



BRASIL

La presidencia de Cardoso

Vicente PALERMO

*Sem preconceito, com mania de passado, sem querer ficar do lado de quem não quer navegar; faça como o velho marinheiro, que durante o nevoeiro, leva o barco devagar.**

«Argumento», Paulinho da Viola

En 1985 un presidente civil, aunque no elegido por los ciudadanos sino por un Congreso aún sumamente expresivo del mundo político del autoritarismo militar en retirada, comienza su mandato. Y lo hace de un modo bastante fortuito: la muerte del presidente electo, Tancredo Neves, del principal partido de oposición a los militares Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), deja el lugar para José Sarney, hasta muy poco tiempo atrás figura conspicua del partido formado bajo la tutela de los uniformes (ARENA).

* «Sin prejuicios, sin atarse al pasado y sin querer quedar del lado de quien no quiere navegar, haz como el viejo marinero que, cuando hay niebla, deja que el barco navegue con calma».

Desde entonces, y por casi una década, Brasil experimentó un curso errático en el plano político, y debido a ello le fue imposible contrarrestar las tendencias negativas que, en lo institucional, social y económico, se prefiguraban desde principios de los ochenta como legado de la dictadura. Por tanto, el país sufrió una trayectoria regresiva en lo económico y social, y un patente deterioro de las capacidades de gestión de sus gobiernos.

La reimplantación democrática no trajo, entonces, la reparación esperada por las mayorías populares. Tras el fracaso del Plan Cruzado de 1986, el proceso inflacionario convirtió a los sectores de rentas bajas, y especialmente a los intereses débilmente organizados (incluyendo aquí a buena parte de la clase media) en víctimas crónicas del deterioro de la capacidad de gobierno. Este deterioro se expresó también en una corrupción rampante y en el declive de la capacidad del Estado de suprimir el uso ilegítimo de la violencia.

A partir del *impeachment* con el que el Congreso forzó la renuncia del presidente Fernando Collor, el país está conociendo, sin embargo, una efectiva reversión de estas tendencias, reversión que cobra empuje con la llegada de Fernando Henrique Cardoso a la presidencia en 1994. Su gobierno ha conseguido estabilizar los precios, poner en la agenda un conjunto de reformas estruc-

turales en la economía y el Estado, mejorar moderadamente la distribución del ingreso y concretar algunas reformas institucionales necesarias; todo lo cual está tendiendo a un fortalecimiento institucional y a una recomposición de las propias capacidades del Estado. Aunque este proceso es en términos generales todavía precario, ya ha alcanzado alguna continuidad e inéditas perspectivas de sostenibilidad.

El propósito de este artículo es dar cuenta de las claves políticas de este proceso, analizar la marcha de los principales componentes de la gestión gubernamental, e ilustrar ese análisis mediante breves referencias a algunas iniciativas de política pública.

Una oportunidad inesperada

Tras el fracaso del Plan Cruzado, la trayectoria de la presidencia de José Sarney resultó penosa. En un contexto marcado por espirales inflacionarias cada vez más difíciles de controlar, en las elecciones presidenciales de 1989 prevalecieron, entre las clases medias y altas y los empresarios, el temor a un triunfo del Partido de los Trabajadores y en gran parte de los sectores populares las arraigadas tendencias populistas de una cultura política, propensa a encontrar salvadores de la patria. En esas circunstancias Fernando Collor, un representante de la oligarquía tradicional del nordeste del país que se presentaba a sí mismo como un *outsider* frente a la desprestigiada clase política, fue elegido. El nuevo presidente muy pronto se reveló tan incompetente como corrupto y consiguió sostenerse en el poder solamente por 18 meses. Una comisión especial del Congreso lo encontró (a él y a parte de sus más cercanos colaboradores) responsable de numerosos casos de

***El gobierno de Cardoso
ha conseguido estabilizar
los precios y mejorar
la distribución del ingreso.***

corrupción. En la certeza de ser apartado del cargo por el Senado, Collor renunció.

Itamar Franco, vicepresidente de Collor, accede a la presidencia en una situación política y económica extremadamente difícil. En menos de diez años, desde el restablecimiento del régimen democrático, Brasil había asistido al fracaso de siete planes de estabilización, y la confianza pública acerca de las posibilidades de recuperar un sendero de estabilidad y crecimiento estaba quebrada. Itamar es interino, dispone apenas de dos años de mandato por delante, al frente de un gobierno que nace débil. Los recursos con que cuenta para remontar esa situación son modestos. No parece gozar de capacidades de liderazgo para constituir una coalición gubernamental estable. El único elemento a su favor es el difuso clima de unidad nacional y reparación republicana que reina tras la salida de Collor.

En una de las primeras decisiones presidenciales, el senador del Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), Fernando Henrique Cardoso, es nombrado ministro de Relaciones Exteriores. Con esta designación Itamar intenta ampliar la base de sustentación política gubernamental. Cardoso tiene vínculos fluidos en todo el espectro partidario, y su desempeño alcanzará mucho más allá de sus funciones formales, centrado en la indispensable tarea de articulación política del nuevo gobierno.

Pocos meses después —en mayo de 1993—, y en medio de una inflación ya superior al 30% mensual, Cardoso es designado ministro de Hacienda. Es el cuarto en esa cartera durante la gestión de Itamar, que aún no tiene un año. La

***En menos de diez años
Brasil había asistido
al fracaso de siete planes
de estabilización económica.***

credibilidad de la política económica del gobierno es para entonces bajísima. Para Cardoso el riesgo es sumamente alto; la probabilidad de que la inflación devore un nuevo ministro y junto a ello una prometedora carrera política es muy alta —pero la oportunidad para redefinir los términos de la escena política también pesa.

El prestigio de Cardoso se traduce en el beneplácito con que es recibido por la opinión pública, la prensa y los organismos internacionales de crédito. Su primer paso es —demostrando que su capital político consiste en el pleno respaldo y la carta blanca presidenciales—, hacer saber que descarta absolutamente un plan de estabilización de choque. Esto significa que la terapia anti-inflacionaria que intentará será diametralmente opuesta a las de todos los planes anteriores: privilegiará los mecanismos del mercado en la estabilización de los precios en lugar de recurrir a su congelamiento.

Cardoso convoca a un equipo de economistas de alta calificación y coherencia que prepara un plan de estabilización económica con dos núcleos centrales: el propósito de desindexar la economía será ejecutado gradualmente, y su implementación dependerá de un previo respaldo del Congreso, que deberá acordar el indispensable equilibrio de las cuentas públicas y una reforma fiscal.

***Cualquier plan
de estabilización debe
conquistar la confianza
de los agentes económicos.***

Itamar y Fernando Henrique contarán en ese momento con una dosis de buena fortuna: un episodio que vuelve a hacer patente la fragilidad de las instituciones políticas —el descubrimiento de una red de corrupción constituida en torno a la Comisión de Presupuestos de la Cámara de Diputados— conmueve a la opinión pública y, al poner en jaque ahora al propio Congreso, facilita el esfuerzo del equipo presidencial de recuperar el control del proceso decisorio.

¿Por qué funcionó el Plan Real?

La pregunta cae por su propio peso por las consecuencias políticas del éxito del Plan Real, y debido al recurrente fracaso de los planes anteriores. Un problema central de cualquier plan de estabilización es el de conquistar la confianza de los agentes económicos (internos y externos). A primera vista, parece tratarse de un convincente ejercicio de persuasión por parte del nuevo ministro al ofrecer garantías sobre los rasgos que diferenciaban el Plan Real de todos los que lo antecedieron: la negativa a violaciones de las reglas contractuales existentes y las leyes del mercado y la disciplina fiscal. Ahora bien; ¿por qué este compromiso cayó en un terreno fértil?

Una explicación verosímil apunta a los cambios que tuvieron lugar en la sociedad brasileña y en los propios

agentes económicos con anterioridad al Plan Real. El reiterado fracaso de los planes de estabilización hasta entonces implementados reflejaría una sustancial falta de respaldo de la sociedad brasileña: gracias al sistema de indexación generalizada imperante desde tiempo atrás, una minoría que estaba bien protegida y que incluso se beneficiaba con la inflación, formaba una pequeña pero poderosa coalición de hecho opuesta a la estabilización (y a sus consecuencias recesivas). La novedad contextual que habría antecedido al plan sería la emergencia de la hiperinflación, que al erosionar la efectividad de la indexación aumentó los riesgos económicos de la inestabilidad de los mercados para un gran segmento de la población, minando la coalición opuesta a la estabilización e incrementando el número de los que temieron un nuevo fracaso.

Esta explicación parece correcta y al mismo tiempo incompleta. Si, como dijimos, todo plan debe conquistar la confianza de los agentes económicos, lo que esto significa es que su diseño (político tanto como técnico) esté en condiciones de alterar los cálculos estratégicos de esos agentes —es esto lo que debe ser descifrado, cosa que la explicación basada en la persuasión y los efectos de la hiperinflación no hace. Puede concederse que la etapa que antecedió al Plan Real fue, por primera vez, de hiperinflación abierta (aunque esto sería objetado por muchos economistas); también que el incremento descontrolado de los precios erosionó la efectividad de los mecanismos de indexación. Aun así esto no explica por qué, en ese contexto, el comportamiento de los agentes económicos en cuanto tales y más allá del respaldo político difuso que podían proporcionar a un nuevo plan estabilizador fuera

diferente al puesto en práctica frente a los planes anteriores: desde, el momento en que el respaldo difuso no genera garantías contra los comportamientos estratégicos preventivos por parte de los mismos actores que proporcionan aquel respaldo, falta un elemento en la explicación que dé cuenta, precisamente, del cambio de comportamiento estratégico.

Para que la explicación sea enteramente satisfactoria, debe por tanto responderse a una pregunta básica: ¿por qué y cómo se logró la cooperación de los agentes económicos? En ese sentido los elementos que aporta el análisis anterior son condiciones necesarias pero no suficientes. En el caso que nos ocupa, la esencia de la cuestión parece radicar, por un lado, en un cambio, anterior al Plan Real, efectivamente ocurrido en la conducta estratégica de los agentes económicos y, por otro, en la elaboración, a partir de la percepción de este cambio, de una inteligente respuesta político-técnica al mismo.

Después del Plan Cruzado, la conducta estratégica que hacía fracasar los ulteriores intentos de estabilización económica cobraba la forma sencilla de una profecía autocumplida. Técnicamente, tras el fracaso del plan tiene lugar una ruptura del patrón con componente inercial dominante, para pasar a un nuevo patrón inflacionario (en camino a la hiperinflación pero sin llegar, sin embargo, hasta ella). Lo explica Persio Arida:

«Antes de 1986, Brasil tenía una dinámica de precios marcada por la inercia. Pero entre el Plan Cruzado y el Plan Collor II, la dinámica fue de otra naturaleza. La población incorporó al imaginario colectivo la idea de precios estables, los líderes políticos quisieron

A diferencia del Plan Cruzado, el Plan Real de Cardoso va acompañado de un equilibrio presupuestario.

atender a esta idea y la única tecnología disponible era la congelación de precios. Siempre que la inflación aumentaba los empresarios, anticipando una futura congelación, realizaban un aumento preventivo de precios, precipitando así la respuesta del gobierno — una nueva congelación— precisamente debido al pánico asociado a un súbito aumento de la inflación. A su vez la congelación, aplicada a precios que implicaban un salario real inferior al equilibrio y con serias distorsiones de los precios relativos, pues no todos los empresarios eran igualmente capaces de hacer reajustes, traía consigo tal grado de tensiones que la supresión de los controles iba siempre acompañada de un resurgimiento de la inflación. Fue así que tuvimos un Plan Bresser, un Plan Verao y dos Planes Collor, todos entre 1987 y 1991».

Sin embargo, esta pauta de comportamiento estratégico cambia posteriormente (en ello se consumen las gestiones ministeriales que bajo Collor, luego de Zelia, e Itamar, antecederon a Fernando Henrique). El meollo de la cuestión parece ser que, tras el fracaso de los Planos Collor I y II, en 1992, se produce, lejos de un «avance» hacia la hiperinflación, un regreso al patrón inflacionario de inercialidad:

«Esta dinámica de precios creada por sucesivas congelaciones anticipadas, sólo fue rota por la gestión de Marcilio.

***En la propia suerte
del Plan Real se juega
la futura configuración
política de Brasil.***

El deporte favorito de aquella época era execrar las congelaciones... Así la inflación volvió a tener como característica la inercia. Era un momento de horror nacional a los desajustes provocados por las sucesivas congelaciones. Y este horror fue extraordinariamente importante, porque, al eliminar del imaginario público la idea del control de precios, hizo posible que se interrumpiese el círculo vicioso de congelación-descongelación-nueva congelación...»

Dicho en otras palabras, ha tenido lugar un cambio no previsto en el comportamiento estratégico de los agentes económicos. En el clima de «horror nacional» a los congelamientos, estos creen que los ministros que suceden vertiginosamente a Zelia en la cartera de Hacienda no aplicarán políticas de choque (y, en efecto, esta presunción se ve confirmada por los hechos, independientemente de que los ministros fracasen, con lo que la nueva conducta estratégica de los agentes es reforzada) y de ese modo se «estabiliza» la dinámica inflacionaria inercial.

Es este cambio lo que crea condiciones para que el respaldo difuso al Plan Real esta vez se traduzese en comportamientos estratégicos coherentes con el mismo. Porque se hace posible que, en el marco del regreso al patrón inflacionario inercial, se aplique un instrumental de desindexación muy semejante al utilizado en el Plan Cruzado, pero esta

vez rodeado de las condiciones políticas y económicas de las que careció aquel. En ese sentido las claves son que, primero, a diferencia del Plan Cruzado, el Plan Real se concreta acompañado de un equilibrio presupuestario, y un nivel de reservas significativo. Segundo, nuevamente a diferencia del Cruzado, porque los agentes económicos *ex ante* creen que el gobierno no recurrirá esta vez a un congelamiento sino que dejará actuar el mecanismo desindexador sin violación de las reglas contractuales existentes ni de las leyes del mercado, el gobierno puede escoger una metodología completamente incompatible (en lo que se refiere a los comportamientos preventivos de los agentes económicos) con la modalidad de congelamiento y perfectamente compatible con el mercado; en lo que se refiere a sus líneas centrales el plan fue diseñado a cielo descubierto, anunciado paso a paso e implementado de forma gradual y de modo negociado. Lo que importa aquí es que sin ese regreso al antiguo patrón inflacionario «inercial», es decir, sin la desaparición de las conductas anticipatorias de los agentes generadores de profecías autocumplidas, ni esa metodología ni la aplicación del cuerpo teórico de desindexación vía moneda virtual (1), hubiesen sido posibles.

Se presenta entonces un contexto favorable creado por dos nuevas condiciones que actúan convergentemente: por un lado, el respaldo social difuso y de los empresarios originado en el agra-

(1) Sólo después de que una moneda virtual, la URV, desempeñó el papel de indicador con el propósito de desindexar los precios y salarios, una nueva moneda, el Real, con ancla en el tipo de cambio (pero no fijada en términos de convertibilidad legal a diferencia del caso argentino) fue adoptada.

vamiento de la crisis expresado en la escalada mensual de los índices inflacionarios y, por otro, la alteración de los comportamientos estratégicos de los agentes económicos. En ese contexto puede desplegarse la indudable calidad de *statesmanship* —en términos de liderazgo, de persuasión y coordinación— de Fernando Henrique Cardoso.

Del Ministerio de Economía a la Presidencia

De cara a las elecciones presidenciales previstas para octubre de 1994, el nuevo intento estabilizador se convierte en la piedra angular que define el escenario político. En verdad la suerte del Plan se juega en las posibilidades de Cardoso de apuntalarlo políticamente, en el Congreso y en la negociación con los gobernadores; pero en la propia suerte del Plan se juega a su vez la futura configuración política de Brasil por unos cuantos años. El capital político del ministro será precioso para obtener de parlamentarios y gobernadores aquella colaboración extremadamente difícil: consiste en la aprobación de un «Fondo Social de Emergencia», FSE, (que finalmente alcanzaría los 14 billones) y una reforma fiscal. Cardoso negociará personalmente con los diferentes partidos su adhesión.

El posicionamiento de los diferentes partidos en relación al Plan Real como parteaguas de una nueva escena política, comienza con el Partido de los Trabajadores. El PT decide no aprobar el plan. Sus dirigentes no consideran que el partido corra riesgo de ser culpado de lo que estiman será inexorablemente un nuevo fracaso estabilizador. Además, su respaldo al intento del gobierno carecería de lógica: Lula disfruta de un 40% de las intenciones de voto, muy por de-

lante de todos los otros pre-candidatos (Cardoso sigue siendo aún casi un perfecto desconocido para las masas populares). Con esto la opción por una futura coalición de centroizquierda queda bloqueada.

Hasta la puesta en marcha del Plan Real, el gobierno de Itamar Franco contaba con el inseguro respaldo de tres partidos: el PSDB, el PT y el PMDB. El Partido del Frente Liberal (PFL) había respaldado a Collor casi hasta último momento y no encuentro luego muy fácil recuperar posiciones. Pero la retirada del PT crea la oportunidad para una alternativa de centro-derecha, y el PFL no la deja pasar. En convergencia con los afanes del Ejecutivo por obtener un acompañamiento parlamentario, el PFL negocia intensamente su respaldo al Plan, y convida a los *tucanos* a la formación de una coalición electoral (en la que se reserva el derecho de nombrar el candidato a vicepresidente). El PFL es un partido con gran cohesión (en términos relativos a la fragilidad de los partidos brasileños) y, organizado sobre la base de dos clanes políticos regionales, relativamente homogéneo. Es, al mismo tiempo, el heredero de ARENA y el representante de la clase política tradicional.

En contraste con la relativa unidad del PFL, será precisamente la fragmentación extrema del PMDB —el actor partidario protagonista de la transi-

Cardoso negociará personalmente la adhesión de los partidos a la creación de un «Fondo Social de Emergencia».

ción— la que le impedirá sacar provecho del decisivo cambio de circunstancias. A duras penas consigue unificar una posición en torno al plan económico: un respaldo reluctant, originado principalmente en el temor a ser acusado de no hacer nada para evitar que persista una inflación galopante.

En febrero el Congreso aprueba el Fondo Social de Emergencia y tras ello es adoptado (a través de una Medida Provisional), el indicador URV. Con el anuncio de esta segunda fase del Plan, Cardoso abandona la cartera económica y en abril anuncia oficialmente su candidatura. Una idea cabal del dramático giro de la situación política puede darla el hecho de que en ese momento la inflación mensual era del 40% (había sido del 45% en marzo) y el salario mínimo había caído más aún desde el comienzo de la gestión ministerial de Cardoso; su imagen tiene apenas un 14% de opinión favorable en las encuestas y la candidatura de Lula (que a esas alturas ha recorrido la mitad del país con sus «caravanas de la ciudadanía») parece muy firme en las intenciones de voto.

Este cuadro no había comenzado aún a dibujarse claramente cuando en el mes de mayo tiene lugar la toma de posiciones definitiva frente a las elecciones presidenciales. Confiando en el éxito del Plan Real, el PSDB y el PFL encuentran los incentivos para transformar la colaboración (las negociaciones del

Cardoso definió Brasil en reiteradas ocasiones como «un país injusto, no un país subdesarrollado».

FSE) sostenida hasta entonces en una alianza electoral (abriendo el camino a la formación de una futura coalición de gobierno). No es una decisión fácil para los *tucanos*. Para gran parte de la opinión pública, el PFL simboliza mercedamente el atraso, el régimen militar y el gobierno de Collor (fue el único partido en respaldarlo hasta el final). Pero es el único partido que ha acompañado al PSDB en el respaldo firme al plan. Por otra parte, las opciones disponibles en el centro del espectro político son aún peores: sin cohesión ni disciplina, en el PMDB destacan no ya Ulysses Guimarães sino figuras como Orestes Quercia, una mezcla de corrupción y populismo muy mala como aliado electoral y peor para el gobierno. Para más *inri*, el PSDB carece de votos en el Nordeste, región significativamente sobre-representada en virtud de la legislación electoral y en la que el PFL es el partido más fuerte.

En verdad, el perfil de la alianza electoral PSDB-PFL estaba más en sintonía que sus posibles alternativas con los perceptibles cambios que se registraban en la opinión pública desde el epílogo de la presidencia de Collor. El *impeachment* de 1992 no solamente había colocado la cuestión de la corrupción en el centro del debate político sino también había contribuido a erosionar las creencias más característicamente populistas. Era difícil sostener una profesión de fe antipopulista y anticorrupción a tono con esos cambios (y, ciertamente, a tono con las propias orientaciones de los *tucanos*) con aliados como los que ofrecían el PMDB (Quercia) o el Partido Popular Brasileño (PPB) (Maluf). Complementariamente, había un terreno fértil para la proyección, hasta entonces irrelevante entre las masas, de la figura de Cardoso. Tras la experiencia de Collor, la

retórica antipolítica que prevaleció en 1989 no lo haría en la nueva campaña electoral, si bien es indudable que esto dependió crucialmente del propio éxito estabilizador del Plan Real. Los estudios de opinión sugieren que la sociedad brasileña ya no estaba tan deseosa de encontrar «salvadores de la patria» y la figura de hombre de Estado honesto, moderado y competente, por oposición al líder plebiscitario pero también al tradicional político de partido, de Fernando Henrique tenía grandes posibilidades de suscitar credibilidad.

La concurrencia del PFL, por otra parte, tenía la virtud de ser atractiva — ciertamente mucho más que la del PMDB— para los empresarios. El hecho de que sus principales liderazgos, aunque no fuera más que por pragmatismo y adaptación a un cambio de época, hubiesen hecho suya la retórica de la modernización, el mercado y la apertura brasileña al mundo, despertaba más confianza entre los hombres de negocios que la propia candidatura de Cardoso, figura que sin duda contaba con gran prestigio ante ellos, pero a la que sin embargo no atribuían muchas posibilidades de contrarrestar el respaldo popular que suscitaba Lula. Será sólo a remolque de las iniciativas partidarias y de los índices de caída inflacionaria que se vuelcan sobre la nación a partir del mes de julio que las élites empresarias acompañarán con más convicción la candidatura de Fernando Henrique.

Desde la entrada en vigencia en julio de la nueva moneda, hasta las elecciones de octubre, ninguno de los actores se sale de su libreto: la inflación cae mes a mes sin que los efectos recesivos pronosticados por la oposición se hagan sentir; el PT se aferra rígidamente a la convicción de que, finalmente, el plan

fracasará, y continúa criticándolo con los mismos argumentos. Los sectores de menor renta, lejos de creer que el experimento anti-inflacionario fuera meramente un artificio electoralista de corto plazo (como advertía el PT), desean garantizar con su voto la continuidad del intento. La pérdida de intenciones de voto de Lula y el crecimiento de la candidatura de Cardoso son dos tendencias firmes y rápidas desde entonces. En septiembre, la inflación ha caído hasta el 5%; la intención de voto a Lula ha bajado al 22% y Fernando Henrique alcanza ya el 40%.

Tras una campaña en que dominó el juego limpio, sin ataques personales (algo novedoso desde 1985), el 3 de octubre de 1994, en la segunda elección presidencial desde la salida de los militares, Cardoso supera el 54% de los votos, con lo que se hace innecesario el segundo turno previsto en la Constitución (Lula alcanza el 27%). Cardoso es el nuevo presidente de Brasil, de un Brasil que, como él mismo definiera en reiteradas oportunidades, «es un país injusto, y no un país subdesarrollado».

La política de la nueva gestión presidencial

Con 65 años al llegar a la presidencia, Cardoso pertenece a una élite que se atribuye a sí misma la responsabilidad de transformar al Brasil. ¿Cuáles son

Cardoso pertenece a una élite que se atribuye a sí misma la responsabilidad de transformar al Brasil.

los recursos a su favor? En lo personal, goza de una excelente reputación en el exterior. Tiene prestigio y apoyo interno de empresarios, prensa, clase media, Congreso. En el mundo popular, la elección puede ser interpretada como un pronunciamiento de respaldo al plan de estabilización y a su autor. La alianza electoral configurada sobre la confianza en el éxito del Plan Real, y triunfante a partir de que en paralelo a su puesta en movimiento se hacen sentir los resultados del Plan, se ha fortalecido sobre la base de una victoria electoral concluyente. Los partidos coaligados han obtenido en el Congreso una mayoría parlamentaria simple, y Cardoso tiene también a su favor el hecho de que los gobernadores de varios de los estados más importantes (entre ellos São Paulo, Minas Gerais y Río de Janeiro) sean *tucanos*.

No obstante, de esos recursos no se sigue nada forzosamente. La coalición electoral tiene ahora la oportunidad de convertirse en una coalición de gobierno, pero para ponerse en movimiento como tal, deberá hacerlo en el marco de los formatos político-institucionales de larga historia que caracterizan las arenas del poder político en Brasil.

Antes de describir más en detalle la cuestión, adelantaré aquí mi argumento. Mi impresión es que, sobre la base de la virtud que tuvo el Plan Real de fun-

cionar como parteaguas de un nuevo escenario político, el aprovechamiento de la oportunidad creada se consumó en la inédita constitución de una coalición de gobierno. Ese aprovechamiento dependió de una lectura correcta de la estructura del poder brasileño, caracterizada por la pluralidad de arenas decisorias. Esa estructura define a su vez los parámetros básicos para una coalición reformista en funcionamiento, parámetros que están dados por la existencia 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. De la atención a esos parámetros se desprende la puesta en marcha de un estilo de acción política congruente con los mismos, caracterizado por una combinación de modalidades entre las que predomina la negociación y la búsqueda de consensos. Y este estilo inaugura una dinámica política presidida por el gradualismo y la protección de los intereses.

Desarrollemos ahora brevemente estas ideas. En contraste con el caso de Sarney —coaliciones gubernamentales cuyas tensiones les impiden implementar políticas económicas efectivas—; el de Collor —coaliciones electorales que no consiguen transformarse en coaliciones de gobierno— e, incluso, el de Itamar Franco con el propio Fernando Henrique como ministro de Hacienda y *primus inter pares* en el gabinete —la formulación e implementación de políticas económicas que no son sustentadas en coaliciones gubernamentales— la presidencia de Cardoso significa la puesta en funcionamiento de coaliciones de gobierno, entendiendo aquí por ello la estructuración gubernamental de una coalición y una agenda. La trascendencia de la cuestión puede entenderse

***La presidencia de Cardoso
significa la puesta
en funcionamiento
de coaliciones de gobierno.***

si no se pierde de vista que, para encontrar algo semejante en democracia, hay que remontarse en Brasil a los años de Juscelino Kubitschek (1956-1960).

El éxito en la configuración de esa coalición no dependió exclusivamente del Plan Real y de que la victoria electoral cimentara alguna cohesión entre los aliados; dependió también de que se actuó con un diagnóstico sobre la estructura del poder político y social en Brasil. De un modo conciso, diremos aquí que los rasgos de mayor relieve de la morfología política brasileña tienen que ver con la dispersión del poder político, con el vigor de los intereses sociales y con la labilidad del sistema de partidos y las propias identidades partidarias. Para explicar esto puede ser oportuno un breve contrapunto comparativo con el caso argentino en las tres dimensiones.

En Argentina, el poder central es muy amplio; esto se debe a que, de hecho, ese poder central se ejerce sobre una estructura sumamente homogénea y unificada, homogeneidad y unicidad que se verifica en un conjunto de planos que se refuerzan entre sí (concentración de población, económica, infraestructura física, organización institucional, estructura fiscal, etcétera). El alcance del ejercicio de las capacidades «infraestructurales» o «despóticas» 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 largo pero que se aceleró notablemente desde comienzos de los setenta en virtud de los cursos de acción escogidos por el gobierno militar. Las capacidades tanto «infraestructurales» como «despóticas» del Estado

***El éxito de la coalición
PSDB-PFL se basó también
en el acertado diagnóstico
de la estructura del poder político.***

central brasileño podrán ser más robustas que las de su contraparte argentina, pero al mismo tiempo su alcance es menor.

En lo que se refiere al mundo de los actores sociales, en el caso brasileño, la crisis del modelo de sustitución de importaciones y la reimplantación del régimen democrático coincidirían 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 concentración de actores en la sociedad civil; surgimiento de identidades políticas y sociales nuevas; diversificación y autonomización de formas organizadas de canalización de demandas; descentralización del potencial económico a nivel regional, etcétera. 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 el marco de estas tendencias regresivas.

Las bases socioelectorales de los partidos brasileños carecen de una identidad partidaria nacional.

En este contexto, importa destacar 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 ochenta a la reorganización de sus modelos estatales y económicos no podría ser más contrastante. La distinción que conviene destacar aquí es la que corresponde a la estructura de intereses con que Argentina y Brasil acceden al momento (1989-90 y 1994-95 respectivamente) en que se ponen en movimiento las coaliciones reformistas. Esas diferencias, aunque ciertamente tienen raíces de largo plazo, se vinculan muy directamente a las características que adquirió en cada país el proceso de reestructuración económica forzada desencadenado por la crisis de origen externo que canceló definitivamente el proceso de sustitución de importaciones.

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

complejidad y diversificación de su composición sectorial productiva a lo largo de aquel ciclo.

Al mismo tiempo, siempre en términos comparativos, Brasil presenta una mayor capacidad para neutralizar las restricciones provenientes del escenario internacional. Su economía estuvo históricamente menos expuesta a la volatilidad de los movimientos de capital que la de otros países latinoamericanos como Argentina y México, debido a diferentes razones. Destacamos aquí las siguientes: a) la dependencia financiera de los conglomerados de empresas 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 a 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 alternativa 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 dependencia del dólar que la economía argentina conoce por lo menos desde fines de los setenta; 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 y aún mantiene un mayor control sobre las importaciones, con lo que se encuentra 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 mundo, su correspondiente argentino es básicamente uno bipartidista. Pero más importante aún es la dimensión vertical: en Argentina los partidos constituyen identidades políticas relativamente fuertes y de envergadura nacional, con núcleos organizativos, clientelas y bases socioelectorales que son efectivamente portadores de identidad partidaria. En Brasil no se encuentra nada parecido sino como excepción: el partido político más joven, el Partido de los Trabajadores. Los partidos brasileños son extremadamente fluidos y comumente sus componentes, clientelas y bases socioelectorales carecen de una identidad partidaria nacional.

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 asegura prácticamente una mayoría parlamentaria mínimamente disciplinada y estable. Este no es en absoluto el caso en Brasil; aquí, el gran problema del 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 ejercer adecuadamente como coalición de gobierno. Esta tarea supone un esfuerzo articulador simultáneo de creación de una mayoría parlamentaria y de obtención del apoyo de los gobernadores de los estados más representativos. De allí que, como explica muy atinadamente Sola, la palabra clave

***El sistema de partidos
brasileño está entre
lo más fragmentados
del mundo.***

de la gestión política brasileña sea la incertidumbre. Por oposición a la certidumbre que pueden proporcionar fuerzas políticas con cohesión y disciplina, 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 infra-partidarias, hacen del proceso decisorio centrado en el Ejecutivo una tarea incierta en la que el esfuerzo de apuntalamiento coalicional debe ser renovado incesantemente.

La amplia reforma de la Constitución que tuvo lugar en Brasil en 1988 no hizo sino cristalizar y reforzar institucionalmente parte de estas características morfológicas. Por un lado, la nueva Constitución dió una expresión legal al conjunto de actores e intereses organizados sobre bases corporativas que se fortalecieron como consecuencia del modelo de desarrollo sustitutivo y la expansión económica y del Estado concretada durante el largo periodo autoritario militar (así, llevó hasta el extremo el proceso de captura corporativa 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 estatuto constitucional a disposiciones legales que en otros países son de estatus infraconstitucional.

***Es posible que la palabra
clave de la gestión
política brasileña
sea la incertidumbre.***

De estos rasgos de la morfología política brasileña se derivan los parámetros que hemos destacado: importantes grados de libertad para definir 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 puede desenvolverse, como ya señalamos, en un contexto relativamente menos marcado por las restricciones externas. Esto supone una mayor capacidad para definir los contenidos de una agenda política de reformas económicas y estatales que la que caracteriza otros casos latinoamericanos —un componente electivo, en términos de las preferencias de los decisores, perceptiblemente mayor. La estrechez de espacio de maniobra es consecuencia de la imposibilidad «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, hacen que mientras que el recurso decisionista esté a la mano de los presidentes en el primer país, no sea en verdad un recurso disponible en el segundo como opción realista para el poder central. 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 hagan efectivo su alcance.

Pero, sobre todo, esto permite explicar el estilo de decisión, formulación e implementación del gobierno Cardoso, que es producto de la intelección (conceptual y política) de esa morfología y esos parámetros. Puede constatarse que está teniendo lugar un proceso decisivo y de implementación que ya no está dominado por el imperativo de «salir del paso» —*muddling through*— que prevaleció hasta Collor, y de ningún modo está caracterizado por los bloqueos que fueron consecuencia de la opción decisionista seguida por ese presidente, ni tampoco se aproxima al trámite aluvional de los primeros años del gobierno de Menem en Argentina. Pero, para mantenerlo en funcionamiento, el estilo político de Cardoso 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 búsqueda de consensos.

Por fin esto nos conduce al rasgo básico de la dinámica política abierta por el gobierno: el gradualismo. Convergen aquí el estilo en que prevalece la negociación con la necesidad de proporcionar protección a fuertes intereses. La opción por una planificación masiva de reformas, desde luego, carecería de toda consistencia 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, el gobierno de Cardoso 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 gradualista.

La gestión de gobierno

Analizar una gestión de gobierno es más sencillo cuando puede identificarse en la agenda un tema central, en el que se concentra la mayor parte de los esfuerzos del equipo gobernante y en torno al cual se organizan todos los otros. Si el lector siguió la argumentación hasta aquí desplegada, ya debe estar claro que no es este el caso de Brasil. La agenda presidencial no está dominada por un tema, como lo estuvo por ejemplo por el esfuerzo estabilizador en el caso argentino entre 1989 y 1995. En un intento de identificar los asuntos más relevantes de la gestión de Cardoso, y advirtiendo que dejaremos de lado algunos de gran importancia — como la política exterior— distinguiremos aquí cuatro de sus componentes: la propia tarea de articulación coalicional, la gestión macroeconómica, la agenda de reformas estructurales de la economía y las políticas sociales, y la agenda de reformas político-institucionales.

1) *La articulación coalicional.* Cabía suponer —y algunos analistas así lo hicieron— que si la situación económica no se deterioraba, el movimiento de la coalición gubernamental configurada podría ser arrollador, en términos de efectividad en la decisión e implementación de políticas (siguiendo una pauta de «mandatismo» como en el caso español durante la gestión del PSOE, por ejemplo). Se suponía que el gobierno de Cardoso podría llevar a cabo las reformas necesarias para lograr una estabilización duradera en la medida en 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 coalición (desde luego, un rápido fracaso del Plan habría evaporado rápidamente una coalición muy frágil, diferencia contrafáctica verosímil con el caso argentino). En verdad, la tarea coalicional debe ser renovada continuamente y el esfuerzo descansa sobre todo en el propio presidente.

El primer paso importante en la materia estuvo dado por la ampliación del espectro partidario de sustento parlamentario. En la cámara baja la coalición electoral arrojaba apenas una primera minoría: 195 diputados sobre un total de 513 (PFL: 89, PSDB: 62, PT: 31, Partido Liberal (PL): 13). Desde luego el «magnetismo» del Ejecutivo sobre los parlamentos brasileños facilita la am-

***La estrategia de Cardoso
evita antagonizar
a muchos sectores
al mismo tiempo.***

pliación de la base parlamentaria; y el gobierno dirigió sus primeros pasos hacia las bancadas numerosas pero extremadamente lábiles del PMDB (107) y el PPB (88). Tal como el propio gobierno esperaba, este movimiento desencadenó un desgarramiento interno, no una fractura, en ambos partidos; sectores de los mismos pasaron a engrosar, de modo inestable, la coalición de gobierno, que alcanzó así el respaldo de algo menos del 70% en la legislatura. Si se tiene en cuenta 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 estaba lejos de los 257 diputados necesarios para la aprobación de legislación ordinaria).

Hay varias razones que hacen que este respaldo sea incierto y costoso, tanto en términos políticos como fiscales. Está lejos de ser uno en el que la carta de «*exit*» existe pero está guardada bajo siete llaves, como en el caso de bloques parlamentarios con fuerte identidad partidaria e intereses comunes —el caso del partido justicialista en Argentina, para apelar al ejemplo más cercano. El hecho de que ni el PMDB ni el PPB se hayan fracturado, permite a los grupos «gubernamentales» ampliar su margen de maniobra y mantenerse en el oficialismo y en la oposición al mismo tiempo. Su acompañamiento depende por tanto, estrictamente, mucho más de

***El propio presidente
debe esforzarse continuamente
por reforzar y ampliar
la coalición de gobierno.***

la efectividad de los incentivos de toda naturaleza que del efecto disuasivo derivado de la posibilidad de sanciones. En otras palabras, cuando el garrote es poco creíble, la zanahoria debe usarse abundantemente; el precio fiscal y político a pagar por ello es elevado.

Aunque la satisfacción de demandas de tipo clientelístico (como el trato con guante de seda de la deuda agropecuaria que la «bancada ruralista» obtuvo en junio 1995 a cambio de respaldo al proyecto de reforma del sistema previsional), o particularista tiene lo suyo en este juego, en general el «fisiologismo» no está siendo desafortunadamente practicado por este 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 desempeño 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 presidencial. Cuando el mantenimiento de la coalición es una tarea continua, el gabinete acaba cumpliendo una función en ese sentido junto a la de la formulación e implementación de políticas, y esto afecta a la coherencia de las mismas. En el caso que nos ocupa, la pobre *performance* del Ministerio de Salud, y el rumbo de avances y retrocesos sufrido por el Ministerio de Justicia (ambos ahora en manos de figuras del PMDB), son apenas ejemplos del problema.

Con todo, la ilustración más emblemática de los problemas de la tarea coalicional estuvo dada por los esfuerzos centrados en la enmienda constitucional orientada a hacer posible la reelección presidencial. Pronto se hizo evidente que la continuidad de la coalición gu-

bernamental descansaba en la continuidad de su articulador, el presidente, al frente de la misma. El esfuerzo destinado a la obtención de esa enmienda, lograda en el primer semestre del presente año, absorbió durante meses la atención y la energía presidenciales.

En suma, la tarea de articulación coalicional es ineludible, pero el precio a pagar por ella es alto: el riesgo de que la agenda política presidencial sea desvirtuada y el programa de reformas pierda fuerza. Esto no hace sino remitirnos a una cuestión clásica de las políticas de modernización latinoamericanas y especialmente brasileñas: la posibilidad de dotar a grupos modernizantes de respaldo popular estable pasa por convocar a la coalición a sectores tradicionales que dominan gran parte del mundo popular, y esto no es inocuo. En Brasil cobra la forma de una combinación entre élites modernizantes y fisiologismo, y en ese sentido hay una línea de continuidad desde Vargas a Fernando Henrique, pasando por Juscelino Kubitschek. El resultado no es inexorablemente que el pasado termine por devorar al futuro, pero el peligro existe.

2) *La gestión macroeconómica.* En general este área —en una pauta que se verifica en otros casos latinoamericanos, aunque no en todos— ha sido bastante bien preservada de los efectos más deletéreos de la tarea de composición coalicional. Una prueba al respecto ha sido la política del gobierno hacia el sector financiero, en la que se ha ampliado la autonomía de acción permitida al Banco Central; se le ha permitido al mismo la liquidación de dos bancos vinculados a sectores próximos al campo gubernamental, y sobre todo se ha respaldado su árdua faena de disciplinamiento de los bancos de los estados (saneamiento y privatización de su

mayoría, que hasta hace poco tiempo eran utilizados para financiar los déficits de los estados).

La gestión macroeconómica ha sido, en cambio, objeto de ciertas tensiones entre los dos componentes del núcleo duro del mando gubernamental, la élite *tucana* históricamente más próxima al presidente, y el equipo de economistas al frente del Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Cuando entre ambos sectores hay consenso, la formulación de políticas es más fluida; cuando no lo hay, se evidencia cierta deriva, hasta llegar a un arbitraje presidencial. Un ejemplo reciente y de gran importancia fue el conflicto sordo que se planteó en torno al destino de los fondos provenientes de las privatizaciones (prevaleció la postura del equipo económico, favorable a destinar esos recursos a la amortización de la deuda interna).

Explicar esta tensión en términos de una brecha entre un sector «desarrollista» y otro «neoliberal» sería, más que una superficialidad, una tontería. En realidad las diferencias parecen plantearse en términos más «posicionales» o «situacionales» que ideológicos. Los políticos *tucanos* (como Serra, Motta, Covas y otros) se hacen cargo de los intereses sociales y políticos que el Plan Real pone forzosamente a dura prueba —por ejemplo, los del empresario paulista amenazado por la revalorización del tipo de cambio— en tanto

***La continuidad de la
coalición gubernamental
descansa en la continuidad
de su articulador, el presidente.***

que el equipo económico atiende a la coherencia general del plan estabilizador. Ambos grupos, por lo demás, tienen ideas propias en cuanto a lo que hay que hacer, pero éstas no son en modo alguno encuadrables en constelaciones ideológicas cerradas como la desarrollista o la neoliberal.

Desde luego en el corto plazo el principal problema es la sostenibilidad del Plan Real. No está claro que esta pueda garantizarse, ni que pueda lograrse en forma compatible con el crecimiento a largo plazo. Pero ambas cosas parecen menos difíciles que en los restantes casos latinoamericanos en los que se adoptaron planes estabilizadores anclados en el tipo de cambio, como en Argentina o México. El nudo del problema es, precisamente, el efecto asignativo de largo plazo del atraso del tipo de cambio.

Como se sabe, en economías abiertas a los movimientos de capitales (las latinoamericanas lo son), los planes de estabilización sólo pueden tener éxito si se valen de la fijación del tipo de cambio como «ancla» de los restantes precios. Esto requiere no solamente un monto de reservas disponibles en los bancos centrales capaz de contener movimientos especulativos; requiere también que el gobierno mantenga las tasas de interés suficientemente elevadas como para atraer capitales externos que jueguen a favor de las cuentas corrientes financiando eventuales desequili-

***No está claro
que pueda garantizarse
la sostenibilidad
del Plan Real.***

brios en la balanza comercial y, desde luego, un entorno internacional apropiado, marcado por la disponibilidad de aquellos capitales. Ocurre que hace a la lógica inherente a los planes estabilizadores mandados en el tipo de cambio, que éste se «atrase»: dado que el alza de precios no se detiene inmediatamente, y a veces no se detiene nunca por completo, la moneda doméstica tiende a apreciarse, afectando a la balanza comercial al encarecer las exportaciones y abaratar las importaciones, y estableciendo incentivos a la inversión en bienes no comerciales internacionalmente en lugar de hacerlo en aquellos que favorecen la capacidad exportadora a largo plazo. Esto no sería en sí mismo un problema, no siendo porque un saldo negativo de la balanza comercial constituye a su vez una información crucial, a disposición de los inversores externos que lo financian con inversiones especulativas de corto plazo. Como es fácil de entender, la confianza de dichos inversores es afectada por la información de que la capacidad de pago del país es limitada. Cuando este problema de confianza cobra cierta envergadura, el peligro de una devaluación monetaria (y la desarticulación del plan estabilizador) aparece en el horizonte macroeconómico a corto plazo y, también aquí, puede suscitarse un movimiento en forma de profecía autocumplida.

El problema es que los instrumentos a corto plazo que los gobiernos pueden poner en juego para moderar los peligros de un ataque especulativo no son enteramente consistentes y afectan negativamente la sostenibilidad a largo plazo del Plan. Si, en el momento en que el tipo de cambio comienza a apreciarse, el gobierno lo ajusta mediante devaluaciones, obviamente se priva de contar con él como ancla de los precios. Si, buscando estimular la entrada

de capitales a corto plazo y asegurar el equilibrio de las cuentas corrientes, el gobierno eleva más todavía las tasas de interés, ello afecta a la inversión de largo plazo y, en el corto plazo, no sólo incrementa el gasto público sino que tiende a afectar a la viabilidad política del plan debido a los efectos recesivos de la medida.

Hasta aquí algunos de los dilemas técnicos elementales comunes a los planes de estabilización latinoamericanos de los noventa. A estos dilemas no escapa el caso brasileño, que, sin embargo, parece contar con más instrumentos para sobrellevar las dificultades de la estabilización y colocar la economía en un sendero de crecimiento autosostenido. Ello es debido a varias razones. El primer punto a favor es la flexibilidad cambiaria: Brasil no adoptó la convertibilidad legal, de extraordinaria rigidez, del caso argentino, ni se aferró a un cambio invariable como hicieron los mexicanos hasta la catástrofe de 1994; por el contrario, Brasil estuvo en condiciones político-institucionales y económicas de establecer una tasa que —pese a una efectiva sobrevalorización inicial— consiguió ajustar a lo largo del tiempo mediante micro-devaluaciones. Un segundo elemento a favor es la dimensión relativa de la inversión extranjera directa *vis a vis* la entrada de capital especulativo de corto plazo: en Brasil la proporción de la primera es sustancialmente mayor que en el caso mexicano y argentino hasta 1994 y ello tiende a dar una estabilidad mayor a los movimientos de capitales. Por fin, Brasil ha hecho patente una mayor capacidad de retracción preventiva que Argentina y México: cuando a principios de 1995 convergieron síntomas de sobre-calentamiento de la economía (negativos debido a su efecto sobre los precios y sobre el déficit de la

***Brasil parece contar
con instrumentos para colocar
la economía en la vía
del crecimiento autosostenido.***

balanza comercial) con un nuevo cambio en el entorno internacional (un alza en las tasas de interés de los Estados Unidos), el gobierno pudo aprovechar la amenaza de tormenta para recurrir a una acción anticipatoria de enfriamiento que ni México ni Argentina estuvieron en condiciones de llevar a cabo antes de la crisis que afectó a ambos países. Las medidas tomadas consistieron en parte en la adopción de una fuerte política monetaria encaminada a atenuar la relevancia del tipo de cambio como ancla. De ese modo, la sostenibilidad del Plan Real pasó un primer *test* porque los efectos del «tequilazo» pudieron neutralizarse.

Con todo, el desafío que enfrenta la economía brasileña está colocado en el campo de las reformas estructurales, porque los dilemas de sostenibilidad de largo plazo del Plan, en términos de estabilización y crecimiento, no pueden resolverse si no es apuntalando las variables macroeconómicas desde el campo de las reformas. El problema es que aunque el vínculo conceptual entre los requerimientos macroeconómicos de estabilidad y crecimiento y las reformas es fuerte, el vínculo político es mucho más débil. Veremos en el siguiente punto esta cuestión.

Antes de pasar a él, debemos destacar una esfera importantísima de recuperación de capacidades estatales y de gobierno, elemental en tanto condición de

***La sostenibilidad a largo
plazo del Plan Real
pasa por el apuntalamiento
de las variables macroeconómicas.***

posibles avances institucionales ulteriores: la emisión monetaria. A lo largo del tiempo, en la práctica la capacidad de emisión monetaria se había descentralizando gradualmente en beneficio de los gobiernos de los estados, a través de mecanismos de endeudamiento con centro en los bancos públicos de los estados y con una autoridad del Banco Central débil y que acababa socorriendo en última instancia. Desde 1995 esto se ha alterado sustancialmente. En este punto el Estado ha dado un formidable paso adelante hacia su recomposición porque, siguiendo la inteligente formulación de Sola puede decirse que, en clave weberiana, el gobierno ha conseguido recuperar para él mismo el monopolio legítimo de la emisión monetaria. Y está consiguiendo rutinizar estos avances, combinando para ello capacidades creadas tanto infraestructurales como despóticas.

3) *Las reformas estructurales.* En términos de viabilidad política esta cuestión tiene en verdad dos dimensiones, una de ellas de cara al mundo de los intereses y otra de cara al mundo político y social.

De cara a los intereses, importa señalar que la filosofía que preside la reforma de la economía y el Estado está lejos de ser el neoliberalismo; es más bien la adaptación pragmática a un cambio global que se juzga inevitable. Este talante es coherente con la potencia de

los intereses que, como explicamos, son el resultado del éxito histórico del modelo de desarrollo protectorio con mando estatal que disfrutó de gran continuidad entre finales de los treinta y principios de los ochenta, y cuya preservación en el proceso de incorporación a la economía mundial globalizada parece indispensable para cualquier proyecto político de desarrollo a largo plazo.

En clarísimo contraste con el caso argentino, en Brasil un esquema (relativamente) simple de coalición de fuga anti-inflacionaria vía mercado no es viable —ello complica las cosas en el corto plazo aunque ¡puede a la larga ser una bendición! En lugar de una coalición anti-inflacionaria de fuga hacia adelante, el principal problema coalicional de Fernando Henrique Cardoso, en materia de reformas estructurales, es el de proporcionar certidumbre a los intereses establecidos, y la dinámica de la reforma es la de un proceso de reestructuración defensiva. Esto es así porque, si la diversidad de intereses ha dificultado la emergencia de un paradigma de política dominante (papel de articulación ideológica cumplido por el neoliberalismo en Argentina), la presencia de estos intereses, y la magnitud de su incertidumbre frente a los riesgos de la globalización, a su vez hace necesaria la existencia de políticas cuya efectividad depende de que les ofrezcan a aquellos garantías confiables de protección. En Argentina pudo ser posible el difuso respaldo empresarial a políticas de reforma radicales sobre la base de que garantizan una mayor distancia con la inflación, porque «se cree» en la promesa que contiene aquel paradigma; pero en Brasil esto no es tan simple.

Esta percepción ambigua del proceso de reforma hacia el mercado y hacia una mayor integración en la economía

internacional que gobierna la dinámica político coalicional brasileña, está presente en los formuladores de políticas y deja las huellas de los intereses que son protegidos en el perfil que cobra la formulación y la implementación de las reformas. Por lo mismo, esto permite comprender por qué la puesta en funcionamiento de una coalición reformista de gobierno en Brasil no es resultado de una fuerte cohesión de las élites políticas y económicas, ni se desenvuelve acompañada de una completa cohesión en el interior de los cuadros gubernamentales. Por el contrario, las diferencias internas se registran constantemente en el plano de las políticas de reforma, aunque ello hasta ahora no haya significado un bloqueo de las mismas.

No es difícil, por ejemplo, encontrar en figuras muy representativas de la élite, a la hora de analizar lo que Brasil debe hacer, aquel diagnóstico de reestructuración defensiva en el que se reconoce la «globalización» como un proceso inevitable del que sería mortal quedarse afuera, al mismo tiempo en que se temen sus efectos de vulnerabilidad y fragilización de la estructura productiva y las relaciones sociales. Meramente a título ilustrativo: el diplomático Ronaldo Sardenberg, que además de lo elocuente de su trayectoria ejerce actualmente como secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, declara que «la globalización es como la lluvia, como el viento... y tenemos que protegernos de la lluvia y el viento». Es obvio que de nada sirve quejarse del régimen de lluvias ni pretender cambiar a voluntad la dirección del viento, hay que adaptarse a las nuevas circunstancias.

Estas diferencias se hacen patentes en el plano regional, donde, aunque la re-

***La filosofía que preside
la reforma de la economía
es la adaptación pragmática
a un cambio global inevitable.***

tórica integracionista sea semejante, y ambos países aproximen sus trayectorias en la constitución de un mercado común, Argentina y Brasil han tendido y continúan tendiendo políticas de apertura comercial y de integración que implican cosas bastante diferentes. Sucinamente, el Mercosur significa para el caso argentino un escenario de exposición a la competencia y de «disciplinamiento» de los agentes económicos, mientras que para el caso brasileño se encuentra más cerca de la protección y la preparación para competir en el futuro globalizado.

Este pragmatismo se hace patente no sólo en los contenidos de la apertura comercial; su marca está presente en la reforma de las empresas públicas —en clave de desmonopolización más que de privatización de todo el parque productivo estatal—, pasando por la reivindicación retórica y la práctica de las políticas industriales —en 1996 el Banco Nacional de Desarrollo ha alcanzado un financiamiento récord desde su fundación.

De hecho, la perduración de orientaciones opuestas (o a lo menos claramente diferentes, en el sentido de que son proclives al mantenimiento de políticas industriales) a la ortodoxia neoliberal en el seno de los organismos de financiamiento del sector público brasileño, ha encontrado en la diversificada estructura económica nacional un

***Ahora, la función del Estado
no es gastar en infraestructura
sino ahorrar y financiar
la inversión privada.***

campo más apropiado para su despliegue que el correspondiente al caso argentino. Esto permite entender, como ya había observado Schneider, que haya sido en el seno de las burocracias públicas donde emergiera en primer lugar la idea de un pragmatismo privatizador, como respuesta a la pérdida de capacidad de financiación del desarrollo. Algo muy diferente al caso argentino, en que la política de privatizaciones es lanzada en 1989 bajo el impacto de una necesidad perentoria de financiación del propio sector público. El pragmatismo privatizador brasileño, puede agregarse aquí, no consiste meramente (como ha sido el caso argentino a partir de 1991) en transferir al sector privado la responsabilidad por la inversión en sectores cuya imperiosa modernización el Estado ya no está en condiciones de sostener, sino, sobre todo, en una recuperación de la capacidad de financiación por parte del propio sector público.

Lo dicho nos reconecta con la cuestión dejada pendiente en el punto anterior, esto es, la incidencia de las reformas estructurales sobre la estabilidad y el crecimiento. En ese sentido las reformas están orientadas a dos objetivos: aumentar sustancialmente el ahorro interno de la economía brasileña, e inyectar en la misma competitividad. El diagnóstico con el que opera el gobierno es que si los niveles de inversión no alcanzan el 25-26% del PBI,

no habrá posibilidad de crecer al 7% anual. Dado que la entrada de capitales tiene un techo, y aceptando el compromiso del gobierno con la estabilidad de precios, la única manera de conseguir un crecimiento mayor es con el incremento del ahorro doméstico. La idea es que un ahorro público del orden de 5-6% anual complemente el ahorro privado. Si en los sesenta y setenta la función del Estado era gastar, invertir en infraestructura, nacionalizar empresas, etcétera, ahora es bien diferente: ahorrar y financiar la inversión privada.

El otro papel del Estado no es menos relevante y tendría un crucial efecto positivo en la distribución del ingreso (que como se sabe está entre las más regresivas del mundo): el gasto en educación y salud. El incremento de la capacidad de ahorro por vía de la reducción del gasto permitiría la reducción del déficit público sin caída en la opción errada de reducir los impuestos. La reducción del déficit público —centrado hoy día en el pago de la enorme deuda pública interna— tendría a su vez un efecto positivo sobre la inflación, con lo que se fortalecería el círculo virtuoso de interacciones macroeconómicas que permitiría superar los dilemas que enfrenta el plan estabilizador.

Pero todo ello supone una agenda de reformas que va mucho más allá de aquellas de efectos distributivos nulos, leves o localizados, como la desregulación y desmonopolización del sector energético y de telecomunicaciones, o la privatización de algunas de las más importantes empresas públicas, y que fueron rápidamente aprobadas (con sendas enmiendas constitucionales) por el Congreso a principios de la gestión presidencial. Esto nos lleva a la se-

gunda de las dimensiones que afectan la viabilidad política de las reformas. En efecto, en contraste —una vez más— con el caso argentino (donde la vinculación reformas-fin de la inflación fue eficaz), la articulación política entre las reformas necesarias y los problemas como la estabilidad de precios o la generación de empleo está lejos de ser efectiva. En un contexto político caracterizado por el estrecho margen de acción al que nos hemos referido páginas atrás y por la débil identificación de vínculos temáticos entre reformas y problemas fuertemente experimentados por la población, no es de extrañar que las reformas pendientes sufran un procesamiento tortuoso e incontables alteraciones y renegociaciones.

Ello puede ilustrarse tomando en cuenta las reformas administrativa, previsional y tributaria. La administrativa, cuyo trámite se encuentra actualmente suspendido por ausencia de respaldo parlamentario a las iniciativas presidenciales, tiene entre otros propósitos el de detener la trayectoria explosiva de los presupuestos de los estados y municipales, pero pretende acabar con el instituto de la estabilidad de los empleados públicos, cuyo número consume el grueso de los recursos, sobre todo en el caso de los estados, y por lo tanto es muy resistida en el Congreso a pesar de contar con el respaldo de la mayoría de los gobernadores. La previsional, donde recientemente el gobierno consiguió ganar tiempo mediante una reforma de caja —la iniciativa original del Ejecutivo fue muy recortada por los legisladores— indispensable en el corto plazo y a la vez completamente insuficiente en el mediano. Y la tributaria, donde el problema a resolver no consiste en una elevación de la carga —que ya es adecuada— sino en imponer criterios de

eficiencia y equidad muy desatendidos pero que afectan a intereses de los estados y municipios.

4) *Las reformas político-institucionales.* Tal vez en este terreno se encuentre el saldo más ambivalente de la gestión de Cardoso hasta en hoy día. 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. Con todo, esta reforma supone afectar los intereses de gran parte de los legisladores que deben aprobarla, de modo que aún se encuentra pendiente.

En lo que se refiere a la corrupción, la *performance* del presente gobierno, así como la de su antecesor Itamar Franco, es muy superior a la de los anteriores en el sentido de que los casos de corrupción en el elenco gubernamental prácticamente son inexistentes. Puede decirse otro tanto en lo que se refiere al uso ilegal de los medios de violencia legítima y, en términos generales, puede afirmarse que el gobierno, tanto como sus miembros individualmente considerados, ajusta su comportamiento a la ley, en lugar de colocarse

***La reforma administrativa
está suspendida por ausencia
de respaldo parlamentario
a la iniciativa presidencial.***

por encima de ella y utilizarla selectivamente. También es cierto que el gobierno ha mostrado preocupación por dar cuenta de las violaciones de derechos humanos que son habituales por parte de los organismos de seguridad y por llevar a la justicia los casos de mayor importancia.

En el contexto de la historia política brasileña, y en el presente panorama latinoamericano, los avances concretados en esta dimensión institucional no son insignificantes. Sin embargo, hay que señalar un aspecto que limita seriamente su importancia. Se trata de que, hasta el momento, el gobierno no ha conseguido dar pasos adelante en el camino de crear mayores garantías institucionales contra la práctica selectiva de la ley, el uso ilegal de la violencia y la corrupción. Puede decirse que los funcionarios de este gobierno ajustan su conducta a la ley debido a inclinaciones personales y porque una parte esencial de su capital político electoral y de credibilidad frente a la opinión pública consiste precisamente en el desempeño de una gestión honesta. Pero no porque se hayan dado pasos en la creación de controles institucionales contra la corrupción a la que siempre está expuesto el poder, presente y futuro. Al mismo tiempo, es poquísimos lo que se ha hecho todavía en lo que respecta al incremento de capacidades del poder central de asegurar la vigencia de la ley en todo el territorio de la república. En algunos

***Hubieran sido necesarias
reformas que atenuaran
la fragmentación
del sistema de partidos.***

estados, la colusión entre tres actores locales —las oligarquías, los organismos de seguridad y las magistraturas— es de tal naturaleza, que prácticamente existe una crónica impunidad a pesar de que han tenido y continúan teniendo lugar las más abiertas violaciones a los derechos humanos.

La crisis de octubre de 1997

Como ya fue discutido, la sostenibilidad del Plan Real está afectada por el lento avance de las reformas estructurales. La reducción del déficit público no incide solamente debido a la relación convencional entre desequilibrio fiscal e inflación; la solvencia fiscal es el indicador básico con que se establece la confianza de los inversores financieros: a mayor solvencia, menor es el «precio» de su confianza para mantenerse en activos líquidos nominados en moneda doméstica: puede sostenerse el nivel necesario de capitales externos con menores tasas de interés.

La relación que se plantea entre solvencia fiscal, equilibrio externo, crecimiento sostenible y viabilidad política de las reformas estructurales, es por tanto clara: el trámite de su procesamiento mantiene latente la posibilidad de una crisis originada en un ataque especulativo de origen externo.

Estos peligros se hicieron patentes con ocasión de la crisis que, a finales de octubre de 1997, fue disparada por los movimientos especulativos originados en el sudeste asiático. En esta ocasión, se pusieron a prueba tanto la gestión macroeconómica como la solidez de la coalición de gobierno. El resultado, a finales de noviembre de 1997, no es claro aún, pero todo indica que la crisis golpea en Brasil menos severamente de lo

que lo hizo, en su momento, en México y Argentina. Veamos.

El 23 de octubre una caída récord de la bolsa de Hong Kong provocó un efecto dominó en los mercados financieros. La conmoción de esta bolsa desplazó rápidamente la atención de los especuladores a países considerados en situación «semejante» (déficit público, «atraso» cambiario y déficit de transacciones corrientes), entre los que sobresalía Brasil. El pánico de los mercados se hizo masivamente presente desde el 27 de octubre: la bolsa de Sao Paulo registró la mayor caída mundial, del 14,97%.

Ahora bien, una vez que se ha desatado un ataque especulativo, la decisión crucial de los responsables de la gestión económica es si se ha de enfrentarlo defendiendo la paridad cambiaria, o se ha de admitir que eso no es posible, y reaccionar desvalorizando la moneda. Obviamente esto último significa desarticular el plan de estabilización. El riesgo de mantener la paridad consiste en que, si finalmente se hace evidente que esa batalla se ha perdido y no se puede evitar devaluar, cuando ello ocurre la devaluación es mayor y sus efectos son mucho peores.

La decisión del gobierno brasileño de no devaluar estuvo basada en estimar que podía mantener la política gradualista implementada hasta el momento de la crisis y contaría con los medios necesarios para neutralizar el ataque especulativo. Es obvio que la corrección o no de la decisión depende exclusivamente de los resultados. Si en efecto se puede sostener el pulso, por muy elevados que sean los costos ciertamente son inferiores a los de devaluar; pero, en cambio, si no se puede, los costos de devaluar en el primer momento habrían sido sensible-

mente inferiores a los costos de hacerlo después. Los economistas argumentan, con buenas razones, a favor de una u otra alternativa en una controversia que es, por definición, imposible de dirimir. La cuestión es que aunque se trate de un debate de índole económica, los gobiernos tienen motivaciones, incentivos, restricciones, de naturaleza eminentemente política para escoger una u otra opción y prestar oídos a unos u otros economistas. En ese sentido, lo que resulta claro es que, una vez que se han embarcado en planes de estabilización con ancla cambiaria, las razones políticas para persistir en los mismos manteniendo el valor de la moneda doméstica contra viento y marea, son abrumadoramente superiores a las que existen a favor de devaluar y dejar atrás el plan estabilizador.

Descartada pues una devaluación, restaban dos alternativas, cuyos costos no son semejantes: aumentar las tasas de interés o contrarrestar la demanda de divisas con una oferta que la supere, utilizando para ello las reservas disponibles. La segunda alternativa es menos costosa —si da resultado. De allí que lo primero que hizo el gobierno fue confiar en el poder disuasivo de las reservas cambiarias, que en la oportunidad ascendían a 63 billones de dólares. Sin embargo, la lógica de este juego es eminentemente «estratégica», en tanto sus resultados dependen de los cálculos de cada actor sobre las conductas de los otros actores. Técnicamente, el go-

***La solvencia fiscal
es el indicador básico
que establece la confianza
de los inversores financieros.***

***El efecto macroeconómico
de las reformas depende
de las medidas fiscales
que las acompañan.***

bierno no estaba en condiciones de neutralizar un «efecto manada», de haberse producido, ya que en el momento en que comenzó el movimiento especulativo el total de los recursos aplicados en el mercado financiero y que podrían ser transformados en dólares correspondía al doble de las reservas.

La acción combinada en el mercado de divisas (vendiendo reservas) y en la bolsa de valores (comprando acciones) duró dos días y no resultó eficaz. Hacia el 29 de octubre el Banco Central llevaba empleados en el juego 8 billones de dólares, en tanto que las bolsas brasileñas continuaban cayendo (y más que en el resto del mundo). De modo que se hizo evidente que esa alternativa fracasaba y antes de que fuera tarde se optó por cambiar de rumbo, asumiendo que se habían «quemado reservas» y escogiendo la alternativa más costosa. La pauta de la percepción gubernamental de lo crítico del momento, la da el hecho de que el gobierno sobre-señalizara de un modo extremadamente drástico: el Banco Central dobló las tasas de interés de referencia.

Como ha discutido hasta el cansancio la literatura especializada, las crisis se erigen como amenazas pero constituyen al mismo tiempo oportunidades, abren el espacio de maniobra del que un gobierno carece hasta su estallido para la introducción de medidas por él deseadas, o bien para imprimir un impulso de

aceleración a otras ya en curso. El caso que nos ocupa no es una excepción en ese sentido. Al día siguiente del alza de las tasas de interés, el presidente declara ante la opinión pública que confía en el Congreso: los nuevos problemas «son un argumento adicional para celebrar la aprobación de las reformas constitucionales».

Pero, por mucho que el presidente se empleara en esta línea argumental, ¿por qué las fuerzas parlamentarias oficialistas iban a estar a la altura de lo que él esperaba? ¿Por qué los legisladores iban a compartir los costos de procesar reformas políticamente poco atractivas? Si una crisis abre una ventana de oportunidad, la forma en que se aprovecha debe explicarse.

En este caso, el estallido de la crisis, pero también las medidas que rápidamente tomó el gobierno (p. ej. la drástica elevación de las tasas de interés) tuvieron la virtud de proporcionar verosimilitud y por tanto efectividad política a la relación entre estabilidad macroeconómica, reformas estructurales y ajuste fiscal. Por primera vez, los parlamentarios de la coalición de gobierno percibieron que la posibilidad de un fracaso del Plan Real estaba sujeta a la acción u omisión del Congreso.

En efecto, al elevar tan fuertemente las tasas de interés, el gobierno brasileño colocaba al sector público en una trayectoria técnicamente insostenible en el medio plazo (dado que las subidas significan la tenaza de un mayor gasto público junto con menores ingresos tributarios debido a los efectos recesivos de la medida). Políticamente esto equivale a cerrar el cuarto y arrojar la llave por la ventana: el gobierno hacía patente la necesidad imperiosa de encontrar medios endógenos para poder redu-

cir las tasas sin afectar negativamente a las expectativas de los operadores financieros, y esos medios no podían ser otros que recortes de gasto, incremento de recursos tributarios y las reformas constitucionales pendientes. Pocos días después el gobierno tomó una nueva iniciativa dirigida al mismo propósito: acompañó su empeño en que el Congreso diera curso a las reformas constitucionales pendientes de un durísimo «pacote» fiscal consistente en severos cortes presupuestarios y en el incremento del impuesto sobre la renta. El «pacote» se hizo efectivo mediante un conjunto de medidas provisionales del Ejecutivo, sujetas a la necesidad de aprobación del Congreso.

A criterio del gobierno, el efecto macroeconómico del «pacote» depende en gran medida de la efectividad de las medidas que lo acompañan —combinado con la elevación de las tasas de interés es fuertemente recesivo; pero en la medida que, junto a las reformas estructurales pendientes, opera sobre las expectativas haciendo posible el descenso de las tasas, una solvencia fiscal más sólida puede tener el efecto de colocar a la economía brasileña en un camino de crecimiento sostenible. Por tanto, sonaba más que nunca la hora de la política, en el sentido de que se había creado una situación que no era sostenible y de la misma había que salir por los propios medios. En el transcurso del mes de noviembre, los bloques parlamentarios de la coalición, en términos generales, parecen estar proporcionando al Ejecutivo el respaldo que este precisa en el Congreso. Las reformas constitucionales pendientes, cuyo tratamiento había quedado, antes de la crisis, para después de las elecciones de 1998, fueron reagendadas; fue votada la reforma administrativa, y se estima que otro tanto podrá ocurrir con la pro-

***Las elecciones de 1998
irán acompañadas
de una retracción económica
y aumento del desempleo.***

visional en los primeros meses de 1998. Las medidas provisionales de ajuste fiscal están siendo aprobadas, casi todas con modificaciones. Si se tienen en cuenta los cambios en el contenido de los proyectos originales presentados por el Ejecutivo, tanto en materia administrativa y previsional como en lo que se refiere a las medidas de ajuste fiscal inmediato, parece evidente que la aceleración imprimida a la dinámica reformista no ha eliminado los ingredientes de negociación que caracterizan las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso.

De todos modos, bajo el doble efecto inmediato de la subida de las tasas de interés y el ajuste fiscal, la suerte de 1998 está sellada: las elecciones de ese año irán acompañadas por una retracción económica y un aumento del desempleo, pero es imposible estipular por anticipado si eso significa un registro negativo del PBI o solamente una desaceleración del crecimiento. Aunque también es temprano para avanzar comparaciones, el escenario económico y político brasileño más probable es el de la superación de una crisis de efectos bastante menos severos (en términos de crecimiento y empleo) que los sufridos por los planes de estabilización con ancla cambiaria mexicano y argentino en 1994-1995. En ese contexto, la continuidad de la coalición gubernamental y la reelección presidencial son muy probables.

***Puede afirmarse que hoy
el gobierno brasileño
ajusta su comportamiento
estrictamente a la ley.***

Conclusiones

La gestión de Fernando Henrique Cardoso puede ser interpretada en dos claves bien diferentes. En una de ellas es colocada en la tradición transformista brasileña —y latinoamericana— en la que las gestiones modernizadoras dan paso al progreso pero no lo hacen sino reproduciendo las viejas e inaceptables relaciones sociales y creando nuevas relaciones de inequidad. En esta línea interpretativa, en que domina la continuidad y está ausente la ruptura, las dotes de compromiso y negociación de Fernando Henrique serían apenas apropiadas a la reproducción del orden social por sucesivos acomodamientos en los que las cosas no cambiarían mucho para los pobres y excluidos.

La clave interpretativa opuesta podría ser formulada a partir de las argumentaciones del propio presidente —al fin y al cabo uno de los científicos sociales más competentes que ha tenido Brasil—, y para ello podemos remontarnos a su escuela original de pensamiento, la teoría de la dependencia. Muy al contrario del lugar común consagrado («*esquecam o que escrevi...*»), Cardoso parece actuar siguiendo los pasos de sus aportes intelectuales. En contra de las versiones dependentistas más toscas, la formulación de Cardoso y Faletto mantiene la existencia de una gran capacidad de acción social y política en las sociedades dependientes. Estas cierta-

mente enfrentarían límites estructurales, pero estos son cambiantes y dentro de los mismos los vínculos (con el interior de cada país, y de ese país con las sociedades centrales), «mediante la acción política (...) se perpetúan, se transforman o se rompen (...) existe una dinámica interna propia que hace inteligible el curso de los acontecimientos...». La acción política de modernización y transformación requeriría, por tanto, una lectura correcta tanto de los parámetros a los que en cada etapa están expuestos los países dependientes, como de las formas en que las estructuras internas condicionan el modo en que cada país articula su desarrollo adaptativo a los cambios del contexto internacional. En ese marco analítico, el espacio favorable a la lucha política democrática de integración social, contra las desigualdades y la exclusión, está abierto.

El autor de este texto resistirá la tentación de encender una vela a cada santo. Y no sorprenderá al lector afirmando que su afinidad —por temperamento y formación intelectual— es con la segunda clave interpretativa. Sin embargo, es de la convicción de que la controversia es posible y pertinente y en ella cabe un papel decisivo al análisis sin prejuicios de hechos y procesos que aún están en curso.

Hasta el momento en que se escriben estas líneas, ha habido sin duda un proceso de recomposición estatal que parece perdurable y que tiene a su vez un efecto de consolidación del régimen político democrático, en la medida en que han sido las estructuras de autoridad y mediación propias de este régimen las que lo han concretado. Este proceso de recomposición ha sido el eje de una recuperación de capacidades de gobierno y de fortalecimiento insti-

tucional, que puede ser leída a su vez como un incremento del margen de maniobra para llevar a cabo reformas estructurales que consoliden la estabilidad y coloquen la economía en vías de crecimiento, al mismo tiempo que doten al Estado de capacidad para implementar políticas sociales de *enforcement* y equidad. En materia de de-

sempeño macroeconómico hay también inéditas perspectivas de continuidad de control y equilibrio. Es aún pronto, con todo, para aventurar postulados en torno a la sostenibilidad de este proceso, tanto en términos de crecimiento económico y equidad como en términos de fortalecimiento de derechos de ciudadanía.
