

# Sindicatos, crisis económica y alta inflación en Brasil y Argentina<sup>1</sup>

MARÍA HERMINIA TAVARES DE ALMEIDA

Las estructuras sociales y políticas ayudan a conformar la inflación; de igual manera, la inflación altera los papeles sociales colectivos.

Charles Maier

## INTRODUCCIÓN

EL RETORNO DE ARGENTINA y Brasil al círculo de naciones democráticas coincidió con el considerable deterioro de sus condiciones económicas. En ambos casos, la democracia en gestación tuvo que enfrentar crisis económicas de proporciones considerables y raíces complejas que hacían difícil su puesta en marcha. Las manifestaciones más evidentes de estas crisis fueron caídas u oscilaciones espasmódicas en la tasa de crecimiento, inflación sin control, enormes deudas externas y crisis fiscales que reducían notablemente la capacidad del Estado para ejercer sus deberes normales de regular, estimular y coordinar la economía.

Dichos problemas económicos continuaron y empeoraron durante toda la década de 1980, contrariamente a lo imaginado por quienes se habían opuesto a los regímenes autoritarios y habían luchado por la democracia en ambos países.

En Argentina y Brasil los sindicatos —al igual que las asociaciones empresariales— fueron importantes actores durante este período, en el cual, los esfuerzos en pro de una reconstrucción democrática se realizaron a la par del deterioro económico. Sus acciones no sólo fueron profundamente marcadas por estos dos procesos, sino que, a su vez, influyeron en ellos.

La perversa coincidencia de procesos de democratización y crisis económicas envió a los sindicatos estímulos contradictorios. La construcción de un nuevo orden entrañaba la total reinserción del movimiento sindical en la vida política. Por ello

<sup>1</sup> Deseo expresar mi agradecimiento a las siguientes personas: Leila Cristina da Silva, muy eficiente asistente de investigación, quien recopiló información y referencias y realizó la mayor parte de los cuadros y gráficas; Eduardo Noronha, quien preparó la gráfica relativa al cumplimiento de las demandas de huelga, a partir de la base de datos de NEPP-UNICAMP referente a huelgas; y William Shelton, quien tradujo el texto al inglés.

tuvieron que elegir modos de acción que pudieran aumentar su poder o, al menos en el caso de Brasil, garantizar su reconocimiento ante los líderes empresariales, el Estado y otros actores políticos. Por otra parte, las soluciones posibles a los problemas económicos, evidentes en la aceleración cada vez mayor de la inflación, requerían cierto grado de moderación en las demandas salariales, formas de acción concertada y capacidad de renunciar a los beneficios inmediatos para poder lograr los objetivos de largo plazo. Como lo sostiene Pizzorno (1978),<sup>2</sup> se requería un sindicalismo centrado en el intercambio político.

Al verse enfrentados a este dilema, los movimientos sindicales brasileño y argentino eligieron cursos de acción dirigidos a alcanzar metas salariales a corto plazo y a aumentar su poder mediante *estrategias confrontacionistas*<sup>3</sup> caracterizadas por la oposición sistemática a las políticas gubernamentales y el hincapié en la movilización de masas y las huelgas. Esta estrategia no se contraponía a la negociación colectiva entre los sindicatos, las asociaciones empresariales y las empresas. Sin embargo, es indudable que se oponía a negociar políticas a mediano y largo plazo, que entrañarían ciertas restricciones a las exigencias del momento.

En ambos países, durante los primeros gobiernos con presidentes civiles, la estrategia fundamental, aunque no la única, fue la confrontación. En ambos casos surgió también una dirigencia más pragmática, inclinada a la negociación con sus gobiernos respectivos. Sin embargo, ésta no cambió significativamente la inclinación de la mayoría hacia la confrontación.

La preferencia por la estrategia confrontacionista produjo muchos beneficios para el sindicalismo en ambos países. En Brasil, donde los sindicatos son tradicionalmente débiles, les garantizó un lugar entre los actores importantes del escenario público, además de que hizo posible realizar cambios importantes —favorables al fortalecimiento de los grupos sindicales— en el sistema de relaciones laborales. En Argentina devolvió a los sindicatos los privilegios y recursos de poder que el gobierno autoritario les había quitado, además de producir asaltos frustrados del Partido Radical en el gobierno sobre el poder de la burocracia peronista.

<sup>2</sup> Con base en Pizzorno, Regini (1984: 128) define el intercambio político como:

Un tipo de relaciones entre el Estado y las organizaciones laborales, en el cual ocurre un intercambio de diferentes formas de poder político. El Estado devuelve parte de su autoridad de toma de decisiones a los sindicatos, al permitirles desempeñar un papel en la formación e instrumentación de políticas, y de esta manera, obtener ventajas de los recursos materiales y simbólicos que el Estado puede distribuir. A cambio de ello, los sindicatos entregan su poder político indirecto al Estado, garantizándole un consenso y ocupando sus propios recursos para garantizar la legitimidad, eficacia y eficiencia de la acción estatal. Es bien claro que tal intercambio mutuo de poder implica la limitación de la autonomía de cada uno de los actores —una disposición a aceptar la autolimitación para que se sigan las líneas de acción que de otra manera no se habrían elegido.

<sup>3</sup> Utilizo la expresión de J. Samuel Valenzuela (1983). Según este autor, en el sindicalismo confrontacionista, "los dirigentes del movimiento obrero son mayormente de oposición, por lo que tratan de resistir las políticas estatales, basándose principalmente en la organización sindical más que en la partidaria" [p. 340]. Este tipo de acción sindical sería típica de contextos autoritarios, semi-competitivos o de situaciones caracterizadas por gran inestabilidad política e institucionalización precaria de los medios democráticos.

No obstante, al recrudecerse la crisis económica, las estrategias de confrontación revelaron sus limitaciones como instrumento que pudiera otorgar mejoras económicas duraderas para los asalariados, cuyos intereses los sindicatos mediaron e intentaron representar. Ni siquiera pudieron defender el poder de compra de los salarios devorados por una inflación fuera de control.

Paradójicamente, a fines de los años ochenta la confrontación se volvió una acción defensiva contra el deterioro económico, al igual que las estrategias en competencia. Su significado había cambiado hacia la *lucha por la indexación*,<sup>4</sup> un esfuerzo continuo con resultados inmediatos efímeros. Por otra parte, impulsó imperceptible e involuntariamente a los sindicatos hacia una forma de “coalición inflacionaria” con los empresarios (Maier, 1978).

En este trabajo discutiremos las respuestas a las políticas de estabilización en Brasil y Argentina, con las cuales los sindicatos pretendieron hacer frente a la crisis económica durante los años ochenta. Nuestro propósito es comprender por qué la estrategia confrontacionista siguió aplicándose hasta agotarse y por qué resultó tan difícil instrumentar estrategias alternativas que fueron más allá de las luchas defensivas por mantener el poder de compra de los salarios erosionados por una inflación exacerbada.

Nuestra idea es que las opciones de los sindicatos estuvieron muy condicionadas por factores de índole política. En primer lugar, respondían a la necesidad de confirmar el poder de los sindicatos en un sistema democrático en gestación. En segundo lugar, la propia dinámica de las políticas sindicales, caracterizada por la enraizada competencia por el poder y el liderazgo entre grupos y corrientes, influyó en estas opciones. Sin embargo, sostenemos que las estrategias laborales estuvieron condicionadas, sobre todo por la incapacidad del gobierno para promover políticas de coordinación económica que pudieran lograr la estabilización de precios. Esta incapacidad fue resultado tanto del perfil de la política partidaria en los primeros gobiernos civiles en Argentina y Brasil como de la elección de política económica adoptada por estos gobiernos. Además, tiene raíces estructurales más profundas, incrustadas en la crisis de cierto patrón de relaciones entre el Estado y la economía que caracterizaron a ambos países durante décadas. Esta crisis se volvió evidente en la pérdida progresiva de efectividad de los mecanismos estatales tanto para regular como para administrar la economía nacional que tradicionalmente prevalecía en ambos países.

El análisis comparativo nos permitirá subrayar ciertas circunstancias comunes —y hasta cierto punto estructurales— que limitan mucho el comportamiento de los sindicatos en el contexto de una inflación particularmente alta y sin control. Estas circunstancias generalmente se atribuyen a idiosincrasias y perversiones nacionales.

<sup>4</sup> Singer (1991) hace una diferencia entre *la lucha contra la inflación* y *la lucha por la indexación*. Esta última se establece y tiende a generalizarse cuando la inflación es crónica. También demuestra que al acelerarse los aumentos de precios, la lucha por la indexación se vuelve cada vez más un esfuerzo por reducir los períodos entre reajustes indexados, lo cual atenúa —aunque no evita— la transferencia de ingresos reales de acreedores-deudores.

Es bien sabido que existen enormes diferencias entre Argentina y Brasil en función de las relaciones entre los intereses organizados, el Estado y el sistema político.

Durante décadas, los sindicatos —así como las asociaciones empresariales— han sido los actores del escenario político argentino. Durante muchos años formaron la columna vertebral del peronismo, cuya presencia en la vida política de este país es indiscutible.<sup>5</sup> En Brasil, los sindicatos eran tradicionalmente más débiles y políticamente secundarios.

Los sistemas de corporativismo estatal creados por los gobiernos populistas de los años cuarenta son marcadamente diferentes. En Argentina, la organización sindical está notablemente centralizada, mientras que en Brasil se caracteriza por la descentralización y una enorme desconcentración.

Por otra parte, las economías de los dos países, las cuales presentan perfiles muy distintivos por razones históricas y naturales, fueron sujetas a políticas radicalmente diferentes en lo referente al manejo de las limitaciones impuestas por los cambios en el orden económico internacional durante la década de 1970. El autoritarismo burocrático en Argentina reaccionó ante los problemas internacionales con políticas ortodoxas y neoliberales de ajuste que resultaron en gran medida recesivas y con consecuencias de desindustrialización. En Brasil, los gobiernos autoritarios de los años setenta se resistieron hasta donde pudieron a ajustar su economía a las limitaciones externas. Promovieron dinámicas políticas de sustitución de importaciones basadas en el proteccionismo y financiadas por el capital extranjero y los recursos públicos. Practicaron políticas no ortodoxas de controles de precios, un mayor gasto público para el control de la inflación, y optaron por ajustes recesivos sólo cuando el derrumbe externo era inminente (1981-1983).

Finalmente, Brasil y Argentina tomaron caminos muy diferentes para llegar a la democratización. El primero lo logró mediante un largo proceso iniciado por la élite gobernante y por negociaciones lentas y complejas entre el gobierno autoritario y la oposición democrática. En Argentina ocurrió debido a la caída del poder autoritario (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988).

## ARGENTINA

Electo con casi el 60% de los votos, el presidente Raúl Alfonsín se hizo cargo en diciembre de 1983 de la administración de un país empobrecido, con una economía devastada. El desastre económico del segundo gobierno peronista (1973-1976) y la política económica monetarista ortodoxa impuesta por los militares (1976-1982) dejó un legado de dificultades para el nuevo gobierno civil. El PNB en 1983 era igual al de 1974; entre 1976 y 1983, la producción industrial mostró un crecimiento

<sup>5</sup> Véase Torre (1983: 20) para obtener información en torno a las fuentes de poder sindical en Argentina.

positivo sólo durante tres años; la deuda externa, la cual había sido transferida en su mayor parte del sector privado al gobierno, representaba el 60% del PNB; el mercado de capitales estaba destruido y la especulación financiera y de divisas extranjeras floreció; el déficit público era enorme y la creciente inflación llegó a 360.93% ese año.<sup>6</sup>

Durante cinco años, Alfonsín se embarcó en una ardua lucha para liberar al país del desorden económico. Cambió tres veces al ministro de Economía y puso en práctica tres políticas de estabilización que sucumbieron a los estragos de la inflación. Osciló entre llamados poco convincentes para la concertación social y el recurso a políticas de choque basadas en la sorpresa y cuya efectividad dependía de una capacidad de controlar el comportamiento de los actores económicos con la que el Estado argentino no contaba. Su trato con los sindicatos era parecido al que por costumbre se reserva a los enemigos. Primero, intentó enfrentar y posteriormente dividir y cooptar a aquellos grupos que parecían más sensibles al patrocinio estatal. El fracaso económico erosionó el apoyo político a su gobierno y a su partido político. El presidente del Partido Radical cambió la fecha de la toma del poder de su sucesor peronista en medio de una hiperinflación y un descrédito político sin precedentes. Los cuadros 1 y 2 resumen algunos de los indicadores económicos de este período.

CUADRO 1  
INDICADORES ECONÓMICOS DE ARGENTINA

Año	PNB(1)	PNB Industrial	Inflación(2)	
			IPC	IPM
1979	1.4	10.19	164.3	146.2
1980	2.1	-3.79	100.0	5.0
1981	-6.9	-15.98	105.4	110.7
1982	-5.8	-4.73	164.5	256.8
1983	2.6	-10.78	343.3	361.3
1984	2.2	3.09	626.8	575.0
1985	-4.4	10.33	672.2	662.9
1986	6.0	12.88	90.0	64.0
1987	2.1	-0.57	131.6	122.6
1988	-2.8	-6.61	342.7	412.9
1989	-4.5	-7.0	3 079.2	3 432.4

(1) Índices anuales de variación real de los productos.

(2) Índice de precios al consumidor.

Índice de precios al mayoreo.

1985 = 100

Fuentes: *International Financial Statistics, The World Bank Statistics Yearbook, CEPAL.*

<sup>6</sup> Información de Schwarz (1988) y Epstein (1987).

CUADRO 2  
 ARGENTINA: EVOLUCIÓN DE SALARIOS REALES, 1970-1988  
 (Base:1970-1973=100)

<i>Año</i>	<i>Salario en la industria</i>	<i>Salario mínimo</i>	<i>Salario básico en la industria</i>	<i>Beneficio mínimo de retiro</i>	<i>Ingresos familiares básicos</i>
1990-1973	100	100	100	100(1)	100
1974-1975	113	113	103	100	80
1976-1980	70	49	41	95	55
1976-1983	72	49	41	98	45
1981-1983	75	65	52	103	29
1984-1988	85	68	54	85	14
1988	76	46	47	70	10

(1) 1971-1973, beneficio mínimo de retiro a partir de fines de 1970

Para poder enfrentar esta crisis heredada, el nuevo gobierno comenzó por poner en práctica una política económica no ortodoxa,<sup>7</sup> junto con los ideales tradicionales del Partido Radical. El combate a la inflación mediante los controles de precios, la reactivación económica y el aumento de los salarios reales fue una meta del ministro de Economía, Bernardo Grinspun; política económica populista, como la define Sachs (1988), y muy similar a la utilizada por Gelbard durante el gobierno peronista.<sup>8</sup>

En su innovador trabajo, Canitrot (1975: 331) señaló la similitud de las perspectivas económicas entre peronistas y radicales:

El peronismo y el radicalismo (...) tienen una ideología nacionalista en común y pretenden seguir una política económica que satisfaga las aspiraciones. Aquí a esta política se le llama populista. Las mejoras en las condiciones de vida de las clases media y baja se proponen como objetivo, aunque sin alterar en lo fundamental la estructura actual de las relaciones económicas y de propiedad. La redistribución de los ingresos es uno de los objetivos principales, pero la redistribución de la riqueza no lo es.

<sup>7</sup> La ortodoxia es la perspectiva que defiende el equilibrio entre el gasto público y la contención de la demanda agregada con el objetivo de lograr una estabilización de precios y, por consiguiente, propone adoptar políticas de estabilización restrictivas desde un punto de vista monetario y fiscal; además, se pronuncia por reducir al mínimo la presencia del Estado en la economía, pues considera que la eficiencia económica sólo puede lograrse mediante un funcionamiento libre del mercado. Hoy en día, este punto de vista se define por lo que se conoce como el Consenso de Washington (Williams, 1990). La posición no ortodoxa comprende una gran variedad de perspectivas respecto de las causas de la inflación y las políticas a corto y largo plazo, aunque comparte la elección de ajustes no recesivos. Para un análisis de la posición no ortodoxa, véase Schwartz (1989).

<sup>8</sup> Bresser Pereira (1989b: 2), resume a Sachs (1988) y define el populismo económico como: "una política económica que —mediante el aumento del gasto público o el de la tasa de cambios— propone un aumento a los salarios y las ganancias, al consumo y la inversión, aprovechando la capacidad inactiva y el desempleo en la economía, política que rechaza los medios de ajuste, generalmente identificados con el 'monetarismo' y el FMI". Aunque muchos actores argumentan que estas políticas están inspiradas por Keynes, Bresser Pereira las considera un tipo de keynesianismo pervertido o vulgar que prescribe un aumento en los gastos públicos en todas las circunstancias y subestima la importancia de un déficit público estructural, causa del desequilibrio de los gastos del Estado.

Además de ajustarse a las recetas radicales, la política de Grinspun se ajustaba a las expectativas de la mayoría de los argentinos respecto de los beneficios que produciría la restauración de la democracia.

Durante los primeros meses de su gobierno, el presidente Alfonsín elaboró y envió al Congreso la Ley para la Normalización Sindical, la cual establecía los procedimientos para que los sindicatos, sujetos a la intervención durante el gobierno militar, iniciaran sus actividades normales. En lugar de restaurar el anterior *statu quo*, el proyecto pretendía romper el poder de la burocracia sindical peronista y permitir un proceso de renovación de la dirigencia sindical. Era parte de un esfuerzo por ampliar la democracia y dar mayor estabilidad al sistema democrático. En la opinión de los radicales, el excesivo poder de las corporaciones (es decir, sindicatos y asociaciones empresariales) había, anteriormente, contribuido a la inestabilidad política y a la incapacidad de gobernar.

La Ley de Normalización ocasionó una reacción muy enérgica por parte de los sindicalistas peronistas y produjo la reunificación de la Confederación General del Trabajo (CGT), escindida debido a violentos conflictos entre la dirigencia.

La movilización posterior, organizada por los sindicalistas, tuvo éxito. Aunque fue aprobado por la Cámara de Diputados, el proyecto fue rechazado en el Senado, donde los peronistas obtuvieron la mayoría.

La derrota del gobierno hizo que cayera el ministro del Trabajo y que la postura del gobierno cambiara a la de comprensión política y concertación social.<sup>9</sup> Mientras tanto, el compromiso del gobierno respecto de los esfuerzos de conciliación no parecía muy serio. El ministro de Economía permaneció fuera del pacto, mientras que el del Interior se adhirió a él. Por su parte, los sindicatos peronistas tampoco parecían visiblemente inclinados a llegar a un acuerdo.

Entre agosto y mayo del siguiente año se realizaron esfuerzos para llegar a un acuerdo y las rupturas de negociaciones se siguieron una a la otra, mientras que la inflación, contenida momentáneamente, comenzó a acelerarse una vez más.

El sindicalismo peronista adoptó una clara estrategia de enfrentamiento ante el gobierno y de entendimiento con los empresarios.

Desde junio de 1984 hasta mayo del año siguiente, la CGT decretó dos huelgas generales con gran éxito. Durante la movilización para la primera huelga, la CGT publicó un documento intitulado Convocatoria para la Grandeza Nacional, el cual aclaraba la índole política del enfrentamiento. Señalaba que “los trabajadores no son la causa de la inflación” y que “la democracia también debe ser una realidad en el área de la distribución equitativa de bienes producidos por la comunidad, puesto que la democracia liberal —limitada a los derechos políticos y humanos— puede cubrir la flagrante esclavitud hacia formas tecnificadas de dominación por grandes concentraciones de capital” (Portantiero, 1987: 158).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> En junio, el *Acta de Concurrencias*, como pacto de garantías políticas, fue firmada por 16 partidos, entre ellos los peronistas.

<sup>10</sup> El documento presentó los siguientes diez puntos, considerados como las “premisas básicas” de la acción gubernamental:

Simultáneamente, se dio una convergencia entre la CGT y organizaciones empresariales en torno a la demanda de una política de crecimiento y el control de la inflación, cuya responsabilidad recaería sobre el gobierno. A fines de septiembre, la CGT y las organizaciones empresariales, entre ellas la Unión Industrial Argentina (UIA) publicaron un documento que defendía el reinicio del crecimiento económico con la redistribución del ingreso (Portantiero, 1987: 160). Cinco meses después, la CGT y diez de las principales organizaciones empresariales formaron el Grupo de los Once, el cual presentó al gobierno un documento conocido como *Los 20 puntos*, el cual contenía las innovaciones que indicaban concesiones mutuas importantes por parte de quienes lo firmaban. Las asociaciones empresariales se comprometieron con políticas salariales y devolvieron la administración de los "trabajos sociales" a los sindicatos. Aceptaron el condicionamiento de los aumentos salariales al crecimiento económico, sin embargo lo que efectivamente los reunió fue una disposición común a transferir los costos de la política anti-inflacionaria al Estado.<sup>11</sup>

La política económica populista fracasó. Su promotor fue sustituido en febrero por un nuevo ministro de Economía, mientras que la inflación, y simultáneamente los enfrentamientos sindicales, se agudizaron. Entre abril y junio la CGT, bajo la dirigencia de Saúl Ubaldini, escaló su estrategia de oposición al gobierno.

Al mismo tiempo que la política de enfrentamiento de Ubaldini, Portantiero fue testigo de una alianza con los líderes empresariales y la Iglesia, en un intento por fortalecer un sindicalismo cuya base había sido deteriorada por cambios en la estructura social, resultado de la política anti-industrial del gobierno militar.<sup>12</sup>

En junio de 1985, el ministro de Economía anunció un tratamiento de choque para combatir la inflación. El Plan Austral entrañaba una reforma monetaria y el congelamiento de precios, salarios y tasas de cambio, así como el control de la emisión de dinero para financiar el déficit público.<sup>13</sup> En efecto, resultó una terapia

1. Derrotar a la "patria financiera"; 2. reconocer que los salarios son los bienes personales del trabajador; 3. devolver al crédito bancario su carácter de servicio público destinado a promover la producción; 4. promover la producción y no restringir la demanda; 5. garantizar la administración controlada del comercio exterior; 6. subordinar todas las necesidades o urgencias financieras a la reactivación del aparato productivo nacional; 7. poner en práctica una política fiscal realista; 8. finalizar abruptamente los aumentos a las tarifas de servicios ("tarifazos"); 9. lograr una política de empleo total; 10. promover el desarrollo de una tecnología apropiada" (Portantiero, 1987: 158).

<sup>11</sup> Para obtener una buena descripción de los acuerdos que produjo la formación del Grupo de los Once, véase Acuña y Golbert (1988: 42-44).

<sup>12</sup> Portantiero (1987: 166) afirma que,

El "ubaldismo" puede considerarse una consecuencia de esta situación. Con base en la debilitación de objetivos tanto en lo referente a la presencia de los trabajadores en la sociedad como a la capacidad específica de presión de sus organizaciones, debe buscar sus bases complementarias de poder fuera de la vida sindical. En este sentido, al enfrentar sus actividades al Estado y por consiguiente, al politizar completamente su orientación, se asegura un lugar importante en el escenario nacional.

<sup>13</sup> La reforma monetaria consistía de la introducción de una nueva moneda, el Austral, equivalente a 1 000 pesos y 0.80 dólares, lo que significaba una devaluación del 35%. Se creó una tabla de conversiones especial para contratos válidos. Luego de un reajuste de 90% para la inflación del mes anterior, se

que se distanció de las recetas tradicionales ortodoxas y supuso que la inflación tenía un fuerte componente de inercia debida a mecanismos de indexación que el congelamiento intentaría romper.

Schvarzer (1988: 35) captó claramente su principal objetivo:

La clave del plan anti-inflacionario no es la propia estabilidad de precios —la cual sin duda resulta importante— sino la recuperación del control del Estado sobre la situación económica necesario para cualquier política que pretenda volver al crecimiento.

Elaborado en secreto en las oficinas del gobierno por personal técnico altamente calificado y con pocos contactos políticos con el partido gobernante, el Plan Austral no se discutió previamente con nadie y mucho menos se negoció con la dirigencia política o con los intereses organizados.

En este sentido, el plan expresaba un tipo de estrategia política contraria a la de la concertación política y social. Parecía materializar el ideal del Partido Radical de un Estado libre de “corporaciones de interés” y sólo responsable ante el pueblo. En la práctica, reflejaba el problema de llegar a un entendimiento entre el punto de vista oficial y la oposición, agravado por las presiones económicas, pero fundamentalmente ocasionado por los intereses políticos inmediatos, como ambos lados los percibían. El diálogo y la negociación no eran una primera opción ni para el Partido Radical en el gobierno, ni para la oposición peronista.

La política de estabilización puede dividirse en cuatro períodos, cada uno de ellos distinguido por la índole de los instrumentos utilizados para combatir los aumentos de precios, por la actitud del gobierno frente a los intereses organizados y por las respuestas de los sindicatos a ambos.<sup>14</sup>

Entre junio de 1985 y principios de 1986, el congelamiento de precios y salarios resultó exitoso y pareció devolver el control de la política económica al gobierno. El entusiasta apoyo público reforzó a la presidencia de la república y permitió a Alfonsín enfrentar las presiones de los grupos de interés organizados, particularmente las provenientes de los sindicatos. En las elecciones parlamentarias de noviembre, el Partido Radical convirtió en votos el éxito inicial de la política y el prestigio popular de su conductor, el presidente de la república. Por otra parte, la victoria electoral de los radicales corroboró las predicciones acerca de la decadencia política del peronismo.

congelaron los salarios, los precios de los servicios y las tarifas públicas, y los demás precios se ajustaron y congelaron por un período indeterminado. El gobierno se comprometió a suspender la emisión de nuevas divisas durante cuatro meses y posteriormente, a relacionar aún más la emisión con los aumentos en las reservas de divisas extranjeras. Las inversiones del nuevo gobierno se financiarían con nuevos impuestos y las tasas de interés se fijaron en 4% para los depósitos y en 6% para los préstamos a 30 días. Se creó una Conferencia Económica y Social (CES) para negociar, a partir de entonces, las políticas de ingresos. Se adoptó una Ley de Oferta para castigar a quienes violaran el congelamiento. El Plan anticipaba una política de incentivos para la exportación, mediante el uso de subsidios y la reducción de aranceles (Epstein, 1987: 1000-1001; Portantiero, 1987: 168; Acuña y Golbert, 1988: 49-50). Para obtener un análisis económico del Plan Austral, véase Frankel y Fanelli (1987), y Frankel y Damill (1988).

<sup>14</sup> Cavarozzi (1988) y Acuña y Golbert (1988) reconstruyeron meticulosa y competentemente las reacciones laboral y empresarial al Plan Austral. La presente sección de este artículo se basa en gran medida en ambos informes.

En estas circunstancias, las referencias a la concertación social en los pronunciamientos del gobierno se volvieron menos frecuentes. La Conferencia Económica y Social (CES) se mantuvo al margen, pues se había transformado en un ámbito en el que el gobierno se negaba a cumplir las exigencias de los grupos sindicales e industriales que la conformaban.

Aunque los líderes empresariales apoyaban la política de choque e intentaban introducir cambios temáticos, la reacción de los trabajadores era de oposición general a la iniciativa del gobierno. Luego de intentar en vano reactivar al Grupo de los Once, la CGT optó por la confrontación. Entre agosto de 1985 y julio de 1986, convocó a seis huelgas generales, las cuales tuvieron diversos grados de movilización y poco efecto en la determinación de las políticas gubernamentales.

La confrontación se alimentó de diversos estímulos. La división interna entre las corrientes sindicales peronistas se acentuó mediante la provocación de una disputa acerca de qué oposición al gobierno sería la más fuerte. La importancia del sector sindical en el peronismo la volvió el núcleo de la oposición política a los radicales en un año de elecciones. Finalmente, la propia intransigencia del gobierno reforzó la opción de los sindicalistas a la confrontación. Por otra parte, el deterioro de los salarios de los trabajadores facilitó la movilización de masas, puesto que las autoridades no pudieron impedir los aumentos de algunos precios a pesar del congelamiento.<sup>15</sup>

Alrededor de abril de 1986, se inició un nuevo período de política económica. Poco antes, el gobierno había anunciado otro período para la renovación del crecimiento mediante el aumento de las inversiones y las exportaciones, la reducción de los impuestos a éstas, la dotación de créditos especiales para la agricultura y el estímulo de la construcción civil. La privatización de las empresas públicas proporcionaría recursos para un fondo de modernización industrial.

La política de estabilización sufrió diversos cambios. La tasa de cambios debía ajustarse mediante minidevaluaciones que alcanzarían un total de 8.5% en seis meses. La política fiscal seguiría siendo estricta y el gobierno intentaría limitar su déficit al 2.9% del PNB. El congelamiento de precios y salarios dejaría el lugar a la flexibilidad. Se estableció un programa de lineamientos: los salarios podrían reajustarse entre 18% y 25% para el sector privado y entre 18% y 21% para el sector público. Los precios se administrarían, lo cual iba a permitir aumentos que absorberían las alzas en las materias primas. La CES se volvería un foro para lograr pactos en torno a la política económica. También se presentó una propuesta para reformar las leyes laborales, con lineamientos que incluían contratos colectivos, el derecho de huelga y "obras sociales" (Acuña y Golbert, 1988: 63-64; Epstein, 1987: 1003).

En esta nueva fase, el gobierno intentó combatir la actitud de oposición general de la CGT a la política de estabilización, al pretender obligar a los sindicatos y las asociaciones empresariales a llevar a cabo negociaciones en las que él fungiría como árbitro.

<sup>15</sup> Según Epstein (1987: 1001), en noviembre de 1985 las cifras oficiales sugerían que los salarios de los oficinistas habían caído 23.9% y los de los obreros, 21.8% durante los 12 meses anteriores.

La CGT continuó con su discurso de oposición frontal al gobierno e intentó mantener una estrategia de confrontación de masas. Su discurso cambiaría a fines de ese año cuando, luego de algunos intentos frustrados por llegar a un acuerdo, la CGT sorprendió al gobierno con una propuesta de "pacto social".

Mientras tanto, los sindicatos adoptaron formas de lucha descentralizadas, cuyos resultados no dejaron de ser dañinos para la política de control de precios. Las negociaciones sectoriales que permitía el gobierno salieron de su control y una oleada de huelgas localizadas produjo negociaciones que sobrepasaron los lineamientos gubernamentales (Palomino, 1987: 184; Cavarozzi, 1988: 47-48).

Al mismo tiempo, las huelgas sacudieron al sector público, cuyos asalariados sufrieron los rigores de la política de contención. Palomino (1987: 184) afirma:

Los sindicatos tradicionales de "clase media" como el de los maestros, los burócratas, los médicos, técnicos y profesionales en diferentes áreas del aparato del Estado competían con los trabajadores en la formulación de sus quejas, en el estilo de sus protestas y la continuidad de sus medidas de imposición.

Las actividades del sindicato de trabajadores del sector público eran un síntoma de la bancarrota material del Estado y, simultáneamente, contribuyeron a ella.

En agosto, la inflación comenzó a levantar cabeza nuevamente, mostrando señales de que no había sido erradicada.

A fines de ese año, el Plan Austral evidenció un conjunto de tensiones no resueltas. En el plano externo, había presiones causadas por una caída en el comercio exterior y la deuda externa, que no había sido considerada. En el plano interno, la incertidumbre en torno al futuro del plan de estabilización era considerable, ya que la inflación se había mostrado capaz de resistir el tratamiento del rigor:

En febrero de 1987 se inició la tercera fase de la política anti-inflacionaria. Simultáneamente, el gobierno hizo públicas nuevas medidas de ajuste, conocidas como el "Australito". Su propuesta incluía un nuevo congelamiento posterior al reajuste de algunos precios —servicios públicos, cigarrillos y combustible— con un aumento al salario mínimo, aumentos a las percepciones familiares y salariales, la devaluación de la tasa de cambios y una disminución de la tasa de intereses (Cavarozzi, 1988: 64,73).

Por otra parte, el gobierno declaró la necesidad de cambiar sustancialmente el modelo de crecimiento al promover la liberalización del comercio exterior para poder garantizar la competitividad internacional en el mercado local. Su propósito era destruir el poder de las "corporaciones" al imponer un umbral a la capacidad de las empresas para aumentar los precios y de los sindicatos para exigir aumentos salariales (Acuña y Golbert, 1988: 77).

La reacción de la CGT fue condenar al "Australito" en función de la necesidad de crear un mecanismo automático de indexación de los salarios. De la misma manera, los empresarios no manifestaron la misma disposición de apoyar la iniciativa gubernamental que habían mostrado cuando el Austral se lanzó. Crítica-

ban específicamente el “dirigismo” del Estado, enraizado en las medidas, y atribuían una nueva inflación a la falta de disciplina fiscal del gobierno.

La estrategia del gobierno para socavar la disposición de la dirigencia de la CGT en pro de la confrontación entrañaba una alianza *sui generis* con el sector más ortodoxo de la burocracia sindical del peronismo. En abril, el Ministerio del Trabajo se puso en manos de Carlos Alderete, presidente de la Federación de Luz y Fuerza. Con él, el Grupo de los Quince (conglomerado de dirigentes sindicales relacionado en gran medida con el peronismo ortodoxo y que dominaba Lorenzo Miguel, dirigente del poderoso Sindicato de Obreros Metalúrgicos y exponente de las Organizaciones del 62) entró en el gobierno.<sup>16</sup>

El ascenso de Alderete deterioró la política de confrontación de la dirigencia de la CGT. Las iniciativas para lograr un pacto social nuevamente se convirtieron en el orden del día, animadas por el ministerio del Trabajo y porque se centraron en las discusiones en torno a la reforma a la ley laboral,<sup>17</sup> la cual anteriormente había sido bloqueada por los empresarios. Al mismo tiempo, un acuerdo entre los ministerios de Economía y del Trabajo permitieron una nueva flexibilidad en el congelamiento de precios y salarios, beneficios salariales adicionales y, en junio, una forma moderada de indexación trimestral de los salarios.

Inmediatamente después, el gobierno anunció el Programa de Julio: una serie de medidas para reformar al sector público y abrir la economía, diseñado para combatir las causas estructurales de la inestabilidad económica. Entre las iniciativas anunciadas, se encontraban la desregulación estatal de las comunicaciones y el transporte, la privatización en las áreas química y petroquímica y la reestructuración de la industria petrolera estatal, lo cual la abría al capital privado.<sup>18</sup>

Armado con un programa de reformas estructurales y una política de estabilización basada en un acuerdo político con una rama del peronismo, el gobierno pareció haber construido una base más sólida para administrar la economía.

<sup>16</sup> En ese momento las principales corrientes sindicales peronistas eran: *62 Organizaciones*, la cual conjuntó a la vieja ortodoxia sindical, capitaneada por L. Miguel; el *ubaldinismo*, que formó un núcleo de los seguidores del secretariado general de la CGT que defendía la autonomía de la central sindical frente al Estado y al Partido Justicialista; el *Grupo de los 25* o Movimiento Sindical Peronista por la Renovación, integrado por sindicalistas vinculados al peronismo renovador, el cual actuaba dentro del Partido Justicialista, dispuesto a desempeñar el mismo papel en el movimiento sindicalista emprendido por los renovadores de la esfera política; y el *Grupo de los 15*, formado por sindicalistas de diversos orígenes y trayectorias, aunque la mayoría provino del peronismo ortodoxo y cuya identidad se definió por la participación del gobierno radical (cf. Palomino, 1987).

<sup>17</sup> Estas incluían nuevos reglamentos para las “obras sociales” sindicales, la ley sindical, los contratos de trabajo y otros rubros.

<sup>18</sup> Las medidas fueron justificadas por el ministro Sourrouille como necesarias para el éxito de la política de estabilización. En sus propias palabras:

Ni las tendencias inflacionarias ni los obstáculos al crecimiento fueron resultado de episodios o fenómenos aislados o conjuntos, ni responsabilidad única de un sector particular. Lo que los argentinos estamos experimentando (...) es una crisis del modelo populista y “facilitador”, un modelo cerrado y, en última instancia, centralizado estatista (Acuña y Golbert, 1988: 83).

Mientras tanto, la incorporación del Grupo de los Quince llevó el conflicto entre los sindicatos y la administración al propio gobierno, al enfrentar a los ministerios del Trabajo y de Economía.<sup>19</sup> El primero presionó para el relajamiento del control de los salarios, mientras que el equipo económico intentaba mantener un control estricto, especialmente respecto de los salarios del sector público, los cuales tenían un efecto inmediato en el déficit fiscal.

Por otra parte, una lucha abierta entre los miembros de los dos ministerios produjo un discurso gubernamental ambiguo y engañoso (Cavarozzi, 1988: 79) en torno a la política de precios y salarios, lo cual contribuyó a producir la sensación de que el gobierno había perdido el control de la administración de la economía.

De manera consecuente, las negociaciones sobre salarios tendieron a sobrepasar los límites establecidos por el gobierno y se pasaron a los precios. La política concertada de contención de los precios y los salarios, que había sido la meta del pacto social diseñado por el Ministro Alderete, cedió ante acuerdos que hicieron aumentar la inflación. A pesar de las diferencias entre la CGT y las asociaciones empresariales en torno a las leyes laborales, ambos grupos se unieron para relajar los controles impuestos por el Ministerio de Economía. Por el lado de los empresarios, el apoyo inicial a la administración de la economía se deterioró debido a conflictos sectoriales y a la pérdida cada vez mayor de confianza en la capacidad del gobierno de garantizar las condiciones necesarias para la estabilización (Acuña y Golbert, 1988: 82).

Finalmente, las elecciones parlamentarias que se aproximaban dificultaron la imposición de la actitud intransigente defendida por el ministro Sourrouille. Así, el gobierno tampoco pudo reducir la presión desencadenada por una oleada de demandas de empleados en varias áreas del sector público. Por el contrario, tendió a enfrentarlas con mayor tolerancia.

Las elecciones de septiembre pusieron fin a la tercera fase de la política de estabilización. El esfuerzo por "cohabitar" con el peronismo ortodoxo fracasó, lo cual dejó al gobierno debilitado y en los brazos de una inflación cada vez mayor. Después de la victoria del partido en las urnas, Alderete y su grupo abandonaron el gobierno, mientras que el sector político del Partido Radical culpaba a su equipo económico por su fracaso electoral.

En octubre de 1987 un nuevo congelamiento de precios y salarios inauguró una fase diferente de la política de estabilización. Los horizontes de la administración de la economía se reducían, transformándola en una administración a corto plazo de presiones inflacionarias dentro del marco de la estanflación. El recurso al congelamiento se volvió cada vez menos efectivo para garantizar la estabilidad de los precios. La percepción de su cada vez más marcada ineficacia estimuló la conducta defensiva de los sindicatos y los ámbitos y las asociaciones empresariales, los cuales, a su vez, alimentaban la locura inflacionaria.

<sup>19</sup> Cavarozzi (1988: 79) describe el período en el que los peronistas ocupaban el Ministerio del Trabajo como de "confrontación en el interior del gobierno".

En agosto de 1988, diez meses después, en medio de aumentos cada vez más acelerados de los precios, el gobierno hizo un último intento por controlar la inflación y contener el desequilibrio financiero del sector público al presentar el Plan de Primavera.<sup>20</sup> En un intento por crear condiciones más favorables para el partido en el gobierno en la carrera por la presidencia del año siguiente, el nuevo plan repitió recetas ya probadas durante el Plan Austral. El control de la inflación se apoyaría en la creación de lineamientos de reajustes negociados por el gobierno y los principales sectores de la economía que establecían los precios. A cambio de la aprobación de la comunidad empresarial, el gobierno se comprometió a mantener los subsidios a las exportaciones manufacturadas y a definir la liberalización de las importaciones. Como un reflejo de la distancia entre la administración radical y el sindicalismo peronista, las organizaciones laborales no participaron en el acuerdo.

Luego de un período de seis meses de éxito relativo, la política se desplomó, dando lugar a una pérdida de control de la administración económica que explotó en hiperinflación poco después de las elecciones presidenciales. Aunque no tuvo la culpa de la implosión de la política económica, la movilización para la huelga por parte de los sindicatos —particularmente intensa en el sector público— fue sin duda un factor más que sirvió para agravar la crisis.

Cuando los radicales cedieron el poder al presidente peronista entrante, habían agotado el potencial de las políticas de choque, las cuales habían mostrado sus limitaciones. Concebidas como un sustituto para las políticas negociadas entre el gobierno y los intereses organizados, contribuyeron a agravar el aislamiento de aquél y a reforzar la falta de compromiso de éstos para combatir la inflación. Imaginadas como un recurso para devolver al gobierno los instrumentos para administrar la economía, terminaron deteriorando aún más capacidad de controlar la economía. Destinadas a fortalecer al gobierno contra sus adversarios y a ser las bases para gobernar una democracia naciente y frágil, al fracasar también redujeron el prestigio de un presidente electo por un margen considerable y su contribución para hacer al país más gobernable fue muy reducida.

## BRASIL

En 1985, la democracia naciente heredó un gran número de problemas económicos, cuya manifestación más visible era una inflación cada vez mayor.

El último presidente militar, el general João Figueiredo (1979-1984), finalizó su mandato inmerso en problemas económicos a corto plazo y en el descrédito

<sup>20</sup> En Baer (1989) puede encontrarse una buena descripción del Plan con sus puntos muertos económicos, y por qué fracasó. Y en O'Donnell (1989) podemos encontrar una profunda crítica de sus intenciones y consecuencias políticas.

político. Había fracasado en sus intentos de enfrentar el problema del ajuste económico,<sup>21</sup> y en ese momento, su fracaso se atribuyó a la ineptitud del gobierno y a la decadencia del régimen autoritario. Ambos fenómenos eran reales y en parte explican lo que ocurrió. Sin embargo, no fueron las únicas causas. Además, nos encontramos con un proceso de erosión de los instrumentos mediante los cuales el Estado administraba la economía, resultado de la crisis y las políticas utilizadas para combatirla. La inflación creciente era el síntoma más visible de la debilidad del Estado.

Durante los últimos días del gobierno militar, ésta no era la percepción general en Brasil. Había una fuerte creencia en el sentido de que la democracia naciente traería también el fin del desequilibrio económico y un regreso al crecimiento económico. El rechazo a las políticas de ajuste era algo profundamente enraizado en la oposición. Estas políticas se identificaban con el gobierno autoritario y se pensaba que eran la causa de su notable falta de sensibilidad ante las consecuencias sociales de las medidas recesivas. “No a la recesión” se volvió la consigna que concilió a toda la oposición.

Por su parte, entre 1978 y 1984, el movimiento sindical brasileño estaba en pleno auge, ayudado por las estrategias de confrontación. Y no podía ser de otra manera. Con el régimen autoritario en crisis la búsqueda de negociación colectiva libre había sido parte integral de la oposición a la política salarial del gobierno autoritario; las exigencias de autonomía sindical se habían transformado en oposición a la amplia presencia de las relaciones socioeconómicas del Estado, y las acciones agresivas y movilizadoras de los sindicatos habían abierto la puerta al reconocimiento de la existencia política de la masa de los trabajadores. La política de confrontación produjo buenos resultados y convirtió al movimiento sindical en un actor político de importancia indisputable. Además de reforzar los lazos de solidaridad y autoidentificación de un movimiento social en desarrollo, la estrategia basada en las movilizaciones de huelga y la oposición sistemática al gobierno tuvo un efecto político indiscutible. La dirigencia sindical —y los trabajadores que representaba— compartía el amplio optimismo de la sociedad en torno a los beneficios que traería consigo la democracia. Formada durante el período del “milagro económico”, quería compartir la riqueza que se había generado en ese momento, sin percatarse de que ésta había desaparecido hacía algún tiempo.

Combatir la inflación sin perjudicar a los pobres, renovar el desarrollo, renegociar la deuda externa, así como la restauración total de la democracia, eran parte del “Compromiso con la Nación” firmado por los dos partidos que formaban la Alianza Democrática: el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y el Partido del Frente Liberal (PFL). El Compromiso selló el pacto entre la oposición de centro-izquierda y los disidentes del viejo régimen, lo cual hacía posible la

<sup>21</sup> En Fishlow (1988) podemos hallar un buen análisis de los problemas económicos y dilemas del gobierno de Figueiredo.

transición sin problemas hacia el gobierno civil con la victoria de Tancredo Neves en el Colegio Electoral. Explícitamente se refería a dar fin a la contención salarial y restaurar la libertad sindical; pero, sobre todo, reiteraba las tesis principales del PMBD y expresaba la creencia en la viabilidad del desarrollo social.

Sintéticamente, el “Compromiso” reclamaba los puntos principales del documento básico del PMBD, *Esperanza y Cambio*,<sup>22</sup> el cual tenía un dejo importante de desarrollismo. Ambos suponían que la economía podía recuperar su crecimiento con una mejor distribución de la riqueza. Compartían dos ideas que Bresser Pereira (1988b: 11-14) considera comunes en la ideología económica de la izquierda brasileña: distribución salarial y rechazo a las políticas de reajuste, posición que no difería de las defendidas por las dos centrales sindicales recientemente formadas. Ello se expresaba en el documento fundador de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de 1983 y en la *Carta de Praia Grande*, producto de la Conferencia Nacional de las Clases Trabajadoras (CONCLAT).

En el clima de transición negociada, se subrayó la negociación, la moderación y la unidad nacional.<sup>23</sup> En este contexto, la expresión social del pacto comenzó a surgir en los discursos de Tancredo Neves, antes y después de las elecciones. Lechner (1988: 36) subrayó la importancia de la cuestión de los pactos en los procesos de democratización en América Latina:

La generalidad del debate político intelectual puede considerarse dentro del tema del “contrato social”. En sociedades agitadas, cuya historia política se caracteriza por “puntos muertos” catastróficos y vetos recíprocos (Argentina y Bolivia), por una gran polarización ideológica (Chile, Perú), o por mecanismos tradicionales de dominación (Brasil, Colombia, Ecuador), la idea del pacto y las estrategias de acuerdo significan innovaciones importantes. Responden —luego de la experiencia de desorden con los gobiernos autoritarios— a una aspiración generalizada de instituciones estables y con participación. Debemos recordar el plebiscito de 1980 en Uruguay y las movilizaciones multitudinarias en Argentina en 1983 y en Brasil en 1984. Al contar con un respaldo masivo, la idea del pacto expresa la búsqueda de un acuerdo complejo y sorprendente, en el cual la restauración de las “reglas del juego” fundamentales, la negociación de límites de tiempo y un esbozo mínimo para la transición, así como la creación de mecanismos para un acuerdo socioeconómico, se superponen los unos a los otros. Aunque podemos diferenciar analíticamente entre el pacto constitucional (y el debate consecuente acerca de la validez actual de una forma de “contrato social”), un pacto político para la transición (como ocurrió en las alianzas multipartidista en Argentina y Uruguay, o la Alianza Democrática en Brasil), o un pacto social en su sentido más estricto (administración-sindicato-acuerdo estatal), los tres niveles de hecho están necesariamente interrelacionados en situaciones de transición.

<sup>22</sup> Elaborado en 1981, el texto describió en cierto detalle una estrategia de desarrollo basada en la planeación y la administración estatal de la ruta para la expansión económica. Proponía renegociar la deuda externa y hacer fundamentales las reformas fiscal y financiera para garantizar una nueva política de desarrollo. Para mayores detalles véase PMBD/Fundação Pedroso Horta (1981).

<sup>23</sup> Sallum, Jr., y Martins y Graeff (1986) realizan un excelente análisis del primer año de la Nueva República. Una parte importante de nuestra discusión se basa en este trabajo.

En el discurso del presidente recientemente electo, las referencias al pacto social estuvieron dirigidas sobre todo a la vanguardia sindical. El presidente indicó que en lugar de imponer nuevas reglas salariales, éstas se discutirían y se llegaría a acuerdos con los sindicatos. Dichas referencias también eran una manera de calmar a los sindicatos que enfrentaban la perspectiva de una política económica básicamente ortodoxa, perspectiva previsible por la elección del ministro de Finanzas.

Con el ascenso del vicepresidente José Sarney que marcó el nuevo gobierno, no hubo más llamados para la creación de un pacto social y apareció una política económica que combinaba una inflexión fuertemente ortodoxa con importantes concesiones a ideas heterodoxas. El punto de partida para el ministro de Finanzas, Francisco Dornelles, fue que primero debía superarse la inflación para posteriormente lograr el crecimiento, y que podía dominarse la inflación mediante la liquidación del déficit público. Ello se haría a través de recortes al gasto público, aumentos a los impuestos, el control de la emisión de dinero y un aumento de la deuda pública. Las concesiones a la heterodoxia llegaron mediante el control de los precios del sector privado y un congelamiento de los precios de bienes y servicios públicos. Contrariamente a lo ocurrido durante el período autoritario, no se realizó intento alguno por controlar los salarios. En el sector privado, éstos se establecían mediante negociación libre. Las áreas públicas, donde había procedimientos legalizados para llegar a contratos colectivos, quedaban subordinadas a una política de contención general de gastos.<sup>24</sup>

Como ocurrió al principio del gobierno de Figueiredo, la inmensa resistencia tanto dentro como fuera del gobierno hizo que en seis meses cayeran tanto Dornelles como su política. El gobierno de la Nueva República posteriormente mostró una evidente incapacidad para definir un curso de acción determinado.

La Alianza Democrática, transformada en un gobierno de coalición, pronto perdió importancia atribulada por conflictos internos, los cuales tuvieron repercusiones en las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento, la presidencia de la república y la dirigencia del PMBD, así como dentro del propio gobierno.

El resultado de lo anterior fue un tipo de crisis de gobernabilidad que no podía atribuirse a la presión excesiva de la sociedad.<sup>25</sup> Esta crisis fue ocasionada por la incapacidad del gobierno —puesto que no tenía una base parlamentaria leal y estable— para tomar decisiones respecto de cuestiones para las cuales no había un consenso general: fuera el combate a la inflación, la reforma agraria o la ley sobre el derecho de huelga. En el área de las medidas económicas, este consenso entrañaba una renovación inmediata del crecimiento.

<sup>24</sup> Para un análisis de esta fase de la política económica, véase Moura (1990).

<sup>25</sup> Para un excelente análisis de este proceso, véase Cardoso (1987: 379-397). Para este autor, los problemas de gobernabilidad se relacionan con el hecho de que la transición no entrañó "una transformación efectiva de los medios de organización del Estado, de la sociedad misma, de los partidos, ni de la relación de éstos con el Estado". Por consiguiente, ha habido cierto tipo de reabsorción de fuerzas opuestas al autoritarismo del viejo régimen, a través de la cooptación clientelista y de prácticas patrimoniales, con el consiguiente debilitamiento de su ímpetu transformador.

En este contexto, el movimiento laboral no tenía razón alguna para cambiar la estrategia de confrontación que lo había convertido en un actor público importante durante el ocaso del régimen autoritario. Entre los sindicalistas afiliados a la CUT —la cual controlaba a los principales sindicatos que habían causado la oleada de huelgas—, la elección de la confrontación fue reforzada por sus lazos con el Partido de los Trabajadores (PT). Este partido, de reciente formación, se definía como el partido de las masas excluidas del juego político entre las élites y, por consiguiente, también se oponía con intransigencia a un gobierno nacido de un acuerdo entre la oposición y los disidentes del gobierno autoritario. En esta situación, la confrontación en el área sindical reforzó la imagen de oposición intransigente en la arena política.

El éxito anterior de la confrontación, la falta de definición política del gobierno y el carácter conservador de la Alianza Democrática, el renovado crecimiento económico, la conmoción de la fiebre inflacionaria y el florecimiento de las expectativas de mejoras salariales engendradas a fines del ciclo autoritario, reforzaron la preferencia sindical por una línea de acción basada en el conflicto colectivo, cuya escalada coincidió con la de los precios.

La inflación en 1985 llegó a 235.1% —en contraste con la cifra de 223.8% del año anterior (véase el cuadro 3). Las huelgas pasaron de 492 a 619 y el número de días de trabajo perdidos aumentó en casi 6.8 veces la cifra anterior (Noronha, 1989: 129-130). En la fiebre de la movilización, la CUT fortaleció su capacidad de dirección del movimiento sindical.

Aunque en un sentido formal siguieron en efecto, las leyes salariales decretadas por el gobierno militar ya no regulaban la lucha para definir los salarios nominales. En el primer año del gobierno de la Nueva República, la política salarial dejó de existir. Los salarios volvieron, como ocurrió en el período anterior a 1964, a la mesa de la negociación colectiva.

Mientras que los precios aumentaron, las demandas de reducción de los períodos transcurridos entre los reajustes salariales se multiplicaron. El movimiento laboral activo puso todo su esfuerzo en la *lucha por la indexación*.

Los salarios reales aumentaron, en parte por las amenazas de huelga y en parte debido a la reactivación de la economía.

Sin embargo, la exacerbación de las huelgas, una estrategia exitosa desde el punto de vista de los sindicatos, aceleró la espiral inflacionaria.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Singer (1991: 29) afirma que:

Cuando la inflación es crónica, sus causas originales no contribuyen a comprender su dinámica actual. Ésta dinámica se conforma de oleadas de aumentos a los precios, los cuales incluyen salarios, rentas e impuestos indirectos. Puesto que estos precios son costos, la elevación de cierto número de precios desequilibra una cantidad correspondiente de ecuaciones de precios *versus* costos, lo que hace que aquéllos sean inferiores a éstos. Así sigue una nueva oleada de aumentos que corrige dichos desequilibrios y crea nuevos, con lo cual abre una nueva ronda, y así sucesivamente. Por ende, la indexación ocasiona un aumento de los ingresos contractuales, lo cual constituye los costos de empresas y familias e intensifica y acelera la dinámica de la inflación.

Además, las movilizaciones de huelga crearon problemas particularmente complejos para la administración de un sector público inmerso en un déficit crónico. La presión resultaba aún más fuerte en el caso de la administración pública directa, cuyos recursos presupuestales estaban comprometidos de manera cada vez más importante con la nómina de los burócratas. Ello hizo que el gobierno resultara especialmente sensible a las demandas salariales de este sector, demandas acompañadas por una tendencia al alza de los precios.

CUADRO 3  
INDICADORES ECONÓMICOS BRASILEÑOS CONJUNTOS

Año	PNB (1)	PNB Industrial	Inflación (2)	Salario real (3)		Empleo	
				Administración pública	Manufactura	Administración pública	Manufactura
1979	6.8	6.80	77.2	100.00	100.00	100.00	100.00
1980	9.2	9.25	110.2	106.30	116.08	105.60	102.60
1981	-4.4	-8.85	95.2	103.01	120.24	112.09	95.53
1982	0.6	-0.02	99.7	109.70	135.03	119.15	92.01
1983	-3.4	-5.85	211.0	91.88	112.77	122.48	85.72
1984	3.3	6.61	233.8	83.23	109.86	132.13	90.63
1985	7.9	8.27	235.1	105.81	120.74	140.28	98.75
1986	7.5	11.76	65.0	123.80	124.74	150.86	109.62
1987	3.6	1.06	415.8	103.11	106.78	160.18	106.26
1988	0.1	-2.59	1 037.6	105.43	112.52	167.02	107.57
1989 (5)	3.3	3.00	1 782.9	89.04	95.00	167.02	113.94
						(6)	(6)

(1) Índices de variación anual en producto real.

(2) Índice general de precios (IGP).

(3) Deflacionado por el INPC/FIBGE (1979 = 100.00).

(4) Personal en la administración pública directa y entidades autónomas.

(5) Cálculos:

a) Salario nominal, suponiendo el mismo crecimiento por el PIB-ID del FGV.

b) Empleo, suponiendo el crecimiento observado en la información tomada del Registro General de Empleo y Desempleo (Ley 4.923).

(6) Todo el mes de octubre.

Fuentes: Fundación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (FIBGE); Conjuntura Económica - Fundación Getúlio Vargas (FGV). Reporte Anual sobre Información Social (RAIS), CHAHAD (1990: 555).

En realidad, la participación de los servidores públicos en las huelgas fue significativa, pues a ellos correspondió 31.2% de la suspensión de actividades y 73.6% de los días laborales perdidos durante ese año.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Este cálculo incluye a todo el sector público —administración directa e indirecta de empresas— y

En los últimos meses de 1985, resultó evidente que el gobierno no podía hacer nada sin una política anti-inflacionaria.

En el ambiente político de la Nueva República, parecía haber poco lugar para una política económica negociada con los intereses organizados de la sociedad. Llegar a una política concertada de ingresos no fue una meta sistemática y por consiguiente concertada del gobierno. La referencia al pacto social no desapareció totalmente de los discursos de la presidencia, particularmente de los del ministro del Trabajo. Éste volvió a aparecer, esporádicamente, con cada huelga, cada una más amplia y más amenazadora,<sup>28</sup> o cuando la comunidad empresarial protestó por la falta de una normatividad para los salarios y ante la pasividad del gobierno frente a las presiones sindicales. Sin embargo, el gobierno no se arriesgó al respecto.

Tampoco resultó una solución que atrajera a los líderes sindicales, cuyo poder y prestigio parecía reforzado por la estrategia basada en las movilizaciones de huelga.<sup>29</sup> De hecho, los sindicalistas tendían a subestimar el riesgo de una aceleración sin control de la inflación y el efecto que tendrían los crecientes reajustes salariales sobre la escalada de precios.

Finalmente, el gobierno de Sarney eligió una política de choque similar a la que parecía haber sido coronada con éxito en la vecina Argentina. A fines de febrero, emitió el Plan Cruzado, a través del cual, el gobierno intentaba evitar el círculo vicioso en el que se encontraba inmerso y se adelantó a los contendientes en la disputa distributiva para posteriormente reconciliarse con una sociedad ansiosa de estabilidad, crecimiento económico y la posibilidad de mejoras individuales sin demasiados sacrificios. El gobierno reconoció que la estabilización, contrariamente a lo que la ortodoxia había sostenido, requería de cierto tipo de coordinación para fijar precios y salarios.<sup>30</sup> Al mismo tiempo, parecía pensar en una solución de cooperación basada en un pacto para combatir la inflación, para lo cual eligió un camino solitario de política de choque heterodoxa.

Llamado el Plan de Estabilización Económica, el Plan Cruzado significaba congelar los precios y la tasa de cambios, una reforma monetaria con desindexación y las "tablitas" para la convertir cruzeiros a la nueva moneda, el congelamiento de salarios previamente reajustados por el salario real promedio de los seis meses precedentes, con un premio adicional de entre 8% y 12% para el salario mínimo y un "detonador" salarial en caso de que la inflación sobrepasara el 20%, así como

huelgas ocurridas durante los dos últimos meses del gobierno militar. Entre marzo y diciembre, bajo el gobierno de Sarney, los asalariados del sector público realizaron 35.7% de los paros.

<sup>28</sup> Roxborough (1989) mostró la relación entre la frecuencia con la cual se habló del pacto públicamente y la intensificación de la actividad de huelga.

<sup>29</sup> Sola (1988: 28) astutamente observó que la inflación fue, hasta cierto punto, útil para organizar a los sindicatos y confirmar la dirigencia que apostaba a las estrategias de conflicto. Durante este período, parecen corroborarse estas hipótesis.

<sup>30</sup> Franco (1987) subraya que el reconocimiento de la necesidad de un mecanismo para coordinar las decisiones individuales acerca de la fijación de precios y salarios es una conquista reciente en el debate económico, contraria a las máximas establecidas por la ortodoxia monetarista.

un seguro de desempleo. Su instrumentación estuvo acompañada por una política de expansión monetaria y bajas tasas de interés.

El Plan Cruzado no sólo sorprendió a los ciudadanos comunes, distantes del mundo de la política, sino que tomó por sorpresa a la opinión pública bien informada y a la mayoría de los líderes de los partidos nacionales —entre ellos el partido en el gobierno— de los sindicatos y las asociaciones representativas de los tipos más variados.

Al igual que en Argentina, la nueva política anti-inflacionaria se formuló en secreto, de manera similar a la caracterizada por los gobiernos autoritarios, al modo tecnocrático de producir decisiones.

Sin embargo, la similitud de los procedimientos con la tecnocracia de los gobiernos militares oscurecía diferencias significativas que no se restringían a un compromiso de no colocar la carga del control de la inflación sobre los asalariados.<sup>31</sup>

En efecto, como lo observó Sola (1989), el contexto político donde se tomaron las decisiones, así como los antecedentes de los compromisos políticos y partidarios de los economistas que había creado el Cruzado, condicionaron a la política económica heterodoxa, lo cual le dio un perfil completamente opuesto al conservadurismo.

Ni los intereses organizados, ni la dirigencia política, ni la de PMDB tenían información alguna acerca de la política que estaba conformándose en un debate entre los asesores económicos de los ministerios de Planeación y Finanzas. No obstante, como en un teatro de sombras, se hicieron presentes en el sitio en que se estaba llevando a cabo. Así, sus demandas, como cada uno de sus movimientos de crítica y oposición al gobierno, tuvieron repercusiones.<sup>32</sup>

La emisión del Plan Cruzado confirmó la disposición del gobierno a cumplir con su compromiso de buscar la estabilización de los precios sin comprometer el crecimiento económico. También dio señales de que no había perdido su capacidad de definir políticas y ponerlas en práctica con firmeza. Luego de haber trastabillado durante un año, parecía que la Nueva República finalmente se había iniciado.

El entusiasmo que rodeó a la política de choque se describió en las encuestas de la opinión pública. Un mes después de su emisión, 80% de los entrevistados consideraban al gobierno de Sarney como excelente o bueno, comparado con el 33% que había afirmado lo mismo tres meses antes.<sup>33</sup>

Las primeras reacciones de la comunidad empresarial acompañaron a la mayor parte de la actitud positiva de la población. Los dirigentes empresariales más expresivos hicieron público su apoyo a la política de estabilización. Sus declaraciones coincidieron con las evaluaciones de los líderes empresariales individuales, como lo muestran las encuestas de la opinión pública (Diniz, 1988: 44).

<sup>31</sup> El decreto completo, así como los discursos del presidente Sarney y el ministro Funaro cuando se publicaron pueden encontrarse en *Revista de Economía Política* 6 (3), pp. 112-120.

<sup>32</sup> Para una buena descripción de este proceso de influencia indirecta, véase Sardenberg (1987: 27-228).

<sup>33</sup> La información proviene de Data Folha.

En contra de la opinión que en ese momento tenía la mayoría, las primeras manifestaciones de los líderes sindicales fueron para condenar la política de estabilización. Inmediatamente después de su decreto, las centrales laborales rivales, la CUT y la CONCLAT la denunciaron como una nueva forma de “recorte salarial”, advirtieron acerca de su efecto recesivo y amenazaron con llevar a cabo una huelga general.

La oposición al plan de estabilización se basaba en argumentos políticos y económicos. Los primeros tenían sus bases en un estudio del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socio-Económicos (DIEESE), órgano de asesoría técnica para sindicatos, y subrayaban el efecto negativo que tendría la nueva política en los salarios y sus consecuencias recesivas para la economía. Los argumentos políticos destacaron la manera autoritaria en que la política había sido impuesta: como una sorpresa, por decreto presidencial, sin discusión previa con la sociedad. También denunciaron el efecto desmovilizador del congelamiento de precios en las luchas sindicales.

La unanimidad de la posición de los sindicalistas fue pronto quebrantada. En la primera semana, el ímpetu de oposición de la dirigencia de CONCLAT se rindió bajo el peso del apoyo popular al Cruzado. Cuando a fines de marzo la CONCLAT se convirtió en la Central General de Trabajadores (CGT), se adhirió totalmente a la política anti-inflacionaria del gobierno de Sarney.

Sin embargo, sin retractarse de su postura de oposición, los líderes de la CUT no lograron llevar a cabo la huelga general propuesta contra el Plan y tuvieron que reducir sus pretensiones a denunciar verbalmente las nuevas medidas. En realidad, aunque tenían objeciones al paquete, no dejaron de apoyar el congelamiento de precios.

Sin afirmarlo, los sindicalistas de la CUT—al igual que la CGT, los líderes políticos de la coalición gubernamental y los ejecutivos empresariales— veían con buenos ojos los efectos de la nueva política de estabilización en la reactivación de la actividad económica, los cuales pronto empezaron a aparecer. El Plan Cruzado parecía haber enterrado la idea de que la lucha contra la inflación requeriría el sacrificio del crecimiento económico. Y todos aplaudieron, sea públicamente, o con un discreto silencio.

Al igual que la oposición de la CUT se tradujo más en palabras que en acciones, el apoyo manifestado por los grupos empresariales y por la CGT no significaba un compromiso importante con la política estabilizadora prevaeciente. Su éxito inicial sin duda se debió al apoyo popular que despertó. No obstante, la continua estabilidad de los precios dependía exclusivamente de la capacidad que tuviera el gobierno de garantizar que los precios permanecerían congelados.

El congelamiento de precios agravó los conflictos intraempresariales entre clientes y proveedores. Los intentos por darle la vuelta caracterizaron el comportamiento de las empresas desde el principio. Muy pronto aparecieron las declara-

ciones acerca de la necesidad de limitar el período de duración del control gubernamental de los precios.<sup>34</sup>

De la misma manera, los sindicatos, independientemente de su afiliación a la CUT o a la CGT intentaron aprovechar las oportunidades favorables para negociar mejores salarios. Estas oportunidades se presentaron a mediados de ese año, cuando el consumo cada vez mayor producido por el Plan —y estimulado por políticas fiscales y monetarias generosas— revivió la actividad económica. Defensores del congelamiento de precios pero no de los salarios, los sindicatos intentaron arrancar aumentos salariales a las empresas que trabajaban a todo vapor.

En 1986 estallaron más del doble de huelgas que el año anterior, a pesar de un número significativamente menor de días perdidos.<sup>35</sup> Excepto por el mes de marzo —el primero durante el congelamiento— el número de paros, mes tras mes siempre fue superior al registrado en 1985.

Por otra parte, las empresas cedieron con más facilidad a las demandas cuando pudieron rodear discretamente el congelamiento y aplicar al menos parte de los ajustes a los precios.<sup>36</sup>

El gobierno tampoco intentó forma alguna de negociación con los intereses organizados que los hubiera hecho copartícipes y compartir la responsabilidad del éxito de la política de estabilización. Arrullado por el inmenso apoyo popular al paquete, el gobierno esperaba, primero, que la presión de ese apoyo obligara a respetar el congelamiento y, después, confiaba en los precarios instrumentos jurídicos y los órganos estatales de control que difícilmente podían garantizar que miles de precios de hecho permanecieran congelados.

Además, durante los primeros meses del Plan, intentó utilizar el congelamiento como recurso para un complicado ejercicio de populismo. Al pasar por encima de los dirigentes de las instituciones, los partidos y las organizaciones de interés, el presidente de la república pareció buscar la confirmación su liderazgo político mediante una relación directa con la masa atomizada de los consumidores.

La manera como se administró la política de estabilización no ayudó a crear una solidaridad proveniente de los intereses organizados ni de los ciudadanos que se beneficiaron de ésta. Tampoco pudo enfrentar las tensiones que se acumulaban y

<sup>34</sup> Diniz acota las últimas afirmaciones de los dirigentes empresariales a fines de marzo, las cuales aumentaron cuando resultó claro que no había una fecha definitiva para poner fin al congelamiento, puesto que se relacionaba cada vez más con los objetivos electorales y políticos del gobierno y del PMBD. Para información acerca de este debate, véase Diniz (1988: 51, 152-153).

<sup>35</sup> Según Noronha (1989: 120), la cantidad de días de trabajo perdidos (la suma de multiplicar el número de huelguistas por la duración de cada huelga en días) disminuyó de 37 070 366 en 1985 a 10 093 159 en 1986, lo cual demuestra claramente un nivel más bajo de conflicto en el año del Cruzado. El autor también señala que en este período aumentaron los paros cortos y localizados.

<sup>36</sup> Las negociaciones fueron más fáciles y los resultados más favorables para los trabajadores en los sectores menos oligopolizados. Por consiguiente, Camargo y Ramos (1988) demostraron que, durante el Plan, los trabajadores de los sectores más competitivos en el plano económico obtuvieron salarios reales superiores a los de los empleados en los sectores más oligopolizados.

que comenzaban a dar los primeros síntomas de cuán precaria era la victoria sobre la inflación.<sup>37</sup>

En julio el gobierno realizó la primera corrección al curso de la reforma económica (llamada el *Cruzadinho*),<sup>38</sup> cuyo objetivo era aumentar los recursos de inversión disponibles para el gobierno y promover una disminución del nivel de demanda agregada.

Las medidas se tomaron en medio de discusiones secretas entre miembros del equipo económico, y del debate público entre los economistas ortodoxos y quienes defendían la reforma económica, acerca de cómo superar los desequilibrios que ésta generaba. Todos ellos confirmaron el diagnóstico desarrollista, el cual apostaba a la renovación de las inversiones como la solución para los problemas que comenzaban a surgir y rechazaba el aumento a las tasas de interés y la disciplina fiscal.

Debido a la eliminación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), los sindicatos que formaban parte de la CUT consideraron las medidas decretadas como otra manera de castigar a la clase trabajadora. Por su parte, el presidente de la CGT no dejó de protestar contra una política que, al intentar contener el consumo, "se basaba en una filosofía recesiva".<sup>39</sup> Una vez hechas sus declaraciones ritualistas, los sindicalistas de las dos centrales continuaron buscando beneficios para sus seguidores mediante huelgas y negociaciones descentralizadas.

Los empresarios aceptaron las nuevas medidas con cautela y poca confianza e intentaron negociar una compensación por parte del gobierno por los sacrificios exigidos. Desde ese momento comenzaron a exhortar al gobierno con mayor frecuencia para que cumpliera su cometido en los esfuerzos de estabilización económica. Los pronunciamientos a favor de contener el déficit público mediante la reforma administrativa y la privatización se multiplicaron. Sin embargo, como lo observa Diniz, se trataba de una manera velada de presionar para el realineamiento de precios, si no es que para poner fin al congelamiento.<sup>40</sup>

A pesar de las presiones del sector privado y de las ahora visibles alteraciones que el congelamiento causaba, el gobierno no consideró la posibilidad de ponerle fin. El congelamiento de precios se transformó de una medida para combatir la inflación en una carta de triunfo político-electoral para el PMDB, coalición del

<sup>37</sup> Para una descripción detallada de estas presiones en el sistema económico, véase Camargo y Ramos (1988: 31).

<sup>38</sup> El 27 de julio el gobierno creó el Fondo Nacional de Desarrollo, cuyo financiamiento provendría de recursos del préstamo obligatorio en la compra de automóviles, combustibles, pasajes aéreos internacionales y el dólar para el turismo en el extranjero. El decreto también establecía que los aumentos de precios generados por el préstamo obligatorio no se calcularían en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), utilizado para activar la escala móvil de salarios.

<sup>39</sup> Las declaraciones del presidente de la CUT, Jair Meneguelli, pueden consultarse en *Examen*, núm. 8,(6), 1986, p. 26. Y la declaración de Joaquim dos Santos Andrade de la CGT se publicó en *O Estado de São Paulo*, 7-24, 1986, p. 30.

<sup>40</sup> Diniz (1988: 59-66) también proporciona un resumen excelente de las posiciones de los líderes empresariales en torno al tema.

partido mayoritario en el gobierno, la cual se disputaba las gobernaturas estatales y las curules en las asambleas parlamentarias.

Este camino fue corregido de manera brusca y sorprendente llamada Cruzado II, decretado una semana después de las elecciones, las cuales habían producido una abrumadora victoria para el PMDB. Su objetivo era alinear algunos precios relativamente importantes para evitar un aumento en los salarios reales, ajustar la tasa de cambios notablemente sobrevaluada y reintroducir parcialmente la indexación abolida en febrero.<sup>41</sup>

Una vez decretadas, las reacciones a estas medidas fueron rápidas y casi totalmente desfavorables. La prensa y los políticos de oposición denunciaron el "fraude electoral" cometido por el gobierno, el cual había modificado la política de estabilización después de utilizarla como bandera en la disputa electoral. Los líderes empresariales protestaron y exigieron la realineación de todos los precios.

Los sindicatos protestaron airadamente contra el aumento, la eliminación del índice de precios y los cambios en la escala de precios ("gatillo"). La oposición a la política del gobierno hizo que se unieran los sindicatos rivales y en conjunto hicieron un llamado para realizar una huelga general en protesta contra estas medidas e iniciaron los preparativos. Las encuestas de opinión mostraron la insatisfacción del pueblo, cual se materializó de manera espectacular en una enorme manifestación en Brasilia, organizada por los sindicatos y los partidos de oposición, y que se volvió conflicto abierto y violento con la policía militar y el ejército.

En respuesta a ello, el gobierno planteó la necesidad de negociar los siguientes pasos de la política de estabilización. Así pues, el pacto social volvió a la agenda política. El objetivo era desarmar las reacciones violentas ante el Cruzado II, particularmente la huelga general organizada por la CUT y la CGT.

Desde el principio, el intento de restablecer una solución pactada a los baches de la economía se hundió en un mar de indefinición: en lo referente al alcance de las negociaciones y sus lineamientos concretos; en lo que respecta a sus interlocutores y su grado de representación, y en lo tocante a propuestas y orientaciones del gobierno.

Mientras tanto, el principal problema estaba dentro del propio gobierno. Una vez que terminó la huelga general, la cual sólo resultó parcial, y que se aplacaron las expectativas alarmistas de un levantamiento social, el pacto ya no parecía ser la política elegida por el gobierno de Sarney para enfrentar los dilemas políticos y económicos producto del Plan Cruzado.

A fines de enero, cuando el ministro del Trabajo intentó elaborar un acuerdo que incluiría una realineación ordenada de los precios, cierto reajuste de los salarios, una política para los salarios mínimos y una solución aceptable para la escala móvil, el ministro de Finanzas anunció reajustes a los precios de los aparatos eléctricos y las materias primas de aproximadamente 25%. Las negociaciones se

<sup>41</sup> Las medidas fueron muchas. Las que tuvieron el mayor efecto se describen en Camargo y Ramos (1988: 34-35).

interrumpieron. El intento del ministro del Trabajo por lograr un pacto social y el Plan Cruzado se hundieron juntos.<sup>42</sup>

La primera mitad de 1987 fue un período turbulento.<sup>43</sup> En febrero el país, devastado por un déficit de la balanza comercial que estaba devorando rápidamente las reservas de divisas duras, declaró una moratoria al pago de la deuda externa. En ese mes, el ministro de Planeación renunció, y en abril fue sustituido el ministro de las Finanzas.

Este esfuerzo desordenado por poner al día los precios congelados sirvió para detonar el aumento de la inflación.<sup>44</sup> El aumento de las tasas de interés, diseñado para eliminar la amenaza de hiperinflación, ocasionó que cayeran la producción y el nivel de empleo y estimuló una avalancha de bienes financieros indexados. Los salarios perdieron su poder de compra a pesar de la escala móvil, lo cual aumentó la inflación. La escalada de precios absorbió las ganancias obtenidas con el Plan Cruzado. Entre diciembre de 1986 y abril de 1987, el promedio de salarios reales de los trabajadores cayó aproximadamente en 30% por debajo de los niveles registrados antes del choque heterodoxo.<sup>45</sup>

El deterioro económico y la ausencia de una política gubernamental borró las diferencias entre las principales corrientes sindicales. Todas ellas adoptaron la retórica de la confrontación y se embarcaron en "luchas por la indexación" impulsadas por las huelgas.

El volumen de paros y los días de trabajo perdidos registrados en 1987 fue superior a los de los nueve años anteriores.<sup>46</sup> El número de huelgas se duplicó en relación con 1986, de 1 004 a 2 193, mientras que el número de días de trabajo perdidos aumentó en 2.7 veces. La mayor parte de estos conflictos (76%) ocurrió durante los meses críticos del primer semestre, en el vacío dejado por el desplome del Plan Cruzado.

En el sector privado el crecimiento en la participación de los trabajadores con salarios bajos —trabajadores de la construcción y empleados de base de la industria de los servicios— fue significativo, en una reacción que puede explicarse por la caída de sus ingresos reales después del aumento causado por el Cruzado.

Mientras tanto, a los trabajadores del sector público, especialmente a los burócratas administrativos, se debió en gran medida el aumento del número de huelgas. En 1987 este número entre los burócratas fue 3.7 veces superior que en el año anterior. La principal causa de la intensa actividad de huelgas fue la aplicación

<sup>42</sup> En Tavares de Almeida (1987) realicé un análisis más detallado de esta experiencia del pacto social.

<sup>43</sup> Véase Camargo y Ramos (1988: 36-37), quienes ofrecen una descripción resumida de lo que consideran "uno de los períodos más caóticos en la historia económica del país". Bresser Pereira (1988: 5) también comparte esta opinión.

<sup>44</sup> Entre enero y junio de 1987 las tasas mensuales de inflación fueron, respectivamente: 16.82%, 13.94%, 14.40%, 20.96%, 23.21% y 26.06%.

<sup>45</sup> Cf. IPEA/IPLAN (1987: 10).

<sup>46</sup> Toda la información acerca de las huelgas proviene de Noronha (1989: 111-149).

de la escala móvil en el sector público. En algunas empresas estatales la disputa fue amarga y la reacción del gobierno, violenta.<sup>47</sup>

La movilización de huelgas en este sector fortaleció la organización sindical del sector público, la cual, como ya lo hemos visto, crecía. En su mayor parte, el sindicato de los empleados públicos y las asociaciones parasindicales llenaban las filas de la CUT y reforzaban la elección de las estrategias de confrontación de esta central.<sup>48</sup> Para los empleados administrativos directos, las huelgas y la confrontación fueron recursos para obtener el reconocimiento de los derechos sociales negados por ley, tales como: contratos colectivos, pertenencia a los sindicatos y el propio derecho de huelga.

En junio, el nuevo ministro de Finanzas publicó otro plan de estabilización con su propio nombre. El Plan Bresser reunió la experiencia anterior al Cruzado e intentó combinar los congelamientos de precios, de salarios y de la tasa de cambios durante un tiempo determinado, así como las reglas para posteriormente poner fin al congelamiento y conseguir una mayor disciplina fiscal y monetaria.<sup>49</sup>

La política de estabilización se complementaría con disposiciones a mediano plazo, resumidas en el Plan de Consistencia Macroeconómica emitido un mes después del inicio del congelamiento de precios. Lo que se intentaba era eliminar los obstáculos que estaban impidiendo que la economía nacional retomara el crecimiento con estabilidad de precios.

La propuesta era innovadora, no tanto en sus objetivos finales, los cuales básicamente eran consensuales, sino en lo referente los medios propuestos para lograrlos. Abandonó la idea, tan querida para la coalición que había posibilitado la creación de la Nueva República y para el público en general, en el sentido de que era posible estabilizar suavemente los precios y recuperar cierta forma de crecimiento sostenido sin la necesidad de algún tipo de ajuste fiscal.

<sup>47</sup> En marzo, durante una huelga en PETROBRÁS, los marinos ocuparon la terminal marina y el ejército tomó las refinerías y los centros de producción de la empresa.

<sup>48</sup> La participación sindicalista del sector público en la dirigencia de la CUT aumentó sistemáticamente durante la década de los ochenta. Entre los quince miembros del comité ejecutivo nacional elegido durante la CONCLAT I sólo había un sindicalista del sector público. Este número aumentó de 2/15 en el primer electorado de la CUT elegido en 1984, a 3/15 en el comité ejecutivo electo en 1986, y a 5/15 en el elegido por los participantes de la CONCUT III de 1988. La lista de miembros de los comités ejecutivos nacionales de la CUT, puede consultarse en Rodrigues (1990: 131-135).

<sup>49</sup> El Plan Bresser establecía: a) aumentos en algunos precios y tarifas públicas cuyos valores estaban desajustados frente a otros; b) un congelamiento trimestral sobre todos los precios; c) la aplicación del reajuste salarial automático para el mes de mayo, la abolición de la escala móvil y celebración de negociaciones de salarios libres en el período de fechas base para las categorías profesionales; d) el pago de residuos resultantes de la limitación de la escala a 20%, en seis pagos a partir de la fecha en que los precios debían descongelarse; e) la corrección mensual por parte de la Unidad de Referencia de Precios (URP) de los precios y salarios después del congelamiento de 90 días, dada por el promedio de las tasas mensuales de inflación para el período de tres meses precedente al que se utilizaría; f) el mantenimiento de mini-devaluaciones diarias del cruzado en relación con el dólar; g) el establecimiento, durante los primeros meses del plan, de las tasas de interés nominal en aproximadamente 12% mensual. El decreto-ley completo para la creación del Plan se publicó en "Decreto congela preços e cria a URP", *Gazeta Mercantil*, 6/13-16/1987.

El Plan de Consistencia Macroeconómica descansaba en dos pilares: el ajuste fiscal y la renegociación de la deuda externa con el propósito de recuperar las condiciones del crecimiento con estabilidad de precios. Proponía una política monetaria estricta y la reducción del déficit público mediante un control de gastos, mantener los salarios reales a su niveles de finales del primer semestre, una mejor balanza comercial y tasas fiscales más altas que permitieran un crecimiento en los niveles de ahorro e inversión.<sup>50</sup>

A pesar del congelamiento de precios, la política de estabilización de Bresser representó una ruptura importante respecto de las suposiciones y prácticas del Plan Cruzado y, por consiguiente, con las concepciones desarrollistas que moldearon el discurso de la anterior oposición al régimen militar, especialmente del PMDB. La nueva política intentaba rechazar el populismo económico, cuya presencia reconoció el ministro en la política y los ideales partidarios de su predecesor.

El Plan Bresser no despertó el mismo entusiasmo que había rodeado al Plan Cruzado. Las encuestas realizadas inmediatamente después de su decreto mostraron que la opinión pública se dividía en partes más o menos iguales entre la cautela y el pesimismo. Cuarenta por ciento de los entrevistados pensaba que sus vidas empeorarían, frente a 20% que imaginaba que mejorarían y 37% que consideraba que nada cambiaría.<sup>51</sup>

Los líderes empresariales escépticos le otorgaron un apoyo reticente (Diniz, 1988: 79). No se sentían particularmente contentos con el nuevo congelamiento y no confiaban en la disposición del gobierno para disciplinar sus propios gastos.

Los debates en la prensa mostraron que los intelectuales con influencia en la opinión pública también estaban divididos entre un débil aplauso, expectativas prudentes, y la crítica a los efectos recesivos, y socialmente regresivos, reales o supuestos, de la nueva política. Este último grupo reprochaba especialmente el hecho de que el nuevo Plan consagraba las pérdidas salariales ocurridas en el primer semestre y las agravaba con una fórmula propuesta de escala de reestructuración.<sup>52</sup>

La oposición unánime e intransigente a la política de estabilización caracterizó las reacciones de los sindicatos; al unísono, los dirigentes sindicales expresaron una oposición vehemente a la nueva política y la CUT y la CGT decidieron organizar una huelga general para protestar contra el Plan Bresser.

Pospuesto varias veces, el intento de realizar una huelga general hizo patente la limitada capacidad de movilización política de masas de las centrales, así como

<sup>50</sup> Para una interesante discusión y crítica del Plan de Consistencia Macroeconómica, véase Bier, Paulani y Messenberg (1987).

<sup>51</sup> Un mes después estos porcentajes eran, respectivamente: peor=60%; igual=30%; mejor=7 por ciento. La información proviene de DATAFOLHA, cf. *Folha de São Paulo*, 7-12, 1987, p. A-52.

<sup>52</sup> Las partes más importantes de la discusión se publicaron en la prensa de São Paulo y se reeditaron en "Artigos na imprensa sobre o novo Plano de estabilização econômica", *Revista de Economia Política* 8(1), enero-marzo, 1988, pp. 132-152.

las fisuras entre las principales corrientes sindicales. Finalmente realizada en agosto, sus organizadores reconocieron que la huelga había sido un fracaso. Estos organizadores no incluían seguidores de la corriente sindical moderada, "Sindicalismo de Resultados", la cual poco antes se había declarado en oposición a la CUT y distante de la CGT.

El movimiento laboral representado por las centrales no pudo combatir al plan de estabilización mediante de la presión política. Sin embargo, ayudó a deteriorarlo en el área de la negociación colectiva donde, comprensiblemente, los líderes empresariales escuchaban sus demandas.

Mientras las centrales preparaban la huelga general, se llevaban a cabo intensas negociaciones entre las asociaciones empresariales y los sindicatos en torno a la anticipación de los remanentes de la escala móvil. Estas negociaciones incluían a importantes federaciones de empresas estatales: la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), la Federación de Industrias de Río de Janeiro (FIRJAN), la Federación de Industrias de Río Grande do Sul (FIERRG), así como a las principales federaciones nacionales: la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Confederación Nacional de Comercio (CNC), sin olvidar las negociaciones descentralizadas, realizadas en los principales centros industriales con la participación de fábricas o ramas de la producción.

En este clima surgieron intentos por crear mecanismos para llegar a un pacto entre las organizaciones de interés de empresarios y trabajadores más duradero e independiente que el del gobierno. Estas iniciativas no fueron institucionalizadas, pero el consenso contra la contención —el cual unía a líderes empresariales y sindicalistas en oposición a los esfuerzos del ministro de Economía por controlar la inflación, estigmatizados como excesivamente ortodoxos— siguió vivo.

En los siguientes meses, dicho consenso fructificó en acuerdos colectivos que garantizaban reajustes salariales muy superiores a los estipulados por la política gubernamental. Y los aumentos de precios tampoco se subordinaron a los límites establecidos por el gobierno para poner fin al congelamiento. Sin embargo, su control se complicó políticamente y se volvió administrativamente inoperante. La fricción entre el gobierno y los empresarios en torno a los precios se volvió cada vez más frecuente.

Sin embargo, el sector privado no era el único frente de resistencia contra la política de estabilización del ministro Bresser Pereira. Aunque los sindicatos y las empresas negociaron acuerdos fuera del margen de las normas oficiales, los sindicatos del sector público se enfrentaron directamente al gobierno. En 1987, el 59.8% de los paros del sector público ocurrió después de decretarse el Plan Bresser. Muchos de ellos eran de clara confrontación. La violencia caracterizó al menos dos de las huelgas en las empresas públicas. La información del cuadro 2 señala que una caída importante de las remuneraciones de la administración pública en 1987 fue el combustible que exacerbó las huelgas. Las del sector público contribuyeron

a socavar los objetivos de contención del equipo económico y erosionaron su autoridad.<sup>53</sup>

Las presiones para relajar la disciplina de los gastos públicos no sólo alimentaron los conflictos laborales en el sector público, sino que fueron constantes por parte de los gobernadores estatales en medio de sus propias crisis fiscales. También resultó muy evidente en los representantes del Congreso con quienes el gobierno de Sarney intentó formar una mayoría para poder garantizar la aprobación de sus proyectos más queridos, entre los cuales estaba asegurar la extensión de su mandato en un año.

La última batalla del ministro Bresser se dio cuando los precios comenzaron a aumentar nuevamente. Ésta consistió en un intento por promover un ajuste fiscal vigoroso, basado en recortes al gasto mediante la clausura de organismos públicos y mayores ganancias mediante una reforma fiscal. Contemplaba un impuesto a las ganancias de capital y al patrimonio líquido. La oposición burocrática a la liquidación de organismos públicos, la reacción violeta de los líderes empresariales a la innovación fiscal y la falta de disposición de la presidencia para defender la política de austeridad del ministro causó la renuncia de Bresser Pereira en diciembre.<sup>54</sup> Ese mes la inflación fue de 14 por ciento.

Desde ese momento, el gobierno de Sarney abandonó sus aspiraciones de estabilización duradera de los precios, aunque el combate a la inflación todavía sería la *piece de resistance* de la retórica presidencial. El nuevo ministro de Economía ascendió al cargo confirmando su intención de abandonar las políticas de choque y de sustituirlas con el combate diario mediante las armas convencionales de que disponían las autoridades económicas. Esta nueva orientación no significó abandonar las políticas drásticas con el objeto de buscar soluciones pactadas a mediano y largo plazo con actores políticos e intereses organizados. En 1988, la llamada política de "arroz con frijoles" intentó administrar los aumentos de precios de tal modo que se impidiera una explosión de hiperinflación. Las negociaciones que se multiplicaban, siempre resultaron intentos por evitar aumentos exorbitantes de precios o un conflicto laboral a gran escala.

A fines de ese año, la política de "irla pasando" reveló sus limitaciones para contener la precipitada carrera de los precios. La inflación anual sobrepasó el 1 000% por primera vez en la historia del país.

En enero de 1989 el gobierno nuevamente volvió a los choques heterodoxos que tomaron forma en el Plan de Verano. Nuevamente se utilizó la reforma monetaria, la devaluación y el consiguiente congelamiento de la tasa de cambios,

<sup>53</sup> La situación se agravó debido a la exigencia de ajustes salariales por parte de los militares. Una descripción del conflicto y su impacto en la política económica puede encontrarse en Bresser Pereira (1988: 21-23).

<sup>54</sup> Los problemas de la renegociación de la deuda externa, dentro de los lineamientos propuestos por el ministro también sirvieron para debilitarlo. Véase su propia declaración sobre el tema en Bresser Pereira (1988).

precios y salarios, así como la desindexación de la economía. El gobierno también se comprometió a mantener una disciplina fiscal rígida, a recortar costos mediante el cierre de organismos y ministerios e iniciando la privatización de un grupo de empresas públicas en los sectores acerero y petroquímico.<sup>55</sup>

En la práctica, la nueva política se restringió a una reforma monetaria y a un intento de congelamiento que se derritió con rapidez. Con el retorno de la inflación también reaparecieron los mecanismos de indexación generalizada.

En los últimos meses de gobierno, la política económica volvió a ser tan sólo la administración de los aumentos de precios, cuyo único objetivo era evitar la hiperinflación. Una vez más, se recurrió a los mecanismos de administración económica, cuya repetida aplicación, lenta e inexorablemente reducía la capacidad de maniobra del gobierno: contención de las tarifas de servicios públicos, retraso de pagos a proveedores, retrasos en el cambio de divisas, retención de fondos ya presupuestados, moratoria abierta al pago de los intereses de la deuda externa y, especialmente, una política de alta remuneración real de bonos de deuda pública con períodos aun menores de pago, la cual, a su vez, hizo que aumentaran los precios.

A fines de la década de los ochenta, se desplomaron las esperanzas de que la democracia produjera un rápido regreso al crecimiento con mayor igualdad. La falta de horizontes para el futuro, sobre todo después del Plan Bresser, acentuó la pérdida de confianza de los sindicatos en el gobierno. También exacerbó la conducta defensiva a corto plazo de los sindicatos enfocada casi exclusivamente en la lucha por la indexación de los salarios.

En el sector privado, las movilizaciones de huelga revelaron un patrón más o menos estable: el número de huelgas y de días de trabajo perdidos no se alteró mucho, los paros laborales tendieron a ser cortos, descentralizados por las empresas, y con resultados que llevaban rápidamente a negociaciones a menudo benéficas para los trabajadores.

En general, los huelgistas del sector privado no tuvieron que enfrentar gran resistencia por parte de la administración. Las empresas absorbían el efecto de los reajustes salariales pasándoselo a los precios. Este proceso ocurrió de manera evidentemente desigual, en relación con el poder de negociación de los diversos sectores sindicales y el poder de mercado del sector empresarial.<sup>56</sup>

Al final del período de Sarney, la indexación mensual de salarios era una práctica generalizada (al menos en las empresas más sólidas), y era relativamente independiente de las presiones de huelga. Esta forma de entendimiento entre sindicatos y empresas, la cual supone una espiral creciente de precios, conforma lo que Maier (1987: 194-205) llamaba "coalición inflacionaria" *de facto* o implícita entre los

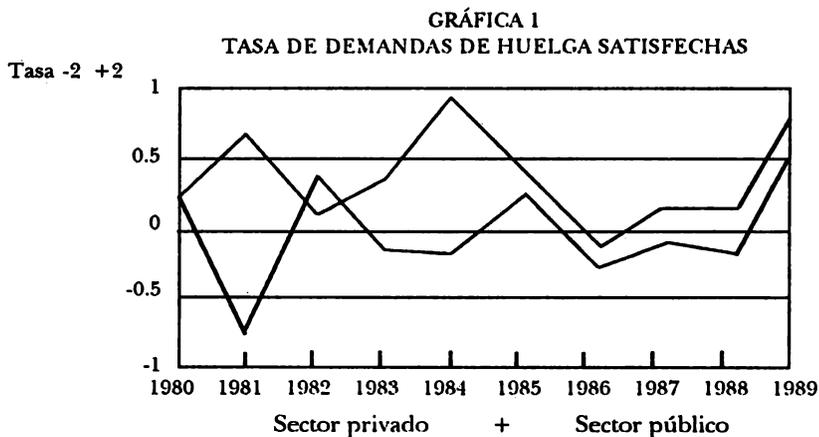
<sup>55</sup> La Medida Provisional núm. 32, así como el discurso presidencial que la acompañó, pueden encontrarse en *Revista de Economía Política* 9(2), abril-junio, 1989, pp. 127-139.

<sup>56</sup> Sin embargo, no debemos olvidar que en Brasil la manera como opera la Corte Laboral es un factor importante en la extensión de los beneficios obtenidos por los sectores más organizados hacia otros segmentos más frágiles del mercado laboral formal.

sindicatos y las empresas, en detrimento de sectores laborales no organizados, de quienes vivían de sus rentas y de los pequeños empresarios.<sup>57</sup>

En el sector público, la lucha, y por consiguiente la intensidad de los conflictos, continuó aumentando a juzgar por el patrón de los días de trabajo perdidos. Sin embargo, en este caso, la exacerbación de la fiebre inflacionaria también parece haber contribuido a una actitud gubernamental más conciliatoria. La gráfica 1 indica la tasa de satisfacción de las demandas de huelga en los sectores público y privado. Aunque incluye demandas que van más allá de aquellas relacionadas con los salarios, los resultados pueden tomarse como un buen indicador de las concesiones salariales dado el peso de este tipo de demandas entre los motivos planteados como pretexto de los paros.

Aún así, el éxito de las luchas por la indexación de los salarios constituyeron victorias verdaderamente pírricas. Si volvemos al cuadro 2 podemos percatarnos de que en 1989 los salarios reales, sean los del sector público o del privado, eran ligeramente inferiores a lo que obtenían diez años antes. Durante los años ochenta los trabajadores y los sindicatos habían corrido mucho para permanecer prácticamente en el mismo sitio.



Según los principales sectores 1978-1988

Fuente: Eduardo Noronha, NEPP/UNICAMP

Observación: Los resultados de las demandas de cada huelga se clasifican en cuatro grupos:

- a) Demandas totalmente satisfechas.
- b) Demandas principales satisfechas.
- c) Demandas secundarias satisfechas.
- d) Demandas no satisfechas.

La tasa aquí presentada se calcula como sigue: La suma de dos veces la frecuencia de "A" y la frecuencia de "B", menos la suma de la frecuencia de "C" y dos veces la frecuencia de "D". Este resultado se divide entonces entre la suma de "A" "B" "C" y "D". Por lo tanto, la tasa puede tener una variable de -2.0 a +2.0.

$$O \text{ dicho de otra manera: } R = \frac{(2 \sum^n A - \sum^n B) \cdot (\sum^n C - 2 \sum^n D)}{\sum^n A + B + C + D}$$

<sup>57</sup> Maier lo considera una coalición típica de la hiperinflación. Aunque tengo problemas con esta definición de hiperinflación, pienso que puede sostenerse la idea de coalición inflacionaria.

## CONCLUSIONES

El análisis de los acontecimientos ocurridos en Argentina y Brasil nos dejaron con la amarga sensación de que la gama de opciones de que disponían los movimientos sindicales en ambos países era en realidad muy limitada.

Al principio, recurrir a las estrategias de confrontación estaba muy relacionado con la experiencia de haber luchado bajo regímenes autoritarios en crisis, especialmente en Brasil, donde la transición fue larga y el grado y ritmo de la apertura política dependía de una interacción compleja de presiones de las fuerzas sociales organizadas y de las iniciativas del gobierno militar. Bajo estas circunstancias, la confrontación con las autoridades se volvió no sólo un recurso para obtener aumentos salariales sino que resultó, sobre todo, un medio para imponer el reconocimiento de los derechos civiles básicos y las prerrogativas sindicales limitadas o abolidas en los gobiernos autoritarios.

Sin embargo, la elección de la confrontación también tuvo como resultado un acercamiento entre los sindicatos y los partidos de oposición en los primeros gobiernos civiles. En Argentina, el movimiento laboral peronista fue la *force de frappe*<sup>58</sup> del Partido Justicialista, gravemente golpeado por la victoria electoral del Partido Radical. En Brasil el nuevo sindicalismo y sus líderes formaron el núcleo directivo del nuevo Partido de los Trabajadores y el símbolo más poderoso de su carácter claramente popular y de su rechazo a la política tradicional de conciliación entre las élites.

Por otra parte, las percepciones predominantes en la oposición, por lo que tocaba a las consecuencias sociales que surgían de las políticas del gobierno militar justificaban, hasta cierto punto, las estrategias agresivas de los sindicatos. En ambos casos se reconocía que las políticas económicas de la dictadura habían castigado mucho a los trabajadores. Este reconocimiento garantizaba plataformas sindicales —así como las de los partidos políticos— que afirmaban la necesidad de recuperar las pérdidas de los trabajadores. Este discurso se difundió más en Brasil, donde la desigualdad social es extrema; la riqueza, altamente concentrada; casi todos los salarios muy bajos y el optimismo en torno al potencial de la economía, muy grande. Sin embargo, también ocurría en Argentina, a pesar de una mayor conciencia entre las élites intelectual y política de las limitaciones creadas durante un largo período de deterioro económico y de un menor consenso social sobre la legitimidad de las demandas de los trabajadores.

Finalmente, desde el principio, la acalorada competencia interna entre la dirigencia sindical en ambos países reforzó las estrategias basadas en la movilización de masas y la confrontación contra el gobierno. Vale la pena recordar que estas disputas ocurrieron tanto en un sistema sindical en proceso de transformación que intentaba construir nuevos recursos de poder (Brasil), como dentro de una

<sup>58</sup> "Fuerza de choque". N. de la T.

estructura burocrática aún poderosa a pesar del daño que le infligieron los gobierno militares y de los efectos corrosivos de las políticas de ajuste recesivas (Argentina).

Todos estos factores influyeron en la elección inicial de los sindicatos de optar por estrategias de confrontación en Brasil y Argentina. Sin embargo, no explican por qué las principales corrientes sindicales persistieron con esta opción cuando comenzaron a surgir síntomas claros de que no los llevaría muy lejos. Sobre todo, no nos ayuda a comprender por qué también fracasaron las corrientes más inclinadas al diálogo con el gobierno.

La gran cantidad de textos en torno a las experiencias de una alta inflación, que algunos autores prefieren llamar hiperinflación, han subrayado como una de sus consecuencias la reducción de la vigencia de las decisiones para los principales actores del escenario socioeconómico. Las empresas y asociaciones comerciales, los sindicatos, los consumidores y los inversionistas intentan obtener beneficios a corto plazo, con base en las expectativas de enorme incertidumbre y gran inestabilidad del comportamiento futuro del sistema de precios. Aparte de la compleja disposición de causas que producen la inflación sin control, el comportamiento colectivo basado en esta gama de expectativas se extiende hacia formas más o menos institucionalizadas de indexación y alimenta, conscientemente, el proceso de aumentos desordenados de precios.

Esta dinámica perversa, característica de situaciones de alta inflación y las dificultades para superarla, se ha identificado con la estructura típica de los juegos donde no hay cooperación, cuyas soluciones tienden a ser "sub-óptimas", o más bien a acarrear pérdidas para los participantes.<sup>59</sup> En este mismo sentido, Franco (1987) reconoció, en lo referente a los obstáculos para la estabilización de precios, el problema olsoniano de la acción colectiva para obtener bienes públicos. Y observó, pertinentemente, que cuando la economía es más heterogénea, la sociedad menos organizada y hay un número superior de actores importantes, la tendencia hacia un comportamiento no cooperativo típica del *free rider* se vuelve aún más probable.<sup>60</sup>

Por consiguiente, cuando la inflación es extremadamente incontrolada y la sociedad se rige por instituciones democráticas, la estabilización de precios parece crear problemas de coordinación política (Franco, 1987) y requiere de una intervención que amplíe la vigencia de los actores importantes y produzca incentivos

<sup>59</sup> Para un análisis de la inflación como un tipo de juego de "dilema del prisionero", véase Maital y Benjamini (s.f.). Este artículo ya había sido terminado cuando leí la versión preliminar de Roxborough (1991). El autor presenta una discusión muy interesante acerca de la utilidad y las dificultades analíticas de emplear el "dilema del prisionero" para comprender los dilemas de las políticas de estabilización en México y Brasil.

<sup>60</sup> Oye (1985) utiliza el mismo enfoque teórico y explica por qué las perspectivas de cooperación en el sistema internacional disminuyen al aumentar el número de socios. También analiza las estrategias para mejorar las oportunidades de cooperación mediante la creación de instituciones en un contexto donde la autoridad del gobierno es inexistente.

para la cooperación. Sólo se puede hacer frente a estos desafíos y superarlos por iniciativa gubernamental y se supone que el gobierno tiene la intención y la capacidad de enfrentarlos.<sup>61</sup>

En Argentina, y posteriormente en Brasil, las políticas heterodoxas de sorpresa fueron un esfuerzo específico para resolver problemas de coordinación económica y revertir las expectativas acerca del comportamiento de los precios que alimentaban la necesidad de una indexación. Excluían formas pactadas de crear políticas de ingresos y atribuían al gobierno el éxito de los esfuerzos de estabilización. Hasta aquí suponían equivocadamente que el gobierno era capaz de ejercer un control sobre el sistema económico y sus actores.

Hay una gran controversia en torno a las razones que hicieron que ambos gobiernos eligieran políticas de choque. En un extremo, Torre (1988, 1988a) las atribuye a la "lógica de la emergencia económica", la cual hace posible, deseada e incluso deseable, "la intervención por parte de un agente que coordine rápida e imperativamente la respuesta a la crisis". Por otra parte, al reflexionar acerca de Argentina, O'Donnell (1989) las relaciona con las características más permanentes de una cultura política autoritaria, con la ilusión de la omnipotencia tecnocrática y a una concepción, también autoritaria, de la política como un juego de suma cero.<sup>62</sup>

Las dos experiencias aquí analizadas parecen indicar que hay cierta verdad en estas explicaciones al parecer contradictorias. La gravedad de las crisis y la urgente necesidad de hallar una respuesta a ésta sin duda dieron lugar a soluciones tecnocráticas producidas por economistas de la élite académica. Su intervención fue favorecida por circunstancias políticas que, en ambos casos, parecían dificultar las soluciones pactadas con los partidos políticos y los intereses organizados. O al menos ésta era la percepción de los principales actores tanto dentro del gobierno como en la oposición. En las dos instancias, los aparentes intentos del gobierno por lograr la concentración, con la intención mal disfrazada de ganar tiempo, sólo sirvieron para aumentar la falta de confianza en la viabilidad de las políticas económicas pactadas por parte de la dirigencia de la oposición política, de los sectores laborales más agresivos, así como del sector empresarial.

<sup>61</sup> No afirmo que la coordinación y los incentivos para transformar el proceso de estabilización en un "juego de cooperación" sean una panacea para los graves problemas de inflación que están devastando a la mayoría de los países de este continente. La discusión acerca de las raíces del surgimiento de la inflación, así como la gama de políticas que más posibilidades tiene para disminuirla, ya ha consumido ríos de tinta y sigue siendo una de las cuestiones más controvertidas entre los economistas latinoamericanos y algunos académicos norteamericanos especialistas en perversiones del sur. Sólo intento subrayar ciertas circunstancias no económicas que supuestamente pueden facilitar los esfuerzos de estabilización. De cualquier manera, lo hago con cautela. Las pruebas empíricas de que disponemos sobre experimentos de estabilización en países capitalistas pobres durante los últimos veinte años son pocas y representan los pocos éxitos que siguen sosteniéndose. Por consiguiente, no permite llegar a conclusiones definitivas acerca de los factores limitantes y los resultados observados.

<sup>62</sup> Para interpretaciones localizadas en algún sitio entre estos extremos, véase Sola (1989) y Roxborough (1989, 1991).

No obstante, las políticas de choque tampoco demostraron su viabilidad. En primer lugar suponían una capacidad de controlar la economía que los gobiernos no tenían.

Fishlow (1988: 184), al hacer una reflexión en torno a la experiencia del último gobierno militar, fue el primero en señalar una aparente paradoja: el Estado brasileño era inmenso y al mismo tiempo débil. Participaba directamente en la economía en gran medida y estaba enfrascado en una actividad regulatoria muy amplia, pero no era lo suficientemente fuerte para promover una política de ajuste a las nuevas circunstancias internacionales. No tenía un control estable de los recursos reales y enfrentaba problemas fiscales cada vez mayores; perdía su capacidad de reactivar la economía mediante inversiones públicas, y no era capaz de controlar ni de cooperar con el sector público. Sobre todo, su debilidad no fue resultado de una falta de apoyo o legitimidad política, como lo suponía la oposición al gobierno autoritario, sino que poseía una base más estructural, resultado de la propia capacidad del Estado de crear mecanismos no inflacionarios para financiar al sector público. Incluso con mayor razón, Cavarozzi (1988: 4) argumenta que el Estado argentino deteriorado por las políticas ortodoxas del gobierno era hiperregulador y al mismo tiempo débil.

Principalmente en Argentina, pero también en Brasil, los nuevos gobiernos democráticos heredaron Estados casi en bancarrota y estructuras administrativas incapaces de proporcionar apoyo material a la autoridad política que las políticas de choque pretendían reconstruir, ni la capacidad de intervenir que éstas, a su vez, necesitaban.

En segundo lugar, al evitar la idea de una negociación y exaltar el ímpetu intervencionista del Estado, las políticas de choque no sirvieron para crear mecanismos que produjeran compromisos con iniciativas oficiales. En lugar de crear mecanismos para la cooperación e instituciones que ayudaran a promoverla, alentaron permanentemente el comportamiento de *free rider*.

Finalmente, cuando se disipó la ilusión inicial de la eficacia de los instrumentos de choque para lograr una estabilidad duradera, la insistencia en este tipo de política socavó la autoridad del gobierno, erosionó e inhabilitó los ya precarios mecanismos de administración económica y facilitó el regreso —con virulencia redoblada— del comportamiento no cooperador por parte tanto de los individuos como de los intereses organizados.<sup>63</sup> En ese momento, el sindicalismo de confrontación dejó de ser cuestión de elegir diversas estrategias disponibles. Se volvió la única forma posible de acción, aunque con eficacia cada vez menor.

*Traducción de Lili Buj*

<sup>63</sup> No me refiero a los efectos de estas políticas con base en la dinámica política y las instituciones democráticas que se están construyendo, puesto que esta cuestión la abordé en Tavares de Almeida (1991). Para un análisis extremadamente crítico del tema, véase O'Donnell (1991).

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos y Laura Golbert (1988), *Los empresarios y sus organizaciones: actitudes y reacciones en relación al Plan Austral y su intervención con el mercado de trabajo*, Chile, PREALC, mimeo.
- Amadeo, Edward y José Márcio Camargo (1989), "Choque e concerto", *DADOS* 32 (1), Río de Janeiro, IUPERJ-Ed. Vértice, pp. 5-24.
- Baer, Mónica (1989), "O descontrol da política económica na Argentina", *Análise de Conjuntura Económica* 37, pp. 81-90.
- Bier, Amaury, Leda Paulani y Roberto Messemberg (1987), "O desenvolvimento em xeque", *Novos Estudos CEBRAP*, núm. 19, São Paulo, CEBRAP, pp. 153-171.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1988), "Experiências de un governo", *Cadernos de Conjuntura* 16, Río de Janeiro, IUPERJ.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1988b), *Ideologias econômicas e democracia no Brasil*, São Paulo, mimeo.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1989b), *Populismo econômico - notas*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, USP, mimeo.
- Camargo, José Márcio y Carlos Alberto Ramos (1988), *A revolução política—necessidade e limites da negociação*, São Paulo, USP, pp. 379-397.
- Canitrot, Adolfo (1991), "A experiência populista de redistribuição da renda", Luis Carlos Bresser Pereira (Ed.), *Populismo econômico*, São Paulo, Nobel, p.28
- Cardoso, Fernando Henrique (1987), "A negociação da transição", en Guilhon de Albuquerque, José Augusto y Durham, Eunice (eds.), *A transição política—necessidade e limites da negociação*, São Paulo, USP, pp. 379-397.
- Cavarozzi, Marcelo (1988), *Sindicatos, Estado y Política en la Argentina: 1986-1987*, Chile, PREALC, mimeo.
- Chahad, José Paulo (1990), "Emprego e salários na administração pública brasileira: evidências da década de 80", *Revista Brasileira de Economia*, 44(4), pp. 551-573.
- Diniz, Eli (1988), *Empresariado, sindicatos e política econômica no Brasil da Nova República: 1985/1987*, PREALC/OIT, Santiago, mimeo.
- Epstein, Edward (1987), "Recent stabilization programs in Argentina, 1973-86", *World Development* 15(8), pp. 991-1005.
- Fishlow, Albert (1988), "Uma História de dois presidents: a economia política de gestao da crise", STEPAN, Alfred (ed.), 1988, *Democratizando o Brasil*, Río de Janeiro, Paz e Terra, pp. 137-198.
- Franco, Gustavo H. B. (1987), "Política de estabilização no Brasil: algumas lições do Plano Cruzado", *Texto para discussão*, núm. 155, Río de Janeiro, Departament of Economy, PUC/RJ, mimeo.
- Franco, Gustavo H. B. (1990), *Social Pacts and inertial inflation in Mexico and Brazil - The politics of anti-inflationary policy in Brazil and Mexico—Viva corporatism! viva social-democracy!*, México, versión preliminar.

- Frankel, Roberto y Damill, Mario (1988), *Política de estabilización y mercado de trabajo - Argentina 1985-1987*, Chile, PRELAC.
- Frankel, Roberto y Fanelli, José Maria (1987), "O Plano Austral", *Revista de Economía Política* 7(2), São Paulo, pp. 5-39.
- IPEA/IPLAN, 1987, "Inflação reduz rendimentos reais dos trabalhadores no primeiro semestre de 1987", *Boletim de Conjuntura da CES*, núm. 1, julio, Brasília, Coordenadoria de Emprego e Salários, mimeo, pp. 10-27.
- Lechner, Norberto (1988), "De la revolución a la democracia", *Los patios internos de la democracia*, Santiago, FLACSO, p. 36.
- Maier, Charles (1978), "The politics of inflation in the twentieth century", *In search of stability: explorations in historical economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 187-224.
- Moura, Alkimar (1990), "Rumo à entropia: a política económica de Geisel a Collor", en Lamounier, Bolívar (ed.), *De Geisel a Collor: o Branco de transição*, São Paulo, Editora Suramé- CNPQ, pp. 37-60.
- Noronha, Eduardo (1989), "Relações trabalhistas", *Brasil, 1987-Relatório sobre a situação social do país*, Campiñas, NEPPP-UNICAMP, pp. 111-149.
- O'Donnele, Guillermo (1989), "Argentina de novo", *Novos Estudos CEBRAP* 24, São Paulo, CEBRAP, pp. 3-13.
- O'Donnele, Guillermo (1971), *Delegative democracy?*, São Paulo, CEBRAP, mimeo.
- Oye Kenneth (1985), "Explaining cooperation under anarchy: Hypotheses and strategies", *World politics* 38 (1), Princeton, Princeton University Press, pp. 1-25.
- Palomino, Héctor (1987), "Los sindicatos bajo el gobierno constitucional: de la confrontación a la alianza", en Nun, José y Portantiero, Juan Carlos (eds.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Punto Sur Editores, pp. 175-194.
- Pizzorno, Alessandro (1978), "Political exchange and collective identity in industrial conflict", en Crouch, Colin y Pizzorno, Alessandro (eds.), *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*, vol. 2, Londres, Macmillan Press, pp. 277-298.
- Portantiero, Juan Carlos (1987), "La concentración que no fue: de la Ley Mucci al Plan Austral", en Nun, José y Portantiero, Juan Carlos (eds.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Punto Sur Editores, pp. 139-174.
- Regini, Marino (1984), *I dilemmi del sindacato*, Bologna, Il Mulino, p. 2.
- Rodrigues, Leoncio Martins (1990), *CUT: os militantes e a ideologia*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Roxborough, Ian (1989), "Organized Labor: a major victim of the debt and democracy in Latin America", en Robert y Barbara Kaufman, *Debt and democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press.
- Roxborough, Ian (1991), *Social Pacts and inertial inflation in México and Brazil-The politics of anti-inflationary policy in Brazil and México—Viva corporatism! Viva social-democracy!*, México, versión preliminar.

- Sachs, Jeffrey (1988), *Social conflict and populist policies in Latin America*, versión preliminar, mimeo.
- Sallum Jr, Brasílio, Carlos Estevam Martins y Eduardo Graeff (1986), "Nova República, de Tancredo a Sarney", *Análise de Conjuntura* 8(2), Curitiba, IPARDES, pp. 2-13.
- Šardenberg, Carlos Alberto (1987), *Aventura e agonia: nos bastidores do Cruzado*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Schvarzer, Jorge (1988), "Les défis économiques: trois années d'une expérience difficile", *Revue d'Amérique latine* 82, París, p. 27-39.
- Schwartz, Gilson (1989), "Inflação: reforma versus ajustamento", *Novos Estudos*, 24, São Paulo, CEBRAP, pp. 147-165.
- Singer, Paul (1991), *Reflexões sobre inflação e estabilização*, São Paulo, mimeo.
- Sola, Lourdes (1989), "Limites políticos ao choque heterodoxo no Brasil - técnicos, políticos e democracia", *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 9, São Paulo, Vértice.
- Tavares de Almeida, María Herminia (1990), "Pacto social na Nova República", *O Mercado de Trabalho no Brasil—estrutura o conjuntura*, Brasília, Ministério do trabalho—Instituto de Economía Industrial, UFRJ.
- Tavares de Almeida, María Herminia (1990), "Reformismo democrático em tempos de crise" *Lua Nova* 22, São Paulo, CEDEC.
- Torre, Juan Carlos (1983), *Los sindicatos en el gobierno, 1973—1976*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Torre, Juan Carlos (1988a), *Transición democrática y emergencia económica*, Buenos Aires, mimeo.
- Valenzuela, José Samuel (1983), "Movimientos obreros y sistemas políticos: un análisis conceptual y tipológico", *Desarrollo Económico*, vol. 23, núm. 91, octubre-diciembre, Buenos Aires, pp. 339-368.
- Williamson, John (1990), "What Washington means by policy reform", Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment —How much has happened?*, Washington, Institute for International Economics, pp. 5-20.