

Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada.

Vicente Palermo*

XXI Congreso Internacional de la Latin America Studies Association, Chicago, setiembre de 1998.

*Vicente Palermo, Investigador Independiente del Conicet, Argentina, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires [palermo@alternex.com.br]. El autor agradece los comentarios realizados por Claudio Gonçalves Couto, Marcos Novaro y Victoria Murillo (las salvedades de rigor se aplican).

Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada.

Vicente Palermo

@ Introducción

* Continúa la política latinoamericana asolada por sus males históricos, tales como el populismo y el clientelismo? Son los actuales regímenes políticos de América Latina poco más que maquinarias autoritarias de toma de decisiones disimuladas con el ropaje democrático del voto universal? Adolecen los estados latinoamericanos de un déficit crónico en términos de efectividad y eficiencia? Siguen las instituciones políticas latinoamericanas una trayectoria que diferencia netamente sus escenarios futuros previsibles, de las democracias de los países capitalistas desarrollados?

La literatura dominante da una respuesta afirmativa a todas estas preguntas. Aquí no pretendemos refutar sus argumentos, sino examinarlos a la luz de investigaciones, análisis y ensayos dedicados a los procesos políticos argentino y brasileño recientes (incorporando algunas referencias a otros países latinoamericanos). De modo complementario, aventuramos algunas conjeturas sobre la evolución reciente de las interpretaciones de la literatura especializada.

* En una perspectiva amplia, Argentina y Brasil, a nuestro entender, recorren desde principios de los 80 una trayectoria compleja, en la que están sufriendo tres grandes inflexiones: la primera es el restablecimiento del régimen político democrático (transición y consolidación); la segunda la profunda transformación de su modelo de organización económico-estatal; la tercera (ciertamente menos avanzada) una mudanza relevante de sus instituciones públicas. En las raíces de este proceso están presentes diversos factores: profundas crisis, incentivos institucionales, opciones de actores políticos, intereses de grupos organizados, valores sociales. El modo en que esos factores se conjugaron nos habla de un sugestivo desempeño de las instituciones políticas democráticas y de protagonismo de actores propiamente políticos, como los liderazgos y los partidos y las coaliciones. La concreción de estas inflexiones quizás justifique un moderado optimismo en lo que se refiere al futuro de ambos países, tanto en términos de la calidad de su democracia, como en cuanto a sus posibilidades de crecimiento económico y equidad social.

Acompañando el cumplimiento de esas tres inflexiones, en la literatura politológica producida en o sobre América Latina pueden identificarse diferentes olas interpretativas. Una hipótesis que volcaremos aquí es que presenciamos la emergencia de una nueva ola interpretativa. Ella, por una parte, proporciona cierto fundamento analítico a aquel moderado optimismo, y por otra tiende a considerar los procesos y las instituciones políticas latinoamericanas menos *sui generis* de lo que suele estimarlos la precedente ola de interpretaciones.

@ La política y las instituciones democráticas en América Latina

* El espíritu dominante entre los protagonistas de la transición desde las dictaduras estuvo fuertemente marcado por la creencia en la virtud reparadora de la democracia. El mundo académico acompañó este estado de espíritu con alguna ambivalencia. Por un lado, se esforzó en identificar, en los legados dejados por los regímenes autoritarios en retirada, severas limitaciones “estructurales” a la capacidad de acción reformista de los actores democráticos. Por otro, el mapa interpretativo y los instrumentos conceptuales con los que se estimaban las posibilidades de acción, organizados en las claves de valorización de la cuestión democrática y de fortalecimiento de la sociedad civil, trasuntaban confianza en la factibilidad de profundizar la democracia en sus dimensiones política tanto como social. Por fin, participaban de una perspectiva que adolecía de cierta inclinación teleológica, en la medida en que uno de sus supuestos fuertes era que nuestros países se movían (avanzando, retrocediendo o deteniéndose, según el caso) dentro de un sendero cuyo punto virtual de llegada era el de las democracias occidentales.

* Este estado de espíritu duró poco. Se hizo patente que los problemas estaban “más acá” de las limitaciones estructurales que obstaculizaban la acción de las fuerzas democráticas. Era visible que las dificultades de desempeño de los actores políticos radicaban en sí mismos y en el mundo político-cultural en el que se desenvolvían. Y que problemas apenas entrevistos hasta entonces, como la crisis fiscal y el endeudamiento externo, estaban llamados a tener un formidable impacto negativo.

Una vez que en los distintos países se manifestaron esas dificultades de los nuevos gobiernos para lidiar con la agenda política y económica, cobraron fuerza interpretaciones que procuraron explicarlas. Destacaban la debilidad de la trama de actores e instituciones sometida a los desafíos de aquella agenda. Si la recuperación de las instituciones democráticas era ya un hecho, este hecho no permitía en absoluto dar por descontada la existencia de actores políticos y sociales en condiciones de utilizar sus estructuras formales de un modo adecuado. Dado que las dificultades eran en gran medida comunes, pero el panorama político - institucional de los países no lo era tanto, diferentes autores enfatizaron distintos diagnósticos conceptuales según el caso. Así, algunos tomaron nota de la extrema fragmentación del sistema de partidos brasileño -rasgo que identificaron como un insalvable obstáculo a la gobernabilidad- y otros destacaron los robustos legados populistas y movimientistas de la Argentina -a los que se consideró una muralla a las prácticas de negociación y compromiso necesarias. Pero, en general, las distintas miradas parecían coincidir: si la consolidación del régimen político democrático dependía del funcionamiento de sus instituciones en términos de autoridad y mediación, de aquellos rasgos se seguía un deficiente funcionamiento de estas instituciones. Por ende la consolidación continuaba siendo una cuestión pendiente.

Pronto resultó claro que la crisis económica y estatal dramáticamente abierta en los 80 era duradera y su superación dependería de algo más que de acomodamientos macroeconómicos coyunturales. La brecha entre la magnitud de la tarea, por un lado, y los recursos institucionales disponibles para encararla, por otro, se hizo manifiesta y en muchos análisis dominó el pesimismo.

Hacia principios de los 90, las experiencias de Alfonsín y Sarney, las graves dificultades de los tramos iniciales del gobierno de Menem, el colapso de la gestión de Collor, se presentaban entre los puntos más nítidos de un panorama latinoamericano en el que con pocas excepciones el personal político democrático parecía debatirse en crisis de ingobernabilidad virtualmente insuperables. En la opinión pública, aunque el descrédito se concentraba en la 'clase política', de algún modo las propias instituciones democráticas se encontraban expuestas. El ánimo de profundo escepticismo sobre las capacidades del régimen democrático que registran algunos autores para la Argentina tras el gobierno de Alfonsín, puede extenderse sin dificultad a otros países de la región. En ese sentido, los rendimientos comparados *vis a vis* anteriores regímenes autoritarios eran más que dudosos, y contribuían a realzar peligrosamente la experiencia chilena. Si, pese a todo, los regímenes democráticos sobrevivían, nunca como entonces su imputado carácter *by default* parecía confirmarse.

* La penuria de recursos políticos resultaba de un conjunto de características presentes en mayor o menor intensidad según el país:

un estado débil, incapaz de constituirse en la base de un centro de autoridad política en condiciones de organizar un espacio contractual para interacciones, ora en clave pluralista, ora en clave neocorporativa

una estructura de incentivos institucionales con bajos estímulos para la cooperación y la formulación e implementación sostenida de las decisiones gubernamentales¹

un sistema de partidos o bien demasiado fragmentado y dominado por élites tradicionales y/o politiqueros hambrientos, o bien afectado por tradiciones movimientistas y hegemónicas que se prestaban poco y mal a las transacciones políticas necesarias

unos actores corporativos de escasa comprehensividad y bajas capacidades de comprometer a sus bases organizacionales, y dependientes del estado a la vez que penetrantes en el mismo, por ende de gran capacidad defensiva frente a iniciativas de reformulación

¹ Este enfoque se expresa en dos líneas de análisis. Una de ellas es el debate sobre el régimen político que dominó, sobre todo en Brasil, las preocupaciones de muchos intelectuales durante parte de los 80 y de los 90: presidencialismo o parlamentarismo? Los defensores del parlamentarismo entendían que el régimen presidencialista era demasiado rígido frente a los desafíos planteados (para los términos de este debate, véase por ejemplo Boito Jr., 1993 para el caso brasileño y Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1988, para el caso argentino). La otra complejiza los términos de la discusión al dar mayor centralidad a otras variables como la legislación electoral y partidaria; así, por ejemplo, Mainwaring (1993) destaca las dificultades que ofrece la ecuación presidencialismo - multipartidismo fragmentado - representación proporcional. Comoquiera, estos análisis eran convergentes en que esos incentivos facilitaban el quiebre institucional al dificultar cambios de política; posteriormente se atenuó el énfasis predictivo, pero se mantuvo su sentido: el presidencialismo vinculado a falta de capacidad de gobierno.

una sociedad escasamente civil, desarticulada a través de toda la gama posible de vínculos de clientelismo y particularismo que la ataban a la esfera política y a la estatal

una esfera política dominada por legados cesaristas tanto en lo que hace a las orientaciones y estilos de acción de los actores colectivos como en lo que se refiere a la cultura política con la que se configuraban sus nexos con aquella sociedad limitadamente civil.

Con el agravamiento de la crisis por telón de fondo, diferentes análisis coincidían en un diagnóstico centrado en las dificultades de los sistemas políticos y en los efectos traumáticos que, para la institucionalidad democrática, podrían derivarse de estas dificultades. En breve se trataba de lo siguiente: las características enumeradas se elevaban como obstáculos formidables para que los actores pudieran poner en movimiento y sostener -i.e., decidir, formular e implementar- efectivos cursos de acción; estos bloqueos recurrentes del proceso decisorio se hacían visibles en los fracasos de los nuevos gobiernos democráticos para constituir mayorías estables que sostuvieran políticas consistentes y duraderas. La salida de estos atolladeros tenía lugar a través del empleo de expedientes que consistían en remedios peores que la enfermedad: el discrecionalismo y la sorpresa. Como en un círculo vicioso, la oportunidad para llevar a cabo este curso de acción política rudimentario, la proporcionaban las crisis generadas por la conjunción, nefasta, entre bajas capacidades y fuertes desafíos.

Bajo esta óptica fueron críticamente leídos los procesos políticos de formulación e implementación de los planes estabilizadores de mediados de los 80 en Argentina y Brasil. La idea dominante en parte de la literatura era que el recurso “fácil” que los políticos estaban empleando, habida cuenta de aquellas dificultades, y para dar una respuesta a las urgencias de corto plazo, era el de organizar una fuerte y excluyente concentración de poderes decisorios en la autoridad ejecutiva, de modo tal de poner en acción procesos eminentemente discrecionales de formulación. Para ello, los presidentes se valían tanto de instrumentos institucionales preexistentes en las constituciones y en las prácticas establecidas del presidencialismo latinoamericano², como de los legados político culturales plebiscitarios familiares a las tradiciones populares.

La descripción complementaria de los procesos que tenían lugar en la esfera política se vinculaba precisamente a estos legados. El agravamiento de la crisis económica y fiscal, y la incapacidad de los actores políticos (en especial los partidos y las instituciones parlamentarias) de dar respuestas, junto al impacto negativo que sobre la vida política infringían los ejecutivos al entrar en ese camino decisionista, profundizaba una crisis de representación de ondas raíces. Y en el seno de esos vacíos institucionales y de representación resurgían con toda fuerza, pero ahora bajo nuevas apariencias, formas identitarias populistas.

Así, emergían en la literatura las figuras conceptuales de **democracia híbrida**, **democracia delegativa**, **democracia by default**, **movimientismo**, **neopopulismo**, **minimalismo**, entre

² Una discusión sobre el presidencialismo latinoamericano, que recoge en grandes líneas el debate sobre la cuestión, en Serrafiero (1991).

muchas otras, que procuraban definir el sentido general de lo que estaba ocurriendo³. Explicaban, como dos caras de una misma moneda, los graves problemas y las malas soluciones: las dificultades de los actores, para alcanzar consensos de acción a partir del uso interactivo de las instituciones democráticas, tenían por contrapartida la crisis del sistema de representación, el vaciamiento institucional y la emergencia del decisionismo, centrado en el Ejecutivo y respaldado en el empleo sistemático de los recursos de excepción⁴.

Las presidencias de Carlos Menem y Fernando Collor parecían proporcionar una confirmación terminante a esta interpretación. Con el respaldo del voto popular y una extendida demanda de gobierno, ambos concentraron rápidamente el poder decisorio disperso en las instituciones, asignándose el mandato de elegir rumbos en solitario y sin perder tiempo en rendir cuentas. Personalidades típicamente populistas, hicieron de la retórica anti-política y anti-partidos el eje de legitimación de su estilo de toma de decisiones en un contexto de vacío de representación. El origen democrático de gobernantes que sin embargo ejercían sus funciones mediante el empleo de un conjunto de procedimientos no democráticos, no solamente corroboraba las hipótesis de aquellos análisis sino que, para los más aventurados, sugería el advenimiento de **un tipo de régimen político** democrático específicamente latinoamericano, un nuevo “animal político”.

* Tenía lugar, entonces, la convergencia de dos líneas analíticas diferentes. La primera discute las dificultades para la consolidación democrática y acabamos de describirla sucintamente. La segunda aborda la relación entre los procesos de modernización social y la democracia y, más reciente, los vínculos entre las reformas estructurales *market-oriented* y la democracia.

Esta segunda línea de análisis había sufrido alteraciones a lo largo del tiempo. Antes de esta convergencia es posible identificar en ella al menos dos oleadas interpretativas sobre la relación entre la democracia y la modernización en el contexto latinoamericano. La primera, de larga data, es la de un pesimismo de sesgo estructuralista, que dominó los mejores análisis de los procesos políticos latinoamericanos que antecedieron a la implantación de autoritarismos de diferente cuño en Brasil y el cono sur, y puede ilustrarse con autores como Gino Germani,

³ **Democracia híbrida** en Malloy (1993); **democracia delegativa** en O'Donnell (1994a); *democracy by default* en Alberti (1991); **movimientismo** en Alberti (1996); **neopopulismo** en Roberts (1995); **minimalismo** en Cavarozzi (1994). De cualquier modo, las referencias bibliográficas en esa y en las siguientes notas, serán apenas ilustrativas, de ningún modo exhaustivas.

⁴ Castro Santos (1997) nos brinda un resumen ilustrativo de esta línea interpretativa (bastante paradójico por otra parte, dado que su trabajo arroja luz en sentido diferente): “Embora se distingam de várias maneiras, as concepções de O'Donnell e Malloy acerca das novas democracias latino-americanas apontam, em comum, para regimes políticos que combinam eleições democráticas institucionalizadas e práticas autoritárias... Nesse contexto, as relações Executivo-Legislativo tornam-se cruciais. *Um padrão freqüentemente conflituoso entre os dois Poderes tenderá a reforçar as arenas decisórias localizadas em burocracias relativamente encapsuladas em detrimento do Parlamento, com conseqüências óbvias para os rumos da democracia em construção.*”

Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, y Guillermo O'Donnell. En oposición a encuadres analíticos considerados como más lineales o estáticos que sostenían la afinidad electiva entre las sociedades modernizadas y el régimen democrático⁵, estos autores destacaban una suerte de insoluble tensión estructural entre la dinámica de los procesos de modernización y la democracia⁶. Sobre la cresta de esta ola, como parte de la misma, cobrará posteriormente vigencia un encuadre interpretativo más duro, que postula una incompatibilidad entre la democracia y las reformas estructurales *market-oriented*, y que encontrará en la dictadura de Pinochet la convalidación de sus supuestos⁷.

La segunda ola es la del escepticismo analítico que presidió la literatura *friendly-market* que estudió el desempeño de los primeros gobiernos en la escena de las transiciones democráticas. Estos gobiernos procedían por ensayo y error subordinando la gestión económica a la racionalidad política de la transición. Con frecuencia perdían capacidad de comando de las variables macroeconómicas y fiscales, o de sostener su propia agenda. Sus aprietos fueron interpretados como indicadores de una baja probabilidad de que las democracias pudieran habérselas efectivamente con la ineludible agenda de reformas pendiente. Ello a su vez sembraba dudas sobre la propia estabilidad democrática en la región⁸.

A trancas y barrancas, sin embargo, nuestras democracias consiguieron mantenerse en pie (e inclusive caminar). Y en la agenda de los gobiernos los programas de ajuste estructural fueron alcanzando mayor centralidad. Dado lo cual, la tercera ola consistió, en esencia, en identificar *qua* elementos autoritarios los recursos que los gobernantes democráticos ponían en movimiento para implementar esas agendas⁹. El escepticismo anterior no estaba tan justificado, y era necesario explicar cómo en el contexto democrático los gobiernos pese a todo podían llevar a cabo aquellos programas. Fueron puestas a la orden del día las nociones de aislamiento y blindaje de los ejecutivos gracias a equipos de tecnócratas extremadamente cohesivos¹⁰. Se destacaba que la dupla de "líder - más - que político" y *change team* con unidad de concepción y acción, proporcionaba tanto los niveles de autonomía gubernamental en relación al mundo de los intereses como el proyecto de desarrollo de largo plazo (ambos indispensables para sostener un amplio programa de transformaciones estructurales). **Tales nociones eran, así,**

⁵ Lipset es el autor más caracterizado de esta corriente.

⁶ Desde luego esta discusión no es exclusivamente latinoamericana; una revisión exhaustiva en Kohli (1986).

⁷ En palabras de Malloy (19), "The Pinochet government in Chile long since demonstrated the affinity between neo liberal economic restructuring and authoritarianism." ; este punto de vista también se expone en Waterbury (1992).

⁸ Diversos trabajos de Haggard y Kaufman discuten esta cuestión. Las compilaciones de Joan Nelson varios artículos son ilustrativos de estas posiciones.

⁹ "The current L. A. scene reveals a more multi layered reality in which an authoritarian style of governance is folded into democracies understood almost exclusively in electoral terms." (Malloy).

¹⁰ En Torre (1993) se discute esta cuestión, así como en otros trabajos del mismo autor. Otra vez, trabajos posteriores de Haggard y Kaufman están entre los mejores en este camino analítico.

extraídas de las experiencias autoritarias donde más claramente habían sido detectadas¹¹ y ahora insertadas en la trama de las instituciones formales de la democracia como una explicación de aquellos desempeños algo inesperados.

Esta ola interpretativa se desplegaba desde un cuño teórico en que elementos de la escuela de elección racional se combinaban sólidamente con elementos de la más clásica escuela de formulación de políticas públicas. Y convergía, ya hemos dicho, con la corriente analítica que teniendo por norte la consolidación democrática, entendía que en la región había democracias que se institucionalizaban, sí, pero cuya institucionalización era radicalmente diferente en contenido y dirección a lo esperado por los análisis dominados por un sesgo teleológico que tenía como referencia las democracias liberales de Occidente¹². Esta convergencia establece los parámetros que **son actualmente dominantes en la interpretación de los procesos políticos latinoamericanos** -y dentro de ellos los de Argentina y Brasil¹³.

* En otros trabajos hemos discutido cómo, aunque Menem y Collor encabezaron gobiernos que abrazaron programas de reformas estructurales, y adoptaron estilos de gestión parcialmente semejantes, su suerte política fue muy distinta¹⁴. Entre los factores que contribuyen a explicar la diferencia están sus opciones de liderazgo y la lectura que hicieron en base a las mismas de los elementos político-institucionales más duraderos dentro de los cuáles debían desenvolverse. De tal modo, si a primera vista las gestiones de Collor y Menem parecían ajustarse como un guante a la mano con las diferentes metáforas interpretativas dominantes en la tercera ola, vemos que estas semejanzas, aunque sugestivas, son apenas superficiales.

El análisis comparativo de estas gestiones (y sus desenlaces) es una buena vía de entrada para abrir una discusión sobre estas metáforas y, tal vez, sugerir elementos que configuren algunas nuevas. Comencemos por el papel de la política en sí misma: nos hablan estas gestiones de una política **mínima** en el marco de vacíos de representación? De “esfuerzos equivocados”?

Collor, presentándose a sí mismo como un *outsider* en relación a la clase política y los partidos, se consideró plebiscitado tras una campaña electoral en que desplegó en clave retórica populista banderas familiares en la región: una resonante promesa de acabar con la corrupción y los privilegios de los políticos y de los grupos amparados por el estado. Ya presidente, Collor consumó una auténtica zambullida en el decisionismo. Ello, y su abrazo del paradigma neoliberal, lo aproximaban a los parámetros con que Menem había organizado su gestión de gobierno. Y, en efecto, tanto en el terreno macroeconómico (Plan Collor) como en el de las reformas estructurales (apertura comercial y reforma administrativa) se pondría en evidencia un estilo de *policy* drásticamente unilateral.

¹¹ Véase Piñera (1994) al respecto.

¹² O'Donnell (1996).

¹³ Una revisión general de la literatura dominante y un análisis en base a la misma puede encontrarse en Munck y Palermo (1998).

¹⁴ Véase Palermo (1997b y 1998a).

Sin embargo, la forma en que cada presidente apuntaló la concentración de capacidades decisorias fue notablemente distinta. Collor y Menem no solamente partieron con una relación de fuerzas muy diferente en el Congreso (una distribución bien más favorable al segundo en ambas cámaras). Sino que -el punto en verdad relevante- en gritante contraste con Collor¹⁵, Menem prestó gran atención a la política coalicional, tanto en el Congreso como fuera del mismo, a lo largo de toda su gestión¹⁶. La experiencia de esos años hace patente que la existencia de apoyos partidarios en el Congreso no sólo es necesaria debido a los requerimientos constitucionales en materia de producción legislativa ordinaria; también es indispensable para el uso de recursos de excepción¹⁷. En ese sentido, podríamos decir que en tanto el empleo de instrumentos decisionistas con Collor fue indicativo de debilidad política, en el caso de Menem lo fue de fuerza: la fuerza **política** que proviene de una coalición de gobierno en funcionamiento¹⁸.

Collor no tardó mucho en entrar en la escalada de conflicto institucional augurada por la literatura de la tercera ola. Parecía un ejemplo casi de libro de texto de “democracia delegativa” -de no ser por que, lejos de dar forma a un nuevo régimen político, su gestión fue fugaz¹⁹. Fue sucedido, al cabo del interregno de Itamar Franco, por Fernando Henrique Cardoso. Uno de los rasgos salientes de la nueva gestión presidencial es la primordial importancia otorgada a la política coalicional. Con Fernando Henrique, como con Menem, el empleo de los recursos decisionistas se respalda en la estabilidad dada por una política de coaliciones. En términos de estilo de toma de decisiones, pese a este rasgo común, ambos presidentes presentan sustanciales disimilitudes; pero estas, nuevamente, dependen de rendimientos políticos -en este caso de *statecraft*:- de lecturas apropiadas de las diferentes morfologías políticas de ambos

¹⁵ Como ha sido bien observado, "foi mínima a ação do presidente Collor no sentido de fortalecer seu partido, ou de ampliar sua base de sustentação no Parlamento..." (Nicolau, 1996).

¹⁶ Distintos aspectos de la política de coaliciones del gobierno de Menem son discutidos en Gerchunoff y Torre (1996); Palermo y Novaro (1996); Gibson y Calvo (1997).

¹⁷ Como ha observado atinadamente Torre (1997), "...los niveles más alevados de autonomía institucional de la presidencia... requieren del respaldo estable de coaliciones de gobierno para ser duraderamente efectivos".

¹⁸ Como es bien conocido, el presidente argentino aprovechó el clima inicial de crisis para arrancar del Parlamento una inédita delegación de facultades; cuando el clima de crisis inicial se disipó, sin embargo, Menem ya no encontró en los bloques peronistas en ambas cámaras la misma disposición a delegar facultades legisferantes. Fue en este contexto que el presidente apeló con mayor intensidad que hasta entonces al recurso (en verdad ya bastante frecuentemente utilizado desde el inicio de su mandato) de los decretos (extra-constitucionales hasta la reforma de 1994) de necesidad y urgencia. Y fue allí donde se puso a prueba la solidez de la coalición gubernativa, porque el decisionismo del presidente de ningún modo tuvo por consecuencia la disgregación de sus respaldos parlamentarios, un bloqueo inflexible de las iniciativas de ley o el rechazo (técnicamente posible) de los decretos.

¹⁹ Fugacidad que no resulta convincente vincular de modo puro y simple al rechazo público de la corrupción. Ese rechazo acompañó a Menem y los efectos no fueron los mismos. Más bien evidenciaría la fragilidad de esos fenómenos políticos enteramente “delegativos”.

países²⁰. De allí que tenga poco sentido, a nuestro entender, especular en el aire sobre el significado de los instrumentos decisionistas en diferentes gestiones de gobierno, constatando su presencia y comparando meramente sus guarismos, ejercicios analíticos que llevan a equiparar Menem con Collor... con Fujimori y hasta con Pinochet²¹. El empleo de los recursos de excepción (de distinto tipo, incluyendo la delegación de competencias legislativas por el Congreso al Ejecutivo) no nos habla de las mismas cosas en diferentes contextos político institucionales, como el de Collor, el primer gobierno de Menem, su segundo gobierno, o la gestión de Cardoso.

* El contraste de estas gestiones también nos permite ver de un modo distinto al actualmente en boga, otra faceta de la política, la relación que se establece entre liderazgo, instituciones y representación. Se trata de la cuestión del “neopopulismo”. Una mirada sugerente de la literatura contemporánea sobre América Latina conecta populismo y neoliberalismo, tanto en clave política como económica²². Este enfoque se refiere a una “afinidad inesperada” entre ambos fenómenos y nos muestra “la emergencia de nuevas formas de populismo que son compatibles con, y complementarias a, las reformas neoliberales”²³. En lo que atañe a detectar la presencia de este vínculo político inédito, el aporte es indiscutible. Pero parte de esa literatura es tributaria de una visión sesgada del populismo: una lectura “peruanizada”, según la cual el populismo renace en contextos de vacío institucional y reproduce esa desinstitucionalización. El problema no se refiere a la descripción del populismo peruano sugerida porque, en efecto, él parece haber tenido esa pauta, sino a la pretensión de identificar a los neopopulismos latinoamericanos *in toto* con ella. Así, en una discusión que emplea el caso peruano para extraer expresamente conclusiones supuestamente válidas para Latinoamérica, se afirma que “esta nueva y más liberal variante del populismo está asociada con el quiebre de formas institucionales de representación política, que se registra habitualmente durante períodos de trastorno social y económico”²⁴. En contraste con la identificación del populismo de Fujimori y, quizás, otros populismos latinoamericanos contemporáneos, postulamos aquí, sin pretensión de generalidad (consecuentes con la norma de no identificar “procesos latinoamericanos” sin

²⁰ Desarrollamos esta discusión en Palermo (1997b y 1998a).

²¹ En el sendero abierto por O’Donnell (para quien Argentina, Brasil y Perú encarnarían democracias delegativas) diversos autores han desplegado esta comparación. Camou (1996), por ejemplo, expresa que “Con las diferencias del caso, la intencionalidad ‘delegativa’ de Menem lo acerca al estilo de gobierno que Pinochet, Salinas de Gortari o Fujimori pusieron en práctica en sus respectivos países.”

²² Kvaternik (1992), Faucher et al. (1993), Corrales (1994), Weyland (1996), Roberts (1995), discuten distintos aspectos de esta cuestión.

²³ La “afinidad inesperada” entre neopopulismo y neoliberalismo es destacada principalmente por Weyland (1996); véase también Roberts (1995).

²⁴ Roberts (1995); una interpretación apenas diferente es la de Kay (1996): “Como el modelo clásico, la versión ‘Fuji’ del populismo evade y debilita las instituciones de intermediación y crea otras que permiten al presidente establecer una relación directa y personalista con las masas”. Kay también incurre, aunque menos resueltamente, en la tentación de ‘peruanizar’ el populismo latinoamericano de ayer y de hoy.

distinguir entre casos), la existencia de una segunda "afinidad inesperada". Esta vez entre populismo e institucionalización²⁵. La fundamos en el papel que cumplió en el proceso político argentino reciente el populismo en combinación, y no en contraposición, con una dinámica propiamente institucional y con actores políticos institucionalizados. Las funciones cumplidas por el populismo en el caso argentino no se desarrollaron en, ni alentaron, el "vacío institucional" que recogen los análisis que toman por paradigma regional el caso peruano.

Con Menem el populismo cumplió un papel, pero en el marco de una institución partidaria fortalecida en el pasado inmediato y durante la misma gestión de gobierno. Y en gran medida pudo hacerlo gracias a ese nuevo marco. La subordinación de los sindicatos al Partido Justicialista, es un ingrediente de un proceso de partidización mucho más amplio, consistente en la victoria de los defensores de un determinado conjunto de normas, que el ascenso de Menem a la Presidencia confirmó y completó. De allí que la relación entre populismo e institucionalización durante su gobierno nos muestra la complejidad de un partido político en acción. El proceso de continuidad "renovación" - "menemismo" es un tránsito en el que la identidad peronista se rearticula a un liderazgo unificado y a un proyecto de gobierno, y encuentra por fin un importante umbral de institucionalización. Los recursos populistas puestos en práctica por Menem desde 1988 en adelante se desarrollaron en un contexto que se aleja bastante del pasado movimientista y poco tiene que ver con la idea del "vacío institucional" acuñada a la luz del populismo peruano. Por el contrario, lo hicieron en el marco de una identidad que había sufrido transformaciones previas que elevaron sustancialmente su nivel de institucionalización. La adaptación del peronismo al giro menemista -esencial para la sostenibilidad política del mismo- no puede entenderse en clave de "*fujipopulismo*", esto es, empleo de una técnica política populista (retórica antipolítica, antipartidos, apelación al hombre común) que genera vínculos e identificaciones que compensan un vacío institucional. Sino afincada en una relación más compleja entre identidades, instituciones y recursos populistas. Dentro de la cual la institucionalización previa, en tanto clara hegemonía de unas reglas (partidarias), coronada por la emergencia de un liderazgo populista, permite que exista la cohesión, la disciplina y la flexibilidad indispensables para un cambio de política y coalicional de la magnitud del concretado desde 1989.

Si una gran fluidez partidaria puede ser adecuada a la hora de un giro político abrupto (dado que proporciona mayor grado de libertad a los líderes), un umbral muy bajo de institucionalización puede al mismo tiempo conspirar contra la sostenibilidad del giro, ya que no garantiza recursos eficaces para asegurar el acompañamiento de las fuerzas propias. Menem, tras triunfar en la interna de 1988 y en las elecciones nacionales de 1989, tuvo un capital político inicial sumamente valioso para esperar acompañamiento (de las bases peronistas) y cierta disciplina (del séquito de dirigentes, en especial de los bloques parlamentarios), una diferencia central con el cuadro institucional del Perú de Fujimori. Con lo dicho ingresamos a un breve contrapunto comparativo con el caso peruano: precisamente son estos elementos los que explican la diferencia entre una continuidad

²⁵ Retomamos en esta discusión argumentos ya volcados en Novaro y Pslermo (1998).

democrática y una ruptura autoritaria, y entre una coalición entre explotados y explotadores en el caso argentino y una entre burocratas y militares con una masa popular de maniobra en el peruano. En Argentina la identidad política, a través de la institución partidaria, desempeñó un papel (y pudo hacerlo debido a un avance decisivo en términos de institucionalización); proveyó garantías en materia de resultados, al establecer nexos de sentido entre la estabilización y las reformas estructurales; neutralizó hasta cierto punto la frustración, desconfianza y la desafección políticas. En Perú, en el marco de un vacío institucional, los recursos políticos de técnica populista no fueron suficientes para sostener el respaldo público²⁶ y mucho menos el acompañamiento del Congreso. El “autogolpe”, precisamente, completa en Perú la práctica populista cumpliendo una (siniestra) función “política”, llenando el vacío institucional mediante un “suceso extraordinario”²⁷. En el caso argentino, por el contrario, el populismo se conjugó con una identidad política con un umbral de institucionalización, lo que contribuyó a hacer posible la sostenibilidad política del proceso de reformas en el marco de la continuidad de las instituciones democráticas. En lo que se refiere al populismo de Collor este siguió, en efecto, una pauta bastante similar a la peruana -y allí los recursos “*fujipopulistas*” se mostraron igualmente ineficaces para retener el respaldo popular en el marco de un vacío de representación; el instrumental populista más lato es insuficiente para reemplazar a la política.

* La constatación del carácter eminentemente político de estos procesos - *statecraft* coalicional y relación entre populismo y representación- permite establecer un nuevo contraste interpretativo con la literatura de la tercera ola. En efecto, allí donde tienen lugar procesos de recuperación de gobernabilidad, tal literatura, que ha dictaminado el fracaso de la política en nuestros países, tropieza con la necesidad de encontrar una explicación alternativa para esa recuperación. La tangente explicativa es una nueva metáfora, la del “fondo del pozo”. Una vez en el fondo del pozo, la recuperación tendría lugar por eso mismo, como allí hubiese un resorte²⁸. Pero no hay condiciones de fondo del pozo que basten por sí solas, sin una intervención definitiva de la política²⁹.

²⁶ Sobre la rápida pérdida de popularidad presidencial antes del autogolpe, véase Weyland (1997).

²⁷ Como explican Stokes y otros (1997), con base en encuestas realizadas en Lima, “la población estableció una tajante distinción entre la presidencia de Fujimori antes y después (del autogolpe). Los limeños estaban ansiosos de que emergiera una fuerte autoridad y se instalara en el centro de una sociedad en crisis”.

²⁸ Un ejemplo claro de empleo de esta metáfora como recurso explicativo puede encontrarse en O’Donnell (1994b): “...what do Chile, Bolivia, and Argentina have in common? Quite simply, their crises -in Chile under authoritarian and in the other two under democratically elected governments- reached the very bottom... After society touches ‘bottom’, draconian measures to control inflation and neoliberal restructuring efforts no longer confront powerful blocking coalitions...”.

²⁹ Entre los trabajos que resaltan la importancia crucial de los factores políticos en los procesos de recuperación que tienen lugar tras el “fondo del pozo” de las hiperinflaciones, para el caso argentino Palermo y Novaro (1996), y para el caso brasileño Sola (1995a) y Sola y Kugelmas (1996)

Comoquiera, la relación observada entre populismo e institucionalización no agota el examen de los cambios, en verdad importantes, sufridos por el populismo en nuestros países. En el caso argentino, el legado populista es firme pero se han erosionado considerablemente sus rasgos **movimientistas**. Así, su impacto sobre las identidades políticas y las relaciones entre ellas está siendo objeto de cambios sustanciales que favorecen su congruencia con pautas propias de un **sistema** de partidos³⁰. La diferencia fundamental entre peronismo clásico y menemismo como populismos, centrada en el papel de las elecciones, establece una ruptura con la pauta histórica en lo que hace a la legitimación recíproca entre actores partidarios. La desactivación de la cadena de equivalencias nacional-popular, y su reemplazo por nuevo principio, fundado en dos elementos (eficacia gubernamental y respaldo electoral, confiabilidad del líder que, a diferencia del liderazgo “natural”, debe ser renovada periódicamente), constituyen el paso decisivo en la transformación democrática del populismo peronista, adecuándolo a los principios de la ciudadanía democrática.

En Brasil, los partidos y las tendencias populistas más definidas ofrecen un problema difícil de pensar. Por un lado, la política brasileña sigue siendo aún ferozmente populista de un modo difuso, aunque en una clave muy poco movimientista o hegemonizante³¹. Pero, por otro, las identidades populistas y los sectores populistas dentro de las fuerzas partidarias están claramente en retroceso: esto puede ilustrarse con la pérdida de fuerza electoral del PDT, de los grupos más populistas del PMDB, y del PPB³². Y este retroceso acompaña cierta pérdida de vigor del populismo en la cultura política popular.

* Los cambios analizados explican, en parte, el papel de los partidos en el desempeño de las instituciones democráticas en ambos países. La tercera ola interpretativa tiende a considerarlos, ya vimos, como parte del problema -y en esto no se distancia mucho de la opinión del ciudadano común. En el marco de la crisis de representación, los partidos se habrían debilitado aún más a lo largo de las sucesivas gestiones democráticas, culpables y víctimas a un tiempo del proceso de personalización e informalización de la política, a partir de la emergencia de fuertes liderazgos que forman consensos y gobiernan tomando distancia de sus estructuras³³. Lo que describen algunos estudios para Argentina y Brasil se corresponde con diagnósticos muy extendidos sobre la evolución contemporánea de los sistemas políticos latinoamericanos: informalización política y decadencia de los partidos, líderes emergentes y exitosos que carecen de partido y sólidos partidos tradicionales que languidecen o desaparecen³⁴. De tal modo, se concluye, los regímenes políticos que

³⁰ En Novaro y Palermo (1997) se discute esta cuestión. Para una aproximación analítica diferente, pero con conclusiones semejantes en lo que se refiere a este punto, véase Kvaternik (1995).

³¹ Véase Fausto (1995) sobre el punto.

³² Aun cuando el número de *prefeitos* del PPB creció expresivamente en las últimas elecciones municipales, la estrella política del *malufismo* parece apagarse; en términos generales, las elecciones de 1998 no favorecieron candidatos emblemáticos del populismo político o económico.

³³ Véase De Riz (1993) y Cheresky (1995), entre otros.

³⁴ Al respecto véase por ejemplo O'Donnell (1994a); Ducatenzeiler y Oxhorn (1994).

tenderían a consolidarse no tendrían a los partidos entre sus protagonistas más relevantes³⁵.

Estas explicaciones dejan de lado un aspecto de los cambios que están teniendo lugar en algunos países de la región, que parece crucial para explicar el éxito o el fracaso de un liderazgo, de un programa de reformas o del proceso de consolidación de un régimen: la adaptación de los partidos de gobierno, y de los sistemas de partidos en general, a las nuevas condiciones de la competencia electoral, la formación de consensos y la creación de equipos y coaliciones de gobierno. Mientras que en algunos países, como Perú, Ecuador y Venezuela el diagnóstico de la “informalización política” parece más adecuado, en otros -Argentina, Uruguay, Bolivia, México y Brasil-, se advierte que los partidos, aun sujetos a fuertes tensiones entre la tradición y el cambio, están cumpliendo un rol activo en la redefinición de los vínculos entre la sociedad y el Estado³⁶, y no existen motivos para creer que ese rol vaya a decaer a medida que los regímenes maduren, sino todo lo contrario.

Para estar a la altura de ese rol, en algunos de esos países, los partidos experimentaron profundas mudanzas en sus estructuras organizativas, sus identidades y sus planteles dirigenciales, que les permitieron encarar más eficazmente gestiones de gobierno. En algunos casos, las élites partidarias más dinámicas formaron nuevas identidades rompiendo lazos que las sujetaban a formaciones políticas más tradicionales -es el caso de la creación del PSDB en Brasil y, en parte, del Frepaso en Argentina. En las gestiones peronista y de la coalición encabezada por Cardoso, los partidos no dejaron de cumplir funciones de mediación, agregación de intereses, y generación de liderazgos³⁷. Y una de las novedades más significativas de la política latinoamericana -esto es, el surgimiento o la consolidación de fuerzas de izquierda o centroizquierda democráticas y modernas en Argentina, México y Brasil- mal podría entenderse sin enlazarla a este proceso: es precisamente en los países donde los partidos tradicionales y el sistema de partidos en general resistieron mejor los cambios y lograron adaptarse a los desafíos de la nueva época, que las fuerzas de centroizquierda hallaron un terreno más fértil para desarrollarse³⁸.

En realidad, podría postularse una hipótesis sobre dos patrones muy diferentes de desarrollo de sistemas partidarios en América Latina, uno de informalización de la política con el prototipo del fujimorismo, y otro de adaptación institucional por medio de la integración

³⁵ En la discusión de este punto seguimos especialmente Novaro (1998); véase también Novaro y Palermo (1997 y 1998). Puede verse el interesante trabajo de Mayorga (1997) para un análisis del papel de los partidos en Bolivia.

³⁶ Un interesante discusión en Mainwaring y Scully (1995).

³⁷ Para una discusión que resume la literatura reciente que cuestiona la percepción de los partidos brasileños como meras *peças de ficção*, analizando sus funciones de representatividad y su institucionalización, véase Krischke (1998).

³⁸ La nueva centroizquierda en Argentina es analizada (y discutida en vena comparativa con los casos brasileño y mexicano, aunque en forma muy preliminar) en Novaro y Palermo (1998).

de terceras fuerzas de centro izquierda. Contra lo que se ha afirmado en muchas ocasiones, y contra lo que podría parecer razonable esperar, las fuerzas de centroizquierda no parecen haberse beneficiado de la informalización y la crisis de los partidos tradicionales, por lo menos no en los casos en que esos procesos afectaron seriamente la competencia interpartidaria y la supervivencia de esas fuerzas políticas. Todo lo contrario: en países como Perú, Ecuador y Venezuela las fuerzas de centroizquierda y de izquierda, que durante los años ochenta habían alcanzado un desarrollo importante, sufrieron en luego la misma suerte que los demás partidos. Y no hay indicios de que ella vaya a cambiar en el corto plazo. Mientras que en países como Uruguay, Brasil, México y Argentina, donde los partidos tradicionales lograron adaptarse a los cambios, las fuerzas de centroizquierda -tanto las que existían previamente como las que surgieron en estos años- encontraron mayores posibilidades de crecimiento³⁹.

* Los desempeños de la política estarían muy por encima de merecer la calificación minimalista, los partidos habrían cumplido un rol, pero, aún así, podría argumentarse que los gobiernos afectaron una de las dimensiones centrales de la democracia liberal, la de *accountability* horizontal. Podría pensarse que el fortalecimiento del Ejecutivo, basado en la acertada estructuración de coaliciones y el protagonismo central de líderes, clausuró el juego institucional, hizo posible que los presidentes gobernarán sin responsabilidad. El régimen democrático cobraría entonces formas híbridas o delegativas: el estilo de toma de decisiones estaría exclusivamente centrado en el Ejecutivo, que lograría sustraerse al control de los otros poderes.

Sin embargo la pertinencia de ver en los ejercicios de gobierno centrados en la delegación de poderes (por parte de la opinión pública y/o los actores políticos), un **régimen** y no un **momento**, es bastante dudosa⁴⁰. Claramente, el primer Menem, así como Collor, pueden ser expresivos de un patrón delegativo de toma de decisiones. Un momento delegativo, pero no un régimen. Tanto Argentina como Brasil se apartaron luego de esta pauta. Aunque en Brasil cambiaron los protagonistas, en ambos países el rasgo básico fue el mismo: por un lado, la propia política coalicional fue imponiendo gradualmente un patrón más negociado de toma de decisiones e interacciones institucionales; por otro, la sociedad, la opinión pública, se mostraron escasamente proclives a “delegar” de un modo permanente la determinación del contenido de las políticas; por fin, las tareas de coordinación y de formación de expectativas de los agentes económicos exigió un patrón de interacciones menos discrecional. La hipótesis de la tercera ola interpretativa, de conflicto, parálisis decisoria y salida a través de un decisionismo excluyente que consolida su dominio sobre las instituciones, no se sostiene en nuestros casos.

³⁹ También en Chile la estabilidad y no la crisis del sistema de partidos parece haber sido favorable a la centroizquierda.

⁴⁰ La relación entre actores políticos y aprendizajes institucionales es discutida para el caso argentino en Palermo y Novaro (1996); Couto (1998) desenvuelve para el caso brasileño un argumento centrado en “las maneras diversas por las cuales los actores se apropian de las estructuras institucionales a lo largo del tiempo”, en el contexto de “fluidez institucional” de regímenes democráticos de transición reciente.

Para ambos existe bastante evidencia empírica sobre la naturaleza de las interacciones entre las instituciones y entre estas y los actores sociales y políticos. Muchos estudios nos muestran, por un lado, una importante capacidad del poder legislativo de limitar el unilateralismo del ejecutivo, de controlar sus acciones y tomar parte en el proceso decisorio. Por otro, que esta interacción abrió también paso a la incidencia de un mayor número de actores sociales en la formulación o implementación de las políticas, inclusive de políticas de importancia central en la agenda de los gobiernos. De tal modo, el grado en que los actores y grupos sociales, en sus diferentes modalidades de organización, disfrutaban de acceso regular y predecible en los ámbitos de formación de decisiones, y no sólo capacidad de incidencia en el contenido sustancial de las mismas⁴¹, varió con el tiempo. Finalmente, esos estudios hacen patente que la opinión pública tuvo un papel más activo en la producción de la política y en el condicionamiento de los procesos de toma de decisiones que el que podría caber en cualquier esquema de régimen “delegativo” o “híbrido”.

En lo que atañe a la interacción entre las instituciones en Argentina, en especial las relaciones Ejecutivo - Legislativo, un grupo de trabajos (varios de ellos “estudios de caso”) cubre diferentes políticas y dimensiones arrojando evidencia sobre que, a pesar de tener el Poder Ejecutivo un fuerte predominio sobre la agenda política (y especialmente sobre la agenda de reformas estructurales), la riqueza del juego institucional no es enteramente capturada por los instrumentos conceptuales de la tercera ola⁴². Para el caso brasileño también se dispone de trabajos con claros indicadores del trámite negociado de muchas reformas estructurales y de otro tipo de iniciativas de legislación⁴³. La pauta dominante es ciertamente de predominio del Ejecutivo, pero con cooperación -y no bloqueo- del Legislativo, y un importante grado de negociación en el contenido y el ritmo de las políticas⁴⁴.

En cuanto a los actores sociales, el funcionamiento de arenas de acceso e incidencia en las decisiones da cuenta de pautas bastante variadas. Respecto a los empresarios, en ambos casos, los requerimientos inherentes a la construcción de un núcleo de gobernabilidad supusieron un primer movimiento de distancia entre la toma de decisiones macroeconómica y

⁴¹ Siguiendo la especificación de Malloy (1993).

⁴² Entre ellos Molinelli (1996), Mustapic y Ferretti (1995), y Palermo (1995), discuten aspectos generales de esta relación. Véase también Maurich y Liendo (1995). Otros trabajos se ocupan del tema a la luz de estudios de caso: Etchemendy (1995), y Etchemendy y Palermo (1998), estudian la política de reforma laboral, Llanos (1998), la política de privatizaciones y Alonso (1998), la política de reforma del sistema previsional.

⁴³ Véase Tavares de Almeida (1996); Loureiro (1996); Tavares de Almeida y Moya (1997); Torre (1997) y Castro Santos (1997).

⁴⁴ Véase Figueiredo y Limongi (1997) en lo que se refiere a la pauta caracterizada por el predominio del Ejecutivo y la cooperación del Congreso; Couto (1997), por su parte, enfatiza la relevancia del umbral de “consociativismo” exigido por el hecho de que gran parte de la agenda de reformas estructurales del Ejecutivo suponga cambios de índole constitucional. Castro Santos (1997) reconstruye, sobre la base de estudios de caso, la presencia de significativos elementos de negociación en el marco de las pautas de interacción ya señaladas.

las presiones directas de aquellos. Sin embargo, una vez que ese núcleo de gobernabilidad se configura, tiene lugar una suerte de ordenamiento de las relaciones entre el mundo empresario y el gobierno, a través de un proceso de interacción ya no tan marcado por agudas oscilaciones entre la difuminación de todo límite entre los mismos y el distanciamiento de un poder político que 'en nombre del mercado' decide sin escuchar las voces provenientes de los agentes económicos concretos⁴⁵.

Por su parte, otros trabajos describen el modo en que en Argentina, la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo en torno a una política de gran relieve en la agenda presidencial, la reforma de la legislación laboral, abrió paso a formas neocorporativas de toma de decisiones en que tuvieron un papel de relieve las organizaciones sindicales⁴⁶. En esta materia, tras un primer período marcado por las negociaciones, la obstrucción en el Congreso de nuevas iniciativas del Ejecutivo ejerció el efecto esperado de suscitar en este una mayor disposición negociadora. Tuvo entonces lugar un período de dos años de reformas laborales negociadas entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones de empresarios, y convalidadas legislativamente.

En Brasil el juego institucional se complejiza en virtud del papel, diferente al caso argentino, del Poder Judicial. En Argentina, la dependencia política de las instancias centrales de la justicia, bajo el gobierno de Menem, es obvia⁴⁷ (a pesar de que ni el gobierno ni la Corte Suprema han conseguido alinear a todos los niveles del Poder Judicial del mismo modo, y distintos tribunales han tenido un desempeño independiente inclusive en materias de gran interés para el Ejecutivo). En Brasil la independencia del Poder Judicial es mucho mayor (lo que no significa de modo alguno que su funcionamiento sea siempre eficaz), al punto que ha jugado en ocasiones un rol de actor político, a veces de un auténtico polo de oposición política y otras de un escrupuloso control de la legalidad de algunas políticas de reforma, como las privatizaciones⁴⁸. Con todo, el sustrato común a estas diferencias presenta dos rasgos novedosos: primero, la denominada “judicialización” de los conflictos (que se hace muy clara, en el caso brasileño, en el control que sobre la política de privatizaciones ejerce el *Judiciário* en respuesta a los recursos de los grupos y sectores que se oponen a las mismas). Segundo, un fuerte cuestionamiento social a la

⁴⁵ Para el caso argentino, Viguera (1998) presenta elementos que permiten reconstruir ese proceso en lo que respecta a la apertura comercial. Para el caso brasileño véase Sola y Kugelmas (1997).

⁴⁶ Véase Etchemendy y Palermo (1998); Murillo (1997), analiza las diferentes estrategias del sindicalismo argentino ante las iniciativas gubernamentales de reformas de mercado.

⁴⁷ Al respecto, véase Gargarella (1998).

⁴⁸ Del primer caso, el mejor ejemplo es la privatización de la empresa minera Vale do Rio Doce en 1997; del segundo, la privatización de Telebrás en 1998. En la política de reforma administrativa, destacan Diniz y Boschi (1998) que “o poder Judiciário constituiu um importante fator de contenção no interior do próprio Estado, impondo limites à ação discricionária do Executivo”.

calidad del desempeño del Poder Judicial en el marco de una creciente demanda de “seguridad jurídica”⁴⁹.

Desde luego, podría lamentarse la naturaleza de algunos de estos procesos, en lo que se refiere a la lentitud decisoria que imponen, al importante componente de ‘distorsión’ que las negociaciones van introduciendo en el contenido de las políticas públicas (como en el caso de la reforma del sistema previsional en Brasil), al peso que demuestran sectores conservadores y/o intereses corporativos para quitar filo a las iniciativas de reforma, y a las dificultades que todo ello supone a los esfuerzos gubernamentales para mantener el equilibrio macroeconómico o colocar los fundamentos para un crecimiento sostenible. Pero esa no es la cuestión aquí. La cuestión es que los diferentes actores se valen de las instituciones para defender sus intereses (conservadores o progresistas) y no se producen bloqueos decisorios insolubles, escaladas de confrontación o espirales políticas regresivas.

Por fin, la presencia de una opinión pública activa, y su capacidad de incidir en los procesos políticos, en ambos países, tampoco parecen ajustarse a los patrones de interpretación de la tercera ola. En Brasil, la experiencia Collor tuvo un efecto de divisoria de aguas, y el *impeachment* marca una reversión en lo que se refiere a la pasividad social frente a liderazgos plebiscitarios⁵⁰, así como frente a las formas más atrasadas de hacer política⁵¹. En el caso argentino, hay que destacar la presencia de una opinión pública muy dinámica, con raíces en la valorización de los derechos humanos y en el renacer de la cuestión democrática en clave republicana que acompañó la transición⁵².

⁴⁹ Para el caso argentino véase Smulovitz (1995) sobre este punto.

⁵⁰ Avritzer (1995) realiza un interesante análisis del colapso del gobierno de Collor, como expresión de un conflicto entre una sociedad civil transformada y un sociedad política tradicional. En Krischke (1998), puede encontrarse una buena discusión que pone en tela de juicio la supuesta vulnerabilidad pública a la manipulación plebiscitaria, y enfatiza una creciente adhesión normativa a los procedimientos y valores de la democracia como régimen, con base en trabajos de investigación empírica de José Alvaro Moisés y Marcelo Baquero.

⁵¹ Hablando del momento político en que tuvo lugar el desplazamiento de Collor, nos dice Werneck Viana: “Foi um momento em que certos mecanismos políticos arcaicos foram interditados em função do *impeachment*. As formas tradicionais, como o clientelismo, o coronelismo, a dependência do eleitor para com o chefe local, tudo isso foi combatido. Impôs-se uma conduta democrática: aumentou-se o controle da sociedade, o sistema dos partidos foi aperfeiçoado, hoje há práticas racionais-legais de controle da corrupção, a imprensa atuou bastante, a vida associativa melhorou, democratizou-se. O capitalismo brasileiro avançou: as elites não estão mais comprometidas com o latifúndio, pode-se discutir a reforma agrária e o movimento dos sem-terra... O drama social brasileiro é uma calamidade e qualquer presidente hoje e sempre tem que ter propostas para essa área. E isso também é um sinal de avanço democrático visível. No tempo da ditadura nem se precisava falar na questão social...” (Jornal do Brasil, 28 de junio de 1996).

⁵² Sobre la opinión pública en la Argentina de los 90, sus raíces y sus orientaciones, puede verse Delamata (1996) y Peruzzotti (1998); en el análisis de este último se discute

Ella fue un factor de importancia central a lo largo del gobierno Menem, condicionando el accionar de los partidos y en muchos casos el contenido de las políticas de gobierno y las iniciativas de reforma institucional, y proporcionando terreno propicio a la creación de fuerzas e identidades políticas nuevas, como es el caso del Frente País Solidario⁵³. En las dos oportunidades en que el presidente intentó (con desigual suerte) valerse de su popularidad y/o su dominio sobre el partido justicialista para alterar el diseño institucional en una dirección claramente “delegativa” (ofensivas por la reforma constitucional de 1994 y 1998) la opinión pública desempeñó un papel protagónico para limitar o frustrar ese cometido. Las sociedades argentina y brasileña evidencian que sus legados cesaristas son bastante menos robustos que lo sostenido en la literatura de la tercera ola y ello beneficia la interacción institucional.

@ El desempeño de las instituciones democráticas

* Hasta aquí hemos discutido aspectos de la dinámica política e institucional que a nuestro entender encajan mal en los marcos interpretativos en boga. Pero, qué puede decirse entre tanto, sobre los rendimientos, los resultados en términos de *outputs*, de esa dinámica? La evaluación predominante en la tercera ola de interpretaciones es inconfundible: un panorama de muy pobres resultados, que expresa la brecha entre las capacidades de los actores y las tareas de la agenda.

Al menos para Argentina y Brasil, esta pintura parece ser más fiel a los procesos políticos y político económicos de los 80 que de los 90. La presente década se diferencia nítidamente, en sus desempeños de gobierno, de los procesos caóticos de los 80. En términos de capacidad para definir, implementar y sostener políticas, se ha ganado arduamente terreno. Ambos países registran estabilizaciones económicas hasta ahora exitosas, que han podido resistir (aunque no sin pagar elevados costos) los test de la crisis mexicana de 1994 y la “asiática” abierta en 1996. Registran también un record de reformas estructurales de la economía, el estado y las propias instituciones. Y, por primera vez al cabo de muchas décadas, la formación y el sostenimiento relativamente prolongado de **coaliciones reformistas de gobierno** en el marco de regímenes democráticos⁵⁴, sobre la base de las cuales han conseguido estructurar núcleos de gobernabilidad -el Plan de Convertibilidad de 1991 y el Plan Real de 1994 deben ser vistos más como tales, que como planes económicos convencionales. Este elemento ha sido en verdad el determinante de esa perceptible ganancia de legitimidad y

expresamente, sobre la base de las tendencias innovadoras que se registran en el seno de la sociedad civil y su cultura política, el concepto de O'Donnell de “democracia delegativa”. Como ya mencionamos, Smulovitz (1995) trata la cuestión desde el ángulo de las nuevas demandas ciudadanas en torno al papel de la justicia.

⁵³ La relación entre esa corriente de opinión ciudadana y el nacimiento y la expansión del Frente País Solidario como fuerza de centroizquierda, es analizada en Novaro y Palermo (1998).

⁵⁴ En la región, Argentina y Brasil comparten esta novedad con Bolivia y Chile, por lo menos. Para el caso argentino véase además Acuña (1995) sobre la dinámica coalicional.

capacidades⁵⁵. Y, correlativamente, tuvo lugar un sofisticado empleo de recursos políticos, institucionales y técnicos que combinó gestión macroeconómica y reformas estructurales, otorgó viabilidad política a la transición de un modelo de organización económica y estatal a otro y atenuó los costos del cambio⁵⁶.

* Una dimensión donde esa ganancia de capacidades gubernamentales se hace patente es la recomposición del estado. Desde las respectivas transiciones a la democracia, es posible distinguir en la materia tres etapas diferentes: la eclosión de la crisis fiscal, el ajuste caótico y desorganizado acompañado de una profunda erosión de la autoridad pública, e intentos de recomposición relativamente bien sucedidos.

Esta reconstrucción de capacidades básicas del estado tiene por escenario central, nada paradójicamente, a las reformas de mercado; desde esta perspectiva fue, en esencia, para resolver una crisis de estado, que se escogió el camino del mercado⁵⁷. En el curso de ese proceso de recomposición puede decirse que en casos como el argentino o el boliviano, comienza a existir un estado *strictu sensu* después de mucho tiempo. Como ha sido observado, en Argentina, "...the limits set by the crisis served as a means of disciplining both economic actors and the state itself and led to policies designed to reestablish public authority and forge the tools indispensable for rebuilding the state. Faced with the need to maintain stability and gather the resources needed to pay the external debt, the government made decisions that satisfied the logic of the state and that frequently brought adverse reactions from the business community. In many respects the state has ceased being an actor like the other; it actively intervenes by ruling economic relationships and by enhancing areas of authority independent of political power, such as its power to collect taxes... It seems, in the process, that financing problems have obliged the state to remove

⁵⁵ Así, ha sido observado para el caso argentino que "the decision to pursue neoliberal reform policies was simultaneously an answer to hyperinflation and a maneuver to build political power, which in turn would increase the government's ability to govern..." (Canitrot y Sigal, 1994). En lo que se refiere a la recuperación de legitimidad, en el fondo se encuentra uno de los problemas clásicos de la política de la modernidad, la brecha de legitimidad de la soberanía estatal. Una condición necesaria, aunque no suficiente, para que esta brecha sea "cerrada" (con la salvedad de que está destinada a re-abrirse incesantemente), es que esté presente la creencia en que la autoridad estatal responde a un interés general, y no simplemente a unas minorías dominantes (para una discusión reciente de esta cuestión y sus vínculos con la relación estado-mercado, véase Benefeld, 1996). El problema es que en procesos hiperinflacionarios ese piso mínimo de legitimidad estatal se erosiona (de un modo, por otra parte, que no genera proyectos políticos democráticos alternativos), ya que se hace "transparente", "evidente" al sentido común una función predatoria del estado como mero instrumento al servicio de las "minorías financieras". La recuperación de la estabilidad y la confianza en la moneda tiene por tanto un valor precioso, porque **re-liga orden e interés general**.

⁵⁶ Para el caso argentino véase Gerchunoff y Torre (1996) y Palermo (1997a). Para el brasileño, Sola y Kugelmas (1997), entre otros.

⁵⁷ Esto es destacado por Schamis (1992) para el caso chileno.

itself from the heart of the corporate struggle... (y, al cabo) el poder político de Menem, produjo poder estatal..."⁵⁸.

Aun cuando el alcance y la profundidad de la crisis fiscal del estado fueran diferentes en Argentina y Brasil (en Brasil se manifestó como agotamiento de la capacidad financiera del estado de impulsar los sectores dinámicos de la economía, y en Argentina como colapso de la capacidad de financiamiento del propio sector público), la erosión de la autoridad pública constituyó un rasgo común durante los 80 y principios de los 90. Para removerse a sí mismo del corazón de la puja corporativa, el estado tuvo que llevar a cabo en ambos países un proceso doble: por un lado, constituir un conjunto de dispositivos **políticos** de "autoatamiento"⁵⁹; por otro, consumir una "desincorporación" de actores sociales y grupos organizados⁶⁰.

El rasgo básico de este proceso elemental de reconstrucción de autoridad estatal consiste en una capacidad de evitar la "autofagia" del estado, debido a su vulnerabilidad frente a los actores sociales y los intereses. Se ha reducido el *scope* de su intervención y el estado ha sido liberado de las obligaciones inherentes a estar en medio del proceso de acumulación capitalista. Y, al haber consolidado ese piso, dispone de capacidades de intervenir con mayor efectividad dentro del espectro de acciones que ha retenido: la provisión de bienes públicos, y funciones de arbitraje, disciplinamiento de los actores privados, orientación y coordinación (formación de sus expectativas). **Esta ganancia de capacidades es virtual:** puede o no ser utilizada por parte de los gobiernos. El empleo pleno de las nuevas potencialidades depende, en Argentina, de una reconfiguración coalicional más drástica (ya que supone el desplazamiento de la constelación de fuerzas políticas y grupos hoy gobernante) que en Brasil (donde puede concretarse dentro de los márgenes definidos por la coalición partidaria gobernante, lo que exige reacomodamientos de alguna importancia al interior de la misma, durante una nueva presidencia de Fernando Henrique Cardoso).

Los pasos dados en la recomposición del estado como implican avances en varias direcciones⁶¹. Por un lado, el estado tiende a fortalecerse como garante de reglas de juego, en el mismo proceso en que deja de desempeñarse como actor en un pie de igualdad con los otros. Por otro lado, gana en autonomía y en capacidades de gestión. La diferencia con 1989 (en Argentina) y los primeros años de los 90 (en Brasil) es radical porque actualmente existe un **piso mínimo** de autonomía y capacidades, condición de posibilidad del ejercicio de una autoridad pública⁶². La autonomía estriba en dos elementos: por un

⁵⁸ Canitrot y Sigal (1994).

⁵⁹ Palermo y Novaro (1996).

⁶⁰ Heredia (1989); Torre (1997); véase también Bates (1994) para una discusión conceptual de las bases políticas sobre las cuales la reconstrucción institucional es llevada a cabo.

⁶¹ Para el caso brasileño véase Sola y Kugelmas (1997), Faucher (1998) y Palermo (1997b).

⁶² Parte de lo que puede entenderse como un "piso mínimo" se evidencia en lo que se refiere a la recomposición de capacidades burocráticas. por el ejemplo para el caso

lado, una mayor solvencia fiscal, basada en una recuperación de capacidades extractivas esenciales para el funcionamiento de un estado moderno y en una recuperación de capacidades de asignación y distribución de los recursos públicos. Argentina cuenta con el sistema tributario de bases más sólidas -o menos frágiles- de las últimas décadas (aunque fuertemente regresivo) y en ambos países los presupuestos nacionales han vuelto a ser una herramienta de gobierno (así como de escrutinio legislativo y público) que da cuenta, a su vez, de la medida en que puede fijarse objetivos y cumplirlos. Por otro lado, el gobierno asumió la irreversible crisis del modelo de acumulación privada basado en el impuesto inflacionario, la evasión, la renta especulativa garantizada, los subsidios y los contratos del sector público, y desembarazó al estado de este conjunto de mecanismos de colonización privada.

Tanto en Argentina como en Brasil, la creciente autonomía de los Bancos Centrales en relación a las presiones de la política competitiva y de los grupos organizados parece un proceso irreversible⁶³. Ese movimiento integra, además, un proceso en curso de recuperación de competencias federales que (de modo particularmente dramático en Brasil) habían sido perdidas (proceso que no es incompatible con un movimiento de descentralización). Ello se percibe, sobre todo, en la relación entre las instancias del estado central y las provincias (Argentina) y *estados* (Brasil) en materia presupuestaria y financiera (importantísima en lo que atañe, en Brasil, a los bancos estaduais).

Desde luego, uno de los campos en que la ganancia de autonomía, que permitió una mayor capacidad de coordinación (resolución de problemas de acción colectiva y formación de expectativas de los agentes económicos), se hizo patente, es, tanto en Argentina desde 1991 como en Brasil desde 1994, la propia política macroeconómica. Ambos gobiernos fueron capaces de resistir las presiones a favor de la devaluación de la moneda, e imponer vías alternativas de ajuste de los precios relativos e incrementos de la competitividad.

* El proceso de “desincorporación” tuvo sin duda una cara negativa, que profundizó la exclusión social. Pero no todo en esta desincorporación ha sido regresivo. La desincorporación afectó también a sectores auténticamente privilegiados del antiguo

brasileño, en el siguiente testimonio de Maílson de Nóbrega, ex-ministro de economía que protagonizó el acuerdo entre Brasil y el FMI en 1988: “Na década de 80, as chances de cumprir os acordos com o Fundo eram nulas; hoje, as chances de não cumpri-los também são zero... Naqueles tempos, **Brasil padecia de um enorme ‘primitivismo institucional’**... as relações promiscuas entre o Banco Central, o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional. As metas também não eram cumpridas por causa do descontrole inflacionário. O Banco do Brasil tinha funções de Banco Central -as reservas bancárias eram depositadas no BB e só eram conhecidas pelo BC com 40 días de defasagem. O BC, por sua vez, tinha funções do Tesouro Nacional ao atuar como agência de fomento e de administrador da dívida pública. Havia também um outro anacronismo: o orçamento monetário, por onde fluíam as despesas do governo, que tinha baixo controle sobre seus gastos... A grande diferença entre este acordo e os anteriores são as condições onteras para o cumprimento das metas...” (JB, 14-11-98).

⁶³ En el caso brasileño, Sola (1995b).

modelo. En Brasil, por ejemplo, fue también -o sobre todo- para los empresarios, en el sentido de que supuso una clausura de las formas asimétricas que tuvieron vigencia en la relación entre el estado y los actores sociales desde el varguismo⁶⁴. De este modo, muchos de los nichos históricos que alojaban intereses privados en el estado, desaparecieron. En ese sentido ambos países convergen: las modalidades antiguas fueron reemplazadas por un patrón tecnocrático - informal de relacionamiento⁶⁵. La "tecnocratización" de aspectos del proceso de toma de decisiones es un rasgo básico de la nueva pauta, y hace más a la dimensión de recomposición del estado que a un supuesto vaciamiento de las instituciones del régimen democrático.

Por otro lado, la desincorporación está dando paso a otras formas de incorporación o al establecimiento de vínculos de otra naturaleza. Esto tiene lugar en diferentes niveles del estado, pero es en los locales donde se hace más perceptible. *Pari passu* con el proceso de democratización -por una parte- y el proceso de reforma estructural -por la otra- se ha concretado tanto en Argentina como en Brasil un complejo proceso de descentralización (de competencias, capacidades decisorias, y gasto público)⁶⁶. Este proceso presenta luces y sombras. Y es notoriamente incompleto, ya que no ha estado acompañado de una asunción de responsabilidades impositivas adecuadas por parte de los niveles provincial y municipal⁶⁷.

Sin embargo, la literatura de la tercera ola ha identificado esta descentralización unilateralmente: subsimida analíticamente a las reformas neoliberales, no sería otra cosa que una descentralización de la crisis. Ciertamente que la intención de los gobiernos centrales fue con frecuencia "centrifugar" la crisis; pero la adquisición de competencias y recursos, junto a la emergencia de nuevos actores sociales locales, está cambiando el panorama estatal, institucional y político local, y redefiniendo las relaciones entre el estado central y las instancias provinciales y locales. En este marco tienen lugar experiencias innovadoras de "buen gobierno" y participación local. Es sugestivo que, en general, allí donde se estudia más en detalle la participación local surgen experiencias en ciernes más positivas, sobre todo en los 90 (revirtiendo en parte un proceso característico de los 80)⁶⁸.

En el caso argentino se dispone de literatura que registra y discute estas experiencias innovadoras⁶⁹. En Brasil, las administraciones del PT locales y estatales llevan la delantera (a pesar de los conflictos que estallan con frecuencia entre el elenco de gobierno y las estructuras partidarias), y han logrado afianzar la metodología del presupuesto participativo. La experiencia de varias administraciones sucesivas en el estado de Ceará,

⁶⁴ Sobre el punto véase Diniz (1997).

⁶⁵ Véase Viguera (1998) para el caso argentino.

⁶⁶ Para Brasil véase Souza (1997).

⁶⁷ Véase Tommasi (1998).

⁶⁸ Para una discusión de este punto véase Fiszbein (1997). Para un análisis sobre la participación local en Argentina durante la década del 80, véase Cavarozzi y Palermo (1995).

⁶⁹ Véase por ejemplo Filmus (1997).

entre otras, da cuenta de iniciativas de “buen gobierno” en gestiones locales y estatales de otros partidos⁷⁰. Con más fuerza por ahora en Brasil que en Argentina, un proceso convergente entre el desenvolvimiento del “tercer sector” e iniciativas de política pública encaradas desde el gobierno central (Brasil) o algunos gobiernos provinciales (Argentina), está conduciendo a una redefinición de las políticas sociales, como *parcerias* o asociaciones entre el sector público y organizaciones privadas (el programa *Comunidade Solidaria* es el mejor ejemplo brasileño, aunque hay iniciativas recientes en el mismo sentido en el sector educativo en Argentina). Por su parte, en Brasil, los programas de renta mínima, que ligan ingresos y educación, implementados en diferentes estados y *prefeituras* por partidos gubernistas u opositores a nivel nacional, ciertamente son mucho más que políticas sociales meramente residuales, y expresan un reconocimiento de derechos.

Otro ámbito en el que tienen lugar fenómenos de sinergia es el mercado; allí la protección de los derechos de los consumidores está dando lugar a una convergencia entre asociaciones e instancias públicas -en Argentina, por ejemplo, funcionan muy activamente desde abril de 1998 los Tribunales Arbitrales de Consumo.

Esta sinergia se produce sobre la base de una reestructuración de actores sociales, que sugiere que la trama de la “sociedad civil” no es tan escasa o débil, y que también en ese sentido los 90 traen novedades. El desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, su articulación en un “tercer sector” y los múltiples campos de convergencia con las instancias públicas, son innovaciones de relieve que pueden constatarse en la década. En suma, el estado no siempre se fortalece “en contra de” o sin los actores sociales, también lo está haciendo con ellos, incrementando su capacidad de apuntalar gestiones de “buen gobierno”.

* La ganancia de capacidades de gestión, si bien es limitada y puede estar sujeta a retrocesos, puede percibirse en diferentes campos de política pública. En Brasil, se manifiesta de modo bastante claro en tres áreas: la reforma administrativa, la política educativa y las iniciativas, más recientes, en la política de salud.

En el caso argentino, ha habido una ganancia de capacidad de arbitraje sobre la base del establecimiento de un centro de autoridad y, a partir de ella, indicios de interacción más contractualista. En el caso de la reforma laboral, las iniciativas que se instrumentaron no fueron gestionadas al margen de las organizaciones de interés, sino negociadas con los actores sociales y sancionadas en el Congreso sin que el Ejecutivo recurriera a “facultades delegadas” ni a decretos. Como explicamos ya, el gobierno cambió de estrategia de formulación y apuntó a una concertación tripartita antes de enviar al Parlamento los proyectos de reforma. En la nueva etapa los actores centrales en su diseño fueron las organizaciones de interés y los funcionarios del Ministerio. A partir de 1994, interesa subrayar, no tanto que la reforma laboral fue negociada, sino que lo fue de un modo

⁷⁰ Tandler (1996).

bastante institucionalizado⁷¹. Se operó un proceso organizado de concertación entre grupos de interés y gobierno, y en él, la existencia de una negociación directa y no puramente de suma cero no fue el único elemento novedoso. También lo fue, y fundamentalmente, la actuación de un Estado que, con más autonomía, tuvo poder político para sostener una orientación general y organizar el espacio de concertación entre las partes. El estado fue actor con capacidad de arbitraje y no simplemente la “arena” de la disputa o un actor defendiendo intereses particulares o de sector como los otros. En primer término porque logró sentar en la mesa de negociación a organizaciones de interés que aceptaron ceder en sus propuestas de máxima. Y, no menos relevante, en el proceso el gobierno fue “fallando” para uno y otro lado, en el marco de una orientación política general (pro empresaria). Reformas negociadas directamente y un estado que organiza el espacio de concertación entre los grupos son nuevas modalidades de formulación legislativa aquí presentes.

A su vez, la política de reforma educativa argentina reúne aspectos que apuntan en el mismo sentido: la aprobación de la Ley Federal de Educación y la descentralización completada, le han proporcionado al estado cierta capacidad de arbitraje y de organización de un espacio contractual que se manifiesta en diferentes niveles, y cuya instancia pública más relevante es el Consejo Federal de Educación. Desde el mismo, y con el apuntalamiento de una modalidad de gestión “tecnocrática”, se están tomando iniciativas de reforma educativa enderezadas al desarrollo de capacidades institucionales de los estados provinciales, que cierren la brecha entre las nuevas responsabilidades por ellos adquiridas y la fragilidad institucional dominante en las mismas.

Por su parte, la política de apertura comercial también revela en su implementación una ganancia gubernamental de capacidades de coordinación de los comportamientos empresarios (que se registra asimismo en el caso brasileño), en lo que se refiere a su adaptación a los cambios de incentivos en que consistió la apertura⁷².

Queremos aclarar aquí que las políticas aludidas no son, para ambos casos, “ejemplos” -en el sentido de representativas de un novedoso ejercicio de capacidades que se extienda a lo largo y a lo ancho del sector público. Son, únicamente, indicios de que el piso de autonomía estatal en efecto ha contribuido a la creación de capacidades virtuales cuyo uso efectivo y cuya consolidación dependen -una vez más- de la política: de las opciones gubernamentales y de las coaliciones de partidos e intereses sociales que se propongan avanzar en esa dirección.

* Desde un ángulo complementario, puede verse que el estado ha recuperado -en términos de su relación con la sociedad- una dosis importante de legitimidad. El primer paso dado

⁷¹ Etchemendy y Palermo (1998). Llanos (1998) califica la política de privatizaciones también como “un proceso marcadamente institucional”, pero los actores centrales de la misma fueron más bien el Poder Ejecutivo y el Congreso.

⁷² Para Brasil y Argentina véase respectivamente los trabajos de Sola y Kugelmas (1997) y Viguera (1998) ya citados.

en ese sentido fue el propio proceso de reformas hacia el mercado. Por ejemplo, en lo que se refiere a las privatizaciones, las decisiones de los gobiernos tuvieron un efecto de recuperación de legitimidad estatal para reorganizar la acumulación (descargando el esfuerzo de inversión sobre los usuarios, sobre todo en el caso argentino). Ese piso de legitimidad, junto a la ganancia de capacidades, colocan al estado (virtualmente) en una situación de mayor fuerza relativa *vis a vis* los proveedores privados de servicios públicos. En el caso argentino esto se hace visible, en primer lugar, en la capacidad gubernamental de formular e implementar una segunda etapa de las políticas de privatizaciones que ya no estuvo presidida por la necesidad perentoria de financiamiento de la Tesorería sino por una mayor atención a la calidad de los servicios⁷³; y en segundo lugar, en alguna medida, en que el tipo de juego político que se estableció una vez completada la etapa de privatización de las empresas no es el mismo que el que presidió dicha etapa. En el nuevo juego la demanda por la regulación es el elemento central, y hay indicios de que el estado tendría un poder de mediación entre los usuarios y los nuevos dueños, a condición de cubrir las brechas de capacidad institucional aún pendientes y que dependen principalmente de variables político gubernamentales⁷⁴. En el caso brasileño la política de privatizaciones estuvo desde un principio presidida por otras claves, en que la preocupación por la eficiencia asignativa fue mayor y, a lo que todo indica, el proceso ha reforzado la legitimidad del estado (si bien con alguna polarización política gobierno - oposición en torno al tema).

Tanto en Argentina como en Brasil, y debido a causas en parte semejantes, los problemas del estado, así como sus capacidades, han adquirido hoy una **transparencia** de la que ayer carecían. En ambos casos esta mayor transparencia es sobre todo producto del fin del financiamiento inflacionario del sector público. En Brasil, a partir de 1994, se hicieron evidentes los (así llamados) *esqueletos escondidos en el armario*, esto es, enormes brechas financieras que la inflación hacía invisibles y que no tenían hasta entonces ninguna expresión presupuestaria. En ambos países el presupuesto del sector público ha dejado de ser ficticio y se ha convertido por primera vez en mucho tiempo en una herramienta de control del Poder Ejecutivo por parte del Congreso. En el caso argentino, ha habido una relativa y aún incompleta ganancia de transparencia como efecto del financiamiento y monitoreo por parte de organismos internacionales de los programas sociales y una reducción (al menos en estas áreas) del clientelismo y la corrupción en los mismos.

Que en diversos países de América Latina, entre los cuales Argentina y Brasil no son una excepción, uno de los fenómenos políticos más llamativos haya sido "el aumento de la capacidad de negociación de las élites económicas privadas para conseguir que las relaciones de fuerza se expresen en las nuevas reglas de juego"⁷⁵, no es contradictorio con

⁷³ Véase al respecto Gerchunoff y Torre (1996).

⁷⁴ Felder (1997) sostiene que la posibilidad de redefinir las reglas de juego descansa en la posibilidad de nuevas articulaciones de fuerzas sociales. Ahora bien, una vez más ello depende de iniciativas políticas de constitución de coaliciones.

⁷⁵ Como ha sido observado por Torre (1997).

la existencia novedosa de una mayor autonomía estatal. No es asombroso constatar que estamos frente a estados capitalistas (“liberal burgueses”). Los estudios de políticas públicas de países desarrollados explican cómo la voluntad de los empresarios es forzosamente tomada en cuenta en el comportamiento del estado⁷⁶. Otros autores, en la línea de la teoría de la dependencia estructural del estado en el capitalismo, profundizan el análisis y muestran nuevas facetas de esta relación⁷⁷. En el marco del proceso de globalización, fenómenos como los movimientos financieros blancos o "negros" imponen aún más restricciones sobre el estado en todo el planeta⁷⁸. La reducción del margen de acción del estado y de los gobiernos para formular política macroeconómica, son un rasgo mundial. Desde luego, el mundo globalizado es al mismo tiempo un mundo severamente jerarquizado y el poder que tienen los inversores financieros para ejercer un tácito control sobre las decisiones de estado y gobierno no es el mismo en las áreas centrales que en las periféricas. Pero, aún así, las restricciones críticas de fines de los 80 y comienzos de los 90 para Argentina y Brasil, eran de otra magnitud y profundidad -eran, en ese sentido, específicamente "latinoamericanas"⁷⁹. En la actualidad, se percibe un cambio fundamental, ya que las restricciones son de una índole menos específica, se aproximan más a las habituales para los estados en las economías capitalistas, en las que, como se sabe, las clases dominantes **dominan pero no gobiernan**. En ese nuevo marco, los gobiernos recuperan grados de libertad y posibilidades de elección que no tenían anteriormente, vuelven a disponer de opciones de política -dentro de parámetros que no pueden ignorar a la hora de formularlas. Tienen ciertos márgenes para optar entre alternativas más "conservadoras" o más "socialdemócratas" de gestión. La redefinición de los procesos de cambio (por ejemplo para el caso argentino), como un *mix* de continuidad y ruptura en relación a las gestiones previas, que pueden encarar gobiernos de un perfil de centroizquierda, no es, en ese sentido, puramente quimérica.

* Esto es relevante porque, como se sabe, el estado capitalista debe cumplir funciones de legitimación que exceden aquellas esperadas por los propios capitalistas conforme a su interés individual y de corto plazo. Sobre todo en el marco de regímenes democráticos; a este respecto, importa saber cuál es la naturaleza de la demanda social en relación al estado.

En términos generales la naturaleza de esa demanda social ha cambiado, acompañando las mutaciones que hemos descripto. En pocas palabras, se ha pasado de un consenso

⁷⁶ Desde los clásicos análisis de Lindblom (1991), por ejemplo, quien se refiere al “control sin esfuerzo” que ejercen los empresarios y a la “posición privilegiada de la empresa privada en el proceso de elaboración de políticas públicas” (y otros anteriores, cómo los votos siempre cuentan, pero los recursos siempre deciden)

⁷⁷ Przeworsky y Wallerstein (1988).

⁷⁸ Paramio (1997); Hay (1997); Kenny y Smith (1997); Wickham-Jones (1997).

⁷⁹ De algún modo, esto es consistente con la observación de Ducatenzeiler y Oxborn (1994) en el sentido de que lo que en su momento se denominó crisis de gobernabilidad en Occidente no era tal, y en cambio efectivamente lo era en varios países latinoamericanos.

negativo a un consenso positivo en relación a lo que se espera del estado. El piso relativamente sólido de autonomía y de capacidades estatales, junto a este cambio en lo que se refiere a cómo la sociedad concibe la función del estado, convergen creando condiciones virtuales para una nueva etapa de reformas, centrada en la mejora de la calidad del desempeño estatal y en la corrección de la parte negativa del legado reformista del gobierno de Menem y del legado histórico de asimetría y debilidad institucional que pesa sobre el estado brasileño.

Este movimiento refleja cambios en la cultura política, en las demandas sociales y en la agenda de prioridades de los grupos organizados y de las élites políticas. Por ejemplo, la calidad de las políticas públicas está a la orden del día; hoy es ya casi de sentido común que un incremento de gastos que no está acompañado por un correlativo incremento de las capacidades institucionales supone muy probablemente despilfarro de recursos.

Nuestra impresión es que tanto en Argentina como en Brasil (aunque bajo formas políticas diferentes) se están configurando nuevas coaliciones reformistas que, sobre la base de las reformas ya concretadas, están concentrando su poder de fuego en el cambio institucional. Este cambio conlleva promesas de respuesta a demandas de diferentes actores y grupos sociales, y es un área de potencial convergencia de intereses.

Lo dicho introduce la dimensión **legal** de la recomposición del estado⁸⁰: la cuestión del alcance del estado en su dimensión de artífice y garantía del orden jurídico y del grado en que el propio poder político se desenvuelve dentro de la ley (*enforcement*). Ese alcance sigue siendo bajo en ambos países; en ambos, además, continúa imperando la "aplicación selectiva" de la ley⁸¹.

No obstante, en este campo también pueden registrarse avances, tanto en el comportamiento estatal como en la demanda de la sociedad. En ambos países se verifica un progreso en términos de identificación institucional del interés público, en torno a un régimen monetario confiable, progreso patente en el alcance del consenso en materia de disciplinamiento monetario y fiscal. Este es un nuevo umbral ya que los conflictos en torno a la re-creación de un orden monetario, son, en el fondo, conflictos en torno a interpretaciones de lo que sea el propio interés público⁸².

En lo que hace a la esfera impositiva, algunos autores aluden a una nueva "ciudadanía tributaria" en Argentina⁸³; luego de la crisis de fines de 1994, y la recesión que la siguió, se perdió una parte del terreno ganado y la evasión tributaria y previsional creció nuevamente. Hubo, además, rebeliones fiscales de carácter local. Pero precisamente su

⁸⁰ La dimensión legal ha sido considerada por algunos autores (O'Donnell, 1994b, Escalante Gonzalbo, 1994, aunque en claves interpretativas bastante diferentes) como una de las que presentan en América Latina mayor especificidad.

⁸¹ Escalante Gonzalbo (1994).

⁸² Sola (1995b).

⁸³ Gerchunoff (1996); Llach (1997).

existencia denota que el nivel de las capacidades extractivas es superior al histórico; por otra parte, un gobierno que no acabe con los niveles de corrupción del actual difícilmente podrá estar en condiciones de resolver el problema. Adicionalmente, el patrón fiscal en el que las provincias y los estados tienen sobre todo una responsabilidad sobre los gastos y sólo el gobierno central carga con el peso de extraer de la sociedad los recursos, está comenzando a ser puesta en tela de juicio en ambos países.

Otra dimensión en la que también ha habido una recuperación de la efectividad estatal - legal de naturaleza elemental, ha sido la re-colocación política de los militares. La literatura dominante tiende a interpretar esta cuestión en clave de "democracias tuteladas". Este tal vez sea el caso chileno, pero no el argentino o el brasileño. En Brasil, sin embargo, los avances han sido muy insuficientes aún en lo que se refiere a la liquidación de los "enclaves autoritarios" dominados por las Fuerzas Armadas. Como quiera que sea, importa señalar que los avances concretados en la materia, en ambos países, han sido algo más que un legado de la transición: fueron resultados de decisiones tomadas por los gobiernos en las gestiones democráticas posteriores, con el respaldo de actores políticos y sectores sociales⁸⁴.

El cuestionamiento social a las diferentes formas de intimidad borrosa entre lo público y lo privado, a la corrupción, y a la baja eficiencia y efectividad de las políticas públicas está contribuyendo a una mudanza radical de las prioridades de la agenda de los partidos y de los propios gobiernos (si bien en el caso argentino esto último se hace patente, por ahora, solamente a niveles provinciales y municipales, y a nivel del gobierno central en algunas áreas de política pública, como la educativa). La demanda de gobernabilidad ha dado paso a una exigencia mayor de *governance*. Argentina y Brasil pueden estar convirtiéndose en sociedades en las que impere el gobierno de la ley.

La exclusión social, el desempleo, la concentración económica, la corrupción endémica que liga (de formas diferentes a las históricas) a parte del personal político y actores privados, son problemas que están a la orden del día en la agenda latinoamericana y para los que no hay soluciones fáciles a la mano. Pero una de las novedades es la medida en que se está produciendo una convergencia de intereses, y la configuración de una nueva coalición de reforma, en torno a la formación de un nuevo paradigma de política, centrado en el fortalecimiento institucional.

Esta configuración de una nueva agenda de reforma reconoce, como en las anteriores ocasiones, actores múltiples en un interjuego que desborda el ámbito del estado nacional. Por un lado, en la actual escena internacional, es patente la existencia de un énfasis, en el que convergen preocupaciones políticas, así como intereses por el desarrollo económico y social, centrado en la valorización de las instituciones, y en especial de las instituciones públicas. Este foco en las instituciones quita centralidad al énfasis anteriormente prestado a cuestiones como la implantación de regímenes democráticos, y de economías de mercado, y también a los debates de cuño clásico sobre el papel del estado como inductor o protagonista del desarrollo

⁸⁴ Para el caso argentino véase Acuña (1995).

económico⁸⁵. De tal modo, ha ido adquiriendo centralidad y fuerza en los últimos años la idea de que la calidad de las instituciones tiene una importancia crucial no sólo en el desempeño económico sino también en la efectividad de las políticas orientadas a la equidad y el desarrollo social -por no hablar de su papel en la mutua influencia entre estas políticas y el desempeño económico.

Por otro lado, entre actores internos pueden establecerse importantes convergencias de intereses. En primer lugar, esto tiene que ver con la consolidación de la primera generación de reformas estructurales; tanto en Argentina como en Brasil, en términos generales, las fuerzas de oposición política más importantes han tendido o tienden a hacerlas propias de un modo u otro -lo que se evidencia aun en el caso del PT brasileño. Esto tiene a su vez un efecto reatrolimentador sobre las instituciones: la demanda de discrecionalismo es menor y la de normas es mayor por parte de los actores y grupos organizados con intereses creados a favor de los cambios. En segundo lugar, existe una serie de círculos virtuosos potenciales en términos de ejes de configuración de coaliciones de gobierno: el que se establece entre educación y salud, empleo, competitividad, solvencia fiscal y políticas sociales, el que se establece entre combate a la corrupción y solidez fiscal, y el que se establece entre la acción de fortalecimiento institucional y la legitimidad de la que disfrutaban las instancias públicas en la sociedad (para, por ejemplo, reunir fuerzas con el propósito de redefinir de modo más equilibrado los vínculos entre los nuevos propietarios de servicios públicos y los usuarios).

@ Aventurando algunas comparaciones

* Es habitual que se compare a las democracias latinoamericanas con las noratlánticas; se concluye de allí, rápidamente, que las primeras dejan que desear -ya sea en la perspectiva teleológica, o en la perspectiva que postula otra forma de institucionalización en América Latina. Tal vez una tarea más alentadora sea colocar nuestras actuales democracias en perspectiva histórica, comparándolas con sus antecesoras.

Algunos análisis recientes enfatizan, como hemos visto, la importancia de los legados históricos para entender las actuales democracias. Ahora bien; esos legados nos sugieren también cómo eran aquellos regímenes democráticos en Argentina y Brasil. Y, en ese sentido, sus instituciones, sus actores, la cultura política de sus élites y de sus sectores populares, todo parece hablar a favor del presente -en materia democrática latinoamericana, es rotundamente

⁸⁵ La ola institucionalista parece poder explicarse a partir de la convergencia de diversos factores, entre ellos el afianzamiento de una corriente de pensamiento, el neoinstitucionalismo, que ha roto con los límites del enfoque neoclásico en el análisis de los determinantes del desempeño económico, la relativa consolidación de regímenes democráticos y de economías de mercado en la mayoría de las regiones del mundo, la vulnerabilidad creciente de las economías y las sociedades nacionales en el marco de la globalización, y una perceptible redefinición del diagnóstico y las líneas de acción dominantes en los organismos internacionales de crédito que continúan teniendo un importante grado de influencia sobre muchos países en desarrollo debido al endeudamiento externo de los mismos.

falso aquello de que “todo tiempo pasado fue mejor”⁸⁶. Si aplicáramos el instrumental interpretativo de la tercera ola a las democracias de Argentina y Brasil en una perspectiva diacrónica (evocando el “modelo nacional popular” y las formas de “semi-democracia” que, con variantes, tuvieron vigencia en ambos países), encontraríamos que tal instrumental se ajusta más al pasado que al presente⁸⁷.

Lo dicho no pretende establecer una nueva generalización. Como contrapartida a los casos aquí discutidos, por ejemplo, puede que Venezuela y Colombia den cuenta en cambio de procesos de regresión democrática, y Perú, tal vez, de un curso institucional “híbrido”. Lo importante aquí es que, “because much of the discussion of democracy in Latin America tends to focus on very recent developments”, es crucial subrayar no solamente aquellos elements of historical continuity in Latin American politics that are overlooked by those who focus too closely on current processes, sino también recuperar una perspectiva cuya pérdida puede contribuir a empalidecer el valor de los elementos positivos y de los progresos.

* El contraargumento válido contra esta comparación histórica en vena optimista, podría proporcionarlo el neoinstitucionalismo. Es cierto que prácticamente todos los países del mundo registran crecimiento económico, pero la velocidad y las magnitudes de ese crecimiento son significativamente diferentes y son esas diferencias las que deben ser explicadas, puesto que es el atraso relativo lo que importa. Del mismo modo, que algunas democracias latinoamericanas hayan registrado modestos progresos en relación a sus pasados, podría querer decir poco y nada, si, en efecto, su trayectoria nos remite a un destino imaginable muy diferente al de las democracias de occidente y, a un tiempo, es una trayectoria cuyo despliegue puede entenderse en razón de los legados históricos e institucionales que la delimitan, en términos de “dependencia de la vía” (*path dependence*)⁸⁸. Probablemente esa sea la mejor trinchera teórica del supuesto fuerte de trabajos que nos proponen una interpretación pesimista de las democracias latinoamericanas, esto es, el supuesto de que el peso de los legados es abrumador. Porque las cosas siempre fueron así, es extremadamente probable que sigan siéndolo en el futuro. Qué motivos tenemos para pensar de ese modo? Bien, ahí está la muy elaborada formulación analítica neoinstitucionalista para contestar la pregunta.

Antes de discutir el valor de este argumento, hagamos un alto para percibir que nos ha colocado en el otro eje de comparaciones posible, el de las democracias latinoamericanas con las nortatlánticas. Y, en ese sentido, lo que parece existir es una tendencia al acortamiento de las distancias, no a su ensanchamiento. La comparación con las democracias del atlántico norte se refiere, en general, a su era dorada (1950-73). Pero desde entonces estas democracias han sufrido un agravamiento de sus problemas, los partidos no son lo que una vez fueron, y

⁸⁶ Como sostiene Domínguez (1998), “...in Latin America in the 1990s democracy is serving people’s needs far better than it ever has before”.

⁸⁷ Para el caso argentino, el análisis de Cavarozzi (1984) sobre el papel de los partidos y el parlamento durante las experiencias “semidemocráticas” de 1958 y 1963 proporciona los elementos que permiten llegar a esta conclusión comparativa.

⁸⁸ El conocido concepto de North (1993). También de Olson (1986) podrían extarerse conclusiones semejantes en ese sentido.

algunos análisis registran ese retroceso por lo menos desde los 70⁸⁹. La relación entre los poderes ha perdido gran parte del equilibrio que históricamente la caracterizó⁹⁰, las tendencias a la apatía del electorado y la atomización de la opinión pública, la crisis de representación y los procesos de informalización de la política, el auge de modalidades populistas y/o *qualunquistas*⁹¹, la frecuencia de formas plebiscitarias de relación entre líderes y electores, la emergencia de actores intra-estatales de difícil control democrático, la pérdida de efectividad y eficiencia del estado, el retroceso de las modalidades neocorporativas de formulación de políticas, son aspectos de un modo u otro registrados por diferentes autores.

Y es llamativo que entre los autores que han elaborado las más persuasivas interpretaciones de la tercera ola sobre las democracias latinoamericanas, se encuentren quienes reconozcan expresamente esta convergencia entre los problemas que las afectan y los que afligen a las noratlánticas⁹².

Esto no significa, es claro, que las democracias latinoamericanas no estén bajo la amenaza de tendencias regresivas. Sólo que **lo están no en virtud de sus diferencias sino en virtud de sus rasgos comunes, precisamente por ser democracias y no por ser híbridas**. Participan de los problemas de las democracias capitalistas contemporáneas, afectadas por los procesos de modernización capitalista -siempre-, y globalización -desde hace un par de décadas⁹³. Se presentan con sus propios legados, pero estos legados no alcanzan para hacer de ellas regímenes de una naturaleza democrática diferente. Puede que sea algo desconcertante comprobar que fenómenos que en la región tendrían raíces tradicionales y de larga data, en los Estados Unidos serían de naturaleza posmoderna -desconcierto patente en algunos autores⁹⁴.

Pero, recordemos, aun queda en pie el argumento de la dependencia de la vía; el progreso de las instituciones democráticas latinoamericanas no sería tal, sino una mera aproximación a regímenes democráticos que ya no son lo que alguna vez fueron -triste consuelo. Sin embargo, hay motivos para pensar que esto no es forzosamente así. En rigor, el concepto de *path dependence* implica que una sociedad no es capaz de generar endógenamente las energías necesarias para alterar los incentivos de modo tal de colocarse a sí misma en otra vía, en otro curso institucional, político y/o económico. Si, por diferentes razones, esa sociedad puede contar con un aporte de energías exógenas, estas pueden desequilibrar la relación de fuerzas a favor del cambio institucional. A la vez, si los actores internos cuyos intereses y orientaciones son consistentes con el cambio son demasiado débiles, la sostenibilidad y el vigor del proceso de cambio se verán afectadas. Pero si, por el contrario, tienen suficiente fuerza, puede configurarse una coalición reformista, que corte transversalmente las fronteras del estado nacional, y que sea capaz de sostener las transformaciones.

⁸⁹ Arendt (1972).

⁹⁰ Véase por ejemplo Lowi (1985).

⁹¹ Los movimientos *qualunquistas* en el norte no son puramente un fenómeno del pasado; encontramos un ejemplo de típico *qualunquismo* en nuestros días en Forza Italia.

⁹² Es el caso de Conaghan y Malloy (1994), y Escalante Gonzalbo (1994).

⁹³ Véase Schlesinger Jr. (1997) para un debate sobre el punto.

⁹⁴ Es el caso de Conaghan y Malloy, en la discusión que cierra el libro ya citado dedicado a los regímenes políticos contemporáneos en los Andes Centrales.

No es preciso buscar mucho para encontrar ejemplos históricos de esta cuestión; en materia de cambio y sostenibilidad de regímenes políticos, por ejemplo, las democracias alemana, italiana o japonesa de posguerra no podrían ser entendidas sino como parte de una ola democratizadora que hizo posible la formación de esas coaliciones transversales que las sostuvieron⁹⁵. Esa ola democratizadora también barrió a la región latinoamericana pero, por razones que no es el momento de discutir, el vigor de las fuerzas internas, tanto como el de las externas, que la sostuvieron, fue mucho menor y -salvo excepciones- los regímenes democráticos no perduraron.

De hecho, la historia latinoamericana está llena de ejemplos de cambios concretados en coyunturas de fuerte influencia externa -las mudanzas de régimen político tanto como de modelo de organización económica y estatal que tuvieron lugar durante los 30 son apenas uno de ellos. En ese sentido, inscribiendo en perspectiva histórica los actuales procesos de reforma latinoamericanos, podríamos decir que nada nuevo a habido bajo el sol. Y, sin embargo, tal vez haya una novedad en la masividad y persistencia con que la influencia externa, de diverso tipo⁹⁶ acompañó la transformación de las reglas -a favor de la democracia, del mercado y ahora del cambio institucional- y se entrelazó con las diferentes fuerzas internas consistentes con esos impulsos transformadores -es decir, no en términos de pura coerción sino más bien en el sentido de que las crisis abrieron brechas y crearon oportunidades para la configuración de inéditas coaliciones⁹⁷, y para el ejercicio de la política.

@ Conclusiones

* A diferencia de lo ocurrido en la década del treinta, esta vez los regímenes democráticos latinoamericanos, de sistema presidencialista, han tenido capacidad para llevar a cabo los abarcadores cambios de *policy* necesarios para la recomposición estatal. Esto es interesante porque, debemos recordar, toda una línea de la literatura postulaba que los sistemas presidencialistas eran rígidos, mientras que los parlamentarios flexibles⁹⁸, y que, en tanto las crisis de los últimos eran de gobierno, las de los primeros lo eran de régimen⁹⁹. La presunción de que “los sistemas presidenciales no pueden manejar las crisis importantes”¹⁰⁰ no se vió, en la ocasión, corroborada por la experiencia. Ha habido, en otras palabras, **cambio de *policy* sin cambio de régimen político**: las recomposiciones estatales y las transiciones al mercado fueron o están siendo llevadas a cabo, en su gran mayoría, por los regímenes democráticos.

⁹⁵ Véase Whitehead (1993) sobre la materia.

⁹⁶ Stallings (1992).

⁹⁷ Domínguez (1998) argumenta convincentemente en este sentido, afirmando que “Latin America’s transformation is a dramatic example of the power of ideas and international action to foster change within a number of different countries at more or less the same time.”

⁹⁸ Linz (1990).

⁹⁹ Arturo Valenzuela (1985), citado por Sartori (1994).

¹⁰⁰ Sartori (1994).

En una clave analítica que no encuentra satisfactorio limitar el análisis al tipo de régimen político (presidencialista o parlamentarista) y procura introducir otras variables institucionales¹⁰¹, la estabilidad de régimen supone el test de cambio de *policy*, pero, en esencia, las posibilidades de cambio de *policy* son una función del número de *veto players* y de la capacidad disponible para -llegado el caso- reducirlo. Fue en el seno del régimen democrático de sistema presidencialista, y no fuera de él, que la recomposición estatal y las reformas de mercado en Brasil y Argentina exigieron la reducción del número de los poderes con veto, lo que no ha sido precisamente un estímulo al pluralismo institucional.

No obstante, esta superación de los poderes con veto tuvo lugar más sobre la base de la organización y la manutención de mayorías legislativas y coaliciones partidarias y sociales de respaldo, que sobre la del empleo "híbrido" de instrumentos decisionistas, o sea, más sobre una base político-democrática que autoritaria. Dicho de otra forma los mecanismos de gobernabilidad supusieron un desempeño central de las instancias de acción político-partidarias, los instrumentos decisionistas no funcionaron meramente como una respuesta a la ausencia de capacidades de desempeño de aquellos y al vacío de representación, sino que se produjeron en el seno de los mismos (aunque de modalidades bastante diferentes en Brasil con Cardoso y en Argentina con Menem). La respuesta básica a la pregunta sobre cómo consiguieron generar "capacidad gubernativa" los presidentes no es: mediante los recursos de excepción, sino mediante el empleo, por parte de liderazgos de protagonismo central, de los recursos institucionales y su combinación con los recursos político-partidarios: coalicionando.

* Lo dicho nos conduce una vez más a nuestro interrogante sobre la **política**; para la tercera ola interpretativa, el énfasis debe ser colocado en los **poes rendimientos** de la política *tout court*. El **mal** funcionamiento institucional habría afectado tanto a los partidos como a los poderes constitucionales, en un entorno caracterizado por la apatía de la sociedad civil y el desprestigio de la política y los políticos. Expresiones extremas -aunque en general implícitas- de este registro, sugirieron una suerte de 'extinción' de la política: llegados al **fondo** del 'pozo' o al final del 'callejón', los gobernantes habrían actuado compelidos por la más absoluta necesidad y muy lejos de cualquier horizonte de reconstrucción político estatal de largo plazo. De esta extinción nos hablaría una relación gobernantes-gobernados carente del ingrediente que es, en verdad, la sal de la política: la promesa. O bien una en la cual la irreductibilidad de la política fue aniquilada por la adopción de criterios y racionalidades netamente tecnocráticas. Otras expresiones, más moderadas, describieron el fenómeno como la instauración de lo que filosamente ha sido denominado política '**minimalista**': una mixtura de astucia y estrategias de manipulación. La picardía de patas cortas del minimalismo no estaría, desde luego, a la altura de los requerimientos de la consolidación de las instituciones democráticas: al incierto futuro deparado a estas últimas en nuestros países no sería ajena la incompetencia de la clase política, extraviada en "esfuerzos equivocados" por incrementar la eficacia. Y, en consencuencia, la vigencia de la institucionalidad democrática no pasaría de una fase *by default*.

Sobre la base del análisis desplegado a lo largo de este texto, sin embargo, es posible discutir si el sentido o la evaluación que sobre la calidad de la política formula esa literatura captura la

¹⁰¹ Tsebelis (1995).

naturaleza de los procesos en curso. Puede que 'antes' se esperara **demasiado** de la política; pero ahora es posible que se esté esperando de ella **demasiado poco**. Y, en parte por esta razón, no estemos viendo la riqueza **política** de los procesos actualmente en curso y los componentes de *statemanship* que (también) los caracterizan. La política no ha sido lisa y llanamente desplazada por la generación e implementación tecnocrática de las políticas públicas, y la relación entre política y tecnocracia es más compleja -y a un tiempo tal vez más promisorio- de lo que habitualmente se piensa. La política “minimalista” no ha pulverizado ni, a un tiempo, ha hecho definitivamente innecesaria la compleja tarea de construcción de vínculos de sentido más o menos perdurables entre representantes y representados. Complementariamente, el imperativo de la acción desde “el fondo del pozo” no ha liberado a los liderazgos (ni ha pauperizado la política) de la no menos compleja tarea de recomposición de coaliciones de gobierno y *constituencies* de las nuevas reglas e instituciones económicas y estatales. Por fin, la riqueza de las interacciones dejó en claro cómo las instituciones se fortalecen, se consolidan, cuando tienen la oportunidad de ser apuntaladas por los intereses -al cabo de un tiempo en que esto es así, recién entonces las nuevas instituciones se separan poco a poco de los intereses concretos que les dieron lugar o las pusieron en funcionamiento. En virtud de la fuerza de los intereses, diferentes actores políticos y sociales usaron a su favor las reglas disponibles para poner límites a la propensión de los Ejecutivos de cerrar el juego institucional.

* Esta discusión permite matizar considerablemente los elementos que conforman el paradigma interpretativo de la tercera ola y sugerir, al mismo tiempo, que está teniendo lugar la formación de una cuarta ola de interpretaciones, y que en ese sentido nuevos análisis sobre Argentina y Brasil tienen lugar en sintonía con trabajos que discuten procesos correspondientes a otros países latinoamericanos¹⁰². Esta nueva ola interpretativa, en una palabra, defiende las impresiones de que las instituciones democráticas en algunas naciones latinoamericanas, después de todo, funcionan, que su capacidad de gobierno no es tan baja, y que, al fin y al cabo, no están siendo *tan* diferentes a las del Occidente desarrollado (en lugar de considerarlas *otra* institucionalización). Lo dicho supone, de hecho, volver a asumir cierto sesgo teleológico.

En conjunto, la nueva ola es menos fuerte y más ambigua que la anterior, pero se define por lo menos por cinco elementos: primero, la reluctancia a dar por descontado que los actores y las instituciones funcionaron, están funcionando y continuarán funcionando **mal**. Segundo, la negativa a elaborar interpretaciones que **crystalicen** conceptualmente procesos en curso (en términos de *otra* institucionalización, de animales políticos diferentes, regímenes híbridos o *by default*). Tercero, la resistencia a adoptar interpretaciones que pretendan acuñar conceptos generales sobre los procesos latinoamericanos dando cuenta de todos los países, colocándolos en las mismas categorías. Cuarto, el predominio de la línea de investigaciones que evita partir de interpretaciones generales pre-construidas sobre los procesos de reforma, para buscar en ellos los datos que las confirmen, y procura por el contrario dar cuenta de la efectiva

¹⁰² Como el trabajo de Mayorga (1997) ya citado.

naturaleza de las interacciones que se producen en dichos procesos¹⁰³. Quinto, la tendencia a llevar el análisis y la detección de las estructuras de incentivos que dificultan o favorecen la capacidad de gobierno así como la *accountability*, a niveles inferiores, focalizados al interior de las diferentes instituciones, a aquellos que, como la forma de gobierno, establecen las características más generales de los sistemas políticos¹⁰⁴.

Bibliografía

ACUÑA, Carlos (1995): Política y economía en la Argentina de los 90 (o porqué el futuro ya no es lo que solía ser); en ACUÑA, Carlos (comp.): **La nueva matriz política argentina**; Nueva Visión, Buenos Aires.

ALBERTI, Giorgio (1991): Democracy by Default, Economic Crisis, *Movimientismo* and Social Anomie in Latin America; presentado en el Congreso de IPSA, Buenos Aires.

ALBERTI, Giorgio (1996): *Movimientismo* and Democracy: An Analytical Framework and the Peruvian Case Study; DINIZ, Eli (org.): **O Desafio da Democracia em América Latina**, IUPERJ, Rio de Janeiro.

ALONSO, Guillermo (1998): Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y participación. El caso de la reforma previsional argentina; **Desarrollo Económico**, Vol. 38, núm. 150, julio-setiembre, Buenos Aires (en prensa).

ARENDT, Hannah (1972): **Crises of the Republic**; New York: Harcourt Brace Jovanovich.

AVRITZER, Leonardo (1995): Transition to Democracy and Political Culture: An Analysis of the Conflict Between Civil and Political Society in Post-Authoritarian Brazil; **Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory**, Vol.2, n.2

¹⁰³ Para el caso argentino pueden mencionarse, entre los proyectos de investigación en curso, los referidos a instituciones políticas y administración pública encarados por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI, 1998 y Repetto, 1998).

¹⁰⁴ Los trabajos de Ana María Mustapic, para Argentina, y Figueiredo y Limongi, para Brasil, son representativos de esta tendencia. Figueiredo y Limongi (1998), en un artículo reciente dedicado al análisis de la reforma del sistema previsional en Brasil, por ejemplo, argumentan que “...as dificuldades enfrentadas pelo governo em aprovar a sua proposta de reforma previdenciária, e os resultados até o momento alcançados, podem ser explicados pela natureza das medidas propostas e pelas regras de disputa no interior do próprio Congresso, independentes, portanto, de outras características institucionais do sistema político brasileiro.”.

BATES, Robert (1994): Comment; WILLIAMSON, John (org.): **The Political Economy of Policy Reform**; Institute for International Economics, Washington.

BIENEFELD, Manfred (1996): Is a strong national economy a utopian goal at the end of the twentieth century?; en: Robert Boyer and Daniel Drache (eds.): **States Against Markets. The limits of globalization**, Routledge, London.

BOITO Jr., Armando (org): **Parlamentarismo e presidencialismo. A teoria e a situação brasileira**; Paz e Terra, 1993.

CAMOU, Antonio (1996): Democracia, estado y reforma económica en la Argentina (1983-1996): ¿trece años no son nada?, **Revista de Ciencias Sociales**, Universidad de Quilmes, núm. 5, diciembre.

CANITROT, Adolfo y SIGAL, Silvia (1994): Economic Reform, Democracy, and the Crisis of the State in Argentina; **A Precarious Balance. Democracy and Economic Reforms in Latin America**; Joan M. NELSON (ed.), International Center for Economic Growth.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de (1997): Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte; **Dados. Revista de Ciências Sociais**, Vol. 40, num. 3, Rio de Janeiro.

CAVAROZZI, Marcelo (1984): Los partidos y el parlamento en la Argentina: un pasado de fracasos y un futuro cargado de desafíos; en: Hilda Sabato y Marcelo Cavarozzi (compiladores): **Democracia, orden político y parlamento fuerte**, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política, Buenos Aires.

CAVAROZZI, Marcelo (1994): Politics: A Key for the Long Term in South America; SMITH, William, ACUÑA, Carlos, y GAMARRA, Eduardo (eds.): **Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's**; North-South Center, University of Miami.

CAVAROZZI, Marcelo, y PALERMO, Vicente (1995): State, Civil Society, and Popular Neighborhood Organizations in Buenos Aires: Key Players in Argentina's Transition to Democracy, en: Charles A. Reilly (ed.): **New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration**, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, London.

CEDI (Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional) (1998): **Las instituciones políticas argentinas y su reforma: Una agenda de investigación**; Buenos Aires.

CONAGHAN, Katherine M., y MALLOY, James M. (1994): **Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes**; University of Pittsburgh Press.

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (1988) (comp.): **Presidencialismo vs. Parlamentarismo**; EUDEBA, Buenos Aires.

CORRALES, Javier (1994): **Statist Political Parties Shrinking the State: The Argentina and Venezuela Cases (1989-1993)**, mimeo, Buenos Aires.

COUTO, Claudio Gonçalves (1997): A agenda constituinte e a difícil governabilidade; **Lua Nova. Revista de cultura e política**, núm. 39, CEDEC, São Paulo.

COUTO, Claudio Gonçalves (1998): A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil; **Dados**, Vol. 41, núm. 1, IUPERJ, Rio de Janeiro.

CHERESKY, Isidoro (1995): ¿Hay todavía lugar para la voluntad política? Consenso economicista, liderazgo personalista y ciudadanía en Argentina, ponencia presentada al Seminario "Desarrollo institucional y crisis de la representación política", ISEN, Buenos Aires.

DELAMATA, Gabriela (1996): "El regreso del ciudadano: orden y ciudadanía, un mapa para finales de los 90"; mimeo, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.

DE RIZ, Liliana (1984): Notas sobre el parlamento y los partidos en la Argentina de hoy; en: Hilda Sabato y Marcelo Cavarozzi (compiladores): **Democracia, orden político y parlamento fuerte**, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política, Buenos Aires.

DE RIZ, Liliana (1993): "Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina", en **Sociedad**, N° 2, Buenos Aires.

DINIZ, Eli (1997): **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Brasil, 1985-95**; Editora Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

DINIZ, Eli y BOSCHI, Renato (1998): **A Reforma Administrativa no Brasil dos Anos 90: Projeto e Processo**; mimeo, IUPERJ, Rio de Janeiro.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. (1998): Free Politics and Free Markets in Latin America; **Journal of Democracy**, Vol. 9, num. 4, October

DUCATENZEILER, Graciela y Philippe OXHORN (1994): Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en America Latina, **Desarrollo Economico** , Vol. 34, núm. 133, abril - junio, Buenos Aires.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando (1994). "La sociedad civil y los limites de la accion del Estado" en Manfred Mols and Josef Thesing (eds.): **El Estado en America Latina** Buenos Aires: Fundacion Konrad Adenauer.

ETCHEMENDY, Sebastián (1995): Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral (1983-1994)?; en R. SIDICARO y J. MAYER (comps.): **Política y sociedad en los años del menemismo**, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

ETCHEMENDY, Sebastián, y PALERMO, Vicente (1998): Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem; **Desarrollo Económico**, núm. 148, vol. 37, enero-marzo de 1998, IDES, Buenos Aires.

FAUCHER, Philippe (1998): Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou? **Dados. Revista de Ciencias Sociais**, Vol. 41, num. 1, Rio de Janeiro.

FAUCHER, Philippe, DUCATENZEILER, Graciela, y REA, Julián C. (1993): A improvável estabilização e o inconcebível capitalismo popular de mercado; en: SOLA, Lourdes (ed.): **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**; São Paulo, Paz e Terra.

FAUSTO, Boris (1995): El populismo en la vida política brasileña; **Revista de Occidente**, núm. 174, noviembre, Madrid.

FELDER, Ruth (1997): Las privatizaciones ¿conspiración o estrategia política? Apuntes sobre la racionalidad de los procesos de privatización de servicios públicos; trabajo presentado en el XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología América Latina e Caribe: por uma democracia sem exclusões nem excluídos.

FIGUEIREDO, Argelina C. y LIMONGI, Fernando (1997): O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?; **Novos Estudos**, núm. 47, marzo, CEBRAP, São Paulo.

FIGUEIREDO, Argelina C. y LIMONGI, Fernando (1998): Reforma da Previdência e Instituições Políticas; **Novos Estudos**, núm. 51, julho, CEBRAP, São Paulo.

FILMUS, Daniel (coord.), ARROYO, Daniel y ESTÉBANEZ, María Elina (1997): **El perfil de las ONG's en la Argentina**; FLACSO, Banco Mundial, Buenos Aires.

FISZBEIN, Ariel (1997): **Decentralization and Local Capacity: Some Thoughts on a Controversial Relationship**, mimeo, World Bank

GARGARELLA, Roberto (1998): Después del diluvio. El perfeccionismo conservador en la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema (1990-1997); **Desarrollo Económico**, Vol. 38, núm. 149, abril-junio, IDES, Buenos Aires.

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

GIBSON, Edward y CALVO, Ernesto (1997): **Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina**, Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper, Buenos Aires.

HAGGARD, Stephen, y KAUFMAN, Robert (1989): The politics of Stabilization and Economic Adjustment; en J. SACHS (ed.): **Developing Countries Debt and the World Economy**; Chicago, Chicago University Press.

HAGGARD, Stephan, y KAUFMAN, Robert R. (1991): **The state in the initiation and consolidation of market oriented reform**; USP - Política Internacional & Comparada; Sao Paulo.

HAGGARD, Stephan, y KAUFMAN, Robert R. (eds.) (1992): **The Politics of Economic Adjustment**; Princeton University Press.

HAY, Colin (1997): " Anticipating Accommodations, Accommodating Anticipations: The Appeasement of Capital in the "Modernization" of the British Labour Party, 1987-1992"; en **Politics and Society**, vol. 25, No. 2, June.

HEREDIA, Blanca (1989): **The political economy of the Mexican crisis**; mimeo.

KAY, Bruce H. (1996): "Fujipopulism" and the Liberal State in Peru, 1990-1995; **Journal of Interamerican Studies & World Affairs**, Vol. 38, num. 4, Winter.

KENNY, Michael, y SMITH, Martin J. (1997): "(Mis)understanding Blair", en **Political Quarterly**; Vol. 68, No. 3, July-September.

KRISCHKE, Paulo (1997): **Superação da democracia delegativa no Brasil?** en: Susana Mallo (comp.): **Ciudadanía y Democracia en el Cono Sur**, Asociación de Universidades Grupo Montevideo, UNESCO; Editorial Trazas, Montevideo, Uruguay, 1996

KVATERNIK, Eugenio (1992): **El menemismo. Reflexiones sobre el centro y la derecha**; IDICSO, Buenos Aires.

KVATERNIK, Eugenio (1995): **El peronismo de los '90: un análisis comparado; Ágora. Cuadernos de Estudios Políticos**, núm. 3, Buenos Aires.

KOHLI, Atul (1986): **Democracy and Development**; en: Lewis, John P., y Kallab, Valeriana (Comps.): **Development Strategies Reconsidered**; Overseas Development Council, Washington.

LINDBLOM, Charles E. (1991): **El proceso de elaboración de políticas públicas**; Colección Estudios, Insituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

LINZ, Juan (1990): **The Perils of Presidentialism**; **Journal of Democracy**, Vol 1, num. 1.

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

LOWI, Theodore J. (1985): **The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled** (Ithaca, New York: Cornell University Press).

LLANOS, Mariana (1998): **El Poder Ejecutivo, el Congreso y la Política de Privatizaciones en Argentina (1989-1997)**; **Desarrollo Económico**, Vol. 38, núm. 151, octubre-diciembre, Buenos Aires.

MALLOY, James M. (1993): **Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais**; en SOLA, Lourdes (ed.):

Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas; São Paulo, Paz e Terra.

MAINWARING, Scott (1993): Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination; **Comparative Political Studies**, Vol. 62, num. 2.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (1995): "Introduction: Party Systems in Latin America", en **Building Democratic Institutions**, Stanford University Press.

MAURICH, Mario, y LIENDO, Gabriela (1995): Argentina post-autoritaria: estilo decisionista de gobierno o estrategia decisionista de gobierno?; presentado al 2do. Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político, noviembre, Mendoza.

MAYORGA, René Antonio (1997): Bolivia's Silent Revolution; **Journal of Democracy**, Vol. 8, Núm. 1.

MOLINELLI, Guillermo (1996): Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina '83-'95; **PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político**; núm. 2, noviembre, Buenos Aires.

MUNCK, Gerardo y PALERMO, Vicente (1998): Social Actors, Representation, and the State: Democracy in Latin America; en Paul Bernard, Marcel Fournier, and Celine Saint-Pierre (eds.), "Sociology's Second Wind," a special issue of **Sociologie et Sociétés**, Vol. XXX, núm. 1, Spring.

MURILLO, M. Victoria (1997): La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem; **Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales**, Vol. 37, núm. 147, octubre-diciembre, Buenos Aires.

MUSTAPIC, Ana María (1997): **Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Brasil y Argentina**; IPRI, Seminario Brasil-Argentina, Rio de Janeiro.

MUSTAPIC, Ana María, y FERRETTI, Natalia (1995): El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem (1983-1993); Working Paper, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

NELSON, Joan M. (ed.) (1989): **Fragile coalitions: The Politics of Economic Adjustment**; Overseas Development Council, Washington.

NELSON, Joan M. (ed.) (1990): **Economic Crisis and Public Choice. The Politics of Adjustment in the Third World**; Princeton University Press.

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

NORTH, Douglas (1993): **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**; FCE, México.

NOVARO, Marcos (1994): **Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)**; Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.

NOVARO, Marcos (1998): Los partidos argentinos en los 90. Los desafíos de la competencia, la sucesión y la alternancia; **Estudios Sociales**, año VIII, núm. 15, Rosario.

NOVARO, Marcos, y PALERMO, Vicente (1997): Luces y sombras en la democracia argentina. Las instituciones después de Menem; **Revista Mexicana de Sociología**, 3/1997, México.

NOVARO, Marcos, y PALERMO, Vicente (1998): **Los caminos de la centroizquierda. Dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza**; Editorial Losada, Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (1994a): Delegative Democracy; **Journal of Democracy**, Vol. 5, n. 1.

O'DONNELL, Guillermo (1994b): The State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communists Countries); SMITH, William, ACUÑA, Carlos, y GAMARRA, Eduardo (eds.): **Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's**; North-South Center, University of Miami.

O'DONNELL, Guillermo (1996): Otra Institucionalización; **Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos**, núm. 5, invierno, Buenos Aires.

OLSON, Mancur (1986): **Auge y decadencia de las naciones**; Ariel, Barcelona.

PALERMO, Vicente (1995): Reformas estructurales y régimen político: Argentina, 1989-1993", en: **Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos**, núm. 3,

Buenos Aires [Eli Diniz (org.) (1996): **O desafio da democracia na América Latina**; IUPERJ, Rio de Janeiro].

PALERMO, Vicente (1997a): Populismo Temperado: Uma Interpretação Política do Plano de Convertibilidade Argentino de 1991; revista **Dados**, Vol. 40, 1, Rio de Janeiro [Moderate Populism: A Political Approach to Argentina's 1991 Convertibility Plan"; **Latin American Perspectives**, Issue 101, Vol. 25, No. 4, July]

PALERMO, Vicente (1997b): Brasil. El gobierno de Cardoso; en **Leviatán**, núm. 70, Invierno, Madrid.

PALERMO, Vicente (1998a): Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil; **Lua Nova. Revista de cultura e política**; núm. 45, CEDEC, São Paulo.

PALERMO, Vicente (1998b): The Origins of *Menemismo*; en: James P. Brennan (ed.): **Peronism and Argentina: Essays in Interpretation**, Wilmington: Scholarly Resources.

PALERMO, Vicente, y NOVARO, Marcos (1996): **Política y poder en el gobierno de Menem**, FLACSO-Editorial Norma, Buenos Aires.

PARAMIO, Ludolfo (1997): "La sociedad desconfiada (Incertidumbre social e ideología neoliberal del mercado puro)"; **Cuadernos de Marcha**, febrero, Montevideo.

PERUZZOTTI, Enrique (1998): A natureza da nova democracia argentina. Revisando o modelo de democracia delegativa; **Lua Nova. Revista de cultura e política**; núm. 45, CEDEC, São Paulo.

PIÑERA, José (1994): Chile; WILLIAMSON, John (org.): **The Political Economy of Policy Reform**; Institute for International Economics, Washington.

PRZEWORSKY, Adam, y WALLERSTEIN, Michael (1988): Structural Dependence of the State on Capital; **American Political Science Association**, Vol. 82, num. 1, marzo.

REPETTO, Fabián (1998): **Documento de trabajo sobre la Administración Pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes: ejes para una agenda de investigación**; julio, Buenos Aires.

ROBERTS, Kenneth M. (1995): "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case"; **World Politics**, october 1995, vol. 48, num. 1.

SARTORI, Giovanni (1994): **Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados**; Fondo de Cultural Económica, México.

SCHAMIS, Héctor E. (1992): **Reforma económica y proceso político: el caso de Chile**; Institute for International Studies, Brown University, Julio.

SCHLESINGER, Jr., Arthur (1997): Há futuro para a democracia? **Foreign Affairs**, edição brasileira, setembro.

SERRAFERO, Mario (1991): Presidencialismo y reforma política en América Latina; **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, núm. 8, Madrid.

SMULOVITZ, Catalina (1995): El Poder Judicial en la nueva democracia argentina. El trabajoso parto de un actor; en **Agora. Cuaderno de Estudios Políticos**, núm. 2, Buenos Aires.

SNOW, Peter (1983): **Fuerzas Políticas en la Argentina**; EMECÉ, Buenos Aires.

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

SOLA, Lourdes (1995b): Estado, regime fiscal e ordem monetária: qual estado? En: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, año 10, núm. 27, febrero.

SOLA, Lourdes, y KUGELMAS, Eduardo (1996): *Statecraft*, Instabilidade Econômica e Incerteza Política: O Brasil em Perspectiva Comparada; en DINIZ, Eli (org.): **O Desafio da Democracia en América Latina**, IUPERJ, Rio de Janeiro.

SOLA, Lourdes, y KUGELMAS, Eduardo (1997): *On Statecraft*, Economic Liberalization and Democratization; mimeo, USP, São Paulo.

SOUZA, Celina (1997): **Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras**; mimeo.

STALLINGS, Barbara (1992): International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform, en S. HAGGARD y R. KAUFMAN (eds.), **The Politics of Economic Adjustment**; Princeton University Press.

STOKES, Susan, PRZEWORSKI, Adam, y BUENDIA LAREDO, Jorge (1997): "Opinión pública y reformas de mercado. Las limitaciones de la interpretación económica del voto"; **Desarrollo Económico**, núm. 145, vol. 37, abril-junio, Buenos Aires.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia (1996): Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil; en: **Dados**, vol. 39, Rio de Janeiro.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia y MOYA, Mauricio (1997): A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização; **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 12, núm. 34, junho.

TENDLER, Judith (1996): **Good Government in the Tropics**; John Hopkins University Press.

TORRE, Juan Carlos (1993): The Politics of Economic Crisis in Latin America; **Journal of Democracy**, vol. 4, num. 1, enero.

TORRE, Juan Carlos (1997): **Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina**; Serie Reformas de Política Pública, núm. 46, CEPAL, Santiago de Chile.

TSEBELIS, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Player in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism; **British Journal of Political Science**, num. 25.

VIGUERA, Aníbal (1998): **La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996**; mimeo.

WATERBURY, John (1992): The Heart of the Matter? Public Enterprise and the Adjustment Process; en HAGGARD, Stephan, y KAUFMAN, Robert (1992)(comps.).

WEYLAND, Kurt (1996): "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities", en **Studies in Comparative International Development**, Fall 1996, vol. 31, nro. 3.

WEYLAND, Kurt (1997): Swallowing the bitter pill: Sources of popular support for neoliberal reform in Latin America; Vanderbilt University, Department of Political Science.

WHITEHEAD, Laurence (1993): Dimensões internacionais da democratização: um levantamento das alternativas; en SOLA, Lourdes (ed.): **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**; São Paulo, Paz e Terra.

WICKHAM-JONES, Mark (1997): Social Democracy and Structural Dependency: The British Case. A Note on Hay; en **Politics and Society**, vol. 25, No. 2, June.