

BRASIL BAJO CARDOSO: NEOLIBERALISMO Y DESARROLLISMO

BRASILIO SALLUM JR.

DESDE LOS AÑOS OCHENTA, CASI TODOS LOS PAÍSES de América Latina vienen atravesando por profundos procesos de transición política. No se trata sólo de cambios de régimen político; también se han visto alterados la relación entre poder político, sociedad y mercado, y el modo de inserción internacional de las economías nacionales.¹ Al mismo tiempo, los ritmos y las formas particulares de transformación que se han dado en las diferentes dimensiones de cada país latinoamericano han sido muy variados.

Es evidente que en Brasil el cambio de régimen político fue más rápido que el ocurrido en sus otras dimensiones. Por eso, Fernando Henrique Cardoso, aun antes de su toma de posesión como presidente de la República, pudo situar su gobierno entre dos etapas de transición, a saber, entre la transición político-institucional a la democracia, que habría terminado con su propia elección,² y la transición que superaba la Era Vargas, y que se asumía como programa de gobierno. De esa manera se proponía, dentro de las reglas de una democracia política consolidada, romper con ciertas articulaciones entre poder político, sociedad y economía, remanentes del periodo de Getulio Vargas.

En este artículo examino la dirección que tomaron las transformaciones de la relación entre política y economía durante el gobierno de Cardoso. En la primera sección, procuro poner en una perspectiva sociológica las

¹ Manuel Garretón subraya, con razón, que las transiciones políticas (de régimen) han venido ocurriendo en medio de una verdadera crisis de la "matriz sociopolítica" de los países latinoamericanos. Véase "Las transiciones en su contexto", en Cambio XXI - Fundación Mexicana (coord.), *Las transiciones a la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1993.

² En palabras del presidente electo: "estas elecciones [de octubre de 1994] ponen, en mi opinión, un punto final a la transición. Después de 16 años de marchas y contramarchas, la 'apertura lenta y gradual' del ex presidente Geisel parece finalmente haber llegado al puerto seguro de una democracia consolidada". Fernando Henrique Cardoso, discurso en el Senado, 14 de diciembre de 1994.

intenciones enunciadas por el presidente, y mostrar que éstas reafirmaban el rumbo predominante del propio proceso de transformación histórica. Enseguida me ocupo de la manera específica en que el gobierno de Cardoso trató de superar lo que denomina la Era Vargas. Por último, sugiero algunas hipótesis para explicar en términos políticos la orientación de la política económica del gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

TRANSICIÓN POLÍTICA, MONEDA Y ELECCIÓN

La intersección de política y economía fue una cuestión clave en el debate en torno al ascenso de Fernando Henrique al poder, incluso antes del inicio de su gobierno. Su propia elección fue interpretada desde puntos de vista diametralmente opuestos en lo que se refiere a las relaciones con la economía. Ya desde la misma campaña competían dos interpretaciones distintas para entender el fenómeno electoral, una voluntarista y la otra hiperestructuralista. De acuerdo con la primera, Fernando Henrique habría concebido el Plan Real para ganar la elección. Lo importante aquí es que su voluntad fue considerada como capaz de dominar una economía en desorden y, en consecuencia, de ganar el favor popular. Conforme la segunda interpretación, "el Plan Real no habría sido concebido para elegir a FHC sino, al revés, la candidatura FHC habría sido gestada por las nuevas élites dominantes para posibilitar, en Brasil, una coalición de poder capaz de dar sustento y garantizar la permanencia del programa de estabilización hegemónico [en el ámbito del capitalismo mundial]".³ Esta interpretación cede "a la tentación o a la obstinación de considerar a Fernando Henrique Cardoso como una pieza decorativa del molino de la nueva etapa del capitalismo mundializado".⁴

Al convertir a Fernando Henrique en demiurgo o, por el contrario, en juguete de movimientos estructurales, esas vertientes explicativas opuestas economizan analíticamente, ya los procesos sociales de construcción y orientación de la voluntad política, ya la propia política como actividad de articulación de la voluntad colectiva.

En efecto, la coalición electoral que articuló la candidatura de Cardoso dio el acabado final a un largo proceso de construcción social de un nuevo bloque hegemónico, nacido de las entrañas de la Era Vargas, pero opuesto a ella. Veamos eso con más detalle.

³ José Luiz Fiori, *Em busca do dissenso perdido*, Río de Janeiro, Insight, 1995, p. 236.

⁴ Marcos Nobre y Vinicius Torres Freire, "Política difícil. Estabilização imperfeita: os anos FHC", *Novos Estudos Cebrap*, núm. 51, 1998.

La Era Vargas se refiere metafóricamente a un sistema de dominación, con raíces en la sociedad y en la economía, que se perpetuó por más de medio siglo en la vida brasileña. Comenzó a ser construida en los años treinta, alcanzó su auge en la década de los setenta y se disgregó de manera paulatina a partir de los años ochenta.⁵

A lo largo de ese periodo, el Estado se convirtió en el núcleo organizador de la sociedad brasileña y en la palanca de construcción del capitalismo industrial en el país. En otras palabras, se tornó un Estado de tipo desarrollista. Sin embargo, en los últimos años de la década de los setenta, esa compleja estructura de dominación comenzó a sufrir un lento y continuo proceso de desgaste. A partir de ese momento, la capacidad de mando del viejo Estado sobre la sociedad y la economía empezó a ser severamente limitada, tanto por las transformaciones económicas internacionales, que marcan la transición del capitalismo mundial a su forma transnacional, como por la emergencia de movimientos y formas de organización autónoma de los segmentos sociales, sobre todo de los subalternos. En una palabra: transnacionalización del capitalismo y democratización de la sociedad fueron (y han seguido siendo), bajo diversos modos de manifestación, los procesos más generales de superación del Estado desarrollista.

Aunque ese Estado se había venido desgastando material y políticamente desde los años setenta, entró en la fase de desagregación al inicio de la década siguiente, sobre todo a partir de 1983.⁶ Aconteció entonces una crisis esencialmente política, aun cuando haya sido precipitada por la insolvencia derivada del crecimiento desmesurado de la deuda externa y se haya materializado como una “crisis fiscal”. En efecto, fue una crisis de hegemonía en la que —como ocurre en rupturas de ese tipo— los representantes, los que sujetaban el timón del Estado, se disociaron de los representados, quienes, a su vez, se fraccionaron y polarizaron en torno a intereses e ideas distintos. Por una parte, se fracturaron las articulaciones típicas entre el Estado (y sus empresas), los capitales privados locales y el capital internacional; entre el sector público y el privado. Por la otra, fue puesta en jaque la estructura de agregación e intermediación de intereses económico-sociales ante el poder estatal entonces existente. Y los varios segmentos sociales que integraban la vieja alianza desarrollista fueron magnetizados por diferentes “fórmulas” para enfrentar el estancamiento económico, fórmulas que oscilaron ideológicamente entre el nacionalismo desarrollista y el neoliberalismo.

⁵ Sobre la Era Vargas consúltese Rubens Barboza Filho, “FHC: os paulistas no poder”, en Roberto Amaral (coord.), *FHC: os paulistas no poder*, Nitéroí, RJ, Casa Jorge Editorial, 1995.

⁶ Un análisis de esa crisis de Estado y de sus consecuencias hasta la elección de Fernando Collor se encuentra en Brasílio Sallum Jr., *Labirintos – Dos gerações à Nova República*, São Paulo, Hucitec-Sociologia-USP, 1996, caps. II y IV.

Esas rajaduras en las vigas de sustentación del viejo Estado favorecieron el derrocamiento del régimen militar autoritario. Sin embargo, la crisis de hegemonía y la inestabilidad económica continuaron sin solución a lo largo de la década de los ochenta y en los inicios de los noventa. En primer lugar, porque las dificultades internacionales se agravaron durante ese periodo. La inversión externa, un componente esencial del patrón brasileño de desarrollo, se convirtió en *desinversión* en los ochenta. No sólo desaparecieron los préstamos privados extranjeros, sino que a lo largo de esos años se dio una enorme transferencia líquida de recursos al exterior, sobre todo en función del servicio de la deuda externa. Como si no bastara, en la segunda mitad de la década se acentuaron las presiones políticas estadounidenses en pro de la "liberalización económica". En segundo lugar, en el espacio público nacional hubo un aumento notable de los movimientos sociales, de las organizaciones populares y de clase media e, incluso, de empresarios, que —además de impulsar la consolidación de la democracia política— redujeron de manera drástica el radio de maniobra de los dirigentes del Estado para definir salidas a la crisis "de arriba para abajo".

A pesar de esas circunstancias, completamente distintas de las existentes hasta los años setenta, se intentó resolver los problemas derivados de la crisis del Estado desarrollista dentro de su antiguo marco de referencia. Se trató de recuperar la autoridad del gobierno sobre el Estado y de éste sobre la sociedad, como si el Estado no hubiera perdido ya gran parte de su autoridad política y de su fuerza material. Por esa razón, los ensayos ortodoxos y heterodoxos de enfrentamiento de la crisis económica, durante el gobierno de José Sarney y en el periodo de Fernando Collor, tropezaron con el veto o la reticencia de los integrantes de la antigua alianza desarrollista, "alianza" que se mantuvo en el poder incluso después de la crisis de 1983, aunque flojamente hilvanada y sin dirección definida.

Fue entre 1986 y 1989 cuando, en medio de la desagregación de la herencia varguista, los participantes del antiguo pacto nacional-desarrollista comenzarían a reorientarse políticamente.

Como reacción a las iniciativas reformistas del gobierno de la *Nova República** y, principalmente, al Plan Cruzado,** las clases propietarias y empresariales comenzaron a movilizarse y a organizarse de modo autónomo buscando conformar la acción del Estado y sus estructuras. Con el fin del régimen militar autoritario parecía que el corporativismo, los "anillos burocráticos" y sus "feudos de poder" dejaban de ser suficientes como garantía del control ejercido por el empresariado sobre el Estado. El empresariado

* Nombre dado al régimen civil iniciado en 1984, con la presidencia de José Sarney. [T.]

** Primer plan de estabilización económica, lanzado en 1986. [T.]

renovó y multiplicó sus organizaciones y expandió su actuación en la esfera pública;⁷ así, su perspectiva pasó a ser ampliamente predominante en los medios de comunicación y a ser difundida entre la masa de los propios empresarios y entre las clases medias.

Lo importante es que la acción desarrollada no se orientaba hacia el pasado para reconstituir el viejo Estado ni la sociedad autocrática que lo sustentaba. A lo largo de los años ochenta se fue haciendo claro para el empresariado que la recuperación del crecimiento económico y la reducción de las tensiones sociales ya no podrían depender de la presencia dominante del Estado en el sistema productivo. Por el contrario, dependerían ahora de una mayor asociación de la burguesía local con el capital extranjero e implicarían concesiones liberalizadoras con relación al patrón de desarrollo anterior. A partir de ese momento el empresariado combate el intervencionismo estatal, clama por la desregulación, por una mejor acogida al capital extranjero, por privatizaciones, etc. En suma, pasa a tener una orientación cada vez más favorable a la desestatización y a la internacionalización.⁸

A pesar de que ese giro político-ideológico del empresariado pareció avasallador, en particular a causa del dominio que ejercía sobre los medios de comunicación, su resultado a corto plazo fue modesto. En primer lugar, encontró resistencias entre los asalariados organizados. Provocó en los trabajadores del Estado, especialmente en los de las empresas públicas, antiguos aliados del pacto nacional-desarrollista, un movimiento ideológico en defensa de lo "nacional" y de lo "estatal", que se identificó en general con los partidos de "centro-izquierda" y de "izquierda". A eso hay que agregar que, a partir del reconocimiento del derecho de sindicalización de los ser-

⁷ Se puede encontrar una descripción detallada de la organización y actividades de las nuevas asociaciones en René Dreifuss, *O jogo da direita - Na Nova República*, Petrópolis, RJ, Vozes, 1989, caps. III y IV, y en Eli Diniz (coord.), *Empresarios e modernização econômica: Brasil anos 90*, Florianópolis, UFSC-IDACON, 1993.

⁸ Está fuera de los propósitos de este artículo discutir los orígenes de las ideas liberales que acabaron por difundirse en el seno del empresariado brasileño. Pero vale la pena recordar que su reorientación ideológica, por más que sea un elemento clave para explicar el surgimiento de un nuevo bloque político hegemónico en el país, forma parte de la expansión mundial de las ideas económicas liberales. Esta expansión se da con fuerza a partir de finales de los años setenta, cuando los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Inglaterra comienzan a abrirles espacio a dichas ideas en sus respectivas políticas domésticas, así como en el plano internacional. Es evidente que los condicionantes políticos y económicos internacionales, así como las situaciones internas, influyeron mucho respecto de cuándo y con qué ritmo esas ideas se difundieron y fueron reelaboradas en cada país. Para una discusión amplia del tema véase Thomas J. Biersteker, "The 'Triumph' of Liberal Economic Ideas", en Barbara Stallings (ed.), *Global Change, Regional Response*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

vidores públicos, constante de la Constitución de 1988, decenas y, después, centenas de organizaciones formadas por ellos ingresaron en la Central Única de Trabajadores, con lo que reforzaron su orientación estatista y nacionalista.

En segundo lugar, las organizaciones empresariales no consiguieron traducir su crecimiento sociopolítico en fuerza político-institucional. Fueron derrotadas en el Congreso Constituyente con el aumento de las limitaciones al capital extranjero, con la ampliación del control estatal sobre el mercado en general y con la multiplicación de los mecanismos de protección social a los servidores públicos, trabajadores, jubilados, etc. A pesar de ser decadente, el modelo nacional-desarrollista —si bien permeado de conquistas democratizadoras— encontró su consolidación jurídica a través de la Constitución de 1988. Con ella construyó un rígido caparazón legal, aparentemente poderoso, que aseguraba la preservación de las viejas formas de articulación entre el Estado y el mercado, en el preciso momento en que el proceso de transnacionalización y la ideología neoliberal estaban a punto de cobrar una dimensión mundial con el colapso de los socialismos de Estado, cuyo eje era la Unión Soviética.

La “constitucionalización” de la Era Vargas le dio a ésta una sobrevida, en medio de las alteraciones que ocurrían en la correlación de fuerzas económicas y sociales en el plano nacional e internacional. Pero, al mismo tiempo, hizo de la Constitución de 1988 un blanco de ataque para las élites empresariales y sus portavoces intelectuales y políticos a mediano y largo plazo,⁹ e, inversamente, la convirtió en una trinchera para la defensa de las organizaciones obreras, de servidores públicos, de jubilados, de empleados de las empresas del Estado y de la clase media asalariada, en especial de aquella ligada a los servicios públicos.

Las elecciones presidenciales de 1989 radicalizaron las polarizaciones político-ideológicas (Estado-mercado, internacional-nacional), y agregaron a estos pares opuestos la contraposición de distintas modalidades de democracia: una versión delegativa de democracia política y otra más participativa, al estilo socialdemócrata.¹⁰ A pesar de la victoria de Fernando Collor —portavoz del antiestatismo, del ingreso del país en el Primer Mundo (a tra-

⁹ Me refiero al mediano y largo plazo porque la inestabilidad de la moneda y los modos de combatirla se volvieron cada vez más las cuestiones políticas centrales de la sociedad brasileña.

¹⁰ La contraposición de esas versiones de democracia se inspira en la distinción hecha por Luiz Werneck Vianna —a propósito de los proyectos de Lula y Collor, primero, y después de Lula y Fernando Henrique—, entre democracia política y democracia social, esta última entendida como la absorción, en el plano político, del proceso de democratización de la sociedad. Véase su “O coroamento da Era Vargas e o fim da história do Brasil”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Río de Janeiro, vol. 38, núm. 1, 1995.

vés de la modernización tecnoeconómica) y de una visión schumpeteriana de democracia—, la enorme votación de Luiz Inácio da Silva mostró la fuerza popular de su proyecto de desarrollismo democratizado y “distribucionista”, y, al contrario, la escasa penetración que el proyecto liberal-internacionalizante del empresariado había tenido en la sociedad.

De cualquier modo, incluso por vías transversas, el gobierno de Collor (marzo de 1990 a septiembre de 1992) contribuyó a dañar el almacén institucional nacional-desarrollista y a reorientar a la sociedad brasileña en un sentido antiestatal e internacionalizante. Y eso tanto en el plano de las reglas y normas articuladoras del Estado y del mercado, como en el plano de la difusión ideológica.

Las barreras no arancelarias a las compras al exterior fueron suprimidas y se instrumentó un programa que debería reducir de manera progresiva los aranceles a la importación a lo largo de cuatro años.¹¹ Al mismo tiempo, se estableció un plan de desregulación de las actividades económicas y de privatización de empresas estatales (no protegidas por la Constitución) para recuperar las finanzas públicas y reducir poco a poco su papel como incentivo de la industria nacional. Por último, la política de integración regional, materializada en la conformación del Mercosur (1991), tenía como horizonte ampliar el mercado para la producción doméstica de los países miembros.

Con eso, se pretendía construir una estructura industrial completa e integrada en el país, en la cual el Estado hubiera cumplido el papel de capa protectora frente a la competencia externa y de palanca del desarrollo industrial y de la empresa privada nacional. Desde un punto de vista positivo, con las medidas tomadas se definió una estrategia de integración competitiva de la economía doméstica en el sistema económico mundial. Se esperaba preservar sólo aquellos ramos industriales que, después de un periodo de adaptación, consiguieran mostrar suficiente vitalidad para competir abiertamente en una economía internacionalizada. De esa manera, el parque industrial doméstico tendía a convertirse en una parte especializada de un sistema industrial transnacional.¹²

¹¹ Las tarifas aduanales promedio pasaron de 31.6% en 1989 a 30% en septiembre de 1990, 23.3% en 1991, 19.2% en enero de 1992, 15% en octubre de 1992 y 13.2% en julio de 1993, seis meses antes de lo indicado por el cronograma original.

¹² A pesar de la reducción de las barreras a las importaciones, el fracaso de los programas de estabilización lanzados a partir del inicio del gobierno de Collor (con excepción del Plan Real), la recesión vigente en la mayor parte del periodo y el mantenimiento de una política cambiaria favorable a las exportaciones y perjudicial a las importaciones, fueron factores que desestimularon nuevas inversiones industriales y restringieron la competencia de los productos extranjeros. Además, la industria doméstica encontró en el Mercosur una válvula de escape a la recesión interna y a las dificultades de competir en el plano mundial.

Esta reorientación estratégica constituyó una inflexión importante en la transición política brasileña, pues provocó alteraciones institucionales que incorporaban en el plano del Estado cambios político-ideológicos que ya venían ocurriendo en el seno del empresariado y de los segmentos medios. Sin embargo, si bien estaba doctrinariamente sincronizada con el empresariado local y transnacional, la inflexión liberal no fue suficiente para soldar un nuevo pacto que superara la crisis de hegemonía instaurada en 1983. Y es que, por más que Collor se viera —e incluso quisiera presentarse— como un César providencial, salido de las hendiduras de la crisis del orden político con la misión de superarla, su gobierno contribuyó a aumentar de manera drástica la incertidumbre, quebrando por completo las expectativas de las fuerzas políticas en disputa. Recuérdesse la promesa de Collor de dejar a la derecha furiosa y a la izquierda perpleja. Sin duda cumplió su promesa, al atacar a las clases propietarias mucho más de lo que Lula hubiera osado.

En efecto, para estabilizar la moneda, el Plan Collor puso en jaque la seguridad jurídica de la propiedad privada: además de traer de vuelta el congelamiento de los precios, secuestró y redujo parte de los haberes financieros del empresariado y de la clase media. Por otra parte, el gobierno sometió a las tradicionales organizaciones de representación empresarial a ataques verbales sistemáticos y articuló, paralelamente, grupos de empresarios que le dieran apoyo en la implantación de su política de desarrollo. Pretendió ejercer el poder disociado de la clase política y de sus mecanismos tradicionales de sobrevivencia. Redujo los gastos del Estado y desorganizó la administración pública con despidos masivos y arbitrarios. Trató de fragilizar las organizaciones obreras que se le oponían incentivando la constitución de otras vinculadas al gobierno.

En suma, como César, Collor fracasó en el gobierno,¹³ y se convirtió en un agente del agravamiento de la crisis política. En vez de ofrecer a las fuerzas en disputa medios para salir de modo consensual de su parálisis, trató de imponer una alternativa “de arriba abajo”. Intentó restaurar autocráticamente la estabilidad de la moneda, base de las relaciones de intercambio y

¹³ Me refiero aquí al cesarismo, fenómeno que se presenta cuando el choque de fuerzas políticas iguales en una situación de crisis permite el surgimiento de un líder providencial, que construye un puente político hacia un nuevo tipo de Estado, en el cual las fuerzas en lucha puedan convivir (cesarismo progresivo), o, por el contrario, un eslabón entre la situación catastrófica y una forma política antigua, ya superada (cesarismo regresivo). El autor clave a este respecto es Antonio Gramsci. El empleo que aquí se hace del término es algo metafórico. Para una revisión sintética, pero rica, de los significados del término en la literatura especializada, véase la entrada “Cesarismo”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, vol. I.

de la autoridad del Estado sobre el mercado, en una sociedad que, aunque mal hilvanada en términos políticos, había avanzado mucho en el camino de la democratización.

El cambio en las condiciones del mercado internacional de capitales, el legado de Collor (negativo y positivo), la exacerbación de la inestabilidad político-económica en el periodo de Itamar Franco* y el crecimiento avasallador del prestigio popular del candidato de las izquierdas a la presidencia de la República constituyeron condiciones y engranes poderosos para la tentativa siguiente, realizada en 1994, de “cocinar” la superación de la crisis de hegemonía por la que atravesaba la sociedad brasileña desde inicios de los años ochenta.¹⁴

Recordemos rápidamente esas nuevas condiciones a que se hizo referencia. En primer lugar, como muchos ya señalaron, el reinicio del flujo de capitales hacia América Latina cambió por completo la situación para el ejercicio de políticas de estabilización, pues la precariedad de las reservas internacionales había constituido una severa restricción a las políticas antiinflacionarias desde los años ochenta.¹⁵

Con relación a la herencia del periodo de Fernando Collor, hay dos aspectos que resaltar. Aun con el repudio que culminó en el proceso de *impeachment*, se preservó —a pesar de las objeciones del presidente Itamar Franco— la estrategia liberal que se había comenzado en 1990 (apertura comercial y privatizaciones). Eso indica que el reformismo liberal ya había avanzado tanto, entre las fuerzas político-partidarias mayoritarias que sustentaban el gobierno de Itamar, que volvía inviable cualquier retorno al nacionalismo desarrollista. Además, después de los experimentos heterodoxos de Collor, se tornó muy arriesgado —tanto desde el punto de vista político como en términos de una reacción del Poder Judicial— quebrar la indexación por medio del control o congelamiento de precios, o por cualquier otra medida legislativa de dudoso valor jurídico. Por un lado, estas nuevas

* Vicepresidente de Fernando Collor, asumió el poder luego del *impeachment* del titular, en octubre de 1992, y lo entregó al nuevo presidente electo, Fernando Henrique Cardoso, que tomó posesión en enero de 1995. [T.]

¹⁴ Me sirvo con liberalidad del análisis de las condiciones económicas y políticas que cercaron la elaboración del Plan Real, de Lourdes Sola y Eduardo Kugelmas, “Statecraft. Instabilidade econômica e incerteza política: o Brasil em perspectiva comparada”, en Eli Diniz (coord.), *Anais do seminário internacional “O desafio da democracia na América Latina”*, Río de Janeiro, Iuperj, 1996.

¹⁵ El flujo de capitales comenzó a sentirse en Brasil en 1991, y se intensificó a partir de 1992, lo que permitió acumular reservas de divisas considerables —de alrededor de nueve mil millones de dólares a finales de 1991, se pasó a casi 24 mil millones en 1992, para alcanzar cerca de 42 mil millones a mediados de 1994.

condiciones restringían las posibilidades de diseñar una “salida para la crisis”; por el otro, el crecimiento del prestigio popular de las oposiciones, impulsado por la inestabilidad política y económica del gobierno de Itamar Franco, recomendaba que las fuerzas gobiernistas eliminaran la causa que favorecía al adversario y se combinaran para enfrentarlo, so pena de naufragar, como al final de la *Nova República*.

Esas condiciones y engranes dieron especificidad a la *fortuna* encontrada por algunos líderes políticos que, bien situados en el seno del Estado, tuvieron *virtú* suficiente para negociar la asociación entre sí de partidos de centro y de derecha en torno de la continuidad de las reformas liberales, de la estabilización de la economía y de la toma del poder político central, incorporando todo eso en el lanzamiento del Plan Real y en la candidatura a la presidencia de la República, al final victoriosa, de su articulador, el entonces ministro de Hacienda Fernando Henrique Cardoso.

Esta referencia al encuentro de *fortuna* y *virtú* recupera de modo un poco diverso la idea del “momento maquiaveliano”, de Pocock, usada por Lourdes Sola y Eduardo Kugelmas para destacar la actuación de los liderazgos en la reconstrucción del Estado, en una misma situación histórica.¹⁶ Estos autores recuerdan que en las coyunturas críticas resulta central la capacidad de los liderazgos para aprovechar

las ventanas de oportunidad (en el plano internacional, por ejemplo), gracias a la recombinación de algunas de las propiedades (genéticas) de las instituciones dadas en el sistema político brasileño; una recombinación que justifica el uso de la categoría *statecraft* porque está determinada por el predominio del interés general de la comunidad política —y del orden político— amenazados por el choque entre intereses particularistas.¹⁷

Según este razonamiento, el uso creativo de la revisión constitucional para generar condiciones fiscales mínimas para la estabilización (el Fondo Social de Emergencia, votado por el Congreso en febrero de 1994); la institución de una moneda paralela (la unidad de referencia variable, URV), como unidad de cuenta que no sólo no quebró la indexación, sino que generó por algunos meses una especie de “hiperinflación de laboratorio”, y condujo a la sincronización de los precios y los salarios; y la sustitución el

¹⁶ Estos autores aplican a la experiencia brasileña la idea de J.G.A. Pollock (*The Machiavellian Moment*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1975), utilizada en el análisis de los países de los Andes Centrales por James Malloy y C. Connaghan, en *Unsettling Statecraft. Democracy and Neo-liberalism in Central Andes*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1996.

¹⁷ Lourdes Sola y Eduardo Kugelmas, *op.cit.*, p. 404.

1 de julio de 1994 de la URV por el real, apareado al dólar, pero no equiparado a él; todo eso, en suma, además de decenas de regulaciones específicas, habría producido la estabilidad. Por ese camino, se habría asegurado “un principio de universalidad —incorporado en instituciones y prácticas— sobrepuesto a la particularidad y a la contingencia inherentes al comportamiento descontrolado de las fuerzas contendientes”, para usar las palabras de Malloy y Connaghan sobre el “momento maquiaveliano”.

Habría que hacer unos cuantos reparos a eso. En primer lugar, ese principio de universalidad que se sobrepone a los particularismos, ese interés general que está en la base de la construcción o reconstrucción del Estado es, él mismo, y estoy seguro de que los autores lo reconocerían, un particular que gana visos de universal porque se torna hegemónico. El “momento maquiaveliano” en cuestión fue un paso decisivo en la superación de la crisis de hegemonía, en la definición de un nuevo sistema de poder estable para la sociedad brasileña. En segundo lugar, el papel de los liderazgos, la *virtú*, fue menos amplia de lo que Sola y Kugelmas suponen. En efecto, lo que se activa en 1994 logra sólo dar el toque final a soportes que venían siendo socialmente contruidos, como se mostró, desde el Plan Cruzado. En tercer lugar, el Plan Real, una brillante fórmula técnica para convertir una “hiperinflación sorda” en estabilidad monetaria, resultó ser sólo un instrumento primordial pero subordinado del “momento maquiaveliano”. Lo esencial de él se localizaba en la composición política de los partidos de centro y de derecha en torno a un proyecto de conquista y reconstrucción del poder del Estado, conforme a un enfoque predominantemente liberal. Si no fuera ése el caso, ¿cómo entender que el Congreso Nacional haya transferido, tan temprano como en febrero de 1994, importantes recursos fiscales de los estados y municipios a la Unión (con la creación del Fondo Social de Emergencia), y así sustentar un programa de estabilización implantado por el ministro de Hacienda —y posible candidato a la presidencia—, cuando todos los partidos disputaban los gobiernos estatales y, por tanto, podían ser perjudicados por esa decisión?

El éxito extraordinario del Plan Real, la elección de Fernando Henrique Cardoso para la presidencia en la primera vuelta, la integración de un Congreso Nacional en el cual la coalición victoriosa tenía amplia mayoría, la victoria de aliados políticos del presidente en las pugnas por los gobiernos de casi la totalidad de las entidades federativas, todo eso anunciaba que, el 1 de enero de 1995, el timón del Estado, ya apoyado en una moneda que contaba con buenas probabilidades de mantenerse estable, sería asumido por los representantes de un nuevo sistema de poder hegemónico, listos para completar la tarea de moldear la sociedad de acuerdo con sus directrices.

El énfasis puesto en el “momento maquiaveliano” de la reconstrucción del Estado complementa y refuerza el papel del concepto de hegemonía. Los dos subrayan la insuficiencia del conocimiento de las estructuras para explicar los procesos políticos, especialmente en situaciones de crisis; una clase dominante no se vuelve dirigente a menos que consiga organizarse y universalizar sus intereses en la sociedad; y eso no sucede a menos que los liderazgos encuentren una “fórmula política” que propicie la adhesión de la mayoría de las fuerzas políticas presentes.

Un buen mapa estructural permite percibir, por ejemplo, que toda “ventana de oportunidad” tiene su precio. Así, el retorno del capital extranjero produjo reservas de divisas que pudieron ser aprovechadas para “anclar” el real, pero la estabilidad de la nueva moneda dependía de su recreación constante y, por tanto, en parte, de la “buena voluntad” del sistema financiero internacional y de las empresas multinacionales. Sin embargo, un mapa de ese tipo es insuficiente porque no permite, por ejemplo, deducir de manera fundamentada qué medios serán los elegidos para la recreación de las reservas necesarias a la estabilidad monetaria, elección que afecta el grado y la forma de la referida dependencia. A menos, como es obvio, que se piense que sólo hay una manera de hacerlo. Pero eso sería caer en el discurso oficial que tiende a justificar sus elecciones como “inevitables”.¹⁸

LIBERALISMO, ESTABILIZACIÓN Y DESARROLLO

Aun desde el ángulo que se explora en este trabajo, no hay una manera simple de caracterizar el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Desde una perspectiva económica y sociopolítica, su gestión forma una unidad que cubre un periodo superior al del mandato oficial. Comienza de hecho con el lanzamiento del Plan Real, antes, pues, de la toma de posesión del presidente, y termina ya en su segundo mandato, el día 15 de enero de 1999, cuando se alteró radicalmente el régimen cambiario del país.

Durante todo ese periodo, el gobierno de Cardoso buscó con perseverancia cumplir con el propósito de liquidar los remanentes de la Era Vargas, a partir de un ideario multifacético, pero que tenía en el liberalismo económico su característica más fuerte. Salvo engaño, el núcleo de esa perspectiva puede ser resumido en este pequeño conjunto de proposiciones: el Estado no desarrollaría funciones empresariales, las cuales serían transferidas

¹⁸ En la p. 126 del artículo ya citado de Nobre y Freire hay excelentes observaciones sobre la producción oficial de lo “inevitable”.

a la iniciativa privada; sus finanzas deberían ser equilibradas y los estímulos directos a las empresas privadas serían otorgados en forma parsimoniosa; no podría conceder más privilegios a ciertas categorías de servidores públicos; en lugar de funciones empresariales, debería desarrollar más intensamente políticas sociales; y el país tendría que ampliar su integración en el exterior, pero con prioridad para la expansión del Mercosur.¹⁹

Ese ideario liberal básico se materializó en iniciativas que cambiaron institucional y patrimonialmente la relación entre el Estado y el mercado. Su objetivo central fue quebrar algunos de los soportes legales del Estado nacional-desarrollista, parte de los cuales había sido “constitucionalizada” en 1988. O sea, esas iniciativas buscaron reducir la participación estatal en las actividades económicas y dar un tratamiento uniforme a las empresas de capital nacional y extranjero. El gobierno de Cardoso consiguió eso a través de la aprobación casi integral de proyectos de reforma constitucional e infraconstitucional que sometió al Congreso. Los más importantes fueron: *a*) el fin de la discriminación constitucional contra empresas de capital extranjero; *b*) la transferencia a la Unión del monopolio de explotación, refinación y transporte de petróleo y gas, antes en manos de la Petrobrás, que se tornó concesionaria del Estado (con pequeñas regalías en relación con otras concesionarias privadas); *c*) autorización para que fuera el Estado el que concediera el derecho de explotación de todos los servicios de telecomunicaciones (teléfonos fijos y portátiles, satélites, etc.) a empresas privadas, con lo que se modificaba el sistema anterior, en el que las empresas públicas tenían el monopolio de dichas concesiones.

Además de impulsar este conjunto de reformas constitucionales, el gobierno de Fernando Henrique estimuló fuertemente al Congreso para que aprobara una ley complementaria que regulaba las concesiones de servicios públicos a la iniciativa privada, ya autorizadas por la Constitución (electricidad, carreteras, ferrocarriles, etc.); consiguió la aprobación de una ley de protección a la propiedad industrial y a los derechos de autor, dentro de los moldes recomendados por el GATT, y preservó el programa de apertura comercial que ya había sido implantado. Por último, apoyado en la legislación que permitía y regulaba la venta de empresas estatales desde el periodo de Collor y en las reformas constitucionales promovidas desde 1995, ejecutó

¹⁹ Esa estrategia con respecto al Mercosur muestra que el liberalismo que dominaba el nuevo bloque hegemónico era moderado. Por lo menos desde 1993, el Mercosur dejó de ser visto sólo como un bloque comercial. Desde entonces, Brasil buscó integrarse también en términos energéticos e industriales. Además, la política brasileña tiene como horizonte la integración de América del Sur. Véase al respecto Brasílio Sallum Jr, “Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro” (entrevista con Fernando Henrique Cardoso), *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, núm. 39, 1997.

un enorme programa de privatizaciones y de concesiones, tanto en el ámbito federal como en el estatal.

Este conjunto de iniciativas parece haber dado consistencia al código común del nuevo bloque hegemónico —la gran mayoría de los miembros del Congreso, burócratas y altos funcionarios del Ejecutivo, empresariado de todos los sectores, medios de comunicación, etc.—, con amplia penetración en la clase media, en parte del sindicalismo urbano y en la masa de la población. En efecto, las medidas legislativas fueron aprobadas con facilidad por el Congreso Nacional, a pesar de la oposición de la minoría de izquierda, plantada tras las banderas de la defensa del “patrimonio público” y de la “economía nacional”. Y las privatizaciones y concesiones fueron realizadas con gran éxito y apoyo popular, a pesar de las escaramuzas jurídicas promovidas por las organizaciones de izquierda y sus simpatizantes.

No obstante, independientemente del código que daba un mínimo de credibilidad y propósito al nuevo bloque hegemónico, hubo fuertes polarizaciones dentro de él, que se concretaron en una disputa interna siempre renovada en torno a la política económica y en cierta duplicidad e hibridismo de las propias acciones del Estado con relación a la economía.

El examen de estas disputas político-ideológicas que se dieron en el interior del nuevo bloque político hegemónico, y de las acciones del gobierno, muestra la existencia de una polarización básica entre dos versiones distintas de liberalismo —una más doctrinaria y fundamentalista, el *neoliberalismo*, y otra que absorbe parte de la tradición anterior, el *liberal-desarrollismo*. La primera versión fue, sin duda, la predominante, y orientó de modo consistente el núcleo duro de la política económica gubernamental. La segunda versión de liberalismo no tuvo la consistencia de la primera, no se materializó en un texto programático ni llegó a orientar sistemáticamente la acción gubernamental,²⁰ pero puede ser reconstruida a partir del debate público, de conceptos dispersos en documentos oficiales y del “espíritu” de iniciativas gubernamentales surgidas como reacción a ciertas consecuencias sociales y económicas, supuestamente negativas, de la ortodoxia liberal.

Para la corriente neoliberal dominante, la prioridad era la rápida estabilización de los precios por medio de las siguientes medidas complementarias: a) el mantenimiento del cambio sobrevaluado frente al dólar y otras monedas,²¹ a fin de estabilizar los precios internos y presionarlos hacia aba-

²⁰ En mi artículo “Globalização e estratégia para o desenvolvimento: o Brasil nos anos 90” (en varios autores, *Sociedade e Estado: superando fronteiras*, São Paulo, Edições Fundap, 1998), caracterizo el liberal-desarrollismo de manera diversa, como una estrategia en construcción. El texto fue escrito en julio de 1997 y había señales que permitían esa interpretación del proceso.

²¹ La sobrevaluación cambiaría no es inherente a la perspectiva neoliberal. Por el con-

jo con el estímulo a la competencia derivada de importaciones más baratas; b) la preservación, y si era posible, la ampliación de la “apertura comercial” para reforzar el papel del cambio apreciado en la reducción de los precios de las importaciones; c) las divisas más baratas y la apertura comercial permitirían la rápida renovación del parque industrial instalado y una mayor competitividad de las exportaciones; d) una política de altos intereses, tanto para atraer capital extranjero, y así mantener un buen nivel de reservas internacionales y financiar el déficit de las transacciones de Brasil con el exterior, como para reducir el nivel de la actividad económica interna y evitar que el crecimiento de las importaciones provocara mayores desequilibrios en las cuentas externas; e) la realización de un ajuste fiscal progresivo, a plazo medio, basado en la recuperación de la carga tributaria, en el creciente control del gasto público y en reformas estructurales (de la seguridad social, administrativa y tributaria), que equilibrara “en definitiva” las cuentas públicas; f) no ofrecer estímulos directos a actividades económicas específicas, lo que significaba condenar las políticas industriales sectoriales, y, cuando mucho, permitir estímulos horizontales a la actividad económica —exportaciones, pequeñas empresas, etc.—, ya que el Estado debería concentrarse en la preservación de la competencia, a través de la regulación y fiscalización de las actividades productivas, sobre todo de los servicios públicos (pero no estatales).²²

Entre el lanzamiento del Plan Real y marzo de 1995, esa perspectiva *fundamentalista* dominó plenamente la política económica. Se permitió la valoración del real hasta casi 0.80 por dólar, con lo que se estancó de manera dramática la inflación y, en consecuencia, aumentó extraordinariamente el ingreso disponible de los segmentos más pobres de la población. Con eso, a pesar de una alta tasa de interés, la economía —que ya estaba acelerada desde el comienzo del gobierno de Itamar Franco— presentó un *boom* excepcio-

trario, ésta se orienta por un tipo de cambio “de mercado”. La versión “abrasileñada” de neoliberalismo, que dominó la política económica, veía en la sobrevaluación un medio eficaz de obligar a las empresas nacionales a buscar rápidamente patrones internacionales de eficiencia, so pena de tener que salir del mercado. Esta versión es fundamentalista en el sentido de que se adopta una política de conversión forzada de los que no se encuadran. Sobre el neoliberalismo, consúltese Roberto Mangabeira Unger, *Democracy Realized –The Progressive Alternative*, Londres-Nueva York, Verso, 1998.

²² Esa perspectiva neoliberal tuvo como representantes político-intelectuales característicos, en el gobierno, al ex presidente del Banco Central, Gustavo Franco, al ex secretario de Política Económica, Winston Fritsch; y al ministro de Hacienda, Pedro Malan; fuera del gobierno, sus exponentes más notorios fueron algunos economistas de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Río), entre los cuales se destacan Rogério Werneck y Marcelo de Paiva Abreu.

nal, que amplió la demanda de importaciones y se convirtió al mismo tiempo en un canal más dilatado para descargar productos usualmente exportados. Además, con el objetivo declarado de evitar que una mayor demanda provocara aumentos en los precios, se decidió, entre agosto y septiembre, reducir las tarifas aduaneras que atañían a los países del Mercosur, anticipando así la tarifa externa común, que sería implantada en enero de 1995. Todo eso llevó a una reversión de los saldos del comercio exterior brasileño, positivos desde 1987. En noviembre de 1994 los déficit comerciales comenzaron ya a aparecer, y en diciembre superaron los mil millones de dólares.

Desde el ángulo del fundamentalismo liberal, el desequilibrio externo no constituía un gran problema. Como lo esencial era alcanzar lo más rápidamente posible la estabilidad de los precios, era preciso mantener apreciada la tasa de cambio por un periodo prolongado y reducir, con importaciones, el poder que tenían los oligopolios para fijar los precios. Déficit ocasionales en los servicios y en el comercio con el exterior podrían ser cubiertos por las reservas de divisas disponibles y por los flujos de capitales externos. Se creía que el ambiente de estabilidad creado por el Plan Real y las elevadas tasas de interés atraerían parte de la enorme masa de capitales disponibles en el mercado mundial. Y que, poco a poco, el sistema económico se apoyaría en bases más productivas, de modo de lograr una inserción más equilibrada en el mercado internacional, lo que reduciría la necesidad del ahorro externo para "cerrar" la balanza de pagos.

Obviamente, el supuesto básico de esta política neoliberal de estabilización es una visión extremadamente optimista del mercado financiero mundial y de la rapidez con que el "ajuste fiscal" sustituiría al dólar como la nueva ancla del real.

La crisis mexicana de diciembre 1994 puso de manifiesto los riesgos implícitos en la adopción de una política macroeconómica orientada por el fundamentalismo liberal. Es decir, dependiendo de las circunstancias internacionales, un acentuado desequilibrio de la balanza comercial y de servicios podría encontrar dificultades para ser financiado con capitales externos. En el caso en cuestión, las reservas internacionales cayeron, de más de 41 mil millones de dólares en octubre de 1994, a 31.4 en junio de 1995, y sólo entre febrero y marzo de este último año se perdieron 1.200 millones de dólares.

Además de eso, la enorme apreciación cambiaría puso en evidencia la posibilidad de una *desindustrialización* parcial del país, ya que para las multinacionales de algunos sectores, como el automotriz, se fue tornando más ventajoso importar que producir internamente, y para los productos de las empresas locales se fue haciendo cada vez más difícil competir con los importados, sin aumentar las compras de materias primas y componentes en el exterior.

Desde marzo de 1995 hasta el final de 1998, el gobierno brasileño, frente a las consecuencias real o potencialmente negativas del fundamentalismo liberal, tomó medidas *compensatorias*. Las más importantes fueron la creación de un sistema de bandas cambiarias móviles; la devaluación nominal y después real, aunque suave, del tipo de cambio;²³ el aumento de las tarifas aduanales para algunos productos industriales; una política industrial para el sector automotriz; un aumento extraordinario del volumen de préstamos por parte del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, con tasas de interés especiales (a largo plazo); programación de inversiones en sociedad con la iniciativa privada para la recuperación de la infraestructura del país (Programa Brasil en Acción); programas de estímulo a la exportación, tanto por medio de exención de impuestos para productos agrícolas, como a través de financiamiento con intereses subsidiados; renegociación de las deudas agrícolas; programas especiales de financiamiento para sectores industriales seleccionados, para pequeñas y medianas empresas, etcétera.

Éste no es el lugar para analizar cada una de esas iniciativas, pero la mayoría de ellas contribuyó a la preservación y reestructuración del sistema económico nacional y de varios sectores específicos (como el textil y el del calzado). Lo que interesa es que la mayor parte de esas medidas tuvo como fuente de inspiración lo que hemos denominado *liberal-desarrollismo*, con el cual el viejo desarrollismo de los años cincuenta a setenta renace bajo predominio liberal. En esa versión del liberalismo también se da prioridad a la estabilización monetaria, pero la urgencia con que se le persigue aparece condicionada por los efectos destructivos que las políticas antiinflacionarias pueden ocasionar en el sistema productivo. Por eso, se combate el radicalismo de los fundamentalistas, se exige un tipo de cambio no sobrevaluado, de forma que se eviten déficit en la balanza de cuentas corrientes (comercial y de servicios), e intereses menores para no desanimar la producción y la inversión. En otras palabras: la combinación de un tipo de cambio menos valorizado e intereses “razonables” no provocaría una brusca caída de la inflación, pero sí menos desequilibrios en la economía doméstica con relación al

²³ En marzo de 1995, el Banco Central creó un sistema de bandas —techos máximos y mínimos— de variación cambiaria, con lo que provocó una devaluación del real con relación al dólar de 6%. A partir de allí y a lo largo de 1996, el Banco promovió minidevaluaciones cambiarias que acompañaban aproximadamente la variación de los precios al mayoreo. Desde el final de 1996, con la perspectiva de la formación de un déficit acentuado en la balanza comercial, se inició un proceso de devaluación más intenso que el de la inflación doméstica. Sin embargo, esas alteraciones no fueron reconocidas como una política. Sólo a partir de la crisis asiática de 1998, el gobierno admitió que su política cambiaria implicaba una devaluación del real de 7.5% anual en relación con la moneda estadounidense.

exterior y, así, menor dependencia de los aportes de capital extranjero para equilibrar la balanza de pagos. Ese desarrollismo sigue siendo estatizante, pero su foco se ha ampliado para incluir las actividades productivas en general, desde la agricultura hasta los servicios. Además de eso, sus partidarios, a diferencia de sus antecesores de los años cincuenta, no aspiran a construir un sistema industrial integrado en el país. Aspiran a que la producción local tenga una participación significativa en el sistema económico mundial. No obstante, ese desarrollismo limitado por el molde liberal apenas ve con buenos ojos la presencia de modos bien delimitados de intervención del Estado en el sistema productivo. Así, desde esa perspectiva, las políticas industriales sectoriales se ven favorecidas, pero siempre que sean limitadas en el tiempo y parsimoniosas en cuanto a los subsidios. Tales políticas tendrán por objeto no la sustitución de importaciones a cualquier precio, sino el aumento de la competitividad sectorial y, cuando mucho, “la mayor densidad de las cadenas productivas” para desarrollar en el país el máximo posible de actividades económicas con patrones internacionales de productividad.²⁴

A pesar de una cierta flexibilización de la política cambiaria y de la adopción paulatina de medidas “compensatorias” inspiradas en el *liberal-desarrollismo*, el fundamentalismo liberal siguió constituyendo el eje de la política económica. Es decir, si bien el ajuste fiscal “definitivo” continuó siendo postergado a lo largo del periodo de Cardoso (en función de las dificultades e intereses políticos inmediatos del gobierno), valorización cambiaria y tasas altas de interés fueron convertidas en instrumentos permanentes de la estabilización.

Este conjunto de políticas gubernamentales provocó una distribución de recursos económicos que alteró de manera decisiva las posiciones relativas de los segmentos socioeconómicos que se encontraban en la base del nuevo bloque hegemónico.²⁵ Esto es lo que se verá esquemáticamente a continuación.

En primer lugar, el predominio neoliberal en la política macroeconómica fragilizó de manera dramática la economía nacional frente al sistema financiero mundial. Es cierto que ese resultado no se debió sólo a la políti-

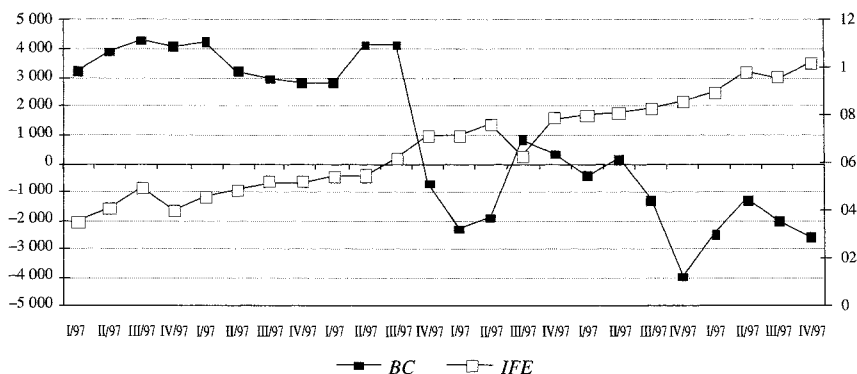
²⁴ Los partícipes de esa perspectiva dentro del gobierno son y han sido, entre otros, el ministro José Serra y los ex ministros Luiz Carlos Mendonça de Barros y Luiz Carlos Bresser Pereira, así como el secretario de Política Económica y, después, de la Camex [Cámara de Exportación], José Roberto Mendonça de Barros. Fuera del gobierno se incluye una enorme cantidad de economistas, con Antonio Delfim Netto al frente; periodistas económicos, como Luiz Nassif y Celso Pinto, etcétera.

²⁵ También se produjeron efectos sobre los dominados, pero no es posible tratar de eso aquí.

ca macroeconómica. A ella se sumaron para desequilibrar el intercambio con el exterior los muchos años de relativo estancamiento económico e inestabilidad monetaria, así como la apertura comercial. De cualquier modo, ese desequilibrio crónico incrementó la dependencia de la economía nacional con relación al sistema financiero mundial, pues fue necesario demandar voluminosos ingresos líquidos de capital extranjero para equilibrar la balanza de pagos.

Veamos eso más de cerca. En contextos en los que las relaciones entre una economía nacional y el sistema financiero mundial son normales, el grado de fragilidad externa se altera según las necesidades que esa economía tenga de recurrir al mercado financiero internacional para cubrir su déficit externo corriente y sus deudas a corto plazo.²⁶ Cuanto mayor sea el volumen de recursos externos que tenga que obtener para equilibrar sus cuentas, mayor será la probabilidad de que un cambio en las condiciones del mercado internacional de capitales afecte sus flujos de financiamiento, exponiendo la moneda nacional al peligro de ocasionales ataques especulativos en busca de su devaluación. El siguiente cuadro muestra la evolución de la fragilidad financiera externa brasileña entre 1992 y 1997, y la coteja con el comportamiento negativo de la balanza comercial durante el mismo periodo.²⁷

Fragilidad financiera externa y saldo de la balanza comercial



²⁶ El concepto de fragilidad financiera se origina en H. Minski; fue reelaborado y adaptado para la economía brasileña por Luiz Fernando Rodrigues de Paula y Antônio José Alves Júnior, en "Fragilidade financeira externa e os limites da política cambial do real", *Revista de Economia Política*, vol. 19, núm. 1 (73), enero-marzo de 1999, p. 79.

²⁷ En el artículo antes citado se encuentra un análisis económico de la evolución de la fragilidad durante el Plan Real, y también explicaciones referentes a los cálculos de los índices a partir de los datos de la balanza de pagos del Banco Central.

La crisis mexicana de fines de 1994, la crisis asiática de 1997 y la moratoria de Rusia, en agosto de 1998, propiciaron ataques especulativos como el mencionado. En todas esas situaciones críticas, Brasil perdió gran cantidad de reservas internacionales y el gobierno reaccionó de manera similar: mantuvo la estabilidad de la moneda elevando de modo drástico la tasa de interés para preservar las reservas y disminuir la actividad económica interna y el desequilibrio externo.²⁸

Es verdad que, a causa de los choques externos, las políticas “compensatorias” fueron siendo adoptadas cada vez más enfáticamente, incluyendo una leve devaluación real de la tasa cambiaria. Pero no fueron suficientes para compensar la fragilidad financiera externa, sobre todo porque la situación internacional se había tornado bastante más inestable que en la época del lanzamiento del Plan Real. El resultado es conocido: crisis sucesivas, hasta el “ataque” final contra el real, en los primeros días del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, que acabó provocando la transformación completa del régimen cambiario (hacia el cambio fluctuante) y la consecuente devaluación del real en casi 50 por ciento.

En segundo lugar, la estrategia de estabilización privilegió la esfera financiera frente a las actividades de producción-comercialización de bienes y servicios. Así, a pesar de la reducción del peso de las instituciones financieras en el PIB, las políticas monetaria y cambiaria han funcionado permanentemente como *bombas de succión* de los rendimientos correspondientes a los segmentos económicos de la órbita del Estado, transfiriéndolos hacia el conjunto de los poseedores de títulos financieros, tanto extranjeros como locales.

Dentro de ese cuadro general, adviértase que la política de contención permanente de las actividades económicas se tradujo en bajas tasas de crecimiento del producto y, a partir de 1997, en altos índices de desempleo.²⁹

²⁸ La política de desaceleración adoptada después de la crisis mexicana provocó, de acuerdo con la CNI [Confederación Nacional de la Industria], un año de reducción de los índices de producción industrial (abril de 1995 a marzo de 1996), siendo que entre agosto de 1995 y marzo de 1996 los índices cayeron por debajo de cero. A partir de abril de este último año se observó una recuperación, aún vacilante, de las actividades industriales. El primer semestre de 1997 fue de clara mejoría, lo que provocó un fuerte déficit en la balanza de comercio exterior de ese año. A raíz del estallamiento de la crisis asiática de fines de 1997, el Banco Central volvió a elevar drásticamente la tasa de interés, con lo que provocó una nueva desaceleración de las actividades económicas.

²⁹ De acuerdo con el IBGE [Instituto Brasileño de Geografía y Estadística], en el periodo posterior al real (del 1 de julio de 1994 en adelante), las tasas de crecimiento del PIB y las tasas medias anuales de desempleo abierto (30 días) fueron, respectivamente, de 7.81% y 4.84% en 1994-1995; de 0.45% y 5.75% en 1995-1996; de 5.39% y 5.77% en 1996-1997; de 1.41% y 7.37% en 1997-1998 y de -0.67% y 8.32% en 1998-1999. Las tasas de crecimiento del PIB parten de la base cero. Las tasas medias anuales de desempleo fueron cedidas gentilmente por Álvaro Comin.

De esta manera, aunque la estabilidad de la moneda haya provocado, al principio, ganancias reales para los segmentos asalariados menos favorecidos, la continuidad de una política de cambio sobrevaluado y altas tasas de interés ha venido produciendo, desde 1996, una regresión de ese proceso y una acentuada transferencia de ingreso hacia los poseedores de haberes financieros.

Otro punto por destacar es que la perpetuación de las políticas cambiaria y monetaria en sustitución del ajuste fiscal acabó por elevar sistemáticamente el endeudamiento público, sobre todo con acreedores internos,³⁰ de tal modo que durante el último año del primer gobierno de Cardoso el pago de intereses pasó a ser el principal factor explicativo del crecimiento del déficit público, mayor que el déficit de la seguridad social y privada.³¹ Eso significa que, incluso cuando los parámetros básicos de la política económica hayan sido alterados, la deuda pública demandará la continuación de muy elevadas transferencias de recursos del conjunto de la sociedad al Estado, de modo que éste pueda satisfacer a sus acreedores.

Si hubiera predominado en la política económica el ala liberal-desarrollista del bloque hegemónico, el impacto sobre las fracciones socioeconómicas habría sido completamente distinto. Es muy probable que la inflación no hubiera caído de manera tan acentuada, pero en compensación los rendimientos financieros no se habrían visto tan privilegiados frente a los derivados de las actividades productivas y del trabajo. Por eso, hay que reexaminar las interpretaciones que consideran al gobierno de Cardoso como expresión de la conquista del poder político por la burguesía paulista, o que afirman que, desde las elecciones de 1994, los "paulistas" estarían en el poder.³² Vale recordar que el empresariado industrial paulista se manifestó en varias ocasiones contra la política económica del gobierno de Fernando Henrique, y que dicha política fue comandada por economistas oriundos de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, en sintonía con la ortodoxia liberal dominante en esa institución. En efecto, la argumentación desarrollada hasta aquí muestra que, antes que tener afinidades con la burguesía paulista o incluso con una abstracta modernidad de mercado representada por los paulistas, el gobierno Fernando Henrique tendió a afinarse con las orientaciones

³⁰ Entre diciembre de 1994 y julio de 1998, la deuda líquida total del sector público pasó de 28.1% a 38.1% del PIB (36.3% sólo referente a los acreedores internos). Véase Alexandre Schwartzman, *op. cit.*, p. 21.

³¹ *Ibid.*, pp. 20-21.

³² Me refiero aquí, respectivamente, a los excelentes trabajos ya citados de Luiz Werneck Vianna, "O coroamento da Era Vargas", y de Rubem Barboza Filho, "FHC: os paulistas no poder".

de aquello que Chesnais denomina *capitalismo mundial financierizado*.³³ Y lo hizo a pesar de la resistencia que había dentro del gobierno, fuera de él, pero aun en el interior del nuevo bloque hegemónico, y en el conjunto de las fuerzas contrarias a esta nueva formación política.

El Estado, por otra parte, reorientó sus políticas con relación a los sectores socioeconómicos. Lo más importante y lo más obvio: las empresas estatales dejaron de ser los pilares de la política estatal. No sólo son privatizadas con rapidez, sino que sectores antes atendidos por servicios de la administración directa se transfieren al cuidado de empresas privadas. El ejemplo más notable aquí es el de las carreteras, cuyo mantenimiento o construcción han sido concesionados a empresas privadas a cambio de la explotación de los servicios que prestan —cuotas de tránsito y arrendamiento de los terrenos públicos situados al margen. Esta reducción de las funciones empresariales del Estado no eliminó pero sí transformó profundamente el intervencionismo estatal, que ha venido expandiendo sus funciones normativas y de control —siguiendo el modelo de la agencia reguladora de telecomunicaciones (Anatel)—, al tiempo que preserva gran parte de su capacidad de moldear las actividades económicas por medio de las compras de bienes y servicios.

La empresa privada nacional también dejó de ser el foco privilegiado de las políticas del Estado. Si bien éste conserva su tendencia industrializante, como se vio, no ha habido hasta ahora ningún indicio, ni de intención gubernamental ni de reivindicación empresarial, referente al desarrollo de una industria propiamente nacional. Al contrario, junto a la equiparación constitucional de las empresas extranjeras con las nacionales, la orientación básica del Estado ha ido en el sentido de atraer al máximo las inversiones extranjeras y promover su asociación con las empresas nacionales. Lo que se reivindica en las asociaciones empresariales no es privilegiar las empresas nacionales, sino reducir sus desventajas competitivas igualando sus condiciones —tributarias, de tasas de interés, de infraestructura, etc.— con respecto a aquellas de que disponen las extranjeras.

Hasta el propio sistema de financiamiento estatal fue moldeado por esta orientación “igualadora”, para decir lo menos. En verdad, este cambio se inició en el gobierno de Collor. Ya entonces, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) fue autorizado a financiar empresas extranjeras cuando éstas captaran recursos externos, y, con autorización de la

³³ Cfr. François Chernaïs, “A fisionomia das crises no capitalismo mundializado”, *Novos Estudos Cebrap*, núm. 52, noviembre de 1998, y François Chernaïs (coord.), *A mundialização financeira – gênese, custos e riscos*, São Paulo, Xamã, 1998.

Presidencia de la República, aun cuando no lo hicieran. En la época en que el gobierno trataba de volver atrayente al sector de comunicaciones para las inversiones extranjeras, en 1997, la Presidencia de la República, al amparo de una “medida provisoria”*, autorizó préstamos de los bancos oficiales a empresas de capital extranjero que operaban en sectores considerados prioritarios, como el de telecomunicaciones, sin que importara la fuente de recursos.

Sin embargo, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso hizo más que “igualar” las condiciones para las empresas extranjeras y nacionales. La política de estabilización (altas tasas de interés-cambio sobrevaluado) desvalorizó, por sí sola, las empresas locales porque contribuyó a su descapitalización y favoreció a las empresas multinacionales, en la medida en que éstas disponen de financiamiento externo, además de otras ventajas que su tamaño y su presencia en varios mercados les otorgan. El Estado (en los niveles federal y estatal) buscó sistemáticamente atraer empresas multinacionales para dos sectores clave de la industria, el automotriz y el de telecomunicaciones, no sólo modulando la legislación tributaria y el sistema de financiamiento, sino también a través de “invitaciones” y otras iniciativas destinadas a “vender” Brasil como destino prioritario para el capital extranjero. Este conjunto de incentivos implícitos y explícitos contribuyó sin duda alguna al sustancial aumento verificado en la participación de las empresas de capital extranjero en los principales mercados, frente a las de capital nacional.³⁴

Por otro lado, la prioridad que el *nacional-desarrollismo* daba a la industria desapareció, o casi lo hizo. En el ámbito del BNDES, principal agente financiero de la industrialización del país, fue notable la diversificación sectorial de las empresas atendidas. Además de la industria, las actividades comerciales (centros de compra), turísticas (parques de diversión), agrícolas y otras, pasaron a ser financiadas.

En contrapartida, la agricultura empresarial cobró una inusitada preeminencia en la gestión económica del gobierno de Fernando Henrique. Al lado de medidas que beneficiaron directamente al sector,³⁵ las autoridades gubernamentales se percataron de que la agricultura brasileña —en las nue-

* Decreto del Ejecutivo que funciona como ley mientras no es aprobado o rechazado por el Congreso. [T.]

³⁴ El indicador más general de los cambios en la participación es el aumento muy lento del peso de las inversiones en el PIB, comparado con el crecimiento extraordinario de las inversiones extranjeras directas en el país, que transformaron a Brasil en el segundo destino más importante entre los países “emergentes” (China es el primero).

³⁵ Las deudas de los agricultores fueron renegociadas —se concedieron periodos de moratoria, los plazos fueron alargados y las tasas de interés reducidas. Con eso se abrió la opor-

vas circunstancias, de competencia internacional más abierta— era muy competitiva, aun en condiciones adversas de infraestructura, financiamiento y cambio. Por eso, el sector se volvió objeto de especial preocupación para el gobierno, también en el plano internacional. A partir de 1996 y, especialmente, en 1997 —en ocasión de las discusiones sobre la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en torno de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea—, las cuestiones agrícolas y el combate al proteccionismo estadounidense y europeo ocuparon una posición central en la agenda de la diplomacia brasileña.

Las transformaciones ocurridas en el ejercicio del poder no fueron tan drásticas como para romper con un parámetro básico de la alianza nacional-desarrollista, la naturaleza intocable de la propiedad agraria. Es verdad que la misma estabilización monetaria redujo dramáticamente el valor de la propiedad territorial como fuente de apropiación de riqueza, al devaluar la tierra en 45%, en promedio. Pero, además de eso, por iniciativa propia y por presión social —del Movimiento de los Sin Tierra (MST), de la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (Contag) y de la Iglesia—, a lo largo de cuatro años el gobierno desarrolló un extenso programa de reforma agraria. El programa no se limitó a ejecutar un gran número de expropiaciones ni a establecer asentamientos,³⁶ sino que también se impulsó un conjunto de reformas institucionales que buscaban ampliar la tributación sobre la tierra improductiva y aumentar la intervención del poder público en la estructura de la propiedad de la tierra. El impuesto territorial rural (ITR) se modificó en 1996, con la introducción de mayores gravámenes para tierras improductivas (el más alto de ellos equivale a 20% del valor de la tierra improductiva para propiedades con más de 5 000 hec-

tunidad para nuevas inversiones. Se instituyó una línea de crédito con condiciones muy favorables para la agricultura familiar, el Pronaf [Programa Nacional para la Agricultura Familiar]. Los planes de zafra pasaron a ser divulgados oportunamente, esto es, antes de la toma de decisiones sobre el plantío. El sistema de seguro agrícola fue reformado para beneficiar a los agricultores que obedecieran a la zonificación definida por el Ministerio de Agricultura. Las exportaciones agrícolas y los componentes técnicos destinados a la agricultura quedaron exentos del ICMS [impuesto sobre circulación de mercancías y servicios]. En lugar de la política de precios mínimos se establecieron mecanismos financieros para aumentar la seguridad de la comercialización de la cosecha. Buena parte de las obras de infraestructura del programa "Brasil en Acción" se destinaron a mejorar los conductos de salida de los productos agrícolas.

³⁶ En el periodo comprendido entre 1965 y 1984 fueron asentadas cerca de 208 889 familias, las cuales recibieron terrenos de 54 ha en promedio; entre 1995 y 1997 el número de familias fue de 193 667, con parcelas de 44 ha en promedio. Datos tomados de José Vicente Tavares, "Relatório final do projeto 'Conflitos Sociais Agrários'", Convenio FAO-INCRA-IFLCH-UFRGS, diciembre de 1998.

táreas y menos de 30% de explotación), y se estipuló que el valor de la tierra ociosa sería declarado por el propietario y serviría como valor máximo para efectos de expropiación. En la expropiación se impidió el empleo de medidas dilatorias por parte de propietarios de tierras improductivas.

Estas iniciativas no deben ser subestimadas. Sin embargo, sus efectos estuvieron lejos de corresponder a las expectativas iniciales. En primer lugar, la recaudación del ITR no produjo alteraciones sustanciales (lo que ya era de esperarse por la facilidad con que su reforma fue aprobada por la "fracción ruralista" del Congreso) y, en segundo, los asentamientos establecidos se concentraron preferentemente en las regiones de ocupación reciente y no en las antiguas.³⁷ Eso es indicativo de la gran capacidad de resistencia de la vieja estructura agraria y de sus representantes, incluso cuando no cuentan con el respaldo del Poder Ejecutivo y disponen de pocos portavoces explícitos.

ESTRATEGIA POLÍTICA Y GESTIÓN ECONÓMICA

La exposición anterior, pese a tocar sólo algunos aspectos de la política gubernamental, indica claramente que, a lo largo del primer mandato de Fernando Henrique Cardoso, el gobierno contribuyó a que ocurrieran enormes transformaciones en el sistema socioeconómico nacional y en sus relaciones con el exterior. No obstante, a pesar de esas transformaciones, o a causa de ellas, algunos de sus principales objetivos originales no fueron alcanzados

En efecto, transcurridos casi cinco años desde el lanzamiento del Plan Real, el gobierno de Cardoso no consiguió rendir cuentas públicas estructuralmente equilibradas, que pudieran sustituir al dólar como base de la moneda nacional. Ese resultado fue cosechado sin que hubiera desvíos significativos respecto del *neoliberalismo abrasileñado* que, desde el Plan Real, dominó la administración de la política monetaria y cambiaría, aun cuando algunos de sus costos se tornaran cada vez más evidentes —crecimiento mediocre, favoritismo en las aplicaciones financieras, desnacionalización de la economía, intercambio deficitario crónico con el exterior y, finalmente, al-

³⁷ El reparto por grandes regiones entre 1988 y 1997, muestra una concentración de familias en el norte (38%) y en el noreste (36%), que alcanza un total de 74% de los asentamientos en el país. Este patrón se ha mantenido en los últimos tres años (1995-1997), pues, aunque el noreste encabece el proceso, con 40% de las familias asentadas, el norte, con 32%, y el centro-oeste, con 19%, totalizan 51% de los asentamientos recientes. Cfr. Tavares, *op. cit.*

tas tasas de desempleo. El eje de la política macroeconómica se mantuvo constante, incluso en medio de la inestabilidad financiera mundial reinante a partir de 1997, hasta que el gobierno se vio en la necesidad de romper el propio régimen cambiario vigente —no obstante que tenía el respaldo del FMI y de los países del G-7— como último recurso contra el “ataque especulativo” (fuga de divisas) ocurrido en el paso de 1998 a 1999.³⁸

¿Cómo explicar la insistencia en esa política macroeconómica, si, por lo menos desde mediados de 1996,³⁹ ya se sabía con suficiente seguridad que difícilmente se lograría llegar al final del gobierno de Cardoso con finanzas públicas estructuralmente equilibradas? De hecho, la percepción de ese retraso era tan grande que, ya en esa época, comenzaban los intentos de justificar la reelección del presidente de la República, precisamente para que hubiera tiempo de completar las “reformas estructurales”. ¿Por qué razón, entonces, el gobierno optó una y otra vez por una política económica propensa a producir costos sociales internos y riesgos financieros externos mucho mayores que los que habría producido una alternativa de tipo liberal-desarrollista?

No creo que se encuentre una respuesta convincente para esas preguntas en la discusión económica de las opciones que se presentaban. Aun cuando el debate económico haya sido, y sea, esencial para identificar las probables implicaciones socioeconómicas de la elección gubernamental, mi hipótesis es que la opción del fundamentalismo liberal tiene una explicación básicamente política. Está claro que no fue una elección simple, hecha de una vez por todas. La cuestión se presentó varias veces durante el mandato de Fernando Henrique, e incluso antes (con la crisis mexicana, por ejemplo). Desafortunadamente, no es posible, dados los límites de este artículo, examinar el problema en las coyunturas en que se presentó. Trataré, de todos modos, de identificar los principales parámetros de las decisiones políticas tomadas.

³⁸ Después de la quiebra del régimen cambiario y de la introducción del cambio fluctuante, la estabilidad ha sido mantenida gracias a un ajuste fiscal coyuntural-represivo y a la política monetaria.

³⁹ El 17 de julio de 1996, un año y medio después de que comenzara a tramitar el proyecto de reforma de la seguridad social (básico para el “ajuste fiscal”), el gobierno sufrió varias derrotas importantes en la Cámara de Diputados, al punto de haber sido necesario confiarle al senador Beni Veras la misión de “recomponer” el proyecto en el Senado, para que pudiera recomenzar de cero en la Cámara. Además de la lentitud del trámite y de la creciente disolución de la reforma de la seguridad social, provocaban pesimismo, con respecto al “ajuste fiscal”, las dificultades para avanzar en la reforma administrativa y los grandes aumentos del gasto público derivados de los reajustes salariales concedidos en 1994 por Itamar Franco y varios de los gobernadores al final de su mandato.

Creo que la hipótesis más consistente para explicar la opción gubernamental es bastante simple: para la Presidencia de la República, la preservación del fundamentalismo neoliberal significaba un medio decisivo para asegurar el control necesario sobre el sistema político, ante la perspectiva de tener que poner en marcha la pesadísima agenda de reformas institucionales que constituía el núcleo duro del programa del gobierno.

Me explico. El objetivo central del programa de gobierno de Fernando Henrique Cardoso era preservar la estabilidad monetaria y cambiar el patrón de desarrollo brasileño, y con eso superar la Era Vargas, que —en palabras del presidente— “aún entorpece el presente y retarda el avance de la sociedad”. Una vez que la Era Vargas fue parcialmente “constitucionalizada” en 1988, el corazón del programa del nuevo gobierno consistía en un conjunto de proyectos destinados a reformar la parte de la Constitución y alterar las leyes infraconstitucionales que materializaban de modo institucional el remanente del varguismo.

Como las reformas constitucionales programadas eran numerosas y de muy difícil aprobación (una reforma a la Carta Magna requiere de tres quintos de los votos nominales, en dos vueltas de votación en cada una de las cámaras del Congreso Nacional), el gobierno dedicó la mejor parte de sus energías a la lucha en la arena político-institucional.⁴⁰ En esa arena, la coalición victoriosa en 1994 contó desde su inicio con una posición política excepcional para realizar sus propósitos. El pleito concluyó no sólo en la victoria de la candidatura de Fernando Henrique, sino también en la obtención de una holgada mayoría en el Congreso Nacional por parte de la coalición partidaria de centro-derecha (PSDB-PFL-PTB),* que se articuló en torno del candidato triunfador. Además, los candidatos a gobernador aliados de Cardoso ganaron las elecciones en los principales estados. Asimismo, el presidente electo logró consolidar su mayoría parlamentaria, al incorporar a la coalición original al mayor partido brasileño, el PMDB,** cuyo candidato a la presidencia había sido fragorosamente derrotado. Por otro lado, en

⁴⁰ Aquí se distinguen tres arenas de disputa por el poder, según los diferentes tipos de recursos políticos empleados: la arena institucional, donde los actores usan los recursos derivados de las posiciones institucionales que ocupan; la arena de la influencia, en la que los actores compiten entre sí usando como recursos su capacidad de convencimiento (espacio en los medios de comunicación, liderazgos locales, etc.); y la arena de la coerción, en la que los actores políticos usan medios físicos para conseguir sus objetivos (huelgas, marchas, *lockouts*, fuerzas paramilitares, etc.). La propuesta de distinción está en Scott Flanagan, “Models and Methods of Analysis”, en Gabriel Almond *et al.*, *Crisis, Choice and Change*, Boston, Little Brown, 1973.

* Partido de la Social Democracia, Partido del Frente Liberal, Partido Laborista [Trabalista] Brasileño. [T.]

** Partido del Movimiento Democrático Brasileño. [T.]

buena parte de las votaciones, la mayoría gobiernista podía contar con los votos del Partido Popular Brasileño (PPB), un partido situado a la derecha de la alianza oficial. En comparación, las fuerzas de izquierda —marcadas por el nacionalismo y el estatismo, orientadas hacia la reconstrucción del proyecto nacional-desarrollista en una vertiente favorable a la incorporación de las masas populares— sólo consiguieron una débil presencia en el mundo político oficial: cerca de un quinto de los escaños de la Cámara de Diputados y menos aún en el Senado. Eligieron algunos gobernadores, pero éstos acabaron mostrándose favorables al proyecto de reforma del Estado defendido por Cardoso. En suma, en la arena institucional, la coalición político-partidaria afinada con la orientación política del presidente de la República, además del Ejecutivo federal, dominaba claramente el Legislativo y tenía gran presencia en el conjunto de la federación.

No obstante, una afinidad político-ideológica entre el Ejecutivo y su base parlamentaria no suele convertirse automáticamente en votos favorables a las propuestas gubernamentales. En el sistema político brasileño, esa conversión está por lo general asociada tanto a la distribución de recursos políticos específicos para la base parlamentaria, controlados por el Ejecutivo y por su “dispositivo” de apoyo en el Congreso,⁴¹ como al “prestigio político” del gobierno y del presidente, esto es, a la aprobación difusa que obtienen entre la población. Se puede decir que cuanto más prestigio político tiene el gobierno, menos necesidad tiene de recurrir a la distribución de recursos específicos dentro de moldes clientelares.

En la arena de la influencia, donde Fernando Henrique podía obtener parte de ese prestigio político para sí y para su programa, su posición también era muy favorable. Los órganos de comunicación de masas y la mayoría de los “formadores de opinión” ya se habían adherido desde hacía mucho tiempo a la perspectiva más liberal e internacionalizante, que orientaba al nuevo bloque hegemónico. El propio presidente de la República, en especial, era presentado de forma extraordinariamente positiva: brillante intelectual de prestigio internacional; político dado al diálogo, reformista moderado, inatacable en lo moral; y alguien que, además de todo eso, había mostrado la rara capacidad de administrar, con mucha habilidad, en la mitad del torbellino económico y político del gobierno de Itamar Franco, un programa de estabilización. Sin embargo, la sintonía entre los medios de co-

⁴¹ Argelina C. Figueiredo y Fernando Limongi han destacado en varios artículos la fuerza del control político que el Ejecutivo y su “dispositivo partidario” ejercen sobre la base parlamentaria en el Congreso Nacional, que se muestra hasta en la aprobación de medidas populares como la reforma de la seguridad social. Cfr. su “Reforma da previdência e instituições políticas”, *Novos Estudos Cezbap*, núm., 51, julio de 1998.

municación y el gobierno no es algo que se mantenga “naturalmente”, por inercia; depende, en parte, del grado en que la masa de consumidores de esos medios se muestra receptiva a las políticas gubernamentales.

Es evidente que el dominio gubernamental en una de las arenas sirvió como refuerzo para controlar la otra. No obstante, lo más relevante es que, tanto en la arena institucional como en la de influencia, la posición dominante del gobierno y del presidente estuvo siempre apuntalada por la simpatía de la gran mayoría de la población, un fenómeno derivado de la estabilidad de precios conseguida por el Plan Real, y de la consecuente mejoría temporal de las condiciones de vida. Es explicable: a pesar de su naturaleza difusa, el prestigio popular tenía posibilidades de transformarse, ocasionalmente, en formas específicas y variadas de apoyo político al gobierno —buena receptividad a sus mensajes o impermeabilidad a las opiniones contrarias, disponibilidad para la movilización a favor o para votar por candidatos asociados al gobierno, etcétera.

Aun en la arena coercitiva, donde la oposición disponía de más recursos, el referido sentimiento difuso de simpatía popular fue relevante, pues representó un obstáculo a las movilizaciones contrarias al gobierno y facilitó el combate político a las organizaciones de oposición que conseguían superar la barrera. Obsérvese, mientras tanto, que en la arena coercitiva el efecto desmovilizador del prestigio popular difuso, derivado de la estabilización, sólo tuvo un papel complementario. La propia estabilización rompió el patrón habitual de la lucha distributiva, es decir, el estilo de movilización y lucha desarrollado por las organizaciones de asalariados para enfrentar el régimen de inflación alta e indexada. Con eso, los resultados de las movilizaciones y paros se volvieron más inciertos y las reivindicaciones más difíciles de alcanzar.

Además, el gobierno procuró reducir al mínimo las posibilidades de que la oposición actuara en la arena coercitiva, tratando de derrotar políticamente a la Central Única de los Trabajadores (CUT).^{*} Con ese propósito, desde el primer semestre de 1995 adoptó una posición no negociadora y legalista para vencer la huelga de los sindicatos petroleros.⁴² De esa manera esperaba quebrar la espina dorsal del sindicalismo de oposición y debilitar

^{*} La CUT nació dentro del Partido de los Trabajadores y a él se ha mantenido ligada. [T.]

⁴² La paralización, que exigía, entre otras cosas, el cumplimiento de promesas salariales hechas durante el periodo de Itamar Franco, duró cerca de dos meses. Se hizo muy impopular porque, además de que el discurso oficial estigmatizó la reivindicación salarial tachándola de “exagerada” y “peligrosa para el Plan Real”, provocó escasez de gas doméstico y de combustible. Esa impopularidad afectó la unidad del movimiento y facilitó su derrota ante el gobierno, cuya posición fue apoyada por los tribunales, que declararon la huelga ilegal.

uno de los principales iconos del estatismo y del nacionalismo. Es probable que haya tenido éxito y que se pueda atribuir a la derrota de los petroleros algo de la debilidad mostrada por el movimiento sindical a lo largo del mandato de Fernando Henrique.

Caben dos pequeñas pero importantes digresiones a propósito de la arena coercitiva. En primer lugar, el gobierno de Cardoso no hizo ningún esfuerzo por obtener la contribución de organizaciones societarias para la ejecución de su programa. En otras palabras, no sólo buscó desmovilizar a la oposición, sino que despreció la movilización social a su favor. Procuró casi siempre confinar la política a las arenas institucional y de influencia,⁴³ y aislarla de la sociedad organizada.⁴⁴

A pesar de eso —y éste es otro punto que hay que subrayar a propósito de la arena coercitiva—, el MST se mantuvo a la ofensiva durante todo el gobierno de Cardoso y con un alto grado de apoyo popular urbano. Fustigando al gobierno con invasiones de tierra y marchas en todo el país, el MST obligó a la Presidencia de la República a transformar los órganos dedicados al tratamiento de la cuestión de la propiedad rural y a adoptar medidas innovadoras para mejorar su programa de reforma agraria. El éxito indiscutible de ese movimiento a favor de una mayor igualdad —no obstante las condiciones adversas que afectaban principalmente a los actores colectivos con raíces en las clases populares— indica que la democratización continuará siendo, por mucho tiempo, uno de los resortes de transformación básicos de la sociedad brasileña.

Este balance esquemático de la situación, en las tres arenas consideradas, muestra la enorme importancia que tenía para el gobierno, y para su programa, la preservación del prestigio popular difuso, producto de la continuada estabilidad de los precios. Esa “simpatía”, difundida en el plano psicosocial, le otorgaba al gobierno bases sólidas para producir resultados favorables en los distintos campos de la lucha política.

Es posible tornar más precisa esta proposición en dos sentidos. El primero de ellos es una reiteración. La exitosa acción política del gobierno en las diversas arenas políticas tuvo, en el apoyo difuso recibido de la población, solamente uno de sus componentes causales. Incluso en la arena político-institucional, donde el gobierno de Cardoso disfrutaba de una mejor

⁴³ Excepciones a esa regla fueron la organización y movilización del empresariado agrícola frente al Ministerio de Agricultura, a inicios del gobierno, y la tentativa de negociación con la CUT en torno a un aspecto de la reforma de la seguridad social. Obsérvese que en ambos casos la quiebra del aislamiento ocurrió para mejorar una posición gubernamental temporalmente desventajosa en la arena institucional.

⁴⁴ De acuerdo con Francisco de Oliveira, “O primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso” (debate), *Novos Estudos Cebrap*, núm. 44, marzo de 1996, pp. 59-60 y 69.

posición, su éxito dependió de otras condiciones, tales como el funcionamiento de los sistemas de control del “dispositivo gobiernista” sobre su base parlamentaria, el contenido específico de las medidas que trató de aprobar, etcétera.

El segundo sentido es casi obvio, pero muy importante: la valorización de la estabilidad monetaria fue producida socialmente. No habría ocurrido si la mayor parte de la población no hubiera sufrido la experiencia traumática de la alta inflación en el periodo anterior al Plan Real. En consecuencia, si el *statu quo ante* hubiera sido de estancamiento económico, baja inflación y elevado desempleo, probablemente las políticas orientadas al crecimiento rápido y al empleo habrían sido las de mayor impacto popular.

La argumentación desarrollada hasta aquí pretende subrayar la lógica política que explica, en parte, la preferencia por el fundamentalismo neoliberal a lo largo del primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Esa opción puede haber sido considerada por la Presidencia de la República como la manera más segura de preservar la estabilidad de los precios, así como para producir prestigio político difuso para el gobierno y, en consecuencia, un mayor control sobre la actuación de los agentes y sobre los resultados obtenidos en las diversas arenas de disputa política.

Sin embargo, develar la determinación política por una alternativa de gestión económica no significa transformarla en algo inevitable. Aún más, porque en cada uno de los momentos en que la elección fue reiterada no se trataba de decidir entre políticas con objetivos antagónicos, sino entre inflación o estabilidad, ajuste o desequilibrio fiscal, etc. Las alternativas que se ofrecían se situaban en el mismo espectro político-ideológico, aunque en su interior se localizaran en polos opuestos y cada una de ellas fuera responsable, como ya fue destacado con anterioridad, de implicaciones socioeconómicas muy diferentes.

Para un mejor entendimiento de la lógica de las decisiones tomadas, vale la pena plantear una pequeña ecuación de las implicaciones en términos de costo-beneficio, que habrían venido acopladas a cada una de las alternativas: *fundamentalismo neoliberal* y *liberal-desarrollismo*. La primera de éstas ofrecía más posibilidades de “asegurar el real” —y preservar el prestigio político difuso que ayudaba al gobierno a mantener sus posiciones en las arenas políticas— y más riesgos a mediano y largo plazo, a causa del posible crecimiento de la tasa de desempleo y de perturbaciones provenientes del sistema financiero internacional. La segunda prometía más garantías a mediano y largo plazo —mayor impulso al crecimiento y al equilibrio de las relaciones económicas con el exterior, y menor fragilidad con relación a bruscas oscilaciones del sistema financiero internacional—, pero menos seguridad política a corto plazo, en función de la posible perturbación mo-

netaria que podría derivarse, por ejemplo, de un cambio en la política cambiaria o en la tasa de interés.

Es evidente que, en la evaluación de los riesgos, la secuencia de los acontecimientos altera el peso de los factores que deben ser considerados. A lo largo del primer gobierno de Cardoso se hicieron más obvios los costos implícitos en la gestión macroeconómica dominada por el fundamentalismo neoliberal. En compensación, la dinámica de los hechos políticos que podían poner en jaque el dominio de la coalición gobernante, y el liderazgo de la Presidencia de la República sobre ella —elecciones municipales, aprobación del derecho a la reelección, nuevas elecciones para cargos estatales y federales, etc.—, tendió a acentuar los posibles perjuicios políticos de un cambio de política macroeconómica.

La perspectiva a corto plazo, que parece haber dominado las opciones del gobierno de Cardoso en el campo de la política macroeconómica, no puede, por otro lado, ser atribuida sólo al resultado de cálculos políticos *ad hoc*, hechos a partir de una ecuación más o menos compleja de costos y beneficios. Al contrario, se relaciona con una cierta concepción del ejercicio de la democracia que marcó la estrategia política gubernamental a lo largo del primer mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Se trata de una concepción de democracia representativa que no considera —salvo en situaciones de excepción— la incorporación en el espacio público de organizaciones sociales portadoras de intereses colectivos. En efecto, en la elaboración de las políticas públicas, el gobierno de Cardoso, asentado en el apoyo difuso de la población, restringió a un mínimo su articulación directa con grupos de interés o agrupaciones no partidarias de opinión. En el ejercicio del poder, su estrategia fue aislarse sistemáticamente de los movimientos de la sociedad organizada, y concentrar sus esfuerzos en las arenas institucional y de influencia.

De esta manera, aunque no se le pueda negar el calificativo de democrático y representativo, es indudable que el gobierno de Fernando Henrique se apartó de cualquier veleidad socialdemócrata. Por el contrario, su práctica democrática fue del tipo delegativo. Sin embargo, no hay que confundirla con la concepción de democracia inherente al programa de Collor, en la medida en que la delegación supuesta en el ejercicio de gobierno de Fernando Henrique Cardoso no tiene la marca personalista del anterior.

CONSIDERACIONES FINALES

Los acontecimientos de enero de 1999 rompieron, no obstante la voluntad del gobierno de Cardoso, las bases macroeconómicas que delimitaron su

primer mandato presidencial. En lugar de un tipo de cambio semifijo y sobrevaluado, se instituyó el cambio fluctuante y probablemente subvaluado, dadas las circunstancias adversas de la alteración. A la inversa de una política de altas tasas de interés, el Banco Central se orientó hacia la reducción de los intereses hasta alcanzar el nivel internacional, en la medida en que el control de la inflación lo permitía.

Con la crisis económico-financiera de enero, no se inauguró un proceso de transformación capaz de superar los límites del bloque hegemónico, más bien se echaron las bases económicas de una posible metamorfosis política en el interior de éste, dirigida hacia el polo liberal-desarrollista.

Sin embargo, una reversión de este tipo es extremadamente problemática. Y no me refiero sólo a las circunstancias económicas desfavorables en que se encuentra el país, tanto en el plano interno como en el externo. El empobrecimiento de la población, la crisis de enero y el aumento de la inflación liquidaron el prestigio político difuso que sustentaba buena parte del control del gobierno sobre las diversas arenas políticas. Sólo eso bastaría para tornar la operación política mucho más difícil. Pero, además, el empeño de la Presidencia en la preservación del fundamentalismo liberal en el primer mandato devoró parte de los cuadros técnicos y de los apoyos político-sociales que le hubieran permitido "darle la voltereta al juego". Por último, todavía no está claro que el propio presidente de la República esté convencido de que puede y debe transitar hacia la alternativa liberal-desarrollista y hacia formas más activas de articulación del Estado con la sociedad organizada. Aún más, porque esas alternativas, si bien están sintonizadas con el proceso de democratización de la sociedad que el país sigue viviendo, implican grandes dificultades políticas para su implantación.

Traducción de GUILLERMO PALACIOS