

Estrategias riesgosas. Racionalidad política y gestión económica de gobiernos representativos en Argentina y Brasil (los planes de Convertibilidad y Real)¹

Vicente Palermo

[texto preparado para su presentación en el XXIV Encuentro Anual de ANPOCS, Petrópolis, octubre de 2000]

Indice

Introducción

1. Navegando con la línea de flotación cerca del agua
2. Las morfologías político institucionales brasileña y argentina
3. Aspectos de gestión política gubernamental
 - La morfología política institucional como condicionante de los estilos de gestión de gobierno: a. política coalicional; b. asimetría de los recursos de gestión política; c. complejidad de la agenda gubernamental; d. dificultades inherentes al proceso de gestión
 - Los estilos de la gestión política presidencial
 - Los estilos presidenciales de gestión y los problemas de credibilidad
 - Dinámica de coaliciones y ciclo político electoral: a. la naturaleza de las coaliciones de gobierno; b. los planes estabilizadores y el precio de la zanahoria; c. el empeño de los presidentes en su reelección; d. las reformas institucionales; e. salir del plan
4. Los contrastes en la formulación, la implementación y los resultados de las políticas de estabilización y reforma.
 - Los efectos del éxito macroeconómico del plan sobre la viabilidad política de las reformas estructurales
 - Los mecanismos institucionales de fijación del tipo de cambio
 - Gestión política, equilibrio macroeconómico y reformas estructurales: a. los aspectos fiscales; b. otras reformas estructurales
 - Vulnerabilidades, crisis, y reacciones
5. Conclusiones: ¿cómo llegar a Dublin?

[Vicente Palermo, Instituto Di Tella, Conicet, Buenos Aires (palermo@alternex.com.br)]

¹ Este trabajo es parte de un programa de investigación en curso. Quiero agradecer a Cláudio Gonçalves Couto, Isidoro Cheresky, Mario Damill, Philippe Faucher, Paulo Krischke, Mariana Llanos, Gerardo Munck, Marcos Novaro, Ludolfo Paramio, Inês Patrício, Pablo Semán, Celina Souza, Juan Carlos Torre, Eduardo Viola y Kurt Weyland, por los útiles e interesantes comentarios a versiones anteriores de este texto, así como por diálogos sostenidos en base a otros trabajos del mismo programa de investigación, de los que por su vez se ha beneficiado el presente.

Introducción

En trabajos elaborados a la luz de la crisis mexicana de 1994, analistas como Moisés Naim (1997) o Carlos Elizondo (1997 y 1998), realizan una interpretación sombría de la forma en que se relacionan política y economía en las gestiones de estabilización y reforma en América Latina en la década de los 90, en especial en torno a la gestión política de la macroeconomía. Estos autores, en base a las experiencias de estabilización sostenidas en un ancla cambiaria, y al hecho de que frecuentemente estas experiencias colapsen, se refieren reiteradamente a lo que perciben como imprudencia y/o irracionalidad y/o información deficiente o inadecuada.

Así, por ejemplo, Elizondo (1998) nos dice que si “una lección puede aprenderse de la recurrencia y la magnitud de las devaluaciones en regímenes de cambio fijo, es que en asuntos de manejo del cambio, la prudencia parece ser un activo crucial pero difícil de mantener, siendo que siempre existe la tentación política de apostar a que se puede zafar [mi traducción libre de “turbulence can be accommodated”]. Tanto los decisores políticos como los inversores que apuestan a que el cambio se mantendrá tienen mucho para ganar, pero pueden muy fácilmente empujar al país hacia el abismo.”

Como vemos, esta corriente importante de la literatura que estudia las gestiones de estabilización económica y sus frecuentes colapsos, hace fundar sus explicaciones en el ámbito del cálculo o las motivaciones por parte de los cuadros gubernamentales, y otorga dentro de ello una importancia explicativa decisiva a cuestiones como los incentivos políticos “perversos”, que ejercerían un efecto “distorsionador” sobre la gestión político económica, y a factores tales como el “error”, el asesoramiento técnico (que “enyesa” al decisor político), o inclusive al leverage, influencia/poder directo en la formulación de las políticas por parte de técnicos que -sean intelectuales de academia como en efecto algunos lo son, o sujetos portadores de mero saber convencional, como parece que considera Krugman (1996) que siempre lo son- tienen ideas propias y se embarcan en la acción para llevarlas a cabo (o peor aún, para experimentar!!!).

Me parece que se puede discutir provechosamente el problema (el análisis sombrío que explica la recurrencia de políticas de estabilización con cambio fijo y sus crisis, así como sus implicaciones analíticas más amplias) a la luz de los casos argentino y brasileño de los 90. Pero, digamos primero que hay un elemento muy positivo en este enfoque: reconoce grados de libertad en los formuladores de políticas. Después de todo, esto es sensato, si se considera, como explica por ejemplo Gourevitch (1993) que los líderes políticos, si bien están constreñidos por las instituciones y los intereses, tienen capacidad efectiva de elección.

Sin embargo personalmente la explicación que da este enfoque me resulta muy poco satisfactoria. En esos análisis, los problemas económicos y los políticos aparecen claramente separados. Así, por un lado, y esto me resulta incómodo, estos análisis, en lo

que se refiere a problemas a resolver, parece como si se ocuparan puramente de los problemas económicos de las gestiones de política económica: ¿hasta qué punto es conveniente mantener un ancla cambiaria si hay desequilibrio en la balanza comercial? ¿cuándo puede considerarse que el equipo económico ha llevado demasiado lejos la apertura comercial? Y así sucesivamente. Uno podría decir -y desde luego esto es parte de los problemas que estos análisis tienen- que no se ocupan de todos los problemas económicos (por ejemplo, no se ocupan mucho de la ambigua influencia recíproca entre la gestión de la estabilización y la gestión de las reformas estructurales -vuelvo sobre este punto después). Pero más allá y más importante que eso es que suponen que la gestión económica no tiene problemas políticos a resolver. En el mundo real, sin embargo, un plan económico no se ocupa nunca solamente de resolver problemas económicos.

Los problemas políticos sí aparecen en el enfoque mencionado, pero puramente bajo la forma de obstáculos: cuando se abre a la consideración de factores políticos, lo hace o bien en clave de autointerés o sólo en términos de cálculos vinculados al ciclo electoral. En otras palabras, aparecen exclusivamente como cuestiones externas, variables independientes o intervinientes, que “distorsionan” la formulación e implementación de política económica, y no como parte de las cuestiones a las que esta formulación debe atender. En México, por ejemplo, el gobierno se habría resistido a elevar las tasas de interés como debiera haberlo hecho, en razón de la proximidad de una elección presidencial. Esto desde luego es muy verosímil, y probablemente exacto, pero no hace al fondo de la cuestión: ¿porqué los gobiernos se embarcan en estrategias que tarde o temprano los colocan en situaciones en las que deben atender, de ciertas formas de difícil compatibilización, el frente de la política económica y el frente de la política propiamente política- o, lo que es lo mismo, ¿porqué se embarcan en tales estrategias riesgosas?

De hecho, otro rasgo distintivo de estos análisis es su énfasis en la elección (por imprudencia, irracionalidad, incentivos políticos perversos, auto-interés y/o análisis económico equivocado) por parte de los políticos, de estrategias **riesgosas**. Pero esta forma de ver las cosas tiene un problema, o por lo menos un supuesto: si por esos motivos los políticos eligen estrategias de riesgo, debe suponerse que hay estrategias alternativas que no son riesgosas. ¿Hay estrategias no riesgosas?

Para decirlo siguiendo a Elizondo o Naim, habría razones políticas “equivocadas” por las cuales los gobiernos se embarcan en estrategias riesgosas. Con razones políticas correctas no lo harían. Los gobiernos tienen en realidad estrategias prudentes a su disposición pero entre ellos y estas se interponen o bien mal asesoramiento técnico o bien obstáculos político-electorales, o bien las tentaciones de los políticos. Esto me suena poco, muy poco convincente.

Y la caracterización del problema que criticamos aquí se traduce a su vez en recomendaciones de política. Así, Elizondo explica que “siendo la prudencia un bien tan escaso, (en parte debido a los incentivos que se les presenta a los políticos) un régimen pleno de currency board, o alguna forma de flotación, parecen mejores alternativas que tasas de cambio casi fijas, en las que los decisores están bajo la ilusión de que, a pesar de los shocks externos, podrán controlar los mercados, por lo menos por un período corto de

tiempo”. Conociendo, por ejemplo, los aprietos actuales de Argentina, atrapada en el nicho de la convertibilidad, o de Brasil, donde el peligro del regreso de la economía indexada se conjuga con el peligro de “indexación” política y social, esto tampoco me parece algo convincente.

Este trabajo propone una explicación igualmente fundada en la existencia de grados de libertad a disposición de los liderazgos, pero alternativa a la dominante (aunque no forzosamente excluyente, ya que no niega la existencia de motivaciones “espúreas” - para decirlo de algún modo- que se conjugan con la política del estadista). En una palabra, se trata de que los líderes hacen de un modo u otro lecturas, interpretación, de la morfología político institucional dentro de la cual operan. Una vez dado ese paso, toman decisiones que comportarán, forzosamente, riesgos. Esas decisiones atienden a la sustancia política y económica de la cuestión que tienen entre manos. No tienen obstáculos políticos para resolver problemas económicos, sino que tienen problemas políticos y económicos y necesitan resolverlos.

* Con el norte en esa discusión, 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 en lo que se refiere a sus objetivos. Y su comprensión no puede darse desvinculada de las específicas circunstancias político institucionales que incidieron en su formulación y su desarrollo. Para introducir una metáfora que volveremos a emplear en este trabajo, un plan de estabilización puede ser entendido 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 lo está 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 dicha morfología. 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 hechas previamente para resolver problemas en su momento acuciantes. Los planes de estabilización económica y las políticas de reforma no escapan de esto. Al mismo tiempo, la política no es algo que “distorciona”; 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.

* El análisis de este trabajo se despliega en cinco partes. En la primera intentamos abordar, de un modo extremadamente conciso, el desarrollo de ambos planes tomando en cuenta exclusivamente sus notas comunes. En la segunda presentamos algunos de los rasgos centrales de las morfologías político-institucionales argentina y brasileña, en especial muchos de aquellos que en los momentos de formulación y lanzamiento de los planes Real y de Convertibilidad, distinguían un caso del otro. En la tercera discutimos aspectos específicamente políticos de gestión gubernamental cuya consideración es imprescindible para entender la trayectoria de ambos planes. En la cuarta, analizamos elementos distintivos de la formulación y la implementación de los planes, que a nuestro entender pueden ser mejor comprendidos tomando en cuenta los rasgos, tanto comunes como diferentes, explicitados en los dos apartados anteriores. La quinta parte está destinada a presentar algunas conclusiones.

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 hacerlo 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 liberar al sector público de la crisis fiscal. 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 constituída. La puesta en marcha de esas coaliciones representó en ambos países un fenómeno político hasta entonces inédito en la restauración democrática desde 1983 y 1985 respectivamente. Aunque la índole de esas coaliciones de gobierno es llamativamente diferente entre ambos casos (como discutiremos luego en el punto 3), 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 ello². 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 experiencia³: 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 es 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 al 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 público⁴. 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 inexistentes⁵. 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 suponiera 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 económica⁶. Tanto Argentina como Brasil ya eran, como se sabe, economías abiertas a los movimientos de capitales⁷. En esas condiciones los planes de estabilización sólo podían tener éxito si se valían de la fijación

² Entre ellas 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 Patrício, 1997, para este punto).

³ Diversos trabajos de Juan Carlos Portantiero (1987), Juan Carlos Torre (1991), y Lourdes Sola (1993), entre otros, discuten ampliamente este punto.

⁴ Véase al respecto Batista Jr. (1993), y las entrevistas a André Lara Resende y Persio Arida en Biderman y otros (1996).

⁵ Véanse los altibajos de la carga tributaria brasileña en los 80 en el apéndice 2 y en Varsano y otros (1998); para el caso argentino la insolvencia fiscal era aún mayor (véase Carciofi, 1990).

⁶ Por ejemplo en Argentina, lo había intentado la dictadura militar desde 1976 hasta 1979 con Martínez de Hoz; el resultado había sido socialmente muy costoso pero inefectivo desde el punto de vista inflacionario (véase Schvarzer, 1996).

⁷ Aun cuando no en la misma intensidad, bien superior en el caso argentino. De cualquier modo, las principales medidas de apertura financiera en Brasil son de 1991 (véase Cysne, 2000).

del tipo de cambio como ancla de los restantes precios⁸. 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 FHC y un equipo reducido de políticos y economistas tuvieron una participación decisiva), en 1994, en Brasil.

Como dijimos, el complemento del plan macroeconómico de estabilización fueron las reformas estructurales liberalizadoras. En ambos casos la combinación entre planes estabilizadores y reformas de mercado fue, 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 económicas⁹. 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 modernizantes: 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 reformas¹⁰. Dicho en otras palabras, el apoyo difuso facilita la distribución de las inescapables 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 diferentes¹¹. La racionalidad del plan estriba en que, en tanto pone en movimiento una coalición de gobierno con capacidad política de formular e implementar reformas, convierte al tránsito en un proceso políticamente viable.

En suma, un núcleo de problemas a resolver por el Plan de Convertibilidad y el Plan Real era semejante. Deben entenderse por consiguiente 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 hacerlo de un modo no recesivo (revirtiendo la tendencia dominante en los 80 de alta inflación con estancamiento económico). Los objetivos políticos no son menos

⁸ Véase por ejemplo Canitrot (1992), para una discusión del punto.

⁹ Para el caso argentino esto es discutido en Palermo y Novaro (1996), Gerchunoff y Torre (1996), entre otros trabajos.

¹⁰ En ambos casos, la condición de posibilidad del éxito de los planes fue que los gobiernos consiguieran resolver los problemas de acción colectiva / cooperación de los agentes económicos. En ambos casos, un factor que fue condición necesaria, pero de ningún modo suficiente a tal efecto, fue la existencia de un grado significativo de apertura de la economía. La forma en que la solución de los problemas de acción colectiva fue concretada resultó diferente entre ambos países. Como el desarrollo de esta cuestión tiene su interés, pero nos desviaría bastante del argumento central de este artículo, lo tratamos brevemente en el apéndice 1 del trabajo.

¹¹ 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).

importantes: la re-legitimación del estado¹², el afianzamiento político-electoral de la coalición gobernante y (particularmente central) la viabilización 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 que había sido el protagonista de la configuración de la coalición reformista, tuvieron lugar cierta recomposición del propio estado y la consolidación de un núcleo de gobernabilidad que incrementó las capacidades de gestión de la macroeconomía y de las reformas estructurales¹³. 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, por varios años seguidos, por significativos índices de reactivación económica y 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. Estos efectos no fueron, 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 ingreso¹⁴. Los indicadores sociales más relevantes acusaron mejoras, si 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 significativas en la estructura distributiva, que permaneció altamente regresiva en ambos casos¹⁵. Esta “limitación” de los planes, ciertamente uno de sus rasgos comunes más significativos, presenta 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 pueden suministrar beneficios a muchos sectores y grupos sin la contrapartida de asignar fuertes costos a grandes grupos sociales¹⁶. En virtud de estos resultados, ambos gobiernos pudieron hacer varias cosas:

¹² Sobre la relación entre moneda y legitimación del estado, véanse diferentes abordajes en Palermo (1997b), Faucher (1998) y Marques-Pereira (1998).

¹³ 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).

¹⁴ Véase Palermo (1997a y 1999) para Argentina y Patrício (1997), para discusiones acerca de los efectos distributivos de los planes.

¹⁵ Altimir y Beccaria (1998) y Torrado (1999) para el caso argentino, y Amadeo y Neri (1998), y Neri y Camargo (2000), para Brasil.

¹⁶ Palermo (1997a), Patrício (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 cambios. En el caso brasileño, la que, en verdad, anunció que

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 suficiente como para ganar elecciones¹⁷.

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 por una de sus metas la activación de la demanda interna, y por uno de sus requisitos la utilización, para conseguir esa meta, exclusivamente de mecanismos no-inflacionarios. 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 típicas¹⁸; no obstante, son inherentes a las mismas / provocan los mismos desequilibrios típicos de estas políticas: 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 sean 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 este en base a una sustancial entrada de capitales externos que compensó un desequilibrio comercial que, por su parte, crecía en razón de la propia dinámica de reactivación económica¹⁹. 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,

el gobierno se disponía, al lanzar el Real, a asestar duros golpes (*desemprego cavalhar*, etc.) sobre los sectores populares, fue la oposición.

¹⁷ De ningún modo esto debería ser entendido como sugiriendo una relación lineal entre economía y elecciones, ni en lo que se refiere a la aprobación de la estabilidad por la población ni en lo que se refiere a los beneficios más localizados que obtuvieron algunos sectores o grupos. Por el contrario, la cuestión de la demanda de gobierno es mucho más abarcativa y esta presente en la composición de las expectativas públicas y en los juicios políticos y electorales (véase Echegaray, 1996, y Paramio, 1999, para una discusión).

¹⁸ Tal como las describen Dornbusch y Edwards (1991).

¹⁹ Siendo que esta era tanto en un caso como en otro, como es bien conocido, inward-oriented. Baumann (2000), lo describe para Brasil: “la apertura ayudó a la estabilización, y aumentó los excedentes de productores y consumidores a través del acceso a importados... la simultaneidad de la sobrevalorización... necesaria a los propósitos de estabilización, afectó la balanza y el precio relativo de los bienes... como resultado se desarrolló un déficit comercial y se verificó un estímulo al movimiento de factores en dirección a producción de bienes no-comerciales”. Se trata de un proceso muy semejante en estos puntos al caso argentino (véase Frenkel y González Rozada, 1999, sobre este).

atemperada en base a los recursos de comando político, credibilidad y competencia técnica disponible en ambos casos (en dosis ciertamente diferentes).

Pero en ambos países se presentaron, coetáneamente 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 político 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 las reformas market-oriented concretadas, 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) de capacidades de gobierno a los gobiernos²⁰.

En cierto punto estos dos factores de problemas para los gobiernos se conjugaron: 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) bien el regreso de la inflación, bien 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 con 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 de corto plazo del plan, en gran medida se supedita y es afectada por el mismo y por los desequilibrios que acarrea.

²⁰ Para Brasil, sobre el agotamiento de los efectos distributivos del Real, véase Rocha, 2000.

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.

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, que son 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 externo²¹. Y, más temprano que tarde, se presentó un déficit en la balanza comercial.

En el campo fiscal, por 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 acarrió 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 de 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 mecanismo endógeno de corrección gradual de los propios desequilibrios que los planes inauguran. De este modo

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

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 en el terreno político tanto 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 factible, 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 respecto²².

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.

De tal modo, 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 la morfologías políticas argentina y brasileña de principios y mediados de los 90 respectivamente, consisten en 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

²² Para no desviarnos de nuestra argumentación, discutimos este punto en el apéndice 3.

mayores restricciones impuestas al gobierno central por las reglas institucionales, y una mayor heterogeneidad de la agenda pública, en el caso de Brasil²³.

En Argentina, el poder central es muy abarcativo; esto se debe a que, de hecho, ese poder central se ejerce sobre una estructura societal 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 pero 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 argentina (como veremos luego), pero al mismo tiempo su alcance es menor²⁴.

* 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 civil²⁵; 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 regresivas²⁶.

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

²³ Los años elegidos tienen que ver con que fue en ellos que se pusieron en movimiento los planes y las coaliciones (aunque en Argentina esto comenzó en 1989). Las morfologías político-institucionales no son inmutables; cambian en razón de diversos factores, y el funcionamiento de las coaliciones y los efectos de las propias reformas estructurales son parte de los mismos. De hecho, las morfologías político-institucionales de ambos países han cambiado mucho a lo largo de los 90, sobre todo en el caso argentino, y hoy día se aproximan entre sí mucho más que a principios de la década.

²⁴ Sobre la gravitación política de las unidades estatales 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).

²⁵ Diniz y Boschi (1994).

²⁶ Véase al respecto Palermo y Novaro (1996).

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 ciclo²⁷.

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 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.

* 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 mundo²⁸, su correspondiente argentino era básicamente uno bipartidista. Pero más importante aún es la dimensión vertical: en Argentina los partidos constituyen

27 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.

28 Nicolau (1996).

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 sino como 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 Congreso²⁹.

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 intereses³⁰. Todo lo cual se expresa a la hora en que el parlamentario tiene que decidir entre seguir la orientación del bloque al que pertenece o la de su constituency personal.

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 (*insulamento burocrático*), que acompañaron, aun con reversiones, los procesos de modernización política y social desde los 30 en adelante en Brasil³¹ 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- como de la densa capa de

29 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).

30 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.

³¹ Sobre este punto véase, Nunes (1984), y Geddes (1994). Para una discusión comparativa, Sikkink (1991).

funcionarios que tienen, a un tiempo, 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)³². 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 agenda³³.

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 Menem³⁴. 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 90³⁵.

* En materia de reglas institucionales, la diferencia central se registra en las respectivas constituciones nacionales³⁶. 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 que se fortalecieron 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 infraconstitucional³⁷.

En cierta medida, la nueva constitución brasileña también ilustra cómo los procesos políticos frecuentemente resuelven problemas creando otros. Es el precio que se

³²Loureiro y Abrucio (1999).

³³ El procesamiento de la reforma del sistema previsional ilustra el punto (véase Coelho, 1999).

³⁴ Véase Zaverucha (1998) para un análisis de las relaciones cívico-militares en Brasil durante los 90, y Diamint (1999), para el caso argentino.

³⁵ 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 pueda valerse de mecanismos como la súplica vinculante o el *per saltum* que fueron utilizados con frecuencia durante los 90 en Argentina.

³⁶ Para recientes análisis de los rasgos centrales de la morfología institucional brasileña, puede consultarse Couto (1997) y Kinzo (1997).

³⁷ Véase Couto (1998) para una discusión de esta faceta de la cuestión.

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 hace al caso explicar aquí)³⁸. Ese protagonismo tuvo por resultante -como una suerte de bomba de tiempo- dejar establecido un cuadro de ingobernabilidad fiscal a medio plazo cuya reversión era inevitable pero al mismo tiempo exigía unos umbrales de consenso excepcionalmente elevados³⁹.

Cabe señalar que el análisis del funcionamiento de las instituciones políticas brasileñas está atravesado por un fuerte debate interpretativo -un debate interpretativo se registra también en el mundo académico argentino, aunque es menos intenso y sean menos los 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 federal⁴⁰. 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 dominantes⁴¹. 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 definitorio. La relación de cooperación en un sistema “ni unificado ni dividido” se daría 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. Las Medidas Provisórias y la capacidad de determinar qué propuestas, y cuándo, considerará el Congreso (mediante la solicitud de tratamiento de urgencia), 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

38 Un aspecto del problema: a lo largo de la transición democrática, en la práctica, la capacidad de emisión monetaria se había descentralizado gradualmente a 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 análisis sobre esta cuestión véase los ya mencionados trabajos de Abrucio (1997) y Souza (1998).

39 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).

⁴⁰ Mainwaring, 1997, Kinzo, 1999.

⁴¹ Véase Figueiredo y Limongi, 1995, 1997; Limongi y Figueiredo, 1998; Diniz, 1997, Santos, 1997 y 1999.

suficiente para alterar, a nuestro entender, el hecho de que el rasgo básico del sistema político brasileño sea el poder decisorio disperso en las instituciones, en múltiples actores con capacidad virtual de veto⁴². Y sigue en pie, sobre todo, en perspectiva comparada, 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 agenda presidencial en lo que se refiere a la promulgación de medidas provisorias o su equivalente argentino, los decretos de necesidad y urgencia), en Argentina para ello es necesaria una mayoría calificada.

* En lo que se refiere a la agenda pública, la argentina estuvo, a lo largo de los 90, caracterizada 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 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 estructurales⁴³. 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 1990⁴⁴. 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 entretajan 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 agrario⁴⁵.

3. Aspectos de gestión política gubernamental

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

43 Es interesante y analíticamente sugerente la existencia de un debate sobre el punto; mientras que para autores como Sallum (1998) existió, en el seno de las élites, una tensión entre una orientación neoliberal más doctrinaria, a veces dominante, y otra más próxima de la tradición desarrollista del pasado, para otros como Viola (1999), por ejemplo, Brasil sería un caso extremo de predominio y sobrevivencia de ideas económicas desarrollistas-keynesianas y cepalinas.

44 Palermo y Novaro (1996).

45 Según Cysne (2000) el sector agrícola se ajustó desde 1985 experimentando formas alternativas de capitalización interna, asociadas a un notable aumento de la productividad, corte de costos y reducción de activos; esto generó un intenso desempleo: entre 1985 y 1996 se redujo el número de trabajadores del sector en 5.5 millones y la producción aumentó 30%.

* La morfología político institucional como condicionante de los estilos de gestión de gobierno. Los rasgos de la morfología política brasileña y argentina que hemos descrito, 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 scambios con partidos de representaciones muy menores en el poder legislativo). Así las cosas, la constitución de una coalición de partidos como un requisito de gobierno estaba muy lejos de ser una cuestión central⁴⁶. Y el problema de la cooperación de las fuerzas políticas necesaria para garantizar la cooperación 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 elevada⁴⁷–; en segundo lugar, los recursos políticos de diversa índole a disposición del liderazgo –como jefe del Ejecutivo y líder del partido– para asegurar la lealtad y disciplina del partido al rumbo gubernamental –que eran ciertamente muchos y muy importantes⁴⁸.

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 y este 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-partido⁴⁹. Como ha sido atinadamente señalado, una noción clave de la gestión política brasileña ha sido la de incertidumbre⁵⁰. Por oposición a la

⁴⁶ 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 neoliberal, de escasa envergadura electoral, pero significativo para señalar el rumbo político procurado por el Ejecutivo, frente a los empresarios.

⁴⁷ Jones (1997) discute el punto y sistetiza los trabajos disponibles al respecto. Mustapic (1999) introduce un matiz interesante.

⁴⁸ Esto se discute, entre otros trabajos, en Corrales (1999).

⁴⁹ Palermo y Novaro (1996).

⁵⁰ Sola (1995).

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 la que el esfuerzo de apuntalamiento coalicional debe ser renovado incesantemente⁵¹.

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 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 para 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 a la mano de los presidentes en el primer país, no es en verdad uno disponible en el segundo, como una opción realista para el poder central, sino mediante una intensa tarea de construcción coalicional que, como dijimos, es necesario recrear de 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 organizan todos los otros. Los presidentes tienen una capacidad limitada para configurar sus agendas con

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

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, en algunas áreas, de las propias capacidades estatales, experimentado desde comienzos de los 80, 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 de la garantía de continuidad de las políticas formuladas⁵². Con todo, en vena comparativa este relativo deterioro no es suficiente como para considerar que el declive aproxime 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 en la formulación tanto como en el contenido de las políticas de reforma.

* 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 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 guarda estilo en mayor medida con el 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 mal asesoramiento técnico y/o "incentivos perversos".

52 Diniz (1997).

De la atención a esos rasgos se desprende, en el caso de Fernando Henrique Cardoso, 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 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 estuvo caracterizado 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 la que prevalecen la atención dedicada a la propia tarea de articulación coalicional y, en materia de políticas públicas, la negociación y la formación de consensos⁵³.

En el gradualismo, como elemento central de un estilo, convergen la prevalencia de la negociación, con la necesidad de proporcionar protección a fuertes intereses. La opción por un agendamiento masivo de reformas, desde luego, carecería congruencia 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 a 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 cuando hay que proporcionar protección y garantías a intereses establecidos que es prudente adoptar una estrategia gradualista⁵⁴.

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.

53 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).

54 Discutimos esta cuestión en Palermo (1997a).

* Los estilos presidenciales de gestión y los problemas de credibilidad. Aludimos a lo que el sentido común periodístico, político e incluso académico ha rotulado en Brasil como el problema de la “falta de empeño presidencial”⁵⁵. No nos pronunciamos aquí sobre las características temperamentales del liderazgo de FHC, ni tampoco estamos diciendo que el estilo elegido haya sido el mejor. Más modestamente, estamos tratando de explicar un diagnóstico político y un estilo de gestión congruente con ese diagnóstico, en relación a los parámetros político-institucionales en que la gestión presidencial se desenvuelve. La lectura (acertada o no) en arreglo a la cual parece haber actuado el presidente, podría expresarse de la forma que sigue: un empeño destinado a (construir los peldaños políticos e institucionales que llevarán a) concentrar la capacidad decisoria en el nivel requerido para imprimir un ritmo rápido y arrollador al procesamiento de las reformas, sería no sólo inútil sino contraproducente. Contraproducente porque, precisamente al hacerse evidente su inutilidad, conllevaría el peligro de traer a la luz y hacer estallar las dificultades latentes que se pretendía contornear o disgregar, no resolver frontalmente: el riesgo de erosión de capital político y el riesgo de un ataque especulativo. En efecto, “empeñarse” abierta y dramáticamente en una batalla que, en virtud de su propia lógica política, debería ser públicamente caracterizada como definitiva, y perderla, habría expuesto al elenco gubernamental a ambos riesgos.

En el marco de la morfología político institucional descrita, el “empeño” significaba, podemos decir, una operación política afectada por una desmesurada artificialidad. La literatura analítica y comparativa sugiere que ventanas de oportunidad para “grandes” reformas se abren bajo circunstancias de crisis y/o mandato -y raramente la creación de esas circunstancias puede ser obra de la mera voluntad política. Por las razones ya indicadas esas circunstancias propicias no estaban disponibles, como sí lo estaban en el caso argentino a partir de 1989. La más elemental prudencia política sugiere, por otra parte, que no pueden ser creadas como un mero ejercicio de voluntad presidencial. Vale la pena hacer notar al lector que un ejercicio de creación de una “ventana de oportunidad” de esa naturaleza, requeriría, por decir lo menos, una operación de índole plebiscitaria dispuesta a suscitar, mediante el calor de la movilización popular y la agitación de la opinión pública, la disposición de los partidos aliados a votar rápidamente las reformas (sobre todo constitucionales: previsional, administrativa, fiscal, tributaria, etc.) de las cuales dependía (de acuerdo al instrumental analítico con que se guiaba el gobierno) que los desequilibrios macroeconómicos se fueran corrigiendo consolidando la sustentabilidad del plan. La cuestión no es si FHC por temperamento está capacitado o no lo está para desempeñar el papel de primer actor en ese drama. La cuestión es que no existen elementos analíticos a favor de una apuesta de esa naturaleza. En el marco de la heterogénea agenda pública brasileña, y ante la magnitud de los intereses afectados, era muy baja la posibilidad de que los partidos de la base aliada acompañaran disciplinadamente una operación en la que se polariza la lucha por la

55 Así, a título ilustrativo, un fino intelectual que simpatiza con la orientación general del gobierno, ha descrito a FHC (después de la devaluación de enero del presente año) como “competente intelectualmente para entender a dinámica económico / política contemporánea, pero medroso e indeciso política y emocionalmente para enfrentar los diversos intereses particularistas y coaliciones de veto que llevaron al país al borde del abismo en que se encuentra”.

definición de los intereses, entre, por un lado, el “interés general”, y, por otro, el “interés de minorías defensoras de sus privilegios”. Infinitamente menor a la posibilidad de que la autoridad del Ejecutivo, y la cohesión de la coalición gubernamental, se hundieran en un pantano sin escapatoria⁵⁶. En resumen, que un intento de conversión en un vínculo público y político de lo que, podría decirse, es apenas un nexo conceptual (básicamente correcto, o al menos razonable, esto es, el vínculo causal existente entre ajuste fiscal y consolidación de la estabilidad con crecimiento económico sustentable) sería una causa perdida. Eludiendo este curso de acción, no es raro que la gestión del primer gobierno Cardoso recibiera el reproche de estar afectada por un sesgo tecnocrático. Y, como veremos, esta opción tampoco está libre de costos y riesgos.

Si llevamos ahora nuestra atención al caso argentino, veremos que los materiales políticos que facilitaban un ejercicio de liderazgo presidencial de esa naturaleza no precisaban ser artificialmente contruidos, estaban enteramente a disposición del Ejecutivo en 1989-1991. Al mismo tiempo, la agudísima brecha de credibilidad de la que el nuevo gobierno peronista adoleció inicialmente frente al mundo de los negocios, y en especial frente a los operadores financieros, era un fuerte incentivo a favor de la utilización de esos recursos, por parte del presidente, para llevar a cabo sobreactuaciones tanto en el plano simbólico como en el de los contenidos de las políticas de estabilización y reforma con el propósito de disminuirla⁵⁷.

En resumidas cuentas, ambos presidentes enfrentaron problemas de credibilidad (aunque no fueron idénticos ni se presentaron en las mismas fases de sus gestiones); pero las respuestas consistentes con las morfologías político institucionales de cada caso resultaron completamente diferentes.

* Dinámica de coaliciones y ciclo político electoral. Entrelazadas con las dimensiones ya consideradas, 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, por desgracia, son dispositivos políticos que conllevan únicamente ventajas.

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,

⁵⁶ Aun cuando podría considerarse que, mal que bien, llegó a consolidarse un consenso analítico dentro del equipo de gobierno, puede en cambio tenerse la certeza de que jamás llegó -al menos hasta enero de 1999- siquiera a configurarse un consenso político dentro de la coalición en el sentido de que las reformas encaminadas a la solución de la cuestión fiscal eran indispensables para alcanzar el equilibrio macroeconómico y reducir la vulnerabilidad externa.

⁵⁷ Varios de los trabajos citados para el caso argentino discuten esta cuestión, entre ellos Palermo y Novaro (1996) y Gerchunoff y Torre (1996).

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 virtud de que 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 coalición⁵⁸. En verdad, la tarea coalicional debió ser renovada continuamente y el esfuerzo descansó sobre todo en el propio presidente⁵⁹, 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 facilita la ampliación de la base parlamentaria; y el gobierno dirigió sus primeros pasos hacia las bancadas numerosas pero extremadamente lábiles, del PMDB (107) y el 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 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

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

59 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.

fuerte identidad partidaria e intereses comunes⁶⁰. 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 elevado⁶¹.

Aunque la satisfacción de demandas de tipo clientelístico⁶² o particularista tuvo lo suyo en este juego, en general el "fisiologismo" no fue desafortadamente 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 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 cobró rápidamente, y mantuvo a lo largo de las gestiones de Menem, un patrón dual: algunas 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 peronismo⁶³.

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

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

61 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.

62 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 respaldo al proyecto de reforma del sistema previsional.

63 Torre (1999) discute aspectos de esta cuestión, asimismo varios de los trabajos ya citados.

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 entre 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. El empeño de los presidentes en su reelección. La ilustración más emblemática de los problemas de la tarea coalicional estuvo dada, con todo, por los esfuerzos centrados en las reformas constitucionales enderezadas a hacer posible la reelección presidencial. El esfuerzo destinado a la obtención de la reforma de la constitución nacional, con ese propósito, dominó la escena política en Argentina en 1993 y 1994, y absorbió en Brasil, durante meses, la atención y la energía presidenciales desde fines de 1996 y el primer semestre de 1997. Un cliché ampliamente difundido en medios políticos, periodísticos e inclusive académicos, tanto argentinos como brasileños, atribuyó a este esfuerzo el móvil exclusivo de la ambición personal de Menem y FHC, y lo ha juzgado un mero error, al entenderlo como una de las causas principales del lento avance de las reformas estructurales necesarias al apuntalamiento de la estabilidad.

No hace al caso escudriñar aquí las ambiciones de los presidentes (que, en el caso argentino al menos, son indubitables) y, en efecto, todo indica que existió algún trade-off entre el empeño dedicado a hacer posible la reelección y el ritmo de las reformas. Sin embargo, una vez más, esto no hace sino poner de manifiesto la naturaleza dilemática de la acción política. Porque la pérdida de momento reformista fue el precio que debió pagarse para garantizar la sostenibilidad del propio proceso de reformas.

Los procesos de reforma económica y estatal, como cualquier proceso de transformación de naturaleza política, consisten, en esencia, en cambios de reglas. Juegan por tanto su éxito o su fracaso en la capacidad de los actores que los protagonizan de concretar esos cambios y de infundir perdurabilidad en las nuevas reglas⁶⁴. Empero, debemos enfatizar que esa capacidad tiene un núcleo que es, en esencia, la política de coaliciones. Es la capacidad de los actores gubernamentales de estructurar coaliciones reformistas estables la que proporciona los recursos políticos e institucionales necesarios a la continuidad de los cambios.

Si entendemos por "coaliciones reformistas", agrupaciones que presentan taxativamente tres elementos característicos: son coaliciones de gobierno, son capaces de implementar un programa de reformas, actúan en el seno de regímenes democráticos, debemos admitir que, en países como Argentina y Brasil, las coaliciones exitosas son flores raras. Ambos países registran una escasez muy visible de tales experiencias políticas. Y en ambos, una de las novedades que trajo la década de los 90 es el funcionamiento de coaliciones de esa índole. En Brasil la coalición articulada a partir y

64 Una condición necesaria para ello es que las nuevas reglas ya instituídas, así como la dirección general del proceso de cambio, sean percibidas como estables por los agentes económicos y los actores sociales involucrados. Cuanto más escépticos sean unos u otros acerca de su perdurabilidad, menos probabilidades tendrán estas de consolidarse.

en torno del Plan Real, demostró, por lo menos, una moderada capacidad de sostener su cohesión, su programa de reforma y su respaldo social y electoral.

Con todo, las coaliciones argentina tanto brasileña de los 90 fueron coaliciones frágiles. En verdad las coaliciones casi siempre lo son, y las nuestras no constituyen excepciones. Tampoco se distinguen de la inmensa mayoría de las coaliciones reformistas en otro de sus rasgos: su estructuración con centro en liderazgos personales. En efecto, ambas coaliciones son muy heterogéneas y fueron montadas a las prisas y ambos factores -heterogeneidad y precipitación- son de aquellos que tienden a hacer que las coaliciones tengan por pivot casi único a una figura política personal. Por eso, además, son esos liderazgos, también de forma casi exclusiva, los titulares de la confianza de los agentes económicos y sociales en la sustentabilidad del proceso de cambio de reglas.

Es por lo tanto fácil de entender que la continuidad de las coaliciones descansa en la continuidad de los liderazgos. Contemplada desde este punto de vista la cuestión de las reformas constitucionales orientadas a dejar libre el camino a una nueva candidatura del presidente en ejercicio, es bien visible que el expediente es la forma más segura de dar cuenta del relevante problema de la estabilidad de las coaliciones, de las que depende, a su vez, la continuidad del propio proceso de reformas⁶⁵.

Pretender, por lo tanto, que los presidentes abandonaran su empeño reeleccionista para concentrar sus esfuerzos en las reformas, es análogo a esperar que la tripulación del barco deje de malgastar su tiempo reparando los rumbos del casco por los que penetra el agua, para concentrarse en mantener la velas desplegadas y sostener la velocidad. Probablemente tendrían que llegar todos nadando a la otra orilla.

d. 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 habrían 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 autodestructiva. No es raro que el gobierno la sostenga pero no se haya empeñado excesivamente en llevarla adelante⁶⁶.

e. Salir del plan. No está en el ánimo de este texto discutir si, frente a las primeras luces rojas, la alternativa de “salir del plan” era técnicamente superior a la de persistir en

65 Como discutimos en Palermo (1998) este problema puede afectar a su vez la consolidación de las instituciones representativas. Por otra parte, la continuidad del presidente como garantía de la continuidad de la coalición y/o del proceso de reformas, no debe ser entendida como un requisito eterno. Hay factores que tienen que ver con el afianzamiento de los cambios y con su asimilación por las restantes fuerzas políticas (en otras palabras con la posibilidad de que se estructuren coaliciones reformistas alternativas) que convierten al recurso de la reelección en injustificable. En lo que atañe a este punto, por ejemplo, el cuadro político argentino de 1999 es completamente diferente al de 1995.

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

él. En el caso argentino, en razón de las restricciones deliberadamente impuestas por la convertibilidad, esto es extremadamente dudoso. En el brasileño, en cambio, la discusión tiene más sentido (sobre estas diferencias, y sus consecuencias en la dinámica de la estabilización y las reformas, volvemos en el punto 4 del trabajo). Si, en efecto, la llegada del “tequila” a las playas brasileñas puede ser considerada como un mini-ataque especulativo, ¿podía el gobierno “salirse” en esta ocasión del plan?

En términos de propuestas concretas de política económica, la controversia profesional a la que hemos aludido páginas atrás, se había encarnado rápidamente en dos posiciones (al menos dentro del ámbito del propio gobierno). La primera, predominante, sostenía que el ritmo previsto de desvalorización cambiaria era el adecuado, y que su alteración conllevaba el peligro de asestar una estocada fatal a la estabilidad de precios, dada la elevada probabilidad de producir una crisis de confianza en los inversores y, en una economía con tradición de acomodamientos inflacionarios, de reintroducir los mecanismos de indexación. La segunda proponía una modificación limitada a un solo golpe, como modo de neutralizar las vulnerabilidades externa y fiscal, en la convicción de que esa forma de corregir los precios relativos era la única efectiva y, por lo tanto, el mal menor era efectuarla lo antes posible. Planteado el problema en esos términos, no va más allá de una cuestión clásica: la decisión precedida por el cálculo de los riesgos y costos aparejados a cada una de las opciones.

Sin embargo, si recordamos algunos de los elementos ya discutidos, en especial el hecho de la naturaleza política de los planes de estabilización, veremos las dificultades que emergen para los decisores políticos. El problema es que salir de un plan no equivale a substituir unos instrumentos de política económica por otros, de forma meramente administrativa, y en virtud de una racionalidad incontestada. En el contexto de una controversia profesional, los políticos no pueden evitar elegir, y lo hacen inclinándose con más frecuencia a favor de la continuidad del curso de acción en que se han embarcado. Esto por razones específicamente políticas. Por un lado, por el hecho simple de que ya han elegido anteriormente: lo han hecho a la hora de conformar sus equipos. ¿Porqué ha sido uno y no otro el elenco tecnocrático escogido? Es en esa hora que los políticos emplean sus limitadas posibilidades de evaluar las capacidades técnicas de los economistas, así como sus credenciales frente a grupos de referencia estratégicos en la configuración de la coalición de gobierno. Una vez que lo han hecho, sólo pueden juzgar a la luz de los resultados. Desde luego, los resultados que importan no toman la forma de un balance macroeconómico abstracto sino de uno que pueda estimarse en relación a objetivos políticos y político-económicos. De tal modo, cuando se trata de sopesar los riesgos de persistir en el rumbo frente a los de modificarlo, los decisores ponderarán estos factores, que juegan a favor de la primera alternativa.

Salir de un plan, por otro lado, equivale a desarticular una política de múltiples niveles articulados, que está en andamiento. Y las razones por las que es tan difícil mudar el rumbo político cuando se tiene uno ya fijado, no son puramente “inerciales”. Hacen a la índole de las organizaciones políticas y se exacerbaban cuando se trata de coaliciones, que carecen de la estructura interna de autoridad que es más probable encontrar en un partido. Cuando se pone en duda el rumbo que se está siguiendo, afloran las divergencias

dentro de los elencos que hasta entonces no las tenían (mejor dicho las tenían latentes) y el resultado de poner de manifiesto la intención de cambiar puede ser muy diferente al previsto. Junto a ello, la continuidad de la propia coalición atraviesa una exigente prueba.

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

Decíamos al cerrar el punto 1 de este texto, que 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 presentan con una relevancia crucial, y que ellas permiten entender aspectos comunes así como diferencias entre ambos casos. Aquí concentraremos nuestra atención en algunas de las cuestiones en que se presentan diferencias significativas: los efectos del éxito de 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 de más 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 por parte del gobierno de asignar los costos que le son aparejados). Ya hemos señalado que estos efectos no fueron unívocos. Junto a una ganancia de capacidades político estatales (que discutimos 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 esto tiene lugar 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 Plan de Convertibilidad durante el gobierno de Menem⁶⁷.

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

67 Seguimos en este punto Torre y Palermo (1994).

una dinámica política de fuga hacia adelante⁶⁸. Gracias a la cual, 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 claras la inviabilidad del curso de acción inicialmente escogido y la amenaza de una crisis de magnitudes hasta entonces inéditas en la historia económica argentina. El lanzamiento del Plan Austral en 1985, fue un hito en el reconocimiento de las restricciones en las que la formulación de políticas económicas debería 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 permitiera al gobierno 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 vió 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 y 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 governista* de 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

⁶⁸ 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).

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

* El mecanismo institucional de fijación del tipo de cambio. Este aspecto 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 autoatamiento⁶⁹: 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 saliese de la convertibilidad sería tan macizo que el cambio fijo resultó creíble como ancla de los precios, al menos en el corto plazo⁷⁰. El autoatamiento 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 plan⁷¹.

En las circunstancias de mediados de los 90, la convertibilidad no era una alternativa ni deseada ni disponible para el gobierno brasileño. Y no lo era por razones socio-económicas tanto como 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 alcanza a la mitad de la brasileña, que está entre las diez

⁶⁹ Palermo y Novaro (1996).

⁷⁰ 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.

⁷¹ Véase Arnaudo (1995) sobre el Banco Central.

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 los peligros de una recesión brutal. Concurrentemente, se presenta el problema fiscal que derivaría 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 hacían política y socialmente inviable la alternativa de la convertibilidad. La potente estructura de intereses brasileña difícilmente habría de acompañar con docilidad tal estrategia. La convertibilidad equivale a atarse al palo mayor del navío compartiendo sin límites los riesgos de este: una vez adoptada, el costo de salir de ella (i.e., de liberarse de las restricciones autoimpuestas) es mucho mayor (es precisamente ello 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 posible 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 con el caso argentino. 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, ya hemos visto, se constituyó en el grupo de referencia estratégica del menemismo. El liderazgo de una coalición reformista de gobierno constituída 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, entonces, 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 un resultado de una decisión político-administrativa del gobierno y podría ser revertida del mismo modo.

Someter la moneda al mercado es todo lo contrario a someter al tipo de cambio, al 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 la que queda a ser establecida 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 estos no precisan incluir ni la desvalorización programada (la llamada "banda ancha"), ni la tasa de riesgo de una desvalorización mayor a la anunciada, propias 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 es entonces el sector público el que 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, a la paridad que estipula, al total de títulos nominados en reales en manos de los inversores financieros⁷². En resumidas cuentas, el principal riesgo que la convertibilidad controla, es el principal riesgo al que la estrategia de cambio administrado se expone: el riesgo de un ataque especulativo es en esta última considerablemente mayor.

Pero que el riesgo de un ataque especulativo sea en la opción brasileña considerablemente mayor, 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 contra 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, entonces 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 pagos⁷³. Resultado de opciones políticas, el mayor riesgo de un ataque especulativo tiene a su vez sus propias consecuencias políticas: reforzar la plausibilidad 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 que son tomados en cuenta en la estimación de ese riesgo, se cuenta desde luego el déficit comercial. En la medida en que el comportamiento de exportaciones e importaciones sugiere que habrá 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.

72 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.

⁷³ Como lo sintetiza Damill (2000).

Sucintamente, podría decirse que mientras en Argentina lo “ganó” el gobierno, en Brasil lo “perdió”.

En el caso brasileño, fue materia de controversias entre economistas, desde temprano, 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" (lo que sea que esto pueda significar)⁷⁴. 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 las 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 la 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?⁷⁵ 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 hablaran 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 puñado.

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

⁷⁴ Evaluaciones bastante diferentes entre sí en relación a la medida en que el “retraso cambiario” sometería a los empresarios a 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).

⁷⁵ La literatura básica para este punto es Rodrik (véase, por ejemplo, 1993).

tipo descartando cualquier posibilidad de salir de la convertibilidad. Para decirlo en otras palabras, dejó de considerarse que el desequilibrio comercial existente fuera 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.

* Gestión política, equilibrio macroeconómico y reformas estructurales

¿De qué modo, los condicionantes político institucionales incidieron en la relación entre equilibrio macroeconómico y reformas estructurales? Recordemos que hemos asumido que ambos gobiernos operaron con 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. Sostendremos aquí que 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 podría esperarse hallar 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. Delante de los mismas, no obstante, las diferencias son de relieve: Brasil se aproximó a un equilibrio mucho más por el lado de los impuestos, cosa que en Argentina no fue posible; en Argentina en medida mayor 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 a una incapacidad extractiva que no fue capaz de superar; mientras que Brasil tendió a incrementar sus capacidades extractivas para llevarlas a la altura de una incapacidad de contener sus gastos que no pudo superar. En ambos casos, por otra parte, la estructura fiscal y tributaria resultante afecta 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, puesto que era imposible resolver el problema fiscal antes de estabilizar la economía, su persistencia después de detenida la inflación definía 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 sujeto a vínculos "automáticos" entre ingresos y gastos⁷⁶. 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 federal⁷⁷.

A pesar de los riesgos evidentes de la emisión monetaria, en Brasil los gobiernos federales precedentes 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 automaticidad de algunos gastos). En Brasil, en rigor, desde este ángulo de la cuestión, 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

⁷⁶ La vinculación entre receitas y gastos, alcanzaba hacia 1994, aproximadamente el 90% del presupuesto de la Unión; los gastos con personal, beneficios previsionales y transferencias constitucionales, eran "incomprimibles".

⁷⁷ Véase Carciofi (1990) y Cetrángolo y otros (1997), sobre estas cuestiones.

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 el problema 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)⁷⁸. 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 de 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 intensidad⁷⁹.

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, sufrieron de grandes obstáculos para reducirlo en momentos de crisis o de necesidad de reacciones preventivas a 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 reglas establecidas por la Constitución de 1988, el gasto público se comporta como una variable que está relativamente fuera de 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 básicos⁸⁰, y la dinámica descentralizadora acarreó también inconvenientes⁸¹. 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

⁷⁸ Cetrángolo y otros (1997).

⁷⁹ Cetrángolo y otros (1997).

⁸⁰ 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.

⁸¹ Véase por ejemplo Gomes y otros (2000).

públicas agregadas, sino también porque limita la capacidad del gobierno de implementar reasignaciones a favor de los gastos sociales básicos, como educación y salud⁸². 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, y sólo al cabo de varios años, y de modo todavía sumamente parcial, se ha mitigado el problema fiscal representado por el sistema previsional, sino que la tendencia es –comprensiblemente– al establecimiento de 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 ya no acompañado de 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 de 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: el 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 conferir 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 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, este 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 consiguiendo despejar los obstáculos político institucionales que le permitan generar el superávit fiscal necesario para reducir el monto de la deuda. Adicionalmente, la

82 Véase Neri (1998).

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 segundos⁸³, 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, de modo que “provocó” un saldo de balanza comercial negativo-, la deuda pública no podía sino incrementarse⁸⁴.

En Brasil este 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 quien protagonizara 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 genuinos⁸⁵.

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

83 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.

⁸⁴ 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%).

⁸⁵ Damill (2000) y Bonvecchi (2000).

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 que precisan 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, siendo una porción mayor automáticamente destinada 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 “voraz”. 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 jugar su suerte política en la estabilización, el gobierno brasileño osó hacer cosas que de otro modo no habría 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 la viabilidad política tanto como económica de largo plazo, una fuerte presión tributaria es un mal menor comparado con la opción por ajustar los gastos a una estructura muy pobre de los ingresos, o a 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 próximo⁸⁶.

Comparando las respectivas cargas tributarias, la diferencia es espectacular (ver cuadro 1)⁸⁷. Si observamos los cuadros (...), 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.

⁸⁶ Varsano y otros (1998).

⁸⁷ Para el caso argentino véase Cetrángolo y otros (1997) y Rovelli (1998), entre otros.

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 de afectar a los asalariados (a los consumidores indiferenciadamente, a través de impuestos indirectos) es más probable por esta 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)⁸⁸. Complementariamente, esta opción es, técnicamente, la más sencilla de administrar, y especialmente en las condiciones de Argentina en aquel entonces, en la que el gobierno se veía forzado a economizar sus capacidades institucionales, esta era una razón de peso. Ulteriormente, 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 “facil” 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 supone 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 cuando 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 argentino⁸⁹.

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 medida mucho menor y por menos sectores. En Argentina, las medidas de elevación de la carga tributaria son siempre tomadas de modo “culposos”, 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.

⁸⁸ Véase Berenzstein (1999).

⁸⁹ Rovelli (1998), para el caso argentino.

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 ha hecho 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 la convertibilidad también tienen un costado impositivo: es obvio que –y más aún cuanto más el gobierno deje de cumplir 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 tributaria⁹⁰.

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 contundente⁹¹. Sin duda dispusieron de un poder bien mayor en comparación con sus análogos brasileños; 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 fue definitoria 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*⁹².

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 las 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

⁹⁰ Los problemas que identifica Rovelli (1998) parecen ser técnicamente sencillos y el 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).

⁹¹ 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, etc.).

⁹² Véase Berensztein (1999), para el caso argentino.

de una pauta gradual, pero tuvo una corta duración⁹³. 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 hasta 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...”⁹⁴. Así como en el plano fiscal Brasil pudo manejarse con mayores grados de libertad y no llegó a consolidarse 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 estuvo presente en la dinámica reformista argentina. En la reforma comercial, por ejemplo, el ápice de la apertura tiene lugar en 1994 – desde entonces el Ministério de Fazenda establece nuevas restricciones a las importaciones, elevando alícuotas, instituyendo incentivos y reimplantando barreras no tarifarias⁹⁵. En términos comparativos a la Argentina, la economía brasileña continúa siendo una bastante más cerrada, por ejemplo en lo que se refiere a los bienes de consumo intermedio⁹⁶. 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 lejos que Argentina del programa neoliberal, y bastante más gradual, las reformas estructurales. Las fuentes de vulnerabilidad, de este modo, varían parcialmente: en el caso argentino provienen 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

⁹³ Los índices de reformas estructurales en América Latina proporcionan al respecto una limitada evidencia empírica, tanto por el hecho de que son construcciones conceptuales no enteramente confiables, como por el de que no comprenden el período correspondiente a las gestiones de Cardoso. Brasil tiene un período de vértigo, con Collor (BID, 1997): a partir de 1988 el índice general de reformas estructurales sube por tres años, de 0,39 en 1988 pasa a 0,52 en 1991 (13 puntos) pero a partir de allí el crecimiento es mucho más lento e incluso con años en que se reduce (1995 por ejemplo). En Argentina, el salto es mucho más espectacular (y, analíticamente, tiene, a nuestro entender, mucho más sentido comparar con FHC que con Collor, coaliciones de gobierno reformistas): de 1989 (0,37) a 1992 (0,61) (24 puntos). El índice correspondiente al primer año de la serie, 1985, era de 0,36 para Argentina y 0,34 para Brasil; en 1995, último año de la serie, los índices son de 0,67 y 0,58 respectivamente (siendo que, entre 1985 y 1985 para Argentina el cambio es poco significativo, de 0,36 a 0,37).

⁹⁴ Neri y Camargo (2000).

⁹⁵ Cysne (2000).

⁹⁶ Véase Oliveira Júnior (2000), sobre el punto.

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 hasta 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 política 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 estas, ahora, eran ejecutadas de modo tal de consolidar la estabilidad.

Así, en el caso de las privatizaciones, estas, del mismo modo que en Argentina, aunque con una intensidad cuantitativa y cualitativamente menor, tuvieron en la práctica un doble propósito⁹⁷. Claro que las empresas públicas se transferían al 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 fueron consecuencia, en algunos casos, bajo la presión de la necesidad de financiar el déficit fiscal, de que las empresas fueran vendidas antes de estar completa la reglamentación del sector, lo que podría 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 financiera por lo que los beneficios inmediatos en eficiencia pueden 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 con esto 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).

⁹⁷ Baumann (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 – ello 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 limitadores sobre la actividad inversionista”⁹⁸. 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 por 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 hecho por medio 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).

* 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

⁹⁸ Bielschovsky (2000).

plazo; en el mediano, se trataría de una política insostenible (Damill, 2000). Por su parte, las posibilidades de un incremento de la 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 pondrían 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 retiren capitales y se revierta 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 hacerlo 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 anticíclicos muy recomendables para neutralizarla. Sin embargo, para un enfoque politológico, probablemente la mejor aproximación a esta cuestión sea 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 entregada al mercado, significa que en ciertas ocasiones, en el corto plazo, los salarios reales necesitarían, técnicamente, descender hasta un punto en que no haya largo... 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 que, en el futuro, habrían de hacerlo. Pero en 1999, tras la devaluación brasileña, la índole de la cuestión es 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 imprimidas 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 argentinas (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 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 medida mayor que 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 equilibrio 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 está lejos de admitir una interpretación de tipo convencional, en el sentido de que la coalición anti-inflacionaria configurada por Menem se mantenga como un precipitado de grupos sociales y económicos que coloca la estabilidad de precios como un valor prioritario y está dispuesta a defenderla a cualquier costo y por ello defiende la convertibilidad⁹⁹. En verdad, no se sale de la convertibilidad, pero en virtud del funcionamiento efectivo del propio autoatamiento 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 como lo menos) que supondría salir de la misma (si ello no es concretado con una sustancial asistencia externa), en otras palabras, de los costos extraordinariamente elevados que ha establecido el propio instrumento elegido. 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, sobre todo, 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 propuestas¹⁰⁰. Siendo que mantenerse dentro de la misma acarrea los problemas que son actualmente evidentes, Argentina está “eligiendo” entre el 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 priorita la

⁹⁹ Véase Starr (1997) y Gastaldi y otros (2000), para interpretaciones de este tipo, formuladas desde el análisis político y el económico respectivamente.

¹⁰⁰ Como las de Curia (1999) o las de Calcagno y Calcagno (2000), por ejemplo.

estabilidad. Esto es muy diferente al 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, junto a

una depreciación cambiaria que se va concretando pero necesita tiempo, ya que debe llevarse a cabo lentamente porque si se acelera puede (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 y

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 consiga demostrar de 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. Dadas esas dificultades, la vulnerabilidad potencial del plan se mantiene abierta. Pero se mantiene 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 estallada 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 autonomizado, en gran medida, de las cuentas fiscales y externas indicadoras de la vulnerabilidad¹⁰¹. 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. Vamos a ello.

Técnicamente, el problema de expectativas que afecta a los planes con ancla cambiaria es bien conocido. El saldo negativo de la balanza comercial constituye una información sobre la capacidad de pago del país, para los inversores que lo financian con

¹⁰¹ Para una discusión sobre la naturaleza de los actuales mercados financieros, véase Santiso (1999); el comportamiento de los mercados es temeroso y caracterizado por la cortedad de miras, pero, a veces, sin superar esta cortedad, para 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”.

préstamos de corto plazo. Como es fácil de entender, la desconfianza de dichos inversores, su percepción sobre la factibilidad de una devaluación, puede suscitar un movimiento especulativo en forma de profecía autocumplida (y la consiguiente desarticulación del plan estabilizador).

Con todo, el meollo del asunto es que la lectura de los inversores está lejos de ser lineal (i.e., balanza comercial negativa => insustentabilidad); está incidida por 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 sostenibilidad 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 sostenibilidad de una política económica puede estar en verdad jugada en el terreno de esta percepción crucial, y esta es una de las principales razones por las cuales estos planos de estabilización son, como hemos dicho, navíos cuya línea de flotación se encuentra muy próxima del 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 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.

Si se identifica públicamente un problema en este sentido, y se establece un vínculo ("si el país no toma las decisiones de ajuste fiscal que es imperioso que sean tomadas, entonces la vulnerabilidad externa se agrava, y sobrevendrá una crisis, etc."), y se fracasa en el cometido de lograr que sean tomadas esas decisiones, en ese caso la acción fracasada puede ser en sí misma el disparador del ataque especulativo que se deseaba evitar. Si no se tiene certeza de la cadena (política) de: identificación pública del problema, vínculo, movilización de los recursos políticos y obtención efectiva de las decisiones que se identificaron como imperiosas, entonces es preferible evitar la formulación de ese vínculo en lugar de establecerlo. Y en Brasil, sencillamente, no puede

tenerse tal certeza. Parece preferirse entonces una gestión no necesariamente "tecnocrática" o "despolitizada" pero sí "desdramatizada", que le quita hierro a los conflictos, en que el sentido general de los procesos decisorios y la voluntad del gobierno estén claros, pero el gobierno evita cuidadosamente definir un campo de batalla donde at stake esté "todo" (todo su capital político de credibilidad), porque si allí se pierde entonces eso será el disparador. Esta preferencia racional por evitar por parte del gobierno colocarse frente a un test que puede ser mortal, es lo que da a la gestión la apariencia *mole*, identificada hasta el cansancio por diferentes analistas.

De cualquier modo, la prudencia coloca al gobierno frente a un nuevo dilema, porque, como ya hemos señalado, prudencia equivale a tiempo, que debe ser comprado con algo que es caro: desequilibrio y por tanto exposición a riesgo por un período mayor. Con el estallido de la crisis asiática en octubre de 1997, pero sobre todo tras la moratoria rusa de agosto de 1998, el cambio del contexto internacional, al hacer más patentes y amenazantes las vulnerabilidades domésticas del plan estabilizador brasileño, creó una situación enteramente novedosa: empujó al presidente a jugar el juego al que siempre se había resistido. Cardoso entendió que esta vez carecía de opciones: no podría eludir la tarea de intentar hacer una demostración de determinación política muy fuerte - exponiéndose, por tanto, por así decirlo, a la hora de la verdad: ¿contaría con los recursos políticos e institucionales necesarios para sostenerla?

Los hechos demostraron que el gobierno carecía de los recursos políticos e institucionales para imponer su determinación en la liza en que midió sus fuerzas. En un contexto en el que se combinaron el comienzo de un nuevo ataque especulativo contra el real, la respuesta al mismo por parte del Banco Central, y las elecciones (presidenciales, parlamentarias y estaduais), el elenco gubernista no consiguió ser convincente en demostrar su determinación frente a los inversores financieros (domésticos e internacionales, poco importa). En realidad, el gobierno fue agudamente conciente de que era inevitable que se expusiera a la prueba de dar una demostración concluyente de determinación y capacidad políticas en dos terrenos al mismo tiempo: el de la deuda pública y el de las reformas fiscales.

Y actuó en consecuencia. Pero el resultado de sus acciones fue inconsistente. Y se nos presenta aquí un ejemplo -fascinante, de no ser por el precio colectivo que se paga para verlo- de los peligros a los que están expuestos los gobiernos y las dificultades que se les presenta, para utilizar congruentemente sus capacidades decisorias cuando estas son muy desiguales. En efecto, el gobierno procuró ser eficaz en señalar su determinación en ambos campos -y, como lo han estudiado diversos autores, lo aconsejable en esos casos es "sobre-señalizar", "sobre-actuar". Sólo que los grados de libertad del gobierno brasileño eran -y son- muy diferentes en el terreno de las decisiones financieras (donde el elenco que rodea al presidente en un puñado de organismos burocráticos como el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el BNDES, puede manejar algunas de las variables con gran discrecionalidad) y en el terreno fiscal-institucional (donde sus grados de libertad están, como hemos visto, notoriamente restringidos). Este patrón desigual de capacidad de formulación de decisiones resultó en un llamativo desfasaje. La sobre-reacción fue inmediata y eficaz en el terreno de la deuda

pública. Fue, en cambio, pifia en el terreno fiscal-institucional. Veamos lo ocurrido en ambos.

Para abordar el manejo de la deuda pública debemos incorporar, aquí, un nuevo elemento. En el análisis de la gestión política del Plan Real desde 1994, hemos podido prescindir, hasta este momento, de tomar en cuenta unos actores que, comúnmente, desempeñan papeles de relieve en los escenarios de crisis y estabilización de los países en desarrollo. Nos referimos, desde luego, a los organismos internacionales, en especial al Fondo Monetario Internacional. El FMI no fue un actor importante a lo largo del lustro examinado en este artículo, en que el gobierno formuló e implementó su política económica con independencia del mismo. En verdad, esto se debió tanto a restricciones -la impopularidad del FMI en Brasil- como a inclinaciones gubernamentales -por conservar grados de libertad en la formación de las decisiones¹⁰². Sin embargo, la amenaza, abierta con la moratoria rusa, de un terminante ataque especulativo contra el Real, llevó al gobierno brasileño a tomar una decisión que dividió las aguas, rompiendo con la pauta histórica de que el país "puede arreglárselas por sí solo" en materia macroeconómica y fiscal. Al solicitar del FMI, el Banco Mundial y el grupo de países más ricos un préstamo de gran magnitud destinado a apuntalar las reservas cambiarias, asumiendo compromisos típicos de la condicionalidad propia de dichos financiamientos, el gobierno procuró transmitir una información eficaz y despejar dudas tanto entre los inversores financieros externos e internos como en el mundo de los agentes económicos domésticos. No obstante, al menos hasta enero de 1999, el ingreso del FMI en la escena, y los compromisos asumidos con el mismo, no supusieron en modo alguno que el gobierno brasileño se viera forzado a adoptar rectificaciones de rumbo contrarias a su voluntad o a sus preferencias. Lejos de ello, el gobierno procuró, con el acuerdo, reforzar la sostenibilidad del camino elegido.

En efecto, la tesitura a la sazón dominante en el seno del FMI era la de considerar técnicamente inviable cualquier intento de "devaluación controlada"¹⁰³. Por lo tanto, el criterio de los funcionarios del organismo internacional coincidía con el punto de vista dominante al interior del elenco gubernamental en el sentido de que, para conjurar la amenaza de un ataque especulativo, el mejor recurso posible era una nueva y drástica elevación de las tasas de interés de la deuda pública¹⁰⁴. Así, de hecho, el Banco Central, con antelación al comienzo de las negociaciones con el Fondo, elevó las tasas de interés de su deuda en títulos (algunos de ellos dolarizados), de modo tal de ser lo más convincente posible en demostrar su determinación de no devaluar.

102 Aún después de las dificultades que se plantearon en agosto de 1997 con la crisis asiática, funcionarios del Ejecutivo y del equipo económico declararon en reiteradas oportunidades que el gobierno brasileño no necesitaba recurrir al Fondo ni pensaba en hacerlo.

103 Como lo explica Krugman (1999), "...la llamada 'crisis del tequila' hoy debe ser vista no como una excepción sino como un ejemplo de un nuevo régimen, resumido por algunas autoridades de Washington por la fórmula: en el caso de los países en desenvolvimiento no existen desvalorizaciones controladas".

104 Es posible que la entrada del FMI en escena haya tenido el efecto de dirimir importantes diferencias internas en el equipo económico, a favor de los sectores inclinados por cursos de acción más identificados con la continuidad de la política seguida hasta entonces.

Esto nos lleva nuevamente al terreno fiscal-institucional. Porque la efectividad del Banco Central tuvo dos efectos sucesivos de inconsistencia: por un lado, al colocar al sector público en una trayectoria a las claras explosiva de no hacerse el ajuste fiscal necesario, sobredimensionó más todavía la crucialidad de la situación. Por otro, iluminó con una luz mucho más potente a los protagonistas del escenario fiscal, incluyendo a algunos que, hasta entonces, habían jugado papeles relativamente secundarios en las diferentes escenas. En algunos casos, esto no hizo sino incrementar los incentivos favorables a un comportamiento irresponsable. Los principales actores fueron tres: la base parlamentaria del gobierno, los gobernadores estaduais y los empresarios paulistas.

Los temores del presidente, de que exponiéndose a una demostración de fuerzas de "todo o nada" no saldría bien parado, se confirmaron. La Medida Provisoria que elevaba la contribución previsional de los trabajadores activos del sector público, así como imponía un descuento a los inactivos, fue rechazada en la asamblea legislativa en una votación donde el comportamiento de gran parte de los legisladores de los partidos aliados fue determinante. Poco después el ex presidente Itamar Franco, ahora flamante gobernador de Minas Gerais, anunciaba al mundo su decisión de declarar una moratoria (sic) en el pago de la deuda del estado con el gobierno federal¹⁰⁵. A lo largo de las calientes semanas de diciembre y principios de enero, el Parlamento volvió a hacer patente su baja disposición para ponerse en movimiento al ritmo esperado por el Poder Ejecutivo, al demorar la aprobación del presupuesto (revisado a la baja) en razón de que este no dejaba espacio para las emendas parlamentarias.

En medio de la turbulencia, los empresarios paulistas aportaron lo suyo. En lugar de acompañar al gobierno en su determinación de avanzar en el ajuste fiscal (vinculando al mismo el atraso cambiario y las tasas de interés), concentraron su reclamo público (colocándose así al frente de una suerte de difuso clamor político y social popular) en la necesidad "inmediata" de corregir el atraso cambiario y de reducir las tasas de interés (como si ambas cosas, por otra parte, pudiesen hacerse al mismo tiempo). Desde luego, en esto se hacen patentes las huellas de largo plazo de la economía política brasileña: mientras el Plan Real pasó por su momento de oro, la presión desenvolvimentista se contuvo (si bien el gobierno jamás ganó definitivamente esa batalla, lo que sí ocurrió con el gobierno peronista en Argentina tras la sorda, pero constante, pugna que se estableció en torno del "atraso" cambiario durante los dos primeros años de la convertibilidad). Pero bastó que comenzaran las dificultades para que los vientos desenvolvimentistas renacieran con todas sus fuerzas, a favor del "atajo" de la devaluación¹⁰⁶.

Los actores que presionaron a favor del cambio de la política económica lograron su objetivo, no porque el gobierno estuviera dispuesto a ceder ante ellos, sino porque consiguieron ocupar -ante la atenta mirada de los inversores financieros- el centro de la escena mostrándose como un obstáculo insalvable para la sostenibilidad del plan fijado.

105 La magnitud irrisoria que estaba en juego (70 millones de dólares) no hace más que resaltar la relevancia político simbólica del acontecimiento.

106 Los empresarios paulistas no fueron, en esto, acompañados por sus pares cariocas o gaúchos. Pero ello no fue suficiente. La división del empresariado en esta oportunidad fue clarísima. Ello corrobora la relativa pérdida de posiciones de los paulistas al interior del empresariado, y la mayor fragmentación de los intereses organizados en el mismo.

En ese contexto, el gobierno percibió que los recursos todavía en sus manos -las reservas cambiarias y la posibilidad de manipulación de las tasas de interés- se habían esterilizado: la tasa de riesgo a pagar para el rolaje de las deudas se independizaba del ajuste fiscal todavía pendiente, giraba loca sobre la base de la desconfianza y de la hipótesis de que el gobierno se vería forzado a devaluar. Y, en efecto, el 13 de enero el gobierno se vio forzado a hacerlo.

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 dió por perdida la pulseada con los inversores financieros para sostener la paridad cambiaria. Entró forzado, en un momento que no fue por él 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, asimismo varían¹⁰⁷. El problema de Brasil consiste en que un ataque especulativo obligue a una corrección del cambio no suficientemente contralada y que esta acabe 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 forma los primeros aumenten 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.

Por 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 BC, pero una vez que tuvo lugar, Brasil experimenta: metas inflacionarias y régimen de cambio fluctuante¹⁰⁸. 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.

¹⁰⁷ Por razones de tiempo y espacio no discutiremos este punto ahora.

¹⁰⁸ 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.

* Conclusiones: : cómo llegar a Dublin?

Cuéntase de unos caballeros ingleses, que estaban de visita en Irlanda, y salieron desde Dublin, despreocupados, a dar un paseo en automóvil. Tras unas cuantas horas de andar al sabor de sus impulsos de entretenerse y conocerlo todo, advirtieron que estaban extraviados. Entonces, se aproximaron al primer paisano que encontraron en el camino, para preguntar cómo tenían que hacer para regresar a la capital irlandesa. El paisano se lo pensó un momento y, mientras se pasaba una mano por la cabeza, con aire de quien no quiere alarmar demasiado con lo que está diciendo, exclamó: “personalmente, preferiría no partir de aquí para llegar a Dublin”. Con Argentina y Brasil, en su búsqueda de órdenes institucionales y económicos que sean al mismo tiempo estables y de crecimiento y equidad, es más o menos lo mismo: habría sido preferible que el punto de partida no fuera el que fue (alta inflación, desigualdad del ingreso, crisis fiscales, etc., etc.). El problema con esta reflexión es que es perfectamente inútil para los políticos que, inexorablemente, **deben partir desde donde no es conveniente para llegar a Dublin**. El chiste tiene sentido si pensamos en las recomendaciones de manual que pueden encontrarse en respetables textos de análisis tanto político como económico, tales como: “debería hacerse una reforma política”, o “el *casuismo* afecta el sistema representativo”, o “al gobierno le falta voluntad y coraje”, o “contar con el ahorro externo para retomar un ciclo de inversiones es una apuesta arriesgada”, o “la conducción de la política fiscal ha constituido el punto débil de las últimas administraciones”, o “la sobrevalorización se mantuvo demasiado tiempo”, o “los gobiernos deberían ser bien aconsejados para evitar trampas como la del currency board”, “para reducir el riesgo de crisis cambiarias, los gobiernos deberían incrementar el ahorro doméstico”, etc., etc., etc.

Si los políticos no pueden, del mismo modo que aquellos caballeros ingleses, elegir el punto de partida, lo que se sigue de esto es que sus opciones de estrategia serán, forzosamente, riesgosas. No adelanta mucho criticar una estrategia elegida por riesgosa, si no se contrapone una alternativa –política y técnicamente viable- que no lo sea. Y al parecer, todas las opciones política y técnicamente viables lo son.

Admitimos que hay explicaciones alternativas del problema. La explicación standard más aceptada, sucintamente, es: cortoplacismo (incentivos perversos asociados con los short time horizons of officials) y mal asesoramiento técnico¹⁰⁹. Para Brasil, es posible encontrar esta interpretación en medios periodísticos tanto como académicos. Luís Nassif, por ejemplo, un importante periodista de *Folha de São Paulo*, dice: “O grande problema dessa grande empresa chamada Brasil S.A. é que se transformou o economista no executivo, o assessor no gestor... A macroeconomia é um jogo de apostas... o economista faz ‘apostas’ em torno dos cenários... Com economistas à frente, o Brasil S.A. não procedeu à correção de rota em tempo adequado... cada mes que passava os indicadores iam se deteriorando, e os economistas aguardando, confiando em teorias econômicas... Em outros países, dificilmente levamse economistas para o primeiro

¹⁰⁹ Los trabajos de Elizondo para México son representativos de este punto de vista.

escalão de governo... o país precisa aprender a colocar seus economistas no devido lugar...”.

Y porqué los economistas obcecados no estarían en su debido lugar? Porque los políticos los necesitan para alcanzar sus objetivos perversos: reelegirse a cualquier costo. Thomas Skidmore, por ejemplo, un conocedor de la historia política de Brasil, sostiene: “Do ponto de vista pessoal do presidente, foi um erro tentar um segundo mandato. Ele tinha a oportunidade de entrar para a história como o homem que estabilizou a moeda do país. Mas agora está com outros problemas que são consequência, por exemplo, da rigidez do pensamento de Gustavo Franco. Agora é muito mais difícil mudar, todo o prestígio foi investido” (JB, Idéias, 4-8-99). La interpretación es transparente: al presidente, para asegurar su reelección, le vino bien un economista que mantuvo el “atraso cambiario” hasta después de los sufragios.

De lo discutido en este texto creemos que surge claramente que: a. las razones por las que en nuestros países, a diferencia de los países de capitalismo, estado y régimen democrático consolidados, se designan economistas (lo que en teoría no es deseable) al frente de la gestión económica, son esencialmente político institucionales; b. las interpretaciones que se satisfacen explicando todo como un cocktail de incentivos perversos y mal asesoramiento técnico son, cuando menos, simplistas. No toman en cuenta: a. el problema de configurar, y luego mantener, las coaliciones; b. el problema de cómo operar sobre las expectativas (y las brechas de credibilidad); c. el problema de que salir de un plan puede ser tan peligroso como mantenerse en el mismo; d. el problema de que el tránsito de un orden a otro se hace como se puede, con los materiales políticos a disposición; e. el problema de que en la gestión de la macroeconomía, en el seno de sistemas democráticos representativos, con frecuencia debe hacerse “mala economía” como un precio a pagar por hacer “buena política” (el consuelo es que en un régimen autoritario sería aún peor); f. el problema de que en la gestión de la macroeconomía, los nexos entre estabilidad y reformas estructurales no producen efectos puramente beneficiosos: si la estabilidad es condición necesaria para un programa de reformas, a su vez la implementación de estas últimas se lleva a cabo, con frecuencia, supeditada a los requerimientos de corto plazo de la estabilización, y esta tensión no tiene una solución fácil; y, sobre todo, g. que la naturaleza de los problemas que los políticos intentan resolver cuando hacen –o mandan hacer- política económica, es una naturaleza eminentemente política – y la comprensión de las decisiones, los riesgos que toman, y los problemas en los que se introducen, es imposible si se olvida este punto.

Según la sabiduría económica convencional, las distorsiones del mercado son causadas por los políticos que son económicamente irracionales o pobremente informados sobre las leyes económicas¹¹⁰; del mismo modo, la conjunción de motivaciones políticamente perversas y obcecación analítica llevaría a escoger cursos de acción riesgosos. Al menos para casos como Brasil y Argentina, este lente nos oscurece la comprensión de la naturaleza esencialmente política de la cuestión (siendo que todo el problema serían las tentaciones y las ilusiones) y se cree que hay estrategias menos riesgosas que otras y que el problema del riesgo se reduce a controlar las tentaciones de

¹¹⁰ Como lo discute Bates (1998).

los políticos. En procesos de ajuste y reformas en democracias representativas como las argentina y brasileña, esta perspectiva adolecería de un economicismo fenomenal: some kind of flotation es una opción tan riesgosa como cualquiera y precisa, como otra cualquiera, estar acompañada de prerequisites políticos, institucionales y macroeconómicos. Si no es el cambio, y si no hay otras anclas a la mano, cuál es entonces el ancla para los precios? No puede discutirse el problema de las estrategias como si este punto, políticamente fundamental, no importara. Uno podría imaginarse otro paper escrito con parecidos criterios, titulado: “la imprudencia de combatir a la inflación sin anclas”.

Bibliografía

Abranches, Sérgio Henrique (1988): "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", *Dados*, V.31, 1, Rio de Janeiro.

Abranches, Sergio Henrique (1996): Governabilidade e reformas: dilemas da transição; en: Dos Reis Velloso, João Paulo (coord.): *O Real, o crescimento e as reformas*; José Olympio Editora, Rio de Janeiro.

Abrucio, Fernando Luiz (1997): Federalismo e Processo de Governo no Brasil: o ultrapresidencialismo estadual; paper presentado en el Congreso de ALAS, São Paulo.

Almeida, Maria Hermínia Tavares de (1996): Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Económica no Brasil; *Dados*, Vol. 39, Iuperj, Rio de Janeiro.

Almeida, Maria Hermínia Tavares de e Moya, Mauricio (1997): A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização; *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 12, n. 34, junho.

Altimir, Oscar, y Beccaria, Luis (1998): 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.

Amadeo, Edward, y Neri, Marcelo (1998): 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.

Amorim Neto, Otávio (1995): Cabinet Formation and Party Politics in Brazil; XIX Congreso de LASA, Atlanta.

Amorim Neto, Otávio (1999): Cabinet Formation in Presidential Democracies: A Decision-Theoretic Model With Application to Latin America, mimeo, Iuperj, Rio de Janeiro.

Arnaudo, Aldo (1995): La política monetaria argentina desde la convertibilidad; Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, Serie Seminarios, Buenos Aires.

Azevedo, Sergio de (1999): As reformas do sistema tributário no Brasil; UFMG/UENF, mimeo, Rio de Janeiro-Buenos Aires, marzo.

Barros de Castro, Antonio (1996): 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.

Batista Jr., Paulo Nogueira (1993): Hiperinflação, ajuste fiscal e regressão monetária; en: Novos Estudos, núm. 36, julio.

Baumann, Renato (2000): O Brasil nos anos 1990: Uma economia em transição; en: Renato Baumann (org.): Brasil. Uma Década em Transição; Cepal, Editora Campus, Rio de Janeiro.

Berensztein, Sergio (1999): The Limits of Tax Reform in Argentina; Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Biderman, Ciro, Cozac, Luis Felipe L., e Rego, José Marcio (1996): Conversas com Economistas Brasileiros; Editora 34, São Paulo.

Bielschowsky, Ricardo Alberto (2000): Reformas Económicas e Inversión: América Latina en los Noventa; IPEA, Seminários Dimac, núm. 8, Rio de Janeiro, abril.

Bielschowsky, Ricardo Alberto, y Stumpo, Giovanni (1995): Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México; Revista de la CEPAL, núm. 55, abril.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1995): Reformas economicas y crecimiento economico: eficiencia y politica en America Latina; en: Bresser Pereira, Luiz Carlos, Maravall, Jose Maria, y Przeworski, Adam: Las reformas economicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemocrata; Alianza Editorial, Madrid.

Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno, Eric (2000): Encrucijada de la economía argentina. El precio de la convertibilidad; Le Monde Diplomatique, año 1, núm. 8, Buenos Aires, febrero.

Canitrot, Adolfo (1992): "La macroeconomía de la inestabilidad"; Boletín Informativo Techint, núm. 272; Buenos Aires.

Canitrot, Adolfo, y Sigal, Silvia (1994): Economic Reform, Democracy, and the Crisis of the State in Argentina; en: Nelson, Joan M. (comp.): A Precarious Balance. Democracy and Economic Reform in Latin America, Vol. II.

Carciofi, Ricardo: La desarticulación del pacto fiscal; una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas; CEPAL, Buenos Aires, 1989. y Cepal, documento de trabajo núm. 36, marzo de 1990

Cetrángolo, Oscar, Damill, Mario, Frenkel, Roberto, y Jiménez, Juan P. (1997): 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.

Coelho, Vera Schattan (1999): A reforma da previdência e o jogo no interior do Executivo; Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo.

Corrales, Javier (1999): ¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los '90; Desarrollo Económico, vol. 39, núm. 153, abril-junio, IDES, Buenos Aires.

Couto, Cláudio Gonçalves (1997): A agenda constituinte e a difícil governabilidade; Lua Nova, núm. 39.

Couto, Cláudio Gonçalves (1998): A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil; Dados, Vol. 41/1, IUPERJ, Rio de Janeiro.

Curia, Eduardo (1999): La trampa de la convertibilidad. Los 90, perdidos, y el riesgo de perder la década entrante; Ediciones Realidad Argentina, Buenos Aires.

Cysne, Rubens Penha (2000): Aspectos macro e micro económicos das reformas; en: Renato Baumann (org.): Brasil. Uma Década em Transição; Cepal, Editora Campus, Rio de Janeiro.

Damill, Mario (2000): El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad; Boletín Techint, num. , Buenos Aires.

De Riz, Liliana (1996). Argentina: democracy in turmoil. In Domínguez, Jorge I. & Lowenthal, Abraham. Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.

Diniz, Eli (1997): Crise, Reforma do Estado e Governabilidade, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

Diniz, Eli, y Boschi, Renato (1994): Empresariado, crise do Estado e democracia no Brasil; IUPERJ, Rio de Janeiro.

Dornbusch, Rudiger, y Edwards, Sebastián (1991): The Macroeconomics of Populism; en: Dornbusch, Rudiger, y Edwards, Sebastián (eds.) The Macroeconomics of Populism in Latin America; Chicago, University of Chicago Press.

Draibe, Sônia M. (2000): As políticas sociais nos anos 90; en: Renato Baumann (org.): Brasil. Uma Década em Transição; Cepal, Editora Campus, Rio de Janeiro.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (1997): Tres trampas: sobre los orígenes de la crisis económica mexicana de 1994; *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, IDES, Buenos Aires.

Elizondo Mayer-Sierra, Carlos (1998): Are Policy Makers Irrational? Currency Crisis in Mexico, paper presentado en Lasa, Chicago.

Echegaray, Fabián (1996): ¿Voto económico o referendun político? Los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina, 1982-1994; *Desarrollo Económico*, vo. 36, núm. 142, IDES, Buenos Aires.

Faucher, Philippe (1998): Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou?; *Dados*, Vol. 41/1, Rio de Janeiro.

Figueiredo, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando (1998): Reforma da previdência e instituições políticas; en: *Novos Estudos*, núm. 51, Cebrap, julio.

Fraga Neto, Arminio (2000): Regimes Cambiais e Monetários; IPEA, Seminários Dimac, núm. 3, Rio de Janeiro, julho.

Frenkel, Roberto y González Rozada, Martín (1999): Balance of Payments Liberalization Effects on Growth and Employments in Argentina; *Cedes*, Buenos Aires.

Gastaldi, Santiago, Rios, Susana N. y Buchieri, Flavio (2000): Acerca del marco subyacente de las políticas neoliberales. El impacto de la devaluación brasileña sobre la economía argentina; en: Anita Kon y otras (coordinadoras): *Costos sociales de las reformas neoliberales en América Latina*; PUCSP, USP, São Paulo, Universidad Central de Venezuela.

Geddes, Barbara (1994): *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*; University of California Press, Berkeley.

Gerchunoff, Pablo, y Machinea, José Luis (1995): Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización; en: Pablo Bustos (compilador): *Más allá de la estabilización*; Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos (1996): La política de liberalización económica en la administración de Menem; en: *Desarrollo Económico*, Vol. 36, núm. 143, octubre-diciembre, Buenos Aires.

Giambiagi, Fábio (2000): Um Cenário para a Economia Brasileira: 2000/2006; IPEA, Seminário Dimac núm. 2, marzo, Rio de Janeiro.

Gourevitch, Peter (1993): A política do ajuste econômico: restrições e oportunidades; en: Sola, Lourdes (comp.) (1993): Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas; Paz E Terra, Rio de Janeiro.

Jones, Mark P. (1997): Evaluating Argentina's Democracy; en: Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.): Presidentialism and Democracy in Latin America; Cambridge University Press.

Kinzo, Maria D'Alva Gil (1997): Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil; Parcerias Estratégicas, v. 1, núm. 3.

Krugman, Paul (1996): Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico; Desarrollo Económico, núm. 143, vol. 36, octubre-diciembre, IDES, Buenos Aires.

Krugman, Paul (1999): De volta à economia da depressão; en Foreign Affairs, edição brasileira, 8 de janeiro, Rio de Janeiro.

Lima Jr., Olavo e Lima, Maria Regina Soares de (1997). A política das reformas constitucionais: contexto, percepção das elites, resultados antecipados e atores. XXI Encontro Anual da Anpocs, Caxambú, outubro.

Loureiro, Maria Rita (1996): Governando a economía: a gestão de Plano Real, Trabalho apresentado ao GT Políticas Públicas do XX Encontro Anual da ANPOCS.

Loureiro, Maria Rita y Abrucio, Fernando Luiz (1999): Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o caso do Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira.

Maia Gomes, Gustavo, y Mac Dowell, Maria Cristina (2000): Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social; Texto para discussão, núm. 706, IPEA, febrero.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.) (1997): Presidentialism and Democracy in Latin America; Cambridge University Press.

Marques-Pereira, Jaime (1998): Monnaie, légitimité politique et intégration régionale en Amérique Latine. Paper presentado en la I Reunión Internacional de la Red Unesco/Universidad de la Naciones Unidas sobre economía global y desarrollo sostenible; Rio de Janeiro, setiembre.

Melo, Marcus André (1997). O jogo das regras. A política da reforma constitucional de 1993 a 1996. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 12/3.

Mustapic, Ana María (2000): "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina; Desarrollo Económico, vol. 39, núm. 156, IDES, Buenos Aires.

Neri, Marcelo (1998): Análise de Sensibilidade da Relação Custo Fiscal/Benefício Social de Modalidades de Reajuste dos Benefícios Previdenciários; Boletim de Conjuntura, Ipea, Rio de Janeiro, mayo.

Nicolau, Jairo Marconi (1996): Multipartidismo, Maiorias Parlamentares e Democracia: Notas sobre o Caso Brasileiro; DINIZ, Eli (org.): O Desafio da Democracia em América Latina, IUPERJ, Rio de Janeiro.

Novaro, Marcos (1994): Pilotos de tormenta; Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.

Neri, Marcelo, y Camargo, José Marcio (2000): Efeitos distributivos das reformas estruturais no Brasil; en: Renato Baumann (org.): Brasil. Uma Década em Transição; Cepal, Editora Campus, Rio de Janeiro.

Nunes, Edson de Oliveira (1984): Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity; Ph.D. dissertation, University of California, Berkeley.

Oliveira Júnior, Márcio de (2000): A liberalização comercial brasileira e os coeficientes de importação — 1990/95; Texto para discussão, núm. 703, IPEA, Rio de Janeiro, febrero.

Palermo, Vicente (1997a): Populismo temperado. Uma interpretação política do Plano de Conversibilidade argentino de 1991; en: Dados, vol. 40/1, Iuperj, Rio de Janeiro.

Palermo, Vicente (1997b): Brasil: la presidencia de Cardoso; en Leviatán. Revista de hechos e ideas, núm. 70, invierno, Madrid.

Palermo, Vicente (1998): Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil; Lua Nova. Revista de Cultura e Política; Cedec, São Paulo, núm. 45.

Palermo, Vicente, y Gomes Saraiva, Miriam (1999): Racionalía política: Plan Real y crisis financiera en Brasil. Instituciones y Desarrollo, núm. 3, Barcelona, abril.

Palermo, Vicente (1999): ¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas; en: Marcos Novaro (compilador): Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado; Editorial Norma, Buenos Aires.

Palermo, Vicente (1999-2000): Mares agitados: interpretações sobre os processos políticos latino-americanos. Brasil e Argentina em perspectiva comparada. Revista de Ciências Humanas n. 26, outubro de 1999) e núm. 27 (abril de 2000), Universidade Federal de Santa Catarina.

Palermo, Vicente (2000): Instituciones políticas y gestión de gobierno: los términos del debate institucional brasileño; trabajo presentado en el Seminario Democracia y

ciudadanía en América Latina, Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, abril.

Palermo, Vicente, y Novaro, Marcos (1996): Política y poder en el gobierno de Menem; Grupo Editorial Norma, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Paramio, Ludolfo (1999): Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina; Zona Abierta, núm. 88/89, Madrid.

Patrício, Inés (1997): Democracia e Distribuição de Renda: A Viabilidade Distributiva do Plano Real; Série Estudos, núm. 97, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Portantiero, Juan Carlos (1987): La transición entre la confrontación y el acuerdo; en Nun, José, y Portantiero, Juan Carlos (comps.): Ensayos sobre la transición democrática en Argentina; Puntosur, Buenos Aires.

Rocha, Sonia (2000): Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real; Texto para discussão, núm. 721; IPEA, Rio de Janeiro, 2000

Rovelli, Horacio (1998): El problema tributario argentino; Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales, vo. 2, primavera; Universidad de Buenos Aires

Sallum Jr., Brasílio (1999), “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo”, Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, vol 11, nº 2, out de 1999, São Paulo

Santiso, Javier (1999): “Wall Street and the Mexican Crisis: A Temporal Analysis of Emerging Markets”; *International Political Science Review*, vol. 20, núm. 1

Schvarzer, Jorge (1986): La política económica de Martínez de Hoz; Hyspamérica, Buenos Aires.

Sikkink, Kathryn: Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina; Cornell University Press, London, 1991.

Sola, Lourdes (1993): 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.

Sola, Lourdes (1994): Gobernabilidad, reforma fiscal y democratización. Brasil en una perspectiva comparada; en Desarrollo Económico, núm. 132, vol. 33, enero-marzo, IDES, Buenos Aires.

Sola, Lourdes (1995): Incertidumbre económica, gobernabilidad democrática y liderazgo político: las perspectivas del gobierno de Fernando Henrique Cardoso; Revista de Occidente, núm. 174, noviembre, Madrid.

Sola, Lourdes, y Kugelmas, Eduardo (1996): On *Statecraft*, Economic Liberalization and Democratization

Sola, Lourdes, Garman, Christopher y Marques, Moises (1998): Bancos Centrales, gobernabilidad democrática y autoridad política. El caso brasileño desde una perspectiva comparada; Revista Instituciones y Desarrollo, núm. 2, IIG, Barcelona.

Souza, Celina (1998): Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização; en: Dados, Vol. 41/3, Rio de Janeiro.

Starr, Pamela (1997): Government Coalitions and the Viability of Currency Boards: Argentina under the Cavallo Plan; Journal of Interamerican Studies & World Affairs, Vol. 39, num. 2, Summer.

Torrado, Susana (1999): La distribución del ingreso en Argentina en la década del 90; Clarín Digital. Jueves 10 de junio de 1999.

Torre, Juan Carlos (1991): América Latina: el gobierno de la democracia en tiempos difíciles Revista de Estudios Políticos, núm. 74, Madrid.

Torre, Juan Carlos (1998): El proceso político de las reformas económicas en America Latina; Paidós, Buenos Aires.

Torre, Juan Carlos (1999): El peronismo como solución y como problema; en: Marcos Novaro (compilador): Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado; Editorial Norma, Buenos Aires.

Torre, Juan Carlos, y Palermo, Vicente (1994): A la sombra de la hiperinflación. La política de reforma económica durante el gobierno de Menem; manuscrito, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Varsano, Ricardo, Pessoa, Elisa de Paula, Costa da Silva, Napoleão Luis, Rodrigues Afonso, José Roberto, Amorim Araujo, Erika, y Maciel Ramundo, Julio Cesar (1998): Uma análise da carga tributária do Brasil; Texto para discussão, núm. 583, IPEA/BNDES, Rio de Janeiro, agosto.

Zaverucha, Jorge (1999): Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares; Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.