó la atención de las clientelas y la asignación de recompensas y beneficios particularistas.

c. *Las reformas institucionales.* Esta cuestión tuvo una relevancia mayor, como asunto de debate, en el caso brasileño. Desde un punto de vista lógico, hubiera sido ideal comenzar la gestión introduciendo reformas al sistema electoral y a la legislación partidaria —procurando atenuar los incentivos favorables a la fragmentación del sistema de partidos e introduciendo principios de fidelidad partidaria de los legisladores. Aunque no puede darse por seguro, es probable que los cambios hubieran facilitado el desempeño del poder legislativo y la fluidez de la agenda reformista. Con todo, esta reforma tiende a presentar el problema de exigir, de parte de muchos parlamentarios, una decisión que es percibida como auto-destructiva. No es raro que el gobierno la sostenga pero no se haya empeñado excesivamente en llevarla adelante.⁴⁷

4. Los contrastes en la formulación, la implementación y los resultados de las políticas de estabilización y reforma

En las opciones de política económica, como en las condiciones de viabilidad de los propios planes y de las reformas estructurales, las dimensiones políticas se

46. Torre (1999) discute aspectos de esta cuestión, así como varios de los trabajos ya citados.

47. Un tratamiento de las dificultades que plantea la articulación temporal de las agendas en Couto (1998).

presentan con una relevancia crucial, y permiten entender aspectos comunes así como diferencias entre ambos países. Aquí concentraremos nuestra atención en algunas de las cuestiones en que se presentan diferencias significativas: los efectos del éxito a corto plazo del plan en el terreno macroeconómico, los mecanismos institucionales de fijación del tipo de cambio, la dinámica y los resultados de diseño de las reformas estructurales, y las consecuencias de los diferentes mecanismos institucionales de fijación del tipo de cambio en las capacidades de gestión a largo plazo de la estabilización y las reformas estructurales.

Los efectos del éxito macroeconómico del plan sobre la viabilidad política de las reformas estructurales (y sobre la capacidad del gobierno de asignar los costos aparejados) no fueron unívocos. Junto a una ganancia de capacidades político-estatales (discutida en el punto 1) tuvo lugar un progresivo estrechamiento del espacio político, estrechamiento que proviene de la propia estabilidad. Es fácil entender las razones por las que sucedió más velozmente en Brasil que en Argentina, donde el impulso reformista disfrutó de una ventana de oportunidad de gran amplitud por lo menos hasta 1995. En Brasil los efectos ambiguos se hicieron sentir casi inmediatamente. Para entender esta cuestión, conviene comenzar evocando una comparación surgida nuevamente de la experiencia argentina: la diferencia entre el contexto creado por el Plan Austral durante el gobierno de Alfonsín, y el del Plan de Convertibilidad durante el gobierno de Menem.

En 1989, el estallido de la hiperinflación en las postrimerías del gobierno radical creó para Menem, el nuevo presidente, una incontrovertible situación de crisis que puso a su disposición un espacio político de envergadura hasta entonces desconocida. El mandato del nuevo presidente fue reforzado por el sentido de urgencia y el temor al caos social y político que ganó a la opinión pública, y se creó un contexto de excepción que fue sumamente propicio para tomar decisiones innovadoras y fulminantes. Debido a ello, aunque su margen de maniobra para elegir políticas económicas fue notablemente estrecho, Menem contó en cambio con un vasto espacio político para actuar. A lo largo de los quince meses que separan su llegada a la presidencia de la implantación de la convertibilidad, las recurrentes convulsiones macroeconómicas contribuyeron a instalar una dinámica política de fuga hacia adelante.⁴⁸ Por lo tanto, una vez puesto en marcha el Plan de Convertibilidad, el vínculo entre la estabilidad de precios alcanzada y la profundización de las reformas estructurales estaba tan claramente instalado que el gobierno peronista disfrutó, durante dos largos años, del amplio espacio de maniobra abruptamente abierto por la crisis colectivamente experimentada.

Este episodio contrasta nítidamente con el que protagonizara unos años antes el gobierno de Alfonsín. Durante su primer tramo de gestión político-económica, una inflación pertinaz y creciente y desequilibrios fiscales y externos fueron haciendo cada vez más clara la inviabilidad del curso de acción inicialmente escogido, instalándose la amenaza de una crisis de magnitudes hasta entonces inéditas

48. Sobre la dinámica política de los primeros años de la gestión de Menem basada en un consenso de fuga hacia adelante, véase Palermo y Novaro (1996).

en la historia económica argentina. El lanzamiento del Plan Austral en 1985 fue un hito en el reconocimiento de las restricciones entre las que la formulación de políticas económicas debía desenvolverse. Ocurrió, sin embargo, que la misma eficacia inicial del programa de estabilización conspiró contra la maduración de una conciencia más realista de la crisis. Al conjurar por anticipado la hiperinflación, el Plan Austral evitó al gobierno y a la población en general la experiencia traumática del caos social, de la economía a la deriva, del riesgo de la quiebra institucional, de la implosión del estado. Apenas los primeros indicios de estabilidad apagaron las señales de alarma, las presiones para abandonar el ajuste en favor de una política de crecimiento animaron la vuelta a la puja distributiva que el gobierno no supo controlar. De allí en adelante, tras sucesivas frustraciones en la batalla por la estabilidad, la administración de Alfonsín retomó la iniciativa y esbozó un diagnóstico más estructural de la crisis; pero sus intentos de cuño reformista fueron percibidos no sólo por la oposición, sino incluso por amplias franjas del partido de gobierno, como una alternativa más entre otras. Carecieron, por lo tanto, del indispensable carácter imperativo que necesitaba el gobierno para doblegar las resistencias políticas y sociales, y sólo se ejecutaron a medias.

De un modo semejante, los efectos del Plan Real, en lo que atañe a la generación de recursos políticos para llevar adelante las reformas necesarias para apuntalarlo, fueron ambiguos. Por un lado, el elenco del Real vio cumplidas sus expectativas: el éxito prácticamente inmediato del plan permitió poner en marcha una coalición reformista de gobierno, con un liderazgo claro, un fuerte respaldo electoral, una mayoría parlamentaria, y una recomposición político-estatal a su favor. Pero por otro lado, al alejar el peligro de una hiperinflación —en lugar de dejar atrás una hiperinflación ya experimentada—, el éxito del plan tuvo el efecto de adormecer, no la voluntad política del elenco gubernamental de llevar adelante las reformas necesarias, pero sí las disposiciones de la ancha y heterogénea base de gobierno para acompañar diligentemente las iniciativas del Ejecutivo. De tal modo, las reformas de efectos distributivos nulos, leves o localizados, como la desregulación y desmonopolización del sector energético y de telecomunicaciones, o la privatización de empresas públicas, fueron rápidamente aprobadas (con sendas enmiendas constitucionales) por el Congreso a principios de la gestión presidencial; en cambio, reformas aún más cruciales para el apuntalamiento del plan en términos de equilibrio macroeconómico, como la administrativa, la previsional y la tributaria, que suponen una maciza asignación de costos, tuvieron —y aún tienen— un trámite lento y tortuoso. En el caso argentino, un proceso semejante tuvo también lugar, pero sólo fue significativo hacia finales de la primera gestión presidencial, en la medida en que se diluyó la sensación de emergencia económica; sus efectos sobre la estabilización y las reformas tampoco fueron, con todo, inocuos: en esencia, la gestión de las reformas pasó a un trámite más lento y negociado, impuesto por una recuperación de la capacidad de actores sociales y corporativos de limitar los alcances de las iniciativas del Ejecutivo y su propensión al unilateralismo, y, paralelamente, se ingresó a un período de mayor laxitud fis-

cal (i.e., mayor vulnerabilidad frente a posibles cambios en el escenario internacional, cambios que efectivamente tuvieron lugar).

El mecanismo institucional de fijación del tipo de cambio es de una importancia aún más crucial; instrumentalmente, la diferencia entre las anclas cambiarias argentina y brasileña es la del cambio fijado (por ley) y el cambio administrado (por el Banco Central).

En Argentina, el origen de la política económica de Menem se remonta a la grave crisis desatada durante otro gobierno peronista: el Rodrigazo. Allí se disparó súbita y vigorosamente la dolarización económica que, posteriormente, Martínez de Hoz aprovechó con habilidad magistral para dejar establecido un conjunto de restricciones tan abrumador que bastó para ir demoliendo sucesivos intentos de recomposición económica, hasta desembocar, tras la hiperinflación de 1989, en una "solución" extrema: la fijación por ley del tipo de cambio.

Esta fue, ciertamente, una decisión política, no técnica. Y significó un autoataque.⁴⁹ del mismo modo que Ulises se ató al palo mayor porque sabía que su voluntad sucumbiría al encanto de las sirenas, así el gobierno precisaba convencer a los agentes económicos de que su voluntad no flaquearía en el futuro y se ató a sí mismo: creó una situación en la cual el daño a infringirse si salía de la convertibilidad iba a resultar tan macizo que el cambio fijo resultó creíble como ancla de los precios, al menos en el corto plazo.⁵⁰ El autoataque no se limitó a la ley de convertibilidad; posteriormente, una nueva ley formalizó la independencia del Banco Central, independencia que, en la práctica, había entrado en vigencia con el lanzamiento del plan.⁵¹

En las circunstancias de mediados de los '90, la convertibilidad no era una alternativa deseada o disponible para el gobierno brasileño. Y no lo era por razones socio-económicas y políticas. Las razones específicamente económicas tienen que ver con la relación entre reservas externas y envergadura de la economía. Excepción hecha del caso argentino, que empleó este recurso *in extremis*, todos los países que adoptaron un esquema de convertibilidad son economías muy pequeñas y muy abiertas; aún la economía argentina no llega a ser la mitad de lo que es la brasileña, que está entre las diez mayores del mundo. El nivel de reservas necesario para comenzar el círculo virtuoso de monetización verificado en Argentina a partir de 1991 tendría que haber sido mucho mayor al que era en ese entonces. La economía brasileña, organizada en torno a un enorme mercado interno, habría incursionado en un terreno completamente desconocido de haber renunciado a cualquier autonomía en el manejo de la variable monetaria, exponiendo al país a

49. Palermo y Novaro (1996).

50. La convertibilidad funcionó quizás también por razones simbólicas vinculadas a la historia nacional: de algún modo hubo una esperanza colectiva de recuperación de una economía próspera, depositada en la organización monetaria del período de grandeza, el período de la Argentina liberal.

51. Véase Arnaudo (1995) sobre el Banco Central.

los peligros de una recesión brutal. Concurrentemente, se presenta el problema fiscal, derivado de la virtual dolarización de la deuda interna que resultaría de esa opción.

Pero lo dicho se vincula con factores de la morfología política brasileña, que hacen política y socialmente inviable la alternativa de la convertibilidad. La potente estructura de intereses brasileña difícilmente hubiera acompañado con docilidad tal estrategia. La convertibilidad equivale a atarse al palo mayor del navío compartiendo sin límites los riesgos de la embarcación: una vez adoptada, el costo para salir de ella (i.e., de liberarse de las restricciones autoimpuestas) es mucho mayor (eso es precisamente lo que refuerza su credibilidad ante los agentes económicos), y para mantenerla, todos los otros precios fundamentales deben ajustarse a la paridad cambiaria. Como instrumental político-económico, la convertibilidad es abiertamente incongruente con los rasgos básicos de la dinámica política emergidos de la reforma económica y estatal en Brasil, signada, como hemos discutido, no por la fuga hacia adelante sino por la protección de los intereses establecidos. En Brasil, el peso de los intereses internos como impedimento de la convertibilidad, puede ser entendido entonces en términos de las diferencias entre las coaliciones reformistas de cada país. La convertibilidad ataría a Brasil a unas reformas "neoliberales" que sí o sí tendría que hacer, en el sentido de que reduciría extremadamente los grados de libertad en cuanto al contenido de las mismas, en relación a lo esperado por el núcleo duro de los inversores financieros, núcleo que, como hemos visto, se constituyó en el grupo de referencia estratégica del menemismo. El liderazgo de una coalición reformista de gobierno constituida sobre una base de "protección de intereses" evita atarse de esa manera irreversible.

Por fin, mientras que en Argentina el telón de fondo de la dolarización -i.e., el rechazo por parte del público de la moneda doméstica como reserva de valor, unidad de referencia y medio de pago- terminó haciendo de la convertibilidad la única opción viable, en Brasil la vigencia de los mecanismos de indexación generalizada hacía posible salidas alternativas.

Brasil, a diferencia de Argentina, apeló al ancla cambiaria de un modo flexible, manteniendo importantes grados de libertad para alterar el cambio y hacer política monetaria; al mismo tiempo, la independencia operacional del Banco Central es el resultado de una decisión político-administrativa del gobierno, y podría ser revertida del mismo modo.

Someter la moneda al mercado es lo opuesto a someter el tipo de cambio, el valor de la relación peso-dólar (o real-dólar, para el caso) al mercado. Concretamente, con la convertibilidad, al fijarse (políticamente) el tipo de cambio, es la cantidad de dinero en la economía lo que será establecido únicamente por el mercado; en definitiva, no se trata de mercado o estado, o de mercado o política, sino de una opción entre dos fórmulas políticas: dejar al mercado la cantidad de moneda, o dejar al mercado el tipo de cambio.

El tipo de cambio fijo por ley supone una entrada de capitales con intereses menores, ya que no precisan incluir ni la desvalorización programada (la llamada

“banda ancha”), ni la tasa de riesgo de una desvalorización mayor a la anunciada, propia del cambio administrado. La opción brasileña tiene entonces, para los inversores, un componente de riesgo mayor al del cambio con *currency board* del caso argentino; este componente de riesgo está embutido en la tasa de interés. En otras palabras, el gobierno “socializa” los costos correspondientes a la preferencia por la flexibilidad del cambio administrado. Pero, una vez más, no se escapa de un riesgo sin enfrentar otro. No se trata solamente de que entonces el sector público asume los costos a través de una deuda en títulos con elevadas tasas de interés. El resultado de la opción por el cambio administrado es una situación en la cual el Banco Central carece de las reservas equivalentes –para la paridad que estipula– al total de títulos nominados en reales en manos de los inversores financieros.⁵² En resumidas cuentas, el principal riesgo que la convertibilidad controla, es el principal riesgo al que la estrategia de cambio administrado se expone: el peligro de un ataque especulativo es en esta última considerablemente mayor.

Pero que en el caso brasileiro el riesgo sea más cercano no quiere decir, por supuesto, que la convertibilidad no exponga a la economía y al estado argentino a riesgos frente a movimientos especulativos. Sólo que la cadena causal no apunta directamente a la paridad (ni por tanto a favor del regreso de la inflación). Si por alguna razón –por ejemplo una crisis en otro país emergente– hay subida de tasas de interés en el mercado internacional, se retirarán capitales, por lo que las tasas domésticas se verán obligadas a subir y habrá recesión –que es lo que efectivamente ocurrió en Argentina en 1994 luego del “tequilazo”. En el caso brasileño, en cambio, la contrapartida del mayor riesgo expresado en la tasa de interés es, ni más ni menos, que el nivel de actividad no depende, como en la convertibilidad, del balance de pagos.⁵³ Resultado de opciones políticas, la mayor exposición a agresiones especulativas tiene a su vez consecuencias políticas: el reforzamiento de la opción por un procesamiento lento y negociado de las reformas, que evite exponer al elenco gubernamental a un test decisivo – el polo opuesto al caso argentino.

Entre los indicadores tomados en cuenta en la estimación de ese riesgo, se encuentra desde luego el déficit comercial. En la medida en que el comportamiento de exportaciones e importaciones sugiera la posibilidad de un desequilibrio, nada tiene de sorprendente que surja un debate en torno al cambio; y es analíticamente relevante registrar las diferentes formas con las que este debate se configuró en cada caso. Sucintamente, podría decirse que mientras en Argentina lo “ganó” el gobierno, en Brasil lo “perdió”.

52. Dado que el ritmo de crecimiento de las reservas del Banco Central en función de los intereses con que el Banco puede aplicarlas, es obviamente menor al ritmo de crecimiento de la deuda pública en títulos nominados en reales, que el Banco coloca para mantener o aumentar sus reservas.

53. Como lo sintetiza Damill (2000).

En el caso brasileño, fue materia de controversias entre economistas, desde temprano, el tema de si el propio gobierno, desde el Banco Central, agravó o no el problema en su afán de consolidar la estabilidad de precios, manteniendo al real sobrevalorizado "más allá de lo conveniente" (sea lo que sea que esto signifique).⁵⁴ Ciertamente, la opinión de los economistas de prestigio, domésticos y extranjeros, estuvo dividida en esta cuestión a lo largo de toda la gestión del Plan Real. En verdad este punto ilustra bien los problemas dilemáticos de la gestión política de la economía, para cuya comprensión no ayuda mucho un análisis de los nexos causales abstractos entre las variables económicas. Es en arreglo a las necesidades impuestas por la propia gestión macroeconómica, y sus objetivos, que pueden entenderse los motivos (hayan sido decisiones erradas o no) de la sobrevalorización cambiaria. Ya hemos señalado un aspecto de esta cuestión: las dificultades propiamente políticas que supone "salir de un plan". Agreguemos a ello que el diagnóstico con que operó la conducción económica parece haber sido el de que "no existen devaluaciones controladas". Se trata, esencialmente, de un problema de credibilidad: la experiencia tanto internacional como local muestra que la desaparición completa de las expectativas inflacionarias en los agentes económicos está lejos de ser instantánea. En países como Argentina y Brasil, en los que la configuración de los "regímenes de alta inflación" es de larga data, la pregunta es: ¿cuánto tiempo debe mantenerse firmemente utilizada el ancla cambiaria para que los agentes pierdan definitivamente su memoria inflacionaria?⁵⁵ Y ¿cómo interactúa esta cuestión con el desempeño fiscal y con la evolución de las regulaciones del mercado de trabajo?

No obstante, más allá de las motivaciones del gobierno, y del valor de las posiciones en debate, lo cierto es que con el paso del tiempo, el polo de los que en Brasil consideraban "demasiado alto" el valor del real fue creciendo en desmedro de los que estimaban que la corrección pautaada por el Banco Central era la adecuada. En lo que se refiere al mundo de los negocios, esta división también estuvo presente, y dentro de ella asimismo tuvo lugar el desplazamiento de la mayoría hacia el polo que identificaba un "retraso". Exactamente lo contrario sucedió en el caso argentino a partir de 1991; en el campo empresarial, las opiniones comenzaron divididas y la división se mantuvo por muchos meses, aunque hacia 1993 eran ya muy pocos los empresarios de peso que hablaban de un "retraso" cambiario. Más rápidamente que en el campo empresario, las voces profesionales (incluyendo intelectuales orgánicos y formadores de opinión del mundo de los negocios) que sostenían que el peso estaba indebidamente valorizado se redujeron hasta no pasar de un murmullo.

54. Evaluaciones bastante diferentes entre sí en cuanto a cómo el "retraso cambiario" so-metería a los empresarios, en relación con una situación más rigurosa de exposición a la competencia internacional, se podían encontrar ya en 1996, por ejemplo en Barros de Castro (1996) y Abranches (1996).

55. La literatura básica para este punto es Rodrik (véase, por ejemplo, 1993).

En todo caso, existió en Argentina un potente consenso de hecho en torno a la necesidad de corregir el desequilibrio comercial que se presentaba por vía de reformas estructurales (“la hora de la microeconomía”, “devaluación no nominal”, etc.) de todo tipo, descartando cualquier posibilidad de salir de la convertibilidad. En otras palabras, dejó de considerarse al desequilibrio comercial como una cuestión relacionada con el valor nominal del tipo de cambio. Obviamente esto no fue así en Brasil: mientras en Argentina la cuestión del desequilibrio comercial se vinculó netamente a las reformas, en Brasil giró muy especialmente en el terreno macroeconómico, en torno al ritmo de la desvalorización cambiaria.

5. Gestión política, equilibrio macroeconómico y reformas estructurales

Los condicionantes político-institucionales incidieron en la relación entre equilibrio macroeconómico y reformas estructurales. Ambos gobiernos operaron bajo un supuesto: el de que las reformas corregirían gradualmente los desequilibrios macroeconómicos –desequilibrios tanto legados por la situación previa al lanzamiento de los planes, como endógenos a los propios planes. Los condicionantes político-institucionales que, por un lado, hicieron posible la implementación de los planes y definieron los estilos de procesamiento político de los mismos, por otro lado afectaron este juego, intervinieron en la (hipotética) relación causal entre reformas y equilibrio macroeconómico. Complementariamente, en la gestión concreta de la macroeconomía de la estabilización y las reformas, surgieron problemas diferentes a los que podrían esperarse a partir de un debate abstracto sobre los nexos causales entre macro y microeconomía.

a. *los aspectos fiscales.* En ambos casos los problemas fiscales no pudieron resolverse de un modo estable, y el cuadro de vulnerabilidad fiscal se mantuvo. En ambos países hubo un incremento de las capacidades extractivas; Argentina partió aquí desde un piso muy bajo, pulverizados sus ingresos por las hiperinflaciones; en Brasil, el aumento de la carga tributaria fue mucho más significativo. Ambos países hicieron importantes esfuerzos de ajuste por el lado de los gastos pero, al mismo tiempo, en ambos casos tuvo lugar una elevación adicional del gasto público y, a pesar de los aumentos de la carga tributaria, una elevación de sus déficits. Tanto Argentina como Brasil tuvieron importantes dificultades político-institucionales para reducir el gasto público y/o mejorar su estructura. Frente a estos problemas, no obstante, las diferencias son de relieve: Brasil se aproximó a un equilibrio sobre todo por el lado de los impuestos, cosa que en Argentina no fue posible; en Argentina, en mayor medida que en Brasil, el incremento de los ingresos provino del efecto fiscal de la reactivación más que de un aumento de la carga tributaria. Como resultado, Argentina tiene un problema de déficit fiscal crónico quizás mayor, pero con una capacidad extractiva todavía desaprovechada. En términos muy generales podría decirse que Argentina tendió a ajustar sus gastos en relación con una incapacidad extractiva que no fue capaz de superar;

Brasil, por su parte, tendió a incrementar sus capacidades extractivas, llevándolas a una altura en la que la incapacidad para contener sus gastos se hizo insuperable. En ambos casos, la estructura fiscal y tributaria resultante afectó el equilibrio macroeconómico: en el caso argentino, por impactar sobre su equilibrio fiscal y también sobre la eficiencia productiva y asignativa de los agentes económicos; en el caso brasileño, principalmente por la segunda razón.

Veamos primero la cuestión de los egresos fiscales. Como ya hemos señalado, tanto en Argentina como en Brasil fue imposible resolver el problema fiscal antes de estabilizar la economía, por lo que su persistencia después de detenida la inflación definió parte de las características del nuevo contexto, pero en ambos casos la propia estabilización alteró el cuadro fiscal.

En el caso brasileño, en el cuadro previo al Real, el problema fiscal reconocía ya causas inconfundiblemente político-institucionales, siendo su piedra angular la Constitución de 1988 que, al respecto, institucionaliza mecanismos ya fácticamente establecidos a lo largo de la década. A grandes rasgos, el gasto público era en Brasil, desde la promulgación de la constitución, una variable independiente; esto es, una variable cuyo comportamiento estaba, en lo esencial, fuera del control del gobierno federal y de los formuladores de política económica —en gran medida sujeta a vínculos “automáticos” entre ingresos y gastos.⁵⁶ Cuando el gasto público funciona de ese modo, los gobiernos tienen un rango limitado de opciones para hacer frente a los problemas que se siguen de ello. En el caso argentino se plantea un problema parcialmente semejante, siendo dos de sus componentes principales la coparticipación federal y la seguridad social. La seguridad social había sufrido un duro golpe de desfinanciamiento durante la gestión de Martínez de Hoz (en 1980); la coparticipación federal tuvo un punto de inflexión en 1988, durante el gobierno de Raúl Alfonsín: al cabo de varias modificaciones legales, ambos casos se convirtieron en líneas de gasto inalterables para el gobierno federal.⁵⁷

A pesar de los riesgos evidentes de la emisión monetaria, en Brasil los gobiernos federales que precedieron al de Itamar recurrieron a una emisión relativamente controlada como forma *by default* de resolver el problema, mediante el impuesto inflacionario. Esta opción, en cambio, hacía tiempo que se había esterilizado definitivamente en el caso argentino. De modo que, en realidad, en el cuadro político-institucional que determina un comportamiento independiente del gasto público, la cancelación del impuesto inflacionario acarreó para el gobierno brasileño nuevos y mayores problemas fiscales que en el caso argentino (una situación parcialmente diferente a la experimentada en la primera etapa del plan de convertibilidad, cuando pesó más la recuperación de los ingresos fiscales que la automatización de algunos gastos). En Brasil, en rigor, desde este ángulo de la cuestión,

56. La vinculación entre *receitas* y gastos abarcaba hacia 1994 aproximadamente el 90% del presupuesto de la Unión; los gastos con personal, beneficios previsionales y transferencias constitucionales, eran “incomprimibles”.

57. Véase Carciofi (1990) y Cetrángolo y otros (1997), sobre estas cuestiones.

para gobiernos federales condenados a presidir un proceso fiscal en el que se recaudaba sistemáticamente menos de lo que se gastaba, la inflación había sido un aliado fiel, ya que corroía los gastos que no les era posible controlar. En Argentina, los efectos (perversamente) benéficos del impuesto inflacionario, estaban completamente sobrepasados por la incidencia deletérea del denominado efecto Olivera-Tanzi. Pero, una vez alcanzada la estabilidad en 1991, también se presentaron obstáculos institucionales: por un lado, las transferencias automáticas estipuladas por la coparticipación federal (que el gobierno central “neutralizaría” por un tiempo, transfiriendo algunos servicios públicos en materia educativa y de salud a las provincias); por otro, el problema de la seguridad social, que, en virtud de la decisión del Ejecutivo de cambiar el sistema de reparto por uno de capitalización, en realidad se agravó como cuestión fiscal de corto plazo, puesto que se presentó la necesidad de financiar la transición (en este caso, la opción por profundizar una reforma estructural, y hacerlo al sabor de las preferencias del mundo de los negocios, aumentó los problemas fiscales en el corto plazo).⁵⁸ En Brasil, los estados, por otra parte, cuentan con recursos institucionales que les permiten neutralizar los esfuerzos tributarios del gobierno federal, incentivando la localización de empresas mediante exenciones impositivas (que deben computarse como gastos) en una guerra fiscal que impone elevados costos al sector público sin ninguna utilidad global (en esencia, un juego de suma cero interestadual); en Argentina el primer gobierno de Menem encontró en la crisis de 1989-90 una oportunidad para tomar medidas prácticamente definitivas en lo que se refiere a la promoción industrial. No obstante, Argentina aumentó más adelante estos egresos, como exenciones tributarias de “devaluación no nominal” (la necesidad de mantenerse dentro de la convertibilidad, y de “corregir” por vías no nominales los problemas de competitividad de los agentes económicos, le impuso nuevos problemas fiscales).

De tal modo, el problema del gasto público como variable fuera del control del gobierno federal estuvo presente en ambos casos, aunque fue, en el corto plazo, más dramático en el brasileño. Al cabo de unos años, sin embargo, los problemas de gasto automático de las provincias, y de la seguridad social, reaparecieron en Argentina y con gran intensidad.⁵⁹

En verdad, tanto en Argentina como en Brasil los gobiernos tuvieron fuertes incentivos políticos e institucionales para aumentar los gastos, aún cuando lo hicieran dentro de un contexto de ajuste, y al mismo tiempo, se encontraron con grandes obstáculos a la hora de reducirlos en momentos de crisis o de necesidad de reacciones preventivas contra las mismas (en Brasil, el mejor ejemplo es el del *Pacote 51*).

Veamos varios elementos que juegan en este sentido. Uno de ellos es la necesidad de incrementar el gasto social. Ya hemos explicado que en razón de las re-

58. Cetrángolo y otros (1997).

59. Cetrángolo y otros (1997).

glas establecidas por la Constitución de 1988, el gasto público se comporta como una variable relativamente fuera del control del gobierno federal. A su vez, la estructura del gasto está en Brasil sumamente sesgada, desde un punto de vista social –no solamente “atada” a través de las vinculaciones. El cuadro fiscal institucional en que actuó el gobierno desde 1994 restringió severamente sus posibilidades de destinar recursos públicos a gastos sociales básicos,⁶⁰ y la dinámica descentralizadora acarreó también inconvenientes.⁶¹ En realidad, es el sistema previsional (que constituye la principal fuente de gastos públicos primarios en Brasil) el que consume casi la mitad de los recursos destinados por el gobierno federal a gastos sociales. De esta forma, el enorme déficit previsional es relevante no solamente por el efecto que produce sobre las cuentas públicas agregadas, sino también porque limita la capacidad del gobierno de implementar reasignaciones a favor de los gastos sociales básicos, como educación y salud.⁶² Es por ende extremadamente difícil para cualquier gobierno responder a la necesidad de aumentar el gasto social de calidad compensando este aumento con recortes equivalente en otros gastos. Así, no solamente la mayoría de los vínculos constitucionales se han mantenido –sólo al cabo de varios años, y de modo todavía sumamente parcial, mitigó el problema fiscal representado por el sistema previsional– sino que la tendencia es –comprensiblemente– establecer nuevos vínculos constitucionales (desaconsejados tanto por la ortodoxia económica como por las doctrinas tributarias en boga). En el presente, una reforma constitucional en marcha vincula los gastos en salud, especialmente en relación a los estados y los municipios (puesto que el gobierno federal ya tiene un compromiso porcentual que no sería alterado). De modo tal que el cuadro de restricciones institucionales al gasto del Ejecutivo en gran medida se ha mantenido, aunque no acompañado ya por el déficit primario. Si a ello se agrega otra gran novedad, la ley de responsabilidad fiscal, puede verse que, en realidad, el gobierno federal ha conseguido ir acompañando el incremento del gasto con una reducción progresiva de los grados de libertad a disposición de la clase política –en especial estadual y municipal. En verdad, el principal ajuste fiscal no consistió tanto en una reducción como en una reorganización del gasto, manifestada a través del llamado Fondo Social de Emergencia, que elevó el margen de maniobra del Ejecutivo para reasignar o reducir gastos.

La decisión del gobierno, en mayo de 1995, de realizar un reajuste de los beneficios previsionales que acompañó, con el mismo valor porcentual, el incremento del salario mínimo dispuesto, ejemplifica también el problema aunque, a un tiempo, hace patente las dificultades para utilizar de modo asignativamente óptimo sus grados de libertad formal. Por un lado, la decisión produjo una significativa

60. Baumann (2000) y Draibe (2000). En lo que se refiere a los gastos sociales, Draibe muestra un esfuerzo intenso de cambio en la lógica de los gastos sociales, con énfasis creciente en la descentralización de esos gastos.

61. Véase por ejemplo Gomes y otros (2000).

62. Véase Neri (1998).

caída de la pobreza pero, por otro, contribuyó macizamente al incremento del déficit público. Sin embargo, si nos atenemos a las reglas que formalmente comprometían al gobierno, éste no tenía la obligación de generalizar los reajustes a todas las categorías previsionales, como lo hizo, aumentando el impacto fiscal. Este caso, más que de las reglas constitucionales, nos habla del limitado margen de acción del gobierno frente a su propia base para imponer(se) los costos políticos de un ajuste selectivo.

La segunda cuestión a considerar es la deuda pública. Analizando el estilo de gestión presidencial, decíamos anteriormente que no estaba libre de riesgos. Desde el ángulo fiscal, la resultante de riesgo del conjunto de arreglos político-institucionales que se expresan en el Plan Real y en la coalición gubernamental organizada sobre su base, es la deuda pública. Y esto por varias razones que se conjugan para hacer del incremento de la deuda pública la variable de ajuste del esquema.

En primer lugar, el incremento de la deuda pública es la variable de ajuste debido a razones propiamente fiscales: la política de elevados intereses del Banco Central es la contrapartida de las dificultades y la lentitud con la que el gobierno federal va despejando los obstáculos político-institucionales que le permitan generar el superávit fiscal necesario para reducir el monto de la deuda. Adicionalmente, la expansión de la deuda pública federal refleja costos tanto políticos como de reorganización fiscal –ligados al mantenimiento de la coalición los primeros (como analizamos brevemente en el punto 3 de este trabajo), y al avance de las propias reformas estructurales los segundos,⁶³ así como al procesamiento de los legados fiscales de las gestiones estabilizadoras anteriormente fracasadas (*esqueletos*).

En segundo lugar, vimos ya que el atraso cambiario y el déficit comercial externo son una consecuencia inevitable del plan estabilizador, al menos durante los primeros años. El sostenimiento de los planes estabilizadores con ancla cambiaria depende de la entrada de capitales externos (en manos de residentes o no residentes) que cubra la brecha comercial. Pero, a diferencia de otros países que pusieron en marcha planes semejantes, tanto en Brasil como en Argentina el incremento de la deuda pública ha sido un instrumento para cumplir tal objetivo. En Brasil, en la medida en que la tasa de cambio fue usada como instrumento de la estrategia de estabilización –deliberadamente, el gobierno permitió la valorización para aumentar la presión competitiva sobre los comercializables, “provocando” un saldo de balanza comercial negativo–, la deuda pública no podía sino incrementarse.⁶⁴

63. Para ilustrar el punto con un ejemplo, el Banco Central destinó 8 mil millones a un programa de reestructuración y saneamiento del Banco do Brasil; 20 mil millones fueron dedicados a un programa semejante (Proer) para los bancos privados; la renegociación de la deuda con los estados, que tuvo lugar a lo largo de los tres primeros años del gobierno FHC, supuso necesariamente que el gobierno central absorbiese un importante costo fiscal.

64. Según Cysne (1998), y Baumann (2000), la deuda pública es sobre todo resultado de los salarios del sector público (9% PIB 1997), del déficit de la seguridad social (9,4%) y de las tasas reales de interés (3,4%).

En Brasil, éste ha sido el instrumento básico de control de la balanza de pagos; elementalmente, el Banco Central debe ofrecer elevadas tasas de interés para asegurar la entrada y permanencia de capitales. Esta situación, en que la entrada de capitales necesaria para cubrir la brecha comercial se carga a la deuda pública interna, contrasta sólo parcialmente con el caso argentino, ya que en este último, si bien hasta promediar la década de los '90 no fue el sector público el que protagonizó la atracción de capitales mediante las tasas de su deuda interna, la situación mudó drásticamente durante el segundo gobierno de Menem. En los primeros años, la convertibilidad indujo un *shock* de monetización que bajó las tasas, y ello hizo posible que fueran los agentes privados los que contrajeran deudas –en pesos o en dólares–; tras los efectos del “tequila” la tendencia se revirtió, de modo tal que, en el caso argentino, en verdad el sector público ha financiado, endeudándose, la acumulación de reservas necesaria para sostener el nivel de actividad económica –lo que ha supuesto, por otra parte, una mayor holgura fiscal en el corto plazo, que permitió incrementar el gasto sin una contrapartida de recursos genuinos.⁶⁵

Veamos ahora la cuestión de los ingresos fiscales. En Argentina, luego de las hiperinflaciones de 1989 y 1990, la necesidad de alcanzar un piso de solvencia fiscal mínimo, por el lado de la reconstrucción de las capacidades extractivas, era patente. En los 15 febriles meses que transcurrieron entre el comienzo del nuevo gobierno peronista y la implantación de la convertibilidad, el Ejecutivo obtuvo la aprobación de un conjunto de iniciativas de ley en materia tributaria, cuya implementación ya estaba en marcha hacia principios de 1991 (i.e., antecedendo a la convertibilidad). En esencia estas reformas ataban unívocamente los ingresos fiscales al nivel de actividad económica, de modo tal que la importante reactivación que sucedió a la puesta en marcha del plan tuvo un efecto positivo sobre los ingresos fiscales que, en el corto plazo, superó el efecto adverso de la estabilización sobre los gastos (limitado a las transferencias automáticas).

En Brasil, en el contexto fiscal institucional definido por la Constitución de 1988, los gobiernos tienen una fuerte presión para aumentar la carga tributaria. Esto es así porque, aun cuando lleven a cabo ajustes en los gastos, el aumento de los ingresos precisado para alcanzar el equilibrio está condicionado por las vinculaciones constitucionales: dadas las vinculaciones de los gastos establecidas en la propia Constitución, por cada punto de aumento de la carga tributaria, es una porción menor la que puede estar efectivamente enderezada a cubrir la brecha fiscal, destinándose una porción mayor automáticamente a mayores gastos. Aun cuando, entonces, cerrar la brecha exclusivamente por el lado del incremento de los ingresos tributarios es imposible (porque la carga tributaria alcanzaría niveles en los cuales su efecto sobre el desempeño macroeconómico sería negativo, abriendo un círculo vicioso de recesión y caída de los ingresos tributarios), los gobiernos se encuentran fuertemente compelidos a un comportamiento tributario “vo-

65. Damill (2000) y Bonvecchi (2000).

raz". El aumento de impuestos ha sido en efecto un expediente recurrentemente empleado por los gobiernos como un "mal menor" a lo largo de sucesivos *pacotes*. Al estar "atado" a gastar (y tener excelentes razones de buena política coalicional para hacerlo), pero al mismo tiempo a jugar su suerte política en la estabilización, el gobierno brasileño osó hacer cosas que de otro modo no hubiera hecho y, tal vez, consiguió la perforación de un límite sociopolítico histórico en lo que se refiere al desarrollo de capacidades extractivas del estado democrático en América Latina.

Pero, ¿cuál es el límite? Desde luego, en términos de viabilidad política tanto como económica de largo plazo, una fuerte presión tributaria es un mal menor comparado con la opción por ajustar los gastos de una estructura de los ingresos muy pobre, o la deuda pública, como ha sido el caso argentino al menos hasta el fin del segundo gobierno de Menem (1999). Según un estudio, a pesar de que la carga tributaria aumentó significativamente a lo largo de los '90, ese techo aún no ha sido alcanzado, pero está ya muy próximo.⁶⁶

Comparando las respectivas cargas tributarias, la diferencia es espectacular.⁶⁷ Salta a la vista que en 1980 la carga tributaria en Brasil era sensiblemente inferior a la argentina. En Brasil, para 1997, la carga sería levemente superior a la de 1996; algo más todavía en 1998, llegando al 30,16% en 1999 (estimativa); esto hace que la carga tributaria argentina haya quedado notablemente rezagada.

La primera oleada de mejoras de la estructura tributaria que acompañó a la estabilización tuvo para Argentina y Brasil una pauta común: fue "*para bien de todos y para mal de ninguno*". En contextos de salida de la alta inflación, como los de Argentina y Brasil a principios y mediados de los '90 respectivamente, la opción por afectar a los asalariados (a los consumidores indiferenciadamente, a través de impuestos indirectos) es más probable por la siguiente razón: si contribuye a controlar la inflación, el efecto distributivo para los asalariados probablemente sea beneficioso y, mientras tanto, "no la pagan" los que ya están cubiertos contra la inflación (al mismo tiempo, los que ya pagan se aglutinan a favor de reformas que se cargan sobre los evasores).⁶⁸ Complementariamente, esta opción es, técnicamente, la más sencilla de administrar; especialmente en las condiciones de Argentina en aquel entonces, en la que el gobierno se veía forzado a economizar sus capacidades institucionales, era una razón de peso. Con posterioridad, en ambos países hubo algunas mejoras administrativas de significación, aun cuando en el caso argentino muchas de ellas fueron luego revertidas. Esta etapa fue, puede decirse, la etapa "fácil" de la economía política de la reforma tributaria.

Pero la posibilidad de un aumento de la carga como la concretada luego en el caso brasileño, supone trasponer este límite: imponer costos (a grupos sociales) y pagarlos (políticamente). La decisión de aumentar más la carga tributaria supo-

66. Varsano y otros (1998).

67. Para el caso argentino véase Cetrángolo y otros (1997) y Rovelli (1998), entre otros.

68. Véase Berenzstein (1999).

ne que el gobierno afectará a los capitalistas (pero, es preciso distinguir entre activos financieros y no financieros), a la clase media o a los asalariados. Y ello implica a su vez dificultades de procesamiento político (producir las decisiones que levantarán resistencias desde el momento en que sean formuladas) y costos electorales —los sectores perjudicados podrían reaccionar adversamente en las urnas. El gobierno brasileño debió avanzar por este camino: desde 1997 es significativo el incremento de los tributos sobre los ingresos (IR), y la diferencia con el impuesto argentino análogo es llamativa. Una parte del incremento de la carga tributaria fue así cargada a la clases media y media baja, lo que contribuye a erosionar la popularidad presidencial y el respaldo al gobierno. Para ir más allá, el gobierno debió gravar más a los capitalistas, y lo hizo sobre todo con los activos financieros en esta opción una vez más se distingue del caso argentino.⁶⁹

Varias causas pueden ser identificadas para explicar estas diferencias. En primer lugar, “el clima de ideas” dominante en las élites. En la cuestión tributaria, Argentina y Brasil presentan una curiosa asimetría: en Argentina la carga tributaria es baja y la retórica dominante es fuertemente anti-tributaria; en Brasil, la carga tributaria es elevada y la retórica dominante, excepción hecha de los empresarios, no es anti-tributaria, más bien está centrada en cuestiones de eficiencia asignativa y productiva, pero la magnitud de la carga es cuestionada en mucho menor medida y por menos sectores. En Argentina, las medidas de elevación de la carga tributaria son siempre tomadas de modo “culposo”, como si carecieran de legitimidad política —la única medida de política pública socialmente aceptable es el combate a la evasión dentro de la estructura tributaria existente.

En segundo lugar, cuenta la disposición de mayores grados de libertad en el caso brasileño: Brasil puede restringir la entrada de capitales (de hecho lo hizo en 1999 y en 2000), lo mismo que Chile; Argentina, si lo hace, paga otro costo: se resigna a un menor crecimiento y a menores ingresos fiscales. Las restricciones del régimen de convertibilidad también tienen un costado impositivo: es obvio que —y más aún cuanto más deje de cumplir el gobierno su papel de acumulador central de las reservas— el sector financiero privado debe tener un saldo positivo, y esto da la pauta de lo que puede o no hacerse en materia tributaria.⁷⁰

Lo dicho se relaciona con un tercer factor: las disimilitudes entre las coaliciones reformistas. En el caso argentino, donde el gobierno peronista comenzó afectado por un grave problema de credibilidad, el componente empresarial tuvo una gravitación fuera de lo común y, como ya explicamos, dentro del mismo los sectores financieros dispusieron de un poder de veto contundente,⁷¹ sin duda mayor

69. Rovelli (1998), para el caso argentino.

70. Los problemas que identifica Rovelli (1998) parecen ser técnicamente sencillos, y él propone soluciones de sentido común; sin embargo, puede que no lo sean por esa razón; sobre el papel del gobierno en la acumulación de reservas, ver Damill (2000).

71. Los grupos muy concentrados, por un lado (en especial en relación a las privatizaciones) y los sectores financieros, por otro (en relación a las políticas tributaria, comercial, etcétera).

que el de sus pares del país limítrofe. En el caso brasileño, la coalición fue básicamente partidaria y tuvo sede institucional-parlamentaria, mientras que en el caso argentino la coalición estructurada por Menem tuvo su eje principal en el poder del presidente y jefe del partido justicialista, y su relación con el mundo de los negocios y sus formadores de opinión fueron definitorios en el contenido de las políticas de reforma.

Por fin, cuentan las diferentes capacidades institucionales presentes en el sector público, que fueron sustancialmente mayores en Brasil; a partir de 1991 hubo ciertamente un esfuerzo en Argentina para reconstruir la administración tributaria, pero los avances no fueron decisivos y posteriormente sufrieron reversiones parciales, de modo que en este campo el sector público argentino no alcanzó a desarrollar la autonomía y las capacidades institucionales con que cuenta la *Receita Federal*.⁷²

Vale la pena, para el caso brasileño, señalar que en las formas de procesamiento político de la reforma tributaria no hubo hasta ahora nada parecido a un “paquete” tributario de todo o nada (el paquete existe pero no se aprueba), sino reformas graduales, en los márgenes, negociadas y/o concretadas administrativamente a partir de los grados de libertad que concede el Congreso; la dinámica política de la reforma tributaria se distingue también en esto del caso argentino, que entre 1990 y 1991 se caracterizó por macro-reformas.

b. *otras reformas estructurales*. El movimiento en el camino de las reformas no alcanzó, en Brasil, el ímpetu que logró en el caso argentino –la gestión de Collor fue ciertamente un momento de ruptura de una pauta gradual, pero tuvo una corta duración. Una vez que las ideas de pragmatismo reformista ganaron terreno en Brasil, la formulación e implementación de las reformas fue bastante más gradual que en Argentina y las reversiones, en algunos casos, más significativas. Como se señala en un artículo reciente, “los registros administrativos del primer mandato de FHC, de 1995 a 1998, serán conocidos como un período de consolidación de la estabilización y no de implementación de reformas. El ápice de la primera generación de reformas solamente ahora se va haciendo visible...”⁷³ Así como en el plano fiscal Brasil pudo manejarse con mayores grados de libertad, y no llegó a consolidar una visión minimalista como la por momentos dominante en Argentina, así también otras reformas se llevaron a cabo menos impulsadas por las urgencias fiscales de corto plazo y por la necesidad de sobreactuaciones y emisión de señales para suscitar la confianza de los agentes económicos, que en el caso de la dinámica reformista argentina. En la reforma comercial, por ejemplo, el ápice de la apertura tiene lugar en 1994 –desde ese momento el *Ministério de Fazenda* establece nuevas restricciones a las importaciones, elevando alícuotas, instituyendo incentivos y reimplantando barreras no tarifarias.⁷⁴ En términos compa-

72. Véase Berensztein (1999), para el caso argentino.

73. Neri y Camargo (2000).

74. Cysne (2000).

rativos, la economía brasileña continúa siendo bastante más cerrada, por ejemplo en lo que se refiere a los bienes de consumo intermedio.⁷⁵ En materia de privatizaciones, el programa brasileño es de vasto alcance; sin embargo, de ningún modo parece estar dispuesto a llegar tan lejos como el argentino, y su ejecución también ha sido mucho más gradual.

En términos muy generales, como discutimos en otro trabajo (Palermo, 1998), Brasil procesó de un modo más pragmático, más alejado del programa neoliberal que Argentina, y en forma bastante más gradual, las reformas estructurales. Las fuentes de vulnerabilidad, de este modo, variaron parcialmente: en el caso argentino provinieron del diseño resultante; en el caso brasileño el problema consistió, principalmente, en la lentitud de los procesos de ajuste. En Brasil el problema es más de "tiempo" que de "dirección" de las reformas; en Argentina el problema es más de "dirección" que de "tiempo". No obstante, tanto en uno como en otro caso los nexos entre las reformas y el equilibrio macroeconómico se vieron afectados por los dilemas de gestión y por las características de la propia dinámica política. En el caso argentino, las condiciones en que se hicieron las reformas (huyendo como se podía de una crisis), las preferencias de los protagonistas de las mismas (los simplismos del Consenso de Washington), las restricciones impuestas por las bases sociopolíticas de la coalición dominante, y las propias características de muchos de esos protagonistas (patrimonialismo, mafia y corrupción), arrojaron un resultado muy diferente al postulado: no acompañaron la implantación de la convertibilidad creando un entorno institucional y macroeconómico a favor de la eficiencia productiva y asignativa (lo que desde luego incluye un estado que cobre impuestos y gaste inteligentemente). En verdad, en muchos sentidos se avanzó muy lejos, pero en dirección opuesta a la aconsejable. En el caso brasileño se avanzó menos, y las diferencias con la interacción esperada por el gobierno entre reformas estructurales y equilibrio macroeconómico, provienen, sobre todo, de dos fuentes: en primer lugar, en virtud de lo ya discutido, permanece la necesidad de alcanzar una trayectoria fiscal perdurable en el mediano y largo plazo —la actual a todas luces no lo es. En segundo lugar, tanto por razones vinculadas a la dinámica político—institucional, como por los dilemas de la propia gestión político—económica, las reformas estructurales tampoco brindaron la eficiencia productiva y asignativa esperada. Algunas de las políticas de reforma, en especial las de apertura comercial y financiera, las privatizaciones, y la propia reforma tributaria, resultaron sensiblemente afectadas por un curso de acción en el que eran llamadas a apuntalar la estabilización de los precios. La estabilización había sido —como hemos visto— una condición de posibilidad para la marcha de las reformas; pero éstas, ahora, eran ejecutadas de modo tal que consolidaran esa estabilidad.

Así, en el caso de las privatizaciones, del mismo modo que en Argentina, aunque con una intensidad cuantitativa y cualitativamente menor, éstas tuvieron en la práctica un doble propósito.⁷⁶ Claro que las empresas públicas se transferían al

75. Véase Oliveira Júnior (2000), sobre el punto.

76. Baumann (2000).

sector privado para mejorar la eficiencia general, pero en muchos casos dominaron los motivos fiscales (Pinheiro y Giambiagi, 1998). De tal modo, se escogió una ingeniería privatizadora que privilegió el precio de venta y no la contribución a la eficiencia general de la economía. Estos efectos colaterales, bajo la presión de la necesidad de financiar el déficit fiscal, fueron consecuencia en algunos casos de que las empresas fueran vendidas antes de estar completa la reglamentación del sector, lo que podía afectar negativamente la competencia en el mercado interno. Contrariamente a lo esperado en el sentido de una inyección de capital y *know how* adecuados, la privatización de varias empresas importantes fue inicialmente resultado de los movimientos de arbitraje financiero, por lo que los beneficios inmediatos en eficiencia pudieron no ser significativos. Como ha sido señalado (Cysne, 2000), “el estímulo a la aceleración de las privatizaciones y concesiones desde 1997... con énfasis en la generación de ingresos... e inversiones directas en moneda extranjera; fue una válvula de escape para el retraso en la corrección de los desequilibrios fiscales...”. La dinámica que ligó en la Argentina las privatizaciones a la necesidad perentoria de financiamiento de corto plazo del sector público (y de galvanización de la coalición menemista), se diferencia en intensidad, pero no en la dirección del problema: la concentración sobre los ingresos de las ventas, en detrimento de la defensa de la competencia y la regulación, reduce los beneficios para el consumidor, en la medida en que “un monopolio estatal es cambiado por un monopolio privado y en general incipientemente regulado” (Cysne, 2000).

Otro tanto puede decirse de la apertura comercial. En teoría, no carece en absoluto de sentido esperar de ella ganancias de competitividad. Sin embargo, para que ello ocurriera plenamente, la apertura debería haberse podido implementar mucho menos como un instrumento coadyuvante de la estabilización macroeconómica —lo que tuvo un costo en la capacidad de los agentes económicos de incrementar su eficiencia productiva tanto como asignativa (en el caso argentino, la trayectoria de la apertura comercial fue aún más zigzagueante, puesto que fue alternativamente utilizada para acotar los precios y para proporcionar recursos fiscales). Como ha sido señalado, “la opción por utilizar la apertura y la propia privatización como instrumentos del proceso de estabilización tuvo efectos limitados sobre la actividad inversionista”.⁷⁷ La apertura, debido a este sesgo, tendió a afectar la solidez y la integración de las cadenas productivas domésticas; el acceso más fácil rompió ligazones con abastecedores locales, afectando la posibilidad de inducción de investigación en el desenvolvimiento de productos y procesos.

En lo que se refiere a las reformas tributarias, el esfuerzo por incrementar la carga, en el marco de las restricciones político-institucionales en que fue procesada, no pudo hacerse (excepción hecha de la ley Kandir, que creó a su vez dificultades fiscales a los estados) armonizando “la necesidad de recaudar con la de minimizar el efecto perverso de la tributación sobre la eficiencia y competitividad del sector productivo... una parte significativa de la tributación es hecha por me-

77. Bielschovsky (2000).

dio de impuestos y contribuciones acumulativos que son incompatibles con el objetivo de inserción del país en la economía global, puesto que imponen distorsiones y pérdida de competitividad..." (Varsano y otros, 1998).

6. Vulnerabilidades, crisis, y reacciones

El resultado general del cuadro de gestiones estabilizadoras y reformas es que Argentina y Brasil, si bien han ganado estabilidad y cierto crecimiento durante los '90, no han resuelto el problema de la inserción internacional de sus economías, y continúan bajo los efectos de posibles ataques especulativos. En ambos países, se mantienen como un resultado del procesamiento de las reformas estructurales, en el nuevo marco de reglas, vulnerabilidades macroeconómicas bien conocidas. Y que crean situaciones de crisis latentes, que pasan a ser efectivas en virtud de "shocks de desconfianza" que pueden dispararse por motivos, bien domésticos, bien internacionales.

Es aquí que intervienen los mecanismos diferentes de ancla cambiaria (las reacciones domésticas a las crisis de confianza son diferentes, en parte en virtud de los diferentes mecanismos institucionales de ancla cambiaria), puesto que mientras que Brasil puede "lubricar" las imperfecciones de su proceso de transformación corrigiendo el cambio, Argentina no puede hacerlo y el problema se le presenta como una suerte de callejón sin salida. Esto es así porque con las actuales reglas de juego Argentina no está en condiciones de generar, a través de superávits de su balanza comercial, las reservas que requiere para incrementar el nivel de su actividad económica (no está en condiciones de resolver su problema de falta de competitividad). Las opciones alternativas para ello son o bien la deuda pública o bien la deuda privada. Pero esto es aceptable en el corto plazo; en el mediano, se trataría de una política insostenible (Damill, 2000). Por su parte, las posibilidades de un incremento de la inversión extranjera directa (IED) no son suficientemente significativas en el caso argentino. Veamos en más detalle cómo se plantea el problema en cada caso.

En Argentina muy pronto se pusieron de manifiesto las dificultades para mantener la confianza permanentemente; el problema sobrevino a fines de 1994. En la virtud está también encerrado el peligro, y atarse al palo mayor puede ser fatal si el barco se va a pique. Los economistas explican el problema de un modo bastante claro; uno de los primeros fue Adolfo Canitrot (1992) en un trabajo de poca circulación, pero en el que en ese sentido estaba todo dicho. Allí Canitrot muestra muy bien cómo la moneda doméstica se aprecia, cómo por tanto la economía se expone a un problema de desequilibrio externo, y cómo este problema puede traducirse a su vez, bajo ciertas circunstancias, en un problema de confianza externa, por el que se retiran capitales y se revierte el ciclo expansivo creado a partir de la implantación de la convertibilidad. También explica cómo, en ese caso, dentro de las reglas de juego autoimpuestas que suponen no devaluar, la alternativa

es el ajuste de la economía real, que baja al nivel que le impone la reducción de la moneda circulante. En un libro reciente de Krugman (1999), precisamente el caso argentino es tomado como uno en el cual hay una recesión y, “absurdamente”, Argentina no puede utilizar los mecanismos ancicliclos recomendados para neutralizarla. Sin embargo, para un enfoque politológico, probablemente la mejor aproximación a esta cuestión es el libro clásico de Polanyi (1992). En *La gran transformación*, Polanyi explica que la moneda, el trabajo y la tierra no son bienes producidos para el mercado, y que someter la moneda, el trabajo y la tierra al mercado, a la demanda y la oferta en el mercado, es un artificio económico que, como lo experimentaron muchas economías que en los ‘20 se aferraron al patrón oro, puede costar muy caro. En otras palabras, que la cantidad de dinero esté entregado al mercado, significa que en ciertas ocasiones, en el corto plazo, los salarios reales necesitarán, técnicamente, descender hasta un punto en que no haya largo plazo... por inanición de los trabajadores que perciben esos salarios reales.

La convertibilidad ata el nivel de actividad económica a los flujos de capital externo. Estos dependen del arbitrio de los inversores, en un mercado mundial de capitales con pocas restricciones y al que Argentina está plenamente integrada. ¿Qué observan los inversores? Centralmente, la solvencia externa y fiscal de un país. En 1994 podía considerarse que, si bien el cuadro fiscal y externo argentino ya presentaba las viejas vulnerabilidades en el nuevo marco de organización económica estatal que se configuraba, eso dependía del hecho de que las reformas no se habían completado y, por lo tanto, se trataba de una situación temporaria – cuando el pánico de los inversores no distinguió México de la Argentina, las élites domésticas confiaban en que, en el futuro, habrían de hacerlo. Pero en 1999, tras la devaluación brasileña, la índole de la cuestión fue más clara: el gran problema es que la gestión macroeconómica así como las transformaciones de la década –las formas en que se procuró dejar los males que culminaron en las hiperinflaciones– arrojan un resultado en que la vulnerabilidad externa y fiscal parece un rasgo permanente, en tanto asociado no ya al proceso de cambio de reglas, sino a las nuevas reglas impresas por ese proceso de cambios. Por un lado, Argentina no puede devaluar para equilibrar su comercio externo. Por otro, las posibilidades de corregir el desequilibrio externo por medios más virtuosos están cercenadas debido a las graves “imperfecciones” que presenta la organización económica e institucional argentina (como un resultado del propio proceso de cambio de reglas). Así, Argentina ha transferido a los inversores financieros la decisión sobre el nivel de actividad económica interna y, al mismo tiempo, ha hecho las cosas de tal forma, que no deja de inspirarles “desconfianza” permanente a esos inversores.

Así las cosas, las respuestas a las crisis externas han tenido lugar, hasta ahora, estrictamente dentro de las pautas establecidas por la convertibilidad, con el sector público haciendo uso de los pocos instrumentos de que dispone dentro de la misma: reducción del gasto público en mayor medida que el aumento de impuestos. Y sucesivas profundizaciones en el camino del autoatamiento institucional: la más reciente es la ley de solvencia fiscal, que juega un papel diferente al que juega en el caso brasileño. En Argentina, entonces, entra a tallar la lógica de equili-

brio de la convertibilidad –salida de capitales y recesión– con el correlato de mayores costos sociales. Desde luego, en este caso también entran en juego los intereses: los más poderosos presionan por “soluciones” de su predilección –salarios a la baja, precarización del empleo, impuestos más regresivos, etc. Los argentinos han “elegido” una forma extremadamente auto–exigente de vincularse con el contexto internacional, en una época en que la economía internacional funciona, a su vez, de una forma extremadamente exigente.

Esto se encuentra lejos de admitir una interpretación de tipo convencional, en la que la coalición anti–inflacionaria configurada por Menem se mantendría como un precipitado de grupos sociales y económicos que coloca la estabilidad de precios como un valor prioritario, dispuesta a defenderla a cualquier costo, y por ello defiende la convertibilidad.⁷⁸ En verdad, no se sale de la convertibilidad, pero en virtud del funcionamiento efectivo del propio autoatamamiento establecido por ella: en virtud de la magnitud extraordinaria de costos (regreso a la alta inflación y gravísimos impactos sobre la estructura productiva y los salarios) que supondría salir de la misma (si ello no es concretado con una sustancial asistencia externa). Lo que resulta evidente es que salir de la convertibilidad es endiabladamente difícil y peligroso, y las propuestas hasta ahora al alcance de la mano carecen de viabilidad política y/o viabilidad y consistencia técnica. Carecen precisamente de aquello que tuvo la convertibilidad en 1991: viabilidad política –en la práctica la propuesta de salir de la convertibilidad es una invitación al gobierno a hacerse el *harakiri*–, y viabilidad técnica; son pseudo propuestas.⁷⁹ Dado que mantenerse dentro de la convertibilidad acarrea los problemas actualmente evidentes, Argentina está “eligiendo” entre la sartén y las brasas.

En el caso brasileño el tiempo jugó en contra en relación a dos fuentes de desequilibrio: una posible convulsión de origen externo, y la disipación de las consecuencias, distributivas o no, pero benignas y/o del consenso que prioriza la estabilidad. Esto es muy diferente del caso argentino, donde lo que mantiene la vigencia del esquema de convertibilidad no es el consenso sino los costos de salida del mismo. El problema puede resumirse de la siguiente manera:

– Unas reformas estructurales que, en hipótesis, están destinadas a apuntalar el equilibrio externo y fiscal, pero avanzan lentamente, necesitan tiempo, y su interacción con los requerimientos de corto plazo de la estabilidad macroeconómica no contribuye a generar la eficiencia productiva y asignativa de largo plazo.

– Una depreciación cambiaria que se va concretando pero necesita tiempo, ya que debe llevarse a cabo lentamente porque si se acelera puede –como establecía el diagnóstico anterior a la devaluación forzada de enero de 1999, y todavía hoy el de economistas como Gustavo Franco– acelerar la inflación y hacer regresar la indexación de la economía.

78. Véase Starr (1997) y Gastaldi y otros (2000), para interpretaciones de este tipo, formuladas desde el análisis político y el económico respectivamente.

79. Como las de Curia (1999) o las de Calcagno y Calcagno (2000), por ejemplo.

– Unas reformas fiscales que deben crear superávit primario para reducir el peso de la deuda y de los intereses, pero que también avanzan lentamente (debido, como las reformas estructurales, a las restricciones político–institucionales y sociales).

En este contexto, se plantea un problema de interacciones estratégicas. La suerte de la política económica del gobierno se juega en la capacidad que muestra para cerrar las brechas fiscal y externa. El crecimiento de la deuda pública (por convergencia de decisiones administrativas, pero de raíces políticas, que elevan las tasas de interés) es el principal indicador de las dificultades de procesamiento político–institucional que el gobierno tiene para cerrar aquellas brechas. Por ello, la vulnerabilidad potencial del plan se mantiene abierta, pero abierta en un contexto internacional de creciente riesgo. Apenas iniciado el plan, la crisis mexicana puso en evidencia sus dificultades, aunque en niveles que parecieron controlables. En cambio, la crisis asiática que estalló en 1997, y sobre todo el calote ruso de 1998, redefinieron la escena. Esto es, una vez que estalla una crisis que, como la rusa, genera una gran incertidumbre en los inversores y especuladores financieros en lo que se refiere al comportamiento de los países emergentes, la posibilidad de que Brasil sufra o no un ataque especulativo concluyente (como el que finalmente sufrió en enero de 1999), depende de un juego de interacciones estratégicas de los diferentes actores involucrados, que se ha independizado, en gran medida, de las cuentas fiscales y externas indicadoras de la vulnerabilidad.⁸⁰ Lo que esto implica es bastante claro: una especie de salto cualitativo en los parámetros políticos que definen la situación del gobierno y del plan.

El meollo del asunto es que a la lectura de los inversores está lejos de ser lineal (i.e., balanza comercial negativa, insustentabilidad); la afectan dos factores: el premio financiero por permanecer vs. el riesgo financiero de hacerlo, y la lectura (elaborada por los formadores de opinión) de una hipotética resultante de mediano plazo del conjunto de factores que afectan negativa y positivamente la sustentabilidad macroeconómica. Ahora bien, una de las variables a las que tiende a prestar especial atención el mundo de los inversores financieros y sus formadores de opinión, es la capacidad que el gobierno tiene (en su interacción con todos los actores relevantes, es decir, con capacidad de influir en el proceso político–económico, incluyendo, por supuesto, a los propios inversores) de imponer el mantenimiento del rumbo en el que se ha embarcado. La sustentabilidad de una política económica puede estar en verdad jugada en el terreno de esta percepción crucial, y ésta es una de las principales razones por las cuales estos planes de es-

80. Para una discusión sobre la naturaleza de los actuales mercados financieros, véase Santiso (1999); el comportamiento de los mercados es temeroso y se caracteriza por la estrechez de miras, pero a veces, sin superar esta cortedad, pasa de temeroso a temerario. Este factor de temeridad de los mercados no se toma a veces en cuenta. La experiencia no confirma creencias standard como la de que "...financiers seek profits and will panic not only in the face of a devaluation, but even at the slightest risk of one".

tabilización son, como hemos dicho, navíos cuya línea de flotación se encuentra muy próxima al agua. El problema es que esta percepción depende (en parte nada despreciable) de la determinación "real" del gobierno, y esta determinación también es función de una cuestión muy delicada: el cálculo que hacen los gobernantes de los recursos políticos e institucionales con que cuentan. No tiene caso aparentar una gran determinación si no hay con qué sostenerla, porque entonces, si se hace evidente un *bluff*, la situación será mucho más grave: el gobierno habrá dilapidado su capital de autoridad y el esquema seguramente se desarticulará, más rápido y de peor forma. La voluntad política y el esfuerzo no lo pueden todo. Demostrar, por tanto, empeño y determinación, pero hacerlo en la dosificada medida en que no ponga en evidencia una escasez de recursos para sostener un rumbo, ha sido el gran problema del gobierno brasileño a lo largo de todos estos años. Actuando en el seno de una realidad político-institucional de morfología extremadamente compleja como la que hemos descrito, el gobierno vió recurrentemente puestas a prueba sus capacidades de estimación —estimación de la medida en que los recursos políticos e institucionales a su disposición le alcanzaban para lograr cada objetivo que hacía explícito. En una situación así, lo aconsejable es la prudencia. Cardoso de hecho es un presidente que parece particularmente sensible a esta dimensión sutil de la política: es muy reluctante a dar pasos sin saber si cuenta con los recursos políticos e institucionales necesarios para sostenerlos.

De tal modo, a principios de 1999, la economía y la política brasileñas estaban dominadas por la incertidumbre de la devaluación: a mediados de enero el gobierno dio por perdida la pulseada con los inversores financieros para sostener la paridad cambiaria. Entró forzado, en un momento no elegido, en el camino incierto de una "devaluación limitada". El riesgo de que ese camino se transformara en una devaluación fuera de control —y de que Brasil sufriera sus nefastas consecuencias, siguiendo los pasos de México en 1994— parecía alto. Esto tuvo a su vez una fuerte repercusión casi inmediata sobre Argentina (como ocurriera bajo los efectos del "tequilazo" mexicano). La devaluación súbita de Brasil a principios de 1999 afectó a la Argentina directamente —en su balanza comercial— e indirectamente —alertó a los inversores sobre mayores dificultades argentinas y estos actuaron en consecuencia, empeorando la situación, en forma de profecía autocumplida.

Los efectos de los ataques especulativos son diferentes en cada caso, y las respuestas posibles, así como las opciones de procesamiento político, también varían.⁸¹ El problema de Brasil consiste en que un ataque especulativo lo obliga a una corrección del cambio no suficientemente controlada, lo que puede acabar disparando la inflación; el problema de Argentina es que un ataque especulativo la somete a una recesión y, eventualmente, a un ciclo depresivo más prolongado. Dado que el ataque especulativo conlleva dudas, por parte de los inversores, sobre la continuidad de la convertibilidad, estas dudas hacen que si bien los costos de permanecer en la misma sigan siendo menores a los de salir, de cualquier for-

81. Por razones de tiempo y espacio no discutiremos este punto ahora.

ma los primeros aumentan fuertemente: frente a esas dudas se hace más forzoso aún "sobreactuar". Por otra parte, mientras que en Brasil las presiones de los intereses y los grupos organizados se localizan sobre todo en relación al tipo de cambio, en Argentina lo hacen sobre los salarios y las relaciones laborales principalmente.

A su vez, frente a una crisis, Brasil puede usar y experimentar sus grados de libertad; en la crisis de 1999 la devaluación se produjo contra la voluntad del Ejecutivo y el Banco Central, pero una vez que tuvo lugar, Brasil experimenta: metas inflacionarias y régimen de cambio fluctuante.⁸² Si comparamos el radio de acción de los respectivos Bancos Centrales ante las crisis, esto surge claramente; en 1995, tras el tequilazo, se reveló que lo que el BC argentino podía hacer era extremadamente limitado (Arnaudo, 1995), y que la batalla por mantener la confianza en la convertibilidad se jugaba en el terreno de las acciones macroeconómicas (ajuste fiscal) y las reformas.

Bibliografía

- Abrucio, Fernando Luiz, "Federalismo e Processo de Governo no Brasil: o ultrapresidencialismo estadual", paper presentado en el Congreso de ALAS, São Paulo, 1997.
- Almeida, Maria Hermínia Tavares de e Moya, Mauricio, "A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n° 34, junio 1997.
- Altimir, Oscar, y Beccaria, Luis, "Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina", en Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley (comps.), *Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD-CEPAL, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1998.
- Amadeo, Edward, y Neri, Marcelo, "Política macroeconómica y pobreza en Brasil" en Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley (comps.): *Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD-CEPAL, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1998.
- Azevedo, Sergio de, "As reformas do sistema tributário no Brasil", UFMG/UENF, mimeo, Rio de Janeiro-Buenos Aires, marzo de 1999.
- Barros de Castro, Antonio, "A capacidade de crescer como problema" en Dos Reis Velloso, João Paulo (coord.), *O Real, o crescimento e as reformas*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1996.
- Batista Jr., Paulo Nogueira, "Hiperinflação, ajuste fiscal e regressão monetária" en *Novos Estudos*, núm. 36, julio de 1993.

82. Véase Fraga, 2000 y Franco, 2000; este último enfatiza que el BC sigue administrando el cambio a través de la tasa de interés, y que abandonar el cambio al sabor de los humores de corto plazo del mercado sería rematadamente insensato.

- Baumann, Renato, "O Brasil nos anos 1990: Uma economia em transição" en Renato Baumann (org.), *Brasil. Uma Década em Transição*, Cepal, Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000.
- Biderman, Ciro, Cozac, Luis Felipe L., e Rego, José Marcio, *Conversas com Economistas Brasileiros*, Editora 34, São Paulo, 1996.
- Bielschowsky, Ricardo Alberto, "Reformas Económicas e Inversión: América Latina en los Noventa", IPEA, Seminários Dimac, núm. 8, Rio de Janeiro, abril de 2000.
- Bielschowsky, Ricardo Alberto, y Stumpo, Giovanni, "Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México", Revista de la CEPAL, núm. 55, abril de 1995.
- Canitrot, Adolfo, "La macroeconomía de la inestabilidad", Boletín Informativo Techint, núm. 272, Buenos Aires, 1992.
- Cetrángolo, Oscar, Damill, Mario, Frenkel, Roberto, y Jiménez, Juan P., "La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina: el caso argentino", Red Regional de Centros de Investigación en Economía Aplicada, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 1997.
- Coelho, Vera Schattan, "A reforma da previdência e o jogo no interior do Executivo", *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, 1999.
- Couto, Cláudio Gonçalves, "A agenda constituinte e a difícil governabilidade", *Lua Nova*, núm. 39, 1997.
- Cysne, Rubens Penha, "Aspectos macro e micro económicos das reformas", en Renato Baumann (org.), *Brasil. Uma Década em Transição*, Cepal, Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000.
- Damill, Mario, "El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad", Boletín Techint, Buenos Aires, 2000.
- Diniz, Eli, y Boschi, Renato, *Empresariado, crise do Estado e democracia no Brasil*, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1994.
- Draibe, Sônia M., "As políticas sociais nos anos 90", en Renato Baumann (org.), *Brasil. Uma Década em Transição*, Cepal, Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000.
- Figueiredo, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando, Reforma da previdência e instituições políticas, en *Novos Estudos*, núm. 51, Cebap, julio de 1998.
- Frenkel, Roberto y González Rozada, Martín, *Balance of Payments Liberalization Effects on Growth and Employments in Argentina*, Cedes, Buenos Aires, 1999.
- Geddes, Barbara, *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley, 1994.
- Gerchunoff, Pablo, y Machinea, José Luis, "Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización" en Pablo Bustos (comp.), *Más allá de la estabilización*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1995.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos, "La política de liberalización económica en la administración de Menem" en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, núm. 143, octubre-diciembre, Buenos Aires, 1996.
- Giambiagi, Fábio, "Um Cenário para a Economia Brasileira: 2000/2006", IPEA, Seminário Dimac núm. 2, Rio de Janeiro, marzo de 2000.
- Jones, Mark P., "Evaluating Argentina's Democracy" en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.

- Kinzo, Maria D'Alva Gil, "Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil", *Parcerias Estratégicas*, v. 1, núm. 3, 1997.
- Krugman, Paul, "De volta à economia da depressão", en *Foreign Affairs*, edición brasileira, Rio de Janeiro, enero de 1999.
- Loureiro, Maria Rita, "Governando a economia: a gestão de Plano Real", Trabajo presentado en GT Políticas Públicas do XX Encontro Anual da ANPOCS, 1996.
- Loureiro, Maria Rita y Abrucio, Fernando Luiz, "Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o caso do Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira", 1999.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.
- Melo, Marcus André, "O jogo das regras. A política da reforma constitucional de 1993 a 1996", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12/3, 1997.
- Mustapic, Ana María, "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 156, IDES, Buenos Aires, 2000.
- Nicolau, Jairo Marconi, "Multipartidismo, Mayorías Parlamentares e Democracia: Notas sobre o Caso Brasileiro" en DINIZ, Eli (org.), *O Desafio da Democracia en América Latina*, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1996.
- Neri, Marcelo, y Camargo, José Marcio, "Efeitos distributivos das reformas estruturais no Brasil", en Renato Baumann (org.), *Brasil. Uma Década em Transição*, Cepal, Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000.
- Palermo, Vicente, "Populismo temperado. Uma interpretação política do Plano de Convertibilidad argentina de 1991", en *Dados*, vol. 40/1, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1997^a.
- Palermo, Vicente, "Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil", *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, Cedec, núm. 45, San Pablo, 1998.
- Palermo, Vicente, "¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas", en Marcos Novaro (comp.), *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Editorial Norma, Buenos Aires, 1999.
- Palermo, Vicente, "Mares agitados: interpretaciones sobre os procesos políticos latino-americanos. Brasil e Argentina em perspectiva comparada", *Revista de Ciências Humanas* n. 26, octubre de 1999 y núm. 27, abril de 2000, Universidade Federal de Santa Catarina.
- Palermo, Vicente, y Novaro, Marcos, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Grupo Editorial Norma, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1996.
- Patrício, Inés, "Democracia e Distribuição de Renda: A Viabilidade Distributiva do Plano Real", *Série Estudos*, n° 97, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1997.
- Rovelli, Horacio, "El problema tributario argentino", *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 2, primavera, Universidad de Buenos Aires, 1998.
- Sallum Jr., Brasílio, "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo", *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, vol 11, n° 2, São Paulo, 1999.
- Santiso, Javier, "Wall Street and the Mexican Crisis: A Temporal Analysis of Emerging Markets", *International Political Science Review*, vol. 20, núm. 1, 1999.
- Sola, Lourdes, "Estado, transformação econômica e democratização no Brasil" en Sola, Lourdes (comp.), *Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas*, Paz E Terra, Rio de Janeiro, 1993.
- Sola, Lourdes, y Kugelmas, Eduard, *On Statecraft, Economic Liberalization and Democratization*, 1996.

Souza, Celina, "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralizaçã" en *Dados*, vol. 41/3, Rio de Janeiro, 1998.

Torrado, Susana, "La distribución del ingreso en Argentina en la década del 90", *Clarín Digital*, Jueves 10 de junio de 1999.

Torre, Juan Carlos, *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

RESÚMEN

En la década del 90, Argentina, y Brasil pusieron en práctica planes de estabilización económica con ancla cambiaria, que fueron acompañados por reformas estructurales del estado y la organización económica; en ambos casos, al cabo de unos años la estabilidad fue afectada por crisis disparadas a partir de cambios en el entorno económico internacional. Los desempeños económicos, sin embargo, así como el tipo de crisis que los afectó, y la dosis de continuidad o ruptura de los planes tras las respectivas crisis, fueron bastante diferentes. Gran parte de estas diferencias pueden ser explicadas a partir de una variable relevante: el modo en que en cada caso fue fijado el tipo de cambio. Sin embargo, las variables subyacentes, que dan sentido a su vez a estas diferencias en la formulación de los planes, y a las sucesivas opciones de política económica en la implementación de los mismos y en el curso de sus respectivas crisis, deben buscarse en el terreno político institucional. Es esta relación entre política y política económica la que se propone abordar el presente trabajo.

ABSTRACT

In the 90's, Argentina and Brazil implemented economic stabilisation plans based on exchange rates, accompanied by state and economic reforms; in both cases, after a few years, stability was affected by crises triggered by changes in the international economic context. However, their economic performances, as well as the type of crises that affected them and the degree to which they continued or broke with the plans once the respective crises were over were very different. Most of these differences can be explained by one important variable: the way in which the exchange rate was fixed in each case. However, the underlying variables, which also explain the differences in the plans, in the successive economic policy options when they were implemented and in the course taken by their respective crises, should be sought in the institutional political sphere. It is this relationship between politics and economic policy that this paper proposes to address.