

INDICE

ARTICULOS

WERNER. BAER, DAN BILLER Y CURTIS Mc-
DONALD. Austeridad bajo diferentes regímenes
políticos. El caso de Brasil 9

CHRISTINE HUNEFELDT. Jornales y esclavitud:
Lima en la primera mitad del siglo XIX 35

MYRIAM QUISPE. Relaciones de causalidad entre
gastos e ingresos del Gobierno 59

PHILIP MUSGROVE. ¿Cuánto más vale prevenir
que curar? Reflexiones sobre la distribución de gas-
tos en la atención médica 91

RESEÑAS

JAIME SHIMABUKURO. Modelos macroecono-
métricos en el Perú. Nuevos aportes de Germán
Alarco (Comp.). HECTOR OMAR NOEJOVICH.
Inflación y campesinado: comunidades y microrre-
giones frente a la crisis de Efraín Gonzales de Olar-
te. JOSE OSCATEGUI. Productividad y educación
en la agricultura campesina de América Latina de
Adolfo Figueroa A. HECTOR OMAR NOEJO-
VICH. Heterogeneidad tecnológica y desarrollo
económico: el sector informal de Daniel Carbone-
tto Tortonesi y M. Inés Carazo de Cabellos

AUSTERIDAD BAJO DIFERENTES REGIMENES POLITICOS EL CASO DE BRASIL*

WERNER BAER, DAN BILLER y CURTIS McDONALD**

1. INTRODUCCION

Los programas de austeridad para combiar la inflación usualmente requieren sacrificios en términos de crecimiento económico, y la distribución de esos sacrificios puede afectar la naturaleza del régimen político del país que los aplique, especialmente en el Tercer Mundo.

Durante un período prolongado de inflación aparecen muchas distorsiones, las cuales pueden hacer cada vez más difícil un crecimiento continuado de largo plazo. Las inversiones pueden haber descendido y/o sido aplicadas en áreas no productivas. Los ahorros pueden haber menguado en tanto que los mercados de capitales se vuelven menos eficientes y no protegen el valor real de los activos de los inversionistas. Las distorsiones de precios se hacen evidentes progresivamente en la medida que los precios controlados por el gobierno (como los servicios públicos, alimentos de primera necesidad) se retrasen respecto de los incrementos de precios en general, lo que resulta en subsidios del gobierno a las empresas estatales y a los productores de alimentos básicos, lo cual, a su vez, incrementa el déficit presupuestal, reforzando las presiones inflacionarias. Finalmente, las dificultades de la Balanza de Pagos empeoran como resultado de un tipo de cambio progresivamente sobrevaluado¹.

* Texto preparado para el Panel de la reunión de LASA (Latin American Studies Association), sobre Programas de Austeridad y Regímenes Políticos. XIII Congreso Internacional de LASA, Boston, Octubre de 1986. Traducción del inglés de Roxana Barrantes.

** Werner Baer es Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Dan Biller y Curtis Mac Donald son alumnos del Programa Doctoral de Economía de dicha universidad.

1. Existe una amplia literatura sobre inflación en América Latina. Ver, por ejemplo: Werner Baer (1967), "The Inflation Controversy in Latin America", *Latin Ameri-*

Los programas tradicionales de austeridad constituyen una manera de enfrentar esa situación y consisten en: severas restricciones crediticias, cortes drásticos en los gastos gubernamentales, incrementos en tributación, severas reducciones de salarios, eliminación de subsidios y consecuente elevación de aquellos precios que se retrasaron, y, finalmente, una fuerte devaluación².

Los resultados son un descenso del crecimiento (posiblemente un período de crecimiento negativo) desempleo creciente, una caída de los salarios reales, que se agrava por el aumento de precios de los servicios públicos y de los alimentos, y una redistribución del ingreso desde los asalariados y aquellos sectores dependientes de insumos importados, a favor de los exportadores y las instituciones financieras.

El pensamiento tradicional sobre los programas de austeridad argumenta que éstos sólo pueden alcanzar un relativo éxito, si se llevan a cabo en un ambiente político caracterizado por un gobierno militar autoritario, diferente a una administración democrática.

Los programas de austeridad, por su propia naturaleza, implican costos tremendos para la sociedad. Las distintas herramientas económicas usadas en un programa de austeridad generan fuertes reacciones negativas en diferentes sectores. Eventualmente, varios grupos de la sociedad son compelidos a aceptar y absorber estos costos, con el objeto de corregir las distorsiones que hicieron necesario el inicio del programa.

Los defensores de la racionalidad estándar sostienen que el costo político de los programas de austeridad son demasiado grandes para aquellos que auspician esas medidas en un régimen democrático, donde el poder relativo está basado en el apaciguamiento de varios grupos de presión. Por otro lado, los regímenes autoritarios normalmente obtienen su poder de sí mismos y, por consiguiente, no necesitan la aprobación de grupos de apoyo. De ahí que sean capaces de avanzar sistemáticamente a través de los diferentes pasos de un programa de austeridad, esencialmente inmunes a las críticas del conjunto de la sociedad.

Díaz-Alejandro, por ejemplo, encontró que el expansionismo inflacionario ha estado asociado usualmente con regímenes democráticos y populistas. El afirma que "... los gobiernos populistas probablemente presencian expansiones sustanciales en los gastos gubernamentales, no financiadas por impuestos, o sea porque la oposición bloquea los esfuerzos para elevar la tributación, o porque el gobierno considera que el manejo tributario y fiscal es menos importante que las reformas estructurales. El déficit fiscal posiblemente se financia con préstamos del Banco Central más bien que con préstamos del sector

can Research Review, Primavera; Werner Baer, Isaac Kerstenetzky (Editores) (1970), *Inflation and Growth in Latin America*, Yale University Press, New Haven; Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (editors) (1979), *Inflation and Stabilization in Latin America*, Holmes & Meier Publishers, Inc., New York.

2. Thorp and Whitehead, *op. cit.*

AUSTERIDAD BAJO DIFERENTES REGIMENES

privado nacional o extranjero. El gasto público se dirige más bien al consumo que a la inversión. . . Masivos incrementos de salarios también acompañan. . . a los gobiernos populistas. Dado que estas medidas se sentirán primero a través de una expansión del producto, especialmente de los bienes-salario, antes que en una aceleración de la inflación. . . el gobierno se confirmará en el conocimiento de su heterodoxia. Presiones en la Balanza de Pagos en los primeros momentos pueden manejarse fortaleciendo los mecanismos administrativos de represión de importaciones, disminuyendo reservas y buscando préstamos internacionales³". Gradualmente habrá un consenso general según el cual ". . . las cosas no pueden seguir así y debe hacerse algo. . . Los tecnócratas moderados serán capaces de intentar sus propios planes de estabilización, que podrían llegar demasiado tarde. La oposición se hará presente en el momento crítico, culminando en un golpe de estado⁴".

Díaz-Alejandro consideraba que luego de un golpe de estado, las nuevas autoridades tienen ". . . algún espacio de maniobra; por un tiempo considerable, pueden culpar de las dificultades económicas a los populistas depuestos, y una burguesía aliviada, con sus derechos de propiedad confirmados, contemplará con ecuanimidad estas privaciones de corto plazo. Los empresarios, en particular, encontrarán que el restablecimiento de la autoridad dentro de sus fábricas compensa la disminución de las ventas⁵".

También, Alejandro Foxley, observó que ". . . las políticas ortodoxas están siendo aplicadas por gobiernos militares autoritarios. La independencia relativa de estos gobiernos de las presiones populares parece resolver lo que los monetaristas percibieron como una razón de fracasos previos: el retroceso prematuro de las políticas, ocasionado por la reacción adversa de los grupos sociales más afectados, mayoritariamente trabajadores. . . Obviamente, un gobierno autoritario no debería tener problemas en disciplinar a los trabajadores y controlar el ambiente político y social para que se haga posible una prolongada aplicación de una consistente política de estabilización. En consecuencia, el autoritarismo se presenta casi como un pre-requisito para el éxito de las políticas económicas ortodoxas⁶".

Foxley cree que las políticas ortodoxas son el resultado de una alianza de capitalistas y militares, y que el resultado neto es un empeoramiento de la distribución del ingreso a favor de los capitalistas. Esta ". . . conclusión es familiar para los científicos políticos: la distribución del ingreso y la propiedad

3. Carlos F. Díaz-Alejandro, (1981) "Southern Cone Stabilization Plans", *Economic Stabilization in Developing Countries*, editado por William R. Cline y Sidney Weintraub, Washington, D.C.: The Brookings Institution, pp. 121-2.

4. *Ibid.*, p. 123.

5. *Ibid.*, p. 123.

6. Alejandro Foxley, "Stabilization Policies and Their Effects on Employment and Income Distribution: A Latin American Perspective", Cline y Weintraub, *op. cit.*, p. 197; Ver también Alejandro Foxley, (1983) *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*, University of California Press.

descansan . . . sobre la estructura de poder en la sociedad. Si ésta es autoritaria y no-participatoria y excluye a grupos sociales importantes del proceso político, el resultado del proceso distributivo será casi necesariamente regresivo⁷”.

Nuestro objetivo es determinar el grado al cual son aplicables a Brasil estas generalizaciones aceptadas, durante varios períodos que parecieron recurrir a programas de austeridad durante los 50's y especialmente desde que los militares tomaron el poder en 1964.

2. EL PROGRAMA DE AUSTERIDAD BRASILEÑO ANTES DE 1964

La implementación y orientación de los programas de austeridad llevados a cabo por el primer gobierno militar de Brasil luego del golpe de 1964, en contraste con las experiencias de los gobiernos democráticos anteriores, nos proporcionan un ejemplo clásico a favor de los argumentos antedichos.

En retrospectiva, los años de un amplio apoyo populista y de una prosperidad económica general disfrutados bajo la administración de Kubitschek (1956-1961) no son representativos de las ásperas tres décadas entre la Segunda Guerra Mundial y el golpe de 1964. Visto profundamente, parece que Kubitschek sólo estaba cosechando los frutos de la reciente y rápida fase de industrialización brasileña, brindada por la temprana adopción de las políticas de sustitución de importaciones⁸. La tasa de crecimiento promedio anual en el período 1956-62 fue de un sorprendente 7.8%, mientras que en el período más largo entre 1947-62 alcanzó un promedio de alrededor de 6%⁹ (Ver el cuadro 1). Los años de Kubitschek trajeron el beneficio adicional de proveer un breve respiro de los disturbios políticos que agobiaron a los regímenes democráticos previos y posteriores.

Desde una perspectiva ligeramente distinta, es interesante notar que la opinión militar ha jugado un rol importante en el éxito o fracaso de cada régimen desde la Segunda Guerra Mundial. Observando específicamente los años de Kubitschek, parece que “. . . el auge económico de los 50's jugó un papel muy importante en fortalecer la confianza de los militares en el liderazgo civil y en la dirección básica de la economía¹⁰”.

Para principios de los 60's, sin embargo, apareció que la estabilidad económica permitida por el auge de la industrialización llegaba a su fin. Los múltiples problemas inherentes a un rápido crecimiento a través de la expansión

7. *Ibid.*, p. 225.

8. Werner Baer e Isaac Kerstenetzky “The Brazilian Economy”, *Brazil in the Sixties*, editado por Riordan Roett (1972a), Vanderbilt University Press, Nashville, p. 105.

9. Werner Baer, (1983) *The Brazilian Economy: Growth and Development*, Praeger, New York p. 80.

10. Luigi R. Einaudi y Alfred C. Stepan, (1971), *Latin American Institutional Development: Changing Military Perspective in Peru and Brazil*. Informe preparado para la Oficina de Investigación Externa, Departamento de Estado, financiado por el Grupo Rand. Parte 3 y Conclusión, p. 76.

industrial no pudieron más ser ignorados. La inflación, medida por el índice de precios al por mayor, había subido de 14.3 por ciento en 1957 a cerca de 50 por ciento en 1962¹¹ (Ver cuadro 1).

La deuda externa de Brasil ya había sobrepasado la barrera de los 2 billones de dólares¹². El déficit interno, inflado por una burocracia ineficiente en muchas instituciones federales y altas tasas de gasto orientado al crecimiento, cada año abarcaba una proporción creciente del Producto Bruto Interno¹³.

La estabilidad política también comenzó a erosionarse. Aún la administración de Kubitschek no era inmune, como lo evidenció el hecho de que las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional sobre la estabilización monetaria a fines de 1958 se cortaron, cuando se hizo claro que los costos políticos de continuar un programa así eran demasiado altos¹⁴.

También fueron abandonados esfuerzos adicionales para corregir las distorsiones estructurales en el marco de un régimen democrático. Janio Quadros, quien alcanzó la presidencia en 1961 con el 45 por ciento del voto popular tras él¹⁵, inició inmediatamente un programa ambicioso y ortodoxo de estabilización monetaria, que consideraba estrechamientos crediticios, congelamiento de salarios, modernización de las operaciones gubernamentales y eliminación de subsidios inflacionarios. Renunció frustrado siete meses después, dado que la impopularidad de sus medidas de estabilización levantó tremendas presiones de muchos de los mismos grupos que lo habían elegido a pesar del hecho de que la tasa de inflación estaba empezando a declinar, muestra del relativo éxito de las medidas de austeridad aplicadas¹⁶. La tensión sobre la desmoronante situación socio-económica en Brasil se volvió aguda luego de la dimisión de Quadros. El decaimiento político y económico pareció avanzar a una tasa cada vez más rápida.

Desgraciadamente, la administración entrante de Joao Goulart era percibida por todos como un régimen con poca o ninguna legitimidad en un período de importancia crítica. Huelgas generalizadas y violencia se volvieron desenfrenadas al mismo tiempo que los movimientos izquierdistas de base popular y los sindicatos urbanos crecieron fuertemente, ayudados en parte por la actitud internacional irradiada por la Revolución Cubana¹⁷. La inflación, que ya

11. Baer y Kerstenetzky, en *Brazil in the Sixties*, p. 112.

12. *Ibid.*, p. 113.

13. *Ibid.*, p. 114.

14. Albert Fishlow, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy", en *Authoritarian Brazil*, editado por Alfred Stepan, (1973), Yale University Press, New Haven, p. 71.

15. Roett, (1972), *Brazil in the Sixties*, p. VII.

16. Baer y Kerstenetzky, (1972), *Brazil in the Sixties*, p. 114.

17. Einaudi y Stepan, *Op. cit.*, p. 80.

CUADRO Nº 1

BRASIL: TASAS DE CRECIMIENTO Y DE INFLACION
(Anuales)

	PBI real	PBI real per cápita	Industria	Indice General de Precios
1948	7.4	4.7	11.2	8.3
1949	6.6	4.3	10.1	12.2
1950	6.5	4.0	11.3	12.4
1951	6.0	2.8	6.2	11.9
1952	8.7	5.6	5.0	12.9
1953	2.5	-0.5	8.7	20.8
1954	10.1	7.0	8.7	25.6
1955	6.9	3.7	10.6	12.4
1956	3.2	0.2	6.7	24.4
1957	3.1	4.9	5.7	7.0
1958	7.7	4.6	16.0	24.3
1959	5.6	2.4	11.0	39.5
1960	9.7	6.6	9.3	30.5
1961	10.3	7.2	10.5	47.7
1962	5.3	2.3	7.8	51.3
1963	1.5	-1.3	0.2	81.3
1964	2.9	0.0	5.5	91.9
1965	2.7	-0.4	-4.7	65.9
1966	5.1	1.8	11.7	41.3
1967	4.8	1.5	3.0	30.5
1968	8.4	5.0	13.2	25.5
1969	9.0	5.6	10.8	21.4
1970	9.5	6.0	11.1	19.8
1971	12.0	9.6	12.0	18.7
1972	11.1	8.7	13.0	16.8
1973	13.6	11.2	16.3	16.2
1974	9.7	7.3	9.2	33.8
1975	5.4	4.0	5.9	30.1
1976	9.7	7.3	12.4	48.2
1977	5.7	3.3	3.9	38.6
1978	5.0	2.7	7.2	40.5
1979	6.4	4.1	6.4	76.8
1980	7.2	3.8	7.9	110.2
1981	-1.6	-4.0	-5.5	95.2
1982	0.9	-1.5	0.6	99.7
1983	-3.2	-5.6	-6.8	211.0
1984	4.5	2.1	6.0	223.8
1985	8.3	5.9	9.0	235.1

FUENTE: *Cojuntura Económica*, diferentes números.

AUSTERIDAD BAJO DIFERENTES REGIMENES

alcanzaba el 100 por ciento para el primer trimestre de 1964, se movía sin control en un espiral al mismo tiempo que se aceleraba la lucha distributiva. “Hubo intentos desganados de estabilización, pronto abandonados cuando Goulart no pudo resistir las demandas de los líderes laborales para ajustes rápidos de salarios, la demanda de la comunidad empresarial para abstenerse de dolorosas restricciones crediticias, la presión de muchos sectores para no abandonar las inflacionarias tasas de cambio subsidiadas para la importación de petróleo y trigo, y para no reajustar las tarifas de servicios públicos y transporte de acuerdo con los incrementos de precios en general¹⁸”.

Goulart, Quadros y muchos civiles importantes tanto de la Derecha como de la Izquierda empezaron a declarar que un cambio fundamental en el sistema político sería un pre-requisito para evitar un profundo daño estructural al sistema. Las clases altas comenzaron a sentirse incómodas con la creciente demanda por tierra y por otras reformas básicas. Las clases medias notaron la erosión de sus salarios con la inflación y progresivamente se volvieron hostiles hacia los trabajadores y el gobierno, a quienes percibían colaborando a empeorar la inflación¹⁹.

Durante este período, los militares fueron llamados repetidamente para reprimir la violencia provocada por las huelgas; y con la intranquilidad social generalizada el descontento de los militares con la política del gobierno alcanzó niveles serios. “La misma población civil dudaba ampliamente del régimen, y los militares no confiaron más en la habilidad de los civiles para resolver los problemas estructurales básicos que enfrentaba Brasil. Dadas estas tendencias socio-económicas generales, los militares sintieron cada vez más que la crisis económica y política estaba contribuyendo a una crisis de seguridad y que ellos mismos podrían tener que asumir un rol mucho más activo en el proceso político²⁰”.

Estos hechos y actitudes culminaron en el golpe de fines de marzo de 1964.

El mensaje, de acuerdo —en líneas generales— con la racionalidad standard sobre los programas de austeridad delineado previamente, parece claro. Los gobiernos democráticos, que obtienen su legitimidad del apoyo popular, no son capaces de implantar medidas de austeridad, por el efecto neto negativo y de corto plazo que estas medidas tienen sobre la mayoría de los grupos socio-económicos, quienes son los legitimadores del poder. En otras palabras, los programas de austeridad emprendidos por gobiernos democráticos son políticamente suicidas. Kubitschek, Quadros y Goulart probablemente estén de acuerdo.

Este breve resumen de las administraciones democráticas antes del golpe y su experiencia con la austeridad nos proveen de un relevante *background*

18. Baer y Kerstenetzky, *Brazil in the Sixties*, p. 114.

19. Einaudi y Stepan, *op. cit.*, p. 77.

20. *Ibid.*, p. 80

CUADRO Nº 2
BALANZA DE PAGOS DE BRASIL: RUBROS SELECCIONADOS
(millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Intereses y dividendos Netos	Cuenta corriente	Préstamos	Inversión Directa Extranjera	Amortización	Reservas	Deuda Externa
1955	1,419	-1,099	320	-78	2			-140	491	
1956	1,483	-1,046	437	-91	57			-187	611	1,836
1957	1,392	-1,285	107	-93	-264			-242	476	1,913
1958	1,244	-1,179	65	-89	-248			-324	465	1,962
1959	1,282	-1,210	72	-116	-311	439	124	-377	366	2,024
1960	1,269	-1,293	-24	-145	-478	348	138	-417	345	1,955
1961	1,405	-1,292	113	-145	-222	579	108	-327	470	2,207
1962	1,214	-1,303	-90	-136	-389	325	69	-310	285	2,457
1963	1,406	-1,294	112	-87	-114	250	30	-364	215	2,527
1964	1,430	-1,086	344		140	363	28	-277	214	2,502
1965	1,596	-941	655		-247	266	154	-304	483	2,725
1966	1,741	-1,303	438	-197	54	508		-350	425	2,956
1967	1,654	-1,441	213		-304	530	115	-375	199	3,372
1968	1,881	-1,855	26		-530	583	61	-484	257	3,780
1969	2,311	-1,993	318	-263	-312	1,023	177	-493	656	4,403
1970	2,739	-2,507	232	-353	-583	1,433	132	-672	1,187	5,295
1971	2,904	-3,245	-341	-420	-1,321	2,037	168	-850	1,746	6,622
1972	3,991	-4,245	-244	-650	-1,494	4,299	318	-1,202	4,183	9,521
1973	6,199	-6,191	7	-1,037	-1,715	4,495	940	-1,673	6,416	12,571
1974	7,951	-12,641	-4,690	-1,618	-7,147	6,886	887	-1,920	5,269	17,166
1975	8,670	-12,210	-3,540	-2,039	-6,964	5,932	892	-2,149	4,041	21,171
1976	10,128	-12,383	-2,255	-2,419	-6,017	7,772	959	-2,888	6,544	25,985
1977	12,120	-12,023	97	-2,917	-4,037	8,424	810	-4,060	7,256	32,037
1978	12,659	-13,683	-1,024	-3,903	-6,990	13,811	1,071	-5,170	11,895	43,511
1979	15,244	-17,961	-2,717	-5,983	-10,742	11,228	1,491	-6,385	9,689	49,904
1980	20,132	-22,955	-2,823	-7,767	-12,807	10,596	1,121	-5,010	6,913	53,847
1981	23,680	-22,086	1,594	-10,675	-11,734	15,553	1,584	-6,436	7,507	61,411
1982	20,213	-19,396	817	-13,136	-16,311	12,515	991	-6,952	3,994	69,653
1983	21,899	-15,429	6,470	-11,008	-6,838	6,708	664	-9,120	4,563	81,319
1984	27,005	-13,916	13,089	-11,471	45	10,401	1,077	-6,468	11,995	91,091
1985	25,639	-13,168	12,471	-11,191	-268	7,010	710	-8,890	11,608	93,313

FUENTE: *Cojuntura Económica*, diferentes números; y Boletim Banco Central de Brasil varios números.

AUSTERIDAD BAJO DIFERENTES REGIMENES

para evaluar los programas de estabilización de los regímenes militares/autoritarios desde 1964. El próximo paso es evaluar los programas de austeridad de los regímenes post-1964 para determinar si sus experiencias también están de acuerdo con el conocimiento convencional.

3. *EL PROGRAMA DE ESTABILIZACION POST-1964 (1964-7)*

El golpe militar del 31 de marzo de 1964 significó la iniciación de una radicalmente nueva fase en la experiencia brasilera. La administración de Castello Branco (1964-67), primera de los regímenes militares autoritarios empezó la tarea de implementar una nueva forma de autoridad centralizada, que no había sido vista desde la era de Getulio Vargas de los treinta y cuarentas²¹. Castello Branco y sus colegas del *establishment* militar habían cargado con la tarea de salvar a un país al borde del desastre económico y político, y ellos trajeron un rico bagaje ideológico y teórico del cual dependieron fuertemente para su tarea de transformar a Brasil en un jugador respetado en la arena internacional.

Castello Branco fue ampliamente exitoso en la consecución de sus objetivos. ¿Cuál fue la fórmula para este éxito?; ¿cómo fue capaz este gobierno de organizar la pesadilla socio-económica legada por los gobiernos populistas que lo precedieron?; ¿quién pagaría la cuenta de renovar una máquina económica despojada de eficiencia por las contradicciones de una inflación de tres dígitos? Estas y otras preguntas deben ser tratadas si queremos llegar a un entendimiento realista de los eventos que sucedieron al golpe de 1964.

Con el interés de construir una descripción completa del éxito o fracaso de las políticas aplicadas por el gobierno militar entrante, es útil mirar brevemente la naturaleza del grupo que tomó el poder.

Entre los militares habían tenido lugar cambios fundamentales desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La participación brasilera en ese conflicto habría de tener un efecto dramático en el curso de la política brasilera en los años que siguieron. Los oficiales brasileros regresaron de la guerra habiendo sido testigos de primera mano de la eficiencia de la máquina de guerra americana. Además, muchos de los oficiales en las más altas esferas de decisión en el régimen de Castello Branco y en los siguientes, habían asistido a escuelas militares en los Estados Unidos, lo que fue complementado por la asistencia a la Escuela Superior de Guerra (ESG)²². Después de la Segunda Guerra Mundial, la educación militar superior en Brasil estuvo caracterizada por un nuevo énfasis en las ciencias sociales., creando oficiales que podrían ser planificadores económicos tanto como estrategas en el campo de batalla. La instrucción militar en general que resulta de ese entrenamiento, además de un interés cre-

21. Thomas E. Skidmore, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71", en Stepan (ed.), op. cit., pp. 37-38.

22. Riordan Roett, "A Praetorian Army in Politics: The Changing Role of the Brazilian Military", en Roett (ed.), op. cit., pp. 25-6.

ciente de los militares sobre los acontecimientos políticos y económicos en Brasil, ayudaron a promover el levantamiento de un fenómeno llamado por Alfred Stepan "el nuevo profesionalismo"²³.

Los nuevos profesionales se distinguían de los militares tradicionales en que ellos percibían que las amenazas a la seguridad nacional se habían convertido en movimientos internos-subversivos, que emanaban de una izquierda militarizada, dedicada a la completa sublevación de la sociedad seguida por reformas radicales. En contraste con los militares norteamericanos, para quienes profesionalismo significa exclusión rígida de la arena política, los ampliamente entrenados oficiales brasileños se sintieron cada vez más competentes para cortar y resolver la crisis asociada con la confusión política y el estancamiento económico, los cuales eran directamente ligados a la seguridad interna. Además, la doctrina militar identificaba la estabilización interna como una precursora del crecimiento y desarrollo nacionales, lo que también estaba incluido en la esfera del interés militar²⁴.

A la luz de estas nuevas actitudes, la reacción militar a los problemas internos de Brasil era predecible. "En los estudios que los nuevos profesionales hicieron sobre el sistema político, desde los inicios de los 60's, asumieron una posición desde la cual percibían que (1) numerosos aspectos de las estructuras económicas y políticas debían ser alterados si Brasil quería tener seguridad interna y un crecimiento económico racional, y (2) los políticos civiles no sólo son incapaces sino que tampoco desean hacer estos cambios"²⁵.

Es básicamente bajo esta racionalidad que los militares brasileños no sólo intervinieron, como lo hicieron en numerosas ocasiones en el pasado, sino que también permanecieron en el poder, identificándose como la única institución capaz de controlar la crisis y reformar el sistema.

El régimen de Castello Branco no perdió tiempo en ponerse en marcha para curar las desgracias económicas del país. Usando el nuevo poder conferido a su gobierno por la "revolución", Castello Branco confió la planificación económica del país a dos tecnócratas civiles bien versados en la implementación de las medidas ortodoxas de austeridad: Robert Campos y Octavio Bulhoes. En el plazo de escasos meses, ellos crearon trabajosamente el Programa de Ação Econômica do Governo (Programa de Acción Económica de Gobierno) (PAEG) "... programa de corto plazo de política económica dirigido a controlar la inflación y corregir las distorsiones que se han desarrollado en el sistema económico debido a una industrialización por sustitución de importaciones unilateral en los cincuenta y un prolongado período de inflación"²⁶. Este plan cargó con todos los adornos de un programa clásico de es-

23. Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Welfare and Military Role Expansion", en Stepan (ed.), *op. cit.*, pp. 47-65.

24. *Ibid.*, pp. 48-53

25. *Ibid.*, p. 57.

26. Baer y Kerstenetzky, (1972), *Brazil in the Sixties*, p. 115.

AUSTERIDAD BAJO DIFERENTES REGIMENES

tabilización, lo que indicó casi automáticamente que levantaría duras críticas de un amplio rango de grupos socio-económicos. Las medidas de austeridad adoptadas no fueron distintas de aquellas intentadas (con poco éxito) por las administraciones democráticas anteriores. La diferencia vital en el experimento de 1964 fue el amparo político que tuvieron Campos y Bulhoes dada su asociación con el régimen militar, que era esencialmente inmune a la oposición pública.

Un examen breve de las medidas de estabilización y sus ramificaciones proveerá algunas visiones de cómo Castello Branco y los tecnócratas triunfaron donde sus predecesores democráticos fallaron.

La comprensión de salarios probablemente puede ser identificada como la principal herramienta usada por Campos y Bulhoes para luchar contra la inflación, la que fue percibida por ellos como impulsada por un exceso de demanda. Al permitir el retraso de los incrementos salariales respecto del costo de vida, los salarios reales fueron reducidos entre 20 y 25 por ciento en el período de tres años de 1964 a 1967 (Ver el cuadro 3). Como señala Thomas Skidmore, “. . . es difícil imaginar cómo esta política ‘correctiva’ de salarios pudo haber sido llevada a cabo por un gobierno que debía enfrentar una prueba en los escrutinios. . . Dada la ‘cubierta política’ de un régimen militar, los tecnócratas fueron capaces de llevar adelante una política de estabilización que afectó más fuertemente a un sector social —la clase trabajadora²⁷”.

Habiendo identificado al enorme déficit fiscal como otro factor que echaba combustible a la inflación, la administración de Castello Branco empezó a eliminar los subsidios que habían contribuido a los déficits de las empresas de propiedad estatal, como los ferrocarriles, navíos y la industria petrolera. Además, las tarifas de los servicios públicos fueron corregidas por la inflación. Estas políticas se tradujeron directamente en gastos crecientes para los consumidores individuales. Es altamente improbable que cualquier gobierno democráticamente elegido hubiera podido soportar la tremenda protesta pública que una medida de ese tipo hubiera podido causar²⁸.

En un intento de forzar al sector privado para corregirse de malos hábitos adoptados durante los períodos inflacionarios, el crédito subsidiado por el Banco Central, normalmente aplicado durante un período de crisis de liquidez, fue eliminado. Este tipo de estabilización correctiva impulsó una severa “purificación financiera” en el sector empresarial. Las firmas extranjeras, mientras tanto, no dependían de financiamiento del gobierno brasileiro y, por consiguiente, no fueron afectadas por estas medidas. Esto permitió la compra de varias empresas brasileiras por el capital extranjero, causando un extendido lamento nacionalista. Una reacción así, predecible, fue ignorada por el *establishment* militar, pero parece dudoso que un movimiento tal hubiera sido sugerido en un régimen democrático²⁹.

27. Skidmore, (1973), en *Authoritarian Brazil*, p. 20.

28. Baer y Kerstenetzky, (1972), *Brazil in the Sixties*, p. 116.

29. Skidmore, (1973), *Authoritarian Brazil*, p. 21.

CUADRO Nº 3

BRASIL: SALARIOS REALES Y EMPLEO

a) Índice de Salarios Mínimos Reales, 1949-1975

1949	57	1965	118	1972	103
1959	169	1966	110	1973	107
1960	137	1967	105	1974	101
1961	158	1968	107	1975	104
1962	139	1969	102		
1963	131	1970	100		
1964	129	1971	100		

FUENTE: Samuel Morley, *Labor Markets and Inequitable Growth: The Case of Authoritarian Capitalism in Brazil*, Cambridge University Press, 1982, p. 184.

b) Índice DIEESE de Salarios Reales, 1961-1976

	1961	1966	1971	1976
No calificada	100	70.2	58.9	58.2
Semi-calificada	100	73.7	85.6	76.3
Calificada	100	86.5	94.1	108.3
Capataces	100	73.4	103.5	102.0
Gerentes	100	85.0	111.1	121.5

FUENTE: Idem, p. 187.

c) Índice de Salarios Mínimos Reales (1969-1985)

1969	100	1975	114	1981	118
1970	109	1976	115	1982	119
1971	109	1977	115	1983	107
1972	112	1978	118	1984	102
1973	116	1979	117	1985	105
1974	108	1980	119		

FUENTE: *C Conjuntura Económica y Boletim*, Banco Central de Brasil, diferentes números.

d) Tasa de Crecimiento Anual de los Salarios Industriales Reales (1976-1985)

1976	17.6	1981	2.9
1977	5.4	1982	6.7
1978	13.5	1983	-16.2
1979	-0.2	1984	16.1
1980	13.6	1985	32.1

FUENTE: Idem que c.

e) Empleo Industrial (1975-1985) (1978 = 100)

1975	89.7	1981	99.9
1976	95.5	1982	95.0
1977	97.3	1983	87.6
1978	100.0	1984	87.4
1979	103.5	1985	94.8
1980	107.3		

FUENTE: Idem que c.

AUSTERIDAD BAJO DIFERENTES REGIMENES

En un esfuerzo para elevar los ingresos fiscales, Campos y Bulhoes se embarcaron en una ambiciosa campaña para modernizar el sistema de recaudación e impuestos, aumentando sustancialmente la base tributaria para el impuesto a la renta. Pero, como se puede deducir, los nuevos pagadores fueron incapaces de resistir seriamente esta acción en el contexto de un gobierno militar autoritario.

Además, se hicieron esfuerzos sustanciales para reformar el sector exportador, atrayendo capital extranjero, cortejando al FMI y al gobierno de los Estados Unidos, y reformulando la política gubernamental sobre el café. Cada una de las medidas mencionadas anteriormente contribuyeron significativamente a alcanzar los objetivos de estabilización y de crecimiento de largo plazo. Pero, como se puede predecir, juzgando por los ejemplos anteriores, cada una de estas políticas fue muy criticada por los varios sectores que perdieron a raíz de su implementación³⁰.

¿Fue exitoso el gobierno de Castello Branco en su esfuerzo de estabilización? La respuesta es complicada. Parece claro que la tasa de inflación fue reducida sustancialmente, bajando de aproximadamente 100% en el primer trimestre de 1964 a cerca de 21% hacia finales de 1967 (Ver el cuadro 1). Además, fueron eliminadas muchas de las distorsiones causadas por la inflación. El déficit fiscal, que había contribuido considerablemente a la alta tasa de inflación, fue disminuido de 4.2% del PBI en 1963 a cerca de 1.1% en 1966³¹. Campos y Bulhoes fueron más o menos exitosos en poner un freno a la inflación brasilera, empujada por la demanda. Las medidas implementadas jugaron un rol importante al crear un ambiente estable para las políticas de crecimiento de las administraciones siguientes. Es todavía arriesgado decir que el boom de crecimiento de finales de los sesentas y principios de los setentas no hubiera ocurrido sin el saneamiento económico llevado adelante por el gobierno de Castello Branco.

Pero tal estabilización económica tuvo un precio, que fue pagado por la clase trabajadora brasilera. Como mencionamos anteriormente, una de las más importantes herramientas de estabilización fue la compresión de salarios. Aunque otros factores también contribuyeron al problema, el resultado neto de esta política de salarios fue de empeorar sustancialmente la distribución del ingreso en el Brasil. Entre 1960 y 1970, el 80% más pobre de la población perdió casi 9% de su participación en el ingreso nacional, mientras que el 5% superior incrementó la suya en un monto similar³². Además, se debe ponderar la importancia de la toma de posesión de empresas nacionales por firmas extranjeras.

30. Baer, *The Brazilian Economy*, pp. 96-7.

31. Andrea Maneschi, (1972), "The Brazilian Public Sector", en *Brazil in Sixties*, p. 228.

32. Baer, *The Brazilian Economy*, p. 105.

4. EL IMPACTO DE LOS SHOCKS EXTERNO BAJO LA ADMINISTRACION DE GEISEL

El shock de 1973 impuso algunos cambios importantes en las economías no productoras de petróleo alrededor del mundo y en Brasil. Esto marcó la presidencia del General Geisel. En Brasil, la administración entrante de Geisel, que empezó en marzo de 1974, tuvo que lidiar con la crisis energética resultante. Una consecuencia inmediata de este shock fue un gigantesco déficit en la balanza de pagos, causado principalmente por la cuadruplicación de los precios del petróleo. Como Antonio Barros de Castro mencionó en su reciente libro *A Economia Brasileira em Marcha Forçada* (La economía brasilera en marcha forzada), "El saber económico convencional toma en cuenta dos posibles respuestas (a un shock internacional de ese estilo): financiamiento o ajuste³³". Este último, que pudo haber evitado el enorme déficit comercial por medio de una reducción sustancial de las importaciones no-petroleras, hubiera implicado una drástica caída de la tasa de crecimiento del país.

Brasil, sin embargo, optó por el crecimiento a través de los préstamos internacionales. Esto fue facilitado por una abundante oferta de petrodólares en el sistema bancario internacional. Además, los países industrializados, que enfrentaban lentas tasas de crecimiento debido a las políticas de ajuste, redujeron su demanda por esos fondos³⁴.

La opción de crecimiento de Brasil se hizo clara en el Segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND), que fue presentado por el nuevo gobierno en 1974 y que contenía los siguientes objetivos principales:

- "Consolidación de una economía moderna a través de la implantación de nuevos sectores, la creación y adaptación de nuevas tecnologías".
- "Ajuste a la nueva realidad económica del mundo".
- "Nueva etapa en el esfuerzo de Integración Nacional".
- "Una estrategia de desarrollo social orientada a 1) asegurar a todas las clases, en particular las clases medias y trabajadoras, un sustancial incremento en sus salarios reales; y 2) la eliminación de cualquier miseria absoluta³⁵".

La administración de Geisel fue así impelida a promover un incremento en el nivel de vida de la población en general. Esto iba a ser logrado a través del aumento de salarios reales. No obstante, para evitar tener que forzar sacrificios en diferentes sectores, la agencia de control de precios (Conselho Interministerial de Precos - CIP) permitió el ajuste de muchos precios en respuesta a incrementos en costos, especialmente aquellos causados por precios más altos de la mano de obra y de la energía. Por consiguiente, para evitar choques

33. Antonio Barros de Castro y Francisco Eduardo Pires de Souza (1985), *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, Paz e Terra (Río de Janeiro). p. 27.

34. Baer, *The Brazilian Economy*, pp. 156-7.

35. Castro y Souza, *op. cit.*, p. 30.

AUSTERIDAD BAJO DIFERENTES REGIMENES

sectoriales en un clima de apertura política gradual, se toleró un creciente nivel de inflación. También, para promover un crecimiento sostenido, el gobierno alentó cuantiosas inversiones en sectores como energía, minería e industria pesada. El Banco Estatal de Desarrollo (BNDES) ayudó a financiar la expansión de la industria de bienes de capital. En el campo de la energía, Petrobras (la compañía petrolera estatal) aumentó significativamente la extracción de petróleo, tanto dentro como fuera de Brasil, convirtiendo gradualmente a Brasil en el tercer país productor de petróleo en América Latina (después de México y Venezuela). También hubo enormes proyectos para desarrollar fuentes alternativas de energía, incluyendo la construcción de una enorme represa hidroeléctrica —Itaipu y Tucuruí— e inversiones en gran escala en el programa de alcohol.

Existe poca duda de que en 1974 el gobierno brasileiro decidió promover el “crecimiento a cualquier costo” por medio de endeudamiento del extranjero, y que estuvo deseoso de aceptar un resurgimiento de la inflación para mantener la paz social. La razón para esta alternativa aún no ha sido completamente explicada. Una posibilidad fue la situación política general. El partido de oposición había obtenido ganancias significativas en las elecciones de noviembre de 1974. Esto pudo ser atribuido parcialmente a las medidas receptoras iniciales tomadas para absorber el primer impacto del shock petrolero³⁶. La administración de Geisel, todavía un gobierno autoritario, se aventuró a una apertura política gradual. Este hecho, si se asocia a las severas medidas de austeridad, pudo haber causado críticas y presiones abiertas y considerables, las que pudieron dificultar una apertura política.

Otra explicación para la opción de 1974 fue dada por Antonio Barros de Castro, quien se refirió a ella como “la racionalidad económica”. El “milagro económico” de la administración previa había dejado un número de proyectos sólo parcialmente terminados, y no tuvo sentido interrumpirlos. Esto pudo haber causado pérdidas considerables y una reversión general de las expectativas de inversión. Más aún, se dio también un severo deterioro de los términos de intercambio debido al shock. Mientras el costo de importar aumentó considerablemente, la habilidad para exportar se mantuvo constante. Fue entonces necesario reducir la dependencia de los productos importados. La alternativa de financiamiento significó que se optó por un ajuste de largo plazo, dado que la mayoría de los proyectos del Segundo Plan de Desarrollo sólo se podían completar hacia finales de los 70 o principios de los 80³⁷.

La elección hecha en 1974 fue también objeto de críticas. Muchos economistas, incluido el dos veces ministro Delfim Netto, acusó al gobierno de Geisel de retrasar los problemas al rechazar un ajuste inmediato. Otros señalaron que la nacionalización creciente de algunos sectores de la economía

36. Dionisio Dias Carneiro, (1985), “Long-Run Adjustment, the Debt Crisis and the Changing Role of Stabilization Policies in the Recent Brazilian Experience”, PUC/Rio de Janeiro, Mimeo.

37. Castro y Souza, *Op. cit.*, pp. 35-40.

brasileña la podía transformar rápidamente en una economía socialista. Los empresarios tampoco estuvieron de acuerdo con las prioridades del gobierno. Ellos colocaron más énfasis en la hidroeléctrica de Itaipu y en el Ferrocarril de Acero (Ferrovia do Aço), mientras el gobierno percibió que la extracción petrolera y la expansión de la industria del acero eran más importantes. Finalmente, de acuerdo con Antonio Barros de Castro, el economista Carlos Lessa criticó al gobierno de Geisel por usar el "Estado como sujeto y a la sociedad como objeto". En otras palabras, el Segundo Plan Nacional de Desarrollo (PND II) no tenía base real, dado que fue planeado e implementado sin consultar a la sociedad en general³⁸.

Es difícil imaginar qué hubiera pasado si se hubiera optado por un ajuste inmediato en 1974. Es claro, sin embargo, que la estrategia elegida preparó a Brasil para los desórdenes internacionales de 1979.

La opción de Geisel todavía cae dentro del paradigma tradicional. Únicamente aquí la situación es vista desde el ángulo opuesto. La austeridad a mediados de los 70 hubiera pedido un crecimiento sustancialmente reducido con el objetivo de transferir recursos hacia el exterior para pagar el petróleo a través de importaciones reducidas. Esto hubiera aumentado el desempleo, deprimido los salarios y el ingreso real en muchos sectores. Desde que esto hubiera puesto en peligro la gradual apertura política, la opción tomada fue el crecimiento con el incremento del endeudamiento externo y de la inflación.

5. CRISIS DE DEUDA Y AUSTERIDAD: 1981-83

La crisis de la deuda de principios de los 80's resultó de una serie de eventos —el segundo shock petrolero de 1979, el dramático aumento de las tasas de interés internacionales y la recesión mundial. El déficit comercial brasileño subió de 1 billón de dólares en 1978 a 2.7 y 2.8 billones en 1979 y 1980, respectivamente (Ver el cuadro 2). Las importaciones aumentaron en algo más de 70%, debido principalmente a una drástica caída de los términos de intercambio, y el petróleo pasó a representar 45% del total de importaciones de 1980. Hubo una constante caída de las reservas internacionales, de tal modo que el ratio reservas netas/importaciones cayó de 71% en diciembre de 1978 a cerca de 13% en setiembre de 1980. Al mismo tiempo, la tasa de inflación se elevó: de 40.5% en 1978 a 76.8% y 110.2% en 1979 y 1980, respectivamente.

El Presidente Figueiredo tomó posesión en marzo de 1979, siendo su principal objetivo la transición final de un gobierno militar a uno democrático y civil. Dada la situación cada vez más precaria de la balanza de pagos y de los precios domésticos, el equipo económico, bajo el liderazgo del Ministro de Planificación Mario H. Simonsen, trató de implementar un conjunto de medidas ortodoxas de austeridad, que hubieran implicado un considerable atraso económico³⁹. Como este programa no encontró apoyo político, incluido

38. Castro y Souza, *op. cit.*, pp. 40-46.

39. Baer, *The Brazilian Economy*, pp. 124.

AUSTERIDAD BAJO DIFERENTES REGIMENES

aquel del Presidente, Simonsen renunció en agosto de 1979 y fue reemplazado por el entonces Ministro de Agricultura Delfim Netto. Esto último revirtió la dirección de las políticas excluyendo una recesión para resolver el déficit con el exterior y la inflación. El redujo las tasas de interés nominales en 10% y continuó con un fuerte programa de estímulos a la agricultura como la principal manera de detener la inflación. Asimismo, en octubre de 1979, el Congreso aprobó una ley propuesta por el gobierno que reducía el intervalo entre los ajustes de salarios de un año a seis meses, que iba a tener efecto en noviembre. Esto incrementó el grado de indexación de salarios al mismo momento que la economía era sujeto de varios shocks inflacionarios.

Como la tasa de inflación aumentó en la segunda mitad de 1979, se decretó una maxi-devaluación al final de ese año. Esto fue seguido en 1980 por varias medidas para combatir la inflación a través de una reversión de expectativas —se pre-anunció la corrección de tipos de cambio y la indexación en 40 y 45 por ciento, respectivamente para 1980, mientras que la inflación ya pasaba el nivel del 100 por ciento. A medida que 1980 avanzaba, la mayoría de los beneficios de la maxi-devaluación se perdieron y los ahorros cayeron drásticamente.

Antes de finales de 1980, el gobierno fue forzado a cambiar rumbos otra vez e instituyó medidas ortodoxas de austeridad que condujeron a una caída económica. El programa de austeridad consistió en: reducciones en los gastos de capital de las empresas estatales; un techo de 50% sobre los valores nominales de diciembre de 1980 para préstamos al sector privado; eliminación de controles de las tasas de interés; límite de 50% al crecimiento de la base y de la oferta monetaria. El principal objetivo fue disminuir las necesidades de intercambio con el exterior a través de contraer la absorción doméstica.

El efecto de estas medidas sobre la inflación fue casi nulo ya que los incrementos de precios continuaron a una tasa de aproximadamente 100 por ciento. Aunque mejoró la balanza comercial (a pesar de otra disminución en los términos de intercambio), el aumento de la tasa de interés de préstamos internacionales en cerca de 4 puntos provocó que los pagos de intereses absorbieran cerca de 40% de los ingresos de exportaciones. La combinación de las políticas gubernamentales, elevación de las tasas de interés internacionales y la recesión mundial, causaron que Brasil entrara a una profunda recesión (la peor desde la Segunda Guerra Mundial): el PBI real cayó cerca de 1.6% y la producción industrial en 5.5% en 1981. Las exportaciones declinaron en 3 billones de dólares debido a una caída de los precios de las exportaciones en 6% y del quantum en 9%⁴⁰. La situación general se mantuvo esencialmente igual en 1982, aunque el crecimiento del PBI real fue positivo -0.9% — (el PBI per cápita cayó en 1.5%) (Ver el cuadro 1).

40. Las importaciones se estabilizaron en 1981 y comenzaron una dramática disminución el siguiente año, permitiendo así a Brasil el logro de cada vez más grandes excedentes comerciales. La caída de las importaciones se debió tanto a la recesión como a la sustitución de importaciones.

La situación empeoró en agosto de 1982 con la moratoria mexicana, que cerró los mercados internacionales de capitales para Brasil (y para muchas otras naciones deudoras), y al final del año el país fue obligado a recurrir al FMI (una acción que previamente fue declarada innecesaria dada la supuesta capacidad de Brasil para tratar sola con el problema deuda/inflación).

Como la supervisión y aprobación del FMI a los programas se convirtió en la condición para la renegociación de la deuda, los formuladores de política de Brasil se sintieron obligados progresivamente a seguir las directivas del FMI, que estaban listadas en una serie de cartas de intención. Para lograr excedentes en la balanza comercial (un medio de asegurar un ininterrumpido servicio de la deuda) y reducir la tasa de inflación, el FMI presionó al gobierno para avanzar en sus medidas recesivas aconsejando: 1) acelerar la devaluación (lo que condujo a una nueva maxi-devaluación en febrero de 1983); 2) cortar los créditos en 50%o; 3) reasignar el crédito a los sectores de exportación y de sustitución de importaciones, lo que causó carencias en otros sectores y tasas de interés reales extremadamente altas en los sectores no favorecidos; y 4) cortes en los gastos del gobierno. En tanto no se vio que el gobierno cumpliera suficientemente con los requerimientos del FMI (fracasando en reducir su déficit a mayor velocidad), una serie de negociaciones adicionales y cartas de intención mantuvieron la presión para mantener las políticas restrictivas, incluyendo una reducción de la indexación de salarios⁴¹.

El resultado neto de las medidas restrictivas inducidas por el FMI fue una profundización de la recesión: el PBI real declinó en 3.2 por ciento en 1983, la producción industrial en 6.8%o (y los bienes de capital en 20%o); el empleo, que había caído en 11.3 y 5.3 por ciento en 1981 y 1982 respectivamente, cayó en 5.6%o en 1983. La balanza de pagos, sin embargo, se recuperó en 1983, en tanto se alcanzó un excedente comercial de 6.5 billones de dólares debido a un crecimiento de 1.7 billones de dólares en las exportaciones y una caída de 4 billones de dólares en las importaciones (ver el cuadro 2). Esto último fue inducido por la reducción en el ingreso y fue también, en parte, debido a los resultados del proceso de estímulo a la sustitución de importaciones de los 70's.

Mientras Brasil fue compelido a padecer su peor recesión desde los años 30, el proceso de apertura política continuó invencible, con elecciones libres al congreso llevadas a cabo en noviembre de 1982, desaparición de la censura y la represión, y culminando en la transferencia del poder ejecutivo a un candidato civil de oposición en marzo de 1985.

Este período presenta una clara contradicción con el paradigma tradicional, dado que un severo programa de austeridad fue ejecutado en una atmósfera de rápida descompresión política. No hubo amenazas de huelgas generales u otro tipo de resistencia de grupos económicos, que hubieran condu-

41. Edmar L. Bacha y Pedro S. Malan, *Brazil's Debt: From the Miracle to the Fund*. PUC/Rio de Janeiro, Texto para Discussao No. 80, Noviembre 1984, p. 26.

cido a los militares a revertir el proceso de democratización. ¿Cuáles son las posibles explicaciones?

En este momento sólo podemos ofrecer algunas hipótesis que tendrán que ser probadas en el futuro a medida que se disponga de más información. Primero, luego de 21 años de régimen militar y una década durante la cual hubo una gradual, pero continua, descompresión política y con la repetidamente afirmada promesa del Presidente Figueredo de retornar a un régimen civil al final de su gobierno, las expectativas de la mayoría de grupos de un nuevo régimen fueron tan altas que nadie quiso poner en peligro su advenimiento a través de acciones de provocación. Segundo, la crisis económica fue vista por muchos como impuesta por el mundo exterior, lo que, por consiguiente, redujo la responsabilidad del gobierno en la caída económica. Esto es, la causa fundamental de ésta fue el segundo shock petrolero, la elevación de las tasas de interés internacionales y la recesión en los países industrializados, lo que no dio otra alternativa a los formuladores de política de Brasil que hundir la economía en una recesión. Tercero, la capitulación brasilera al FMI no fue un evento único en la escena mundial, sino que también ocurrió con muchos otros países latinoamericanos como resultado de la generalizada crisis de la deuda. Esto, otra vez, hizo difícil encontrar convenientes cabezas de turco internas. Cuarto, la obediencia de Brasil a las condiciones del FMI fue lenta e incompleta, salvando, por tanto, hasta cierto punto la imagen del gobierno brasilero. Fue visto así, como renuente a imponer austeridad al país. Finalmente, aunque el gobierno encontraba significativamente necesario el uso de la represión política, probablemente hubiera sido incapaz de ejecutarla en tanto el proceso de apertura política había ido demasiado lejos para ser revertido.

6. *EL PLAN CRUZADO: ¿AJUSTE SIN AUSTERIDAD?*

Nuestro último estudio de caso es el intento más reciente de estabilización económica con la introducción del Plan Cruzado el 28 de febrero de 1986.

En el último año del gobierno militar (1984) y el primer año del nuevo gobierno civil del Presidente José Sarney (1985), la economía empezó a crecer nuevamente. El PBI real creció a 4.50% y 8.30% en 1984 y 1985, respectivamente. La alta tasa de crecimiento de 1984 estuvo ligada a la rápida recuperación económica de Estados Unidos, que causó que las exportaciones brasileras se incrementaran en 5 billones; la alta tasa de crecimiento de 1985 se debió a un incremento de 15 por ciento de los salarios reales y una subida de cerca del 30% en el ingreso de los asalariados, lo que llevó a una rápida expansión de las ventas de bienes de consumo. En ambos años, el país se arregló para producir excedentes comerciales extremadamente favorables de 13 y 12.5 billones de dólares. El único factor negativo fue la persistente alta tasa de inflación de 224 y 235 por ciento en 1984 y 1985.

Como la situación inflacionaria pareció quedar fuera de control a principios de 1986, acercándose la tasa anual a cerca de 300 por ciento en febrero, el Presidente José Sarney emitió el Decreto Ley 2283 el 28 de febrero. Este (y su versión revisada, DL 2284) impusieron las siguientes medidas: 1) un congelamiento general de precios y un parcial congelamiento de salarios y otros ingresos⁴²; 2) una prohibición de contratos con cláusulas de indexación de menos de un año; 3) la creación de una nueva moneda, el *cruzado*, que reemplazó al viejo *cruzeiro* (1 Cz\$ = 1,000 Cr\$); y 4) no hubo ninguna referencia específica al tipo de cambio en el Decreto Ley, pero pareció que el Gobierno iba a mantenerlo fijo en Cz\$ 13.84 por dólar⁴³.

El nuevo plan reflejó la influencia de los economistas que diagnosticaron la inflación brasilera como del tipo "inercial"⁴⁴. Ellos gradualmente habían ganado espacio en el nuevo gobierno civil, en detrimento de los grupos que percibían la inflación de manera ortodoxa y que habían presionado por medidas tradicionales de austeridad que habría conducido a otra recesión, lo que era políticamente inaceptable.

El impacto inmediato del plan fue más bien positivo tanto desde el punto de vista económico como del político. El índice general de precios mensual declinó de un incremento de 22 por ciento en febrero de 1986 a un decremento de 1 por ciento en marzo, una caída adicional de 0.6 por ciento en abril, un aumento de 0.3 en marzo y un incremento de 0.5 en junio. Mientras tanto, el crecimiento económico se aceleró en la primera mitad de 1986, impulsado por los bienes de consumo durables, automóviles, tractores, etc.

El principal objetivo del plan de congelamiento de precios fue detener la inflación. El congelamiento se sumó a una política de ingresos y su naturaleza drástica, posterior a una inflación que parecía cada vez más fuera de control, reunió a la población detrás del Presidente, y millones de ciudadanos se hicieron "Inspectores de Precios de Sarney" voluntariamente, para informar

42. Se dio un tratamiento especial a los sueldos y salarios, en la medida que se estimaba su valor real promedio en los últimos seis meses y en base a él era elevado en 8 por ciento; los salarios mínimos eran subidos en 15 por ciento. Ver: Gustavo Maia Gomes, (1986), "Monetary Reform in Brazil", mimeo, Recife, Pernambuco, pp. 10-11.
43. Una descripción completa de las leyes del Plan Cruzado puede encontrarse en *Conjuntura Económica*, Marzo de 1986; el número siguiente de esta revista (Abril de 1986) contiene un prolongado panel, con muchos de los economistas más destacados de Brasil, sobre varios aspectos del Plan Cruzado.
44. Poco tiempo después de la introducción del Plan Cruzado, algunos de sus principales colaboradores (tanto de dentro como de fuera del gobierno) publicaron libros con ensayos que contenían algunas de las ideas y teorías incluidas en su formulación. Ver: Francisco Lopes (1986) *O Choque Heterodoxo. Combate a Inflacao e Reforma Monetaria*, Editora Campus Ltda. Rio de Janeiro; Persio Arida, editor, (1986) *Inflacao Cero*, Paz e Terra, Rio de Janeiro; ver especialmente el ensayo de Persio Arida y André Lara Resende "Inflacao Inercial e Reforma Monetario", pp. 11-35; Eduardo Modiano (1986), *Da Inflacao ao Cruzado*. Editora Campus, Rio de Janeiro.

AUSTERIDAD BAJO DIFERENTES REGIMENES

sobre engaños en precios. Este entusiasmo popular hizo posible la política de ingresos en el corto plazo. Esto es, aún aquellos sectores desfavorecidos en el momento del congelamiento estuvieron deseosos de mantenerse así por un tiempo en favor de la estabilización. En unos pocos meses, sin embargo, empezaron a levantarse una serie de problemas que parecieron desafiar seriamente el éxito final del plan.

Aunque se supuso que el congelamiento revertiría las expectativas inflacionarias, deteniendo así los aspectos inerciales de ésta, tuvo un efecto colateral negativo al eliminar temporalmente el funcionamiento del sistema de precios como mecanismo asignador de recursos. Mantener el congelamiento demasiado tiempo resultaría así en serias distorsiones. El aspecto más inquietante fue la reacción de aquellos sectores retrasados en sus ajustes de precios al momento del congelamiento y quienes estarían cada vez menos y menos inclinados a continuar en desventaja a medida que el tiempo transcurriera. Mientras todos los economistas del gobierno estuvieron de acuerdo que el congelamiento de precios debía ser temporal, hubo una significativa incertidumbre acerca de cómo y cuándo sería levantado. El temor principal fue que un descongelamiento prematuro reintroduciría las expectativas inflacionarias y causaría una renovada situación de inflación inercial.

Hacia mediados de 1986, se hizo cada vez más claro que el continuado congelamiento de precios, sin reajustes, produciría escaseces, lo que ocurrió con la carne y la leche. Antes de cambiar el precio relativo de estos productos, el gobierno decidió importarlos. Esto significó que los formuladores de política deseaban gastar reservas internacionales en importaciones de alimentos para mantener el congelamiento antes que gastarlas en importar bienes de capital.

El precio de los servicios públicos (especialmente electricidad) también estaban retrasados cuando se produjo el congelamiento. Esto creó una situación de déficits crecientes en las compañías estatales de servicios públicos, presionando al gobierno para subsidiar tanto sus proyectos actuales como los de capital. Esto último no podía ser pospuesto si se querían evitar los cuellos de botella de un rápido crecimiento.

Finalmente, el gobierno se empezó a preocupar cada vez más con varios intentos de pasar sobre el congelamiento —e.g., aumentando los precios al ofrecer ‘nuevos productos’, engañando en el contenido de los paquetes, pidiendo coimas (agios) para proveer varios tipos de bienes durables o repuestos a empresas manufactureras.

El Plan Cruzado contribuyó a mantener (y aún acelerar) el crecimiento económico, basado en buena parte en gastos de consumo. Esto fue estimulado por los sustanciales incrementos de los salarios reales, la eliminación de la indexación para los depósitos de ahorros, lo que causó una gran salida de bancos de ahorros, y muchos de estos fondos fueron gastados en bienes de consumo; y el precio atractivo de muchos bienes cuyo precio relativo se retrasó al momento del congelamiento.

Como el boom continuó, muchos sectores se acercaron al uso de capacidad plena, pero hubo poca inversión para incrementarla. Las inversiones públicas habían sido cortadas debido a los esfuerzos de estabilización previos y el congelamiento de precios hizo difícil a muchas empresas de servicios públicos el generar fondos internos para financiar las inversiones. Las inversiones privadas fueron bajas debido a un persistente escepticismo sobre el éxito final del plan y a la posición desventajosa de muchas firmas con precios retrasados cuando se decretó el congelamiento.

Las bajas inversiones de mediados de los 80 fueron el resultado de una baja tasa de ahorros. Mientras a mitad de los 70, el ratio Inversión/PBI había alcanzado 25 por ciento, este declinó a 16 hacia mediados de los 80. No sólo los ahorros estuvieron bajos, sino que debido a la situación de la deuda externa, Brasil se había convertido en un exportador neto de capital, alcanzando alrededor de 5 por ciento del PBI.

Un sub-producto interesante del Plan Cruzado fue el rápido crecimiento de la oferta monetaria. Por ejemplo, M1, que bajó en 6.3% en enero y subió a 12.9% en febrero, súbitamente saltó a un incremento de 76.9% en marzo y 20.4 en abril. Esto reflejó un rápido aumento en la demanda por dinero resultado de la repentina caída en la inflación. Por consiguiente, hasta el punto que el incremento de la oferta monetaria se acomodó al aumento en la demanda por dinero, no hubo impacto inflacionario, y los continuos déficit presupuestales financiados por creación de dinero tampoco tuvieron un efecto inflacionario inmediato y dañino. No obstante, a mediados de los 80 no estuvo claro cuáles serían los límites de una expansión monetaria no inflacionaria tal.

Dado que al momento de escribir este artículo la experiencia del Plan Cruzado no había terminado, nuestra evaluación de cómo se ajusta o contradice al paradigma tradicional sólo puede ser tentativa. A primera vista, parece ser una experiencia totalmente nueva —un programa de estabilización con crecimiento en un ambiente democrático. El Plan Cruzado contiene, sin embargo, algunas características inusuales, que podrían ser de naturaleza temporal: 1) causó un fin repentino a la 'lucha por partes del ingreso nacional' entre diferentes grupos socio-económicos al tener el acuerdo implícito de algunos sectores de perder algo respecto de los otros; 2) ocurrió en un contexto de crecimiento, pero en un crecimiento basado en el consumo, con poca inversión; y 3) dada la reversión de corto plazo de las expectativas resultado del aumento en la demanda por dinero, hubo pocas presiones para que el gobierno redujera rápidamente su déficit presupuestal, lo que hubiera significado un mayor grado de sacrificios por parte de algunos grupos —o bien a través de incrementos en los impuestos o de una drástica reducción en los gastos del gobierno.

La prueba central para el Plan Cruzado todavía está por venir. Hay poca duda que pronto Brasil tendrá que aumentar sus inversiones (y por consiguiente los ahorros) e incrementar el precio relativo de algunos bienes que fueron dejados atrás por el congelamiento. A menos algunos grupos socio-eco-

AUSTERIDAD BAJO DIFERENTES REGIMENES

nómicos acepten voluntariamente una caída en el consumo y otros, una reducción en su participación en el PBI que está supuesta en el reajuste de precios relativos, el pacto social implícito que habría existido desde el 28 de febrero de 1986 desaparecerá y el país se enfrentará a un nuevo período de inflación.

7. CONCLUSIONES

Hasta los 80, la experiencia de Brasil con los programas de austeridad y los regímenes políticos siguió el paradigma tradicional. Esto es que los programas de austeridad exitosos están asociados con regímenes políticos represivos. Debido a presiones políticas, la austeridad nunca fue llevada a cabo exitosamente en un ambiente democrático abierto. La administración Geisel fue un ejemplo de que la descompresión política no podía sostener la represión económica.

Las experiencias de los 80, que parecen contradecir el paradigma, pueden haber sido diferentes debido a las circunstancias especiales que existieron en ese momento. La tolerancia de la represión económica en el período 1981-83 puede ser explicada por las expectativas levantadas por el acercamiento al fin del régimen militar y por el hecho que los sacrificios del país eran parte de una experiencia mundial general. El Plan Cruzado de estabilización con crecimiento fue un éxito inicial por la voluntad de numerosos grupos socio-económicos de aceptar una reducción en su participación en el PBI y por el crecimiento basado en el consumo. Su éxito final depende de la continuación del 'pacto social', i.e., la aceptación de una política de ingresos en la que la aguda competencia por 'partes de la torta' entre los diferentes grupos socioeconómicos desaparecerá.

Si la inflación es reflejo de una aguda insatisfacción con la manera cómo están distribuidos los activos y los ingresos en una sociedad rápidamente urbanizada e industrializada, podríamos no ver un prolongado período de estabilidad económica, sin importar qué experimentos de corto plazo se proyecten para detener la elevación de precios.

BIBLIOGRAFIA

- ARIDA, Persio (editor) (1986)
Inflacao Cero, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- BACHA, Edmar y Pedro S. Malam (1984)
Brazil's Debt: From the Miracle to the Fund, PUC/Rio de Janeiro, Texto para Discussao No. 8, Noviembre.
- BAER, Werner (1967)
"The Inflation Controversy in Latin America", en *Latin American Review*, Primavera, pp.
(1972)
"The Brazilian Economy" en Rogh, Riordan, editor (1972) *Brazil in the Sixties*, Vanderbilt University Press, Vanderbilt.
(1983)
The Brazilian Economy: Growth and Development, Praeger, New York.
e Issac Kerstenetzky (editores) (1970)
Inflation and Growth in Latin America, Yale University Press, New Haven.
- BARROS de Castro, Antonio y Francisco Eduardo Pires de Souza (1985)
A Economia Brasileira em Marcha Forcada, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- DIAS Carneiro, Dionisio (1985)
"Long-Run Adjustment, the Debt Crisis and the Changing Role of Stabilization Policies in the Recent Brazilian Experience", *PUC/Rio de Janeiro*, Junio, Mimeo.
- DIAZ-Alejandro, Carlos (1981)
"Southern Cone Stabilization Plans" en Cline, William R. y Sidney Weintraub (1981) *Economic Stabilization in Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington.
- EINAUDI, Luigi y Alfred Stepan (1971)
Latin American Institutional Development: Changing Military Perspective in Peru and Brazil. Informe preparado para la Oficina de Investigación Externa, Departamento de Estado, financiado por el Grupo Rand.
- FISHLOW, Albert (1973)
"Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy" en Ste-

AUSTERIDAD BAJO DIFERENTES REGIMENES

pan, Alfred, editor, (1973) *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven.

FOXLEY, Alejandro (1981)

“Stabilization Policies and their Effects on Employment and Income Distribution: A Latin American Perspective” en Cline, William R. y Sidney Weintraub (1981) *Economic Stabilization in Developing Countries*. (1983)

Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics, University of California Press.

LOPES, Francisco (1986)

O Choque Heterodoxo: Combate a Inflacao e Reforma Monetaria Editora Campus Ltda., Rio de Janeiro.

MAIA GOMEZ, Gustavo (1986)

“Monetary Reform in Brazil”, mimeo, Recife, Pernambuco.

MANESHI, Andrea (1972)

“The Brazilian Public Sector” en Roett, Riordan (1972) *Brazil in the Sixties*, Vanderbilt University Press, Nashville.

MODIANO, Eduardo (1986)

Da Inflacao do Cruzado, Editora Campus, Rio de Janeiro.

ROETT, Riordan (1972)

“A Praetorian Army in Politics: The Changing Role of the Brazilian Military” en Roett, Riordan (1972) *Brazil in the Sixties*.

(1972a)

Brazil in the Sixties, Vanderbilt, University Press, Nashville.

SKIDMORE, Thomas E. (1973)

“Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71” en Stepan, Alfred, editor, (1973) *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven.

STEPAN, Alfred (1973)

“The New Professionalism of Internal Welfare and Military Role Expansion” en Stepan, Alfred (1973) *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven.

THORP, Rosemary y Lawrence Whitehead (editores) (1979)

Inflation and Stabilization in Latin American, Holmes & Meier Publishers, Inc., New York.

