Globethics Repository



Brasil [Brazil]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Sallum Junior, Brasilio
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-10 07:07:33
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219489

NUEVA SOCIEDAD NRO.144, JULIO- AGOSTO 1996, PP. 6-16

Brasil

Brasilio Sallum Junior

Brasilio Sallum Junior: Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de San Pablo; investigador del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea -CEDEC. San Pablo.

Una transición difícil de completar

Cualquier consideración sobre la política brasileña actual no debe perder de vista que el país vive, desde hace casi dos años, la fase final de un complejo proceso de cambio político, iniciado en los años 80. En aquel momento entraron en crisis no sólo el régimen militar autoritario, sino también el Estado desarrollista nacido en los años 30 y con su florecimiento máximo en el final de los 70. Lo que significa que a comienzos de los 80 se rompieron las típicas articulaciones del modelo de desarrollo dirigido por el Estado, entre capitales locales (privados y estatal) y el capital internacional, y entre sector público y privado. También fue puesta en jaque la estructura vigente de agregación e intermediación de intereses frente al poder estatal. De hecho, Fueron estas crisis las que desencadenaron la transición brasileña hacia la democracia.

A lo largo de esos años de transición el Brasil generó reglas y, enseguida, formas democráticas de convivencia política; pero no alcanzó, por lo menos hasta el lanzamiento del plan Real, en julio de 1994, la estabilidad monetaria y, menos todavía, logró definir un nuevo patrón de desarrollo para el país[1].

En esencia, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se propone completar las tareas incompletas de la transición: por un lado, consolidar la estabilidad de la nueva moneda y reconstruir las bases materiales del Estado; y, por el otro, crear adecuados canales institucionales para, en un contexto internacional transnacionalizado, retomar un acelerado desarrollo capitalista.

Estabilización y desarrollo

No hay duda de que las tareas propuestas son muy complejas; pero, al menos en lo que se refiere a la construcción de un nuevo patrón de desarrollo, las bases estaban implantadas con anterioridad. La verdadera ruptura con el viejo patrón nacional-

[1] La inestabilidad monetaria y económica atravesó cuatro gobiernos: el del general Figueiredo (1979-1985), aún bajo el ciclo del régimen militar; el de José Sarney (1985-1990), presidente civil aunque electo indirectamente por un Colegio Electoral; el de Femando Collor de Mello (1990-1992); y, a partir de su destitución parlamentaria, el del vicepresidente Itamar Franco.

desarrollista y el surgimiento del nuevo modelo, aunque embrionario, puede ser atribuida al gobierno de Collor (3/ 1990 a 9/1992), cuando se construyó la base de la nueva estrategia de desarrollo que, tiempo después y de manera vacilante, el gobierno de Cardoso intentaría definir.

Las políticas implementadas por Collor representaron esencialmente la renuncia a construir en el país una estructura industrial completa e integrada en la que el Estado tuviera un papel de malla protectora frente a la competencia externa y de estímulo al desarrollo industrial y a la empresa privada nacional.

La estrategia de desarrollo inaugurada por Collor puede ser definida como de *integración competitiva* de la economía doméstica al sistema económico mundial. No buscaba construir, como el esquema anterior, una estructura industrial integrada sino preservar sólo aquellos rubros industriales que consiguieran, después del periodo de adaptación, mostrar suficiente vitalidad para competir abiertamente en una economía internacionalizada. Así, el parque industrial doméstico debía tender a convertirse en parte especializada del sistema industrial trasnacional. Para ello el gobierno de Collor suspendió las barreras no tarifarias a las importaciones e implemento un programa de cuatro años de reducción arancelaria progresiva. Al mismo tiempo, avanzó en un programa de desregulación económica y de reducción de la actividad empresarial del Estado (privatizaciones) para la recuperación de las finanzas públicas. Finalmente, la política de integración regional materializada con la constitución del Mercosur (1991) tenía como horizonte ampliar el mercado para la producción doméstica de los países miembros, valorizar los espacios económicos nacionales, incluyéndolos en un ámbito regional más atractivo a las inversiones de las multinacionales, y ampliar así las bases para una participación política más autónoma de los países de la región en las decisiones políticas internacionales.

Esta embrionaria estrategia fue mantenida, pese a ciertas vacilaciones, incluso después de la destitución de Collor. Mientras tanto, su impacto sobre la estructura y el funcionamiento del parque industrial brasileño dependió de las condiciones macroeconómicas vigentes a lo largo del proceso.

El fracaso de los programas de estabilización implementados desde el gobierno de Collor (exceptuando el plan Real), la recesión vigente en la mayor parte del periodo hasta el comienzo del gobierno de Itamar Franco, y la preservación de una política cambiaría favorable a las exportaciones y contraria a las importaciones desestimularon, por un lado, nuevos proyectos industriales locales o extranjeros y, por el otro, restringieron las inversiones de la industria extranjera, pese a la reducción de las barreras a las importaciones. Por otra parte, en el Mercosur la industria local tuvo en los mercados vecinos una válvula de escape a la recesión interna y a las dificultades competitivas a escala mundial. En suma, el parque

industrial brasileño no sufrió graves alteraciones en el periodo Collor/ Itamar, excepto ciertos aumentos en la productividad.
El programa de estabilización diseñado por el equipo de Cardoso modificó completamente esas condiciones, exacerbando algunas tendencias desindustrializantes y desnacionalizadoras del programa de *integración competitiva*.

Dos etapas. Desde el lanzamiento del plan Real hasta el presente es posible distinguir dos fases en su implementación: la primera, desde el lanzamiento hasta marzo de 1995; y la segunda desde entonces hasta la actualidad.
En la primera etapa el rasgo central fue la reversión de las condiciones cambiarías vigentes. Como se sabe, el plan Real es un programa de estabilización que vincula el valor de la moneda brasileña al dólar y sustenta tal vínculo en la ausencia de equilibrio en las cuentas públicas con un gran volumen de reservas internacionales. No se trata, por lo tanto, de una relación fija y legal entre la moneda nacional y el dólar, como en la Argentina, sino de un vínculo más flexible, que depende del volumen de oferta y demanda de las monedas y de la intervención diaria de las autoridades monetarias. De todos modos, los agentes gubernamentales dejaron en claro desde el inicio del plan que evitarían intervenir en el mercado cambiario, lo que significaba mantener por largo tiempo la sobrevaluación del real del 15%, producida desde el lanzamiento del programa hasta el mes de noviembre. La alteración de los precios relativos, aparte de la re valuación del real, tendía por sí sola a desequilibrar la balanza exterior. Mientras tanto, la estabilización aumentó extraordinariamente la renta disponible y la demanda de los sectores pobres[2]. Con ello la economía, que venía bien dispuesta desde los primeros meses de gestión de Franco, tuvo un *boom* extraordinario a partir de julio de 1994. Para completar, en ese mismo septiembre el equipo dejado por Cardoso al frente de la economía (mientras tanto él hacía su campaña presidencial) decidió anticipar la última fase del programa de reducción arancelaria, prevista originalmente para enero de 1995. El objetivo era aumentar la oferta de productos importados, evitando que la industria trasladara a los precios el extraordinario aumento de la demanda verificado desde el comienzo del plan Real.
El efecto combinado de apreciación cambiaría, aumento de la demanda interna y reducción arancelaria, derivó en la reversión de los saldos favorables característicos de la balanza comercial brasileña desde 1983. Ya en noviembre de 1994 ésta mostraba déficit.
Tal situación no parecía preocupar al equipo de Cardoso, impregnado entonces de una perspectiva liberal-darwinista y de una visión "contable" e ingenua, para decir

[2] Se calcula que para quienes no disponían de depósitos bancarios, o sea para la mayoría de la población, la renta disponible aumentó entre un 15 y 27% sólo con el fin del impuesto inflacionario.

lo menos, de las cuentas externas. Según esta visión, lo esencial consistía en la defensa de la estabilidad de los costos. Para ello, debía preservarse la tasa de cambio por un largo plazo y, además, reducir, mediante importaciones, el poder de fijación de precios de los oligopolios industriales. Los eventuales déficits de comercio exterior y por servicios de la deuda podrían ser solventados por las reservas e inversiones externas. Se creía que, aparte del volumen de reservas existente, el ambiente estable creado por el plan Real atraería fácilmente parte de la enorme masa de capitales disponible en el mercado mundial.

Pero la crisis mexicana a finales de noviembre de 1994 mostró la fragilidad de esta creencia. La inseguridad provocada por la crisis acentuó el desequilibrio de las cuentas externas brasileñas, pasando las reservas internacionales de más de 40.000 millones de dólares, en octubre de 1994, a 31.400 millones en junio siguiente; en un solo mes, entre febrero y marzo de aquel año, cayeron en más de 1.200 millones.

Es importante señalar que en la base de ese desequilibrio externo comenzaba a entreverse la posibilidad de desindustrialización parcial del país, tanto porque para las multinacionales de algunos sectores fue tornándose más ventajosa la importación que la producción interna (el sector automotriz, por ejemplo), como porque se fue haciendo imposible competir con productos importados sin aumentar la compra de materias primas y componentes en el exterior (bicicletas y confecciones, por ejemplo)[3].

De cualquier manera, el periodo iniciado con el plan Real y concluido en marzo de 1995 exacerbó la estrategia de integración competitiva iniciada en el gobierno de Collor. Fue entonces cuando por primera vez se vieron claramente sus consecuencias en el parque industrial y en el nivel de empleo. Se hizo evidente que podría producirse, dependiendo de las condiciones macroeconómicas y de la política industrial vigente, desindustrialización y desempleo en un grado más elevado que lo políticamente soportable.

Fueron esas dos cuestiones -el desequilibrio de las cuentas externas y la amenaza de desindustrialización- las que llevaron a la reorientación de la política económica en marzo/abril de 1995.

Desde el punto de vista del equilibrio dentro del gobierno, este cambio representó un golpe para la tendencia liberal dominante en el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, en favor de la orientación desarrollista predominante en el núcleo integrado por el Ministerio de Planeamiento y por el BNDES, principal organismo de financiamiento para el desarrollo industrial. La reorientación implicó no solamente un cambio en la política macroeconómica sino también la

[3] Está claro que en el fondo todo esto era principalmente resultado de la insuficiencia de inversiones en los años de apertura comercial paulatina, que permitiesen alcanzar el nivel de productividad de los países más avanzados.

implementación de políticas de protección sectorial, a rubros industriales, y horizontal, a tipos de empresas y actividades.

Esencialmente, el gobierno cambió la política cambiaría ampliando la flexibilidad entre el real y el dólar, lo que de inmediato implicó una pequeña devaluación. Lo más importante, sin embargo, fue que desde entonces el Banco Central orientó su actuación a mantener el valor de la moneda frente al dólar, corrigiéndolo, desde entonces, según la evolución del índice de precios mayoristas[4]. De este modo, el peligro de colapso de las cuentas externas llevó al gobierno a flexibilizar aún más su política cambiaría apartándose de una vez del modelo argentino y aproximándose a la tradicional política de minidevaluaciones seguida hasta el lanzamiento del plan Real.

Aparte del nuevo rumbo en la política cambiaría, se profundizó la política de desestímulo de las actividades internas para contener tanto las importaciones como la demanda y, por ende, los precios. Se aumentaron extraordinariamente los intereses y se dificultó al máximo la concesión de créditos. Para completar el cambio, hubo un retroceso en la política de liberación del comercio exterior: ya en abril de 1995 fueron elevadas los aranceles de importación para sectores específicos (automóviles, electrónicos, electrodomésticos) y se instituyeron cuotas para la importación de automóviles, dado el enorme peso de este sector en la generación de déficits comerciales.

Pese a estos cambios, subsistía el riesgo de desindustrialización parcial del país en la medida en que las alteraciones del tipo de cambio no fueron dramáticas, el aumento de aranceles se remitió a pocos sectores y la rigidez de la política monetaria y de crédito tendía a reducir las posibilidades de sobrevivencia de las industrias locales. En otras palabras, la combinación de un uso más moderado del llamado anclaje cambiarlo con un uso intensivo del anclaje monetario permitió reequilibrar las cuentas externas, pero al precio de un retroceso extraordinario de la actividad económica, que redujo el parque industrial de algunos sectores (textiles y juguetes, por ejemplo), produjo un elevado desempleo fabril y un acelerado proceso de desnacionalización en sectores industriales modernos (electrodomésticos, autopartes, etc.)[5].

---

[4] El seguimiento según los precios mayoristas y no por el índice general de precios significa que el Banco Central no incluye la variación de los servicios en el cálculo de ajuste cambiario. Con ello evita extender al conjunto de precios industriales y agrícolas el extraordinario crecimiento de precios en los servicios, ocurrido desde el lanzamiento del Real. Usando como deflactor el índice de precios al por mayor, el "atraso" cambiario desde el lanzamiento del plan hasta ahora llega al 10%. Cf. Boletim de Conjuntura, 4/1996, IE de la UFRJ, Río de Janeiro, p. 45.

[5] Esta política de desaceleramiento provocó, según el CNI, un año de reducción de los índices de producción industrial (abril de 1995 a marzo de 1996). Sólo a partir de abril de este año se nota una recuperación aún cautelosa de las actividades industriales.

La presión de las organizaciones empresariales en defensa del parque instalado en el país llevó al gobierno a la definición de políticas de *reafirmación industrial*, tanto a través de medidas de protección sectorial (cuotas de importación, aranceles, crédito) como, más recientemente, de estímulo horizontal, como las que establecen créditos ventajosos para empresas pequeñas y para exportaciones. Esta política de reafirmación industrial tuvo su punto más elevado en una iniciativa de estímulo al sector automotriz, que premia las plantas instaladas y penaliza la importación desvinculada de la producción interna. Pero contempló varios otros sectores como el de electrodomésticos, textil, calzado, etc.

De este modo, desde marzo de 1995 el gobierno de Cardoso viene desarrollando una *política doble*: en términos macroeconómicos, las prioridades han sido la consolidación de la estabilización de los precios con equilibrio en las cuentas externas -lo que supone un cambio levemente sobrevaluado pero estable en términos reales, intereses altos pero descendentes y, cuando mucho, un pequeño déficit en la balanza comercial y de servicios; en términos sectoriales, políticas de protección a ramos industriales seleccionados que tienden a compensar los efectos dañinos de la política macroeconómica sobre las actividades empresariales y reafirman la vocación industrial del país.

Esta duplicidad expresaba, hasta hace poco, la existencia de una disputa no resuelta entre las orientaciones liberal y desarrollista en que se divide el gobierno de Cardoso. La reducción significativa de la tasa de interés y la flexibilización en la política de crédito, producidas en los últimos meses, y la aceleración de los programas de protección/incentivo a las actividades económicas domésticas parecen indicar que tiende a haber un acomodo de ambas tendencias. Ciertamente, ello ha sido posible merced a la superación, meses atrás, del desequilibrio externo; pero también se va tornando políticamente necesario en función de las elecciones municipales de octubre del presente año.

Si es cierto que la política de estabilización tiende a acomodarse con una orientación gubernamental industrializante, no existe ningún indicio de preocupación gubernamental, ni reivindicación empresarial alguna, en preservar o desarrollar una industria nacional. Por el contrario, la orientación gubernamental y la reivindicación empresarial pasan por atraer el máximo posible de inversiones extranjeras y promover asociaciones de empresas multinacionales con nacionales.

Aparte de esto, la perspectiva brasileña es fortalecerse económica y políticamente integrándose a un espacio económico más amplio, el del Mercosur. La estrategia es conservar para el Brasil el lugar de principal potencia industrial del bloque regional. La duda que persiste se refiere al grado de integración económica posible. La adhesión de Chile a la unión aduanera, de Bolivia en los próximos meses, y después de Venezuela, ¿no abre la posibilidad de reconstituir, ahora en el plano

regional, el viejo proyecto brasileño de un capitalismo industrial avanzado y nacionalmente integrado? Las presiones norteamericanas, el bies globalizante de las multinacionales, las dificultades de compatibilizar las políticas de Estados tan diversos y la ausencia de una política vigorosa de desarrollo científico en los países miembros tienden a dificultar un proyecto tan ambicioso.

En todo caso, cada vez queda más claro que la estrategia brasileña es mantener el proyecto de integración competitiva iniciado por Collor, pero con dos modulaciones: por un lado, con el Estado intentando garantizar la sobrevivencia del máximo posible de ramas industriales competitivas en el espacio nacional; por el otro, intentando fortalecer la posición brasileña integrándola en el espacio de Mercosur, que cumpliría provisoriamente el papel de malla protectora más amplia que la nacional en medio de las tendencias globalizantes, y reforzaría la posición política de Brasil y la de los demás países miembros frente a las principales potencias del globo, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

Este esbozo de estrategia brasileña de desarrollo guarda ostensible silencio sobre un punto importante: la eventual incorporación de las masas excluidas de los beneficios del desarrollo. El silencio es significativo. De hecho, después del plan Real hubo un aumento del ingreso de los sectores más pobres y hasta una reducción en ciertos índices de la miseria en la que vive buena parte de la población brasileña. La pequeña redistribución de la renta en favor de los más pobres y la mejora de algunos índices de bienestar en la base de la pirámide social fueron hasta ahora un subproducto de la estabilización monetaria y consecuencia de cierta mayor eficiencia en las políticas sociales[6]. Nada más que eso.

Es cierto que el estado precario de las finanzas públicas en parte justifica el bajo volumen del gasto social. Después de haber concluido 1995 con déficit público, es problemático que se alcance el equilibrio fiscal en 1996. Si fuera posible lograrlo ello sería a costa de bajísimos gastos en inversiones e iniciativas sociales.

Todo esto abre una interrogación sobre la capacidad del gobierno de Cardoso por alcanzar sus objetivos, consolidar su por ahora exitoso programa de estabilización, dar solidez a la estrategia de desarrollo y, por fin, desarrollar políticas de incorporación sistemática de los excluidos, de acuerdo a las promesas hechas durante la campaña electoral. ¿Tendrá este gobierno suficiente fuerza para realizar tales cosas? De eso trataremos enseguida.

---

[6] Una reciente investigación de la economista Sonia Rocha, del IPEA-SEPLAN, titulada "Renda e pobreza -os impactos do Plano Real", muestra que desde el lanzamiento del plan hasta enero de 1996, cinco millones de personas rompieron la faja de pobreza en seis regiones metropolitanas (grandes ciudades con municipios vecinos). Se trata sin embargo de la recuperación de las pérdidas habidas entre la población pobre desde 1991. Las informaciones indican también que en los municipios más pobres del país, donde se concentran los gastos sociales del gobierno, cayeron los índices de mortalidad infantil.

Vicisitudes de una estrategia política

Hay pocas dudas de que la victoria electoral de octubre de 1994 se debió a la adhesión popular al programa de estabilización monetaria elaborado por el equipo de Cardoso, al que dejó a cargo del plan una vez lanzado a la candidatura por la presidencia. Esta política antiinflacionaria estaba asociada a un programa de reforma del Estado. De orientación positiva respecto del mercado, era muy similar al de Collor y, en la época del triunfo de Cardoso, tenía amplia acogida en los medios empresarios y en la clase media moderna. Pero, mientras Collor había sido un candidato *outsider* en relación al establishment político, Cardoso amarró su candidatura a una alianza político-partidaria que incluía fuerzas representativas del empresariado y de la clase media urbana-en general con formación técnico profesional-, fuerzas partidarias de orientación económica liberal, y bases políticas localizadas en el interior del país o en regiones económicamente poco desarrolladas, aún dependientes del clientelismo tradicional.

La alianza electoral del partido de Cardoso, el PSDB, con el PFL y el PTB, fue importante, en primer lugar, para aprobar en el Congreso la legislación que lanzaba las bases del plan de estabilización, cuando aquél todavía ocupaba la cartera de Hacienda y, en segundo lugar, porque el acercamiento a una parte de la derecha evitó el surgimiento de una fuerte candidatura conservadora[7].

El éxito del plan Real, aparte de otorgarle la presidencia a la coalición, le dio una gran mayoría en el Congreso y permitió que en los principales estados de la Federación triunfasen candidatos aliados. Además, la elección del gabinete le permitió al presidente electo consolidar su mayoría parlamentaria, incorporando a la acuerdo original el mayor partido brasileño, el PMDB, cuyo candidato presidencial había sido estruendosamente derrotado. En contrapartida, las fuerzas de izquierda -marcadas por el nacionalismo y el estatismo, orientadas hacia la reconstrucción del proyecto desarrollista en una versión favorable a la incorporación de las grandes masas populares- lograron obtener sólo una endeble presencia en el mundo político oficial, cerca de un quinto de las bancas en Diputados, y menos todavía en el Senado. Consiguieron algunos gobiernos estaduales, pero los nuevos gobernadores acabaron siendo receptivos al proyecto de reforma del Estado defendido por Cardoso. Así, en la arena institucional, donde la lucha se da a partir de los cargos públicos, dominaba claramente la orientación del nuevo presidente[8].

---

[7] Sobre la compleja interdependencia de factores políticos y económicos que explican el éxito del plan Real, ver E. Kugelman y L. Sola: "Statecraft, instabilidade económica e incerteza política" en Eli Diniz (org.): O desafio da Democracia na América Latina, IUPERJ, Río de Janeiro, 1996.

[8] Me refiero a la distinción hecha por S. Flanagan: "Models and Methods of Analysis" en G. Allmond et al.: Crisis, Choice and Change, Littie Broen, Bostón, 1973, entre la arena institucional,

Aparte de esto, también la imagen de Cardoso era muy favorable en otra instancia decisiva. Gozaba de un gran apoyo mayoritario en el conjunto de la población, pues aparte de haber sido electo por una notoria mayoría en el primer turno electoral, el comportamiento de la economía desmentía completamente a sus adversarios: los precios seguían casi estables y la economía mantenía un intenso ritmo de crecimiento. Reforzando el respaldo popular, los medios de comunicación apoyaban enfáticamente al nuevo presidente, amplificando el aura de respetabilidad que construyera a lo largo de su carrera intelectual y política.

Estas favorables condiciones en la arena oficial y en la opinión pública, debieron reforzar la convicción del nuevo gobierno en torno a una estrategia política que, aparte de concentrarse en la preservación de la estabilidad de la moneda -fuente principal de su popularidad- debía orientarse hacia un amplio programa de reformas constitucionales destinadas en el largo plazo a consolidar el real y a fijar nuevas condiciones de desarrollo para el país. Los estrategas del nuevo gobierno debieron haber supuesto que con tal mayoría potencial conseguirían aprobar las reformas constitucionales, pese a las dificultades de tramitación que ellas ofrecían -mayoría de 3/ 5 en dos votaciones en cada una de las cámaras del Congrego. Así, optaron desde el comienzo por tomar como dadas, no sujetas a reformas, las reglas de funcionamiento del sistema político -voto proporcional con listas abiertas, representación por estado, representación política proporcional a la cantidad de población estadual, ausencia de reglas de obediencia partidaria, etc.

Esta escuela conservadora introdujo de inmediato cierta inconsistencia en el programa reformista del nuevo gobierno. Se les pedía a los beneficiarios del sistema político y electoral vigente que modificaran el Estado bajo el cual habían florecido. El gobierno se proponía derrotar las oposiciones, apostadas en defensa del viejo Estado, con una coalición de políticos profesionales crecidos, ellos también, a su sombra. Como se verá, esta opción inicial fue decisiva para la gestión de Cardoso y probablemente continuará pesando en la definición de su futuro.

Tomada la opción de reformar el Estado y las relaciones Estado/ sociedad a partir del sistema político vigente, el gobierno decidió enviar al Congreso dos conjuntos de propuestas de reforma constitucional. Uno estaba destinado a eliminar de la Constitución algunas de las bases de la relación Estado/empresa privada, derivadas del viejo Estado nacionaldesarrollista que el nuevo gobierno buscaba superar. Se proponía eliminar la distinción entre empresa de capital nacional y de capital extranjero radicada en el país; otorgar mediante concesión a empresas privadas los servicios de telecomunicaciones; la transferencia del monopolio de la exploración petrolera de Petrobrás, empresa estatal, a la Unión que podría,

---

donde se disputa la influencia, y la arena donde el recurso central es la coerción, armada o no.

entonces, conceder a compañías privadas la explotación de parte de las actividades antes monopolizadas por aquélla.

El segundo conjunto de reformas se refería al sistema previsional; a la relación entre el Estado y su personal administrativo; y la reforma tributaria. Buscaba consolidar el proceso de "ajuste fiscal" para recuperar la capacidad estatal de inversión productiva y en política social. Tales reformas concernían directamente a derechos (privilegios, en el lenguaje oficial) de los asalariados -en especial de los empleados públicos-; una simplificación del sistema tributario; y, principalmente, una redistribución de las rentas tributarias nacionales, estaduales y municipales, con alivio en la carga tributaria de exportadores y productores agrícolas.

El gobierno consiguió aprobar con cierta soltura el primer conjunto de reformas. Por un lado, ellas sintonizaban con la tendencia liberalizante de la mayoría parlamentaria oficialista, favorable a sustituir la regulación estatal por la lógica del mercado; por otro, no perturbaban los mecanismos y reglas de funcionamiento del sistema político, por lo tanto no afectaban las bases de sustentación de la mayoría en la escena política. Por otra parte, el gobierno contó con gran apoyo de las organizaciones empresariales y de los medios de comunicación para presionar al Congreso en el sentido de las propuestas.

Frente a esto, la oposición parlamentaria quedó paralizada. Insistiendo en los ataques al supuesto neoliberalismo del gobierno y votando sistemáticamente en contra. La política desarrollada en el inicio del plan Real y en los primeros meses de la presidencia de Cardoso daban cierto fundamento, como vimos, a tal caracterización. Pero como de hecho la estrategia del gobierno no cuadraba plenamente con el estereotipo y la oposición no conseguía presentar alternativas factibles, o sea, que tomaran el plan Real como punto de partida, su discurso en ese periodo cayó en el vacío.

La oposición extraparlamentaria, de los trabajadores sindicalizados y de los organizados en el Movimientos de Trabajadores sin Tierra (MST), causó mucho más impacto en la política gubernamental. Las manifestaciones de la principal organización sindical, la Central Única de los Trabajadores (CUT), desde el inicio del gobierno persiguiendo a Cardoso por todos los sitios del país adonde iba, separaron al presidente del contacto popular. Por razones de seguridad y de imagen, tuvo que retraerse al mundo político oficial. Esta movilización sindical exitosa, en la medida en que le otorgaba a la oposición gran espacio en los medios, acabó perdiendo importancia, tanto por la retracción de la figura presidencial como por la menguada capacidad de movilización del sindicalismo luego de la gran derrota sufrida, en el primer semestre del 95, en ocasión de la huelga petrolera. La paralización de los sindicatos petroleros -entre los más importantes del país-duro cerca de dos meses, fue considerada ilegal por la justicia, y se hizo

impopular al provocar la falta de combustibles y de gas domiciliario; acabaron derrotados frente a la política legalista y no negociadora del gobierno. Así, entre los opositores sólo los "sin tierra" movilizados por la reforma agraria fustigaron a lo largo de 1995 al gobierno de Cardoso, con invasiones de tierra y manifestaciones en todo el país. El MST fue exitoso, obligando al gobierno a fortalecer, en el segundo semestre del 95, el organismo encargado de la reforma agraria, medida destinada -sin éxito- a vaciar de contenido el movimiento y el apoyo que le brindaba la clase media urbana junto con la iglesia católica.

En suma, bloqueada completamente en el mundo oficial y con frágil presencia en los medios, la oposición sólo consiguió tener alguna eficacia política a través de la movilización popular en pro de mayor igualdad.

De cualquier forma, a lo largo del primer año de su mandato, Cardoso mantuvo su alto prestigio tanto en virtud de los índices bajos de inflación como gracias a que los efectos de la desaceleración económica, iniciada en abril de 1995, demoraron en ser socialmente percibidos por la mayoría.

Sin embargo, el trámite parlamentario del segundo conjunto de reformas revelaría enseguida las inconsistencia de la estrategia política del programa y del gobierno de Cardoso. Después de un año y medio de gestión, sólo la reforma previsional fue puesta a votación del Congreso. Por ello, nos concentraremos en ella.

El gobierno hasta ahora había sido derrotado, en primer lugar, porque su propio proyecto era maximalista, generando una enorme cantidad de detractores y adversarios. La propuesta alteraba una gran cantidad de derechos adquiridos y expectativas de derechos -o sea, tanto los beneficios contractuales adquiridos como las condiciones laborales o de retiro aplicables de no modificarse el régimen actual-, abarcando una amplia gama de segmentos sociales, desde trabajadores pobres rurales y urbanos hasta sectores privilegiados del funcionariato público. En suma, pese a que el problema central constituía, desde el punto de vista de las finanzas públicas, el creciente peso de la falta de recursos para los gastos de varios niveles de la administración, el gobierno adoptó la estrategia de reformar el conjunto del sistema previsional.

El gobierno fue derrotado en el debate público. No sólo por la movilización de la oposición político-partidaria y de las organizaciones sindicales, sino principalmente porque no consiguió transmitir su visión adecuadamente. No logró persuadir de que la reducción de los derechos y de las expectativas de derechos resultaba esencial no sólo para disminuir los privilegios de algunas categorías o para reducir los costos del sistema, sino para asegurar que el Estado pudiese en el futuro pagar sus obligaciones. El fracaso gubernamental fue tan grande que hasta los trabajadores ya jubilados -que, por ello mismo, no tenían ninguna implicancia con la reforma- se movilizaron contra la propuesta del gobierno. Vale señalar que

la derrota del gobierno en el debate público sobre la reforma provisional fue adquiriendo más importancia a medida que se acercan las elecciones municipales (alcaldes y concejales de octubre de 1996, en las cuales más de cien diputados federales van a participar directamente como candidatos a alcalde.

Este cuadro adverso se completa con la no movilización de las organizaciones empresarias a favor de las reformas provisional y administrativa, la presión creciente de las mismas organizaciones contra la política de elevadas tasas de interés y a favor de la protección de la industria, y la conciencia cada vez más difundida en la población de los efectos negativos de la política recesiva.

Todo esto, además de favorecer a los partidos opositores y acercarlos a la opinión pública, dividió la mayoría oficialista obligando al gobierno a un retroceso cada vez mayor en relación a las pretensiones iniciales de equiparación de los contratos de todos los trabajadores y la pretendida quiebra de los privilegios del funcionariato público. Cuando, por fin, la propuesta de reforma fue puesta a votación en marzo de 1996 -después de meses de negociaciones que desvirtuaron sus intenciones originales-el gobierno resultó derrotado por la acción conjunta de los opositores y de los disidentes del oficialismo provenientes de todos los partidos. Esto obligó al Ejecutivo a recurrir a maniobras reglamentarias para volver a presentar un proyecto modificado, pero manteniendo buena parte de las desigualdades existentes. El nuevo texto pasó en la Cámara de Diputados pero sufrió enormes cambios, ampliando aún más la lista de derechos (o privilegios) preservados. Resta ahora ser aprobado por segunda vez para después pasar al Senado.

Esta derrota señala muy bien los límites de la estrategia reformista del gobierno de Cardoso. Permite identificar, por lo menos aproximadamente, las razones que hicieron posible que fracasara en convertir su holgada mayoría parlamentaria disponible (cerca de 400 votos) en los 308 necesarios para aprobar el proyecto de reforma del sistema provisional. Y lo quo os más grave, cómo fue posible que el gobierno dejara de conseguir la aprobación no ya del proyecto original, sino de una pro-puesta muy alterada por negociaciones donde se contemplan las más diversas demandas específicas de los parlamentarios.

No parece que la explicación esté solo en las proximidad de las elecciones municipales del próximo octubre. Es cierto que defender proyectos antipáticos ante la opinión pública, que limitan derechos adquiridos, cualesquiera que ellos sean, tiende a perjudicar los intereses electorales de los candidatos. Sin embargo las resistencias de la mayoría al proyecto no se reducen a las votaciones finales para su aprobación en el primer turno, realizadas entre marzo y junio de 1996. Estas resistencias a la reforma comenzaron muchos antes, en el momento de su primera presentación. Es que de la misma forma como la oposición político-partidaria tiene

nexos orgánicos con las organizaciones corporativas de los asalariados en general y del funcionariato público en particular, la mayor parte del establishment político usa la administración y el empleo públicos como medio de sustentación de su máquina electoral y de la política clientelar en general, como condiciones para su sobrevivencia política. Por ello, la reforma provisional y la administrativa encuentran enorme resistencia. Su aprobación, de mantenerse las bases desechadas desde el comienzo por el gobierno, habría tendido a romper los lazos de la "clase política" con la burocracia estatal.

Pero ni la antipatía popular frente al proyecto, ni la proximidad de las elecciones municipales o el patrón clientelista de hacer política explican suficientemente el fracaso gubernamental en conseguir la mayoría necesaria para aprobar las reformas inicialmente propuestas. La explicación, como de algún modo ya anticipamos, está en la estructura y funcionamiento del sistema electoral y del partidario. El sistema electoral proporcional con listas abiertas debilita la relación entre electores y representantes, y hace a los partidos dependientes de los candidatos y, principalmente, de sus parlamentarios. Son quienes, de hecho, organizan sus propias campañas, consiguen financiamiento para llevarlas adelante y acarrean votos para el partido. Si dependen poco de las cúpulas partidarias, en este sistema los políticos profesionales dependen bastante de los recursos políticos distribuidos por quienes controlan el poder ejecutivo. Pero, incluso aquí, dependen más de los alcaldes y, principalmente, de los gobernadores que del presidente. Es que el sistema electoral está organizado en términos estaduales, lo que hace del gobernador una figura clave del sistema. Esto es, desempeña el papel tradicional de centro de distribución sistemática de recursos políticos para sus aliados, el poder ejecutivo participa también de este sistema de distribución, pero hoy en menor escala, lo que reduce bastante su fuerza política[9].

El núcleo del problema, por lo tanto, está en el sistema electoral que fragiliza las organizaciones partidarias. La mayor inconsistencia de la estrategia política del gobierno de Cardoso es haber intentado el programa máximo de reforma del Estado con base en una mayoría parlamentaria constituida a partir de un sistema político que produce partidos con poca capacidad de influencia sobre sus miembros. En este sistema, los partidos sólo adquieren mayor solidez cuando sus miembros tienen la oportunidad de incidir, en el presente o en un futuro próximo, en una masa importante de recursos políticos, lo que incluye desde derecho a nominaciones hasta la oportunidad de compartir la responsabilidad de ofrecer beneficios visibles a la mayoría de la población.

[9] Es verdad que este sistema está cambiando, pero no en su estructura básica. Lo que se ha alterado es la naturaleza de los recursos políticos que son distribuidos. Rápidamente, se ha tornado menos fisiológicos, o sea, menos ligados a la atención de demandas particularistas. Son los efectos de la democratización de la sociedad.

Creo que el conjunto de los factores apuntados explican las dificultades del gobierno de Cardoso para completar su proyecto de reforma estatal a través de reformas constitucionales. Explican que hasta ahora no haya permitido siquiera que el proyecto de reforma administrativa fuese sometido a votación en la Cámara de Diputados. Y que todavía no se haya decidido qué parte del proyecto de reforma tributaria va a presentar.

En función de esto, parece políticamente sensata la decisión del gobierno de aplazar la discusión de la reforma del Estado en el plenario del Congreso para luego de las elecciones municipales de octubre. Es también su intención sustituir el máximo de reformas constitucionales por propuestas menos osadas que necesitan sólo de mayoría simple para su aprobación. Probablemente así mejoren sus condiciones le permitan recomponer la mayoría necesaria para aprobar sus proyectos. Pero, como señalamos antes, las dificultades de articular una mayoría suficiente y estable superan en mucho los problemas derivados del llamado de octubre. Es probable, pues, que el mero aplazamiento de la tramitación de las reformas no sea suficiente.

Por esto, es altamente probable que el presidente Cardoso intente recomponer la base parlamentaria necesaria para la aprobación de una parte significativa de las reformas constitucionales, vinculándolas a un proyecto más amplio de continuidad política, que incluya su propia reelección, la de los gobernadores y, tal vez, la de los alcaldes a elegir en octubre. Una segunda hipótesis, en caso de existir gran resistencia a modificar las normas que impiden la reelección, es que Cardoso intente elegir su sucesor lanzando un candidato estrechamente ligado a su gobierno y apoyado por la actual coalición de gobierno. El procedimiento sería similar al adoptado en su propia elección.

No cabe aquí especular en detalle sobre las posibilidades de éxito del proyecto continuista de Cardoso y de los líderes de su coalición. Pero vale advertir que no deben subestimarse sus chances de éxito pese a las dificultades recientes de su gobierno -pérdida de prestigio popular y sucesivas derrotas en el Congreso-. Por el contrario, informaciones recientes y proyecciones de la mayoría de los especialistas indican que hasta finales de 1997 la situación económica tenderá a mejorar (inflación en descenso, mayor actividad económica, avance en las privatizaciones). Aparte de esto, es probable que después de la tramitación de las propuestas de reforma la capacidad de conducción política de gobierno de Cardoso se amplíe, permitiendo que comande más fácilmente las articulaciones sucesorias.

Frente a este escenario, ¿cómo se coloca la izquierda? Seguramente intentará oponerse al proyecto de reelección. Pero, si fuera aprobado, tendrá mínimas posibilidades de bloquearlo electoralmente. La izquierda partidaria aún no logró sintonizar con el Brasil post-Real, que tiende a consolidar la estabilidad monetaria

y busca diseñar una nueva alternativa de desarrollo. Mantiene una posición defensiva, de resistencia al proceso de reforma del viejo Estado desarrollista. Resiste al proyecto reformista de Cardoso en nombre de la preservación de la autonomía nacional y del viejo ordenamiento estatal, en lugar de exigir cambios que radicalicen el proceso de democratización que ya se está produciendo en la sociedad brasileña. El éxito del MST, cuya exigencia básica es que el gobierno profundice el proyecto de reforma agraria, constituye un ejemplo de que esta es la vía más promisoria de crecimiento político.

Para coronar esta desfavorable situación, los partidos de izquierda carecen de liderazgos nacionalmente reconocidos que puedan conducirlos en las próximas elecciones presidenciales; tanto Luiz Inácio da Silvia -Lula-, del PT, como Lionel Brizóla, del Partido Democrático Laborista (PDT), se apartaron del centro de la escena política. Es posible, quizá, que durante el proceso electoral de este segundo semestre de 1996 la izquierda partidaria encuentre un modo más constructivo de hacer oposición y de comunicarse con la población. Al fin de cuentas, especialmente el PT consiguió realizar gestiones modelo al frente de varias ciudades del país.

De este modo, el mayor desafío para la estrategia de continuidad de Cardoso tiende a venir de las fuerzas de la derecha. El peligro todavía es pequeño, pero puede crecer en el caso que se fortalezca el prestigio nacional de Paulo Maluf, actual alcalde de la ciudad de San Pablo, y si consigue atraer para su candidatura presidencial una fracción de la coalición gobernante. La elección para su alcaldía definirá mejor sus posibilidades. Si venciera su candidato, Maluf podría dificultar la concreción del proyecto de reelección de Cardoso; quien, precisamente porque teme esa posibilidad, empujó a su ministro de Planeamiento, José Serra, a la disputa electoral en San Pablo.

Así cualesquiera sean las posibilidades del proyecto continuista de Cardoso, lo esencial es que va a marcar el proceso político a partir de los dos últimos meses de este año. Del mayor o menor éxito que tenga el presidente en consolidar la coalición gubernamental en tomo del proyecto de continuidad política dependerá su capacidad de implantar su programa de gobierno y, por lo tanto, de consolidar a su modo la estabilización y la estrategia de desarrollo que viene adelantando.

San Pablo, junio de 1996