

Políticas económicas de choque y transición democrática en Argentina y Brasil

WILLIAM C. SMITH

INTRODUCCIÓN

La política de la estabilización económica en las sociedades capitalistas constituye, desde hace tiempo, un tópico polémico en el estudio de la economía política internacional. En particular, los programas ortodoxos de estabilización, vinculados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), han recibido la atención de los analistas de diferentes posiciones teóricas. Los debates se han enfocado sobre el impacto de los programas ortodoxos del estilo del FMI sobre los regímenes tanto democráticos como autoritarios, y en especial sobre factores políticos tales como la capacidad administrativa de ejecución, la cohesión de la élite y el papel de la legitimación política.¹

Curiosamente, los análisis de las posibilidades alternativas a la estabilización ortodoxa al estilo del FMI han estado ausentes de este debate. La transición de los gobiernos autoritarios a los civiles, con las inauguraciones de Raúl Alfonsín en Argentina, en diciembre de 1983 y de José Sarney en Brasil, en marzo de 1985, ofrecen la oportunidad de volver a examinar los paradigmas rivales de ajuste estructural y de estabilización económica y sus implicaciones para la democracia en América Latina.

Los nuevos gobiernos civiles en Argentina y Brasil rechazaron las políticas ortodoxas de ajuste adoptadas por el FMI, y en su lugar implementaron programas de estabilización de "choque heterodoxo". Estos nuevos planes de estabilización prometían reforzar el gobierno democrático, poniendo bajo control la inflación sin recesión y sin producir peligrosas reducciones en los niveles de vida. Muchos analistas, en efecto, sugirieron una

¹ Robert R. Kaufman, "Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brasil and Mexico", en *International Organization*, 39, (1985): 473-503; Karen Remmer, "The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984", en *Comparative Politics*, 19, 1 (1986): 1-24; Harry Bienen and Mark Gersovitz, "Economic Stabilization, Conditionality and Political Stability", en *International Organization*, 39, 4 (1985): 129-154; y Stephan Haggard, "The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility", en *International Organization*, 39, 3 (1985): 505-534.

afinidad electiva entre las políticas de choque heterodoxas y los nuevos gobiernos democráticos. Como lo explica Hirschman:

Sin duda, los nuevos gobiernos democráticos, en especial cuando suceden a regímenes autoritarios muy detestados o muy despreciados, tendrán que hacer frente a una explosión de combatividad de grupos sociales. Pero, al mismo tiempo, pueden hacer uso de una reserva de buena voluntad y confianza que les representa un crédito resultante de las libertades políticas y los derechos humanos que han restablecido o establecido. Es éste un factor activo considerable de los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil que fue básico en el éxito de las reformas monetarias, porque si la lucha de la cuerda inflacionaria, en la cual estuvieron comprometidos varios grupos sociales durante tanto tiempo, es reemplazada de repente por la cooperación y la voluntad de creer en el éxito de la nueva política, debe existir alguna confianza básica en el gobierno que está enunciando el nuevo programa.²

Este ensayo examinará tal afinidad, aparentemente descubierta por casualidad, entre las políticas heterodoxas y la democracia en Argentina y Brasil. ¿Puede tener éxito la estabilización económica auto-dirigida donde ha fallado la condicionalidad del FMI impuesta desde el exterior? ¿Capturará la austeridad de fabricación local el apoyo político doméstico que no pudo materializarse en apoyo de los programas de ajuste económico del FMI? ¿O a los éxitos iniciales les seguirán el ciclo familiar de la inflación, la crisis en el sector externo y los préstamos del exterior? Además de analizar los planes Austral y Cruzado, como fueron bautizados estos programas heterodoxos en Argentina y Brasil, también examinaremos propuestas para la implementación de los nuevos programas de austeridad mediante los llamados "pactos sociales y económicos".

ORTODOXIA, HETERODOXIA Y LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA

Los programas ortodoxos de estabilización han sido implementados en muchos países diferentes en diversas épocas, con o sin recurrir formalmente al FMI. No obstante su diversidad, todavía es posible hablar de un paradigma ortodoxo general. Además de un compromiso con las soluciones basadas en el mercado, y con el de hacer retroceder la intervención "excesiva" del Estado en la economía, los programas de ajuste del FMI tienen tres metas básicas: 1) La corrección del déficit del comercio exterior y la estabilización de las reservas internacionales en niveles seguros; 2) la eliminación del déficit del sector público, y 3) la reducción de la inflación.³

² Albert Hirschman, "The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection", en *Latin American Research Review*, XXII, 3 (1987): 28-29.

³ Véase en Torry Killick (editor) una revisión de la ortodoxia del FMI, *The Quest for Economic Stabilization: The IMF and the Third World* (New York, St.

A partir del comienzo de la crisis de la deuda en 1982, los programas ortodoxos del FMI han fracasado en México, Bolivia y Perú, así como en Argentina y en Brasil. Colombia y Venezuela han negociado con éxito con sus bancos acreedores, pero han rechazado someterse a los programas de austeridad dirigidos por el FMI. Por lo general, las políticas ortodoxas han tenido mucho más éxito en cuanto al objetivo de los pagos externos que en la reducción de la inflación. Algunos críticos argumentan, en realidad, que garantizar la solvencia externa es realmente el único objetivo perseguido por los programas ortodoxos.⁴

Los programas convencionales de estabilización han fracasado en detener la inflación por una variedad de razones "técnicas",⁵ pero son igualmente cruciales los agudos conflictos crecientes de orden social y de distribución. Estos conflictos ilustran varios "problemas de coordinación", básicos en la lógica de la acción colectiva. Las discusiones teóricas del "dilema del prisionero" en situaciones de alta inflación, en las cuales el trabajo y el capital están en interdependencia estratégica, sugieren que la estructura de las compensaciones recordará con toda probabilidad el juego de una suma negativa. No obstante la estrategia del trabajo (aceptación de la limitación del salario o, a la inversa, lucha militante para elevar los salarios), la mejor estrategia para los capitalistas individuales será la de elevar los precios tanto y tan rápidamente como les sea posible, reduciendo con ello los salarios reales e incrementando las ganancias reales. Esto aumenta el conflicto sociopolítico en el que tanto el trabajo como el capital terminará por estar peor que si hubieran convenido en mantener constantes los salarios y las ganancias, pero con una tasa más baja de inflación.⁶

Del mismo modo, por la pronunciada asimetría entre recibir los be-

Martin's Press, 1982); William Cline and Sidney Weintraub (editores), *Economic Stabilization in Developing Countries*, (Washington, D. C., Brookings Institution, 1981); John Williamson (editor), *IMF Conditionality* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1983); y Richard Lynn Ground "Ortodox Adjustment Programmes in Latin America", en *CEPAL Review*, 23 (agosto, 1984): 46-81.

⁴ Véase Roberto Frenkel y Guillermo O'Donnell, "The 'Stabilization Programs' of the International Monetary Fund and Their Internal Impacts", en Richard A. Fagen (editor), *Capitalism and the State in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1979, 171-216).

⁵ Con respecto a las críticas recientes de la condicionalidad del FMI y los enfoques monetaristas relacionados, véase William Cline y Sidney Weintraub (editores), *Economic Stabilization in Developing Countries*; Rudiger Dornbusch, "Stabilization Policies in Developing Countries: What Have We Learned", en *World Development*, 10,9 (1982): 701-708; Alejandro Foxley, *Latin American Experiments in Neoconservative Economics* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1983); y Joseph Ramos, *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America 1973-1983* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986).

⁶ Sholmo Maital y Y. Benjamini, "Inflation as a Prisoner's Dilemma", en *Journal of Post-Keynesian Economics*, II, 4 (1980) 459-481. Véase también Sholmo Maital e Irwin Lipnowski (editores), *Macroeconomic Conflict and Social Institutions*, (Cambridge: Ballinger, 1985).

neficios y compartir los costos, los programas de estabilización son susceptibles en extremo a la quiebra debida a los efectos del “jinete en libertad”. Existen fuertes incentivos para todos los actores —capital, trabajo y Estado— para rechazar la idea de compartir la carga de la austeridad. Puesto que los beneficios de la inflación reducida son colectivos en forma inherente, “los intentos para transferir los costos de estabilización a los demás serán la norma más que la excepción”.⁷

Esta perspectiva sobre los problemas de coordinación en la teoría de la acción colectiva subraya la racionalidad del rechazo de los actores a participar en los costos de la austeridad, pero revela poco del contenido de clase de las luchas por la distribución, que conduce a las quiebras de los programas de estabilización. La “posición privilegiada de los capitalistas” tiene sus raíces en el control ejercido por los gerentes sobre la riqueza, la producción y las decisiones de inversión y el papel indispensable del capital en el proceso de acumulación.⁸ Los obreros y los sindicatos, por el contrario, sufren por lo común de una declinación desproporcionada en el ingreso real durante períodos de alta inflación, en tanto soportan una carga desproporcionada de sacrificios impuesta por los programas antiinflacionarios.

Esta asimetría de costos explica por qué la mano de obra organizada se opone casi siempre más que los capitalistas a los esfuerzos de estabilización. La austeridad y la recesión, si bien dañan a los capitalistas y a las firmas individuales, con frecuencia desempeñan un papel funcional para el capital como un todo, al recrear las condiciones (vía “la destrucción creativa” de Schumpeter) para un nuevo ciclo de acumulación. Además, debido a sus recursos materiales superiores, los empresarios ejercen un inmenso poder *vis a vis* sobre las élites del Estado en modelar las políticas de estabilización de acuerdo con los intereses del capital.⁹

¿Existen alternativas a la ortodoxia que sean a la vez compatibles con frágiles democracias y menos propensas al colapso debido a las consecuencias políticas domésticas? Los teóricos de los planes Austral y Cruzado afirman que los agudos conflictos de distribución, en que el capital tiene vara alta (y las soluciones autoritarias se hacen probables), son menos probables si se implementan políticas heterodoxas. Las políticas heterodoxas están destinadas a combatir la inflación sin que la distribución regresiva del ingreso se asocie con la estabilización convencional. Los *heterodoxos* no rechazan la necesidad del ajuste externo, o la eficacia de un estrecho control de las variables monetarias en las curvas de in-

⁷ Kaufman, “Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issues”: 479.

⁸ Charles Lindblom, *Politics and Markets: Political Economic Systems* (New York: Harper and Row, 1977). Véase también Fred Block, “The Ruling Class Does not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State”, en Thomas Ferguson y Joel Rogers (editores), *The Political Economy: Readings on the Politics and Economics of America Public Policy* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1984): 32-46.

⁹ *Ibid* y Kaufman, “Democratic and Authoritarian Response”, 480-481.

flación desbocada. Sin embargo, objetan los altos costos sociales que involucran y niegan que se requiera de una aguda recesión para curar la inflación. A este respecto, los *heterodoxos* interpretan la *debacle* económica del “proceso de reorganización nacional”, patrocinado por los militares en la Argentina, como un ejemplo particularmente impresionante de la ineficacia y de los impactos sociales perversos del paradigma ortodoxo. Los arquitectos del Plan Cruzado derivaron lecciones similares del fracaso del gradualismo ortodoxo practicado en Brasil por los programas de estabilización patrocinados por el FMI desde 1981 hasta 1983.¹⁰

Los *heterodoxos* de Argentina y Brasil basaron sus prescripciones políticas sobre una clave característica de ambas economías: la indexación extendida de virtualmente todos los tipos de contratos en dinero, rentas, salarios y bonos a los índices de precios oficiales. En un ambiente altamente inflacionario, la indexación formal o la “corrección monetaria” capacita a los agentes económicos (en particular al capital) para evitar de manera parcial la erosión de sus salarios y rentas. En efecto, la indexación crea un “sistema de memoria” incorporado, que perpetúa indefinidamente la inflación; la inflación futura es sencillamente una función de la inflación pasada.¹¹

Los *heterodoxos* hacen de este sistema de memoria la piedra angular de su crítica y una alternativa a la estabilización al estilo del FMI. Argumentan que existe un componente significativo, y con frecuencia pasado por alto, de “inercia” en inflaciones de 100 por ciento, 200 por ciento y más altos. La inflación de inercia en economías indexadas es la razón por la cual las políticas ortodoxas, diseñadas para reducir la demanda agregada, tienen poco impacto sobre la inflación. Los choques ortodoxos, así como el gradualismo ortodoxo están, por lo tanto, predestinados al fracaso; la estabilización efectiva reclama la repentina eliminación de los

¹⁰ Sobre Argentina, véase Adolfo Canitrot, “Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981”, en *Desarrollo Económico*, 21, 82 (1981): 131-190; Daniel Heymann, “La inflación argentina de los ochenta y el Plan Austral”, en *Pensamiento Iberoamericano*, 9 (enero-junio 1986): 89-128; Juan V. Sourrouille, Bernardo P. Kosacoff, José María Fanelli y Carlos Winograd, “Stabilization and Adjustment Programmes and Policies in Argentina” (Buenos Aires: CEDES, diciembre 1986); y Jorge Schvarzer, *La política económica de Martínez de Hoz* (Buenos Aires: Hyspamérica, 1986). Sobre Brasil, véase Pêrsio Arida y André Lara Resende, “Inflação Inercial e Reforma Monetária: Brasil”, en Pêrsio Arida (editor), *Inflação Zero: Brasil, Argentina, Israel* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986); Francisco Lopes, *O Choque Heterodoxo: Combate a Inflação e Reforma Monetária* (Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986); Eduardo Modiano, *Da Inflação ao Cruzado: A Política Económica no Primeiro Ano da Nova República* (Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986); y William G. Tyler, “Stabilization, External Adjustment, and Recession in Brazil: Perspectives on the Mid-1980s”, en *Studies in Comparative International Development*, XXI, 2 (1986) 5-33.

¹¹ Véase en Lopes, *O Choque Heterodoxo*, 124, la explicación más clara del funcionamiento del “sistema de memoria”. Véase también Luiz Bresser Pereira y Yoshiaki Nakano, *The Theory of Inertial Inflation: The Foundation on Economic Reform in Brasil and Argentina* (Bouder: Lynne Rienner, 1987), capítulo 3.

efectos de la inflación pasada. Los programas del "choque heterodoxo" diseñados para erradicar este sistema de memoria, incluyen por lo general una reforma monetaria extensa que permita llevar a cabo la desindexación de los precios al por mayor del sector público y del sector privado y la creación de una nueva moneda con una paridad fija en relación con el dólar. Un congelamiento temporal de salarios y precios es el *sine qua non* del paradigma heterodoxo.¹²

Los *heterodoxos* no son ni socialistas ni ingenuos intervencionistas keynesianos. Favorecen los controles temporales para enfriar las luchas por la distribución y para ayudar a evitar la suma negativa de las compensaciones comunes a los programas convencionales de estabilización. Además, algunos *heterodoxos* argumentan que los controles temporales de salarios y precios ayudarán a apoyar las políticas democráticas liberales. ¿Por qué?

Los *heterodoxos* respetan el papel de los mecanismos de precios en los mercados competitivos y argumentan que los controles rigurosos son necesarios para asegurar la estabilidad de precios sólo hasta que el componente de inercia de la inflación haya sido eliminado. A diferencia del juego de la suma negativa bajo la hiperinflación, una vez que el equilibrio de precios se hubiera logrado y hubieran desaparecido los factores inerciales, sería innecesaria la intervención continua del Estado en los mercados. La "mano visible" del Estado lleva a la economía de un equilibrio de alta inflación a un equilibrio de baja inflación. Entonces, excluyendo los choques externos, y si el gobierno (mediante pactos sociales, por ejemplo) puede mantener una política moderada de salarios, la competencia y el propio interés de los capitalistas individuales deberían permitir que la "mano invisible" del mercado reprodujera el equilibrio de baja inflación. Si la coordinación transitoria del trabajo y el capital mediante controles de precios y salarios se combina con un concertado ataque a las "profundas" causas estructurales de la inflación, subyacentes por la ortodoxia convencional (proteccionismo, subsidios, tasas de cambio sobrevaluadas, etcétera), entonces será posible la estabilidad de los precios y un renovado crecimiento económico. Y sin autoritarismo.

Pero existe un verdadero peligro. Si la estabilización heterodoxa ataca sencillamente al componente de inercia de la inflación, y deja sin tocar las causas subyacentes de la alta inflación y el desequilibrio de precios, los formuladores de políticas se enfrentarán a una fuerte tentación por reimponer los controles. Una sucesión de choques heterodoxos minará la credibilidad de las políticas oficiales, provocará una nueva erupción de inflación galopante y erosionará seriamente la legitimidad de las instituciones democráticas. La frustración de las expectativas democráticas y la percepción del manejo económico "incompetente" en las democracias frá-

¹² Rudiger Dornbusch, "A New Chance for Argentina", en *Challenge* (enero-febrero 1986): 15-20; Eliana A. Cardoso, "What Policymakers Can Learn From Brazil and Mexico", en *Challenge*, (septiembre, octubre 1986): 19-26.

giles son con frecuencia el preludio de la "ingobernabilidad" y el autoritarismo.

EL PLAN AUSTRAL Y EL PLAN CRUZADO: TEORÍA HETERODOXA EN ACCIÓN

Las economías de Argentina y de Brasil contrastaban de manera pronunciada en la víspera de sus respectivos experimentos heterodoxos.¹³ Las relaciones de Argentina con el FMI, el Tesoro de Estados Unidos y los bancos acreedores estaban en un *impasse*. Las divisas extranjeras se habían agotado y el sector manufacturero doméstico todavía estaba tambaleante después de la desindustrialización promovida por las políticas económicas del precedente régimen neoliberal. Brasil también tenía problemas importantes. Las autoridades económicas estaban, una vez más, lejos del cumplimiento del séptimo conjunto de objetivos económicos convenidos con el FMI. Pero Brasil estaba disfrutando de una fuerte recuperación cíclica, con tasas de crecimiento de 4.5 por ciento y de 8.3 por ciento en 1984 y 1985, respectivamente, y con un nivel de reservas de divisas extranjeras muy confortable.

A pesar de estas diferencias, el catalizador para que se diera el dramático cambio en la política fue idéntico en ambos países: una extremadamente alta inflación que amenazaba con una "crisis de confianza" y una interrupción de la acumulación de capital. La inflación mensual en Argentina, para junio de 1985, sobrepasaba el 30 por ciento, apuntando hacia un 2300 por ciento la tasa anual, en tanto el crecimiento del *PIB* disponible fue, para el primer semestre de 1985, un 9 por ciento inferior que el del mismo período del año anterior. En Brasil, en vísperas del Plan Cruzado, la inversión doméstica y extranjera habían declinado fuertemente y la inflación mensual era superior al 16 por ciento, en tanto tendía a una tasa anual de 400-500 por ciento en 1986.

La amenaza de hiperinflación en ambos países impulsó a Juan Sourrouille, ministro de Economía de Argentina, y a Dilson Funaro, ministro de Finanzas de Brasil, a implementar medidas de urgencia que no habían sido ensayadas todavía. Sourrouille develó el Plan Austral el 14 de junio 1985 y el presidente Sarney anunció el Plan Cruzado el 28 de febrero de 1986.

¹³ Las estadísticas brasileñas de esta sección se encuentran en *Conjuntura Económica* (Fundação Getulio Vargas), varios números; los datos de Argentina se encuentran en *Informe Económico de Coyuntura* (Consejo Profesional de Ciencias Económicas, varios números), y en Frankel, Fanelli y Winograd, "Stabilization and Adjustment Programmes and Policies in Argentina". Esta sección y la siguiente también utilizaron las siguientes fuentes periodísticas: para Argentina, las ediciones aereas semanales de *La Nación*, *Clarín* y *Clarín Económico*; para Brasil, los semanarios de noticias *Senhor* y *Veja*, complementados por los periódicos diarios *Folha de São Paulo* y *Jornal do Brasil*. Durante julio y agosto de 1987 se mantuvieron entrevistas con académicos, hombres de negocios y funcionarios públicos en Río de Janeiro y Buenos Aires.

Los principales instrumentos de política del Plan Austral consistían de: 1) una nueva moneda —el austral— para reemplazar al peso a una tasa de 1 austral por 1 000 pesos, devaluándose la tasa de cambio con el dólar en un 18 por ciento; 2) la imposición de una congelación de salarios y de precios, mientras se urgía a los ciudadanos a denunciar a los violadores; 3) una combinación de políticas para reducir el déficit del presupuesto, incluyendo grandes aumentos en los cargos de los servicios producidos por el gobierno (electricidad, productos del petróleo, transporte, etcétera), y 4) una promesa de no imprimir cantidades inflacionarias de moneda; este compromiso debía llevarse a cabo separando las adquisiciones de activos domésticos del Banco Central de las necesidades financieras del Tesoro.

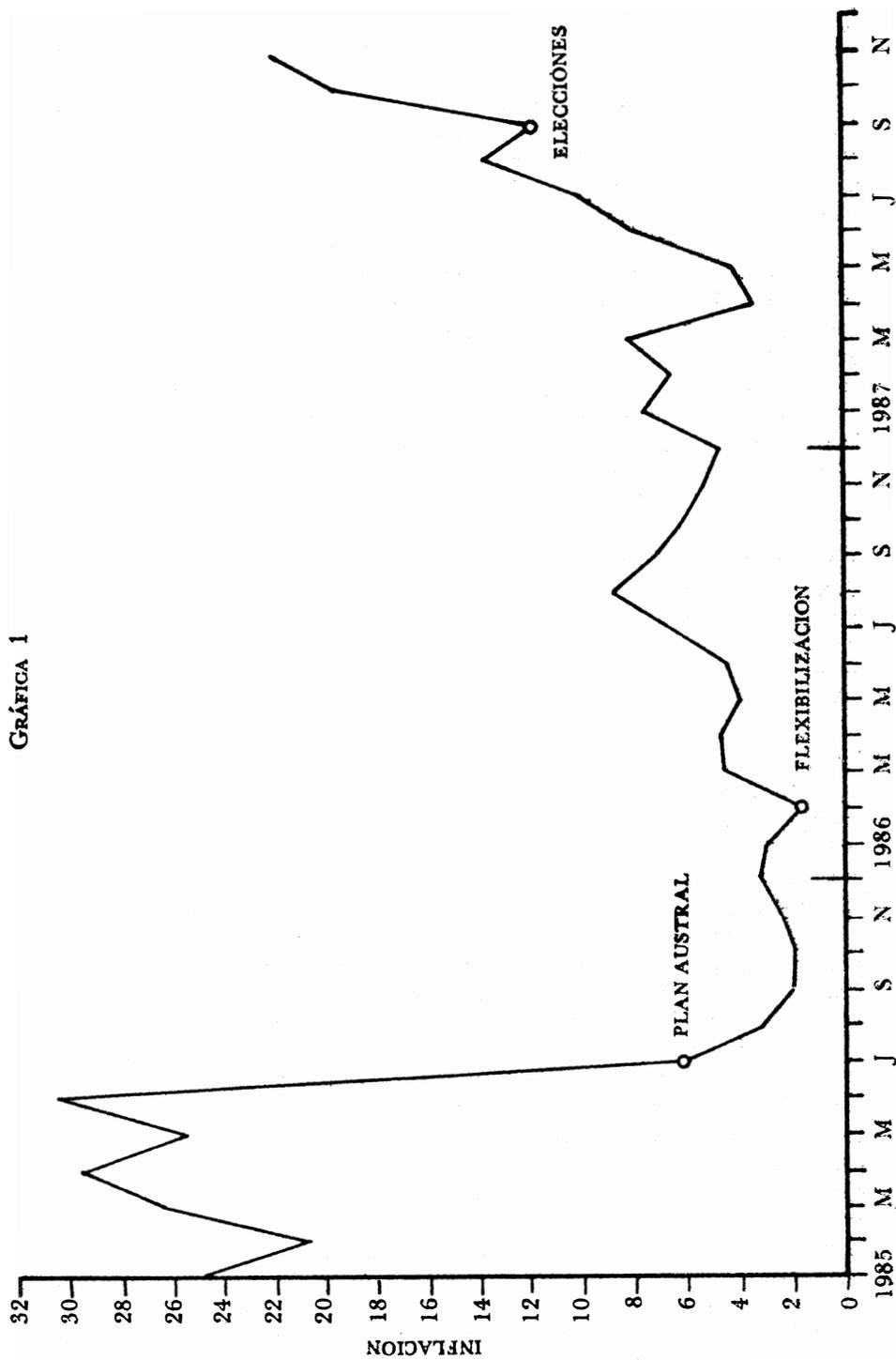
Las reacciones iniciales al Plan Austral excedieron las expectativas. Como lo ilustra la Gráfica 1, los controles sobre salarios y precios tuvieron éxito al disminuir la inflación desde 30 por ciento en junio, hasta aproximadamente 3 por ciento mensual hacia el fin de 1985, y el producto industrial ascendió en un fuerte 13 por ciento en el último trimestre de 1985.

A pesar de estos triunfos, el sector privado se hizo cada vez más crítico de las políticas de Alfonsín. Los productores agrícolas, dirigidos por la *Sociedad Rural Argentina* (SRA), se quejaron de los bajos precios y protestaron contra los impuestos sobre los productos de exportación. Los industriales respondieron con huelgas y provocaron escasez de bienes de consumo y de insumos industriales que pronto se extendieron. La mano de obra organizada, dirigida por la *Confederación General del Trabajo* (CGT) se hizo más militante en demanda de incrementos de salarios. Hacia febrero de 1986 había fuerzas políticas poderosas reclamando una revisión de la congelación que el Plan Austral había impuesto sobre salarios y precios.

Como reacción a estas presiones, en marzo y abril de 1986, Sourrouille anunció una segunda fase del Plan Austral. Junto con moderados incrementos de salarios, Sourrouille reemplazó el rígido sistema de control de precios por un nuevo esquema de "precios administrados" diseñados para satisfacer las demandas de aumentos de precios de los empresarios, para compensar el aumento de costos de los insumos.

El aflojamiento de los controles encendió de inmediato una aceleración de la inflación. Hacia el tercer trimestre de 1986, el promedio de los índices de precios al consumo y al por mayor crecieron a una tasa mensual de 7.2 por ciento. Mucha de la culpa de esto se le atribuyó al Banco Central, que se había resistido a mantener políticas monetarias fijas en las cuales había insistido el FMI. El ministro de Economía, Sourrouille, y el Banco Central, también contendieron con respecto al ritmo y alcance de las reformas del sistema financiero. Estas disputas revelan los límites políticos que en la realidad hicieron imposible montar un ataque frontal contra las causas que había en el trasfondo de la inflación. El *impasse* resultante colocó una carga enorme, y crecientemente insostenible, sobre los controles de salarios y precios.

GRÁFICA 1



Al haber consolidado el control sobre la formulación de la política en septiembre de 1986, Sourrouille se embarcó en una política monetaria más restrictiva y reintrodujo el control directo sobre salarios y precios. Se hizo un intento por mantener el poder adquisitivo permitiendo que los salarios se elevaran con el ritmo de la inflación.

No obstante los altos y las puestas en marcha, el relajamiento de los controles se anotó algunos éxitos: después de un período de estancamiento, el *PIB* disponible se expandió en un 11 por ciento y el producto industrial creció más del 26 por ciento en los doce meses que finalizaron en septiembre de 1986, en tanto que la inversión en maquinaria y equipo dio un salto de casi el 35 por ciento en el mismo período. Con un porcentaje de inflación del 86.8 por ciento, la inflación fue la más baja en doce años. Pero estas cifras son engañosas porque la administración de Alfonsín no pudo controlar las presiones inflacionarias generadas por esta expansión.

En enero de 1987, la inflación saltó 7.6 por ciento, el segundo incremento más alto desde el comienzo del Plan Austral, forzando a Sourrouille a anunciar otra vuelta más de choques heterodoxos, que incluía otro congelamiento "temporal" de salarios y precios. Cuando la reimposición de los controles fracasó en detener la resurgencia de la inflación, el equipo económico se vio obligado a responder a la presión del *FMI* dándole la razón sobre la necesidad de un mayor "ajuste estructural". El discurso oficial cambió, poniendo mayor énfasis en la intensificación de las restricciones fiscales, el ajuste de la política monetaria, la desregulación de los mercados y la privatización de las empresas públicas.

Alfonsín y Sourrouille adoptaron con resolución medidas más ortodoxas, incluyendo tasas de interés positivas extremadamente altas, las cuales volvieron a encender las presiones inflacionarias en tanto la recesión y el desempleo más alto amenazaban simultáneamente. En julio de 1987 se administró un cuarto choque, pero la resistencia de los trabajadores y los empresarios torpedeó los controles de salarios y precios, lo cual condujo a una tasa de inflación anual superior a 170 por ciento (véase la Gráfica 1). Una pérdida palpable de credibilidad en el manejo de la economía por el gobierno, más un sentido general de *desencanto*, condujo a la derrota de los radicales en las elecciones de septiembre de 1987, en que los peronistas escenificaron un retorno político impresionante. El gobierno respondió con un quinto choque destinado a reducir el déficit del presupuesto mediante grandes aumentos en los ingresos impositivos y cargas más altas por el pago de servicios públicos, lo cual produjo una aguda declinación en los salarios reales y reforzó las tendencias recesionistas, que ya eran fuertes; el crecimiento para 1987 fue un escaso 2 por ciento. El agotamiento virtual de las reservas de divisas extranjeras, junto con las demandas de los peronistas para que se cambiara la política, forzaron a Alfonsín y a Sourrouille a adoptar una línea más dura *vis-a-vis* con el *FMI* y los bancos acreedores, incluyendo señalamientos hacia una moratoria sobre los pagos de la deuda. Pero aun así, hacia comienzos de 1988 no

había mucho que distinguiera las políticas de estabilización de Argentina de la ortodoxia convencional del FMI.

La experiencia de Brasil con las políticas heterodoxas fue paralela a la de Argentina. Las medidas anunciadas por el presidente Sarney en febrero de 1986 fueron muy similares a las del Plan Austral. El Plan Cruzado incluía: 1) la creación de una nueva unidad monetaria, el cruzado (un cruzado reemplazaba a 1000 cruzeiros), fijados a una tasa de 13.8 de dólar; 2) la total desindexación de la economía mediante la abolición de la corrección monetaria sobre casi todos los activos financieros; 3) un congelamiento temporal de precios, sueldos y salarios (que primero fueron incrementados en un 8 por ciento, incluyendo un 15 por ciento de aumento en el salario mínimo), con la advertencia a la población de vigilar los precios, y 4) una fórmula para reconvertir los sueldos y salarios en cruzados, lo que producía una modesta pero significativa redistribución del ingreso en favor de muchos trabajadores y de pobladores de la clase media.¹⁴

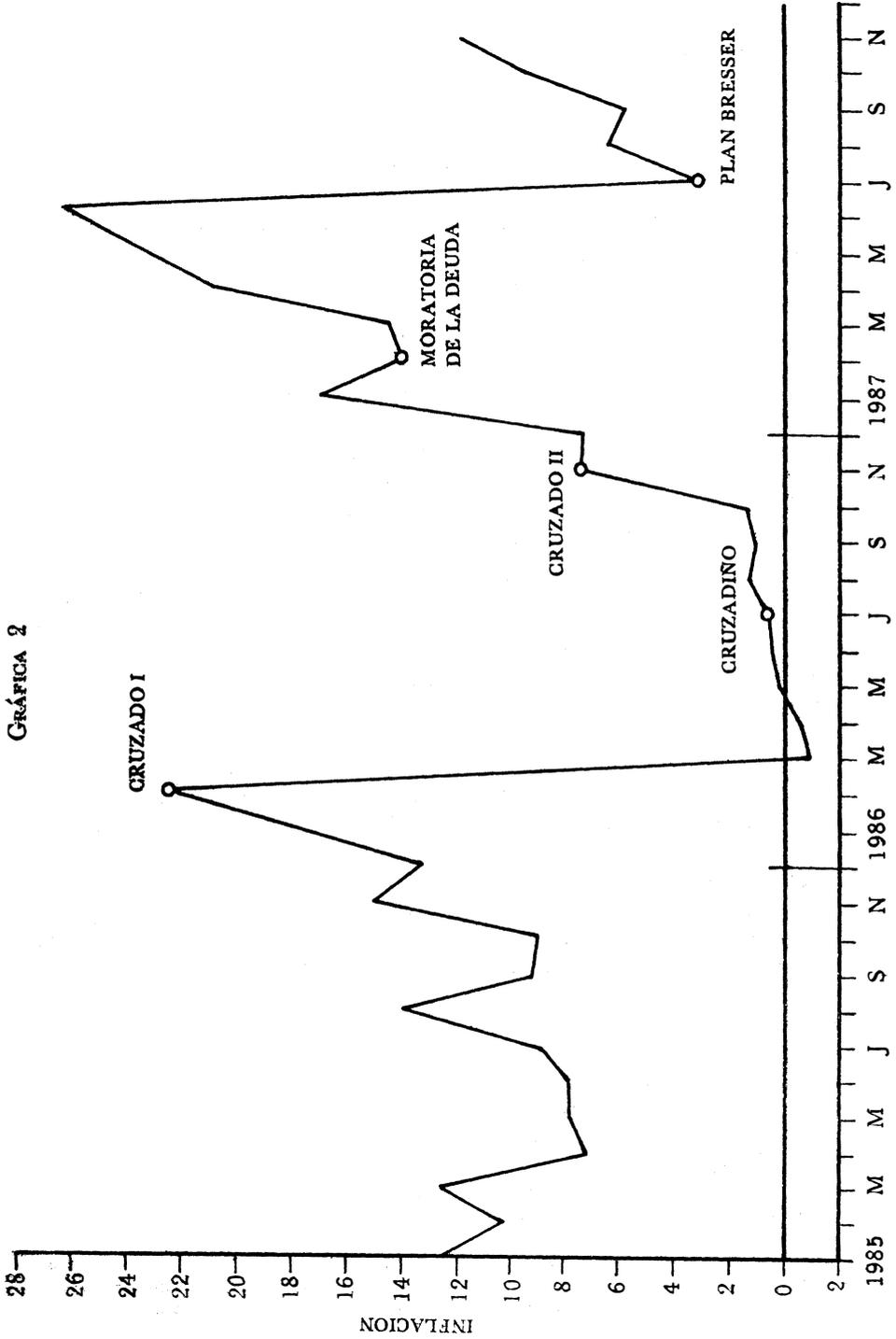
El impacto inmediato del Plan Cruzado fue a corto plazo milagroso. Como lo muestra la Gráfica 2, la inflación cayó drásticamente a una tasa inusual de menos del 1 por ciento, con una inflación acumulada para el período de marzo a octubre de menos del 10 por ciento. Estos resultados parecieron confirmar la promesa del ministro de Finanzas Funaro de una "inflación suiza con crecimiento japonés". Pero pronto aparecieron los obstáculos en forma de mercados negros, estafas de precios ilegales y escasez de muchos alimentos y bienes básicos de consumo. Los planes oficiales para implantar vastas reformas administrativas andaban a tropiezos y los ministerios del gobierno y las empresas del Estado resistían con todas sus fuerzas los recortes de presupuesto que se les había encomendado. No obstante el *boom* en los consumos, los comercios se quejaban de los reducidos márgenes de ganancias y se abstendían de hacer nuevas inversiones, aun cuando la economía estaba operando peligrosamente cerca de la capacidad instalada.

Los consejeros clave presionaban para que se aflojara con urgencia los controles, pero la respuesta del equipo de Funaro era el caso clásico de "demasiado poco, demasiado tarde". Las primeras modificaciones, relativamente menores —bautizadas con el nombre de cruzadiño— se hicieron en julio de 1986. Sarney rehusó considerar reformas más básicas. En lugar de ello, el presidente defendía el cruzado como el medio de construir un "Brasil con un nivel de vida para toda la población igual al de la Europa mediterránea."¹⁵

¹⁴ Seplan, *Brasil: Programa de Estabilização Economica* (Brasilia, D. F. Secretaria de Planificación de la Presidencia, 1986).

¹⁵ Fascinantes historias "desde dentro" de las disputas y personalidades involucradas se encuentran en Alex Solnik, *Os Pais Do Cruzado Contam Por Que Nao Deu Certo* (Porto Alegre: L & PM, 1987); y Carlos Alberto Sardemberg, *Aventura e Agonia: Nos Bastidores do Cruzado* (São Paulo: Companhia das Letras, 1987). Véase en Paul Singer, *O Dia da Lagarta: Democratização e Conflito Distributivo no Brasil do Cruzado* (São Paulo: Brasiliense, una dura crítica del Plan Cruzado).

GRÁFICA 2



Se postergaron modificaciones más importantes hasta después de las elecciones de noviembre de 1986, que ganó el principal partido del gobierno, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), con facilidad gracias a la popularidad del Plan Cruzado y al *boom* de consumos que generó. De inmediato, con la etiqueta del Cruzado II, este segundo paquete de ajustes económicos intentó corregir las crecientes distorsiones en la estructura de los precios relativos. El objetivo principal era el de forzar una reducción de la demanda de la clase media por medio de un retorno a las minidevaluaciones de la moneda y de incrementos de precios entre los rangos del 30 y 300 por ciento, en *items* tales como automóviles, gasolina, combustible de alcohol, electricidad, teléfonos y servicios postales, licores y cigarrillos.

Aunque la comunidad de negocios recibió con beneplácito estas reformas como necesarias para restablecer los erosionados márgenes de ganancia, estas medidas aceleraron drásticamente la inflación. En el primer trimestre de 1987, el índice oficial de precios aumentó entre 14 y 15 por ciento. El Plan Cruzado entró de inmediato en colapso. Con sus reservas internacionales agotadas, Brasil se vio forzado en febrero a declarar una moratoria del pago de intereses de su deuda sobre 67 mil millones de dólares con los bancos comerciales. La posición del ministro de Finanzas, Dilson Funaro, se hizo insostenible y éste fue reemplazado en abril por un economista muy conocido, Luiz Carlos Bresser Pereira.¹⁶

En julio de 1987, Bresser anunció un ambicioso Plan de Consistencia Macroeconómica para remediar los "errores" del Plan Cruzado original. De momento, las políticas de Bresser tuvieron éxito en reducir la inflación a un 3-6 por ciento, pero una vez más los precios volvieron de nuevo a crecer hasta niveles de dobles dígitos, con una inflación en expansión a una tasa anual de 400 por ciento al finalizar el año (véase la Gráfica 2). Se incrementó el desempleo, los salarios reales cayeron en picada y la producción declinó; el crecimiento del *PIB* disponible fue, para 1987, de sólo el 3 por ciento. En menos de dieciocho meses, Brasil experimentó tres tratamientos de choque. Lo mismo que en Argentina, cada choque sucesivo fue progresivamente más "ortodoxo" tanto en objetivos como en políticas. El gobierno de Sarney accedió con desagrado al compromiso de pagar 4.5 miles de millones de intereses atrasados que se debía a los bancos acreedores.¹⁷ Por último, en diciembre de 1987, cuando el presidente Sarney rechazó medidas fiscales duras, Bresser Pereira renunció. Una parálisis política que se profundizaba había bloqueado el manejo de los enormes

¹⁶ Véase el contexto de la caída de Funaro en William C. Smith, "The Travail of Brazilian Democracy in the 'New Republic'", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 28, 4 (Invierno 1986-1987): 56-57.

¹⁷ Véase el texto del "Plano de Consistencia Macroeconómica" en *Folha de São Paulo*, (7 de julio, 1987): 20-23. El Interim Financing Agreement (Acuerdo Financiero Transitorio) que se firmó en noviembre de 1987, obligaba al Brasil a contribuir con 1.5 miles de millones de dólares y a sus bancos a contribuir con 3 mil millones de dólares.

problemas económicos de Brasil. La ilusión de "inflación cero" y de una estabilización indolora había sido rota de un golpe, irrevocablemente.

PACTOS SOCIALES Y ESTABILIZACIÓN

Una revisión completa de la política macroeconómica bajo los planes Cruzados y Austral debe incorporar las iniciativas políticas de las administraciones de Alfonsín y de Sarney, así como también las transformaciones en las interacciones del Estado y la sociedad en el proceso de democratización.

Después de cumplir la "primera transición" a la democracia con la instalación de gobiernos civiles, Argentina y Brasil entraron en una "segunda transición" en la cual la principal tarea se convirtió en la creación y consolidación de un régimen democrático. La consolidación de las frágiles democracias imprimió una urgencia particular a la búsqueda de nuevos mecanismos por medio de los cuales los actores colectivos relevantes pudieran ser traídos al interior del proceso de formulación de decisiones. En un contexto de crisis, las propuestas para la *concertación* mediante pactos sociales y económicos ganaron considerable apoyo.¹⁸

La *concertación* es en lo esencial un arreglo institucional neocorporativista para facilitar las negociaciones entre organizaciones laborales, grupos de negocios y élites del Estado. Sin embargo, el objetivo de este arreglo va más allá de la regulación de conflictos distributivos y llega hasta propuestas para el establecimiento de reglas o normas que guíen el funcionamiento del sistema económico global. En Europa occidental, donde se ha practicado durante décadas en varios países, la *concertación* ha servido para consolidar la democracia representativa, contribuyendo al surgimiento de identidades colectivas cristalizadas de actores clave de la sociedad. Aunque llena algunas de las mismas funciones que el parlamento y el sistema de partidos, la *concertación* no reemplaza los medios convencionales de mediación de intereses, sino que más bien es una "arena adicional en la cual se crea una dinámica que es *potencialmente* capaz de redefinir el modo de acción de los principales protagonistas" en la sociedad y en la política.¹⁹

¹⁸ Se puede ver análisis comparativos de utilidad en Mario R. Dos Santos (editor), *Concertación político-social y democratización* (Buenos Aires: CLACSO, 1987), y Eli Diniz y Renato R. Boschi, "A Consolidação Democrática no Brasil: Processos Sociais, Intermediação de Interesses e Modernização do Estado", ensayo presentado en el Seminario de Lima de ONUDI-UNESCO-CLACSO, Perú, julio 13-17, 1987. La *concertación* es esencialmente una variante del estilo corporatista social demócrata; sobre la compatibilidad entre los arreglos neocorporatistas y la democracia pluralista, véase Claus Offe, "Societal Preconditions of Corporatism and Some Current Dilemmas in Democratic Theory", Working Paper N° 14, Kellogg Institute, University of Notre Dame (1984).

¹⁹ Liliana de Riz, Marcelo Cavarozzi y Jorge Feldman, "El contexto y los dilemas de la concertación en la Argentina actual", en Dos Santos, *Concertación político-social y democratización*, 189, 191; énfasis en el original.

La tentación de lograr la estabilización por la vía de la formulación de pactos, reside en la posibilidad de contrarrestar las compensaciones de las sumas negativas en situaciones de alta inflación y baja institucionalización del conflicto político social. Mediante la formulación de pactos, se llama a los actores sociales y económicos relevantes a cooperar activamente para que la estabilización funcione, más que a variar las cargas de la austeridad hacia otros grupos en busca de ventajas a corto plazo. Además, para facilitar una participación más igualitaria de los costos de estabilización, muchos políticos y científicos sociales creyeron que la formulación de la política macroeconómica mediante pactos sociales fomentaría una cultura política más democrática, en la que la confrontación y el veto políticos fueran reemplazados por una nueva lógica de resultados de suma-positiva basada sobre el compromiso y la negociación. Teóricamente, todos los grupos y sectores estarían mejor en esta "lucha democrática de clases".

Dicho con toda franqueza, en el contexto latinoamericano, esta descripción de los pactos sociales parece algo utópico. Por ejemplo, ¿cómo pueden los actores sociales ser inducidos a pasar por alto las ventajas de cabalgar en libertad? Si las soluciones de suma-positiva están disponibles tan fácilmente, ¿por qué los intentos anteriores de formular pactos sociales no pudieron hacerse?²⁰ ¿Y por qué las élites de los estados, los empresarios y los líderes del trabajo en la Argentina y el Brasil contemporáneos no han reconocido en seguida su utilidad y convenido en implementarlos de inmediato?

Para que tenga éxito, un pacto social convenido entre capitalistas, trabajo organizado y Estado, se debe llenar varias condiciones. En primer lugar, la *concertación* requiere que el gobierno y el régimen sean aceptados como legítimos por los actores sociales importantes. En segundo lugar, debe existir una razonable convergencia en las estrategias generales seguidas por el capital, el trabajo y el Estado. Tercero, no obstante sus intereses contradictorios, en una economía de mercado, el trabajo y el capital deben convenir en una agenda mínima y deben existir incentivos claros para alcanzar mutuamente resultados satisfactorios. Cuarto, el Estado debe ceder parte de su autoridad de decisión sobre problemas de política económica al trabajo organizado y a las asociaciones representativas de los intereses empresariales, con lo cual atribuirá *status* público a intereses privados. Por último, a cambio de esta atribución de *status* público, las empresas y los trabajadores deben "ofrecer al Estado su poder político, garantizándole consenso y movilización de sus propios recursos para asegurar la legitimación, eficiencia y eficacia de la acción de Estado."²¹ Cumplir con estas condiciones no resultaría una tarea fácil ni en Argentina ni en el Brasil.

²⁰ En 1973 y 1974, el régimen peronista fracasó en su intento de implantar un pacto social. Véase Adolfo Canitrot, "La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista, 1973-1976", en *Estudios Sociales*, 11 (mayo 1978); y Robert Ayres, "The Social Pact as Anti-Inflationary Policy: The Argentine Case", en *World Politics*, 4 (1976) 473-501.

²¹ De Riz, Cavarozzi y Feldman, "El contexto de los dilemas de la concertación

Con anterioridad al Plan Austral, el gobierno de Alfonsín había proclamado con frecuencia su interés por forjar un pacto social, pero no hubo ningún progreso en este sentido. Ni los empresarios ni la mano de obra organizada desempeñaron papel alguno en la formulación de las nuevas políticas heterodoxas. En realidad, los primeros pasos serios para organizar comisiones tripartitas no se tomaron hasta después que el Plan Austral estuvo ya bien adelantado. Dos factores parecen haber movido al gobierno a actuar: primero, el voto de los radicales en las elecciones de congresistas de noviembre de 1985, que fue significativamente menor que en 1983, y segundo, como se mencionó antes, que la militancia de los trabajadores se incrementara de manera drástica a fines de 1985 y comienzos de 1986.

Las negociaciones entre los representantes del gobierno, las empresas y los trabajadores en la *mesa de concertación* fueron agrias desde el comienzo. El movimiento laboral, dominado por los peronistas, radicalizó su oposición hacia las políticas económicas de Alfonsín cuando los líderes de la CGT fueron más allá de las críticas a las políticas de salarios del gobierno y reclamaron una revisión fundamental del Plan Austral, incluyendo la suspensión de las negociaciones con el FMI y una moratoria en el pago de la deuda. Al mismo tiempo, las discusiones bilaterales directas, sin la participación del Estado, entre la CGT y las organizaciones representativas de la industria, la agricultura y el comercio, que habían avanzado en el período pre-Austral, se interrumpieron casi por completo. Las empresas, capitaneadas por la *Unión Industrial Argentina* (UIA), apoyaron en general los logros alcanzados en la lucha antiinflacionaria por el Plan Austral, y se opusieron con fuerza a las concesiones salariales. Después de todo ¿por qué acordar concesiones en el contexto de la concertación cuando la política de ingresos del gobierno garantizaba la limitación del salario? ¿Por qué no dejar que Alfonsín, Sourrouille y los radicales pagaran el precio político de antagonizar con los obreros?

Las autoridades económicas habían sido capaces de estructurar gran parte del Plan Austral aun por encima de la oposición de la CGT, al ganar la tácita aceptación de sindicatos individuales, crucial para sus políticas. El gobierno había sacado ventaja y con frecuencia había promovido serias divisiones dentro de la CGT, entre los sindicatos más militantes y los líderes laborales más conciliadores, que pertenecían al grupo de los 15, y los grandes sindicatos industriales afiliados a las 62 organizaciones.²² Los sindicatos más combativos fueron bloqueados por sus propias divisiones en el interior de un grupo independiente de los llamados peronistas "re-

en la Argentina actual", 192 y 193 y ss. La delegación del *status* público y del poder político al trabajo y al capital es un prerrequisito para asegurar su cooperación; véase Claus Offe, "The Attribution of Public Status to Interest Groups" en Susan Berger (editor), *Organizing Interest in Western Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981: 123-158).

²² Un representante de los 15 ocupó el cargo de Ministro de Trabajo desde abril hasta septiembre de 1987.

novadores”, conocidos como la *Comisión de los 25*, y una facción dirigida por el jefe de la CGT, Saúl Ubaldini, que estaba en favor de la confrontación con el gobierno.²³

Para Alfonsín y Sourrouille, la profundización de los conflictos con el trabajo organizado no significaba cómodas relaciones con la clase empresarial. El fracaso en incorporar a la comunidad de negocios dentro de un pacto social institucionalizado surgía en parte de la fragmentación organizativa y política del propio capital. El capital urbano enfrentaba intereses contradictorios contra los productores rurales. Las firmas industriales tenían con frecuencia intereses distintos a los de los sectores comerciales y financieros. En el sector industrial clave, también existían antagonismos de larga data entre pequeñas firmas productoras para el consumo de masas y firmas nacionales y transnacionales que producían para los ricos y para la exportación al mercado mundial.

Aunque el marco de la *concertación* no daba al capital un papel directo en la conformación de la política macroeconómica, existía un pacto implícito entre ciertos grupos empresariales y el régimen de Alfonsín. Regularmente tenían lugar contactos informales y negociaciones *a título personal* entre figuras importantes, conocidas como los “capitanes de industria”, y Alfonsín y las autoridades económicas. Estos “capitanes” incluían a grandes contratistas privados dependientes del gasto del sector público, poderosas empresas agrocomerciales y la élite de las firmas manufactureras más modernas y más dinámicas, muchas de ellas capaces de competir en los mercados mundiales. (Irónicamente, muchos de los “capitanes” habían apoyado al gobierno autoritario y se habían beneficiado de manera considerable de las políticas de “mercado libre” del régimen militar.)²⁴

El proyecto del gobierno de Alfonsín para la reconversión industrial y la reinserción en la economía mundial, y el imperativo de generar grandes excedentes del comercio exterior para pagar el servicio de la deuda, coincidían en lo esencial con los intereses de las firmas mayores y más dinámicas, con lo cual la formalización de un pacto social resultaba innecesaria. Para Alfonsín y Sourrouille tenía más sentido evitar las incó-

²³ Véase Héctor Palomino, “La normalización de la CGT: ¿Diez años no es nada?”, en *El Bimestre Político y Económico*, 3 (1987) 11-14 y “Los conflictos laborales bajo el gobierno constitucional: del Plan Austral al Ministro de Trabajo Carlos Alderete (1985-1987)”, en *Debate Sindical*, Fundación Friedrich Ebert, 1987.

²⁴ Entrevistas con un alto funcionario de la Unión Industrial Argentina (Buenos Aires, 9 de agosto de 1987) y con uno de los llamados *operadores políticos* de los “capitanes de industria”, Buenos Aires, 10 de julio de 1987. Para el análisis de la élite empresarial y las relaciones con el Estado, “El estado de los capitanes”, en *Crisis*, 30 (1987): 21-25; Jorge Schvarzer y Ricardo Sidicaro, “Empresarios y Estado en la reconstrucción de la democracia en la Argentina”, en *El Bimestre Político y Económico* núm. 5 (1987): 5-14; y William Smith, “Reflections on the Political Economy of Authoritarian Rule and Capitalist Reorganization in Contemporary Argentina”, en Phil O’Brien y Paul Cammack (editores), *Generals in Retreat: The Crisis of Military Rule in Latin America* (Manchester: Manchester University Press, 1985): 66-70.

modas formalidades de la *concertación* y en su lugar tratar de ganar la conformidad del sector privado por medio del acceso especial a los principales formuladores de política, o sea, la élite superior de la clase empresarial argentina y firmas transnacionales específicas. Sin embargo, se puede cuestionar si el tratamiento privilegiado acordado a empresarios que en el pasado habían apoyado frecuentemente al gobierno militar servía a la consolidación democrática.

En Brasil, la fuerte recuperación económica y una atmósfera más libre bajo el gobierno civil había fortalecido el movimiento laboral organizado. La movilización de la mano de obra sobrepasaba los niveles que en los últimos años había alcanzado el gobierno militar, con más de seis millones de obreros declarados en huelga tanto en 1985 como en 1986. No obstante esta capacidad de movilizar a las masas, los sindicatos eran todavía demasiado débiles para defender efectivamente los intereses de los obreros en las negociaciones colectivas directas con el capital. El trabajo organizado tampoco parecía tener fuerza para resistir algunos meneos a lo que se les habían denominado "las opciones preferenciales por los empresarios" de Sarney. La vulnerabilidad política del trabajo organizado en el período post-Cruzado fue la resultante no de su cooptación mediante un pacto social formal, sino de su exclusión de la participación real en la formulación de la política.

La debilidad del movimiento laboral en Brasil resultó en gran medida de su fragmentación en dos organizaciones rivales, la *Central General de los Trabajadores* (CGT) y la *Central Única de los Trabajadores* (CUT) fuertemente ligada al *Partido de los Trabajadores* (PT). Por sospechar que el gobierno se había inclinado hacia el lado de las empresas, la CUT era abiertamente hostil a las invitaciones de Sarney para entrar en negociaciones tripartitas, viendo en las propuestas de un pacto social un truco para asegurar restricciones salariales. La CGT, por su parte, se inclinaba hacia la moderación y una conciliación con las empresas y el Estado, pero temía hacer concesiones para no perder el apoyo de los miembros del sindicato y de la masa trabajadora. Estas desuniones ideológicas y de organización impidieron a los trabajadores actuar como un interlocutor capaz de negociar en pie de igualdad con el Estado y el capital.²⁵

La buena voluntad del régimen de Sarney de recurrir al uso de una legislación antiobrera draconiana negaba su discurso oficial en favor de un pacto, y subrayaba la persistencia de los modelos tecnoburocráticos

²⁵ Sobre los antecedentes del movimiento laboral, véase María Herminia Tavares de Almeida, "Novo Sindicalismo and Politics in Brasil", en John D. Wirth, Edson Nunes de Oliveira y Thomas Bogenschield (editores), *State and Society in Brazil: Continuity and Change* (Boulder, Westview Press, 1987): 147-178. Para el período más reciente, véase María Herminia Tavares, Silvia Magnani, Wilma Keller, "Sindicalismo brasileño y pacto social", en Dos Santos, *Concertación político-social y democratización*, 161-188; Singer, *O Dia da Lagarta*, 139-164; y Smith, "The Travail of Brazilian Democracy" 45-47.

de formulación de políticas heredado del período autoritario. En la práctica, muchos miembros clave del gobierno de Sarney, incluyendo a los ministros de Finanzas Funaro y Bresser Pereira y sus economistas del PMDB, demostraban escaso entusiasmo por incorporar al trabajo organizado y por darle una voz en la formulación de políticas macroeconómicas. A este respecto, por lo menos, no diferían de manera fundamental de sus predecesores *ortodoxos*.²⁶

Las relaciones del gobierno civil con la comunidad empresarial, aunque eran más cálidas que las mantenidas con la fuerza laboral, estaban lejos de ser tranquilas. Los empresarios habían dado una entusiasta bienvenida al nombramiento de Funaro para el Ministerio de Finanzas en 1985, viendo en él, correctamente, a uno de los suyos. El Plan Cruzado había sido saludado por la clase empresarial como poco menos que un plan de "salvación nacional". Sin embargo, este entusiasmo no implicaba pasividad política. Los hombres de negocios en la industria, las finanzas, el comercio y la agricultura se adaptaron a las nuevas aperturas del sistema político organizándose para incrementar su injerencia en la arena electoral y los cabildeos en el Congreso, la Asamblea Constituyente y las agencias ejecutivas.²⁷

Las tensiones emergieron primero entre el gobierno y los productores rurales, descontentos con los planes de reforma agraria del gobierno. Los conflictos también involucraron a las mayores y más dinámicas firmas industriales. El fracaso del gobierno para manejar con eficacia los precios en los sectores competitivos de la economía, constituidos por miles de fábricas y bocas de expendios pequeños y de tamaño mediano, hacía que la vigilancia de las grandes empresas brasileñas, firmas transnacionales y empresas del Estado en los sectores monopolistas y oligopólicos, fuera de la mayor importancia. En consecuencia, la redistribución del excedente en favor de las firmas del sector competitivo erosionaron la rentabilidad de las empresas más grandes, las cuales, junto con el sector bancario, estaban amarradas con la carga de la demanda de estabilidad de precios.²⁸

Enfrentados con la perspectiva de una desastrosa recesión y la amenaza de que la moratoria del pago de los intereses pudiera significar un rompimiento total con el sistema financiero internacional, así como también por

²⁶ Es sorprendente que las historias "desde dentro" del Plan Cruzado (citadas en la nota 15) nunca menciona las negociaciones y ni siquiera las discusiones con representantes laborales. Para los recientes análisis de modelos de formulación de políticas del Estado central (qué han cambiado notablemente poco bajo el gobierno civil) puede verse Olavo Brasil de Lima Jr., Sergio Enrique Abranches (editores) *Estado Autoritario y Planeamiento no Brasil* (São Paulo: Editora Vertice, 1987).

²⁷ Sobre el papel de los empresarios, véase Eli Diniz, "O Empresariado e a Nova Republica", en *Cadernos de Conjuntura. IUPERJ* (mayo 1986) y "O Empresariado e o Momento Político: Entre a Nostalgia do Passado e o Temor do Futuro", en *Ciências Sociais Hoje, 1986* (São Paulo: Cortez Editora, 1986).

²⁸ Paul Singer, "Lo crucial del Plan Cruzado: Primer balance de la experiencia brasileña", en *Nueva Sociedad*, 88 (1987): 150-165.

los conflictos que involucraban la redacción de una nueva constitución, las élites del Estado, los empresarios y la mano de obra organizada del Brasil, como su contraparte en Argentina, demostraron que no eran capaces de impedir los conflictos de distribución mediante un pacto social. Y los brasileños, como los argentinos, tuvieron que enfrentar las implicaciones del fracaso para crear un consenso político para la futura estabilidad y la supervivencia de la democracia.

¿DEMASIADA O INSUFICIENTE DEMOCRACIA?

Argentina 5, Brasil 3. Por desgracia, estos "tantos" no son el resultado de un juego de fútbol entre dos rivales tradicionales, sino el número de choques heterodoxos que cada país ha experimentado hasta fines de 1987, desde su retorno a la democracia. Los programas heterodoxos han ayudado a evitar el desastre, pero ¿han ayudado a producir la estabilización económica y la consolidación democrática?

Los planes Austral y Cruzado han demostrado que los programas heterodoxos pueden controlar con éxito la alta inflación. Se han desempeñado mejor que la estabilización ortodoxa para disminuir la inflación y para mantener tasas de crecimiento positivo. También han tenido un éxito moderado en amortiguar los efectos de la austeridad y en moderar los impactos regresivos sobre la mano de obra y los pobres.²⁹

A pesar de estos logros, las experiencias de Brasil y Argentina demuestran que los programas heterodoxos enfrentan severos desafíos cuando se aflojan los controles de salarios y precios. ¿Puede la "mano invisible" hacerse cargo del mercado sin el peligro de reencender la inflación y de renovar las luchas distributivas que minan las frágiles democracias? La respuesta, como los críticos ortodoxos señalan correctamente, depende en parte de la audacia con la que las élites de los estados aprovechan la desinflación para atacar las causas "profundas" de la inflación endémica. Es paradójico que el éxito para reducir la inflación que prosigue por inercia (y el "impuesto inflacionario" cargado por el Estado y los agentes privados tales como los bancos y los que establecen precios de monopolio) pueda haber exacerbado realmente los conflictos en torno a la distribución del ingreso. En ambos países, la mayor transparencia en el funcionamiento de la economía, combinada con la habilidad de calcular los costos con mayor precisión, condujeron a la mano de obra y al capital a actuar más agresivamente para defender y, de ser posible, incrementar sus participaciones relativas del ingreso nacional.

²⁹ Con referencia al impacto de las políticas heterodoxas sobre salarios y distribución del ingreso, véanse los ensayos por Adriana Marshall y Paul Singer en William Canak (ed.) *Austerity in Latin America* (Boulder: Westview Press, de próxima aparición). Una fuerte defensa del Plan Austral precisamente sobre estos puntos, se puede ver en Frankel, Fanelli y Winograd, "Stabilization and Adjustment Programmes and Policies in Argentina".

¿Son las políticas heterodoxas un sostén más fuerte de la democracia que las alternativas ortodoxas? Un ejemplo sencillo puede ser útil. ¿Qué hubiera pasado si los programas de estabilización en el estilo del FMI hubieran sido adoptados por los gobiernos de Alfonsín y de Sarney? Quizá se hubiera logrado un saldo de comercio exterior positivo, con lo cual se hubiera satisfecho al FMI y a los bancos acreedores. Sin embargo, el "ajuste externo" convencional hubiera demandado un alto precio: una profunda recesión empeorada por una creciente inflación derivada de la devaluación y de altas tasas de interés. Casi en forma inexorable, esto hubiera conducido a profundizar las desigualdades sociales y a empeorar las tensiones políticas.

Al posponer la recesión y aminorar el conflicto social, las políticas heterodoxas ganaron tiempo y espacio de maniobra, muy necesarios para los sitiados gobiernos de Alfonsín y de Sarney. No obstante, los funcionarios militares "semi-leales" y los sectores civiles conservadores, a los que nunca les gustaron las políticas heterodoxas en ninguna circunstancia, con frecuencia interpretan el rechazo a adoptar medidas "duras" (es decir ortodoxas) como equivalentes al "populismo" y como un presagio de intranquilidad incontrolable y de colapso económico. Esta percepción corre el riesgo de poner en movimiento una lógica profundamente reaccionaria que demanda la autoritaria "restauración del orden". En situaciones post-autoritarias, la legitimidad política es muy frágil y fuertemente contingente respecto de la rendición de cuentas materiales. Una lealtad menos equívoca a las instituciones y normas democráticas toma tiempo en desarrollarse. Por supuesto, las políticas heterodoxas, por sí solas, no pueden garantizar el éxito, pero los planes Austral y Cruzado ayudaron a estas incipientes democracias a superar circunstancias de prueba, dándoles a los gobernantes democráticos un respiro para vencer a los autoritarios potenciales y para generar una lealtad más duradera.

El "uso heterodoxo del espacio de respiro" por los formuladores de políticas suscita dudas adicionales con respecto a las interacciones entre la democracia y la estabilización. Las políticas heterodoxas actuaron sobre los políticos y los formuladores de políticas como un poderoso afrodisiaco. Una sensación de complacencia eufórica y de fácil popularidad generadas por el mágico "veloz resultado" oscureció la necesidad de ampliar y profundizar el proceso de democratización. A comienzos de la transición desde el autoritarismo, los pactos sociales en el marco de la concertación eran vistos como arreglos institucionales ideales para combatir la inflación mientras se consolidaba la democracia. La evidencia es ambigua, pero las experiencias de Argentina y Brasil no son estimulantes. En su mayor parte, los círculos empresariales y los trabajadores observaban el despliegue de los planes Austral y Cruzado sin tomar partido. Protestaban de viva voz cuando sus intereses eran afectados, pero tenían poco o nada que decir de la implementación de la política.

Varias de las razones para explicar el papel marginal desempeñado

por la *concertación* son evidentes. En primer lugar, las asociaciones de empresarios y las organizaciones del trabajo, en particular estas últimas, eran minadas por luchas internas que hacían difícil movilizar la legitimidad y los recursos requeridos a los interlocutores en un pacto social viable. Segundo, al perseguir estrategias particulares para maximizar los salarios nominales o las ganancias, el trabajo y el capital, como actores colectivos, operaban como en los libros de texto, ejemplificando a los liberales inclinados a transferirse recíprocamente, o sobre los consumidores y el Estado los costos de la estabilización. Tercero, tanto la administración de Alfonsín como la de Sarney estaban plagadas por luchas burocráticas dentro del aparato de la formulación de políticas. Estas luchas dentro del régimen coartaban la capacidad de las élites del Estado para negociar y hacer compromisos con las organizaciones laborales y empresariales. Más que desear de ceder parte de su autoridad de decisión a los grupos privados, prerequisite para lograr el éxito en la formulación de políticas macroeconómicas mediante pactos sociales, las élites estatales persistían en continuar con modelos tecnoburocráticos familiares de toma de decisiones. En efecto, los gobiernos de Alfonsín y de Sarney demandaban la aprobación pasiva de las políticas oficiales, en tanto que rechazaban la consulta efectiva a las mismas partes de cuya cooperación dependía el éxito de la estabilización.

Las políticas heterodoxas parecen hoy día más un recuerdo que una realidad. Su audacia en dar a conocer nuevos instrumentos para confrontar la crisis económica se ha ido diluyendo progresivamente por acciones hacia políticas más ortodoxas, incluyendo una mayor apertura a los mercados mundiales, desregulación, privatización y acomodamientos con los acreedores externos.³⁰

El entusiasmo popular inicial por los planes Austral y Cruzado hace ya mucho que se evaporó. Los gobiernos de Alfonsín y de Sarney fracasaron en la construcción de nuevas instituciones políticas para canalizar el apoyo popular en favor de un programa de reforma social y económica. En consecuencia, la desesperación, el cinismo y un retiro hacia la privacidad cívica se han extendido ahora tanto en la Argentina como en el Brasil. Además, los éxitos iniciales de las políticas heterodoxas no pudieron reemplazar una timidez política similar en la reforma de sistemas financieros ineficientes e injustos y en la revisión de las políticas fiscal e impositiva. Un esfuerzo concertado que intentara aprovechar la euforia inicial producida por los planes Austral y Cruzado plasmando medidas tales como reformas en los tipos de cambio, eliminación de las "vacas sagradas" del sector público

³⁰ El tratamiento al Brasil por el cartel de bancos acreedores y el FMI es un recuerdo del espacio de maniobras limitado de que dispusieran aun los mayores países deudores. Véase Guillermo O' Donnell, "Brazil's Failure: What Future for Debtors' Cartels?", en *Third World Quarterly* 9,4 (1987): 1157-1166 y "External Debt: Why Don't Our Governments Do the Obvious", en *CEPAL Review*, 27 (1986): 27-33.

e impuestos progresivos, podía haber proporcionado la base para un éxito de larga duración.

Por último, el éxito inicial en controlar la inflación no se hubiera podido sostener en vista del fracaso (compartido por el FMI, los banqueros internacionales y los formuladores de políticas de los países avanzados) en resolver la crisis de la deuda.³¹ Estos fracasos esencialmente políticos hacen inevitables los juicios sobrios. Alfonsín, Sarney y sus consejeros *heterodoxos* no sólo dudaron de sonsacar apoyo para sus políticas mediante la *concertación*, sino que también rehuyeron la necesidad poco apetecible políticamente de identificar con claridad a los ganadores y a los perdedores en los inevitables conflictos de distribución.

Había realmente que acertar. En efecto, en lugar de correr el riesgo del gobierno civil (y su fuerza) al extender la democratización más allá de la esfera política institucional, para dirigir la transformación de la economía política, tanto el gobierno de Alfonsín como el de Sarney optaron por manejar la economía y las estructuras de poder que quedaban de los días del poder autoritario. Probablemente sintieron que no había elección, y pueden haber estado en lo correcto.

Pero el camino elegido era muy peligroso porque al reafirmar el poder existente, perdieron apoyo popular y legitimidad. Sin el apoyo popular activo, sostenido por la creencia en los compromisos que tenía el gobierno con los cambios fundamentales, las élites del Estado en las democracias frágiles enfrentarán realmente presiones irresistibles de los intereses locales poderosos y de los actores externos por abandonar alternativas políticas tales como las de los planes Austral y Cruzado, en favor de la ortodoxia sin adornos del FMI.

¿Hay opciones? El mal manejo económico bajo el autoritarismo dejó un legado desastroso para las nuevas democracias. Ahora, varios años después de gobierno civil, los fracasos de las medidas de los planes Austral y Cruzado también se ponen en evidencia. Quizá sea tiempo de reconocer que si los programas de ajuste externo han de tener éxito, las políticas macroeconómicas ya no pueden ser exclusivas de las élites tecnocráticas, ni aun las de una persuasión heterodoxa. La legitimación mediante elecciones no es suficiente para garantizar la aceptación popular de penosas políticas estabilizadoras de precios. La estabilización debe ser directamente negociada mediante convenios y compromisos con actores sociales y económicos relevantes. Los gobiernos democráticos deben buscar a conciencia la incorporación del trabajo y el capital en todos los aspectos de la formu-

³¹ Todas estas reformas están, por supuesto, muy condicionadas por el drenaje de recursos necesarios para servir la deuda externa. En Argentina, los pagos de intereses de alrededor de 4.5 miles de millones de dólares sobre 54 mil millones de dólares de la deuda consumen alrededor de 6 por ciento del $\text{R}\$$ disponible, o alrededor de un tercio del gasto presupuestario del gobierno central. En Brasil, el pago de intereses de 4.5 por ciento del $\text{R}\$$ disponible sobre la deuda de 113 miles de millones, absorbe aproximadamente 30 por ciento del ahorro interno.

lación de políticas macroeconómicas. Es irónico que la política de supervivencia a corto plazo, como se practicó en Argentina y en Brasil, parezca ser menos prometedora que una estratégica "más riesgosa", basada en otorgar poder a diversos grupos sociales, en particular a aquellos que desde largo tiempo atrás fueron excluidos de la significativa participación en la política nacional.³²

Ésta no es la única interpretación posible. Otros sentirán, sin duda, que un proceso de incorporación abierto no sólo intensifica un ambiente contencioso que impide la formulación de políticas económicas sólidas y firmes. Sin embargo, es difícil escapar a la conclusión de que las políticas heterodoxas no lo pasaron mejor en la Argentina y Brasil debido a que la democratización no había sido llevada demasiado lejos,

Esta preferencia por la democracia no es sencillamente normativa, sino que se deriva también de preocupaciones prácticas. Por desgracia, no existe una receta fácil para lograr la estabilización económica con justicia social y sin autoritarismo. Pero si han de darse soluciones viables en el futuro, no puede ser sino verdadero que su implementación requerirá no menos sino más democracia.

Traducción de Rosa Cusminsky de Cendrero.

³² Véase Jonathan Hartlyn y Samuel A. Morely, "Bureaucratic-Authoritarian Regimes in Comparative Perspective", en Hartlyn y Morely (editores), *Latin American Political Economy: Financial Crisis and Political Changes* (Boulder: Westview Press, 1986), 38-52.