

Programas de estabilización y presidencialismo imperial: Argentina, Brasil y Perú

Gláucio Ary Dillon Soares

La herencia de la inestabilidad

LA HISTORIA DE AMÉRICA LATINA HA ESTADO MARCADA desde su inicio por la inestabilidad política y económica. El periodo posterior a la independencia fue particularmente inestable. El espacio latinoamericano estaba ocupado por una población compuesta en su mayoría por indígenas, gobernada por los delegados de un rey extranjero que nunca puso los pies en el territorio de América Latina. No existía el sentimiento de *nación*. La independencia fundó estados, pero no naciones. A la primera ola de movimientos exitosos de independencia la siguieron, en rápida sucesión, la proclamación de independencia de diversas provincias, y sus procesos de anexión y de desmembramiento. Hubo guerras civiles y guerras entre unidades nacionales recién creadas. Aunque la inestabilidad afectó en mayor o menor medida a toda América Latina, su intensidad fue mayor en el espacio actualmente ocupado por Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela. En América del Sur sólo hubo, hasta cierto punto, dos excepciones a la regla: Chile, donde la aristocracia rural consolidó su hegemonía y formó un Estado fuerte a través de la llamada República de Portales, y Brasil, por medio de la institución del imperio. Los mandatos presidenciales chilenos tenían una duración de diez años y sólo en una ocasión sobrevino la interrupción permanente de uno de ellos. Entre 1822 y 1889 Brasil tuvo sólo dos emperadores. No obstante, la estabilidad política de esos dos países fue relativa, ya que hubo innumerables rebeliones y movimientos armados intestinos, así como guerras externas. Las guerras de independencia, las guerras entre países, las rebeliones y las revoluciones internas tienen un

alto costo, y muchos países latinoamericanos dedicaron un porcentaje altísimo de su presupuesto —no era raro que excediera 80%— para gastos militares. Fue un periodo de gran endeudamiento con el exterior. Algunos de los préstamos contratados para costear las guerras externas y para sofocar rebeliones y revoluciones internas fueron negociados en términos extremadamente desfavorables. La inestabilidad, y no la estabilidad, ha sido históricamente la regla en América Latina.

La inestabilidad económica contemporánea

Entre 1940 y 1990 Argentina, Brasil y Perú experimentaron tasas muy variables de crecimiento del producto *per capita* y muy altas tasas medias de inflación. Estos países, que tienen una historia inflacionaria, hicieron cambios frecuentes en sus monedas y, como los demás en Latinoamérica, fueron muy afectados por la crisis de la deuda externa: en esa fase se impusieron también largos periodos dictatoriales, particularmente en Brasil, y una fuerte inestabilidad, sobre todo en Argentina y Perú. En lo político, en los tres se alternaron etapas de mucha inestabilidad, dictaduras y breves periodos democráticos. No se quiere sugerir que la historia de inestabilidad política y económica, que abarca un largo periodo de 170 años, haya afectado de manera misteriosa el comportamiento de las generaciones actuales de argentinos, brasileños y peruanos. Se cree, aunque no pueda ser demostrado, que esta tradición se incorporó a la cultura política y económica de los países en cuestión. Además que la estabilidad política y económica se puede transformar en un *valor en sí*, particularmente cuando se trata de culturas que experimentaron largos periodos de extrema inestabilidad. La estabilidad autoritaria, aunque no sea deseable, puede ser aceptada temporalmente por una población que cuenta con convicciones democráticas y ha estado expuesta a periodos prolongados de extrema inestabilidad.

Argentina, Brasil y Perú se organizaron políticamente en sus territorios de manera diferente. Desde el punto de vista presupuestario, el de Brasil se aproxima más a un régimen efectivamente federativo. Los municipios, y sobre todo los estados, consumen una porción significativa de los ingresos y de los gastos públicos. Los constituyentes de 1988 transfirieron recursos, pero no obligaciones a los municipios. Aunque Brasil haya oscilado en su grado de dominación federal sobre los estados y municipios, con mucha concentración durante el Imperio; una relativa dispersión durante la República Vieja; un intento exitoso de concentración del poder político y una no muy eficiente concentración del poder presupuestal durante la dictadura de Vargas, hubo

una nueva descentralización durante el periodo democrático de 1945 a 1964, seguida de una amplia concentración del poder político, y una no tan amplia del poder presupuestal, durante el régimen militar. En comparación con los otros países latinoamericanos, el de Brasil es un régimen federativo. Sin embargo, las diferencias en la organización política del espacio no impidieron que aparecieran semejanzas en la reorganización política a lo largo del tiempo, ni en la ejecución de programas de estabilización muy parecidos.

Las condiciones favorecedoras de los planos de estabilización

En este artículo se abordarán las diferencias y las similitudes entre los tres países, y se desarrollará la hipótesis de que existen *condiciones favorecedoras*, entre las cuales la inestabilidad política, el desgaste de los poderes Legislativo y Judicial y la hiperinflación, que hicieron que la población estuviera predispuesta a considerar que la relativa concentración de poder en manos del Ejecutivo, así como las aspiraciones de reelección de los presidentes, eran un precio pequeño que habrían de pagar a cambio de la estabilidad política, económica y financiera. En los tres casos, la concentración de poder en manos de la Presidencia de la República fue favorecida por el descrédito profundo en que habían caído los políticos, la política, los partidos y el Poder Legislativo. También fue significativo el descrédito del Poder Judicial, sobre todo en Argentina.

Argentina, dotada de un sistema electoral de planillas completas y con dos partidos políticos, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), con una vieja tradición histórica, parecía ofrecer un espacio menor para liderazgos apartidarios o suprapartidarios; la ascensión política y electoral de un candidato suponía una ascensión previa *dentro* del partido. Se esperaba, entonces, que los candidatos a la Presidencia fueran personas familiarizadas con la vida política y *partidaria*. Sin embargo, una vez elegido presidente, Menem fortaleció el Ejecutivo, usando decretos y abusando de ellos, y construyó una presidencia imperial, a pesar de la oposición ocasional de importantes sectores de su propio partido.

En Perú, el desánimo y la oscuridad al final del túnel generaron un desencanto que se plasmó en la afirmación “no hay salida”, oída con frecuencia en el periodo pre-Fujimori. Tal descrédito impidió que la resistencia del Legislativo al fortalecimiento del Ejecutivo tuviera eco en la opinión pública. El golpe que clausuró el Congreso y suspendió el funcionamiento del Poder Judicial no provocó la reacción pública que la oposición esperaba. La imagen de autoridad y de austeridad apartidaria no corrompida por la política, que Fujimori construyó cuidadosamente, contrastaba con la imagen de la

política como una actividad corrupta e incompetente. Después del golpe, Fujimori consiguió mantener por mucho tiempo una popularidad superior a 70% en las encuestas realizadas.

En Brasil, el desgaste de los partidos y del sistema político permitió la aparición de Fernando Collor que, en cuestión de meses, pasó de la condición de político secundario a la de presidente electo de la República, montado en una campaña contra las prebendas, los ladrones y los potentados del servicio público. Fernando Collor, cuyos antecedentes éticos eran dudosos incluso durante la época de la elección, fue, irónicamente, elegido como el abanderado de una campaña contra la corrupción en la política.

Cuadro I

Argentina, Brasil y Perú. Comparación de indicadores seleccionados

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Perú</i>
Historia de inestabilidad política ⁱ	Media alta	Media	Media alta
Dictaduras militares recientes (desde 1964)	1966-1973 1976-1983	1964-1985	1968-1976
Inestabilidad causada por grupos guerrilleros ⁱⁱ	Media alta	Baja	Muy alta
Tasa de inflación antes de elecciones "clave"	Muy alta	Muy alta	Muy alta
Plan antiinflacionario	Cavallo	Real	"Fujichoque"
Gobiernos que implantaron el Plan	Menem I Menem II	Itamar Cardoso	Fujimori I Fujimori II
¿Reelección presidencial prohibida?	Sí	Sí	Sí
¿La constitución fue alterada para permitir la reelección?	Sí	Sí	Sí
¿La reelección favorece al candidato y/o al partido que implantó el plan antiinflacionario?	Sí	Sí	Sí
Prácticas empleadas para permitir la reelección	Tradicionales presiones po- líticas y compra de votos	Tradicionales presiones po- líticas y compra de votos	Militares y autocráticas
Reelección exitosa	Sí	Sí	Sí

ⁱ Definida por el número de presidentes no elegidos constitucionalmente durante el periodo 1945-1995 y por el número de presidentes que no pudieron terminar su mandato.

ⁱⁱ Definida por la duración, en años, de movimientos guerrilleros significativos y por la intensidad de la represión contra ellos, a partir de 1964.

Entre los triunfos electorales tanto de Fernando Henrique Cardoso como de Lula, los dos candidatos más votados en las últimas elecciones presidenciales, destaca el haber sido considerados personajes éticos, y no políticos de carrera: el primero, un sociólogo y profesor universitario; el segundo, un trabajador y líder sindical.

Los planes económicos y los instrumentos del presidencialismo imperial

Los planes económicos enfocados a beneficiar a la población pueden ser de mediano o largo plazo; sin embargo, para que beneficien *política y electoralmente* a sus autores, deben ser de rápida ejecución y tener efectos inmediatos. La puesta en marcha de un plan económico en un régimen democrático depende de entendimientos entre los tres poderes, en particular entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En los tres países se dan conexiones entre intentos del Ejecutivo de aplicar un plan económico estabilizador y alteraciones en las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. Las alteraciones han significado una mayor concentración de poder en el Ejecutivo.

Los caminos de la concentración han sido, principalmente, el empleo *más frecuente de instrumentos ya existentes*, la *reinterpretación* de éstos para darle mayor espacio al Ejecutivo, y la *creación* de nuevos. Sin embargo, los tres países mostraron variaciones también con relación a los instrumentos. En Argentina y Brasil el Ejecutivo se apoyó, sobre todo, en los dos primeros recursos; en Perú se recurrió a nuevos instrumentos, claramente inconstitucionales y antidemocráticos.

Cuadro II

Decretos de urgencia y de necesidad, Argentina

	<i>De urgencia</i>		<i>De necesidad</i>
Alfonsín	10	1853 a 1989	35
Menem	336	Menem (jun. 1989 a die. 1993)	308

En Argentina, los *decretos*, tanto los de urgencia como de necesidad, fueron usados con moderación por Alfonsín, pero Menem los empleó de manera constante. Llanos, apoyada en Ferreira Rubio y Goretti, afirma que

“Menem usó intensamente los recursos institucionales a disposición de la Presidencia para [¿poner en marcha, ejecutar?] su política económica. Decretos de necesidad y de urgencia, delegación de poderes del Legislativo al Ejecutivo y vetos parciales [transfirieron] a Menem poderes legislativos que normalmente pertenecen al Congreso”;¹ Llanos también señala que todos los presidentes constitucionales desde 1853 hasta 1989 promulgaron 35 *decretos de necesidad*, en flagrante contraste con los 308 que Menem firmó entre julio de 1989 y diciembre de 1993.² El vínculo con la política económica se hace evidente en el hecho de que cerca de 70% de esos decretos modificaban la estructura normativa de la economía argentina. Por otro lado, solamente 10 *decretos de urgencia* fueron promulgados durante el mandato de Alfonsín, mientras que en el de Menem fueron 336.³

Los vetos parciales son instrumentos de *corrección* de un proyecto de ley, pero tienen consecuencias graves sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y sobre la propia concepción del funcionamiento del Estado democrático. Se proponen alterar detalles de mayor o menor relevancia en un proyecto de ley. Muchos de ellos son respuestas a modificaciones y enmiendas introducidas por el Legislativo en proyectos que se originan en el Ejecutivo. Mustapic enfatiza el uso de vetos parciales por parte de Menem.⁴ Al asimilar estas importantes ideas, conviene recordar que las comisiones son un *locus* de negociación y toma de decisiones central en el Congreso argentino. Por lo general, las propuestas que elaboran las comisiones son *negociadas* dentro de ellas entre los partidos, incluyendo a los que apoyan al gobierno. Con los vetos del Ejecutivo, todo el trabajo del Legislativo, consistente en efectuar negociaciones propiamente políticas, interpartidarias e interpersonales, se torna inútil.

No sabemos si el uso extenso de decretos por parte de Menem violó la Constitución de Argentina, pero afirmamos con certeza que invirtió una tradición.

¹ Mariana Llanos, “President-Congress relationships in Argentina: the case of privatization”, ponencia presentada en el XVII World Congress of the International Political Science Association, Seúl, agosto de 1997. La traducción al español es mía.

² Véanse Mariana Llanos, *ibid.*; D. Ferreira Rubio y Matteo Goretti, “Gobernar la emergencia. Uso y abuso de decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)”, *Ágora*, núm. 3, 1995, pp. 75-94, y también de estos últimos, “Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)”, *El Derecho*, vol. 32, núm. 8525, 1994. Estos autores, así como Ana María Mustapic, constituyen mis fuentes principales sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Argentina.

³ Fabiano Santos, “Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina”, ponencia presentada en el Seminario Brasil-Argentina, IPRI, Río de Janeiro, del 20 al 21 de noviembre de 1997, p. 16.

⁴ Ana María Mustapic, “Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem”, *Ágora*, núm. 3, 1995, pp. 61-74.

En Brasil, los instrumentos más semejantes a los decretos argentinos son el *decreto-ley* y, a partir de 1988, las *medidas provisionales* (MP).⁵ Al igual que en Argentina, su empleo parece estar relacionado con la aplicación de planes económicos; a diferencia de Argentina, su empleo no está relacionado con una administración en particular. Uno de los críticos de las medidas provisionales, Jorge Vianna Monteiro, afirma en un libro reciente que:

[...] las medidas provisionales están determinadas esencialmente por las prioridades y preferencias de los burócratas [y transfieren] el poder decisorio de la legislatura a la burocracia [...] la intensa presencia legislativa que se manifiesta con la emisión de MP es esencialmente oscilante y, por lo tanto, un factor de perturbación [...] Tales oscilaciones han estado asociadas al mayor o menor esfuerzo que el gobierno dedica al plan de estabilización económica.⁶

Los datos trimestrales presentados por Vianna Monteiro referentes tanto al número absoluto de los decretos-ley como al de las medidas provisionales, muestran incrementos durante la aplicación de varios planes económicos (Cruzado 1, Cruzado 2, Bresser, Verano, Collor 1, Collor 2, Real 1 y Real 2). Los niveles del último trimestre de 1988 y del primero de 1990 son de la misma escala que los obtenidos al llevar a la práctica los planes Real 1 y Real 2.

Vianna Monteiro trabaja también con la *relación* entre la producción mensual de medidas provisionales y de leyes; cuando el valor es mayor que 1 el excedente se define como positivo y la situación es calificada como indeseable desde el punto de vista de la separación y el equilibrio de los poderes; si es menor que 1 el cuadro pasa a ser negativo y deseable desde el mismo punto de vista.

Pero este procedimiento tiene problemas:

a) Sobre la manera en que son usados por el autor, los rótulos de positivo y negativo son más que descriptores algebraicos. Hay en ellos un juicio implícito de valor. Se les usa en un contexto que, en varias ocasiones, *valora* las razones iguales o menores que cero. Cuando la razón es > 1.0 , este valor sea [es] llamado de excedente. No existe razón apriorística que defina que el número de medidas provisionales tenga que ser igual al número de leyes. ¿Por qué no 0.5, 0.2 o 0.4? Al no haber una norma derivada de teorías sólidas, la media histórica observada en periodos democráticos pasa a ser usada no como norma, sino con la fuerza de la tradición.

⁵ El comportamiento del Legislativo y sus relaciones con el Ejecutivo comienzan a ser muy estudiados en Brasil. Algunos de los principales autores que suelen abordar estos temas son Fabiano Santos, Olavo Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos y, sobre todo, Angelina Figueiredo y Fernando Limogni.

⁶ Jorge Vianna Monteiro, *Economia & Política. Instituições de estabilização econômica no Brasil*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.

b) La razón que determinará la existencia de un excedente se encuentra tan influida por la alta producción del Ejecutivo como por la baja producción del Legislativo. Obviamente, un Legislativo perezoso no debe ser confundido con un presidencialismo imperial.⁷

La transferencia de atribuciones del Legislativo al Ejecutivo no se hizo *manu militari*. Los legisladores cooperaron ampliamente. La enmienda de la reelección fue aprobada con excedentes en dos votaciones realizadas en cada una de las cámaras. En la primera vuelta, el 28 de enero de 1997, la Cámara Federal registró un resultado de 336 votos a favor y tan sólo 17 en contra, con seis abstenciones.⁸ El 25 de febrero del mismo año se contabilizaron 336 votos favorables y 112 en contra, con 5 abstenciones. En el Senado Federal la enmienda también fue aprobada por una amplia mayoría el 21 de mayo de 1997: 63 votos a favor y sólo seis en contra;⁹ en la segunda vuelta, realizada el 4 de junio, se contaron 63 votos a favor, 14 en contra y dos abstenciones. De esa manera, el Ejecutivo, por un lado, atropelló al Legislativo valiéndose de la promulgación de *medidas provisionales* pero, por el otro, el Legislativo aprobó la reelección de un presidente a quien muchos legisladores acusaban de actuar como emperador.

En Perú las modificaciones en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo obedecieron a instrumentos diferentes. En agosto de 1990, un mes después de haber asumido la Presidencia, Fujimori anunció las medidas de estabilización; las de liberalización y desregulación vendrían después, en febrero de 1991. En abril de 1992, con apoyo de las fuerzas armadas, Fujimori simplemente cerró el Congreso y suspendió las actividades del Poder Judicial. En septiembre, el líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, fue detenido y ridiculizado en público, al imponerle un uniforme de preso con listas blancas y negras. La victoria sobre Sendero Luminoso provocó un alza en la popularidad de Fujimori.¹⁰ En el auge de esa popularidad, y al amparo

⁷ La *presentación* de proyectos de ley obedece a una lógica en la mayoría de las legislaturas brasileñas. Durante el primer año se presentan muchos proyectos, en buena medida por causa de la actividad de los nuevos diputados. En los años siguientes ese empuje se agota y la presentación (no confundirla con producción) recupera su tendencia histórica.

⁸ La oposición decidió no participar en la votación.

⁹ Varios senadores de la oposición prefirieron ausentarse.

¹⁰ No se trata de discutir aquí si la guerrilla podría haber recibido un mayor apoyo popular. Hay varios ejemplos históricos de diversos movimientos guerrilleros que obtuvieron un fuerte apoyo de la población. Sin embargo, las características terroristas, autocráticas y claramente antidemocráticas de Sendero Luminoso lo indispusieron con amplios sectores de la sociedad. La derrota militar de Sendero fue percibida como un triunfo espectacular de Fujimori. El asalto a la embajada de Japón con el secuestro de un gran número de personalidades, sobre todo del cuerpo diplomático, fue visto como motivo de vergüenza nacional por la población

de acciones coercitivas contra la oposición, Fujimori obtuvo la mayoría en las elecciones legislativas por medio de *Cambio 90 y Nueva Mayoría*. En diciembre del mismo año fue aprobada una nueva constitución.

Adoptando un comportamiento característico de las dictaduras militares, Fujimori violó la constitución, amañó los arreglos institucionales que lo favorecían y gobernó como un déspota. Tal vez la mejor descripción para el régimen peruano no sea la de un presidencialismo imperial, sino la de una *dictadura constitucionalizada*. En abril de 1995, en un país plagado de arbitrariedades, claramente diferente de Argentina y Brasil, Fujimori fue reelecto con 64% de los votos. *Cambio 90 y Nueva Mayoría* obtuvieron 52% de los votos válidos. A diferencia de Argentina y Brasil, donde el Ejecutivo recurrió a —y tal vez abusó de— instrumentos constitucionales *preexistentes*, en Perú fueron implantadas nuevas reglas favorables al Ejecutivo, y la Constitución fue violada *manu militari*.

Una pregunta que en la práctica no ha tenido respuesta es si, en los tres países, habría sido posible ejecutar esos planes *sin* la transferencia de poderes al Ejecutivo. Las políticas de estabilización incluyen, casi por definición, la reducción del déficit fiscal y la contracción del gasto público. En América Latina el sector público, civil y militar, ha sido el primero en usufructuar los privilegios distribuidos por el Estado, en particular en el ámbito de la seguridad social.¹¹ Los servidores públicos civiles y militares se encuentran muy bien organizados y multiplican su poderío numérico. Con la caída del empleo industrial resultante de la nueva industrialización, el número de obreros ha disminuido o aumentado en una tasa muy baja, mucho menor que la de los servidores públicos. Su creciente número y el poder derivado de su organización revisten a este sector de un importante peso político y electoral. Los diputados difícilmente se arriesgarían a contrariar de manera frontal los intereses de ese grupo. Además, el hecho de que esas políticas estén siendo ejecutadas en los años noventa, significa que los costos de transporte son muy bajos, si los comparamos con periodos anteriores; suficientemente bajos como para dejar a la producción de esos países desprotegida frente a la concurrencia internacional. En este contexto crece la importancia del *costo-Argentina*, del *costo-Brasil* y del *costo-Perú*. El paquete neoliberal incluye la ofensiva *à outrance* contra el proteccionismo y el nacionalismo. En los casos exitosos eso implica la necesidad de reentrenar a

peruana. La invasión de la embajada por las Fuerzas Armadas peruanas, aun en la forma violenta en que aconteció, fue masivamente apoyada por la población y considerada como una victoria inesperada de Fujimori ante la opinión pública.

¹¹ Véase Gláucio Ary Dillon Soares, "Democracia electoral, Estado desigual y democracia social", en Francisco Zapata *et al.*, *Modernización económica, democracia política y democracia social*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 365-383.

una buena parte de la fuerza de trabajo y de reubicarla física y ocupacionalmente; en los malogrados significa altas tasas de desempleo estructural. Para el Legislativo no es fácil resistir a esas presiones. En otros dos casos de choque neoliberal, Chile y México, el poder ya estaba concentrado en el Ejecutivo cuando las medidas fueron aprobadas.¹²

La hiperinflación y su control

La hiperinflación fue una característica de los tres países: en Argentina alcanzó 4 923.3% en 1989; Brasil sufrió durante mucho tiempo índices superiores a 100% al año: en 1993 alcanzó 2 489.1%. En Perú fue de 7 649% en 1990. En los tres países los planes económicos tuvieron mucho éxito en el control de la inflación; sin embargo, la estabilización no estuvo exenta de problemas: una de las consecuencias no deseadas de los planes fue el crecimiento de la tasa de desempleo, en particular del desempleo urbano. En Argentina fue de 6.5% en 1991, 7% en 1992, 9.6% en 1993, 11.5% en 1994, 17.5% en 1995 y 17.3% en 1996.¹³ En Brasil, donde los niveles históricos del desempleo urbano eran menores que en Argentina (entre 2 y 3 puntos porcentuales), llegaron a 5.8% en 1992, antes de la puesta en marcha del Plan Real, pero vienen creciendo, sobre todo en los grandes centros industriales. El empleo no estacional en la industria de transformación ha disminuido: de un índice de 100 en diciembre de 1984, había llegado a 120.87 en diciembre de 1989, y descendido abruptamente a 111.3 en 1990, como resultado de la política del presidente Collor. En diciembre de 1993 era de 101.92, subió a 103.54 en diciembre del año siguiente y desde entonces disminuye mes a mes.¹⁴ En Perú también ha crecido el desempleo, y sus niveles superan a los de Brasil aunque son inferiores a los de Argentina. Evidentemente, esta es una situación difícil: detrás de estas cifras se esconden dramas humanos y problemas sociales. La incapacidad mostrada por esas reformas estabilizadoras para asegurar una tasa de crecimiento suficiente para disminuir el desempleo abierto o, por lo menos, para mantenerlo en los niveles anteriores, ha sido un factor de desgaste constante.

¹² En Chile, las primeras medidas catastróficas de esa índole fueron tomadas durante la dictadura de Pinochet; en México, desde hace muchas décadas el Ejecutivo es incomparablemente más poderoso que el Legislativo, que contrasta con él por su inexpressividad.

¹³ *Desocupación abierta*. Datos tomados de OIT (Organización Internacional del Trabajo), "América Latina y Caribe", *Panorama laboral, 1997*, núm. 4, p. 59.

¹⁴ Banco Central de Brasil, "Nivel de empleo total desestacionalizado", *Boletim do Banco Central do Brasil*, agosto de 1997, p. 59.

Cuadro III

Control de la inflación en tres países, 1989-1995
(tasas anuales de inflación, en porcentaje)

Año	Argentina	Brasil	Perú
1989	49 233	18 636	27 753
1990	13 439	15 846	76 496
1991	840	4 758	1 392
1992	176	11 491	567
1993	74	24 891	395
1994	39	9 293	154
1995	18	220	104
1996	0.2	16	12
1997	0.5	7	7

En los tres países la estabilización trajo frutos políticos indiscutibles para los agentes estabilizadores: con la ayuda de otros factores, abrió el camino a reformas institucionales que permitieron la reelección del presidente, y la hizo efectiva en los tres casos. Los efectos políticos de la estabilización tienen tres características diferentes, pero no contradictorias:

- 1) Permiten la concentración de poder en el Ejecutivo,
- 2) afectan el comportamiento de la oposición y
- 3) su efecto electoral disminuye después de cierto tiempo.

Es posible que en Argentina se produzcan efectos políticos significativos, ya que una de las tendencias posteriores a la redemocratización puede haber sido la merma del bipartidismo imperfecto que caracterizaba a la política. Los peronistas y los radicales obtuvieron 86.6% de los votos en 1983, 78.5% en 1985, 80.2% en 1987, 79.5% en 1989, 69.5% en 1991, 72.3% en 1993 y 57.7% en 1994. La reelección de Menem en 1995 tuvo que pagar el precio de cierta inestabilidad, pues el Partido Justicialista obtuvo sólo 38% de los votos. Aunque se mantuvo como el mayor de Argentina, perdió 11% de los votos con relación a las elecciones anteriores. La Unión Cívica Radical (UCR), como demostrara Nun,¹⁵ también está en franca decadencia electoral y el bipartidismo *de facto* que existía en Argentina puede haber llegado a su fin.

¹⁵ José Nun, "Populismo, representación y menemismo", *Sociedad*, núm. 5, octubre, 1994, p. 115.

Semejanzas y diferencias entre los planes

Las semejanzas entre los planes económicos no deben servir para ocultar las importantes diferencias que los separan. El *timing* de los planes con relación a los periodos presidenciales es importante: el Plan Real fue lanzado el 1° de julio de 1994, *antes*, por tanto, del inicio del periodo presidencial de Fernando Henrique Cardoso, cuando éste era ministro de Hacienda del presidente Itamar Franco. La paternidad política del plan es de Cardoso, aunque su paternidad técnica y económica deba ser atribuida a un equipo de economistas entonces vinculado al Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Como siempre sucede con los planes que alcanzan alguna duración, nuevas medidas fueron siendo agregadas mientras que otras que no funcionaron tuvieron que ser suprimidas. Por el contrario, el Plan Cavallo es bastante posterior a la elección y a la toma de posesión de Menem (éste asumió anticipadamente la presidencia el 8 de julio de 1989, pues debió hacerlo el 10 de diciembre). Las medidas del Plan Cavallo comenzaron a ser ejecutadas en enero de 1991, un año y medio después de la toma de posesión. Menem *no* se apoyó en el éxito del Plan Cavallo para ser electo. El Plan BB redujo dramáticamente la inflación argentina en el corto plazo, pero para el inicio de 1990 volvió a crecer. El Plan Erman II fue entonces puesto en ejecución, logrando que la inflación descendiera nuevamente. La estabilidad sólo fue alcanzada valiéndose de la convertibilidad y de otras medidas que fueron adoptadas en 1991. En Perú, por último, el llamado "Fujichoque" fue anunciado en los primeros días del gobierno de Alberto Fujimori.

La opinión pública ha reaccionado en diferentes formas a los planes económicos. En los últimos tiempos el apoyo a Carlos Menem ha sido considerablemente mayor que el apoyo a su política económica. En agosto de 1995, 40% de la población de la capital federal y del Gran Buenos Aires tenía una imagen positiva del presidente; en ese mismo año, sólo 21.5% tenía una opinión favorable de su política económica.¹⁶

Lo anterior contrasta visiblemente con los datos divulgados por la *Folha de São Paulo* respecto del apoyo al Plan Real y al gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

Aunque en esos momentos el rechazo al gobierno de Cardoso fuera relativamente bajo, sobre todo considerando la crisis de carácter mundial y la caída de la bolsa, todas las encuestas muestran consistentemente que el repudio al gobierno era mayor que el rechazo al Plan Real. Aun bajo el peso de la

¹⁶ *Informes de coyuntura económica, política y social de Latinoamérica. Situación latinoamericana*, año VII, núm. 32, segundo trimestre, 1997, p. 37.

crisis, tan sólo 14% de los entrevistados calificaba el Plan Real como malo o pésimo, 11% menos de los que calificaban de esa manera a Fernando Henrique Cardoso en junio de 1997. Los porcentajes respectivos eran 8 y 17; una diferencia de 9%. En ese periodo el repudio a Fernando Henrique Cardoso era, aproximadamente, 10% mayor que el rechazo al Plan Real. Por otro lado, entre los habitantes de la ciudad de São Paulo, la aprobación al Plan Real (muy bueno/bueno), que se situaba en 55%, era mayor que la aprobación a Fernando Henrique Cardoso. Ambos sufrieron una caída, pero la del Plan Real fue más pronunciada. En junio, la aceptación del Plan era de 66% mientras que la del gobierno de Cardoso era de 34%. Eso muestra una diferencia de 32%, y su principal explicación se encuentra con frecuencia entre aquellos que en la evaluación contestaron “regular”. En ese sentido, los paulistas consideraban en su mayoría que el gobierno de Fernando Henrique Cardoso era “regular”, con un plan económico, el Plan Real, que les parecía “muy bueno” o “bueno”. Ni siquiera la crisis de las bolsas había sido, hasta ese momento, capaz de desacreditar el Plan Real: de acuerdo con la *DataFolha*, en junio de 1997, 66% de los entrevistados consideró el Plan Real bueno o muy bueno; después de la crisis de la bolsa, tal calificación se situó en 55%.¹⁷ Quienes consideraban el plan “malo” o “pésimo” eran una minoría —tan sólo 8% en junio de 1997, con un pequeño crecimiento de 14% después de la crisis—. Eso contrastaba con 74% que afirmó que el desempleo iba a aumentar y 42% que esperaba una reducción en su poder adquisitivo. Esto indica que, no obstante la previsión de aumento del desempleo, la mayor parte de la población continuaba considerando el Plan Real bueno o muy bueno y solamente 14% lo consideraba malo o pésimo. El 12 de noviembre de 1997 los periódicos anunciaron el resultado de una encuesta de opinión del *Vox Populi*, que mostraba que 56% de los entrevistados continuaba confiando en el Real, 54% en el gobierno y 55% creía que las medidas para salvaguardar el Plan eran necesarias.¹⁸

En una nueva encuesta de *Vox Populi*,¹⁹ divulgada después de que se conoció el paquete de medidas destinadas a combatir la crisis de origen asiático, Fernando Henrique Cardoso continuaba ganando en todas las edades, con 40% de las preferencias —incluyendo en el total 24% correspondiente a

¹⁷ Es interesante observar la manera en que la prensa decidió interpretar esa reducción. El encabezado de la *Folha de São Paulo* del 2 de noviembre de 1997 decía: “Crisis reduce confianza en el Real”. Otro encabezado era: “La confianza en el Real se mantiene alta a pesar de la crisis”.

¹⁸ La encuesta, aplicada en todo el territorio nacional, fue posterior al anuncio de las medidas para preservar el Plan Real. Sin embargo, fue realizada *por teléfono*, lo cual impide cualquier generalización en términos de población nacional.

¹⁹ Véase *Correio Braziliense*, 14 de diciembre de 1997, pp. 13-16.

respuestas como “ninguno”, en blanco, “no sabe”, etcétera—. La misma encuesta revela que la población considera que el desempleo es el problema que debería ser prioritario para el gobierno (32%), seguido de la salud (30%). La inflación ya no aparece en la agenda de las preocupaciones —lo que es muy diferente de una amenaza real de *retorno de la inflación*—. En todo este periodo se observa un optimismo discreto con relación al futuro de Brasil.²⁰ El cuadro político que emerge de los datos es el de una población que no está entusiasmada con el gobierno ni con el presidente, pero que no quiere arriesgarse a cambiar.

Cuadro IV

Comparación de la evaluación del gobierno
de Fernando Henrique Cardoso y la del Plan Real
entre junio y octubre de 1997

Evaluación	18 a 20 de junio de 1997		31 de octubre de 1997	
	Plan Real	FHC	Plan Real	FHC
Bueno				
Muy bueno	66	34	55	31
Regular	26	49	30	43
Malo/Pésimo	8	7	14	25
No sabe	0	1	1	1

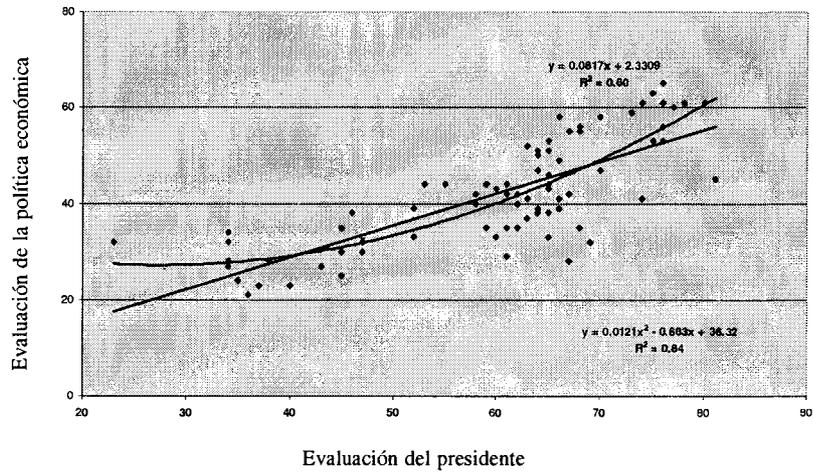
En Perú, la popularidad de Fujimori y la de su política económica varían conjuntamente. Las gráficas 1 y 2 muestran esta covariación.

En Perú no hubo variaciones temporales claras en las evaluaciones: la aprobación de Fujimori creció de manera acelerada de agosto de 1991 a abril de 1992, cuando alcanzó su mejor momento, con un índice superior a 80%, seguida por la de su política económica (la primera, mayor que la segunda); durante 1993 y la mayor parte de 1994 obtuvo índices de aprobación entre 60% y 70%, con un nuevo pico en abril de 1995; a partir de allí, hasta el final de la serie de datos (agosto de 1998) la tendencia de los índices de popularidad fue claramente decreciente, pese a dos breves periodos de recuperación. La popularidad de Fujimori estuvo siempre, con una única

²⁰ 32% creía que la situación económica mejoraría en los seis meses siguientes; 36% opinaba que se mantendría igual y 24% que empeoraría.

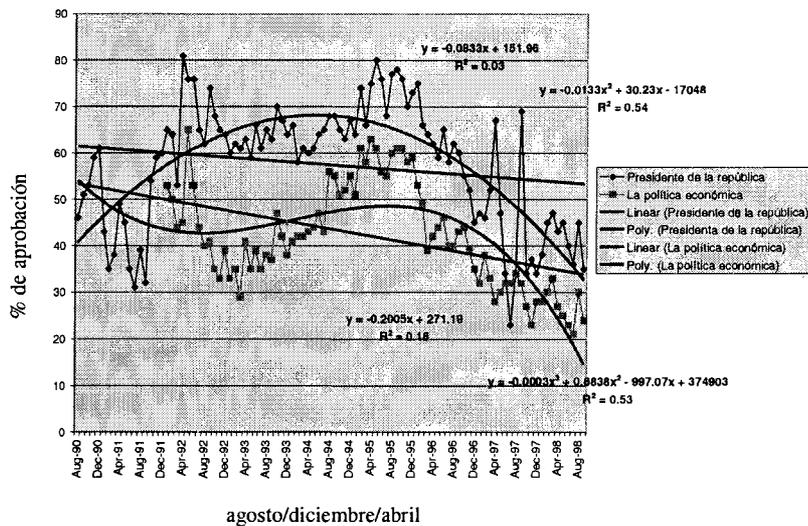
Gráfica 1

Relación entre la evaluación del presidente Fujimori y la de la política económica de Perú (enero de 1992 a septiembre de 1998)



Gráfica 2

Evolución de las evaluaciones de Fujimori y de la política económica



excepción, por encima de la aceptación de su política económica. La gráfica 1 muestra que las variaciones en las evaluaciones del gobierno Fujimori y de su política económica caminaron juntas: el R^2 de 0.60 (0.64 si usamos un polinomio de segundo grado) es una prueba de eso.

Sin embargo, la popularidad depende de otros factores además de la política económica, y puede oscilar como respuesta a factores coyunturales. La popularidad de Fujimori alcanzó alturas notables a raíz del secuestro de diplomáticos en la residencia del embajador japonés, y esas cifras no fueron igualadas por aumentos correspondientes en la aprobación de la política económica.

En el fondo, los datos peruanos confirman una verdad conocida: en un contexto donde los factores económicos tienen prioridad, los gobiernos son, en una buena medida, evaluados en función de sus éxitos y fracasos en el terreno económico, aunque haya un amplio espacio para que factores de otra naturaleza —no económicos—, ejerzan influencia sobre esas evaluaciones.

Efectos de los planes económicos sobre la oposición

Si bien la estabilización no fue condición suficiente para garantizar la reelección de quienes la consiguieron, tal vez sea condición necesaria para el ascenso electoral de otras fuerzas políticas. Las nuevas fuerzas que aspiren a ascender electoralmente deberán convencer a la población de que sus propuestas económicas son serias, además de compatibles con la estabilización, y que su equipo económico tiene la competencia suficiente para ponerlas en práctica. Los partidos y candidatos tradicionalmente asociados con proyectos inflacionarios son muy vulnerables en términos electorales.

En el terreno de la política económica se observa una gran contradicción: el término “neoliberalismo” adquirió connotaciones negativas entre amplios sectores de la izquierda política e intelectual. Sin embargo, la mayoría de la población le ha dado su apoyo al Plan Real, de la misma manera que en Argentina se lo dio al Plan Cavallo y en Perú a la política de choque de Fujimori. En Brasil, una parte de la izquierda se opuso al Plan Real, y obtuvo resultados electorales desastrosos, pues no entendió que la estabilización era un deseo generalizado. En diversos países la oposición a los programas de estabilización sólo consiguió ganar las elecciones después de convencer al electorado de que los cambios en la política económica serían pequeños. En Chile, la campaña de coalición de centro-izquierda, entre cristianos demócratas y socialistas, que se enfrentó a la derecha, se concentró en los aspectos

políticos y no en los económicos. No hubo referencias a la necesidad de ejecutar cambios radicales en la política económica, pero sí de aplicar pequeñas alteraciones dirigidas a objetivos *sociales* y a la apertura *política*. Nun señalaba que el Frente Grande [¿Gran Frente?], que pasó de 3.6% a 13.6% de la votación, y que recibió 38% en la capital federal, se concentró en los aspectos éticos (corrupción), políticos y sociales del gobierno de Menem. Aunque estaba en claro enfrentamiento al gobierno, no estaba en clara oposición al programa económico.

En 1997, en una conferencia en la Universidad de Brasilia, Manuel Mora y Araujo afirmó que las reformas económicas de Menem dejaron una herencia ideológica: el pueblo argentino había rechazado el estatismo y el intervencionismo y, entre otras cosas, había entendido que el gobierno no realizaba gastos sin que alguien tuviera que pagar los costos. De hecho, el Frepaso (Frente por una Argentina Solidaria) y la UCR parecen haber cuidado el garantizar que la elección de sus candidatos provocaría cambios *éticos* y *políticos*, pero que en la economía las alteraciones (que serían mínimas) sólo se referirían a cuestiones de detalle.

Tal vez el político más popular en Perú sea hoy día el alcalde de Lima, Alberto Andrade,²¹ quien parece tener aspiraciones presidenciales. Recientemente hizo pública su intención de convertir su *movimiento* político, "Somos Lima" en un *partido político* que llevaría el nombre de "Somos Perú". Andrade ha evitado criticar a Fujimori y su programa económico. Con una tasa de crecimiento prevista para 1997 y 1998 de entre 5 y 6% y de un dígito de inflación al finalizar 1988,²² sería muy difícil para cualquier candidato llegar a la Presidencia con un programa estatizante e inflacionario.

En Brasil algunos sectores de la izquierda, electoralmente poco significativos, critican con dureza el Plan Real y las reformas neoliberales. Si el Real no sufre un colapso definitivo, parece muy poco probable que algún político o algún partido puedan dominar el escenario político brasileño con una agenda estatista e inflacionaria. Sin embargo, los servidores públicos están muy bien organizados y defienden con vigor sus privilegios. Además de eso, las encuestas muestran que una parte considerable de la población, pese a que desconfía del gobierno, deposita en el Estado la responsabilidad de una serie de gastos sin preocuparse por sus fuentes de financiamiento.

²¹ Andrade fue reelecto alcalde de Miraflores en 1993 con más de 90% de los votos. En 1995 fue elegido alcalde de Lima. Es casi seguro que será candidato a la reelección.

²² Esas previsiones fueron hechas *antes* del colapso de las bolsas.

El agotamiento de la estabilización como base de sustentación política

La estabilización no tiene *duración indefinida* como triunfo electoral:²³ se desgasta, y los gobiernos estabilizadores tendrán que presentarle a la población otras medidas positivas además de ésta. El análisis que relaciona los indicadores macroeconómicos con la imagen y la evaluación de los gobiernos en Argentina y Perú indica que a pesar de que los indicadores macroeconómicos se mantuvieron en niveles razonables, la imagen y la evaluación positiva han venido decreciendo. Hoy día son pocos los que quieren el retorno de la inflación y de la inestabilidad, pero hay *otros* actores políticamente más aceptables que han comenzado a incluir la estabilidad en sus programas.

Los presidentes que se eligieron o reeligieron en la cresta de los programas de estabilización no pueden seguir haciéndolo indefinidamente. Para Carlos Menem y Alberto Fujimori los argumentos de la baja tasa de inflación o del moderado crecimiento económico, satisfactorio en tiempos de crisis, ya no son suficientes. La población quiere más. Existen por lo menos dos condiciones que impiden que esos personajes sigan capitalizando los buenos resultados obtenidos. La primera es la persistencia de tasas relativamente altas de subempleo y de desempleo abierto; la segunda es la aparición de factores explícitamente *políticos* entre los criterios de evaluación de los dos presidentes.

En Argentina ha crecido la importancia del problema de la corrupción como un criterio para escoger entre partidos y candidatos; en Perú, el comportamiento autocrático y antidemocrático de Fujimori y su asociación con la derecha militar y con figuras vinculadas a la corrupción y al bandidaje en el gobierno, fueron factores que provocaron el derrumbe de su popularidad a lo largo de los años. En los primeros años de gobierno, la aprobación de Fujimori fue casi siempre superior a 70%; en las elecciones de 1992, los grupos que lo apoyaban (Cambio 90 y Nueva Mayoría) obtuvieron más de 60% de los votos. En 1995 ese porcentaje bajó hasta 52%, pero fue aún suficiente para que Fujimori gobernara con tranquilidad. La aprobación de que goza ha oscilado, pero dentro de límites relativamente bajos. Algunos episodios coyunturales podrían ayudarle a recuperarla, pero sus efectos tendrían corta duración. El episodio de la toma de rehenes en la embajada de Japón fue condenado por la opinión pública peruana, que se sintió avergonzada ante el mundo por lo que consideró un absurdo acto de terrorismo. El nacionalismo de los peruanos recibió un duro golpe con la acción de sus compatriotas guerrilleros, y se temió que Perú fuera visto como

²³ Estos datos también son anteriores al colapso de las bolsas.

una república bananera inferior, sin ley ni orden. De ahí que la población aplaudiera cuando la residencia del embajador fue rescatada, aunque se hubiera empleado una violencia extrema que provocó la muerte de todos los guerrilleros, muchos de los cuales, como quedó claro, fueron sumariamente ejecutados. La popularidad de Fujimori creció, pero terminado el episodio volvió a su cauce descendente. Otros acontecimientos coyunturales aceleraron la caída de las evaluaciones de Fujimori. Así, en 1997 tres escándalos comprometieron seriamente su popularidad.²⁴

En Brasil, los bruscos descensos de la popularidad de Fernando Henrique Cardoso también estuvieron asociados a sucesos específicos, de naturaleza coyuntural.²⁵

Las razones para la caída del prestigio de los presidentes en varios gobiernos neoliberales fueron ineludiblemente políticas. ¿Por qué? El fin de las dictaduras y la apertura política trajeron la *glasnost*, la transparencia que faltaba a las democracias latinoamericanas. El fortalecimiento del Ejecutivo no desembocó en una dictadura en ninguno de los tres países. Las comunicaciones funcionan, la prensa goza de una libertad razonable (tal vez menos en Perú que en Argentina y Brasil). Esto implica una mayor *visibilidad* del poder público y un aumento de la *función de fiscalización* por parte del Legislativo y de los medios. La vigilancia se torna mayor, *pari passu* con la información. Los escándalos e *issues* varían, pero consti-

²⁴ El primero aconteció en junio, cuando tres jueces fueron retirados del Tribunal Constitucional después de haber manifestado su oposición a una ley aprobada por el Congreso, controlado por Fujimori, que permitía su reelección para un tercer periodo presidencial; el segundo se refiere a una agente de la policía, Leonor La Rosa Bustamante, que trabajaba en cuestiones de seguridad e inteligencia para el Ejército y que habría sido torturada, según declaró en un programa de televisión. Al principio la tuvieron "circunscrita" (léase: detenida e incomunicada) en un hospital militar, pero su abogado, ayudado por la opinión pública nacional e internacional, consiguió que fuera liberada y que pudiera continuar su tratamiento en un hospital privado. Desde allí hizo nuevas declaraciones que fueron transmitidas por la emisora de televisión *Frecuencia Latina*, incluyendo la descripción de un plan para asesinar a un periodista de la oposición. Por último, el propietario de la estación *Frecuencia Latina*, Baruch Ivcher, israelita de nacimiento y ciudadano peruano desde 1984 fue abiertamente perseguido por Fujimori y sus socios, y acabó perdiendo la ciudadanía peruana.

²⁵ Por ejemplo, las quiebras de los bancos y el empleo de recursos del PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro, semejante al Fobaproa mexicano) para socorrerlos, un caso de rara competencia de la oposición en la manipulación de la opinión pública y de incompetencia del gobierno para explicar que el empleo de esos recursos no impide el cumplimiento de otras metas; las matanzas de campesinos y sin-tierra, que contrastan con un apoyo decreciente de la opinión pública a las tácticas del MST (Movimiento de los Sin Tierra); el episodio de la compra de votos en el Congreso para asegurar la aprobación de la reelección, que incluyó el bloqueo de una CPI (Comisión Parlamentaria de Investigación).

tuyen factores casi inexorables que erosionan la popularidad de aquellos gobernantes que se apoyan tan sólo en la estabilización. Siendo la estabilización económica el punto central del modelo, las críticas se concentran ahora en el desempleo y en la desigualdad económica y, sobre todo, en el campo de lo político y de lo social.

La conclusión, válida para los tres países, es clara: así como no sólo de pan vive el hombre, no sólo de estabilización vive la opinión pública. La mantención de una buena evaluación exige *otras* acciones exitosas del Ejecutivo.

Cuestiones en abierto

Se pueden hacer muchas preguntas sobre el presidencialismo imperial. Las alteraciones que observamos en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, asociadas con la ejecución de planes económicos, ¿son suficientes para configurar un presidencialismo imperial, o se trata tan sólo de *momentos imperiales* dentro del presidencialismo? Esas relaciones ¿son transitorias y se reducen a la políticamente difícil ejecución de planes estabilizadores, o acabarán por institucionalizarse y caracterizar una nueva estructura de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo? Nada garantiza una respuesta única. Así como han sido diferentes los caminos para llegar al presidencialismo imperial, no hay ningún factor apriorístico que impida que, a partir de ahora, esos caminos se separen aún más. Dichas relaciones, para parafrasear la expresión de Poulantzas ¿se limitan a determinadas *subregiones* dentro del campo de lo político y de lo social? Los cambios en estas relaciones comenzaron en el marco de los planes de estabilización, pero fueron siendo ampliadas a manera de incluir la reforma del Estado, el rompimiento de las relaciones corporativas y mucho más. Los economistas argumentan que tales reformas son importantes para que los programas de estabilización funcionen; algunos incluyen esas áreas dentro de la propia comprensión de la economía. Evidentemente, si adoptamos esa perspectiva expansionista casi nada se quedará afuera. La educación y la salud ya están incorporadas; las relaciones sindicales y el trabajo también. Así, con un sentido que tiene algo de perverso, la ciencia económica recupera la tradición de la antigua economía política, revelando una vocación peligrosamente totalitaria, ya no en nombre de la justicia social, sino en el de la estabilización, del control de la inflación y de la inserción en una economía mundial.

Todavía no se tiene la teoría adecuada para responder a esas preguntas. Y tal vez falte tiempo para realizar las observaciones empíricas que son nece-

sarias para construir esa teoría. En Argentina y en Perú las reformas estabilizadoras parecen haber agotado su poder de seducción ante la opinión pública, que ahora ha pasado a juzgar a sus ejecutores a partir de un valor efectivamente universal, el del respeto a la democracia.²⁶

Recibido y revisado en febrero de 1999

Correspondencia: Center for Latin American Studies/Grinter Hall/University of Florida/Gainesville, Fl 32611/USA/e-mail soares@nervm.nerdc.ufl.edu

²⁶ Al hacer una crítica constructiva del presente artículo, Manuel Mora y Araujo considera ésta una conclusión optimista porque supone que los presidencialismos imperiales serán sustituidos por regímenes más democráticos. Es perfectamente posible que un régimen "imperial" sea sustituido por una dictadura. Nada lo impide. Mi optimismo deriva de que las élites que toman las decisiones en los países estudiados ya experimentaron una dictadura, y sufrieron con ella.