

.....
Presidentes sin partido: La política de las reformas económicas en Argentina y Venezuela en los años 90, de Javier Corrales, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010, 500 pp.

Por Nicolás Cherny, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires

¿Por qué experiencias de reforma económica aparentemente similares, en contextos similares, produjeron resultados distintos? En *Presidentes sin partido: La política de las reformas económicas en Argentina y Venezuela en los años 90*, Javier Corrales muestra que la relación establecida entre el jefe del ejecutivo y el partido de gobierno es clave para explicar el éxito o el fracaso de un cambio de política económica. El autor selecciona los casos utilizando el método de la diferencia: gobiernos de países con estados “omnipresentes y omnipotentes” dirigidos por partidos políticos estatistas embarcados en reformas de mercado con resultados contrastantes. En la Argentina de Carlos Menem la mayoría de los partidos políticos convalidaron las reformas, y los reformadores fueron reelectos (1995), mientras que en la Venezuela de Carlos Andrés Pérez las reformas fueron rechazadas, los reformadores destituidos en 1993 y el país sufrió una crisis económica y política que se extendió toda la década. En su libro Corrales advierte que buena parte de las causas de la diver-

gencia en los resultados en Argentina y Venezuela debe buscarse en la relación entre el presidente de la nación y el partido de gobierno. Por ello propone poner a prueba teórica y empírica la relación entre gobierno y partido como variable explicativa de los resultados contrastantes en las iniciativas de reforma económica. Así las presidencias que logran mantener el apoyo de su partido político (*presidentes con partido*) a lo largo del proceso de reforma serían más propensas a enfrentar con éxito un proceso de reforma económica que los gobiernos cuyos partidos actúan en contra de las iniciativas presidenciales de reforma (*presidentes sin partido*).

El interrogante que pretende desentrañar Corrales es presentado en términos teóricos y metodológicos en la introducción al libro (Parte 1). La segunda sección está dedicada a analizar “El contexto de las reformas” y permite a la investigación captar en qué medida los gobiernos son capaces de mantener el cambio. La tercera parte aborda las “Relaciones entre el ejecutivo y el partido gobernante”. En la primera mitad del libro la relación presidente-partido explica el éxito o el fracaso de la reforma, en la tercera parte el objetivo es encontrar las variables que influyen en la dinámica que adopta esa relación. Finalmente, el autor dedica los capítulos finales a “La condición de gobierno sin Estado en América Latina”.

El argumento de Corrales sugiere lo siguiente, la institución capaz de conciliar la principal tensión enfrentada por los presidentes reformistas son los partidos políticos. Dicha tensión sucede porque los gobiernos reformistas tienen la necesidad de lograr al mismo tiempo aislamiento —para resolver el problema de la competencia técnica— y apoyo de los grupos de interés que son objetos de la reforma —para reducir puntos de veto—. La manera en la cual resuelvan el dilema entre autonomía (mantener el estado libre de los intereses predatorios que resisten el cambio) e inclusión (gobernar implica incluir sectores de la sociedad), dependerá el éxito o el fracaso de las iniciativas de reforma a lo largo del tiempo. ¿Por qué los partidos son capaces de contribuir a moderar la tensión entre aislamiento y necesidad de apoyo? Primero, porque tienen la potencialidad de resguardar al gobierno de las presiones de los grupos de interés, lo cual les permitiría mantener la coherencia de políticas. Segundo, porque si logran mantener su vínculo con la sociedad civil conseguirán aumentar la cooperación y la legitimidad social de las reformas. En suma, allí donde la resistencia social al cambio es previsiblemente alta, el éxito de los presidentes reside en la capacidad para conseguir a través de su partido una buena dosis de autonomía sin perder los lazos con la sociedad.

Presidente y partido: los dilemas de la cooperación

Si los presidentes cuyos partidos tienen historia populista se embarcan en reformas de mercado, el partido en el Congreso podría resistir la reforma y por lo tanto, la relación ejecutivo —legislativo puede minar la sostenibilidad de la misma. Las reformas pueden, por un lado, alejar al partido de sus representados, pero por otro puede ser costoso para los integrantes del partido no cooperar con el presidente. De tal modo que las reformas de mercado, al tensar las relaciones entre el ejecutivo y el partido gobernante, aumentan la desconfianza y la cooperación no puede suponerse sino que se convierte en una tarea a realizar por la presidencia.

Tanto Pérez como Menem adoptaron estrategias de prescindencia y el resultado fue que los partidos disminuyeron su colaboración; el Congreso se transformó en un obstáculo muy resistente y los procesos de reforma entraron en crisis. Durante la segunda fase (1991 en adelante) los gobiernos de Menem y Pérez siguieron por caminos diferentes. El resultado fue una grave crisis política en Venezuela, con protestas sociales que deslegitimaron al gobierno, cuyo resultado fue el freno a la reforma y la posterior caída del gobierno. En Argentina el *punto de quiebre* llevó al camino opuesto: un impulso al programa de reforma y

una presidencia que logró sobrevivir a las protestas sociales. ¿Por qué Menem tuvo más éxito que Pérez para conseguir el apoyo de su partido y qué repercusión tuvo en la sustentabilidad de la reforma? Corrales encuentra la respuesta en la negociación encarada por Menem frente a su partido. En primer lugar logró la cooperación al llevar a cabo cambios en el gabinete, los cuales neutralizaron el veto de fracciones del partido que podrían obstruir este proceso. En segundo lugar consiguió una mayor coherencia ideológica a través de la actualización programática del partido; concesionó el manejo de la economía a tecnócratas que valoraban la necesidad de apoyo partidario. Cooptó a los gremios facilitándoles el acceso a rentas abiertas por la reforma; dio autonomía a los gobernadores provinciales en sus distritos a cambio de mantener el dominio de la política nacional. Al alinearse con el ejecutivo, el partido gobernante dejó de actuar como el vehículo institucional a través del cual los que soportan el costo de las reformas impugnan las reformas.

El autor encuentra la clave de las diferencias en la capacidad de Menem para reducir el daño de los principales puntos de conflicto: la pérdida de recursos distributivos, los costos electorales de mitad de mandato, el protagonismo del proceso de reforma y la dificultad de adaptar la ideología partidaria a la del giro de la economía.

Pero también en capitalizar los puntos de compatibilidad: el interés del partido gobernante en ver triunfar a su administración, de este modo evitó transmitir una imagen de inercia. Corrales muestra que existe la inesperada afinidad entre populismo estatista y neoliberalismo porque Partido Justicialista y Acción Democrática son partidos ideológicos, no programáticos, de modo que existe espacio para el pragmatismo; además, tienen vínculos con los sindicatos, lo cual les da una mejor posición frente a otros partidos para tener su apoyo en políticas que afectan a los trabajadores.

La relación presidente-partido como variable dependiente

En la última parte del libro, la relación presidente-partido es la variable dependiente y el autor se ocupa de explicar la transformación del Partido Justicialista que permitió a Menem conducir con éxito la reforma económica a partir de 1991 y la parálisis de Acción Democrática que hizo fracasar el giro en la política económica intentada por Pérez en Venezuela. Las divisiones internas, las conmociones electorales de 1983 y 1985 y la fluidez interna de la organización partidaria volvieron al Partido Justicialista más propenso a la colaboración con un presidente reformista. Mientras que las estructuras firmes, las ideologías fijas y la baja competitividad externa,

convirtieron a Acción Democrática en un partido rígido con baja propensión a sintonizar con las iniciativas riesgosas del presidente.

En conclusión, el libro de Corrales muestra que la gobernabilidad econó-

mica depende de la condición de *gobierno con partido*. De modo que, la prescripción política sugiere que los gobiernos que deseen emprender reformas exitosas deberían evitar la condición de *gobierno sin partido*. **De**