

# **El federalismo como condición política de las estrategias económicas de ajuste fiscal en Brasil y Argentina: Procesos de reforma fiscal en los '90 y perspectivas actuales**

Nancy Madera

Estudiante de Sociología

✉ maderanancy@hotmail.com

## **■ Introducción**

Los trabajos teóricos acerca de las transformaciones estructurales que en la década del '90 se desencadenan en Argentina y Brasil<sup>1</sup>, tienden a remarcar las determinaciones económicas que pesaron sobre estos procesos y, en especial, aquellas que se originaron en EE.UU alrededor del Consenso de Washington. Los principales lineamientos desarrollados por este enfoque, con sus planteos sobre el Estado, el mercado y la sociedad, mantenían una visión unilateral sobre el crecimiento económico, y sobre las condiciones que en América Latina debían crearse para poder alcanzar esta meta. Pero, sin negar la influencia que esta usina de proyectos económicos tuvo a la hora de legitimar la drasticidad de ciertas reformas, el problema de sobrevaluar su papel, y el de los organismos internacionales de crédito cuyos intereses este Consenso representaba, oscurece la presencia de otros determinantes, de un carácter interno y más político, que tuvieron un enorme peso a la hora de elaborar y aplicar las medidas reformistas en estos dos países. Remarcar que la estrategia neoliberal muchas veces fue dejada a un lado por tácticas más orientadas a mantener un equilibrio político que a lograr un equilibrio económico está lejos de ser una novedad. Pero lo que no deja de ser interesante es pensar que estas determinaciones políticas distan mucho también de haber quedado en el pasado. Estudiarlas, indagando un poco más acerca de su influencia sobre los procesos económicos de la década del '90, puede parecer un análisis tardío de un período ya cerrado, pero creo que la continuidad de estas variables en el escenario político contemporáneo demuestra la actualidad de un análisis de este tipo.

El sistema federal, con el grado de tensión y control que siempre plantea entre las distintas esferas de gobierno, es una de las condiciones políticas más importantes que podemos encontrar a la hora de analizar el tono o modalidad del aspecto fiscal de las reformas estructurales en los '90, y será, por eso, el objeto de este trabajo. El hecho de que tanto Argentina como Brasil compartan este principio organizativo facilita la tarea de determinar en qué medida la distinta impronta que tiene el federalismo en estos dos países dejó su huella en la elaboración y aplicación de los proyectos relacionados con la estructura fiscal de cada uno. Con escenarios políticos atravesados por fuertes referencias regionales, y poderes centrales necesitados de apoyo para imponer una ambiciosa y conflictiva agenda económica, la disyuntiva

---

<sup>1</sup> En el caso de Brasil, y por el fracaso de Collor de Mello en imponer su proyecto económico, se considera a las reformas estructurales iniciadas en el año 1995, durante el gobierno de Fernando H.Cardoso.

compartida por los gobiernos reformistas de Carlos Menem y Fernando H. Cardoso era evidente: sin contar con gobiernos locales entre sus bases de sustentación política, difícilmente sus presidencias hubieran podido reunir el consenso necesario para impulsar la importante ruptura con el pasado económico que planteaban sus medidas. Pero este apoyo se hubiera pobremente materializado si las medidas en cuestión hubieran amenazado la estructura económica del federalismo fiscal, afectando negativamente los intereses regionales que descansan sobre ella. Una negociación, entonces, estaba en el aire. La forma, el tenor, y la fuerza relativa con la que cada esfera de gobierno participó en ella, dependieron de numerosos factores que afectaron la evolución y resultados de las alianzas en cuestión. En este trabajo se intentarán identificar algunos de estos factores, siendo todos abordados según una perspectiva que subrayará las vetas a través de las cuales el federalismo se hace presente en cada uno de ellos. Para hacerlo se describirán, en una primera parte, las características estructurales del federalismo en cada país, delineando sus mecanismos de construcción de poder político y económico. En una segunda sección, y tomando como referencia las presidencias de Carlos Menem y Fernando Cardoso, se intentará dar cuenta de la especial dinámica que estos mecanismos desencadenaron ante las iniciativas de los dos gobiernos de implementar medidas de ajuste fiscal y/o reforma tributaria.

*a) Estructura de poder federal: mecanismos de acumulación de recursos políticos*

La forma en la que el poder se estructura en cada país depende de las características de su sistema político. Argentina y Brasil comparten un sistema presidencial y federal, en el cual el poder se divide horizontal (entre el Ejecutivo, el Legislativo, y el Judicial), y verticalmente (entre el gobierno nacional, los provinciales o estatales, y los municipales). La competencia electoral está enmarcada dentro de un sistema normativo que especifica las reglas del juego político para cada esfera gobierno, tanto para acceder a las candidaturas, como para alcanzar los cargos en juego. En lo que refiere a los asientos legislativos nacionales, Brasil y Argentina comparten un sistema de elección proporcional en el que los distritos electorales coinciden con los límites geográficos de provincias y estados: ambas Cámaras, entonces, cuentan con miembros elegidos a nivel regional. Los legisladores, de acuerdo a este sistema, reúnen su caudal político dentro de los límites de sus distritos. Y el Poder Legislativo, originado e influido de esta forma por los poderes subnacionales, se caracteriza por una fuerte orientación regional y federal. Otra similitud entre estos dos países es la enorme diferencia en términos de tamaño y población que existe entre las distintas circunscripciones electorales, lo que explica las falencias de ambos sistemas para cumplir con el principio de proporcionalidad en la representación política. Y si bien esta tendencia a la sobrerrepresentación de los distritos menos poblados se corresponde con el espíritu de un Senado compuesto por un número fijo de representantes por provincia o estado (3 en ambos países), contar con números fijos en el mínimo y el máximo<sup>2</sup> de diputados por distrito se contradice con la idea de una Cámara cuya composición debería ser establecida por variaciones en el peso demográfico de las distintas circunscripciones, y no por determinaciones de tipo político. Esta debilidad del sistema se convierte en un

---

<sup>2</sup> Aunque sólo Brasil cuenta con un límite máximo de diputados por distrito establecido por el Sistema Electoral (70), en Argentina este mismo número se ha mantenido, si no por ley, por el peso de los intereses políticos: no han existido variaciones en la cantidad de representantes de las provincias más pobladas desde 1983.

importante mecanismo de construcción de poder político, repercutiendo tanto en las estrategias de los representantes a nivel regional como nacional: contar con el apoyo de estas provincias y estados más pequeños (y, por lo tanto, más dependientes del poder central) provee al Poder Ejecutivo de un recurso excepcional en la constitución de mayorías legislativas, al tiempo que suministra a los poderes subnacionales beneficiados una herramienta esencial para mantener o aumentar su peso en la distribución de los ingresos que éste recauda. Todo el mecanismo electoral contribuye, entonces, a que los poderes subnacionales tengan un peso decisivo en el escenario político nacional.

El sistema de partidos también se ve permeado por esta tendencia regional que mantiene la elección legislativa en ambos países, pero otra característica del sistema influirá para que los escenarios de Brasil y Argentina se diferencien en este punto. Mientras el tipo de lista (cerrada y bloqueada) apunta a fortalecer las estructuras de los partidos políticos argentinos, en Brasil la modalidad de una lista ordenada según las preferencias de los votantes contribuye a disminuir el peso partidario en el sistema. Si a este dato le sumamos la inexistencia de un umbral mínimo nacional para acceder a escaños en el Congreso<sup>3</sup>, es fácil concluir que los mecanismos electorales brasileños fomentan no sólo la fragmentación del sistema, aumentando aún más su grado de federalismo, sino también la indisciplina del mismo, disminuyendo enormemente el grado de influencia que los partidos tienen sobre sus cuadros legislativos<sup>4</sup>. En Argentina, por el contrario, el mecanismo de construcción de poder político, al fortalecer las estructuras partidarias, disminuye el número efectivo de partidos, al tiempo que alienta una mayor disciplina de los representantes en el Congreso. Pero este conjunto de disposiciones institucionales está lejos de explicar por sí solo el funcionamiento del sistema. Existen características todavía más específicas de cada país, que se corresponden con las conductas políticas que estos mecanismos moldearon a lo largo del tiempo. En Brasil, por ejemplo, la combinación entre el pluripartidismo, un presidencialismo de amplios poderes constitucionales, y la fuerte presencia del componente federal en la política nacional (encarnado en gobernadores y, en el caso de Brasil, también en intendentes), consolidó estrategias de construcción de poder basadas en la conformación de amplias coaliciones políticas. La dificultad, entonces, de los sucesivos presidentes para conformar mayorías propias en el Poder Legislativo dio lugar a la práctica común de integrar a otros partidos en el gobierno, tanto a través de la distribución de cargos ministeriales como con la repartición de recursos económicos entre las distintas esferas federales. Son evidentes también las posibilidades que esta misma estrategia abre a los representantes regionales, quienes organizan su comportamiento legislativo en base al grado de beneficios que un posible intercambio de recursos con el Poder Ejecutivo puedan significarle. Esta evaluación más personal que partidaria sobre las ventajas de una alianza con el gobierno, genera en el sistema político brasileño permanentes coaliciones de tipo ad-hoc (organizadas según cada caso en particular) que promueven la fluidez de

---

<sup>3</sup> En Argentina existe un umbral mínimo nacional del 3 por ciento. En Brasil, es el cociente electoral (votos válidos divididos entre el número de puestos que deberán ser ocupados) el que funciona como umbral dentro de cada distrito, permitiendo que, con un número muy bajo de votos a nivel nacional, se pueda acceder a un escaño (Santos, 1999).

<sup>4</sup> La lista abierta inclina el peso de la elección sobre las características personales de los candidatos: los votos, de esta forma, pertenecen más al representante elegido que al partido político en el cual éste se inscribe.

recursos desde el poder central hacia los poderes estatales y municipales (Mainwaring, 2002).

En Argentina, esta práctica tiene formas y características muy distintas, porque a pesar de que la organización de la política se sustenta también sobre bases territoriales, las características y roles que juegan los partidos políticos dentro del sistema presentan importantes diferencias con respecto a Brasil. Es común, por ejemplo, en el escenario político argentino, la coexistencia entre partidos provinciales y nacionales, un rasgo que es prácticamente inexistente en el vecino país. A pesar de ello, creo que hay que tener sumo cuidado en sobredimensionar este enfoque del sistema. También en Argentina, como en Brasil, la política es una cuestión, sobre todo, regional. Pero quizá el mayor logro del sistema partidario argentino, a diferencia del brasileño, haya sido el de incluir las distintas estructuras de poder regionales en aparatos partidarios de alcance nacional. Así, por ejemplo, los dos grandes partidos en Argentina, el PJ y la UCR<sup>5</sup>, se han organizado manteniendo una doble dimensión en sus cuadros: una provincial, y otra nacional. Ambas tienden a coincidir en sus tendencias y lineamientos principales, pero esto no ocurre así necesariamente. La competencia al interior de cada provincia, entre las distintas ramas de los partidos, se dirime al interior de cada jurisdicción. Y la competencia a nivel nacional, se resuelve a partir de la coalición regional que cada vertiente partidaria reúne alrededor de su proyecto. O sea que, en Argentina, una primera coalición (de la cual dependen las candidaturas a nivel nacional, por ejemplo) se realiza al interior mismo de los partidos, y se sustenta, en parte, sobre bases políticas regionales. En donde el componente federal cobra total protagonismo es en lo que podríamos llamar una segunda coalición (que influye sobre las posibilidades de conformar un gobierno mayoritario), que se lleva a cabo en el Congreso, y en donde juegan un rol central los partidos políticos provinciales. Por limitado que sea su caudal de votos, la sobrerrepresentación imperante en el sistema permite que, en algunas provincias, con un número reducido de votos, estos partidos logren disponer de un considerable peso político. Y, siendo su voto el que inclina, en muchas ocasiones, la balanza legislativa, no es extraño que los mismos sumen importantes recursos de poder a nivel nacional. Pero, más allá de las importantes diferencias entre estos mecanismos de la maquinaria política argentina y los de la brasileña, quizá la mayor distinción entre los dos países haya sido la existencia, en la primera, de un partido político que ha sabido utilizar y perfeccionar estos mecanismos del federalismo político a lo largo del tiempo. En Argentina, el Partido Justicialista concentró recursos de poder (nacionales y regionales) como ningún otro partido. Y, a pesar de sus enormes diferencias internas, transformadas muchas veces en vertientes ideológicamente antagónicas, fue este partido el único capaz de mantener, desde su conformación, una importante base de poder electoral a nivel nacional. Siendo esta capacidad una consecuencia de su exitosa construcción en el Congreso de una alianza con los partidos de las provincias de menor peso poblacional y económico, las redes de patronazgo y clientelismo que el peronismo monta con este fin cobran una enorme relevancia, ya que son una parte esencial de su estructura interna de poder. Con esta distinción no se quiere aquí indicar que estos mecanismos extra-institucionales de construcción de poder no sean utilizados por otros partidos, sólo se pretende subrayar que fue el peronismo el que más provecho ha sabido sacar de ellos. Y es en su presencia también donde

---

<sup>5</sup> El alcance nacional de la UCR está puesto en cuestión desde las últimas elecciones presidenciales, en donde sólo logró, a nivel nacional, el 2,34 % de los votos.

encontramos el mayor rasgo de singularidad del sistema político argentino con respecto al brasileño, ya que si bien en Brasil estos recursos extra-institucionales fluyen regularmente entre las distintas esferas de poder, esto no alcanza para construir coaliciones duraderas. La volatilidad de las alianzas brasileñas se diferencia mucho de los fuertes lazos de poder que unen al peronismo con su coalición de provincias periféricas (Gibson y Calvo, 2001).

Desviando un poco la mirada hacia los mecanismos con los que cuentan las esferas de gobierno nacionales (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) para construir sus bases de poder político, nos encontramos con que, tanto en Brasil como en Argentina, existe una tendencia hacia los presidencialismos fuertes. En uno y otro país los titulares del Ejecutivo cuentan con capacidades extraordinarias que le permiten aventajar en el delineado de la agenda de gobierno al Poder Legislativo: iniciativa en las legislaciones, decretos (Argentina) y medidas provisionales (Brasil), poder de veto total y parcial sobre los proyectos promulgados. En términos institucionales, el presidencialismo brasileño presenta un mayor grado de influencia sobre el proceso legislativo que el presidencialismo argentino: en este último, la descentralización de la estructura legislativa en comisiones genera una mayor iniciativa de los diputados rasos en la presentación de proyectos, mientras que, en Brasil, el tratamiento de las leyes por plenario concentra el poder decisorio en la presidencia de las Cámaras y los líderes partidarios. Pero, en términos de peso decisorio, y a pesar de que la capacidad legislativa esté más distribuida en Argentina que en Brasil, los lineamientos del rumbo político nacional están, en ambos países, bajo la órbita del Poder Ejecutivo (Mustapic, 1999). En el terreno fiscal, sin embargo, esta autonomía tiende a disolverse. En Argentina, porque la dependencia del apoyo político de las estructuras de poder del federalismo limitan el margen de acción del Ejecutivo. En Brasil, porque a la estrategia de coaliciones con los poderes regionales, que ya de por sí restringe las posibilidades políticas de regular el flujo de los recursos federales, se le suman los estrictos límites que la Constitución de 1988 establece en materia fiscal.

#### *b) Estructura de poder federal: Mecanismos de acumulación de poder económico*

Es en el terreno del federalismo económico en donde las diferencias entre los dos países se hacen más pronunciadas, y en donde los históricos procesos de construcción del *poder federal* se distinguen drásticamente. Por ese motivo, una pequeña disgresión histórica en este punto será de gran utilidad para continuar el análisis.

En el momento de la consolidación del Estado, los escenarios políticos en ambos países eran por completo diferentes, y expresaban relaciones de fuerza opuestas entre el poder central y los poderes subnacionales: mientras que con la República Vieja (1889), Brasil instituía una federación en el punto más alto de poder de las oligarquías regionales (Love, 1993), la República oligárquica en Argentina (1880) significó el éxito de las pretensiones hegemónicas de Buenos Aires con respecto al interior del país y sus caudillos (Botana, 1993). Esta diferencia explica en gran medida las opuestas evoluciones que estados y provincias tuvieron en materia de poder tributario: mientras los primeros mantuvieron un alto grado de autonomía fiscal, las segundas no hicieron más que resignar sus atribuciones en favor de los gobiernos centrales.

Es curioso que este esquema de fuerzas entre los poderes centrales y los subnacionales se repitiera nuevamente en un momento más cercano en la historia. En 1988, casi 100 años después de la consolidación de estas dos repúblicas oligárquicas, se sucedieron dos situaciones que volvieron a remarcar la diferencia entre ambos países. En ese año, se aprueba en Brasil un nuevo texto constitucional en el cual se vuelve a repetir un escenario político en el que estados y municipios conservan su rol protagónico: la continuidad en el poder que habían logrado mantener las elites regionales durante la dictadura, y que les permitió adelantarse en el movimiento de apertura democrática a la esfera nacional, las ubicó en un lugar privilegiado para establecer sus atribuciones fiscales. En la Constitución del '88 se expresa claramente, entonces, la continuidad de la primacía regional en la política brasileña. Es en ella que se establecen los términos en los cuales los principales impuestos recaudados a nivel federal (sobre la renta y sobre el valor añadido) se repartirán entre estados y municipios<sup>6</sup>. Se institucionaliza de este modo un federalismo económico rígido en favor de los gobiernos locales, que se completó con la enorme capacidad de tributación propia que les fue concedida: el impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios, además de absorber 5 impuestos federales, proporcionó a los Estados una influencia clave no sólo en el comercio interno sino también sobre el comercio exterior. Como consecuencia directa de este gravamen se desata en Brasil una verdadera guerra fiscal entre los estados. En Argentina, en el mismo año (1988), la situación no podía ser más distinta. La caducidad cuatro años antes de la ley que establecía los términos de la coparticipación de impuestos federales<sup>7</sup>(Ley 20.221 del año 1973) se resolvió con una nueva legislación que estableció un Régimen transitorio de distribución de recursos que exigió de las provincias una renuncia explícita a la aplicación de gravámenes análogos a los cobrados por el gobierno central. La concentración histórica del poder tributario en el ámbito nacional no hizo así más que confirmarse. Las provincias, más allá de una distribución de la masa coparticipable de impuestos que pudiera beneficiarlas, pasó a depender de forma prácticamente absoluta de este mecanismo distributivo para solventar sus gastos: la resolución de cualquier competencia dudosa entre la capacidad tributaria del Estado central y los estados provinciales tendió a favorecer automáticamente la del primero. Recién en el año 1994, con la reforma de la Constitución, se le otorga finalmente un rango constitucional a la herramienta de la coparticipación, pero los términos del régimen, los derechos y obligaciones de cada esfera de gobierno, no terminan allí de definirse. Una diferencia absoluta con respecto a Brasil: mientras que su Constitución convirtió los parámetros tributarios en derechos constitucionales para estados y municipios, en Argentina no sólo el tema de la coparticipación fue postergado por la Asamblea Legislativa, sino que ni siquiera fue cumplido el plazo de dos años que la misma estableció para que se instituyera un nuevo Régimen. En resumen, los mecanismos a través de los cuales cada esfera de gobierno accede a recursos económicos están en Brasil fuertemente descentralizados: tanto la autonomía tributaria, como los parámetros constitucionales de participación en la recaudación federal, proveen a las esferas subnacionales de un peso económico propio que les asegura un rol esencial en la

---

<sup>6</sup> Fondo Participación de los Estados y Fondo de Participación de los Municipios.

<sup>7</sup> Un instrumento fiscal que se aplicó de forma regular desde 1935, y en el que se expresa la tendencia a la centralización de las funciones de recaudación en el Estado Nacional: las provincias resignaron el cobro de ciertos impuestos a favor del gobierno central, y este se comprometió a devolverlos según los términos establecidos por el Régimen de coparticipación (Comisión Asesora de Economía Consejo de Profesores de Ciencias Económicas de Córdoba, 1999).

definición del rumbo de la política económica nacional. Por el contrario, en Argentina, estos mecanismos estuvieron, en un enorme porcentaje, bajo la órbita del gobierno nacional: éste concentró las responsabilidades tanto recaudatorias como distributivas, y mantuvo, con el manejo de los términos de la coparticipación, un instrumento de poder que le permite asegurar su posición hegemónica con respecto a las provincias. Puede entonces concluirse que el régimen federal en Brasil descentraliza tanto el poder político como el poder económico, mientras que en Argentina el federalismo tiene tendencias duales, que descentralizan el poder político pero concentran el manejo de los recursos económicos. También se observa en ambos países que los términos de la participación federal de los impuestos benefician principalmente a las provincias y estados menos desarrollados, pero que esta tendencia se profundiza en Argentina, ya que sus provincias más desarrolladas no pueden equilibrar este perjuicio a través de un importante sistema tributario propio, como sí sucede en Brasil. Es importante también subrayar que en ninguno de los dos países se establecen parámetros de eficiencia en el gasto que realizan las esferas subnacionales de los recursos recibidos desde el Estado. Este será un punto de especial relevancia para explicar, por un lado, los contextos de crisis fiscal que tanto Argentina como Brasil viven hacia el final de la década del '80 y, por el otro, las dificultades políticas que enfrentan los gobiernos de Menem y Cardoso para resolverlas a través de un ajuste que incluya las finanzas provinciales, para el primero, y estatales y municipales, para el segundo.

#### ■ **Dinámica de la estructura federal: estrategias políticas y consecuencias fiscales durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando H. Cardoso**

¿Y cómo se combinan los mecanismos políticos y económicos del federalismo a la hora de aplicar medidas en materia fiscal? ¿Existe en este terreno una parálisis decisoria que se contradice con el arrasador reformismo que en los '90 monopolizó las agendas de gobierno en Argentina y en Brasil? Empezar a dilucidar algunas respuestas a estas cuestiones vuelve necesario ubicar a los gobiernos de Carlos Menem y Fernando Cardoso en los contextos políticos y económicos que los vieron nacer, porque será en ellos que encontraremos las pistas de las diferentes estrategias con las que ambos emprendieron los caminos de la reforma estructural del Estado y la economía.

Cuando Carlos Menem asume la presidencia, en 1989, la Argentina atravesaba una crisis de envergaduras gigantescas. La hiperinflación, el endeudamiento del Estado, la pérdida de solvencia del sector público, la ininterrumpida sucesión de planes y fracasos económicos, la incontrolable actitud especulativa que guiaba las estrategias de todos los actores sociales, todo ello contribuyó a herir de muerte al gobierno de Raúl Alfonsín. Con un futuro presidente ya electo que apelaba a todo el imaginario peronista con sus discursos sobre la revolución productiva, la legitimidad presidencial se escurría de forma incontrolable: la renuncia era, en aquel escenario convulsionado, un final anunciado. El quiebre del equilibrio entre el oficialismo y la oposición en el Congreso, fue un revés político del cual el gobierno radical ya no pudo reponerse. Pero este equilibrio existió, y había sido una variable constante desde la vuelta de la democracia (Santos, 1999). En Brasil, sin embargo, el fracaso de Collor de Mello, y su renuncia al cabo de un brevísimo mandato de dos años, tuvo como principal detonante una estrategia de gobierno que pretendía reformar al Estado y estabilizar la economía "sin Congreso ni partidos" (Mainwaring, 2002). Sin fuertes apoyos a nivel regional, con una ínfima bancada propia en el Congreso,

haciendo alarde de una estrategia de confrontación que chocaba con la tradición política brasileña, más inclinada a la negociación y la concertación, el proceso de reformas de Collor estaba muerto antes de empezar. Y cuando la enorme popularidad con la que había llegado al poder decayó, el Congreso terminó de darle el tiro de gracia a su gestión. En medio de denuncias de corrupción, y con las condiciones de gobernabilidad totalmente deterioradas por la inflación y la recesión, Collor de Mello renunció en 1992, con un juicio por impeachment tocándole los talones. Fernando Henrique Cardoso llega al gobierno como Ministro de Hacienda del vicepresidente de Collor, Itamar Franco, y desde ese lugar impulsa las primeras medidas tendientes a la estabilización del sistema socioeconómico brasileño. La iniciativa de crear un Fondo Social de Emergencia, limitando el volumen de las transferencias a estados y municipios, fue aprobada por un Congreso temeroso del descontrol económico y tranquilizado por el carácter transitorio de la medida. No sería tan fácil para Cardoso volver a lograr apoyos en materia de política fiscal. Pero esta primera pulseada es ganada, la situación se estabiliza, y Cardoso es electo presidente en 1994. En términos comparativos, los antecedentes del gobierno de Menem y el de Cardoso se revelan, a pesar de compartir un mismo contexto de crisis económica, muy distintos. Mientras el primero, que llega al poder con un discurso populista, no logra estabilizar las principales variables macroeconómicas sino hasta el año 1991, luego de sufrir 2 episodios hiperinflacionarios, Cardoso asume la presidencia con una estrategia económica ya en marcha, exitosa, (el Plan Real se inicia en el '93, bajo la presidencia de Franco, y su principal logro durante ese período es controlar la inflación), y con el apoyo de una coalición política de centro-derecha (PSDB, PFL, PTB y PP) que se consolida con el generalizado consenso que la agenda presidencial reunía al interior del sistema partidario (la oposición quedó en manos, principalmente, del PT). A pesar de ello, y mientras Menem logra que el Congreso delegue a su favor instrumentos decisivos clave<sup>8</sup>, que le permitirán llevar adelante el primer proceso de reformas con una rapidez y discrecionalidad apabullante, Cardoso encuentra límites constitucionales que lo obligan a establecer con el Congreso una relación más estrecha, asumiendo una posición más negociadora. En el terreno fiscal, sin embargo, el dinamismo reformista del gobierno de Menem no mantendrá la misma rapidez y tono de ruptura que tuvo en otros aspectos de la reforma, y será, en ese sentido, adelantado por el gobierno de Cardoso, porque a pesar de las mayores restricciones con las que se enfrenta, tiene logros más visibles en materia de solvencia fiscal y transformaciones estructurales al interior de las esferas estatales. Puede conjeturarse que la mayor legitimidad con la que Cardoso realiza las reformas en Brasil, y que se diferencia de las suspicacias que el drástico cambio de rumbo impulsado por Menem (reflejado en las diferencias entre su plataforma electoral y su programa de gobierno), habían despertado al interior de su partido, hayan contribuido a volver al gobierno argentino más dependiente de la estructura de poder regional (y de los partidos provinciales en especial), que su par brasileño.

Es llamativa la precaución con la que el gobierno menemista se manejó, desde el primer momento, en materia de iniciativas que afectarían la estructura fiscal, porque esto se contradujo enormemente con la estrategia unilateral y decretista que prevaleció, durante esos primeros años, en los otros aspectos de la reforma. El primer proyecto que el gobierno elaboró en relación al tema, y que, aparte de

---

<sup>8</sup> Ley de Reforma del Estado (23.696) y Ley de Emergencia Económica (23.697).



consideraciones relacionadas con el régimen tributario<sup>9</sup>, pretendía imponer parámetros de disciplina fiscal a las provincias, fracasó, en parte, por la oposición con la que los partidos provinciales recibieron la propuesta. Una vez modificada, y sin los artículos más conflictivos, el proyecto se transforma en ley<sup>10</sup> con la aprobación, en ambas cámaras, del PJ y sus aliados provinciales. Sólo al final de su segundo gobierno, y cuando ya era tarde para que tuviera algún efecto, Menem presenta un nuevo proyecto en relación al tema que se convierte en la Ley 25.152 de Solvencia Fiscal. Con ella se pretendía impulsar un programa de paulatina estabilización del presupuesto y superación del déficit fiscal, que incluía la evaluación de la calidad y la limitación del gasto público como medidas principales. Esta legislación no se mantiene con vida mucho tiempo, y es inmediatamente modificada por la administración entrante. Por otro lado, esta incapacidad política de enfrentarse con los intereses de la estructura regional del PJ y de los partidos provinciales, consolidó una estrategia de control del gasto público que se concentró en la esfera nacional, posponiendo el ajuste en las provincias hasta fines del año '93, en donde la firma de dos pactos (el Federal y el Fiscal) comprometió a los gobiernos locales a llevar adelante programas de ajuste y reforma del sector público. Pero los avances logrados por estos convenios fueron escasos, y el escalonamiento de las reformas siguió afectando a las provincias en donde la oposición al proyecto menemista podía encontrar una estructura más organizada. La estrategia de ajuste fiscal del gobierno, que apuntaban a mejorar el equilibrio de las cuentas públicas, claramente no respondía a lógica económica alguna. Fue el peso de la coalición periférica menemista, conformada por los representantes en el Congreso (tanto del PJ como de los partidos locales) de las provincias menos desarrolladas y pobladas de la Argentina, el determinante político que influyó en el diseño de las políticas fiscales: ellas aseguraban a estas provincias el mantenimiento de los empleos públicos de los cuales dependía el poder interno de los gobernadores, al tiempo que aceptaban la fluidez de recursos financieros desde el Estado central a las esferas provinciales (Gibson y Calvo, 2001). El gasto público no sólo no se equilibró en estos años, sino que aumentó, como consecuencia del incesante caudal de Adelantos del Tesoro Nacional, subsidios, y mecanismos menos institucionales, que goteaba desde el Estado central hacia las provincias, y que agudizaba aún más los desequilibrios del sistema, perjudicando doblemente (ya que le sumaba a los términos desiguales de la coparticipación esta fluidez extra de recursos) a las provincias con mayor población y desarrollo. En vista del particular desarrollo de las políticas de ajuste en Argentina, cabe preguntarse si, a pesar de los extraordinarios poderes que Menem concentró durante los primeros años de su presidencia, su dependencia con respecto a la estructura de poder del federalismo argentino no fue el talón de Aquiles de su presidencia imperial (Dillon Soares, 1999).

Pasando ahora a la situación brasileña, nos encontramos con un escenario bastante diferente. Cardoso, como ya se dijo, no llega al poder con falsas promesas populistas, sino que asume la presidencia con un plan de ajuste fiscal y reformas estructurales en marcha. El grado de legitimidad y autonomía que esto significa para su figura política, en relación a los otros poderes nacionales y federales, es un dato a tener en cuenta. Porque si bien la fuerte estructura del federalismo es, en Brasil, más poderosa en términos de recursos económicos que la de Argentina, el Poder

---

<sup>9</sup> El proyecto consideraba la expansión de la base impositiva, la simplificación del régimen tributario y la lucha contra la evasión fiscal (Rossi y Morales, 2004).

<sup>10</sup> Ley 24.073

Ejecutivo no se queda atrás en atribuciones políticas y económicas. Y una presidencia que construye su poder en base a logros ya en curso, y que actúa en armonía con mecanismos institucionales de utilización regular en la escena política<sup>11</sup>, es cualitativamente diferente de otra que debe probar su faceta reformista ante la sociedad, el mercado, y su propio partido, y que, a pesar de contar con mayorías legislativas<sup>12</sup>, opta por gobernar por decreto. Otro aspecto en el que estos dos procesos reformistas se diferencian, y que afecta sobre todo el aspecto fiscal de los mismos, es que en Brasil la reestructuración de las relaciones entre el gobierno federal y los estatales se dio en el marco de una renegociación de la deuda que los estados y municipios mantenían con la Unión. Y este papel de acreedor fue el que más rédito le significó al gobierno de Cardoso en su intento de imponer disciplina fiscal y reformas estructurales en los ámbitos subnacionales. En especial, fue de vital relevancia el tema de los bancos estatales, que funcionaban como instituciones de crédito para los gobiernos regionales. Ellos representaron la primera lucha del gobierno de Cardoso contra los desequilibrios fiscales de un federalismo fuerte, rígido e inconcluso (Solá, 1994). Obligando a los gobiernos a elegir entre solventar con recursos propios las enormes deudas tomadas a través de sus bancos estatales, o comprometerse a privatizarlos y así recibir la ayuda financiera del Estado, es evidente que la presidencia de Cardoso no asumió que la negociación federal se iba a dar en el marco de una estrategia de cooperación entre las distintas esferas, sino que desarrolló desde el primer momento una estrategia acorde con las características competitivas y predatorias del federalismo fiscal brasileño. Pero, en esta confrontación, tampoco los estados resignaron sus recursos de poder: protegidos por la Constitución, y por un Senado que autorizaba renegociaciones de las deudas y moratorias en los convenios, también ellos se prepararon para una pendular relación con el Ejecutivo. Y cada esfera contó con sus triunfos. Mientras el gobierno central logró imponer la privatización de algunos bancos estatales, los estados presionaron exitosamente para incumplir con los límites en el gasto (que incluían ajustes en el empleo público estadual y municipal) y el compromiso de reformas comprendidos en los sucesivos programas y convenios firmados con el Estado central<sup>13</sup>. Y si bien el gobierno de Cardoso logró disminuir el peso que los estados mantenían en el sector externo de la economía<sup>14</sup>, no obtuvo los mismos resultados en su intento de modificar las condiciones de la guerra fiscal entre los estados, ya que éstos retuvieron su capacidad de gravar la circulación de mercancías al interior de la Unión.

En resumen, puede concluirse que los diferentes antecedentes y estrategias con las que Menem y Cardoso encararon el proceso de reformas, modificó también los alcances y logros que cada gobierno tuvo en materia fiscal, e inclinó la balanza a favor del segundo. Porque a pesar que sus logros pueden calificarse de acotados, su posición con respecto a las esferas subnacionales se caracterizó por una presión

---

<sup>11</sup> Es bastante diferente el recurso del Decreto en Argentina (sin rango constitucional en Argentina hasta la Constitución de 1994), que el recurso presidencial de las Medidas Provisorias en Brasil (un dispositivo institucional utilizado recurrentemente desde Sarney en adelante, y que exigía el apoyo, explícito o implícito, del Poder Legislativo (Mustapic, 1999).

<sup>12</sup> Menem logra mayoría propia en ambas cámaras a partir de las elecciones de 1995 (Mustapic, 1999).

<sup>13</sup> A los que en el '99 se suma la Ley de Responsabilidad Fiscal, que establecía nuevos límites al gasto y endeudamiento de las esferas estatales y municipales (Solá y Kugelmas, 2003).

<sup>14</sup> Con la Ley Kandir se eximió a las exportaciones del Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios (Solá y Kugelmas, 2003)

permanente para equilibrar las cuentas y profundizar las reformas. Esta presión fue prácticamente inexistente durante el gobierno de Menem, en el cual el gasto público en todas las esferas de gobierno no hizo más que aumentar, y en el que todos los convenios y pactos firmados con las provincias confirmaban el carácter escalonado, progresivo, y desigual, con las que el ajuste y las reformas afectaban a cada provincia. Esta mayor autonomía que el gobierno brasileño mantuvo en el delineado del proceso de reformas, fue una constante diferencia con respecto a un proceso reformista argentino que dependía, en términos económicos, de una Ley de Convertibilidad que anulaba su capacidad de manejar las variables clave de la economía (tipo de cambio-política monetaria) y, en términos políticos, del apoyo de una coalición regional que limitaba sus márgenes de maniobra en el ámbito fiscal. Estos caminos se bifurcan definitivamente en 1999, año en el que Brasil le da un poco de aire a su economía a través de una devaluación<sup>15</sup>, y en el que Argentina se define por una profundización de la convertibilidad que aumenta la dependencia de la economía con respecto a las inversiones y el crédito internacional.

### ■ Conclusiones y algunas perspectivas actuales

Pero más allá de las diferencias, Brasil y Argentina comparten con el federalismo una forma de organización del poder que presenta serias dificultades a la hora de elaborar políticas públicas que articulen a las distintas esferas de gobierno en un proyecto consensuado de país. Las tendencias del federalismo tienden a ser centrífugas, ya que no sólo cada nivel de la estructura apunta a proteger su espacio y sus recursos, sino que también al interior de los diferentes niveles se desatan contradicciones y competencias feroces en la lucha por la acumulación de recursos de poder. Esta situación genera innumerables problemas para poder combinar en el sistema político la necesidad de representación con las demandas de gobernabilidad. En ambos países la proporcionalidad de la representación política presenta importantes fisuras, al realizarse una asignación desigual entre el caudal de votos y el número de representantes que cada esfera subnacional coloca en el Congreso. También en el sistema de reparto de los recursos económicos Brasil y Argentina se caracterizan por mantener ciertas inequidades a favor de los estados y provincias menos desarrolladas, en una redistribución que, al día de hoy, ha servido más para reproducir los vínculos clientelares entre estas regiones y el gobierno central, que para impulsar en ellos una estrategia de desarrollo. Con estos ejemplos llega a ser claro que no hay un principio fiscal que pueda asegurar por sí mismo el equilibrio del sistema. En Brasil, a la descentralización de los recursos, a la importante autonomía tributaria de los estados, a la constitución de los municipios como entes federados, debería corresponderle una mayor transparencia, al ser administrados los recursos allí donde estos se asignan. La participación federal de impuestos en este esquema ocupa una posición redistributiva, que debería cubrir las diferencias en el poder de recaudación entre los distintos estados. Pero la discrecionalidad tributaria, la guerra fiscal, el déficit, los desequilibrios regionales y el clientelismo, son variables que también pertenecen al sistema, y deben contarse como parte de la profunda descentralización de la estructura fiscal brasileña. El escenario argentino, que con su concentración del poder fiscal en el Estado nacional, y la asimetría en las provincias entre la capacidad de recaudación propia y

---

<sup>15</sup> Reduciendo el monto en dólares de las deudas estatales, y aumentando la competitividad de la economía en el sector externo.

las obligaciones de gasto, no puede verse sino como el opuesto del sistema fiscal brasileño. Los entes provinciales dependen casi completamente de las transferencias recibidas desde el Estado, y los municipios, de las transferencias que a su vez realizan las provincias. Este esquema jerarquizado, centralizado, si bien retiene en la esfera nacional un mayor control sobre la política económica interna y externa, evitando, en parte, la competencia fiscal entre las distintas unidades de gobierno, genera también la completa dependencia de un reparto que se define más por las necesidades políticas de los gobiernos de turno (nacionales y provinciales) que por las necesidades y la coherencia en los gastos de cada provincia. En fin, la ausencia de parámetros de eficiencia y redistribución más objetivos, un poco menos atados a las coyunturas políticas, redundaría quizá en sistemas fiscales más justos y menos clientelares en ambos países. Pero hasta ahora, los avances en ese sentido están por verse.

En Brasil, el gobierno de Lula da Silva impulsó, desde el comienzo de su gestión en el 2003, la creación de nuevas instancias de discusión para la cuestión federal. La reunión del Ejecutivo con los gobernadores con el fin de discutir informalmente (sin mediaciones institucionales), los contenidos de un nuevo Pacto Federativo ha tenido, hasta ahora, consecuencias más simbólicas que materiales. Pero la nueva estrategia de este gobierno, sumada al proceso de consolidación de una estructura partidaria de verdadero rango nacional para el PT, inaugura un interesante escenario para observar las continuidades y los cambios en las tácticas de los distintos poderes que conforman la estructura federal brasileña (Solá y Kugelmás, 2003).

Con Néstor Kirchner en la presidencia, Argentina vive hoy un nuevo gobierno peronista. Uno que también cuenta con el antecedente, aunque un poco más lejano de lo que fue para Carlos Menem o Eduardo Duhalde, del estrepitoso final de un gobierno radical. Un gobierno con un discurso rupturista y popular, que quiere diferenciarse de sus antecesores sin cambiar demasiado sus políticas. En el escenario actual, el PJ pasó de partido mayoritario a partido hegemónico, y esta preeminencia sólo disminuye como resultado de las fuertes divisiones internas que lo atraviesan. Un dato por demás interesante para plantear una perspectiva sobre la estructura fiscal del federalismo en Argentina es que esas corrientes internas del peronismo se asientan sobre bases geográficas, y construyen su poder dentro de estructuras políticas regionales. Felipe Solá en Buenos Aires, De la Sota en Córdoba, y otros casos de gobernadores con un alto nivel de exposición pública en los últimos tiempos (como el caso de Jorge Sobisch, Gobernador de Neuquén), son ejemplos de ello. En este contexto político es difícil imaginar de qué forma una discusión sobre un nuevo Régimen Fiscal (un tema sin definirse desde el año 1994), no se transforme, como ya lo fueron las elecciones presidenciales, en una interna peronista de escala nacional.

## ■ Bibliografía

Bidart Campos Germán J. (1993): *“El Federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad”*, en Carmagni Marcelo (Comp), *Federalismos latinoamericanos, México, Brasil y Argentina*, Colegio de Historia de México, Serie Estudios, Fondo de Cultura Económica, México.

- Botana Natalio (1993): *“El Federalismo liberal en la Argentina: 1852-1930”*, en Carmagni Marcelo (Comp), *Federalismos latinoamericanos, México, Brasil y Argentina*, Colegio de Historia de México, Serie Estudios, Fondo de Cultura Económica, México.
- Brenta Noemí (2002): *“La Convertibilidad Argentina y el Plan Real de Brasil: Notas para el análisis de su concepción, implementación y resultados en los años ‘90”*, documento publicado en [www.eh.net/XIIICongress/cd/papers/61Brenta225.pdf](http://www.eh.net/XIIICongress/cd/papers/61Brenta225.pdf)
- Díaz Rodolfo (2002): *“¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los ‘90 en la Argentina”*, Editorial Abaco, Buenos Aires.
- Comisión Asesora de Economía, Consejo profesional de Ciencias Económicas de Córdoba (1999): *“Coparticipación Federal de Impuestos, Hacia una distribución secundaria más eficiente”*, documento publicado en [www.cpecba.org.ar/publicaciones/cfi-.pdf](http://www.cpecba.org.ar/publicaciones/cfi-.pdf)
- Dillon Soares Gláucio Ary (1999): *“Programa de estabilización y presidencialismo imperial: Argentina y Brasil, con una referencia a Perú”*, en LLadós José María y Pinheiro Guimaraes Samuel (Edit), *Perspectivas, Brasil y Argentina*, Instituto de Investigaciones de Relaciones Internacionales, Río de Janeiro.
- Gibson Edward y Calvo Ernesto (2001): *“Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la Reforma Económica en la Argentina”*, en Calvo Ernesto y Abal Medina Juan Manuel (h) (Edit), *El Federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Love Joseph (1993): *“Federalismo y regionalismo en Brasil”*, en Carmagni Marcelo (Comp), *Federalismos latinoamericanos, México, Brasil y Argentina*, Colegio de Historia de México, Serie Estudios, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mainwaring Scott (2002): *“Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil”*, en Mainwaring Scott y Shugart Matthew, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Editorial Paidós, Buenos Aires
- Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (2004): *“Inequidades del Sistema Fiscal Federal Argentino”*, documento publicado en [www.ec.gba.gov.ar/GIE/Investigacion/Archivos/19-05-04.pdf](http://www.ec.gba.gov.ar/GIE/Investigacion/Archivos/19-05-04.pdf)
- Mustapic Ana María (1999): *“Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina y Brasil”*, en LLadós José María y Pinheiro Guimaraes Samuel (Edit), *Perspectivas, Brasil y Argentina*, Instituto de Investigaciones de Relaciones Internacionales, Río de Janeiro.
- Parente Pedro (1995): *“¿Reforma Tributaria o Reforma Política?”*, presentación ante la Comisión Especial de Propuesta de Enmienda Constitucional en Brasil publicada en [www.fazenda.gov.br/espanhol/ajuste/eajtrib.html](http://www.fazenda.gov.br/espanhol/ajuste/eajtrib.html)
- Rossi Alejandro y Morales Nora (2004): *“Algunas contradictorias reformas de los ‘90”*, Revista Debates, Buenos Aires.
- Santos Fabiano (1999): *“Democracia y Poder Legislativo en Brasil y Argentina”*, en LLadós José María y Pinheiro Guimaraes Samuel (Edit), *Perspectivas, Brasil y Argentina*, Instituto de Investigaciones de Relaciones Internacionales, Río de Janeiro.

Serra José y Rodrigues Afonso (1999): *“El Federalismo Fiscal a la moda brasileña: Algunas reflexiones”*, Revista de BNDES, N°12, Río de Janeiro.

Solá Lourdes (1994): *“Gobernabilidad, reforma fiscal y democratización. Brasil en una perspectiva comparada”*, en Revista Desarrollo Económico, N°33, Buenos Aires.

Solá Lourdes y Kugelmas Eduardo (2003): *“La construcción del Federalismo democrático en Brasil”*, ICE, N°810, Brasil.

Torre Juan Carlos (1998): *“El proceso de las reformas económicas en América Latina”*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

**Como citar:** Nancy Madera, “El federalismo como condición política de las estrategias económicas de ajuste fiscal en Brasil y Argentina: Procesos de reforma fiscal en los '90 y perspectivas actuales”, artículo elaborado para la materia Política Latinoamericana, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, noviembre de 2004.