

EL COLEGIO DE MÉXICO A.C.

Centro de Estudios Internacionales

**Surgimiento del Nuevo Sindicalismo y Crisis de
Estabilización en Brasil**

**Tesis que para optar por el título de Licenciada en Relaciones Internacionales
Presenta**

Claudia Mariana Báez Camargo Lujambio

Enero de 1997

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	p.1
CAPÍTULO 1: Políticas de Estabilización y Sistema Político.....	p.8
1.1. El problema económico: la inflación y políticas de estabilización.....	p.8
1.1.1. La interpretación monetarista de la inflación y la estabilización ortodoxa.....	p.8
1.1.2. Inflación inercial y estabilización heterodoxa.....	p.14
1.2. Sistema político y estructura institucional.....	p.24
1.2.1. Modelos de representación de intereses.....	p.26
1.2.2. Corporativismo social y corporativismo estatal.....	p.30
CAPÍTULO 2: Sindicatos y Política Económica Durante el Régimen Militar en Brasil.....	p.35
2.1. Instituciones del mercado laboral: la Consolidación de las Leyes del Trabajo, el sindicalismo populista y la legislación laboral del régimen militar.....	p.35
2.1.1. La Consolidación de las Leyes del Trabajo.....	p.36
2.1.2. El sindicalismo populista.....	p.42
2.1.3. Autoritarismo excluyente: el régimen de los militares.....	p.45
2.1.3.1. La ley de huelgas.....	p.47
2.1.3.2. Las leyes salariales.....	p.48
2.1.3.3. El Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio.....	p.48
2.1.4. El movimiento sindical durante el apogeo autoritario: 1964-1977.....	p.49
2.2. Crecimiento económico y represión política: 1964-1974.....	p.53
2.2.1. Política salarial y la estabilización económica de Castelo Branco, 1964-1967.....	p.53
2.2.2. El "milagro brasileño": 1968-1974.....	p.56
2.3. La erosión del milagro: 1974-1985.....	p.58
2.3.1. Geisel: "descompresión" y endeudamiento.....	p.58
2.3.2. Crisis económica y descontento social: 1979-1985.....	p.61
CAPÍTULO 3: El Nuevo Sindicalismo y la Coyuntura Política.....	p.68
3.1. Cambios estructurales en el mercado de trabajo e indicadores socio-económicos.....	p.68
3.2. La liberalización política en Brasil.....	p.73
3.3. Resurgimiento del sector laboral: los movimientos huelguísticos de 1978-1983.....	p.79
3.3.1. Las huelgas de 1978 y 1979.....	p.80
3.3.2. Las huelgas de 1980.....	p.82
3.3.3. Las huelgas de 1983.....	p.85
3.4. Tendencias dentro del sindicalismo.....	p.87
3.5. Implicaciones macroeconómicas del surgimiento del nuevo sindicalismo.....	p.95
3.6. El movimiento sindical dentro del sistema político brasileño.....	p.98
CAPÍTULO 4: La Política Económica de la Nueva República: los Intentos de Estabilización de Sarney y Collor vis-à-vis el Conflicto de Clases.....	p.101
4.1. Transición y continuidad en los gobiernos de Sarney y Collor.....	p.101
4.2. Los planes heterodoxos de estabilización.....	p.106
4.3. Cambios de fondo y cambios de forma en el marco de las relaciones industriales.....	p.116
4.4. El conflicto industrial frente a la política económica.....	p.119
4.5. Las cámaras sectoriales.....	p.129
CONSIDERACIONES FINALES.....	p.136
BIBLIOGRAFÍA.....	p.143

INTRODUCCIÓN

El estudio de los procesos de transición desde un gobierno autoritario a uno democrático es indudablemente una de las áreas más apasionantes en el ámbito de la ciencia política contemporánea. Y, dentro de ese campo, uno de los aspectos más interesantes es el hecho de que el cambio de gobierno (de aquel asociado al autoritarismo a su sucesor) no implicó automáticamente la instalación de un régimen democrático pues, en general, la democratización es un proceso más gradual, durante el cual la evolución hacia prácticas de carácter pluralista se va dando paulatinamente. De hecho, es de esperar que las instituciones e instrumentos del autoritarismo perduren, mientras toma lugar, en tiempo y condiciones inciertas, la reconstrucción de instituciones de representación, resolución de conflictos y negociación, características de un régimen democrático.

Asimismo, la liberalización política tampoco implica necesariamente un proceso lineal cuyo desenlace sea la consolidación de un régimen democrático. El cambio político es un fenómeno sobre el cual inciden una multiplicidad de variables y que, a su vez, tiene profundos impactos sobre los distintos ámbitos de la sociedad. Los problemas de la consolidación democrática se encuentran muy relacionados con los cambios en la capacidad de negociación de los diversos sectores de la sociedad que se suscitan durante el proceso de restauración de las libertades políticas, lo cual puede generar resultados muy inestables cuando se conjugan con la permanencia de estructuras institucionales y prácticas heredadas del autoritarismo.

Esta tesis busca analizar el tema de las políticas económicas en el contexto de la transición a la democracia, el cual ciertamente ha sido uno de particular relevancia dado

que, en muchos países, el cambio de régimen ha tenido lugar en medio de condiciones económicas sumamente desfavorables. El estudio se centra en el caso de Brasil, uno de los más grandes deudores del tercer mundo, y cuya distribución del ingreso es asimismo una de las más inequitativas.

La inquietud que motivó esta investigación se refiere a las causas de la aguda crisis inflacionaria por la que atravesó Brasil durante la década de 1980 y los primeros años de la década de 1990. Cuando los militares abandonaron el poder, la tasa de inflación ya era alta (239.1% para 1985), pero en tan sólo cuatro años el país se encontraba sumergido en una situación hiperinflacionaria, con una tasa anualizada de 1,861.6% para 1989. El propósito central de este trabajo es la definición de algunos de los elementos que intervinieron en el fracaso de los intentos de estabilización económica llevados a cabo por los presidentes José Sarney y Fernando Collor de Mello entre 1986 y 1991.

La inflación representa un problema de política de particular interés, pues afecta de manera directa los intereses económicos vitales de todos los grupos sociales. Por una parte, es claro que todo proceso inflacionario tiene fuertes implicaciones políticas puesto que propicia la redistribución del ingreso en tanto que, cuando hay inflación, cualquier precio que se mantenga constante en términos nominales perderá valor en términos reales, o de su poder adquisitivo. Por otra parte, en prácticamente todos los casos, los programas de estabilización cuyo fin es disminuir la inflación se caracterizan por su sesgo recesivo, y por tanto son costosos en términos de pérdidas salariales y desempleo.

Por lo anterior, es claro que la puesta en marcha de un plan antiinflacionario necesariamente tiene fuertes repercusiones políticas, pues implica decisiones importantes respecto a la distribución tanto del ingreso como de los costos asociados a la estabilización. Entonces, tanto la decisión sobre las características del plan a ser aplicado como la viabilidad del mismo son variables que dependen en buena medida de la correlación de fuerzas entre los distintos grupos de la sociedad civil y, por ende, de la capacidad de "persuasión" (que puede ser entendida en términos tanto de imposición como de negociación) del gobierno para el acatamiento de la distribución de los costos derivados del plan.

Con ello en mente, esta tesis pretende analizar los efectos del surgimiento de un nuevo sindicalismo, de carácter combativo, sobre la formulación e implementación de la política económica en Brasil. Para ello, es esencial abordar la discusión respecto a cómo se inserta el movimiento laboral al interior del sistema político y del proceso de toma de decisiones. En ese sentido, se podría adelantar que el nuevo sindicalismo tuvo un impacto desestabilizador sobre los resultados macroeconómicos debido a que Brasil ha experimentado una situación contradictoria entre cambio y continuidad, entre proceso político e instituciones. Por una parte, el complejo proceso de liberalización política abrió la puerta a la reaparición de un movimiento sindical fortalecido, lo cual se vio reflejado en la agudización del conflicto industrial a partir de la segunda mitad de la década de 1980. Por otra parte, el marco jurídico que rige las relaciones laborales y la manera de hacer política heredadas del autoritarismo permanecieron prácticamente inalterados durante los gobiernos de Sarney y Collor.

Este aparente desfase generó que el movimiento sindical pudiera ganar espacios y derechos *de facto*, rebasando el marco institucional vigente. Por lo anterior, el fortalecimiento del trabajo organizado en los sectores estratégicos de la economía le permitió ejercer su poder de mercado para evitar la normatividad de las políticas antiinflacionarias contrarias a sus intereses.

Por supuesto, lo anterior no significa que la crisis inflacionaria se explique en su totalidad por la mayor combatividad del sindicalismo. Más bien, la hipótesis que se sostiene aquí es que esta particular situación de continuidades políticas y cambio social generó que la crisis de estabilización estuviera vinculada a otra crisis de carácter institucional. Se podría hablar de un desequilibrio entre el nivel de conflicto y la capacidad institucional para canalizar dicho conflicto. Por ello, las mayores demandas del sindicalismo y su capacidad disruptiva en la economía generaron resultados muy inestables pues tuvieron un impacto doble: primero, sobre la formulación de las políticas económicas que, como una especie de legado populista, mantuvo un carácter anticipatorio a las demandas sociales y, segundo, sobre la capacidad de implementación de los planes económicos del gobierno.

Así, se puede decir que una política de ingresos no negociada, como lo fueron las impuestas por Sarney y Collor, está destinada a ser inefectiva en un contexto en que los principales actores económicos tienen un poder de mercado considerable y pueden desafiar de forma efectiva las medidas gubernamentales.

Como ya se mencionó, para entender de forma cabal la problemática de la estabilización económica es necesario abordar tanto el aspecto económico como el político. Con ese fin, el capítulo 1, que se dedica a presentar un planteamiento general, se divide en dos apartados. El primero analiza el tratamiento teórico sobre los orígenes de la inflación y las alternativas en política antiinflacionaria. El objetivo de esta sección es proveer un marco de referencia sobre las características y costos asociados de las distintas estrategias de políticas de estabilización por las que puede optar un gobierno. Asimismo, se da especial énfasis a las principales premisas de la teoría económica sobre la que se sustenta el enfoque “heterodoxo” de estabilización puesto que con ello queda claro cómo y porqué en un momento dado es posible que ciertos actores económicos organizados puedan bloquear las iniciativas antiinflacionarias del gobierno.

El segundo apartado destaca algunas variables que inciden sobre la correlación de fuerzas en la sociedad y sobre las relaciones entre Estado y actores económicos, y que afectan la capacidad del gobierno para la implementación de un plan de estabilización. Ahí se desarrolla brevemente un planteamiento teórico sobre los posibles vínculos de las características del sistema político y estructura institucional con la viabilidad de las políticas de estabilización, especialmente en el caso del modelo corporativo de representación de intereses.

En lo relativo al caso concreto de Brasil, existen rasgos institucionales característicos de su sistema político (tales como la gran centralización del poder en el Ejecutivo y la virtual inexistencia de mecanismos de negociación) que generan una especie de relación tutelar del Estado respecto a la sociedad, misma que se manifiesta,

entre otras cosas, en la imposición vertical de las iniciativas del presidente. En el ámbito laboral, este tipo de relación ha estado sustentada sobre un esquema corporativo, cuya instalación permitió durante décadas mantener al sindicalismo bajo el control del Estado.

El capítulo 2 relaciona estas características con el funcionamiento de la política económica durante el régimen militar (1964-1985). En primera instancia se describe el marco institucional y legal que define las relaciones industriales con el fin de clarificar las restricciones formales dentro las que opera el sindicalismo. En segundo lugar, como antecedente, se expone la forma en que se dio la relación entre gobierno y sindicatos durante el período del populismo, y cómo ello influyó sobre el desempeño económico de esos gobiernos.

Posteriormente se analizan los vínculos entre la situación del movimiento sindical y la articulación de la política económica durante el período de los gobiernos militares. El objetivo de este capítulo es mostrar la manera en que el régimen militar, durante su primera década en el poder, logró eliminar la presión popular y así ganar un amplio margen de autonomía en materia económica, y cómo ese margen se vio afectado por la liberalización política y la crisis económica.

El capítulo 3 está dedicado al análisis tanto de los cambios que hicieron posible el resurgimiento de un movimiento sindical fuerte como de sus características.. Primeramente se señalan las transformaciones en el ámbito socio-económico derivados del proceso de industrialización por el que atravesó Brasil, que se reflejaron en la diferenciación de la mano de obra y en la distribución geográfica de los sectores de

importancia estratégica para la economía. Este es un aspecto importante pues definió en buena medida quienes serían los principales protagonistas de la lucha sindical.

Asimismo, este capítulo también describe a grandes rasgos el proceso de liberalización política que culminó en el regreso a un gobierno civil, pues ello marcó el contexto en el que fue posible la reaparición de los sindicatos como actores de peso en el escenario político. Posteriormente se describen las tendencias al interior del sector laboral, haciendo énfasis en las características que definen al nuevo sindicalismo. La elaboración de estos puntos permite determinar el potencial disruptivo del trabajo organizado sobre la economía y ubicar su posición dentro del sistema político al momento de la llegada al poder de Sarney.

El capítulo 4 estudia las políticas de estabilización puestas en marcha por Sarney y Collor entre 1986 y 1991 y la posición de los sindicatos frente a éstas. Además del análisis de los planes de estabilización, se discuten también algunos de los elementos de continuidad con las prácticas e instituciones del autoritarismo que perduraron durante estos gobiernos, y se describen las respuestas del sindicalismo a las políticas oficiales. Este capítulo busca demostrar cómo la agudización del conflicto industrial se conjugó con la incapacidad de estos gobiernos para canalizarlo, desembocando en el fracaso para negociar un pacto económico nacional y llevando a los repuntes inflacionarios que siguieron a cada plan de estabilización. Finalmente, se aborda el caso de las cámaras sectoriales como ejemplo de instancias donde ha sido posible la negociación tripartita de acuerdos económicos a nivel industria.

CAPÍTULO I POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y SISTEMA POLÍTICO

1.1. El problema económico: la inflación y políticas de estabilización.

La inflación, definida como el cambio porcentual en el nivel de precios,¹ ha sido objeto de controversia en el campo de la teoría económica en lo que respecta a sus orígenes y, consecuentemente, a las mejores alternativas para su control. A grandes rasgos, y sobretodo en el estudio de las economías latinoamericanas, resaltan dos tendencias principales. En primer lugar se ubica la corriente neoclásica o monetarista, sobre la cual se fundamenta el enfoque de estabilización comunmente conocido como ortodoxo. En segundo lugar se encuentra la escuela estructuralista, a partir de la cual fueron desarrollados los conceptos de inflación inercial y de estabilización heterodoxa.²

- 1.1.1. La interpretación monetarista de la inflación y la estabilización ortodoxa.

De acuerdo con la teoría económica monetarista, la inflación es una consecuencia del exceso de liquidez en la economía. El nivel de precios se encuentra determinado por la cantidad de dinero y, por lo tanto, la inflación surge cuando la tasa de crecimiento del

¹ En la práctica, la inflación normalmente se mide por el cambio en el índice de precios al consumidor (IPC), que es el precio promedio de la canasta de bienes y servicios consumida por una unidad familiar representativa.

² Los orígenes de la escuela monetarista se asocian fundamentalmente con las tesis defendidas por el economista Milton Friedman de la Universidad de Chicago. Para una visión amplia de los postulados de este enfoque se puede ver: Milton Friedman (ed.), *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago, University of Chicago Press, 1956. El estructuralismo, por su parte, apareció a partir de la influencia de un grupo de economistas en la CEPAL, liderados por Raúl Prebisch. Un análisis interesante sobre las diferencias entre ambos enfoques se puede encontrar en Juan Carlos Moreno, "Ortodoxia y Heterodoxia: Alternativa de las Estrategias de Estabilización?", en Jaime Ros (comp.), *La Edad de Plomo del Desarrollo Latinoamericano*, México D.F., Lecturas 77, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1993.

dinero o del crédito interno sobrepasa la tasa de crecimiento de la economía. Una definición representativa del pensamiento monetarista puro sería que la inflación aparece cuando hay "demasiado dinero persiguiendo demasiados pocos bienes".³

A riesgo de simplificar, la relación entre dinero e inflación se puede resumir por medio de la siguiente ecuación:

$$Mv=Yp$$

dónde: Yp =ingreso nominal, que está dado por el producto de ingreso real (Y) y el nivel de precios (p), v =velocidad del dinero, y M =oferta nominal de dinero.⁴ Esto quiere decir que, si la demanda de dinero es estable (v es una constante), entonces un incremento en la oferta monetaria que sea más que proporcional al crecimiento del ingreso se verá reflejado en el incremento de los precios.

De acuerdo con este enfoque, la creación excesiva de dinero o crédito se relaciona, en el corto plazo y asumiendo que los precios no se ajustan instantáneamente, con una aceleración del crecimiento de la demanda agregada. Sin embargo, a largo plazo, y una vez que los precios se han ajustado, una expansión monetaria se verá reflejada simplemente en un aumento proporcional del nivel de precios.

Ahora bien, también se arguye que cuando un incremento de la demanda agregada tiene sus orígenes en la persistencia de déficits presupuestales altos, es muy probable que éstos estén siendo financiados por medios inflacionarios, es decir, por medio de la

³ Sobre esta definición de la inflación ver: J. Polak, "Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems", Documentos Ejecutivos del EMI, 1957.

⁴ Esta fórmula se tomó de Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer, Macroeconomía, 5a ed., Madrid, McGraw Hill, 1991, p.753.

creación de dinero. Esto se debe a que un gobierno puede financiar su déficit de tres formas: creando deuda pública, consumiendo sus reservas internacionales, o imprimiendo dinero. Cuando un gobierno se ha endeudado excesivamente en el pasado, es de suponer que tendrá dificultades para acceder a más préstamos a la vez que típicamente habrá agotado sus reservas internacionales. Por estas razones, es muy probable que un gobierno con grandes déficits crónicos eventualmente se vea obligado a imprimir dinero para solventar sus deudas.⁵

El estímulo a la demanda agregada derivado de la persistencia de déficits fiscales tiende a generar problemas en la balanza de pagos por al menos dos razones. Por una parte, el exceso de liquidez lleva a que algunos agentes económicos aumenten su demanda por activos denominados en moneda extranjera y, por otra parte, si el incremento en la demanda no lleva aparejado un aumento en la oferta de bienes nacionales, la diferencia entre ambas se cubre por medio de mayores importaciones.

El énfasis sobre las consideraciones monetarias en la interpretación de los desequilibrios de la economía se denomina enfoque monetario de la balanza de pagos.⁶ Este enfoque ha sido utilizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su análisis y diseño de las políticas de estabilización para países con desequilibrios macroeconómicos importantes. A estas políticas se les conoce como políticas ortodoxas de estabilización.

⁵ Jeffrey D. Sachs y Felipe Larrain B., *Macroeconomics in the Global Economy*, N.J., Harvester Wheatsheaf, 1993, p.329.

⁶ Sobre los fundamentos teóricos de este enfoque se puede consultar: Jacob Frenkel y Harry G. Johnson (eds.), *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, Londres, Allen & Unwin, 1976.

La estabilización ortodoxa tiene tres metas básicas: i) corregir el déficit de la balanza comercial y estabilizar las reservas internacionales a niveles seguros, ii) eliminar el déficit del sector público y, como consecuencia de lo anterior, iii) reducir la inflación.

La estrategia para lograr estos objetivos consiste sobretodo en la aplicación de medidas para la contracción de la demanda agregada, tales como reducciones importantes del gasto público (para aliviar el déficit fiscal), y políticas monetarias restrictivas. La realineación de precios es, asimismo, un elemento importante de los planes ortodoxos, pues se supone que el déficit comercial puede corregirse por medio de una devaluación del tipo de cambio real. Ahora bien, para evitar que la devaluación genere una espiral inflacionaria, generalmente se recomienda evitar aumentos salariales con el fin de que el aumento del nivel de precios derivado de la realineación del tipo de cambio sea de una sola vez. Por su parte, la reducción del déficit fiscal, contribuye asimismo a la reducción de la inflación, dado que sólo una parte menor del déficit debe financiarse por medio del impuesto inflacionario.

Se trata, pues, de un enfoque cuyo énfasis reside en la reanudación del crecimiento basado en las exportaciones. Por ello, Andrés Velasco ha apuntado que para que un programa de esta naturaleza tenga éxito deben cumplirse dos requerimientos:

a) La devaluación nominal debe disminuir los salarios reales, favoreciendo la competitividad.

b) cuando cambian los precios relativos, los factores de la producción (tanto capital como trabajo) deben moverse rápidamente hacia el sector de bienes comerciados.⁷

Sólo de esa manera pueden reducirse los costos del ajuste en términos de empleo y producto ya que, de acuerdo con el modelo neoclásico, los costos de una política monetaria restrictiva son nulos en el largo plazo.⁸

Sin embargo, en la práctica se ha visto que la estabilización ortodoxa provoca, por lo menos en el corto plazo, una disminución en la actividad económica. Por lo tanto, desde el punto de vista político, el problema es que para reducir la inflación es inevitable sumergir a la economía en una recesión. La estabilización ortodoxa es, pues, un tipo de estrategia que por sus altos costos, en muchos casos puede parecer poco viable en términos políticos. Además, las políticas de austeridad asociadas a los programas de estabilización promovidos por el FMI han sido fuertemente criticadas debido a que pareciera que "han tenido mucho más éxito en cuanto al objetivo de los pagos externos que en la reducción de la inflación".⁹

En este punto resulta importante tratar de definir la distribución de costos y/o beneficios que genera una política de estabilización monetarista. Para los grupos de mayor poder económico, con vinculaciones fuertes al mercado internacional, la estabilización monetarista crea varios tipos de beneficios. En primera instancia, una

⁷ Andrés Velasco, "Monetarism and Structuralism: Some Macroeconomic Lessons", en Patricio Meller (ed.), The Latin American Development Debate: Neoliberalism, Neomonetarism, and Adjustment Processes, Boulder, Westview Press, 1991, p.46.

⁸ Esto tiene que ver con el concepto de la "neutralidad del dinero", según el cual una expansión monetaria únicamente afecta al nivel de precios, sin tener impacto alguno sobre el ingreso real de la economía.

⁹ William C. Smith, "Políticas Económicas de Choque y Transición Democrática en Argentina y Brasil", Revista Mexicana de Sociología 50, n.2, p. 67.

mayor estabilidad de precios implica mayor certidumbre para las decisiones de inversión y para la conducción de negocios en general. Asimismo, mientras mayores sean los vínculos de estos grupos con el exterior, se facilita la obtención de créditos foráneos con lo que estas empresas sufren en menor grado los efectos de la contracción de la liquidez en la economía doméstica. Finalmente, las realineaciones de precios, en particular del tipo de cambio, pueden generar ganancias netas para aquellas empresas con capacidad exportadora.

El impacto de la estabilización monetarista sobre el sector de la pequeña y mediana empresa es ambiguo, pues combina tanto costos como beneficios potenciales. Por una parte, la reducción de costos salariales y la estabilidad de precios operan a favor de la rentabilidad de este sector. Por otra parte, son también las empresas de este grupo las que tienden a sufrir más directamente el alto costo del crédito interno.

Ahora bien, los mayores costos sociales de la estabilización se ubican entre los sectores populares, sobretodo en el caso de los trabajadores asalariados del sector urbano. De acuerdo con Carleton, "en prácticamente todos los casos la estabilización produce una disminución de los salarios reales, frecuentemente en una escala de entre 20 y 30%".¹⁰ Este deterioro del poder adquisitivo del salario es prácticamente ineludible bajo la lógica monetarista puesto que para reducir el ritmo de crecimiento del nivel de precios se necesita una reducción real del consumo y de los costos de producción. Además, como se mencionó anteriormente, la estabilización se relaciona estrechamente con la desaceleración de la economía y por ende con mayores tasas de desempleo y subempleo.

¹⁰ David Edward Carleton, *Political Repression and Monetarist Stabilization in Post-War Argentina, Brazil and Mexico*, Tesis Doctoral, Purdue University, 1986, p.107.

En palabras de Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer: "La estabilización de la inflación requiere tiempo y lleva consigo desempleo, ya que eso es lo que se necesita para conseguir que las tasas de incremento de los salarios empiecen a disminuir".¹¹

Por lo tanto, las políticas ortodoxas frecuentemente generan una situación en la que hay menos empleos y menores remuneraciones. Para el caso particular de los trabajadores del sector urbano la situación es aún más desfavorable pues este grupo recibe generalmente, además de su salario nominal, beneficios derivados de los programas de seguridad social del gobierno. Al buscar reducir el déficit fiscal, el gasto en este tipo de programas frecuentemente se reduce de manera drástica.

- 1.1.2. Inflación inercial y estabilización heterodoxa.

En principio, la lógica monetarista implica que es posible lograr una deflación sin costos siempre y cuando los precios respondan rápidamente a las políticas de estabilización. Sin embargo, los costos asociados a la estabilización que se han observado en la práctica han fomentado la búsqueda de explicaciones económicas (basadas sobretodo en argumentos microeconómicos) para la evidente rigidez de los precios y, por ende, de prescripciones alternativas para la política económica. Esta vertiente, denominada comunmente como Neo-Keynesiana, ha puesto énfasis en elementos tales como las características que definen el plazo de vigencia de los contratos en la economía, que vinculan aspectos institucionales de la economía a la rigidez de los precios.

¹¹ Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer, Op. Cit., p. 627.

Bajo la evidente influencia de esta corriente, a principios de la década de 1980 se desarrolló la teoría de la inflación inercial, sobre la que se fundamenta el enfoque heterodoxo de estabilización. Una de las proposiciones centrales de esta teoría es que la resistencia de la inflación a políticas ortodoxas es resultado de las disputas de los principales intereses económicos sobre la distribución del ingreso, y de las características del contexto institucional dentro del cual suceden esas disputas.

De acuerdo con este enfoque, en el análisis de la inflación se distinguen elementos originarios y elementos perpetuadores. Los elementos originarios pueden ser de naturaleza monetaria, fiscal, o relacionados con choques de la oferta, y son los que generan presiones inflacionarias en primera instancia. Los elementos perpetuadores se relacionan con el conflicto distributivo y las características del mercado, y generan que los incrementos de los precios adquieran momento propio, con lo que la inflación asume un carácter "inercial".¹²

Así, la idea general es que, aunque desaparezcan las causas monetarias y fiscales de la inflación, ésta se convierte en un fenómeno muy inflexible a la baja. Por tanto, se deben estudiar los arreglos institucionales que se derivan de los intentos de los distintos grupos sociales por mantener constante su nivel de ingreso real.

Es importante subrayar que, contrariamente al enfoque neoclásico, la teoría de la inflación inercial parte del supuesto de que los mercados laboral y de bienes industriales no son perfectamente competitivos. Esto quiere decir que se asume que tanto los

¹² Estrictamente hablando, el aumento en los salarios nominales se puede considerar como un tipo de choque a la oferta agregada, en cuyo caso el conflicto distributivo se vuelve a la vez origen y mecanismo perpetuador de la inflación. Esta posibilidad se analiza más adelante.

trabajadores como las empresas poseen cierto poder de mercado, el cual influye sobre el nivel de precios y salarios.¹³ Bajo esta lógica, cada agente busca ajustar sus precios nominales de acuerdo a las fluctuaciones del nivel de precios con el fin de preservar su poder adquisitivo. En aquellas economías que sufren de inflación alta y persistente, dichos ajustes se realizan generalmente por medio de cláusulas de indización en los contratos, que formalizan el reajuste periódico y automático de los salarios y otros precios para compensar por la inflación pasada. Asimismo, las empresas pueden adoptar mecanismos semejantes al establecer un margen fijo de ganancias por encima de los costos de producción, entre los que se encuentran los salarios. Por lo tanto, una economía perfectamente indizada permite a cada sector preservar intacto su ingreso medio real, aunque al costo de mantener la inflación.¹⁴

Para ilustrar este punto supongamos una economía dónde los salarios se encuentran indizados de acuerdo al nivel de precios del período precedente. Esto significa que los reajustes salariales del período presente corresponden a una porción de la inflación acumulada durante el período anterior.¹⁵ Si por su parte los precios se calculan a partir de un margen de ganancia fijo sobre los costos salariales, entonces cualquier aumento salarial que no se derive de mejoras en la productividad se verá reflejado en un aumento proporcional en los precios.

¹³ Edward J. Amadeo, "Bargaining Power, Mark-Up Power, and Wage Differentials in Brazil", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 18, 1994, p.314

¹⁴ Sobre este punto se puede ver a William C. Smith, art. cit., p. 69. o, para una explicación más formal de la indización, Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer, *Op. Cit.*, pp. 675-676.

¹⁵ La proporción de la inflación pasada que se traslada al salario corriente queda determinada por el coeficiente de indización, que puede ser menor a 100%, en cuyo caso se dice que el contrato se encuentra "subindizado", o igual a 100%, cuando la indización es completa. Cuando el coeficiente de indización es mayor al 100% se dice que el contrato se encuentra "sobreindizado".

Con este tipo de arreglos la inflación presente queda ligada a la inflación pasada por medio de los mecanismos de indización, y de los márgenes de ganancia fijos. Los precios desarrollan una dinámica propia, independiente de las fluctuaciones de corto plazo de la demanda agregada, y la inflación asume un carácter inercial, entendiéndose por ello "la reproducción directa de la inflación pasada en el presente".¹⁶

Consecuentemente, en un contexto de indización generalizada, las políticas ortodoxas de combate a la inflación pierden efectividad. Cuando hay inercia inflacionaria, el nivel de la demanda agregada no puede afectar la inflación pasada por lo que la formación de los precios presentes no responde a políticas recesivas de manera directa o inmediata.

El modelo de la inflación inercial ha sido utilizado por algunos autores para demostrar que el conflicto distributivo no es en sí un factor que acelere la inflación, sino que es simplemente un mecanismo perpetuador. Como se deduce del ejemplo anterior, los mecanismos de indización tienden a mantener la inflación en un nivel constante, determinado por la inflación del período anterior.¹⁷ Sin embargo, en los casos donde los precios se encuentran sobreindizados y/o donde los agentes económicos tienen la capacidad de elevar sus precios por encima de la inflación pasada, el conflicto distributivo no sólo perpetua sino que también incrementa la tasa de inflación.

¹⁶ Luiz Carlos Bresser Pereira y Yoshiaki Nakano, La Teoría de la Inercia Inflacionaria, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1989, p.138.

¹⁷ Jaime Ros, "Inflación Inercial y Conflicto Distributivo", en Jaime Ros (comp.), La Edad de Plomo del Desarrollo Latinoamericano, Mexico D.F., Lecturas 77, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.67.

Cuando la indización es generalizada, el aumento en el ingreso real de un sector se transmite a toda la economía dando lugar a un incremento de la inflación. En este sentido, la magnitud del impulso inflacionario está directamente vinculada a la correlación de fuerzas que exista entre los principales actores económicos. De acuerdo con Parkin, "sólo si al menos un grupo social pierde porque no puede evitar la reducción de su ingreso real relativo al de los otros grupos, una espiral incontrolable que llevara a la hiperinflación puede desatarse".¹⁸

De esto se desprende que, suponiendo que no han sucedido choques inflacionarios adicionales, la velocidad a la que aumenta la tasa de inflación depende del poder de mercado de cada sector productivo. Estrictamente hablando, un incremento en el margen de ganancia que sea independiente de los cambios en la productividad o de las fluctuaciones en la demanda agregada sólo es posible en la medida en que una corporación tenga poder monopólico sobre la industria. De igual forma, un incremento en los salarios por encima de las variaciones en la productividad sólo podrá ocurrir en el caso de que los trabajadores tengan considerable poder de negociación.¹⁹

Es importante notar que la indización puede potencialmente tener también efectos "deflacionarios". Por ejemplo, cuando el índice de precios sobre el que se realiza el ajuste es menor que la tasa de inflación efectiva, entonces las cláusulas de indización pueden ser

¹⁸ Vincent Parkin, *Chronic Inflation in an Industrialising Economy: the Brazilian Experience*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p.13. De acuerdo con Cagan, la hiperinflación se define como tasas de inflación mensuales superiores a 50%. Phillip Cagan, "The Monetary Dynamics of Hyperinflation", en Milton Friedman (ed.), *Op. Cit.*

¹⁹ Aunque esta situación podría darse también debido a la intervención del gobierno, de cualquier forma ésta sería muy improbable en el caso en que los trabajadores no contaran con cierto poder de presión. En general, podemos asumir que en este conflicto los empresarios en sectores oligopólicos disfrutaban de una posición privilegiada dada su capacidad directa y prácticamente inmediata para elevar los precios. Ver, Luiz Carlos Bresser Pereira y Yoshiaki Nakano, *Op. Cit.*, p.94

mecanismos para implementar políticas antiinflacionarias de contención salarial. Cuando este fuese el caso lo más probable es que el trabajo organizado carezca de poder de negociación, pues la deflación se realiza a costa del poder adquisitivo del salario.

La política de estabilización heterodoxa tiene como objetivo terminar con el componente inercial de la inflación, y sus herramientas principales son el uso de controles de precios y la eliminación de los mecanismos de indización. Esta estrategia supone que el control de precios, al interrumpir la inercia inflacionaria y disminuir el ritmo de incremento de los precios, da tiempo a que las expectativas de los sectores productivos se ajusten a los niveles más bajos de inflación, haciendo posible de esa forma la desindización progresiva de la economía. Cuando el grado de inercia es muy alto, puede ser necesario recurrir a un programa de choque en el que se eliminan los mecanismos de indización y se congelan los precios de una sola vez.

Ahora bien, dado que los precios son el mecanismo fundamental para la asignación de recursos en la economía, cualquier política de administración de precios conlleva el riesgo de generar distorsiones. Por ello, antes de realizar el congelamiento o de imponer controles es necesario llevar a cabo una realineación de precios que los acerque a su nivel de equilibrio. En otras palabras, los precios deben fijarse en un nivel cercano a su valor medio real.

Pero además es indispensable que los controles de precios, o el congelamiento, sean mecanismos temporales. De acuerdo con Bresser y Nakano, "un congelamiento general de tres a seis meses debe bastar para terminar con la inercia inflacionaria. Un congelamiento por un período más prolongado sólo puede justificarse si durante este

período el gobierno logra reducir los desequilibrios en los precios relativos mediante una administración juiciosa de los precios, e impide así que el choque represente grandes pérdidas para algunos y grandes ganancias para otros".²⁰

Un elemento que es importante notar es que todos los argumentos a favor de este tipo de políticas de ingresos parten del supuesto de que las autoridades han adoptado -en adición a los controles- políticas fiscales y monetarias que son compatibles con la estabilidad de precios en el mediano plazo.²¹ La inflación generalmente no se compone sólo del elemento inercial, por lo que es necesario también acompañar el choque heterodoxo con medidas de control de la demanda.

Uno de los grandes atractivos de los planes heterodoxos de estabilización es que se supone terminan con el componente inercial de la inflación sin generar desempleo o recesión. Esto es posible en teoría porque, en un contexto inflacionario donde todos los agentes ajustan sus precios sistemáticamente de acuerdo a la inflación pasada, el ingreso medio real de cada uno es el mismo que si no hubiera inflación. De esto se desprende que la inflación puede frenarse sin pérdidas económicas si los precios se fijan en el nivel adecuado.

Siguiendo esta línea de ideas tenemos que, reducida a su nivel más elemental, la inflación inercial representa un problema de coordinación derivado de la incertidumbre. Tanto a las empresas como a los trabajadores les conviene frenar la inflación, lo que se lograría si se acordara mantener los precios y salarios en un nivel constante. El problema es que si cualquiera de las dos partes rompe el trato, el costo para el que sí cumple es muy

²⁰ *Ibid.*, p.39.

²¹ Andrés Velasco, art. cit., p.53.

elevado. En consecuencia, temiendo la deserción del otro, cada uno continúa ajustando sistemáticamente sus precios a la alza, manteniendo la inercia inflacionaria.²²

Así, el gobierno que implementa un plan heterodoxo de estabilización, al utilizar controles de precios y salarios, promueve la disminución de la incertidumbre y favorece la coordinación posterior en el proceso de fijación de precios. De esa manera, como apunta Simonsen, la función central de las políticas de ingresos es "decir a cada actor como actuarán los demás".²³ Sin embargo, para que esto tenga mejores posibilidades de éxito en la práctica se requiere, primero, que el gobierno conozca el conjunto de precios que conducen al equilibrio (dónde cada actor efectivamente obtiene su ingreso medio real) y, segundo, que los actores relevantes estén conformes con ese nivel de ingreso. Cuando ambas condiciones se cumplen, es posible que el congelamiento sea neutral en términos de redistribución del ingreso y sea más efectivo para reducir la inflación.

Otro de los atractivos de la estabilización heterodoxa consiste en que los efectos del choque se manifiestan de manera instantánea, con lo que se obtiene una ventaja adicional al colocar a los actores frente a una muestra de la capacidad de decisión del gobierno. Políticamente, una medida de esta naturaleza se ve como una acción gubernamental decisiva en el sentido de que se está haciendo frente a la inflación. Sin embargo, por el mismo hecho de que implican una intervención gubernamental fuerte, los planes heterodoxos al fracasar pueden disminuir la credibilidad de las políticas

²² En teoría de juegos una situación así se relaciona con un problema de coordinación pura del tipo del "Dilema del Prisionero".

²³ Mario Henrique Simonsen, "Estabilización de precios y políticas de ingresos: Teoría y estudio de caso del Brasil", en Michael Bruno et. al., *Inflación y Estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, México D.F., Lecturas 62, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1988, p.311.

económicas del gobierno y dificultar la implementación de planes subsecuentes. Es decir que, si los agentes económicos relevantes dudan de la capacidad del gobierno para administrar el choque, entonces será menor su disposición a apegarse a los controles de precios.

El origen mismo del fenómeno de la inflación inercial -el conflicto distributivo- plantea las dificultades en su erradicación por medio de controles administrativos impuestos verticalmente, pues implica que, en primera instancia, el choque debe ser neutral en cuanto a la distribución del ingreso. Esta tarea se dificulta cuando las revisiones de precios y salarios en la economía se realizan con un bajo nivel de sincronización, es decir, cuando los contratos se negocian de forma escalonada y con distintos períodos de vigencia. Al ser esto es así, los salarios nominales tienden a presentar mayor inercia y, por ello, en el contexto de una política de estabilización ortodoxa, el ajuste lleva mucho más tiempo que cuando existe alta sincronización, y por ende conlleva mayores costos en términos de crecimiento y desempleo.²⁴ En el caso de un choque heterodoxo, las dificultades derivadas de una baja sincronización de las negociaciones salariales son, asimismo, de considerable importancia pues resulta evidente que, en un momento dado, y asumiendo una tasa de inflación constante, algunos trabajadores reciben más que el salario real promedio, y otros reciben menos. Si los precios se congelan de súbito en un momento determinado, necesariamente algunos quedarán "rezagados" respecto a otros.

²⁴ Jeffrey D. Sachs y Felipe Larrain B., Op. Cit., p.479.

En la práctica, para el gobierno es una tarea casi imposible determinar el nivel al que todos los precios relativos se encuentran en equilibrio. Esto apunta al riesgo en el que se incurre al congelar los precios en desequilibrio, pues ello implica redistribuir el ingreso por decreto o, dicho de otra forma, "congelar" el conflicto sin solucionarlo. De ser este el caso, lo más probable es que las presiones acumuladas durante el congelamiento generen una nueva aceleración inflacionaria una vez que los controles hayan sido levantados.²⁵ En este sentido, se puede decir que la negociación previa entre capital y trabajo es esencial para que sea posible coordinar decisiones previamente acordadas, ya que sólo en este caso el gobierno puede fungir como garante respecto a la conducta de los otros actores. Por el contrario, en tanto que existan actores con poder de mercado considerable e intereses en conflicto, difícilmente se podrá erradicar el elemento inercial de la inflación.

Así pues, la misma lógica subyacente a este tipo de planes hace que, en un contexto donde coexisten actores con suficiente poder de mercado, sea necesario que haya consulta y negociación entre los sectores productivos para evitar que se generen distorsiones en el sistema de precios y, de esa manera, minimizar las probabilidades de que una distribución desproporcionada de los costos de la estabilización induzca a las partes a optar por la solución no-cooperativa. En otras palabras, la imposición unilateral de controles de precios y salarios es prácticamente imposible de lograr cuando los actores afectados tienen la capacidad de evadir la política oficial. Por tanto, bajo esas condiciones, podría introducirse la hipótesis de que el éxito de un plan heterodoxo de

²⁵ Sobre este punto se puede ver: Persio Arida y André Lara-Resende, "Inertial Inflation and Monetary Reform: Brazil", en John Williamson (ed.), *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1985.

estabilización depende de la creación de un pacto social, entendiéndolo por ello "un acuerdo formal y explícito entre gobierno, sindicatos y empresarios, en relación a los aspectos centrales de la política macroeconómica, en especial sobre los controles de precios y salarios".²⁶

1.2. Sistema político y estructura institucional.

En un esfuerzo por definir las variables que determinan la "sustentabilidad política" de un programa de estabilización, Joan Nelson ha señalado los siguientes elementos:

- 1) El grado de compromiso con el programa por parte del liderazgo del país;
- 2) La capacidad del gobierno para implementar el programa y manejar las respuestas políticas que éste genere; y
- 3) La magnitud de las respuestas que el programa provoca en los diversos grupos influyentes.²⁷

Respecto al primer punto, en la práctica resulta difícil medir que tan comprometido se encuentra un gobierno con su política antiinflacionaria, pues es de esperar que en la mayoría de los casos la puesta en marcha de un programa económico se acompañe de pronunciamientos retóricos en su favor, buscando generar apoyo. Sin embargo, esta variable es importante ya que se relaciona con cuestiones tales como la credibilidad del gobierno, la cual, como ya se expuso, sí tiene un impacto significativo

²⁶ Esta definición es de Ian Roxborough, "Inflation and Social Pacts in Brazil and Mexico", *Journal of Latin American Studies*, v.24, 1992, p.644.

²⁷ Joan Nelson, "The Politics of Stabilization", en Richard Feinberg y Valeriana Kallab (eds.), *Adjustment Crises in the Third World*, New Brunswick NJ, Transaction Books, 1984, pp.101-102.

sobre las expectativas y conducta de los agentes económicos. Como ha señalado Przeworski, "si los agentes económicos no tienen confianza en los anuncios de las políticas oficiales, entonces dichas políticas serán menos efectivas".²⁸

Los otros dos factores señalados por Nelson se encuentran muy relacionados entre sí, pues es posible pensar que la capacidad de implementación está ligada a la magnitud de las respuestas de los grupos influyentes.

Por lo tanto, siguiendo estos elementos, resulta pertinente analizar, en primera instancia, las estructuras que rigen la relación entre el Estado y los diversos actores económicos. Es de especial interés la relación entre el Estado y el sector obrero pues, como ya se señaló, uno de los factores clave para el éxito de cualquier política antiinflacionaria es el control de los salarios. El poder de negociación de los sindicatos se define en relación directa, primero, con la posición del sector que representan (si se considera ó no de importancia estratégica) y, segundo, con el tamaño de la oferta laboral que controlan (mientras mayor sea el contingente laboral agremiado dentro de una industria particular, se relaja la limitante del mercado). En este sentido, la importancia de la forma en las relaciones político-económicas radica en que incide sobre la estructura organizativa del sector laboral y, por ende, sobre su poder de mercado (potencial o efectivo).

Una segunda variable de importancia es el tipo de régimen político ya que define el grado de control ejercido sobre los trabajadores por parte del Estado. Es de notar que,

²⁸ Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, N.Y., Cambridge University Press, 1989, p.179. Sobre este mismo aspecto pero con un énfasis más técnico se puede ver: Mario I. Blejer y Adrienne Cheasty, "High Inflation, 'Heterodox' Stabilization, and Fiscal Policy", IMF Working Paper, noviembre de 1987.

siendo el recurso a huelga el arma política y económica más poderosa con que cuentan los sindicatos, el grado de tolerancia que el gobierno demuestre frente a este tipo de movilizaciones incidirá sobre la capacidad de éstos para ejercer efectivamente su poder de mercado.

Ambos aspectos, el institucional y el del régimen político, determinan en buena medida la capacidad de respuesta de los trabajadores frente a políticas económicas adversas a sus intereses y, por ende, también afectan la capacidad del gobierno para controlar o coordinar las políticas salariales, o para negociar con el trabajo organizado topes salariales consistentes con una política de combate a la inflación.

- 1.2.1. Modelos de representación de intereses.

El estudio del impacto de las instituciones sociales y estatales sobre la política económica es indispensable puesto que dichas instituciones representan el marco dentro del cual se configura la manera en que los actores económicos definen sus intereses y articulan sus relaciones con otros grupos.²⁹ Dicho de otra forma, la manera en que se organizan las relaciones entre Estado e intereses económicos afecta el poder de presión que cada grupo de actores puede ejercer sobre la definición de las políticas y sus resultados.

Para fines prácticos, se distinguen dos principales modelos de representación de intereses. El primero, el pluralista, sería un planteamiento que se acerca a una analogía

²⁹ Kathleen Thelen y Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en K. Thelen, S. Steinmo y F. Longstreth (eds.), Structuring Politics; Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p.2.

con el mercado. En él, un número indeterminado de grupos voluntarios, competitivos entre sí, sin jerarquías internas determinadas, no sancionados oficialmente, y que no ejercen un monopolio de la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías, actúan con el fin de adelantar sus demandas frente al Estado.³⁰

En este esquema, los sindicatos son sólo uno de todos los grupos que buscan influir sobre el proceso de toma de decisiones, por lo que, según Amadeo y Banuri, la organización laboral se encuentra en una situación de dependencia porque los grupos de trabajadores solamente pueden tener cierto poder por medio de alianzas con otros grupos políticos (como, por ejemplo, con partidos políticos).³¹ El poder de mercado de los sindicatos en estos casos no es muy grande, creando las condiciones para una mayor moderación salarial, puesto que generalmente las negociaciones salariales se encuentran sumamente descentralizadas.³²

Se trata de un sistema competitivo en el que los sindicatos sólo pueden influir sobre su propio salario nominal y, por tanto, su poder adquisitivo real queda determinado en función de los salarios de otros grupos. Por esa razón, en estos casos las fuerzas de la oferta y la demanda en el mercado laboral determinan en buena medida el nivel al que se

³⁰ Philippe C. Schmitter, "¿Continúa el Siglo del Corporativismo?", en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lembruch (coords.), Neocorporativismo I. Más Allá del Estado y el Mercado, México D.F., Alianza Editorial, 1992, p.27. Este artículo fue publicado originalmente en Review of Politics, vol.36, no.1, enero 1974.

³¹ Edward J. Amadeo y Tariq Banuri, "Policy, Governance and the Management of Conflict", en Tariq Banuri (ed.), Economic Liberalization: No Panacea. The Experiences of Latin America and Asia, Oxford, Clarendon Press, 1991, p.176.

³² Edward J. Amadeo, "Institutional Constraints to Economic Policies: Wage Bargaining and Stabilization in Brazil", Notre Dame, Working Paper No.175, Kellogg Institute, University of Notre Dame, mayo de 1992, p.2.

líjará el salario.³³ Estas condiciones facilitan que las políticas recesivas asociadas a la estabilización ortodoxa puedan ejercer el efecto de reducir los salarios reales, que varían junto con las fluctuaciones macroeconómicas. Por lo tanto, dentro de una economía competitiva, el efecto de las políticas recesivas sobre los mercados laborales para lograr la estabilización es indirecto.

Para los fines de este estudio, es conveniente centrar el análisis en un segundo modelo, el del corporativismo, que ha sido definido por Phillippe C. Schmitter como:

"un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos".³⁴

El corporativismo contemporáneo, o neocorporativismo como lo llaman algunos autores, se caracteriza, entre otras cosas, por la representación de intereses por categoría social, lo cual, en el plano de categorías económicas, frecuentemente se lleva a la práctica en términos de organizaciones de trabajadores y organizaciones patronales. En un sistema corporativo, las negociaciones salariales generalmente se encuentran muy centralizadas lo cual, sumado al número restringido de interlocutores, debería facilitar en principio la negociación de acuerdos económicos a nivel nacional.

Esto se debe a que conforme aumenta el grado de centralización de las negociaciones, el efecto de una sobreindización o de un incremento salarial por encima de la tasa de inflación tiende a disuadir a los líderes obreros de optar por esas alternativas

³³ Sobre este aspecto ver, por ejemplo, Lars Calmfors y John Driffill, "Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, no.6, abril 1988.

³⁴ Phillippe C.Schmitter, art. cit., p. 24.

pues sus decisiones generan un impacto macroeconómico claro en términos de inflación o desempleo. En otras palabras, "mientras mayor sea el tamaño del contingente negociador, más clara se vuelve la relación de intercambio entre el efecto positivo directo sobre el salario de los trabajadores involucrados, y el efecto negativo sobre su ingreso real debido al aumento en la inflación".³⁵

De lo anterior podría deducirse que una alta centralización favorece la efectividad de las políticas macroeconómicas puesto que el número reducido de actores teóricamente debería facilitar la negociación (o, en dado caso, imposición) de metas económicas a un nivel alto de agregación. Esto tiene mucha importancia para la configuración de pactos sociales, en el caso de los planes heterodoxos de estabilización, y aún en el de las políticas ortodoxas, dada la posibilidad de alcanzar acuerdos para la contención salarial. De hecho, según Leo Panitch, para el caso de las políticas de ingresos, la utilidad del corporativismo radica en que se requiere, mucho más que en otros terrenos de intervención estatal en la economía, de la cooperación directa de los sindicatos.³⁶

Lo cierto es que la definición de corporativismo nos dice poco sobre la manera en que se conducen en la práctica las relaciones entre Estado y grupos de interés. El mismo Schmitter señala que se trata de una "similitud estructural básica" en la representación de intereses que es compatible con diversos tipos de régimen.³⁷ Por tanto, hay que subrayar que centralización no necesariamente significa consenso, ya que también puede significar un medio de ejercer altos grados de control sobre los sectores económicos.

³⁵ Edward J. Amadeo, "Bargaining Power...", p.316.

³⁶ Leo Panitch, "El Desarrollo del Corporativismo en las Democracias Liberales", en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lembruch (eds.), *Op. Cit.*, p. 161.

³⁷ Philippe C. Schmitter, art. cit., pp. 22 y 35.

- 1.2.2. Corporativismo social y corporativismo estatal.

Como sugiere Guillermo O'Donnell, el corporativismo debe entenderse como un conjunto de estructuras que enlazan a la sociedad con el Estado, por lo que el análisis de su operación e impactos sociales debe tener en cuenta las características tanto del Estado como de la sociedad.³⁸ De ahí que sea importante señalar las diferencias entre el tipo de corporativismo que ha existido en algunos países de Europa Occidental (como Austria, Suecia, los Países Bajos, Noruega y Dinamarca) y el que ha prevalecido en América Latina y la Península Ibérica.

En los primeros, puede hablarse de un corporativismo social, el cual se asocia con sistemas políticos en los que tienen lugar procesos electorales abiertos y competitivos. En los segundos, predomina el corporativismo estatal, que se relaciona con sistemas políticos donde es muy alta la subordinación de los grandes intereses económicos y políticos a una autoridad central.³⁹ La configuración de una u otra modalidad de corporativismo se encuentra ligada desde sus orígenes a las características del régimen, de las asociaciones de interés y del Estado mismo.

En el caso del corporativismo social, la centralización de los grupos de interés se lleva a cabo de manera autónoma al Estado, de manera que su capacidad disruptiva sobre la economía gradualmente termina por generar una situación en la que las asociaciones de

³⁸ Guillermo O'Donnell, "Corporatism and the Question of the State", en James M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977, p.47.

³⁹ Phillipe C. Schmitter, art. cit., pp. 36-37.

interés y el Estado se buscan mutuamente en un intento por construir canales de institucionalización del conflicto industrial. Esto lleva a la participación activa de grandes grupos sociales en la configuración de las políticas públicas, especialmente las económicas.⁴⁰ Por tanto, en el esquema del corporativismo social, el alto grado de autonomía constitucional de los grupos involucrados y su gran poder de mercado propician que las políticas económicas más trascendentes sean acordadas por medio de negociaciones intensivas en un nivel de agregación elevado.⁴¹ En otras palabras, la fuerza política de las organizaciones sociales es utilizada para negociar un compromiso nacional respecto a los objetivos básicos de la política económica.

El corporativismo estatal difiere marcadamente del social desde sus orígenes, pues se trata de un esquema promovido "desde arriba" en el que es el Estado quien crea las estructuras verticales de representación de intereses, las cuales, por ende, desde el inicio se encuentran marcadas por una situación de dependencia. El objetivo de este tipo de esquema es el de construir una relación con el sector popular caracterizada por un fuerte grado de control y subordinación hacia el Estado. De ahí que el corporativismo estatal se relacione con la existencia de un régimen autoritario, ya que representa una manera de imponer limitantes al pluralismo socio-político y restricciones a la movilización.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el corporativismo estatal tenga las mismas repercusiones en todos los casos o bien que sea inmutable a lo largo del tiempo. Guillermo O'Donnell señala que la diferencia entre el "corporativismo populista" y el

⁴⁰ Gerhard Lembruch, "Democracia Consociacional, Conflicto de Clases y Neocorporativismo", en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lembruch (eds.), *Op. Cit.*, p.67.

⁴¹ Ver Lars Calmfors y John Driffill, art. cit. pp. 24-25.

"corporativismo burocrático-autoritario" consiste en que, mientras que el primero busca una inclusión controlada de los sectores populares al sistema político, el segundo representa un sistema de exclusión.⁴² Esta distinción tiene que ver con el papel que juega el movimiento sindical como base de apoyo al régimen y con lo que Collier y Collier han denominado como incentivos y limitantes en la constitución del corporativismo estatal.⁴³ Según estos últimos autores, la estructura corporativa se sustenta sobre un equilibrio entre incentivos o beneficios a los sindicatos oficiales (como la garantía del monopolio de representación, el acceso a fuentes de financiamiento, o la prestación de servicios sociales para sus agremiados), y limitantes a la actuación de los mismos en el terreno político.

El fenómeno conocido como populismo en América Latina se orientó hacia la configuración de un sistema en que el Estado controlaría los recursos nacionales para asegurar su correcta inversión y distribución equitativa con el fin de alcanzar el desarrollo económico.⁴⁴ Entre otras cosas, los imperativos del desarrollo económico y la industrialización significaron que el conflicto industrial debía subordinarse al interés nacional, por lo que el Estado se incorporó al esquema corporativo en calidad de árbitro en las disputas entre capital y trabajo.

Aun así, este sistema de capitalismo de Estado requirió del apoyo, aunque fuese pasivo, de una amplia gama de fuerzas políticas. En este sentido, una de las funciones del corporativismo fue la de crear una relación entre Estado y sindicatos en la que los éstos

⁴² Guillermo O'Donnell, art. cit., p.68.

⁴³ Ruth Berins Collier y David Collier, "Inducements versus Constraints: Disaggregating 'Corporatism'", The American Political Science Review, vol 73, no. 4, diciembre de 1979.

⁴⁴ James M. Malloy, "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern", en James M. Malloy (ed.), Op.Cit., p. 11.

obtuvieran beneficios tangibles a cambio de su movilización en favor de las políticas del régimen, aunque siempre dentro de un marco de fuerte control oficial sobre los principales cuadros sindicales. Por lo anterior, el corporativismo proporcionó un considerable margen de autonomía al Estado en la implementación de sus políticas económicas siempre y cuando éstas pudieran generar los recursos suficientes para continuar la repartición de beneficios entre los aliados del régimen. Debe quedar claro, no obstante, que esa situación no implica que las políticas económicas estuviesen sujetas a negociación con los sectores populares.

Por su parte, los regímenes burocrático-autoritarios que sucedieron al populismo en varios países latinoamericanos tuvieron, desde su instalación en el poder, el objetivo de erradicar la influencia de los sectores populares en el escenario político. Esto se alcanzó con la abolición de los canales de acceso político al Estado que previamente ocupaba el sector popular y con el control de las bases organizativas de éste. En consecuencia, el balance entre incentivos y limitantes al sindicalismo se inclinó preponderantemente hacia los segundos. Así, la fuerza política de la organización laboral fue neutralizada de manera que se hizo posible la imposición de altos costos económicos sobre la fuerza de trabajo sin que ello se tradujera en grandes manifestaciones de descontento. Fue posible, entonces, imponer la política económica de forma unilateral sin necesidad de que mediara negociación alguna en el proceso.

El estudio comparativo de las distintas variantes del corporativismo nos lleva a concluir, evitando caer en juicios valorativos, que estos modelos generan resultados

positivos sobre la posibilidad de implementación de políticas económicas viables. En primera instancia, en el caso del corporativismo social, la acentuada tendencia a la negociación favorece el éxito de las políticas económicas ya que, dada la distribución de poder en esa situación, la simple imposición unilateral de políticas adversas a los principales intereses económicos tiene pocas posibilidades de prosperar.

En el caso del corporativismo estatal, en sus dos modalidades descritas, la imposición unilateral de la política económica es posible en tanto que la capacidad del sindicalismo de ejercer su poder de mercado (por medio de movilizaciones en la defensa de sus intereses) es muy reducida. La diferencia entre el corporativismo populista y el burocrático-autoritario radica en que el gobierno populista se encuentra limitado en la elección de su estrategia económica en tanto que debe procurar la generación de recursos para distribuir a cambio del apoyo del sector sindical. Por su parte, el gobierno burocrático-autoritario, al eliminar la participación política de los sectores populares, es capaz de imponer medidas poco populares sin poner en riesgo sus bases de apoyo. De cualquier forma, en ambos casos es claro que el gobierno no se ve en la necesidad de negociar sus metas económicas con el sindicalismo.

Por lo anterior, podríamos decir que una diferencia crucial entre el corporativismo social y el corporativismo estatal es que, mientras que el primero se caracteriza por la institucionalización de canales para la resolución del conflicto industrial, el segundo representa un esfuerzo por neutralizarlo de antemano, ya sea por medio de la intervención del Estado como mediador privilegiado, o simplemente suprimiéndolo de manera autoritaria.

CAPÍTULO 2 SINDICATOS Y POLÍTICA ECONÓMICA DURANTE EL RÉGIMEN MILITAR EN BRASIL

2.1. Instituciones del mercado laboral: la Consolidación de las Leyes del Trabajo, el sindicalismo populista y la legislación laboral del régimen militar.

La llegada al poder de Getúlio Vargas en 1930 puede describirse como un punto de inflexión en la historia reciente del Brasil pues, a partir de ese momento, las instituciones políticas y económicas del país habrían de experimentar profundas transformaciones. Comenzando durante sus primeros años en el gobierno, Vargas llevó a cabo un proceso de fuerte centralización del poder que le permitiría más tarde consolidar nuevas formas de interrelación entre Estado y sociedad.

En ese marco, el Estado se erigió como el principal organizador del proceso de modernización económica y como rector de la naturaleza y forma de las relaciones entre los distintos grupos de poder, tanto en lo político como en lo social. Así, se establecieron instituciones corporativas para la regulación del conflicto industrial, incorporando al trabajo organizado al sistema político de forma controlada.

La existencia de un complejo sistema de arbitraje y negociación, el uso de políticas de bienestar y seguridad social como instrumentos de control político y social, y la supresión de organizaciones laborales autónomas, fueron todos factores determinantes para lograr esa meta. Como notó Skidmore, "en cada esfera, Vargas eliminó a las

organizaciones independientes sustituyéndolas por asociaciones patrocinadas por el Estado".⁴⁵

El régimen corporativo brasileño se institucionalizó con la promulgación, en mayo de 1943, de la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT). La CLT, vista por algunos como "el esfuerzo de corporativismo estatal más terminado de entre los gobiernos latinoamericanos",⁴⁶ es una pieza fundamental para entender el desarrollo del movimiento sindical en Brasil en tanto que, aún ahora, continúa ejerciendo influencia sobre la naturaleza de las relaciones industriales en ese país.

- 2.1.1. La Consolidación de las Leyes del Trabajo.

La CLT estableció una relación de franca dependencia del movimiento obrero con respecto al Estado, por medio de la cual se promovería la paz social y se eliminaría el conflicto industrial. Esta intención queda claramente asentada en el Artículo 514 de la CLT, que especifica como deberes de los sindicatos colaborar con las autoridades públicas en el desarrollo de la solidaridad social y promover la conciliación en las disputas laborales.⁴⁷ Asimismo, en el Artículo 518, la ley establece que los estatutos del sindicato deben contener el compromiso de que la asociación actuará como un órgano de colaboración con las autoridades públicas y otras asociaciones con miras a profundizar la

⁴⁵ Thomas E. Skidmore, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71", en Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, New Haven, Yale University Press, 1973, p.42.

⁴⁶ Edward J. Amadeo y Tariq Banuri, art. cit., p.194.

⁴⁷ Brasil, *Consolidação das Leis do Trabalho*, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1974, p.210.

solidaridad social y la subordinación de intereses económicos o profesionales al interés nacional.⁴⁸

En cuanto a la estructura del movimiento laboral, la CLT contempla tres niveles de organización: a) el sindicato, que representa a todos los trabajadores de una categoría industrial a nivel municipio, b) la federación, que agrupa a los sindicatos de una misma industria a nivel estatal, y c) la confederación, que representa a cada industria a nivel nacional.⁴⁹ La ley divide todas las actividades económicas en ocho ramas y no permite la formación de vínculos organizativos entre trabajadores de distintas ramas. Existen ocho distintas confederaciones correspondientes a los siguientes sectores: industria; comercio; transporte aéreo, marítimo y fluvial; transporte terrestre; comunicaciones y publicidad; banca y seguros; educación y cultura; y agricultura.

Esta organización vertical por sectores tuvo como objetivo eliminar la posibilidad de forjar alianzas horizontales entre diferentes industrias durante las negociaciones contractuales. La negociación colectiva es una prerrogativa de los sindicatos y las federaciones, y se lleva a cabo de manera descentralizada y con un bajo nivel de sincronización. Cada categoría profesional tiene una fecha distinta para la negociación, lo cual genera una estructura que reduce el poder de movilización de los sindicatos.⁵⁰

Según algunos autores, esta jerarquía corporativa se asemeja a una pirámide truncada, pues omite la posibilidad de formar una organización a nivel nacional que

⁴⁸ *Ibid*, pp.211-212.

⁴⁹ Artículos 156, 533-535 de la CLT, *Ibid*.

⁵⁰ Edward J. Amadeo y José Márcio Camargo, "Relações entre Capital e Trabalho no Brasil: Percepções e Atuação dos Atores Sociais", Rio de Janeiro, Texto para Discussão No. 243, Departamento de Economía, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, septiembre de 1990, p.14.

permitiera vincular a las confederaciones y representar al sector del trabajo organizado en su totalidad.⁵¹ Por lo tanto, este aspecto del corporativismo brasileño determina estructuralmente la incapacidad de generar acuerdos económicos nacionales con el sector laboral. En primer lugar, no existe un interlocutor que, a nivel nacional, sea capaz de representar a la clase trabajadora como tal y, en segundo lugar, la poca centralización de las negociaciones contractuales dificulta la coordinación macroeconómica de los aumentos salariales.

Además de estas limitaciones estructurales, el control gubernamental sobre el movimiento laboral se ejerce principalmente por medio de las atribuciones que la CLT otorga al Ministerio del Trabajo (Arts. 518-531). Entre estas atribuciones sobresalen: aprobar la creación de nuevos sindicatos, el derecho de participar en la elaboración de sus estatutos, el derecho a intervenir en los asuntos internos de los sindicatos cuando sus acciones fuesen irregulares o contrarias a "los intereses de los trabajadores", y el derecho a vetar la elegibilidad de ciertos trabajadores a puestos sindicales oficiales. El Ministerio puede designar, en estos dos últimos casos, a los delegados o juntas encargados de la administración interna. La intervención directa representó por muchos años el mecanismo último a disposición del Estado para mantener el control sobre los sindicatos, y fue utilizado activamente para remover a líderes que pudieran amenazar las políticas gubernamentales.

⁵¹ Kenneth Paul Erickson y Kevin J. Middlebrook, "The State and Organized Labor in Brazil and Mexico", en Sylvia Ann Hewlett y Richard S. Wienert (eds.), Brazil and Mexico: Patterns in Late Development, Philadelphia, Inter-American Politics Series 3, Institute for the Study of Human Issues, 1982, p.234.

En su Artículo 156, la CLT asegura el monopolio de la representación pues sólo admite la formación de un sindicato por categoría ocupacional en cada municipio - principio de *unicidade sindical*-, aplicándose el mismo criterio para las federaciones y confederaciones. Para que un sindicato sea oficialmente reconocido debe, además, presentar procedimientos de elección, administración, y reglas para su disolución que sean aceptables.

En materia de recursos, el financiamiento de los sindicatos proviene predominantemente de un impuesto obligatorio -la *contribuição sindical*-, que se deduce del salario de los trabajadores, afiliados o no al sindicato (además, existe una cuota adicional para los miembros afiliados). El Ministerio del Trabajo es el encargado de distribuir los recursos así obtenidos y de aprobar el presupuesto de los sindicatos. Del total recaudado, 80% se destina a los sindicatos y el 20% restante queda en manos del gobierno. Cada sindicato tiene acceso a dichos recursos por medio de una cuenta en el Banco do Brasil, que, sin embargo, podría ser congelada en caso de incumplimiento de la reglamentación de la CLT. Este impuesto sindical proporciona una garantía adicional sobre el monopolio de la representación, ya que es muy difícil competir con los recursos financieros y sociales de los sindicatos oficiales.

El control sobre los sindicatos se ve reforzado, además, por la existencia de disposiciones que restringen el uso de los ingresos del impuesto sindical a actividades específicamente delimitadas: servicios de colocación, escuelas primarias y vocacionales, bibliotecas, maternidad, asistencia médica y legal, cooperativas de crédito y consumo, campamentos vacacionales, y pago de los empleos generados por las actividades

precedentes.⁵² Por lo tanto, el impuesto sindical representa una herramienta para orientar e influir sobre las actividades de los sindicatos, cuyas funciones quedan restringidas bajo este marco a la provisión de servicios para sus agremiados.

Un objetivo importante de la CLT fue evitar que el conflicto entre capital y trabajo se generase dentro del lugar de trabajo. Esto fue reforzado mediante la creación de un sistema de tribunales laborales para resolver los conflictos entre empresas y trabajadores de acuerdo a los criterios asentados en la legislación social y laboral.⁵³ Estos tribunales tienen a su cargo la supervisión de los contratos, y su arbitraje es obligatorio. En este sistema de mediación, los tribunales locales tienen la función de resolver los conflictos individuales entre trabajadores y empresas, los tribunales regionales tienen a su cargo las negociaciones colectivas (involucrando aspectos como conflictos salariales) y, al nivel más alto, una corte federal del trabajo se encarga de dictaminar sobre apelaciones.⁵⁴

En la práctica, la existencia de un sistema de arbitraje obligatorio significa la eliminación de las negociaciones directas y, por lo tanto, la sustitución del conflicto industrial por un sistema donde el Estado ejerce el papel de mediador. Según Erickson, "los principios del sistema de cortes laborales claramente reflejan una visión que sostiene que la voluntad general de una sociedad es discernible y que debe prevalecer por encima de intereses especiales",⁵⁵ es decir, por encima de los intereses de clase.

⁵² Art. 592 de la CLT, *Op. Cit.*, p.259.

⁵³ Art.643, *Ibid.*, p.259.

⁵⁴ Kenneth Paul Erickson y Kevin J. Middlebrook, art. cit., p.218.

⁵⁵ Kenneth Paul Erickson, *The Brazilian Corporative State and Working-Class Politics*, California, The University of California Press, 1977, p.32.

Además de los mecanismos de control, el corporativismo varguista estableció una serie de incentivos para promover la sindicalización. El ejemplo más importante de ello fue la creación de un sistema de seguridad social, caracterizado por algunos autores como uno "de los más avanzados de la época",⁵⁶ para asegurar beneficios a los trabajadores. Otros incentivos se extendieron también a los líderes del sindicalismo oficial, apodados *pelegos*, cuya participación en el sistema corporativo significó muchas veces la posibilidad de ascenso en la escala de la burocracia estatal, generalmente dentro de las mismas instituciones de seguridad social o de los tribunales laborales.

De acuerdo con Amadeo y Camargo, "los principales objetivos de este marco institucional eran los de crear un proceso de negociaciones colectivas fragmentadas y una estructura sindical descentralizada, evitar confrontaciones entre capital y trabajo, y reducir al mínimo la representación e influencia de los trabajadores a nivel de empresa".⁵⁷ De esa manera, con la creación de un movimiento sindical controlado y dependiente del Estado, se lograban simultáneamente la inclusión del sector laboral al ámbito político y la reducción del poder de mercado de los trabajadores. Ambos, objetivos congruentes con la estrategia económica "desarrollista" del gobierno.⁵⁸

Cabe mencionar que, aunque la legislación corporativa brasileña contempla la formación de estructuras paralelas para la organización sindical y de grupos patronales,

⁵⁶ Margaret E. Keck, "El Nuevo Sindicalismo en la Transición de Brasil", *Estudios Sociológicos*, vol.5, no.13, 1987, p.36.

⁵⁷ Edward J. Amadeo y José Márcio Camargo, "New Unionism and the Relation Between Capital, Labor and the State in Brazil", Texto para Discusión No.233, Departamento de Economía, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, septiembre 1989, p.16.

⁵⁸ Sobre la relación entre instituciones laborales y modelo económico ver: Francisco Zapata, *Autonomía y Subordinación en el Sindicalismo Latinoamericano*, México D.F., El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993.

los empresarios tradicionalmente han disfrutado de una relación privilegiada con el Estado. Desde el inicio de la gestión de Vargas se difundió la práctica de representación directa de los intereses empresariales en la burocracia gubernamental. Los liderazgos empresariales de peso obtuvieron puestos en los diversos consejos y comisiones ligados al Ejecutivo, con funciones consultativas y deliberativas para diversas áreas de la política económica. A lo largo del primer y segundo gobierno de Vargas (1930-1945 y 1951-1954) y durante la administración de Juscelino Kubitschek (1955-1960), la creación y proliferación de ese tipo de órganos consagró un sistema de negociación entre grupos patronales y el Estado, transformándose el Ejecutivo en la arena privilegiada para la canalización de las demandas empresariales.⁵⁹

- 2.1.2. El sindicalismo populista.

Durante la restitución de un régimen democrático que siguió al fin de la dictadura populista del Estado Novo con el gobierno de Eurico Dutra (1946-1950), este marco institucional se utilizó para mantener el control sobre los sindicatos mediante el recurso a la intervención. De esa manera, la intolerancia de este gobierno consiguió mantener el activismo sindical al mínimo. Más tarde, el sistema corporativo funcionó igualmente, con el regreso de Vargas al poder en 1951, para promover lo que se ha denominado "sindicalismo populista", que consistió en el intercambio de movilizaciones y apoyo obreros a las políticas gubernamentales de tono nacionalista por beneficios para los afiliados y frecuentemente para los dirigentes. Muchos líderes sindicales obtuvieron

⁵⁹ Eli Diniz, "Reformas Económicas e Democracia no Brasil dos Anos 90: As Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação", *Dados*, vol. 37, no. 2, 1994, p.297.

puestos estratégicos en el gobierno y en empresas paraestatales, lo cual les permitió ejercer influencia a favor de sus agremiados. La cuantía de los gastos de asistencia social ejercidos por los sindicatos (concentrándose en servicios médicos y jurídicos) fue muy alta durante este período, y fue precisamente hacia esos servicios que se canalizó la mayor parte del impuesto sindical, creando incentivos para que un mayor número de trabajadores se afiliara a los sindicatos.

Este tipo de relación de intercambio de beneficios significó que los sindicatos ganaran mayor poder de presión sobre la toma de decisiones en el gobierno, como se reflejó en el aumento de los movimientos huelguísticos que tuvo lugar a principios de la década de 1960 en demanda de aumentos salariales (ver cuadro 2.1).⁶⁰ El hecho de que una parte importante de las bases de apoyo del gobierno dependiera de este tipo de relaciones clientelares significó importantes contradicciones en el plano de la política económica, sobretodo cuando se trató de poner en marcha programas de estabilización que necesariamente lastimarían los intereses de los sectores asalariados.

Las limitantes económicas al crecimiento, que comenzaban a hacerse evidentes durante la segunda mitad de la década de 1950 -cuando los términos de intercambio de los productos brasileños de exportación, principalmente del café, se vieron afectados de forma desfavorable-, significaban menos recursos que repartir.

⁶⁰ Carlos Aguiar de Medeiros, "Industrialização e Regime Salarial na Economia Brasileira: Os Anos 60 e 70", *Economia e Sociedade*, Revista do Instituto de Economia da UNICAMP, no.2, agosto de 1993, p. 126.

Cuadro 2.1
Número de Huelgas en el Sector Industrial: 1945- 1968

Bienio	Número de Huelgas
1945-1946	101
1947-1948	33
1949-1950	24
1951-1952	29
1953-1954	20
1955-1956	18
1957-1958	53
1959-1960	132
1961-1962	192
1963-1964	215
1965-1966	30
1967-1968	22

Fuente: Salvador A. M. Sandoval, *Social Change and Labor Unrest in Brazil since 1945*, Boulder, Westview Press, 1993, p.26.

Esto era, sin embargo, políticamente inaceptable desde el punto de vista del gobierno populista. Los sustanciales aumentos salariales otorgados durante la segunda gestión de Vargas⁶¹ y el fracaso de los dos intentos de estabilización de este período (uno bajo el gobierno de Vargas y el otro bajo el de Kubitschek) señalaron la incapacidad, o falta de disposición, de estos gobiernos de imponer los costos económicos derivados de ellos.

La mayor capacidad de injerencia de los cuadros sindicales sobre las decisiones de gobierno y la creciente movilización del trabajo organizado alcanzaron su punto más alto durante el gobierno de Jão Goulart (1960-64), cuando las demandas y posiciones de los

⁶¹ Vargas decretó un aumento salarial del 100% en 1954 como respuesta a las movilizaciones del sector sindical en protesta al deterioro del poder adquisitivo que estaba teniendo lugar entonces.

líderes sindicales comenzaron a radicalizarse considerablemente, contribuyendo a la justificación del golpe militar de abril de 1964.

- 2.1.3. Autoritarismo excluyente: el régimen de los militares.

Cuando los militares arribaron al poder, lo hicieron con la determinación de purgar toda influencia populista o de izquierda que pudiera poner en riesgo la consolidación del modo de producción capitalista. En este sentido, para la lógica militar resultaba primordial desmovilizar al movimiento obrero y excluirlo de la vida política, por lo que inmediatamente después del golpe dio inicio una oleada represiva en la que importantes líderes sindicales fueron arrestados y se eliminó toda actividad huelguística. Durante 1964 y 1965 el gobierno intervino en por lo menos 532 sindicatos, siendo los más grandes y organizados donde se concentraron esas acciones.⁶²

Después, aunque se removieron las medidas más extremas, el control gubernamental sobre las organizaciones laborales se fortaleció progresivamente. Asimismo, el régimen militar preservó la relación especial con los círculos empresariales, abriendo nuevos espacios de articulación entre representantes del gobierno y la iniciativa privada, y ampliando el número de comisiones consultivas. Lejos de institucionalizarse, las ligas entre ambos sectores asumieron un carácter informal y personalizado, donde las políticas económicas del régimen coincidieron a grandes rasgos con los intereses del empresariado.⁶³

⁶² Argelina Mara Cheibub Figueiredo, "Política Governamental e Funes Sindicais", Tesis de Maestría, Universidad de São Paulo, 1975, p.40.

⁶³ Eli Diniz, art. cit, p. 298.

En términos generales, se puede decir que el régimen militar que gobernó durante los primeros diez años posteriores al golpe se caracterizó por la exclusión del ámbito político, no sólo del trabajo organizado, sino también de otras agrupaciones sociales autónomas que anteriormente existieron.⁶⁴ Aunque la figura del Poder Legislativo se mantuvo a lo largo del período de la dictadura, su capacidad decisoria se vio muy reducida pues el gobierno procuró mantener en todo momento la mayoría del partido oficialista (la Alianza para la Renovación Nacional, ARENA) en ambas cámaras. Paralelamente, se llevó a cabo un proceso que tuvo como finalidad el reforzamiento de la centralización del poder en el Ejecutivo. Este sistema de exclusión se consolidó mediante el uso de una serie de decretos, las Actas Institucionales, cuya finalidad fue introducir importantes cambios de fondo en las reglas de la política. Por medio de la promulgación de estas Actas Institucionales se dotó al presidente de poderes extraordinarios, entre los cuales destaca el de legislar directamente por medio del decreto-ley.⁶⁵

Los militares introdujeron pocos cambios en el código laboral, puesto que el solo cumplimiento de la legislación existente era prácticamente todo lo que se necesitaba para mantener el control sobre los sindicatos. En cierta forma sólo era necesario reforzar el aspecto autoritario del código laboral y eliminar las prácticas corporativas que

⁶⁴ Este fue el caso de, por ejemplo, las organizaciones de estudiantes, que fueron prohibidas.

⁶⁵ Ejemplos de las atribuciones adquiridas por medio de las Actas Institucionales fueron: el poder para abolir partidos políticos y para hacer elecciones indirectas (Acta Institucional número 2 de octubre de 1965), y el poder para suspender derechos políticos e individuales como el *habeas corpus* (Acta Institucional número 5 de 1968).

anteriormente habían permitido a los líderes sindicales su inclusión controlada en el sistema de toma de decisiones.⁶⁶

Sin embargo, se deben señalar tres ámbitos en los que sí se emitieron nuevas leyes, y que fueron fundamentales para el reforzamiento del control autoritario sobre el movimiento laboral durante la dictadura militar: el derecho a huelga, la fijación de salarios, y la estabilidad en el empleo.

- 2.1.3.1. La ley de huelgas.

En el mes de junio de 1964 se decretó una nueva ley sumamente restrictiva sobre el derecho a huelga (Ley 4330), que hacía casi imposible que un sindicato pudiera convocar a una huelga legal. De acuerdo con esta ley, las huelgas serían legales sólo en los casos relacionados con la implementación de las cláusulas salariales derivadas de una decisión judicial o de un contrato colectivo.

Estas huelgas podrían ocurrir únicamente si la empresa se atrasara en el pago de salarios, o si no se pagara el salario especificado. Además, las huelgas que estallaran durante el período de vigencia de un contrato o de una decisión de la corte serían todas ilegales si su objetivo fuera alterar los términos del contrato. A su vez, las huelgas políticas o de solidaridad fueron prohibidas.⁶⁷

⁶⁶ Sobre este punto ver: Luciano Martins, "La Liberalización del Gobierno Autoritario en Brasil", en Guillermo O'Donnell y Lawrence Whitehead (comps.), Transiciones desde un Gobierno Autoritario, Buenos Aires, vol.2, Paidós, 1988, p.121.

⁶⁷ Kenneth S. Mericle, "Conflict Regulation in the Brazilian Industrial Relations System", tesis doctoral, Universidad de Wisconsin, 1974, p.202.

En varios casos, antes de que una huelga estallara, las empresas podían solicitar la intervención de las cortes laborales, lo que significaba que dichas cortes tenían el poder de decidir cuáles huelgas podían ser toleradas. Así, los conflictos relativos a salarios y condiciones laborales frecuentemente se solucionaban por medio de decisiones de las cortes antes de que ocurriera la huelga.⁶⁸

- 2.1.3.2. Las leyes salariales.

Entre julio de 1965 y agosto de 1966, se emitieron una serie de leyes cuyo objetivo era centralizar la fijación de los incrementos salariales de toda la economía. A partir de dichas leyes se estructuró una fórmula de aplicación generalizada por medio de la cual se determinaba el monto exacto del ajuste anual de los salarios nominales. Independientemente de la innovación que significaron las cláusulas de indización contenidas en la fórmula salarial (que fueron modificadas en varias ocasiones), el hecho sobresaliente que se deriva de la imposición de la ley salarial es el control absoluto del gobierno sobre el proceso de fijación de salarios dentro del sistema económico, con lo que se posibilitaba la manipulación de una variable macroeconómica estratégica.

- 2.1.3.3.El Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio.

En septiembre de 1966 se estableció el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) por medio de la Ley 5107. El FGTS eliminaba la cláusula de estabilidad en el empleo de la CLT, que prohibía el despido una vez que el trabajador cumpliera una

⁶⁸ Edward J. Amadeo, "Institutional Constraints...", p.6.

antigüedad de 10 años con la empresa, excepto en casos probados de "falta grave".⁶⁹ Con la creación del FGTs se abolió dicha seguridad y se estableció la obligación, tanto para los trabajadores como para los patrones, de pagar contribuciones a un fondo destinado al pago de indemnizaciones por ceses injustificados. Al abolirse el derecho de antigüedad se abrió la posibilidad de despedir fácilmente a los activistas de los sindicatos, cuyos empleos antes eran seguros.

Estos fueron cambios importantes al marco legal puesto que aumentaron el grado de discrecionalidad de las empresas para contratar y despedir a los trabajadores, redujeron la militancia sindical y, dado el clima autoritario, aumentaron la capacidad del gobierno para coordinar el proceso de formación de salarios en la economía.

- 2.1.4. El movimiento sindical durante el apogeo autoritario: 1964-1977.

El conjunto de leyes laborales, comprendido por la CLT y sus refuerzos decretados por el gobierno militar, permitió eliminar cualquier manifestación de conflicto industrial al imponer candados a la acción sindical y al excluir del ámbito de las negociaciones uno de los principales puntos de disputa. Así, el período del autoritarismo militar se caracterizó por la ausencia de negociaciones directas entre sindicatos y empresas, y por el desempeño de actividades puramente burocráticas por parte de las cortes laborales, que se limitaban a aplicar mecánicamente las especificaciones de la legislación mencionada.

⁶⁹ CLT, Art.492, *Op. Cit.*, p.203.

Aunque la negociación colectiva se contempla en la CLT, en realidad ésta se convirtió en solamente una figura legal sobre el papel, puesto que en ningún lugar se establece una "obligación a negociar", y la legislación complementaria proporcionó candados adicionales para evitar las confrontaciones directas entre trabajadores y empresas.

En ese sentido, la restrictiva ley de huelgas fue un instrumento fundamental ya que, como señala Keck, para hacer posible una negociación colectiva es necesario que los trabajadores dispongan de armas de coerción con que enfrentar a los patrones, específicamente el derecho a huelga.⁷⁰

El número de huelgas disminuyó notablemente durante la primera década del gobierno militar. De hecho, los movimientos de los trabajadores metalúrgicos de Osasco (en los suburbios de São Paulo) y Contagem (en el estado de Minas Gerais), severamente reprimidos en 1968, fueron las últimas grandes huelgas hasta el año de 1977. En el área de São Paulo (que tradicionalmente se ha distinguido por su gran activismo sindical), de 302 huelgas en 1963, el número fue cayendo a 25 en 1965, 15 en 1966, 12 en 1970, y cero en 1971.⁷¹ Así, la casi completa incapacidad para convocar a huelga significó que los sindicatos fueron desprovistos de su principal medio para responder y oponerse a las políticas adversas a sus intereses.

La ley salarial vino a complementar este esquema: al dejar al proceso de formación de salarios fuera del alcance de trabajadores y empresarios, se eliminaba de facto el derecho de los sindicatos a la negociación salarial. Como consecuencia, las

⁷⁰ Margaret E. Keck, "El Nuevo Sindicalismo...", p.43.

⁷¹ Kenneth S. Mericle, *Op. Cit.*, pp.129-32.

disputas salariales prácticamente desaparecieron debido a los controles salariales aplicados por el secretario de justicia laboral. Como notó Mericle:

“Los incrementos salariales se calculan aplicando una fórmula a los datos suministrados por el gobierno. Las cortes [laborales] están obligadas por ley a utilizar tanto la fórmula como los datos oficiales en sus decisiones arbitrales. Además, todos los casos en que las partes logran un acuerdo sin intervención judicial deben registrarse en las cortes, donde el aumento es apelado inmediatamente de exceder el índice gubernamental. Los acuerdos voluntarios por encima de lo estipulado siempre son rechazados en el Tribunal Supremo del Trabajo. Por lo tanto, el monto de todos los incrementos salariales se encuentra, efectivamente, controlado de forma centralizada”.⁷²

Frente a estas circunstancias, los empresarios en realidad tenían pocos incentivos para negociar con los sindicatos; sabían que las cortes laborales simplemente aplicaban la ley salarial, y que los sindicatos tenían poco poder de negociación. Así, en caso de conflicto, el procedimiento usual era negarse a negociar con el sindicato y llevar el caso a la corte. Cabe mencionar que, además de las limitaciones jurídicas, la desarticulación del movimiento obrero durante los primeros años del régimen militar estuvo muy relacionada con el uso sistemático de acciones represivas. La suspensión de derechos políticos, los arrestos e incluso la "desaparición" de figuras consideradas como subversivas dejaron clara la determinación del gobierno a no tolerar ningún tipo de reto, y sirvieron para desalentar eficazmente a las oposiciones potenciales. Ejemplo de los rígidos controles gubernamentales es que, entre 1964 y 1970, hubo 536 intervenciones a sindicatos, de las

⁷² Ibid, p.264 (la traducción es mía).

cuales 428 tuvieron lugar durante el primer año y medio del gobierno de Castelo Branco.⁷³

De esta manera, mediante la aplicación inflexible de las leyes laborales, la determinación centralizada de los salarios, la virtual prohibición a las huelgas y el uso intermitente de la represión en contra de los disidentes (reales o potenciales), el gobierno militar logró eliminar una de las principales limitantes a la política económica: la presión popular. Así, como señala Skidmore, "los tomadores de decisiones podían asumir que una política de deliberada compresión salarial no produciría huelgas masivas; [...] no tenían que preocuparse por la proporción del ingreso destinada a los sectores menos favorecidos de la sociedad brasileña".⁷⁴

Por tanto, se abrió un amplio margen de autonomía para la implementación del proyecto económico del régimen. Una vez lograda la eliminación del conflicto de clases mediante la subyugación del movimiento sindical, el control autoritario sobre las principales variables económicas permitió llevar a la práctica el proyecto de consolidación capitalista de los militares e inducir un período de crecimiento sin precedentes en la economía brasileña.

⁷³ Estas purgas afectaron a muchos de los sindicatos industriales más grandes. Sobre este punto ver, por ejemplo, Margaret Keck, art. cit., p. 40, y Thomas E. Skidmore, The Politics of Military Rule in Brazil: 1964-1985, N.Y., Oxford University Press, 1988, p.34.

⁷⁴ Thomas E. Skidmore, "Politics and Economic Policy Making...", p.26.

2.2 Crecimiento económico y represión política: 1964-1974.

- 2.2.1. Política salarial y la estabilización económica de Castelo Branco, 1964-1967.

De acuerdo con el propósito de los militares de consolidar el desarrollo capitalista en el país, la economía fue uno de los ámbitos que más atención recibió a partir de 1964. En ese sentido, el panorama económico a la llegada del General Humberto de Alencar Castelo Branco a la presidencia dejaba mucho que desear. La inflación, de 91.8% para ese año, se conjugaba con una deuda externa por un monto de 3 mil millones de dólares para crear condiciones de baja credibilidad en el exterior, que a su vez podían desencadenar un serio problema de solvencia si no se trataban oportunamente. Los ministros de finanzas, Octávio Gouveia Bulhões, y planeación, Roberto de Oliveira Campos, fueron contundentes en su diagnóstico de la situación: había que atacar urgentemente a la inflación, que en su opinión representaba el principal obstáculo al desarrollo.

De acuerdo con Bulhões y Campos, la inflación era causada por un exceso de demanda derivado principalmente de tres fuentes: 1) los déficits del sector público, 2) la desproporcionada emisión de crédito para el sector privado, y 3) aumentos salariales excesivos. Consecuentemente se decidió la implementación de un programa de estabilización, el Plan Gubernamental de Acción Económica (Programa de Ação Económica do Governo), que atacaría cada uno de estos aspectos.

En primer lugar, el déficit del sector público se eliminaría mediante recortes al gasto público y una mayor recaudación fiscal. Con ese fin, se restringió la capacidad de los gobiernos estatales para emitir deuda, se aumentaron los precios de los servicios públicos y se llevó a cabo un programa de simplificación fiscal en el que los impuestos se

indizaron de acuerdo a la inflación para eliminar los incentivos a retardar su pago. Como resultado de estas acciones, el déficit federal anual cayó de 3.2% del PIB en 1964 a 1.6% en 1965 y a 1.1% en 1966.⁷⁵ Además, se llevó a cabo un programa para fortalecer la base de recaudación del impuesto sobre la renta que elevó el número de contribuyentes de 470,000 en 1967 a 4,000,000 en 1969.⁷⁶

En segundo lugar, el crédito disponible se redujo bruscamente mediante una contracción programada de la tasa de aumento de la oferta monetaria de 86% en 1964, a 30% en 1965 y a 15% para 1966.⁷⁷

El tercer componente del programa de estabilización de Bulhões y Campos fue el uso de la política salarial para mantener la tasa de crecimiento de los salarios por debajo de la tasa de inflación. Esto quería decir que uno de los mecanismos principales de contención de la demanda sería desincentivar el consumo a costa del deterioro de los salarios reales.

La política salarial se implementó mediante el uso de una fórmula (conocida como la fórmula de Bulhões-Campos) que contemplaba la restitución del poder adquisitivo promedio de los salarios durante los 24 meses precedentes al ajuste, tomando en cuenta tanto la inflación pasada como la esperada, más una ganancia por aumentos en productividad.

Establecida con vigencia hasta 1968, cuando se suponía se habría logrado ya la estabilización, esta fórmula se convirtió en un mecanismo para aplicar políticas de

⁷⁵ Albert Fishlow, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy", en Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, New Haven, Yale University Press, 1973, p.42.

⁷⁶ Thomas E. Skidmore, "Politics and Economic Policy Making...", p.26

⁷⁷ Albert Fishlow, art. cit., p.40.

ingresos ya que inflación pasada, inflación esperada y ganancias por productividad eran todas calculadas por el gobierno. La fórmula salarial implicaba que cada vez que la inflación esperada se subestimara, los salarios reales decrecerían. Esto sucedió, en efecto, durante 1965, 1966 y 1967, años en que la inflación aumento en 45.5%, 41.2% y 24.1% respectivamente, siendo que los cálculos oficiales habían sido de 25%, 10% y 15% para esos años.⁷⁸ De esa forma, la política salarial entre 1964 y 1974 utilizó a la inflación esperada como un instrumento para reducir la tasa de inflación efectiva.

Como resultado de la aplicación de la formula salarial, el aumento en los salarios nominales para 1966 fue de 31%, claramente por debajo de la tasa de inflación de 41.2% registrada ese mismo año.⁷⁹ En términos generales, entre 1964 y 1967 el salario medio real en la industria manufacturera declinó un 24.8%.⁸⁰

La combinación de la fórmula salarial y políticas monetarias y fiscales restrictivas lograron resultados antiinflacionarios notables pues la tasa de inflación pasó de 91.8% en 1964 a 24.3% en 1967.⁸¹ Ahora bien, a pesar del sesgo recesivo del programa de estabilización, la tasa de crecimiento de la economía durante esos años no sufrió más que una leve desaceleración en 1965, lo cual hace pensar que buena parte de los costos de la estabilización se concentraron en el sector de los trabajadores asalariados.⁸²

⁷⁸ Mario Henrique Simonsen, "Indexation: Current Theory and the Brazilian Experience", en Rudiger Dornbusch y Mario Henrique Simonsen (eds.), *Inflation, Debt, and Indexation*, Cambridge, The MIT Press, 1983, p.119.

⁷⁹ Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule...*, p.55.

⁸⁰ Mario Henrique Simonsen, "Indexation...", p.119.

⁸¹ Ibid, p.120.

⁸² En 1964 el PIB aumentó un 2.9%, para 1965 la cifra fue de 2.7% -con un crecimiento negativo para el sector industrial de -5%- , y para 1966 se notaba ya una mejora con un crecimiento de 5.1% del PIB. Thomas E. Skidmore, *The Politics of...*, pp. 44 y 55.

- 2.2.2. El "milagro brasileño": 1968-1974.

En marzo de 1967 asumió la presidencia el General Artur Costa e Silva, uno de los representantes de la línea dura al interior de las fuerzas armadas. Su gobierno y el de su sucesor, Emilio Garrastazú Médici (octubre 1969-1973), se caracterizaron por sus altos niveles de militarización, represión y censura, que servirían de telon de fondo al período de mayor crecimiento económico sostenido jamás registrado en Brasil.

Entre 1968 y 1974 tuvo lugar lo que se conoce como "el milagro brasileño", cuando el PIB creció a una tasa anual promedio de 10.9%. Durante este período el sector industrial claramente lideró la expansión pues alcanzó tasas de crecimiento del orden del 12.6% anual, en tanto que la tasa de inflación promedio se mantuvo a un nivel del 17%.⁸³ El desempeño económico, apoyado por un estricto control gubernamental sobre las variables macroeconómicas, se convirtió en una importante fuente de legitimación del régimen en vista de las restringidas libertades en lo político y social.

Durante esos años se recurrió al uso extensivo de controles de precios. En diciembre de 1967 se emitió un decreto por medio del cual se requería que cualquier incremento de precios contara con la aprobación previa del gobierno. Este sistema se formalizó por medio de la creación del Consejo Interministerial de Precios (CIP) en agosto de 1968. Ese mismo año el gobierno mostró también su intervencionismo en materia de política salarial al solicitar al Congreso hacer permanente la ley de determinación salarial, lo cual significaba el control indefinido de los ingresos nominales

⁸³ Ibid, p.138.

de los trabajadores. Quedaba claro que, dentro de la nueva estrategia económica, el control salarial pasaba de ser un instrumento temporal a uno para el largo plazo.

Durante los gobiernos de Costa e Silva y Médici, aunque supuestamente se siguió una política salarial menos restrictiva, en realidad el salario real continuó sufriendo pérdidas. De acuerdo con datos del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socio-económicos (DIEESE), mientras que en 1965 un trabajador que ganara el salario mínimo debía laborar 87 horas para poder adquirir la canasta alimentaria básica, para 1973 la proporción casi se duplicó, aumentando a 159 horas laboradas.⁸⁴ El control centralizado de los salarios prevaleció durante estos gobiernos, aunque bien cabe mencionar que el notable repunte económico de esos años permitió que los salarios pudieran elevarse modestamente en algunos casos gracias a aumentos en la productividad.

Sin embargo, visto bien, el espectacular crecimiento económico alcanzado durante esos años fue muy frágil en tanto que dependió en gran medida del acceso continuo a importaciones baratas. Esta condición pudo satisfacerse de forma relativamente fácil debido a que durante esos años los términos de intercambio para los productos brasileños en el mercado internacional mejoraron sustancialmente. Aun así, la vulnerabilidad de este esquema se reflejó en el hecho de que, para mantener el crecimiento de la economía a tasas del 10% anual, fue necesario incrementar las importaciones reales en un 20% cada

⁸⁴ Cit. en Kenneth Paul Erickson y Kevin J. Middlebrook, art. cit., p.243.

año.⁸⁵ Lo que esto significaba en términos de potencial disruptivo en la balanza de pagos quedó de manifiesto durante el período presidencial de Geisel.

2.3 La erosión del milagro: 1974-1985.

- 2.3.1. Geisel: "descompresión" y endeudamiento.

El General Ernesto Geisel llegó a la presidencia, en marzo de 1974, con la determinación de promover la liberalización del régimen y de mantener las altas tasas de crecimiento económico prevalecientes durante el período del "milagro".⁸⁶ Sin embargo, el entorno económico internacional, con el advenimiento del choque petrolero de 1973, comprometió seriamente la meta de lograr un crecimiento económico sostenido. Brasil era en esos momentos el importador de petróleo más grande del tercer mundo y dependía del exterior para cubrir el 80% de sus requerimientos energéticos, por lo que el incremento en el precio internacional del hidrocarburo lo impactó directamente, reduciendo el ingreso real brasileño entre 3 y 4% durante 1973 y 1974.⁸⁷

La insistencia en mantener ambos objetivos generó presiones sobre el gasto público que se canalizaron por medio de un creciente endeudamiento. El régimen simplemente pidió prestados los fondos necesarios para mantener un rápido crecimiento con mejoras en el nivel de vida, ya que esto se creía indispensable para preservar la

⁸⁵ Albert Fishlow, "A Tale of Two Presidents: the Political Economy of Crisis Management", en Alfred Stepan (ed.), *Democratizing Brazil*, N.Y., Oxford University Press, 1989, p.87.

⁸⁶ En este capítulo únicamente se analizan los eventos en el plano económico. Lo referente a la liberalización política se aborda de manera más extensa en el Capítulo 3.

⁸⁷ Albert Fishlow, "A Tale of...", p.85.

autonomía necesaria en el plano político. Así, la poco convencional respuesta del gobierno de Geisel al choque externo consistió en aumentar considerablemente la inversión del Estado con el fin de profundizar en la estrategia de sustitución de importaciones.⁸⁸

El crédito externo permitió reprimir las presiones inflacionarias derivadas del choque petrolero por medio de la implementación de subsidios a las importaciones y del financiamiento del déficit en cuenta corriente con una pérdida mínima de reservas. Sin embargo, la estrategia escogida de mantener el crecimiento significó una mayor intervención del Estado en la economía: los controles de precios se generalizaron, el sector privado demandó mayores transferencias para compensar esos controles, se mantuvieron subsidios al crédito e incentivos fiscales, y la inversión pública se convirtió en un elemento central para estimular la demanda agregada.

Asimismo, para llevar a cabo la liberalización del régimen político se pensó que sería necesario revertir la política salarial de los gobiernos precedentes, aunque manteniendo el esquema de fijación centralizada del ingreso. En 1974 se otorgó un bono del 10% al salario, y en diciembre de ese año se cambió nuevamente la fórmula salarial por una que permitió que los salarios obtuvieran un ajuste más exacto a la inflación pasada. Esta vez, la base para calcular el salario se redujo a los doce meses anteriores, en vez de 24 meses, y se introdujo compensación completa para la subestimación de la inflación pasada.

⁸⁸ Lourdes Sola, "Heterodox Shock in Brazil: *Técnicos*, Politicians and Democracy", *Journal of Latin American Studies*, vol. 23, 1991, p.172.

Bajo estas condiciones, entre 1974 y 1978 la economía creció a un promedio de 7% anual, al tiempo que la deuda se incrementó en 28% al año. Mientras tanto, conforme el proceso de liberalización política seguía su curso y se abrían algunos espacios para la sociedad civil, el gobierno militar fue perdiendo parte de la autonomía que en materia de política económica tuviera anteriormente. Esto se reflejó principalmente en el resurgimiento de manifestaciones de descontento por parte de sectores importantes de la sociedad.

En un primer momento, la insatisfacción con el régimen se manifestó por la vía electoral cuando, en las elecciones al congreso de 1974, la oposición oficial se anotó importantes victorias.⁸⁹ Sin embargo, durante la segunda mitad de la década comenzaron a adquirir importancia las movilizaciones masivas de algunas organizaciones previamente excluidas, de las cuales sobresalen las del movimiento sindical.

En mayo de 1978 los trabajadores de la industria del metal en São Paulo llevaron a cabo una huelga masiva, que de facto terminó con la prohibición, iniciando un nuevo período de actividad huelguística. De los obreros metalúrgicos, la ola de huelgas se extendió hacia por lo menos otras 24 categorías profesionales y movilizó a más de medio millón de trabajadores en seis estados y el Distrito Federal. Al año siguiente las huelgas se extendieron por todo Brasil, con más de tres millones de trabajadores de 113 categorías involucrados.⁹⁰ Los paros de 1979 abarcaron quince estados y además de los obreros metalúrgicos incluyeron a empleados del sector servicios, obreros del sector textil,

⁸⁹ La oposición oficial, representada por el MDB, ese año sobrepasó a ARENA en el número total de votos recibidos. Los resultados fueron de 14 millones y 10 millones de votos respectivamente.

⁹⁰ Margaret E. Keck, *The Workers' Party and Democratization in Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1992, p.65.

mineros, empleados bancarios, trabajadores de la construcción, maestros y cañeros, entre otros.

- 2.3.2. Crisis económica y descontento social: 1979-1985.

Como respuesta al descontento de los trabajadores, la fórmula salarial fue modificada en 1979 como una de las primeras medidas del nuevo presidente João Batista Figueiredo. La idea de inflación esperada fue abandonada, los salarios quedaron indizados únicamente respecto a la inflación pasada, y el período de ajuste se redujo de un año a seis meses. El coeficiente de productividad, anteriormente determinado por el gobierno, ahora podía ser negociado libremente entre trabajadores y empresarios. Como resultado de esto, la regla de indización estableció un piso a las negociaciones salariales, pero no fijaba límites máximos, por lo que dejó de ser una herramienta para imponer políticas de ingresos⁹¹.

En teoría la nueva ley salarial propiciaría la redistribución del ingreso a favor de los grupos menos favorecidos. Con ese objeto se determinó que el grado de indización estuviera en función del nivel salarial, de manera que la tasa de ajuste para los salarios más bajos fuera mayor que la inflación pasada, mientras que el ajuste de los salarios más altos se estableció por debajo de la inflación pasada.⁹²

No obstante lo anterior, la nueva ley salarial fue severamente cuestionada. Dado que los trabajadores de los sindicatos más poderosos y más disruptivos en general

⁹¹ Mario Henrique Simonsen, "Indexation...", p.122.

⁹² Hasta 3 salarios mínimos, el coeficiente de indización sería 110%, entre 3 y 10 salarios mínimos sería 100%, y para salarios mayores, el coeficiente sería menor a 100%.

perciben salarios mayores al promedio, esta medida se vio como una forma de limitar su capacidad de obtener aumentos salariales por encima de la inflación y, por ese medio, disuadirles de continuar con sus estrategias confrontativas.⁹³ Sin embargo, esa estrategia tuvo poco éxito en tanto que los sindicatos más fuertes en la mayoría de los casos pudieron negociar con sus empresas ajustes por encima de los marcados por la nueva fórmula. Esto es un hecho importante pues significa que la política salarial centralmente determinada comenzaba a ser menos eficaz entre los sectores más organizados del sindicalismo.

Ahora bien, la adecuación de la política salarial a las demandas de los sindicatos por medio de la reducción del intervalo de ajuste a la mitad tuvo consecuencias económicas adversas ya que generó que la inflación anualizada se duplicara. Desde 1976 y hasta mediados de 1979, con ajustes anuales, la inflación se había mantenido a un nivel de entre 40 y 45% al año; a partir de finales de 1979 esa se convirtió en la tasa semestral.⁹⁴

Lo insostenible del esquema de crecimiento sustentado en el endeudamiento se hizo patente cuando, a principios de la década de 1980, bajo el gobierno del general Figueiredo, el gobierno enfrentó una crisis de balanza de pagos y fue necesario recurrir a medidas ortodoxas de estabilización. La resistencia a ajustar la economía a las condiciones creadas por el choque petrolero de 1973 generó un frágil cuadro que ya no se pudo sostener ante el segundo choque de 1979.

⁹³ Edward J. Amadeo y José Márcio Camargo, "New Unionism...", p.42.

⁹⁴ Mario Henrique Simonsen, "Indexation...", p.122.

Entre 1981 y 1983 se aplicaron medidas económicas de carácter restrictivo, primero en un intento del propio gobierno por superar los desequilibrios y después, cuando esto fracasó, con la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional a fines de 1982. Con ello, el tipo de cambio se devaluó en varias ocasiones, se incrementaron los impuestos indirectos, se redujeron los subsidios, y se restringió la liquidez.

Es interesante notar como en 1980 la respuesta del gobierno a las manifestaciones huelguísticas fue más decidida. Ese año las huelgas desatadas en São Bernardo provocaron la ocupación militar de las plantas, el sindicato fue intervenido y sus líderes fueron encarcelados, purgados de sus puestos sindicales y acusados de violar la Ley de Seguridad Nacional. A la posición dura del gobierno se sumó el advenimiento de una severa recesión económica con lo que las huelgas perdieron fuerza durante los primeros años de la década de 1980.

Aunque las políticas contractivas aplicadas durante esos años tuvieron éxito en cuanto al problema de solvencia externa,⁹⁵ lo mismo no se podía decir de los desequilibrios internos. El enorme endeudamiento del sector público con el exterior -de 69,139 millones de dólares para 1983-⁹⁶ y sus compromisos adquiridos luego de años de intervencionismo en la economía fueron factores que obstaculizaron el saneamiento de las finanzas públicas, necesario para reducir la inflación.

⁹⁵ De un déficit en la balanza comercial de 5,935 millones de dólares en 1980 se pasó a un superávit de 4,079 millones de dólares en 1983. Ver CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Brasil, 1985, p.2.

⁹⁶ Ibid, p.23.

Además, como señala Fishlow, el sistema brasileño de indización operaba ahora en desventaja de los gobernantes. Este sistema ayudó a promover la desaceleración del crecimiento inflacionario mientras pudo ser manipulado para reducir los salarios reales. Ahora, conforme aumentaban las demandas de la sociedad civil, los salarios reales ya no podían determinarse como el ingreso residual de la economía.⁹⁷

Una de las obligaciones adquiridas con el FMI había sido la de lograr la contención de los salarios. Sin embargo, como señaló Simonsen, alcanzar esa meta con las reglas de indización vigentes "sólo podía lograrse mediante una aceleración de la inflación para bajar la razón promedio-máximo [del salario] al nivel apropiado".⁹⁸ Efectivamente, la inflación, lejos de disminuir se disparó, a la vez que la economía entraba en recesión como consecuencia de las medidas de contención de la demanda.

El cuadro de estanflación tocó fondo en 1983, cuando el PIB per cápita cayó 5.7%, la producción industrial y la de bienes de capital decrecieron en 7% y 20% respectivamente, y la inflación alcanzó una tasa anualizada de 211%.⁹⁹ Los costos sociales de la ortodoxia se reflejaron claramente en el hecho de que en ese mismo año el precio de la canasta de bienes básicos llegó a ser mayor que el salario mínimo mensual.¹⁰⁰ Como consecuencia del deterioro en el nivel de vida, tan sólo durante 1984

⁹⁷ Albert Fishlow, "A Tale...", p.98.

⁹⁸ Mario Henrique Simonsen, "Estabilización de Precios y Políticas...", p.335.

⁹⁹ Edmar L. Bacha y Pedro S. Malan, "Brazil's Debt: From the Miracle to the Fund", en Alfred Stepan (ed.), *Democratizing Brazil*, N.Y., Oxford University Press, 1989, p.134.

¹⁰⁰ Ver Margaret E. Keck, art. cit., pp. 61-62.

se registraron más de 900 disturbios en Rio de Janeiro, dirigidos a las políticas restrictivas del FMI.¹⁰¹

A pesar de ello, el programa ortodoxo consiguió que en 1984 y 1985 se generaran superávits comerciales suficientes para mantener al corriente el servicio de la deuda. Esto permitió ignorar las metas del acuerdo firmado con el FMI e implementar políticas más expansivas, que redundaron en el crecimiento del PIB durante 1984 y 1985 a tasas de 5.7% y 8.4% respectivamente.¹⁰² Al parecer, la liberalización política generó considerables limitantes a la disposición del gobierno de mantener la severidad de las medidas económicas, pues el régimen iba claramente perdiendo espacios y apoyo como lo mostraron los resultados de las elecciones al congreso de 1982.

Es interesante como, llegado este punto, la actuación del gobierno de Figueiredo en lo económico comenzó a asemejarse en ciertos aspectos a la de los gobiernos populistas. Dichos regímenes pudieron mantener un considerable margen de autonomía en la implementación de sus políticas económicas siempre y cuando éstas pudieran generar crecimiento económico. En cuanto el desempeño de la economía comenzó a decaer, los gobiernos populistas se vieron acorralados frente a las demandas de los sectores populares lo cual tuvo un fuerte impacto sobre sus políticas económicas. En el caso del régimen militar, la prioridad que se asignó al crecimiento económico como medio, primero para legitimar el golpe, y luego para garantizar el control de la liberalización política, llevó a una situación francamente crítica en la que los

¹⁰¹ Eul-Soo Pang, "Debt, Adjustment, and Democratic Cacophony in Brazil", en Barbara Stallings y Robert Kaufman (eds.), *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1989.

¹⁰² Edmar L. Bacha y Pedro S. Malan, art. cit., p.138.

desequilibrios internos se agudizaban rápidamente. En otras palabras, la liberalización dejó al descubierto la debilidad del régimen, que se encontró a sí mismo incapaz de seguir imponiendo las medidas que requería el ajuste de la economía a las condiciones generadas por los choques petroleros y el endeudamiento acumulado.

Como consecuencia de lo anterior, los militares vieron disminuido su control sobre algunas de las variables clave de la economía. Específicamente en el caso del sector obrero, Amadeo y Camargo señalan que la liberalización del sistema político y la reducción en el grado de represión del movimiento laboral tuvieron dos importantes efectos sobre el proceso de determinación del salario nominal. Primero, los sindicatos presionaron al gobierno para aumentar el grado de indización de los salarios respecto a la inflación pasada. Segundo, la capacidad de movilización de los sindicatos aumentó significativamente durante la segunda mitad de la década de 1970 y la de 1980.¹⁰³

La evidencia presentada en este capítulo apunta a que la implementación de políticas económicas restrictivas con altos costos sociales fue posible en la medida en que el régimen prácticamente se aisló de las demandas de los sectores populares. El hecho de que los sindicatos no representaran una fuente de apoyo al régimen hizo posible que éstos fueran sometidos a un sistema de exclusión que permitió efectivamente neutralizar las manifestaciones de descontento que de otra forma muy probablemente hubieran surgido como respuesta al deterioro salarial. De esa forma, la imposición de políticas socialmente

¹⁰³ Edward J. Amadeo y José Márcio Camargo, "Brazilian Labour Market in an Era of Adjustment", Texto para Discussão no.232, Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, octubre 1989, pp.51-52.

costosas se hizo viable gracias a la condición de debilidad a la que estuvieron sujetos los sindicatos, tanto por los controles derivados de la estructura corporativa, como por las acciones represivas del régimen; factores, ambos, que se reforzaron mutuamente.

Esto abre la cuestión de si hubiera sido posible poner en marcha este tipo de medidas de política económica en un contexto democrático. La respuesta parece ser negativa si tomamos en cuenta que en cuanto se comenzaron a relajar los controles autoritarios la actividad sindical resurgió vigorosamente. En este sentido, la política de restricción salarial sólo pudo ser efectiva cuando se acompañó de altos grados de censura e intolerancia política.

CAPÍTULO 3 EL NUEVO SINDICALISMO Y LA COYUNTURA POLÍTICA

3.1 Cambios estructurales en el mercado de trabajo e indicadores socioeconómicos.

El proceso de rápido crecimiento e industrialización por el que atravesó Brasil durante los años del régimen militar generó importantes efectos sobre la estructura del mercado de trabajo y, en general, sobre el mapa socioeconómico del país.

En primera instancia resalta el hecho de que, aparejado con el crecimiento de la economía, sobrevino un importante proceso de urbanización. Entre 1960 y 1980, la población urbana creció a una tasa de cerca de 5.65% anual. Tan sólo en la década de 1970, el empleo urbano creció a una tasa mayor que la fuerza productiva urbana, e incluso más rápidamente que la población urbana en general.¹⁰⁴ También, como consecuencia del proceso de rápida industrialización, durante el mismo periodo el número de trabajadores en la industria creció 3.6 veces, pasando de 2,940,242 a 10,674,977.

Sin embargo, a pesar de las espectaculares tasas de crecimiento económico del período del "milagro", las políticas económicas que se siguieron a partir del golpe militar de 1964 y durante la década de 1970 tuvieron el efecto de generar altos grados de desigualdad y concentración del ingreso. Mientras que en 1970 el 1% de la población recibió 13.79% del ingreso nacional, para 1980 la participación de este mismo porcentaje en el ingreso total aumentó a 14.93%. Contrariamente, la proporción del ingreso nacional que correspondió al 50% más pobre de la población declinó durante el mismo período de 15.62% a 14.56%.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Margaret E. Keck, art. cit., p.55.

¹⁰⁵ David Edward Carleton, Op.Cit., p.83.

Durante la década de 1970, el salario mínimo real se ubicó a un nivel 15% debajo del de 1963 y, de acuerdo con datos para 1976, 46.5% de la población económicamente activa percibía menos de un salario mínimo, de los cuales la mitad correspondía a población rural. Para las áreas urbanas, en 1976 el 12.4% de las familias recibía un salario mínimo y 32.2% de las familias recibía 2 salarios mínimos.¹⁰⁶

Ahora bien, al igual que en el caso del ingreso, los principales polos del desarrollo económico se distribuyeron de forma muy desigual durante este período pues, mientras que el noroeste continuó mayoritariamente dedicado a actividades del sector primario, la actividad industrial siguió concentrándose de manera pronunciada en el sureste. La concentración industrial es particularmente notoria en el caso del estado de São Paulo, el cual por sí solo reunía a 49% del empleo del sector secundario en 1970 y alrededor del 47% en 1980.¹⁰⁷ São Paulo contribuye con aproximadamente 40% de los ingresos federales, lo cual habla de su importancia estratégica a nivel nacional.¹⁰⁸ En especial, la región industrial del ABC (conformada por los municipios de Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano), en las afueras de São Paulo, reúne la más grande concentración de trabajadores de la industria en el país.¹⁰⁹

A la vez, las características específicas de la estrategia de industrialización seguida en Brasil han tenido repercusiones sobre la importancia relativa de la mano de obra en los distintos sectores de la economía. En este sentido, el énfasis de las políticas de

¹⁰⁶ Margaret E. Keck, *Op. Cit.*, pp.77-78.

¹⁰⁷ Margaret E. Keck, art. cit, p. 51.

¹⁰⁸ Eul-Soo Pang, art. cit., p.137.

¹⁰⁹ También existen otras zonas industriales en Osasco y Quarulhos, en São Paulo; Betim, Contagem y Monlevada, en Minas Gerais; y en algunas zonas de Rio de Janeiro.

industrialización sobre el desarrollo de las industrias pesada y de bienes de consumo durable colocó a los trabajadores metalúrgicos en una posición de peso dentro del mercado de trabajo. Para 1978, este grupo representaba aproximadamente 42% de la fuerza de trabajo total en el sector industrial.¹¹⁰

La fuerza de trabajo paulista se distribuye entre aproximadamente 13,000 empresas, de las que sobresalen las del sector automotriz, mismo que tiene una importante influencia a nivel nacional al aportar, por sí mismo, aproximadamente el 10% del PNB.¹¹¹ En São Bernardo, por ejemplo, del total de 133,000 trabajadores, 80,000 se concentran en tres empresas: Ford, Volkswagen y Mercedes Benz. Para 1973, los metalúrgicos representaban 32.79% de la fuerza de trabajo en el sureste de Brasil, y en 1980 el porcentaje aumentó a 34.1%, proporción que aumenta a 43.6% tomando en cuenta sólo al estado de São Paulo.¹¹² En números redondos, a principios de los ochenta, São Paulo reunía aproximadamente a 400,000 trabajadores metalúrgicos, de los cuales 205.000 se distribuían en la región del ABC.

Cabe notar que, aún tomando en cuenta el efecto general de concentración del ingreso, también es posible distinguir diferencias remunerativas, e incluso de estatus, entre los distintos grupos de trabajadores. De acuerdo con Tavares de Almeida, la diversificación de la economía brasileña provocó una "diferencia profunda de la estructura productiva en cuanto a los patrones tecnológicos y de productividad, y la

¹¹⁰ Salvador A. M. Sandoval, *Op. Cit.*, p.132.

¹¹¹ Scott B. Martin, "Governing Interests, Building Trust, and Transforming Corporatism: Unions, Employers, and the State in the Restructuring of the Brazilian Automobile Industry", mimeo, noviembre 1994, p.10.

¹¹² Margaret E. Keck, art. cit., p.50.

consecuente diferenciación del mercado de trabajo en terminos de calificación, situación y condiciones de trabajo y salarios".¹¹³

Estas tendencias han llevado a un debate sobre la coexistencia de dos clases de trabajador; uno, que permanece dentro del sector tradicional y que sufre los embates más duros del proceso de desarrollo capitalista, y otro, que se desenvuelve al interior de los sectores más dinámicos y que posee un mayor acceso a los beneficios de la industrialización. Entre este último grupo, los trabajadores de la industria automovilística han sido un sector relativamente bien pagado en comparación con las otras categorías. Estos trabajadores en su mayoría reciben entre tres y seis veces el salario mínimo mientras que, de la fuerza de trabajo total, 36.4% gana un salario mínimo o menos y el 60.8% cuando mucho gana dos salarios mínimos.¹¹⁴

En cuanto a la organización de los trabajadores, el número de sindicalizados, como porcentaje de la población económicamente activa, se mantuvo relativamente estable entre 1960 y 1980 a un nivel del 25% lo cual, tomando en cuenta el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, representa un aumento cuantitativo considerable.¹¹⁵ En términos de número de afiliados, el sindicato más grande de Brasil (y de América Latina) es el de los Trabajadores Metalúrgicos de São Paulo, con más de 300,000 representados. Por su importancia estratégica sobresale también el Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de São Bernardo, que formalmente representa a más del 40%

¹¹³ Maria Herminia Tavares de Almeida, "Desarrollo Capitalista y Acción Sindical", cit. en Antonio Sergio Alfredo Guimaraes y Nádyá Araujo Castro, "Espacios Regionales de Construcción de la Identidad: la Clase Trabajadora de Brasil después de 1977", *Estudios Sociológicos*, vol. 7, núm. 21, septiembre-diciembre 1989, p.423.

¹¹⁴ Margaret E. Keck, art. cit., p.55

¹¹⁵ Margaret E. Keck, *Op. Cit.*, p.78

de los trabajadores de la industria de manufactura automotriz. Cabe destacar también que en las plantas situadas en la región del ABC, las tasas de sindicalización son extremadamente altas, por encima del 80% en la mayoría de los casos.¹¹⁶

La mayoría de las huelgas entre 1978 y 1986 ocurrieron en los sectores industriales (58.5%) seguido por los sectores de trabajadores de ingresos medios (24.6%) y del sector servicios (16.9%),¹¹⁷ lo que implica que los trabajadores en esos sectores son más activos y están más movilizados. Entre estos, sobresale la militancia de los sindicatos en el sector metalúrgico que concentró el 70.9% de las huelgas dentro de la industria durante ese período, lo que equivale al 34.8% del total.¹¹⁸ Entre 1978 y 1980, 90% de los trabajadores que participaron en movimientos huelguísticos pertenecía al sector metalúrgico.¹¹⁹

El hecho de que fuera ahí, en un sector económicamente tan poderoso, dónde surgió la corriente más innovadora del sindicalismo brasileño explica en buena medida el porqué, aún cuando los sindicatos combativos continuaron siendo minoría en el contexto general, pudieron ejercer un poder disruptivo muy considerable, y porqué se les consideró una amenaza.¹²⁰

Por lo tanto, podemos decir que el proceso de rápido crecimiento e industrialización que promovió el régimen militar, sobretudo durante los gobiernos de

¹¹⁶ Scott B. Martin, art. cit., pp. 16-17.

¹¹⁷ Cifras de Ricardo Antunes, "Recent Strikes in Brazil: Main Tendencies of the Strike Movement of the 1980s", *Latin American Perspectives*, vol. 21, no. 1, invierno 1994, p.25.

¹¹⁸ *Ibid.*, p.25.

¹¹⁹ Salvador A. M. Sandoval, *Op. Cit.*, p.132.

¹²⁰ Para 1984, el 70% de los sindicatos se encontraba aún bajo el control de líderes tradicionales o *pelegos*. Margaret E. Keck, *Op. Cit.*, p.172.

Costa e Silva y Médici, necesita ser entendido no sólo en términos de los principales indicadores de la economía, sino también en función de los cambios socioeconómicos que sucitó. En este sentido, la urbanización de la mano de obra, y la consecuente diferenciación dentro del mercado de trabajo, tuvieron como consecuencia la redistribución del poder relativo en el mercado laboral, aunque en principio fuera sólo de forma potencial.

Los cambios socioeconómicos planteados aquí se combinaron con el proceso de liberalización política para dar forma al resurgimiento del sindicalismo como actor protagónico en el escenario político brasileño. Por una parte, las características del mercado laboral ayudaron a definir quienes serían los actores con mayor capacidad de injerencia en el terreno de lo económico. Es por ello que no debiera sorprender que los brotes de militancia sindical que reaparecieron a partir de 1977 se originaran dentro de los sectores más dinámicos en el país. Pero, por otra parte, también es cierto que las características mismas del proceso de liberalización política determinaron en buena medida las opciones disponibles para que esos sectores, potencialmente poderosos, pudieran efectivamente actuar.

3.2. La liberalización política en Brasil.

El hecho que desde un principio el régimen militar se anunciara como una etapa transitoria en el camino a la consolidación de la democracia influyó para que en Brasil, a diferencia de lo que sucedió en otros países latinoamericanos, las formas institucionales de la democracia se mantuvieran casi ininterrumpidamente. Entre 1964 y 1979, el mismo

gobierno propició la permanencia de un sistema bipartidista, aunque éste estuvo dirigido a mantener la primacía de los intereses de la burocracia militar.¹²¹ Los dos partidos que formaron este sistema fueron la Alianza Renovadora Nacional (ARENA), que era el partido del régimen, y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), como partido de oposición leal. Las elecciones fueron otro mecanismo que fue preservado, aunque éstas se realizaban en un Colegio Electoral, frecuentemente manipulado para favorecer al partido oficialista.

En marzo de 1974 llegó a la presidencia el general Ernesto Geisel, con la promesa de promover la liberalización del régimen y de restar influencia a los grupos más duros al interior de los mandos militares.¹²² El general Geisel y su grupo de colaboradores más cercanos temían las repercusiones que podría tener el desprestigio del que las fuerzas armadas estaban siendo objeto como consecuencia de las arbitrariedades cometidas por los grupos militares más duros.

Para 1974 era claro ya que la amenaza de los grupos subversivos a la seguridad nacional había sido eliminada, y con ella una de las principales justificaciones a la dureza del régimen. Como consecuencia de ello, Geisel se propuso lograr la profesionalización de las fuerzas armadas y regresar a un régimen constitucional, creando bases de apoyo al régimen mediante una distensión y la restauración de alguna clase de vida política.¹²³

¹²¹ Scott Mainwaring, "The Transition to Democracy in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, p. 150.

¹²² Sobre la creciente autonomía que iba adquiriendo el aparato de inteligencia ver: Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, NJ, Princeton University Press, 1988.

¹²³ Luciano Martins, art. cit., p.128.

Las discrepancias entre “duros” y “blandos” al interior del régimen ayudan a explicar porqué la liberalización política siguió una pauta de movimientos contradictorios, en los que cada concesión del régimen y/o conquista de la oposición quedaba inmediatamente matizada por la imposición de controles autoritarios alternativos.¹²⁴ Así, por ejemplo, cuando el MDB comenzaba a obtener más votos, el gobierno modificaba las leyes electorales. Esto sucedió en las elecciones legislativas de 1974, cuando ARENA sufrió considerables derrotas en las principales áreas metropolitanas, y el MDB ganó la mayoría de los votos para senadores y para las legislaturas de las ciudades más grandes.

El gobierno entonces se avocó a controlar el proceso legislativo y a evitar un nuevo avance de la oposición en las elecciones municipales que habrían de celebrarse dos años más tarde. Lo primero se logró a través del mantenimiento de controles institucionales en la legislatura y el uso de Actas Institucionales para administrar castigos ejemplares a algunos congresistas de la oposición. El segundo objetivo se logró por medio de controles rígidos sobre la difusión de propaganda electoral en radio y televisión. En otras palabras se cambiaron las reglas del juego para poner freno a los avances de la oposición. Aun así en las elecciones municipales de 1976, ARENA venció a la oposición únicamente en las regiones menos desarrolladas, mientras que el MDB ganó el control de los consejos municipales en las ciudades más grandes de Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Pôrto Alegre, Salvador, Campinas y Santos.¹²⁵

¹²⁴ Alfred Stepan, *Op. Cit.*, p.38.

¹²⁵ Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule...*, pp. 189-190.

La tercera elección bajo el gobierno de Geisel se debería realizar en 1978 para renovar a la totalidad de la Cámara de Diputados, las dos terceras partes del Senado y, por primera vez en lo iba de la dictadura, los gobernadores estatales por voto directo. Una vez más, se modificaron las reglas del juego. En 1977 Geisel, amparado en en Acta Institucional número 5, suspendió las labores del congreso con el fin de promulgar una nueva ley electoral, conocida como el “*Pacote de Abril*”, que asegurara la mayoría de ARENA en las cámaras para controlar la siguiente elección presidencial. De acuerdo con esta ley, el gobierno designaría a una tercera parte del senado¹²⁶ para asegurar el control de la cámara alta independientemente de los resultados de la elección, de manera que se bloqueaba la posibilidad de realizar cualquier cambio en el régimen mediante procedimientos legislativos. La nueva ley también hizo indirecta la elección para gobernadores, cambió los criterios que regulaban el número de diputados federales a manera de reducir el peso de los estados más industrializados, y por último se prohibió el acceso a los medios de comunicación para fines de propaganda electoral.¹²⁷ A partir de estas modificaciones, el congreso se integró mayoritariamente por legisladores de ARENA.

En octubre de 1978 el Colegio Electoral eligió a Figueiredo como sucesor de Geisel. Durante su gobierno se continuó la manipulación de las reglas electorales con el fin de mantener el proceso de “descompresión” política bajo control del régimen. Así, en 1979 fue reformado el sistema partidista con la intención de atomizar a la oposición por medio del fin al bipartidismo y la autorización para la formación de otros partidos,

¹²⁶ Estos fueron conocidos posteriormente como los *senadores biónicos*.

¹²⁷ Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule...*, p.191.

aunque todo dentro de un marco de contención política dónde se proscribía al Partido Comunista. Asimismo, se concedió la amnistía a prácticamente todos los exiliados políticos, esperando que el regreso de muchos líderes populistas fragmentara más a la oposición.

En un principio la aparición de diversos partidos efectivamente logró dividir a la oposición. El Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) fue creado a partir del MDB que logró mantener a gran parte de sus cuadros, a partir de ARENA se creó el Partido Democrático Social (PDS), y otros partidos que surgieron fueron el Partido Democrático Trabalhista (PDT), el Partido de los Trabajadores (PT), el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), y el Partido Popular (PP), que reunía a disidentes de ARENA y liberales del MDB.

La reforma partidista no terminó ahí; en noviembre de 1981 se emitió legislación adicional, con la que se estipuló que los partidos no podrían forjar alianzas y se introdujo el “voto vinculado” que consistió en que los partidos debían presentar listas completas de sus candidatos de manera que el elector sólo podría votar por un solo partido para todos los cargos a elegir. Esta reforma tuvo como finalidad que los partidos de oposición se restaran votos entre sí y que no pudieran aumentar su poder contra el oficialismo forjando coaliciones. Entre otras medidas del paquete, se cambió el número mínimo de votos en el congreso para realizar modificaciones constitucionales, que pasó de la mayoría simple a dos terceras partes de los votos para evitar que se pudiera cambiar la legislación con el fin de hacer directas las elecciones presidenciales. Además, la representación en el congreso, y por tanto en el Colegio Electoral, fue alterada una vez más con el fin de diluir el peso de

los estados más grandes (dónde se concentraba la mayor oposición al régimen), y se decretaron nuevas disposiciones para renovar a un tercio del senado para garantizar la mayoría también en esa cámara.¹²⁸

Ahora bien, aunque la nueva ley electoral se proponía el debilitamiento del PMDB, no se contempló el hecho de que la obligación de presentar listas completas aunada a imposibilidad de formar alianzas podría llevar -como de hecho lo hizo- a la disolución de los partidos más pequeños y su cooptación por el PMDB. Este fue el caso del Partido Popular que lideraba Tancredo Neves, cuyos cuadros se conformaban mayoritariamente por disidentes de ARENA.¹²⁹ Como resultado de lo anterior, el PMDB logró aglutinar a un frente amplio que reunía a sectores de muy diversos grupos políticos e ideológicos.

En las elecciones de 1982 alrededor de 58 millones de brasileños eligieron gobernadores de 22 estados y las consecuencias no previstas del paquete electoral se manifestaron en los resultados: el PDS obtuvo 12 gubernaturas, pero la oposición ganó en los estados más industrializados y con mayor población. Además, el oficialismo perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Sin embargo, pese a esto, no se puede decir que el régimen hubiera perdido los instrumentos que le permitían retener el control sobre la transición. Así, por ejemplo, en diciembre de 1982 se apeló a la vigencia de la Ley de Seguridad Nacional para actuar contra miembros del Partido Comunista, señalando los límites a la liberalización política.

¹²⁸ Leslie Bethell, "On Democracy in Brazil: Past and Present", Occasional Papers no. 7, Institute of Latin American Studies, University of London, mayo de 1993, p. 13.

¹²⁹ Sobre este punto se puede consultar a Luciano Martins, art. cit.

De cualquier forma, como se notó anteriormente, la descompresión sí restringió el margen de maniobra de los militares, cuyo uso de estrategias represivas se veía cada vez más limitado por la creciente movilización de diversos sectores de la sociedad. De igual forma el gobierno militar perdió autonomía en lo que se refiere a la política económica pues, por una parte, sus derrotas electorales le forzaban a una mayor negociación con el poder Legislativo y, por otra parte, las demandas de la sociedad en contra de las políticas de corte recesivo iban en ascenso.

3.3. Resurgimiento del sector laboral: los movimientos huelguísticos de 1978-1983.

El proceso de apertura que dio inicio en 1974 durante la administración de Geisel creó un contexto en el que, al relajarse algunos de los controles burocráticos, se hizo posible la ampliación del espacio para la actividad sindical. Ejemplo de esto fue que en 1976 se permitió a los sindicatos utilizar hasta 20% de los recursos del impuesto sindical para gastos administrativos no sujetos a la aprobación del Ministerio del Trabajo.

Sin embargo, en realidad no fue sino hasta 1977 cuando el movimiento obrero resurgió de manera determinante a la luz pública a partir de la campaña de recuperación del salario, promovida por los trabajadores metalúrgicos de São Bernardo. Esta campaña surgió de un descubrimiento realizado por el DIEESE¹³⁰ respecto a una discrepancia en los cálculos oficiales para la inflación del año de 1973.

El error fue corroborado en agosto de 1977 por la Fundación Getúlio Vargas, que dio a conocer una revisión de su contabilidad para 1973 en la que la inflación aumentaba

¹³⁰ El DIEESE es un organismo de investigación independiente financiado por los sindicatos.

del 15.5% al 20.5%. A partir de esto, el Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de São Bernardo (STMSB) pidió al DIEESE que calculara lo que dicho error habría costado a sus agremiados en términos de su poder adquisitivo. Los resultados de esta investigación indicaron una pérdida del 34.1%.¹³¹ Frente a esto, el STMSB inició una campaña para lograr la recuperación de ese ingreso perdido, a la que se unieron otros sindicatos de la región como los de los municipios de Santo André, Mauá, Ribeirão Pires y Rio Grande da Serra.

La campaña, aunque no logró alcanzar su objetivo, sí atrajo la atención nacional hacia el movimiento obrero y hacia su incipiente liderazgo, representado por Luiz Inácio "Lula" da Silva, presidente del STMSB. Además, esta experiencia ayudó a fortalecer las expectativas sobre la posibilidad de acción conjunta, y allanó el camino para las movilizaciones que vendrían al año siguiente.

- 3.3.1. Las huelgas de 1978 y 1979.

En mayo de 1978, Lula lideró una huelga en la fábrica de camiones Saab-Scania en São Bernardo, en la que se demandaba un aumento salarial del 20% por encima de la inflación y el derecho a negociar directamente con la empresa. Pronto, trabajadores de otras compañías como Ford, Mercedes, Volkswagen y Chrysler, se unieron a las demandas, de manera que para la segunda semana el movimiento huelguístico involucraba ya a aproximadamente 80 mil trabajadores.¹³² Aparentemente tomado por

¹³¹ Ver Emir Sader y Ken Silverstein, Without Fear of Being Happy. Lula, the Workers Party and Brazil, Londres, Verso, 1991, p.42.

¹³² *Ibid*, p.42.

sorpresas, el gobierno no respondió, por lo que las empresas debieron negociar directamente con los sindicatos, quienes obtuvieron de esa manera un aumento salarial de 24.5%.

Con ese precedente, durante 1978 estallaron huelgas en varias industrias de otras regiones del país, aún cuando en agosto la Ley de Seguridad Nacional se amplió para incluir en la lista de crímenes contra la nación a todas las huelgas de empleados del sector público, incluyendo a los bancos. Además, como medida preventiva, el gobierno agregó una cláusula a la CLT donde se prohibía explícitamente la formación de organizaciones centrales que agruparan a diferentes industrias.

Para fines de año, más de medio millón de trabajadores habían participado en paros laborales en seis estados. Muchos de ellos, al igual que los de la región del ABC, lograron obtener aumentos por encima de lo autorizado por el gobierno.

El aumento en la capacidad de movilización de los sindicatos quedó de manifiesto cuando, al año siguiente, los sindicatos de trabajadores metalúrgicos de la región del ABC convocaron a una huelga general para el 13 de marzo. Las asambleas sindicales que siguieron debieron efectuarse en el estadio Vila Euclides de São Paulo, que era el único lugar con capacidad para albergar a los 80 mil asistentes. A pesar de que pocos días después la huelga fue declarada ilegal por una corte laboral, los paros continuaron con apoyo de organizaciones populares y de la iglesia.¹³³

¹³³ La iglesia católica en Brasil es considerada una de las más progresistas en América Latina, y desempeñó un papel predominante durante la época más represiva del régimen militar en cuanto al apoyo y organización de movimientos populares.

El 21 de marzo, el ministro del trabajo, Murilo Macedo, estipuló que se efectuaran negociaciones directas siempre y cuando los trabajadores regresaran a sus labores. Ante la negativa de los sindicatos, la policía militar rodeó las oficinas de los sindicatos de Santo André, São Bernardo y São Caetano, y el gobierno prohibió las asambleas en el estadio. Con estas acciones, la resistencia sindical fue prácticamente eliminada, y poco a poco los trabajadores comenzaron a reanudar sus actividades. Paralelamente, Lula aceptó un aumento del 15%, por debajo de lo demandado, y pactó una tregua de 45 días con las empresas.

Quedaba claro que el gobierno ya no iba a dudar en emprender acciones contra los huelguistas. Esto se confirmó cuando, seis meses después de terminados los movimientos del ABC, el sindicato de metalúrgicos de São Paulo resolvió irse a huelga. La policía actuó entonces con rapidez, invadiendo las iglesias donde se efectuaban las asambleas y llegando a enfrentamientos violentos que involucraron la muerte de un activista sindical. Con todo, durante 1979 se registraron 113 huelgas en las cuales intervinieron aproximadamente 3.2 millones de trabajadores de 15 estados.¹³⁴

- 3.3.2. Las huelgas de 1980.

El primero de abril de 1980 los sindicatos del ABC volvieron a iniciar una huelga demandando mejor paga, la reducción de la semana laboral de 48 a 40 horas, y mayores garantías contra los despidos injustificados. Esta vez las acciones intimidatorias en contra del movimiento no se hicieron esperar; helicópteros del ejército sobrevolaron el estadio

¹³⁴ Ricardo Antunes, art. cit., p.25.

Vila Euclides, apuntando sus ametralladoras hacia los 100 mil trabajadores reunidos ahí en asamblea.

Al igual que las anteriores, esta huelga fue declarada ilegal por las cortes laborales, lo que despejó el camino para la intervención de los sindicatos en São Bernardo y Santo André. Después, varios líderes fueron encarcelados acusados de violar la Ley de Seguridad Nacional, y finalmente, las fuerzas del orden atacaron a los huelguistas. Claramente, el gobierno estaba marcando los límites a la liberalización política.

La huelga de 1980 fue preparada con suma precisión, con 300 reuniones preparatorias a nivel de planta. De estas reuniones derivó la selección de comités de movilización y de negociaciones salariales, los cuales debían actuar como intermediarios entre líderes y bases. Previendo medidas represivas por parte del gobierno, se establecieron asimismo estructuras paralelas y un liderazgo alternativo que permitieran continuar las movilizaciones aún cuando hubieran arrestos o intervenciones. Como consecuencia de lo anterior, la huelga tuvo una duración de 41 días, mucho más de lo que se predijo entre los círculos oficiales y empresariales. Sin embargo, el gobierno había declarado que los trabajadores representaban un grupo de presión ilegal y prohibieron a las empresas negociar con ellos, lo cual condujo finalmente al estancamiento.¹³⁵

Así, pese al mayor grado de organización, la huelga de 1980 de los metalúrgicos de São Bernardo no logró satisfacer ninguna de las demandas económicas con que se buscaba desafiar la nueva política salarial del gobierno, ni tampoco conseguir los niveles de movilización y apoyo precedentes. Mientras que en 1978 y 1979 las huelgas

¹³⁵ Emir Sader y Ken Silverstein, *Op. Cit.*, p.45.

involucraron a 500,000 y 3,241,500 trabajadores respectivamente, para 1980 el contingente cayó a 340,000.¹³⁶ Lejos de ganar en sus demandas, los días de trabajo perdidos fueron descontados de los cheques de los trabajadores y, de acuerdo con cifras sindicales, para junio cerca de 15 mil trabajadores habían perdido sus puestos como represalia a su participación en el movimiento.

Varios factores explican ese retroceso. En primer lugar, el factor "sorpresa" que intervino en los movimientos de los años anteriores había desaparecido y los empresarios estaban ya mejor preparados a enfrentar a los huelguistas. Además, también el gobierno adoptó para entonces la determinación de erradicar al sindicalismo combativo, no sólo en esa particular instancia, sino como movimiento que ganaba mayor visibilidad política. Esto se reflejó en el uso de medidas represivas para terminar las huelgas. En segundo lugar, el deterioro de la situación económica en el país, con aumentos considerables en el nivel de desempleo, hizo que la posibilidad de ser despedidos desmotivara a muchos trabajadores.

Ante las difíciles condiciones de los primeros años de la década de 1980, el movimiento continuó con otras estrategias, como la mayor participación en actividades partidistas, el aumento de la organización local, y el fortalecimiento de los vínculos entre bases y liderazgo. También, en vista de la dificultad para conquistar mejoras salariales significativas, merced a la legislación al respecto y a la coyuntura económica menos favorable, las demandas de los sindicatos entre 1980 y 1984 se centraron en otros

¹³⁶ Los datos para 1978 y 1979 son del DIEESE. Cit. en Ricardo Antunes, art. cit., p.25 y los de 1980 se tomaron de Salvador A. M. Sandoval, *Op_Cit.*, p.96.

aspectos como la estabilidad del empleo, la frecuencia de los ajustes salariales (debido al incremento de la inflación), y el reconocimiento de la representación sindical local. Estos tres puntos estuvieron presentes en las demandas de las huelgas de fines de los años setenta, pero con el cambio de coyuntura adquirieron mayor importancia.

- 3.3.3. Las huelgas de 1983.

Las políticas de austeridad pactadas con el FMI en 1983 sirvieron para reactivar la acción conjunta de los sindicatos. La política de contención salarial asociada con el ajuste ortodoxo tomó forma a partir de una serie de leyes que buscaban mantener los incrementos salariales por debajo de la tasa de inflación, y que pretendían revertir las medidas de redistribución del ingreso formuladas en 1979. La severidad del plan de estabilización, junto con el deterioro económico que venía acumulándose desde tiempo atrás, crearon una situación francamente crítica desde el punto de vista de los asalariados, a los que se les pedía cargar con gran parte del ajuste.¹³⁷

En ese contexto, durante el mes de julio de 1983 estallaron huelgas en protesta de las políticas salariales restrictivas asociadas con el programa de estabilización, y que fueron iniciadas por los sindicatos de los trabajadores petroleros de Campinas y Bahía, metalúrgicos de la región del ABC, empleados del metro de São Paulo y empleados bancarios. El 21 de julio se convocó a un paro general de un día, con buen éxito en São Paulo y Rio Grande do Sul. Los dirigentes obreros calcularon que en estos movimientos participaron tres millones de trabajadores a lo largo del país.¹³⁸ Entre las demandas

¹³⁷ 1983 fue de hecho el primer año en que el precio de la canasta básica excedió al salario mínimo mensual.

¹³⁸ Ricardo Antunes, art. cit., p.28.

presentadas se incluyeron: repudio a las leyes salariales, moratoria a la deuda, fin a las negociaciones con el FMI, beneficios de desempleo y fin a las intervenciones de sindicatos.¹³⁹

Un aspecto importante de estos movimientos fue que las acciones de los líderes laborales no terminaron con la huelga. Por el contrario, se organizaron para acudir en masa a Brasilia con el fin de ejercer presión en contra de las leyes salariales. Esta presión fue importante para que las dos primeras leyes (Decretos-Ley 2024 y 2036) destinadas a restringir los aumentos salariales fueran rechazadas en el Congreso. Finalmente, en octubre, se aprobó una ley menos onerosa, el Decreto-Ley 2065, que estipulaba el ajuste de los salarios para compensar en 100% la variación de los índices de inflación oficiales.

El proceso de liberalización política, si bien limitado, indudablemente abrió espacios para la manifestación del descontento popular. A ello se sumó que el deterioro económico vino a mermar una de las principales fuentes de legitimación sobre las que se habían apoyado gobiernos anteriores. Tanto las movilizaciones masivas organizadas durante ese año como las victorias que se anotó el movimiento sindical apuntan a cómo el gobierno iba gradualmente perdiendo la capacidad de aislar sus políticas económicas de las demandas de los sectores asalariados. En los ochenta se extendió cada vez más el proceso de negociación directa, y la atención que los sindicatos progresistas prestaron a los asuntos de la fábrica durante esos años coadyuvó a generar una mayor capacidad de organización para el inicio, en 1985, del nuevo gobierno civil.¹⁴⁰

¹³⁹ Margaret E. Keck, "Update on the Brazilian Labor Movement", *Latin American Perspectives*, vol.11, no. 1, invierno 1984, p.31.

¹⁴⁰ Margaret E. Keck, "El Nuevo...", pp.60-61.

3.4. Tendencias dentro del sindicalismo.

La reaparición de la acción sindical no significó, sin embargo, que el sindicalismo pudiera catalogarse como un actor unitario y homogéneo dentro de la escena política y social. De hecho, la trayectoria del proceso de recuperación de los derechos laborales ha estado marcada por la existencia de diferentes corrientes de liderazgo sindical, que sostienen posturas frecuentemente divergentes sobre las estrategias a seguir y, en general, sobre el papel más amplio del activismo sindical dentro del sistema político brasileño. Hasta fines de 1978 se distinguen fundamentalmente tres tendencias:

La primera, denominada oposición sindical (*oposições sindicais*), estuvo constituida por trabajadores de base que favorecían la organización de comités locales y la acción al margen de la estructura oficial. Esta tendencia fue importante entre 1966 y 1968, y entre 1977 a 1979, pero perdió vitalidad con el creciente activismo de los dirigentes sindicales en la estructura oficial. La segunda, denominada los auténticos, aunque sí operaba dentro de la estructura oficial se distinguía por su énfasis en la organización y participación de las bases a nivel de la fábrica, y por la importancia que asignaba a la independencia sindical respecto del Estado y los patrones. Esta corriente la encabezaban Lula y los Metalúrgicos de São Bernardo, y la mayoría de sus líderes son obreros de origen. La tercera tendencia favorecía la acción dentro de la estructura oficial para conquistar posiciones de dirección en el movimiento sindical y promovía la creación de un grupo de Unidade Sindical para coordinar las demandas y actividades en los planos estatal y nacional. Conformada mayoritariamente por líderes que ocuparon puestos

sindicales oficiales durante el autoritarismo, Unidade Sindical favorecía la negociación por encima de las estrategias combativas en el trato con el gobierno.

Hacia 1979, mientras que oposición sindical perdía fuerza, las estrategias de las otras dos corrientes se definieron más claramente. Unidade Sindical se oponía a la estrategia confrontativa y favorecía la concentración de fuerzas para obtener puestos en la jerarquía oficial como medio para obtener beneficios. Para los auténticos esto no bastaba, había que organizar a los trabajadores para aumentar su participación tanto en la vida política como en la sindical. Este grupo destacaba la presión institucional (desde la jerarquía sindical) como medio potencial para satisfacer sus demandas, y encontraban la solución en la acción directa en los niveles sindical y de fábrica.

A grandes rasgos, la diferencia entre estas dos corrientes era que para Unidade Sindical la manera de satisfacer las demandas obreras era mediante la interacción directa con las instituciones del Estado, a partir de los niveles de agregación que proporcionaba la estructura sindical oficial, es decir, mediante los sindicatos municipales y federaciones estatales. Para los auténticos la lucha se centraba más directamente en las empresas, y se consideraba poco importante la intervención paternalista del Estado para reconocer derechos previamente ganados en la práctica.

Además, a raíz de las reformas al sistema de partidos en 1979, ambas tendencias comenzaron a identificarse con distintos partidos. Muchos cuadros de Unidade Sindical se afiliaron al PMDB, mientras que muchos de los líderes auténticos estuvieron involucrados en la formación de un partido propio: el Partido de los Trabajadores (PT). Ahí los sindicalistas auténticos buscaron extender la idea de que ningún sistema podía ser

democrático sin el pleno reconocimiento de los derechos obreros a la huelga y a la organización autónoma. A partir de entonces aumentaron las divergencias entre Unidade y auténticos.

Del 21 al 23 de agosto de 1981 se llevó a cabo la primera Conferencia Nacional de la Clase Trabajadora (CONCLAT) en Praia Grande, São Paulo. Ahí, se reunieron más de 5.000 delegados de 1,126 sindicatos y otras asociaciones laborales, quienes eligieron una comisión (la comisión Pro-CUT) encargada de estudiar la creación de una organización central y de convocar a otra CONCLAT con ese propósito en agosto de 1982. Sin embargo, pronto surgieron discrepancias entre Unidade y los auténticos respecto a la forma en que debían integrarse las delegaciones para la próxima conferencia. Unidade favorecía la asistencia de delegaciones ampliadas de federaciones y confederaciones, y la exclusión de muchas asociaciones no reconocidas bajo la CLT (que incluían a las de empleados del sector público). Por su parte, los auténticos proponían que la representación se configurara a partir de los sindicatos, con delegados de base electos por los trabajadores mismos en proporción a la cantidad de agremiados en cada caso. Otro factor de división se refería a la creación de una organización central. Para los auténticos ésta debía llevarse a cabo inmediatamente, mientras que Unidade consideraba que aún no era el momento propicio.

Como consecuencia de las divisiones mencionadas, la comisión Pro-CUT, constituida por miembros de las distintas tendencias, no logró alcanzar un consenso. Además de que las perspectivas de conciliar ambas tendencias eran cada vez más

improbables, la inminencia de las elecciones de 1982 politizó aún más el debate. En vista de ello, la comisión decidió posponer un año la conferencia.

Aunque las políticas de austeridad y contracción salarial de 1983 ofrecieron una oportunidad para emprender acciones conjuntas (como el paro general de julio), las divisiones entre las dos principales corrientes sindicales persistieron.

Finalmente, la ruptura decisiva sucedió en agosto de ese año, cuando la corriente de los auténticos celebró su propia convención en São Bernardo. Ahí 5.059 delegados de 665 sindicatos y de otras 247 organizaciones laborales, que en conjunto manifestaban representar a más de 12 millones de trabajadores,¹⁴¹ acordaron la creación de la Central Única de los Trabajadores (CUT). La CUT, aunque ilegal bajo las leyes vigentes, tuvo grandes éxitos en los dos años posteriores a su creación. Su estrategia de enfrentamiento, en combinación con su énfasis en la negociación directa, facilitaron la obtención de conquistas específicas para sus afiliados, con lo que logró atraer a un creciente número de sindicatos a sus filas.¹⁴² Además, la importancia que se concedió a la organización local y al estrechamiento de las relaciones entre dirigentes sindicales y sus afiliados, proporcionó la base del éxito de numerosas huelgas en los años posteriores a su creación.

Asimismo, en noviembre de 1983 Unidade Sindical celebró una convención, a la que asistieron 4,254 delegados de 1,258 sindicatos, dónde se formó la Coordinadora Nacional de la Clase Trabajadora (Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora,

¹⁴¹ Ibid, p.32.

¹⁴² La membresía de la CUT es de aproximadamente 4.5 millones. Ver Sue Bradford y Bernardo Kucinski, Brazil: Carnival of the Oppressed. Lula and the Brazilian Workers' Party, Londres, Latin American Bureau, 1995, p.11.

CONCLAT).¹⁴³ En un principio, la composición de la CONCLAT estuvo marcada por la presencia abrumadora de la Confederación de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), que representaba a 2,500 sindicatos locales. Más tarde se unieron otras confederaciones y muchos de los líderes sindicales más tradicionales. Si algo podía caracterizar a la CONCLAT, era la heterogeneidad de sus afiliados que incluía a líderes relacionados con el partido comunista brasileño, con la línea maoísta, y con el Instituto Cultural del Trabajo. La CONCLAT, que años más tarde se convertiría en la Central General de los Trabajadores (CGT), mantuvo el perfil moderado que caracterizó a Unidade Sindical desde sus inicios.

La campaña de recuperación del salario, así como la oleada de huelgas de 1978-1979, definieron claramente a los trabajadores metalúrgicos, y en especial a los de la franja ABC en São Paulo, como dirigentes de la militancia obrera. Entre los principales líderes asociados con esta corriente, la de los auténticos, se encontraban, además de Lula, personajes como Benedito Marcilio de los trabajadores metalúrgicos de Santo André, Henos Amorina de los metalúrgicos de Osasco, Jacó Bittar de los petroleros de Campinas, y Olivio Dutra de los trabajadores bancarios de Porto Alegre.

El movimiento sindical que emergió a partir de la segunda mitad de la década de 1970 fue muy diferente al del período precedente; los nuevos líderes sindicales pusieron gran énfasis en la organización de las bases y la promoción de mayores contactos entre éstas y la dirigencia sindical, con el fin de movilizar a los trabajadores directamente a

¹⁴³ La palabra coordinadora mostraba su oposición a la formación inmediata de una organización central.

nivel de la fábrica. Sin embargo, como lo expresó Lula, organizar a las bases en un contexto autoritario no llevaría a nada si no se ganaba simultáneamente el control institucional de los sindicatos. Por tanto la filosofía de los auténticos se centró en la "recuperación de los sindicatos" ya que esta nueva corriente no surgió como un fenómeno paralelo a la estructura sindical oficial, sino que trató de propiciar los cambios desde dentro, utilizando los canales institucionales disponibles. De ahí que este movimiento se haya caracterizado por utilizar las estructuras legales (sindicatos) para poner en marcha acciones no necesariamente contempladas por las leyes brasileñas, como las negociaciones directas, o incluso prohibidas, como las huelgas para la obtención de incrementos salariales.

Como se señaló anteriormente, los líderes auténticos habían sido en su mayoría obreros durante el régimen militar. Por esta razón, conocían bien las condiciones de trabajo y los problemas específicos a la fábrica, lo cual favoreció que asumieran una visión más sindicalista que sus contrapartes de Unidade. Para los auténticos, sólo los trabajadores mismos serían capaces de inducir el cambio, lo que cerraba la posibilidad de establecer alianzas con otros sectores.

Es notable también la importancia que esta corriente ha puesto en la necesidad de que existan procedimientos democráticos al interior de los sindicatos. De ahí la prioridad que se ha dado al reconocimiento de representantes sindicales a nivel de fábrica, y la práctica de celebrar asambleas de consulta con las bases. El mayor contacto entre líderes y bases, además de brindar mayor legitimidad al movimiento, también ha permitido llevar a cabo movilizaciones masivas. En São Bernardo, por ejemplo, la existencia de delegados

sindicales y algunas experiencias con comisiones de fábrica (principalmente en las empresas Schuller y Scania) están vinculadas con el éxito de las huelgas de fines de los setenta.

Se debe enfatizar que este es un cambio esencial en las relaciones entre trabajadores y sindicatos como habían venido dándose anteriormente. Como ha señalado Boito, la legislación laboral hizo que, para los sindicatos, todos los atributos que les permitían funcionar como tales (membresía, monopolio de la representación, fuentes de financiamiento, negociación anual de salarios) fueran dádivas del Estado. Esto permitió que los líderes sindicales pudieran prácticamente prescindir de una base organizada de trabajadores.¹⁴⁴

Entre sus principales demandas, este "sindicalismo novo" ha buscado cambiar su relación con el Estado, es decir, adquirir una mayor autonomía. Esto implica, entre otras cosas, el reconocimiento del derecho de huelga, y del de negociaciones directas sin la interferencia del Estado. Como manifestara Lula refiriéndose a las huelgas de 1978 "la gran victoria, más que el aumento salarial, fue que obligamos a las compañías a negociar directamente con el sindicato, sin interferencia del gobierno".¹⁴⁵

Hacia fines de la década de 1970, el movimiento, además de sus demandas específicas al interés de los trabajadores, había ya adoptado demandas políticas en lo referente a la democratización. En cierta manera, los vínculos estructurales entre los sindicatos y el Estado y la naturaleza restrictiva y centralizadora del régimen militar

¹⁴⁴ Armando Boito Jr., "The State and Trade Unionism in Brazil", *Latin American Perspectives*, vol. 21, no. 1, invierno 1994, p.13.

¹⁴⁵ Cit. en Emir Sader y Ken Silverstein, *Op. Cit.*, p.42.

hacían que el planteamiento de los objetivos de los sindicatos se insertara de manera casi lógicamente en los más amplios reclamos por la democratización. Así, como notó Moisés, siendo que cada vez se hacía más evidente que para obtener mejores salarios sería necesario asegurar el derecho a huelga, mientras el régimen prohibiera ese derecho, "los trabajadores, al luchar por mejores condiciones de vida, se convertían en artífices del combate por la democracia en Brasil".¹⁴⁶

La importancia de una eventual reforma a la legislación laboral es probablemente uno de los principales factores que explican que el nuevo sindicalismo haya buscado ligarse al proceso parlamentario. En octubre de 1979 se creó el Partido de los Trabajadores (PT), con la participación de líderes sindicales auténticos y otros grupos de orígenes muy diversos como académicos, ecologistas y políticos, entre otros. A pesar de la heterogeneidad entre sus fundadores, la cual puede entenderse por la necesidad de acceder a nuevos canales políticos por parte de los sectores excluidos durante el régimen militar, el PT nació como un partido claramente ligado a las aspiraciones del sector sindical, que insistió tanto en la especificidad de las demandas obreras dentro de la lucha democrática, como en la necesidad de que los trabajadores contaran con una organización política independiente.¹⁴⁷

Paradójicamente, la intención original al fundar el PT no era que éste sirviera como vehículo para trasladar las demandas de los sindicatos al plano legislativo. La

¹⁴⁶ José Alvaro Moisés, "What is the Strategy of the 'New Syndicalism'?", *Latin American Perspectives*, vol. 11, no. 1, invierno 1984, p.67.

¹⁴⁷ Margaret E. Keck, "El Nuevo...", p.59.

postura de los dirigentes sindicales al interior del partido consistía más bien en desacreditar la legitimidad del sistema político vigente, y consideraba que la acción directa por medio de huelgas era el instrumento adecuado para adelantar las demandas laborales. El rol asignado al partido era el de alentar a sus miembros a participar en el fortalecimiento de los sindicatos y promover un contexto más adecuado para su actividad. Por lo anterior, en su análisis sobre la relación entre sindicatos y el PT, Keck sostiene que en un principio las funciones del partido se subordinaban a las necesidades y demandas de los sindicatos.¹⁴⁸

El PT empezó siendo un partido claramente regional. Para fines de 1982 contaba con 245,000 miembros, de los cuales 64,000 se concentraban en São Paulo, 35,000 en Minas Gerais, 36,000 en Rio de Janeiro, y 16,000 en Rio Grande do Sul. Estimaciones más recientes apuntan a un aumento en la membresía del PT a 600,000 militantes, lo cual indicaría el éxito del partido durante la década de 1980 en atraer a una base más amplia de grupos sociales hacia sus filas.¹⁴⁹

3.5. Implicaciones macroeconómicas del surgimiento del nuevo sindicalismo.

El mayor activismo sindical desde finales de la década de 1970 consiguió aumentar el grado de organización a nivel de empresa, con lo que fue posible ir aumentando el número de negociaciones directas. Junto con esto, fue muy importante el hecho de que la ley salarial de 1979 permitiera a las cortes laborales validar o arbitrar ajustes salariales que incorporaran ganancias en el salario real asociadas con aumentos en

¹⁴⁸ Margaret E. Keck, *Op_Cit.*, pp. 184-185.

¹⁴⁹ Sue Bradford y Bernardo Kucinski, *Op_Cit.*, p.12.

la productividad.¹⁵⁰ La conjunción de ambos elementos abrió la puerta a ajustes salariales por encima de la tasa de inflación pasada.

Como parte de la estrategia sindical, el recurso a huelga fue ejercido (aún al margen de la ley) para tratar de forzar a negociaciones directas, y así evitar que los conflictos se turnaran a la Corte del Trabajo. A partir de lo anterior, los sindicatos más organizados pudieron movilizar a los trabajadores para demandar aumentos a los salarios reales en negociaciones a nivel de empresa. Además, un fenómeno importante que se empezó a gestar durante las huelgas de 1978-1979 fue la ayuda que los líderes de los sindicatos más fuertes (como Lula, Olvio Dutra, y João Paulo Pires Vasconcelos, de los metalúrgicos de la MG) prestaron al servir de asesores en las negociaciones de sindicatos más débiles. De esa forma se logró aumentar el poder de negociación de los sindicatos menos organizados.

El aumento en el número de negociaciones directas, aunque aún lejos de representar una práctica generalizada a nivel nacional al momento del cambio de régimen, no debe tampoco menospreciarse. De hecho, en São Paulo, del total de acuerdos salariales pactados durante 1982, 1983 y 1984, más de la mitad se logró por medio de negociaciones directas¹⁵¹ y, particularmente en 1984, cuando cerca de 2 millones de trabajadores se declararon en huelga, la mayor parte de los conflictos se resolvieron por medio de la negociación directa.

¹⁵⁰ Se debe recordar que esa ley fijaba la base al salario, mientras que dejaba abierta la posibilidad de lograr mayores aumentos por medio de negociaciones entre trabajadores y empresas.

¹⁵¹ Edward J. Amadeo, "Institutional Constraints...", p.17.

Bajo esas condiciones, la aceleración de la inflación desde finales de la década de 1970 llevó a que los sindicatos demandaran el acortamiento progresivo del periodo de ajuste a los salarios, aumentando el grado de indización, y contribuyendo a crear una rigidez a la baja de la tasa de inflación. Muchos sindicatos, incluyendo al más grande del país, el de Trabajadores Metalúrgicos de São Paulo, lograron conquistar ajustes más frecuentes por medio de la negociación directa.

A grandes razgos, la atomización de las negociaciones implica que la política salarial centralmente determinada deja de ser operativa, por lo menos al grado en que lo fue durante la mayor parte del régimen militar. Esto genera resultados macroeconómicos desfavorables, sobretodo en un contexto inflacionario. Cuando la inflación es alta e inestable, aumenta la incertidumbre por lo que se vuelve racional para cada sindicato individual exigir aumentos en los salarios nominales por encima de la tasa de inflación pasada. En un análisis acerca del comportamiento de los salarios del sector industrial en Brasil, Amadeo encontró que, salvo algunos meses durante la recesión de 1981-1983, entre 1977 y 1985 el cociente entre aumentos salariales e índice de precios al consumidor fue siempre mayor a 1, indicando sobreindización salarial.¹⁵²

Ahora bien, frente a los importantes cambios que significó la aparición de un movimiento con las características que presenta el de los auténticos, es importante hacer énfasis en que, al momento de la transición de régimen, éstos continuaban siendo una minoría dentro del contexto más amplio del sector laboral brasileño en su conjunto. Y podría pensarse que es precisamente esto lo que en un momento dado puede significar un

¹⁵² Ibid, pp.23-24.

mayor potencial disruptivo en la economía. De acuerdo con las ideas de Mancur Olson, los intereses organizados son más dañinos cuando son lo suficientemente fuertes como para causar trastornos serios, pero no lo suficientemente incluyentes como para internalizar los costos que sus acciones imponen a la sociedad.¹⁵³

3.6. El movimiento sindical dentro del sistema político brasileño.

Para entender el verdadero significado del surgimiento del nuevo sindicalismo es necesario incorporar al análisis, además de su potencial disruptivo en el terreno económico, la forma en que este movimiento se inserta al interior del sistema político.

Las huelgas de 1978 y 1979 fueron motivadas en un principio por demandas estrictamente económicas. Incluso, en aquel momento, los líderes sindicales rechazaban abiertamente cualquier relación entre el nuevo movimiento sindical y los partidos políticos. De cualquier manera, el movimiento pronto se politizó. Por la misma naturaleza del sistema corporativo y la vinculación de los sindicatos con el Estado, la mayor militancia del sector sindical "violenta" el orden institucional, creado específicamente para controlarlo.

Así, las demandas de los sindicatos conllevan desde el inicio un importante significado político, que tiene que ver con la manera en que se dan las relaciones entre Estado y sociedad ya que, en última instancia, cuestionan la legitimidad de las políticas de contención social del Estado. Como señala Keek, la cuestión de las negociaciones directas "desafía el meollo mismo del sistema de exclusión, merced al cual las relaciones

¹⁵³ cit. en Lars Calmfors y John Driffill, "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, no. 6, abril 1988, p. 15.

de dominación fueron impuestas por estructuras verticales del Estado, que evitaron el enfrentamiento cara a cara de los intereses de clase, negando, de hecho, la existencia misma de éstos".¹⁵⁴

Ahora bien, el proceso de liberalización política en Brasil se caracterizó por la intención de los militares de mantener el control, regulando, dosificando, e incluso revirtiendo en algunas instancias la apertura, pero sin que se definieran claramente los tiempos y formas para ésta. Así pues, la redemocratización generó grandes expectativas entre la población aunque prevaleciera la incertidumbre respecto a los límites precisos de las nuevas libertades. Como consecuencia, los diferentes movimientos sociales se involucraron en un proceso de redefinición de los límites permitidos para su actuación. Esto redundó, en el caso de los derechos laborales, en una situación en la que, al tiempo que los sindicatos permanecían vinculados al Estado por la ley, en la práctica lograron conquistar un espacio más amplio de acción.

Desde el punto de vista gubernamental, el nuevo sindicalismo representó un factor no previsto en el proyecto de descompresión controlada, y las movilizaciones masivas fueron de una magnitud tal que rebasaron el ordenamiento establecido por el gobierno autoritario. En este sentido se puede apreciar el desfase que comenzaba a ocurrir entre cambio social e instituciones mediadoras puesto que, en la medida en que los sindicatos indujeron a los patrones a pasar por alto al aparato de relaciones laborales del Estado y a tratar directamente con los sindicatos, las leyes laborales vigentes perdían capacidad normativa.

¹⁵⁴ Margaret E. Keck, "El Nuevo...", p.82.

De acuerdo con Moisés, "el modelo actual proyecta a un nuevo sindicalismo de las masas con una amplia representación, pero cuya capacidad para influir sobre el sistema político es muy problemática".¹⁵⁵ En este sentido, el endurecimiento frente a las huelgas a partir de 1980 puede verse como el resultado de estas contradicciones que se estaban generando al interior del aparato político. Incluso podría decirse que la huelga de 1980 mostró los límites de la apertura ya que, a partir de entonces, las huelgas fueron clasificadas por los militares como amenazas a la seguridad nacional.

La preocupación que causó el nuevo tipo de sindicalismo asociado a los auténticos entre las altas esferas de gobierno se reflejó en la aplicación de una política de represión selectiva dentro del movimiento laboral en su conjunto. Así, por ejemplo, aunque el paro general de 1983 estuvo organizado por una coalición amplia de líderes sindicales del área de São Paulo, los únicos sindicatos intervenidos a causa de la huelga fueron aquellos cuyos dirigentes estaban afiliados al PT, lo cual indica que se les consideraba como más peligrosos para el status quo que los cercanos a Unidade Sindical, así como que el gobierno seguía considerando la remoción de los cuadros sindicales como un método de represión eficaz para mermar la influencia de los auténticos.¹⁵⁶

¹⁵⁵ José Alvaro Moisés, art. cit., p.63. (énfasis en el original.)

¹⁵⁶ De entre los líderes que participaron en este movimiento, el de mayor visibilidad fue probablemente el presidente del sindicato de los trabajadores metalúrgicos de São Paulo, Joaquim dos Santos Andrade. Joaquimzão, como se le conoce, ha sido considerado como uno de los líderes sindicales "archi-pelegos", y tal vez por ello su sindicato no fue intervenido en aquella ocasión a pesar de haber tenido un papel protagónico.

CAPÍTULO 4
LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA NUEVA REPÚBLICA: LOS INTENTOS
DE ESTABILIZACIÓN DE SARNEY Y COLLOR VIS-A-VIS EL CONFLICTO
DE CLASES

4.1. Transición y continuidad en los gobiernos de Sarney y Collor.

Brasil podría aparecer a simple vista como un caso poco común en el contexto de las economías latinoamericanas pues entre 1982 y 1988 sostuvo casi ininterrumpidamente tasas positivas de crecimiento del ingreso per cápita, y el incremento de su superávit comercial fue el mayor de la región durante el mismo período.

El programa de estabilización que llevó a cabo el gobierno de Figueiredo a principios de la década dio un respiro a la economía ya que, aunque no logró suprimir el crecimiento de las tasas de inflación, sí contribuyó a remediar los desequilibrios externos al suprimir el déficit de la balanza de pagos. Cuando José Sarney llegó a la presidencia en 1985 encontró, por tanto, una situación económica relativamente relajada que le permitió suspender los acuerdos con el FMI y poner en marcha políticas económicas de corte expansivo que generaron un crecimiento del PIB de 8% para 1985.¹⁵⁷

Sin embargo, la inflación se presentaba como el problema más apremiante de la economía cuando se llevó a cabo el cambio de gobierno; hacia finales de 1985, el ritmo de crecimiento de los precios alcanzó una tasa de 226.9%.¹⁵⁸ No obstante los intentos de estabilización precedentes, la inflación brasileña había demostrado tener una sorprendente rigidez a la baja. En el contexto de una transición en ciernes, el descontento generado por

¹⁵⁷ Eliana Cardoso y Albert Fishlow, "The Macroeconomics of Brazilian External Debt", en Jeffrey Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1989, p.85.

¹⁵⁸ FMI, *International Financial Statistics*, 1985.

la espiral de precios se constituyó en una de las preocupaciones prioritarias de los gobernantes como lo demuestran los continuos esfuerzos en la lucha antiinflacionaria realizados durante los mandatos de José Sarney (1985-1990) y Fernando Collor de Mello (1990-1992).¹⁵⁹

Pese a algunos cambios introducidos por la Constitución de 1988, durante los gobiernos de Sarney y Collor perduraron viejos esquemas para la conducción de la política económica, centrados en la preponderancia de las decisiones del Ejecutivo y el decretismo. Hasta 1988 los planes de estabilización del gobierno se impusieron por medio de decretos-ley. Posteriormente, la nueva constitución eliminó la figura de los decretos-ley, e introdujo simultáneamente la de las medidas provisionales, emitidas también por el Ejecutivo, con fuerza de ley, y que fueron utilizadas para poner en marcha los planes de estabilización subsecuentes.

La intención de la Asamblea Constituyente fue que las medidas provisionales se reservaran exclusivamente para casos de emergencia puesto que, a diferencia de los decretos-ley, éstas pierden su vigencia en caso de no ser aprobadas por el Congreso dentro de un plazo de 30 días.¹⁶⁰ Sin embargo, lejos de restringirse a casos de urgencia, las medidas provisionales pasaron a ocupar el lugar que antes tuvo el decreto-ley, e incluso fueron utilizadas con mayor intensidad. Mientras que entre 1965 y 1988 se editaron cerca de 500 decretos-ley, Sarney emitió 142 medidas provisionales durante los 525 días en los

¹⁵⁹ Fernando Collor no terminó su mandato puesto que se vio envuelto en un escándalo sobre corrupción, que lo llevó a renunciar a la presidencia en 1992. Lo sucedió su vicepresidente, Itamar Franco.

¹⁶⁰ Por el contrario, los decretos-ley quedaban aprobados automáticamente "por plazo transcurrido" si no eran sometidos a la votación del Congreso durante los 60 días siguientes a su promulgación. "La Constitución de 1988", mimeo, documento proporcionado por el Centro de Estudios Brasileños, México D.F., 1991.

que gobernó bajo la vigencia de la Constitución de 1988, lo cual equivale aproximadamente a una medida provisoria cada cuatro días. Tan sólo durante 1990, Fernando Collor emitió 150 medidas, es decir, casi una cada dos días.¹⁶¹

Así, a partir de la promulgación de la Constitución de 1988, cada plan de estabilización debió ser sometido al voto del Congreso. La continuidad de las formas centralizadas de hacer política agrego un elemento de conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La nueva ley no propició la formulación de iniciativas presidenciales más negociadas, y en varias ocasiones el proceso de aprobación de las medidas se convirtió en una lucha de fuerzas donde el presidente defendía su plan a ultranza frente a las críticas del congreso.

Otro aspecto, muy relacionado con el anterior, en el que se observó este patrón de continuidad fue el aislamiento de las arenas para la configuración de la política económica de las presiones políticas, lo cual generó un patrón caracterizado por la poca transparencia en la toma de decisiones. Este alto grado de autonomía del que gozó la tecnocracia significó que tanto partidos políticos como liderazgos sindicales permanecieron excluidos del ámbito de la política económica.¹⁶²

Asimismo, los salarios continuaron fijándose de forma centralizada durante los sucesivos planes de estabilización. En este sentido, es interesante notar como la continuación del uso de mecanismos de indización y compensación automática para la inflación pasada constituye otra forma en la que el Estado mediador continua intentando solucionar el conflicto por el ingreso, evitándolo más que negociándolo.

¹⁶¹ Francisco C. Weffort, *Cuál Democracia?*, San José, FLACSO, 1993, p.146.

¹⁶² Lourdes Sola, art. cit., p.171.

Es importante subrayar que, además de las continuidades y similitudes mencionadas, estos dos gobiernos enfrentaron otras variables políticas que incidieron sobre sus acciones económicas.

Desde el principio de su mandato Sarney enfrentó cuestionamientos de diversos grupos respecto a su legitimidad. La transición se había realizado en torno a la figura de Tancredo Neves, un político de larga trayectoria y de perfil moderado, quien logró obtener el apoyo de una amplia gama de fuerzas y así ganar las elecciones indirectas para la presidencia en 1984. Su vicepresidente, José Sarney, había sido líder del partido oficialista durante el régimen militar, y se le asociaba claramente con los intereses de la dictadura. La víspera antes de tomar posesión, Neves cayó postrado por problemas de salud de los que ya no habría de recuperarse, por lo que fue José Sarney quien asumió el poder en marzo de 1985.

Sarney inició su gobierno al mando de un gabinete heredado, que reflejaba las negociaciones realizadas por Neves, y con bases de apoyo inciertas. La debilidad política y la necesidad de ganar apoyo y la confianza del electorado fueron factores que indudablemente incidieron sobre las decisiones que Sarney habría de tomar en materia de política económica.

Fernando Collor de Mello fue el primer presidente electo directamente por el voto popular en más de un cuarto de siglo. Ello le proporcionó una base mucho más fuerte en términos de legitimidad, y le permitió poner en marcha medidas mucho más duras y decididas en sus políticas de estabilización.

A pesar de lo anterior, las bases de apoyo de Collor nunca estuvieron bien definidas. Su partido, el Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), fue creado específicamente para llevar adelante su candidatura, como lo refleja el hecho de que su representación en la Cámara de Diputados al momento de la elección era de sólo 3%. Tampoco gozaba el candidato del apoyo de las asociaciones civiles y religiosas y mucho menos de las sindicales. En el medio empresarial, el apoyo que obtuvo se debió más bien a que representaba la opción no izquierdista.¹⁶³

Otro elemento que pasó a formar parte indispensable de la configuración de la política económica durante las gestiones de Sarney y Collor fue el protagonismo del movimiento sindical. El regreso a un régimen democrático amplió las expectativas de la clase trabajadora golpeada durante la dictadura. El Ministerio del Trabajo fue ocupado por Almir Pazzianotto, quien había sido abogado de algunos de los sindicatos militantes de São Paulo. Durante las primeras semanas de la "Nueva República", Pazzianotto anunció que se eliminarían las intervenciones a los sindicatos y que promovería la reforma a la ley laboral para garantizar la libertad de asociación. Asimismo, propició la restitución de los derechos políticos de varios líderes sindicales removidos por gobiernos anteriores,¹⁶⁴ planteó la posibilidad de que los trabajadores mismos diseñaran las normas para las elecciones sindicales a nivel local, regional y nacional, y canceló la enmienda de 1978 al Código laboral que prohibía la existencia de centrales sindicales a nivel nacional.

¹⁶³ Bolívar Lamounier, "El Brasil de la Postransición. Antecedentes, Riesgos y Posibilidades del Gobierno de Collor", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 4, no. especial, 1990, p.18.

¹⁶⁴ Entre los beneficiados estuvieron Lula, Jair Meneguelli, Jacó Bittar y Olivio Dutra.

De esa forma, el cambio de gobierno significó mayor tolerancia para los movimientos sociales organizados en general, lo cual abrió espacios para un activismo sindical más decidido. Las demandas reprimidas bajo el régimen militar afloraron vigorosamente con la transición a un gobierno civil, que se inauguró con movimientos huelguísticos masivos en el área de São Paulo. Durante 1985 estallaron cientos de huelgas en demanda de mejoras en salarios y condiciones laborales. Tan sólo entre abril y mayo, la CUT coordinó una serie de huelgas que incluyeron a 40 categorías ocupacionales.

En este contexto tuvieron lugar una serie de intentos por estabilizar la economía. Bajo el supuesto de que la inflación poseía un carácter inercial, y con la promesa de evitar los costos recesivos de los planes económicos tradicionales, se optó en todos los casos por el enfoque "heterodoxo", desarrollado por un grupo de economistas de la Universidad Católica de Rio de Janeiro.¹⁶⁵

4.2. Los planes heterodoxos de estabilización.

En un contexto de tasas de inflación muy altas y en ascenso y de creciente desconfianza hacia el gobierno, el 28 de febrero de 1986 fue anunciado el Plan Cruzado. Este plan consistió en una serie de medidas encaminadas a romper las expectativas inflacionarias de la población y, con ello, lograr la desindización de la economía.

Con ese fin, se introdujo una nueva unidad monetaria, el cruzado, para sustituir al cruceiro a una tasa de 1 cruzado por cada 1,000 cruceiros, y todos los precios de la

¹⁶⁵ Entre los principales arquitectos de la teoría de la inflación inercial, sobre la que se basa la estabilización heterodoxa, se encuentran Francisco Lopes, Persio Arida y André Lara Resende, todos ellos economistas con estudios en universidades extranjeras.

economía fueron congelados por un tiempo indeterminado en su nivel del 28 de febrero. Los salarios se convirtieron a cruzados con base en su valor real promedio de los seis meses precedentes, se les agregó un bono de 8%, y luego fueron congelados. Además, se adoptó un mecanismo, denominado el "gatillo", mediante el cual los salarios se ajustarían automáticamente cuando la inflación mensual rebasara el 20%. Asimismo, el Plan Cruzado eliminó la corrección monetaria de la mayoría de los activos financieros, y sustituyó los bonos de deuda gubernamental indizados por un bono no indizado.¹⁶⁶

El Plan Cruzado fue preparado en estricto secreto con el fin de evitar incrementos de precios y demandas salariales anticipatorias, de forma que su anuncio fue completamente sorpresivo. De hecho, los miembros del Congreso, incluido el entonces líder de la mayoría Fernando Henrique Cardoso, se enteraron de la noticia a través de los medios masivos de comunicación.

Los resultados iniciales fueron sorprendentes pues la inflación mensual cayó de 17.6% a un promedio de 0.3% entre febrero y julio.¹⁶⁷ Esto generó un aumento real en el poder adquisitivo de muchos asalariados lo cual, aunado al congelamiento de precios, se tradujo en un fuerte estímulo a la demanda.¹⁶⁸

El éxito económico se convirtió pronto en éxito político para el gobierno de Sarney. La dramática caída de la tasa de inflación favoreció notablemente la imagen del presidente, cuya popularidad aumentó, de acuerdo a las encuestas, de 36% en septiembre

¹⁶⁶ James Dinsmoor, *Brazil: Responses to the Debt Crisis*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1990, pp. 96-97.

¹⁶⁷ Nora Lustig, "Políticas de Estabilización, Nivel de Actividad, Salarios Reales y Empleo, 1982-1988", en Jaime Ros (ed.), *Op. Cit.*, p.121.

¹⁶⁸ Según cifras de Nora Lustig, los salarios reales en noviembre de 1986 fueron 9% más altos que el promedio para 1985. *Ibid.*, p.121.

de 1985 a 68% en marzo de 1986.¹⁶⁹ Como señala Lamounier, "dejando de lado la consideración de la viabilidad económica de las medidas entonces adoptadas, el hecho es que el efecto del plan invirtió súbitamente la ecuación de legitimidad del gobierno de Sarney, confiriendo las condiciones de popularidad y de iniciativa política de las que carecía".¹⁷⁰

Los productores respondieron a la mayor demanda haciendo uso de los inventarios preexistentes y llevando los niveles de producción hasta el límite de la capacidad instalada.¹⁷¹ Sin embargo, como el incremento en el consumo no estuvo acompañado de un crecimiento en la capacidad productiva, pronto se alcanzaron los niveles máximos de producción, muchos bienes comenzaron a escasear, aparecieron mercados negros y fueron acumulándose fuertes presiones inflacionarias.

Entre julio y octubre cada vez se hacía más evidente que las distorsiones en el sistema de precios no podían sostenerse por mucho tiempo. Frente a los desequilibrios, en julio se implementó un programa de préstamo obligatorio -conocido como el Cruzadinho-, que consistió en aplicar cargos adicionales sobre la compra de combustibles y automóviles. Sin embargo, el Cruzadinho fue insuficiente para aliviar las presiones que experimentaba la economía, a pesar de lo cual las correcciones necesarias al Plan Cruzado no se realizaron sino hasta noviembre, justo después de celebradas las elecciones para renovar al poder legislativo -el cual habría de convertirse en Asamblea Constituyente.¹⁷²

¹⁶⁹ Robert R. Kaufman, The Politics of Debt in Argentina, Brazil, and Mexico, Berkeley, Institute of International Studies, 1988, p.40.

¹⁷⁰ Bolívar Lamounier, art. cit., p.7.

¹⁷¹ Entre febrero y octubre la producción industrial aumentó 40%. Nora Lustig, art. cit., p.121.

¹⁷² La convocatoria a una asamblea constituyente había sido una de las promesas de Neves durante su campaña.

Esto fue claramente percibido como una manipulación del plan económico para los fines políticos del presidente y del PMDB, partido con el cual llegó al poder, y el cual ganó una mayoría en esas elecciones.

El Plan Cruzado II fue anunciado pocos días después de la elección y consistió en ajustes sustanciales a los precios de los sectores tanto público como privado, así como la aplicación de otros impuestos adicionales. Como parte de este paquete de medidas, se anunció también la adopción de un nuevo índice de precios, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) "restringido", que sería la nueva base para las mediciones oficiales. Este índice excluía del cálculo a muchos de los bienes afectados por las medidas del Cruzado II.

Entre diciembre de 1986 y febrero de 1987, todas las presiones que habian estado contenidas por el congelamiento se dispararon en forma de una gran espiral inflacionaria, que llevó a la economía al borde de la hiperinflación. Para el mes de enero la inflación alcanzo una tasa anualizada de 400%¹⁷³ y, finalmente, en febrero se levantó el congelamiento de precios y salarios.

Sin embargo, el mecanismo del "gatillo" para el reajuste automático de los salarios siguió vigente aún después de terminado el congelamiento. Dado que durante el primer semestre de ese año los aumentos mensuales de precios superaron el 20%, los reajustes salariales se llevaron a cabo casi mensualmente, realimentando de forma continua el proceso de alta inflación.¹⁷⁴

¹⁷³ Eul-Soo Pang, art. cit., p.135.

¹⁷⁴ CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Brasil, 1987, p.4.

Además del repunte inflacionario, el sobrecalentamiento de la economía terminó por agotar las reservas de divisas del Banco Central, lo que llevó a la declaración de una moratoria sobre la deuda externa de mediano plazo en febrero de 1987. En realidad, durante 1986 se vivió bajo la ilusión de un crecimiento económico poco real, inducido por el congelamiento de precios relativos en desequilibrio. De acuerdo con Nora Lustig, "en retrospectiva, el Cruzado se convirtió en un programa de expansión económica más que en uno de estabilización y, dadas las restricciones internas y externas, la expansión fue de corta duración".¹⁷⁵

En junio de 1987, se anunció el Plan de Control Macroeconómico, conocido también como Plan Bresser en alusión al ministro de finanzas, Luiz Carlos Bresser Pereira. Este programa congeló precios y salarios durante 90 días, eliminó el ajuste automático para los salarios, e implementó una devaluación para promover las exportaciones. Con el fin de evitar el aumento desmedido de la demanda, como había sucedido con el Cruzado, el Plan Bresser preveía mantener una política monetaria restrictiva. Al terminar el congelamiento se permitiría un regreso limitado a la indización, para lo cual se estableció una nueva regla para los futuros ajustes de precios y salarios. La indización se basaría en la variación mensual de una "Unidad de Referencia de Precios" (URP), calculada a partir del promedio de la inflación acumulada durante el trimestre anterior.¹⁷⁶

Al igual que lo que sucedió con el Cruzado, el éxito de este plan fue efímero, limitado prácticamente al tiempo que duró el congelamiento ya que la regla de reajuste

¹⁷⁵ Nora Lustig, art. cit., p.121.

¹⁷⁶ CEPAL, 1987, p.4.

establecida por el plan no fue cumplida cabalmente ni en los precios ni en los salarios. Por una parte, las tarifas públicas obtuvieron aumentos superiores a los de la URP y, por otra parte, lo mismo sucedió en los casos de los sindicatos más organizados. Entre julio y septiembre la inflación mensual cayó a un promedio de 5%, pero para diciembre regresó a más de 14%, con lo que la inflación total para ese año llegó a 366%.¹⁷⁷

El PIB para 1987 creció 3.6%, la tasa más baja desde los días de la recesión de 1981-1983 lo cual, de acuerdo con Schneider, deterioró aún más la confianza de la opinión pública sobre la capacidad del gobierno para controlar la economía.¹⁷⁸ El desempeño económico del gobierno se había ya convertido en un factor relacionado directamente con la popularidad del presidente. Esta última, muy baja durante los días previos al anuncio del plan, mostró una recuperación efímera durante los meses en que la tasa de inflación se mantuvo baja, volviendo a caer cuando se hizo evidente el fracaso del Plan Bresser.

Durante 1988 se adoptó una política, llamada de "arroz y frijoles", que consistía básicamente en convivir con la inflación sin tomar medidas drásticas, aplicando únicamente ajustes localizados para evitar la hiperinflación. Se mantuvo el mecanismo de ajuste salarial instaurado el año anterior, aunque los trabajadores con mayor poder de negociación consiguieron incrementos superiores pues sus empresas estaban en

¹⁷⁷ James Dinsmoor, *Op. Cit.*, p.104.

¹⁷⁸ Ronald M. Schneider, *"Order and Progress". A Political History of Brazil*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 331.

condiciones de transferirlos a los consumidores.¹⁷⁹ Como resultado, la inflación alcanzó ese año una tasa de 933%.¹⁸⁰

El año de 1989 comenzó con un clima de gran incertidumbre. Con la tasa de inflación a la alza y el PIB registrando un incremento marginal de apenas 0.3%, se comenzó a temer que la economía estuviera cayendo en un período de estanflación. Como respuesta a esa situación, el gobierno anunció un nuevo plan de estabilización en enero. Este plan, el Plan Verano, consistió en una combinación de políticas de ingresos con reforma monetaria y ajuste fiscal. Los precios y salarios fueron congelados indefinidamente y se introdujo una nueva unidad monetaria, el cruzado novo, que reemplazó al cruzado a una tasa de 1 por 1,000, y se eliminó el mecanismo de reajustes mensuales basado en la URP.

Ahora bien, un aspecto interesante es que el Plan Verano fue el primero en operar bajo las reglas de la nueva constitución. En este sentido fue importante el hecho de que las propuestas del gobierno relativas a la reforma fiscal no lograron conseguir apoyo suficiente en el Congreso, por lo que el plan quedó limitado básicamente a la política monetaria. Esto posteriormente generó que Sarney culpara directamente al congreso por el poco éxito del plan.¹⁸¹ De una tasa de 3.6% en febrero, el índice de precios empezó a crecer a partir de mayo, llegando a 25% en junio, a cerca de 40% para septiembre, y para diciembre alcanzó 53%.¹⁸² En medio de un creciente caos en la economía tuvieron lugar

¹⁷⁹ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Brasil*, 1988, p.1.

¹⁸⁰ Almanaque Abril. *A Enciclopédia em um só volume*, 1995, São Paulo, Editora Abril, 1995, p.206.

¹⁸¹ Ver Ronald M. Schneider, *Op. Cit.*, p.344.

¹⁸² James Dinsmoor, *Op. Cit.*, p.109.

las primeras elecciones presidenciales directas desde 1960, en las que salió victorioso Fernando Collor por un escaso margen frente a Lula, su adversario más cercano.¹⁸³

Para principios de 1990 la economía se encontraba prácticamente fuera de control, con tasas de inflación mensuales del orden de 68% en enero, 73% en febrero y una tasa esperada de 84% para marzo.¹⁸⁴ En ese contexto, Sarney dejó la presidencia en medio de evaluaciones sumamente negativas sobre su desempeño. En contraste, prevalecía un considerable optimismo respecto a la capacidad de Collor de remediar los graves problemas que aquejaban a la economía. Durante su campaña, Collor había prometido iniciar su administración con un "choque de credibilidad" para convencer al país sobre su determinación a eliminar la inflación de una vez por todas.¹⁸⁵

El Plan Collor (o Plan Nuevo Brasil) fue anunciado inmediatamente después de la toma de posesión. Si se le compara con sus predecesores, fue el más duro en términos de los costos que impuso a la población. Con este plan se bloquearon 80% de todos los activos financieros de las personas físicas y morales, incluyendo cuentas de ahorro y cuentas bancarias en general. En total, fueron bloqueados más de 85 mil millones de dólares, valor equivalente al 30% del PIB del año de 1989 y al 70% de los activos líquidos de la economía.¹⁸⁶

El nuevo gobierno también creó un nuevo impuesto extraordinario sobre operaciones de crédito, cambiarias, seguros, transacciones de títulos y valores mobiliarios

¹⁸³ Collor ganó la segunda ronda de elecciones con el 52% de los votos, mientras que Lula obtuvo 48%.

¹⁸⁴ Ronald M. Schnieder, *Op. Cit.*, p.358.

¹⁸⁵ *Ibid*, p.361.

¹⁸⁶ José Eduardo Faria, *Direto e Economia na Democratização Brasileira*, São Paulo, Malheiros Editores, 1993, p.32. La intención de esta espectacular medida, además de contraer la demanda, fue aliviar temporalmente la carga que el servicio de la deuda pública doméstica le significaba al Estado.

y en oro, y sobre los retiros efectuados en cuentas de ahorro. Obligó a los bancos a comprar certificados de privatización de empresas paraestatales, ordeno la prisión a empresarios acusados de abuso de poder económico, y eliminó los reajustes salariales. El cruzado fue sustituido por el cruzeiro y el gobierno se comprometió a devolver gradualmente los activos bloqueados.

Los precios fueron congelados en sus niveles del 12 de marzo, medida que a partir de mayo sería reemplazada por nuevos mecanismos de control. Los salarios, tras el reajuste de marzo, seguirían nuevas reglas de indización, compatibles con las metas antiinflacionarias del gobierno.¹⁸⁷

Además de la espectacularidad de las acciones tomadas con este plan, resulta impresionante el apoyo con que fueron recibidas, por lo menos en un principio. A fines de marzo, los resultados de una encuesta señalaban que 81% de los brasileños daban su completo apoyo al programa económico de Collor.¹⁸⁸ En los que se refiere al proceso de aprobación del plan en el Congreso, desde un primer instante Collor mantuvo una posición dura e inflexible: "el plan debe ser aprobado integralmente para que pueda dar resultado".¹⁸⁹ Efectivamente, el Plan Collor fue aprobado en abril con modificaciones mínimas.

El programa definitivamente no produjo los efectos esperados. El primer resultado de las medidas tendientes a reducir la liquidez fue la brusca desaceleración de los precios, la cual fue acompañada, sin embargo, de una virtual paralización de la actividad

¹⁸⁷ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Brasil*, 1990, LC/L.634/Add.16, enero de 1992, p.2.

¹⁸⁸ *Veja*, 28 de marzo 1990.

¹⁸⁹ Cit. en *Ibid*, p.34.

económica. Para abril de 1990, el nivel de producción cayó 26% en relación al mismo mes del año precedente y el PIB para ese año registró una caída de 4.4%.¹⁹⁰ Muchas empresas se vieron forzadas a reducir la jornada de trabajo, los salarios y a aumentar los recortes de personal. La variación mensual del índice de precios al consumidor, cuyo promedio durante el primer trimestre había sido de 71%, y se había reducido a niveles de un dígito en el segundo, se volvió a elevar después hasta llegar a 20% en diciembre, con lo que la inflación anualizada alcanzó una tasa de 1,800%.¹⁹¹

Entre las razones que llevaron a la ineffectividad del plan sobresale el hecho de que el congelamiento de precios no fue respetado. El ajuste salarial otorgado en marzo significó un incremento real del poder de compra de los trabajadores y, frente a la mayor demanda, las autoridades económicas se abstuvieron de utilizar los límites de aumento para los precios y salarios que contemplaba el plan. Por el contrario, los precios fueron liberados y se introdujo la libre negociación de salarios, eliminándose las cláusulas de reajuste automático. La desindización, junto con el repunte inflacionario que siguió, provocaron un fuerte deterioro de los salarios reales, cuyas pérdidas derivadas del plan Collor llegaron a 14% en el caso de la industria de São Paulo.¹⁹²

Al comenzar 1991, la economía se encontraba sumida en una profunda recesión, con tasas de inflación mensuales superiores al 25%. Frente a esa situación, a fines de enero fue decretado el Plan Collor II que, para reducir la inflación, aplicó una política de

¹⁹⁰ Almanaque Abril, A Enciclopédia em um só volume, 1994, São Paulo, Editora Abril, 1995, p.114.

¹⁹¹ CEPAL, 1990, p.4.

¹⁹² *Ibid.*, p.6.

altas tasas de interés, desindización de la economía, y un nuevo congelamiento de salarios y precios.

Ese conjunto de medidas permitió una disminución drástica de las alzas de precios, que cayeron a 5% en abril.¹⁹³ Asimismo, el congelamiento hizo posible la recuperación relativa del poder adquisitivo, pero también generó presiones adversas que desembocaron en el cambio del equipo económico en mayo. Las nuevas autoridades reorientaron la política económica para liberar paulatinamente la formación de precios. El principal instrumento para alcanzar esa meta fue la creación de las cámaras sectoriales, donde el gobierno y los representantes de una línea de producción establecerían los índices de reajuste de precios.

4.3. Cambios de fondo y cambios de forma en el marco de las relaciones industriales.

Antes de abordar el desarrollo del conflicto industrial frente a los planes de estabilización resulta pertinente realizar una evaluación de los cambios que sucedieron al interior del marco institucional que rige las relaciones laborales.

Durante los primeros años del gobierno de Sarney, los principales avances para el trabajo organizado consistieron más en omisiones respecto a la aplicación de la ley que en reformas estructurales. Según Amadeo, "como la estructura institucional que regulaba las relaciones industriales en el país no se adaptó al nuevo régimen democrático, y las sanciones definidas por la ley eran excesivamente rígidas, el gobierno simplemente evitó su aplicación cuando se infringía la ley".¹⁹⁴ Así, la represión contra las huelgas

¹⁹³ CEPAL, 1991, p.3.

¹⁹⁴ Edward J. Amadeo, "Institutional Constraints...", p.21.

disminuyó, y el Ministerio se abstuvo de intervenir los sindicatos en huelga o de congelar sus cuentas bancarias. Salvo estos factores, que tienen que ver más con el tipo de régimen que con la estructura institucional, los mecanismos del corporativismo continuaron en pie.

Este mismo patrón se observó durante la redacción de la nueva constitución. La convocatoria a la elección de una asamblea constituyente representó para el sindicalismo una importante oportunidad para participar, por medio del PT, en la definición de las nuevas reglas del juego político. Fue una gran victoria cuando Lula fue electo a la asamblea con más votos que ningún otro candidato, aunque los demás resultados fueron más bien decepcionantes.¹⁹⁵ Al interior de la asamblea los trabajadores representaban sólo 3% del total, mientras que los miembros de la clase empresarial contaban con una representación de 32%. Formando alianzas, y tomando en cuenta la orientación política de los delegados, el movimiento sindical podía contar con sólo 22% de los miembros para representar los intereses de la clase trabajadora.¹⁹⁶

Con todo, los sindicatos y federaciones lograron ganar importantes victorias en la asamblea constituyente. El Departamento Intersindical para Asuntos Políticos (DIAP)¹⁹⁷ desde un principio estuvo encargado de la redacción de una propuesta para la reforma a la legislación laboral, de la cual muchos aspectos fueron incorporados en el texto final. Entre los principales avances del movimiento laboral se cuentan el derecho prácticamente

¹⁹⁵ Lula ganó más de 650 mil votos en esas elecciones. Emir Sader y Ken Silverstein, *Op. Cit.*, p.6.

¹⁹⁶ Leigh A. Payne, "Working Class Strategies in the Transition to Democracy in Brazil", *Comparative Politics*, vol. 23, no. 2, enero de 1991, p.223.

¹⁹⁷ El DIAP se constituyó informalmente en septiembre de 1978 con la demanda de derecho irrestricto a huelga, y en 1983 abrió sus oficinas en Brasilia. Para 1988 representaba a más de 350 sindicatos en todo el país. Ver *Ibid*, p.223.

irrestricto a la huelga y el derecho de los trabajadores a la representación sindical en los lugares de trabajo con 200 o más empleados.

Por su parte, los grupos empresariales organizaron un bloque conservador denominado "Centrão", cuyo objetivo era evitar la elevación a estatus consitutcional del derecho a la estabilidad del empleo. Ellos proponían una cláusula en la que los despidos se justificasen siempre y cuando se indemnizaran apropiadamente.

La Centrão negoció con el PMDB que se aprobara la cláusula sobre la indemnización a cambio de una legislación social progresista. De esa forma se aprobó la reducción de la semana laboral, el pago de horas extra y días festivos, aumento de pensiones, se extendió el período de licencia por maternidad, y se garantizó un salario mínimo que cubriera los costos de vivienda, alimentación, vestido, higiene, educación, salud y esparcimiento. La aprobación de la cláusula sobre indemnización moderó las victorias sindicales en el sentido de que permitió la perpetuación del control patronal sobre huelgas y representaciones de fábrica, ya que dejaba abierta la opción del despido de los trabajadores más militantes.

A diferencia de estos cambios en materia de derechos de los trabajadores, la institucionalidad de las relaciones industriales quedó prácticamente inalterada ya que empresas y sindicatos continuaron operando bajo un esquema centralizado, unitario y no competitivo. El principio de *unicidade sindical* permaneció, aunque se removió la

facultad del Ministerio del Trabajo a reconocer a los sindicatos.¹⁹⁸ Asimismo, el impuesto sindical fue preservado.

Aun así, la participación de los representantes del sindicalismo en el proceso de redacción de la nueva constitución tuvo importantes efectos en cuanto a la percepción que se tenía de estos grupos. De acuerdo con Amadeo, la experiencia del sector empresarial con la nueva constitución representó un aviso del poder de negociación de los sindicatos, los cuales se organizaron bien y tuvieron demandas claras, mientras que las asociaciones patronales se mantuvieron a la defensiva.¹⁹⁹

4.4. El conflicto industrial frente a la política económica.

El período durante el cual se pusieron en marcha los programas de estabilización descritos estuvo marcado por un alto grado de conflictividad en las relaciones industriales, como lo refleja el elevado número de huelgas que tuvieron lugar entonces.

Cuadro 4.1.

Número de huelgas en el estado de São Paulo: 1985-1991

Año	Número de huelgas
1985	704
1986	1,082
1987	1.101
1988	972
1989	2,193
1990	1,952
1991	1,128

Fuente: SEADE, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, São Paulo.²⁰⁰

¹⁹⁸ A pesar de esta aparente contradicción, sólo en los sectores menos organizados se ha generado la coexistencia de sindicatos rivales dentro de un mismo municipio.

¹⁹⁹ Edward J. Amadeo, "Institutional Constraints...", p.18.

²⁰⁰ Estos datos fueron proporcionados por Rodrigo Reis Soares de la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro.

Como se ha mencionado anteriormente, la administración de Sarney debió enfrentar, además de las movilizaciones y demandas del movimiento sindical, el constante cuestionamiento sobre la legitimidad de su gestión. La vulnerabilidad política del presidente fue un factor que seguramente contribuyó a que se impulsaran acciones cuya finalidad fuera ganar el mayor apoyo, en el menor plazo posible.

Es de suponer que el Plan Cruzado buscó responder de manera anticipatoria a las demandas de la clase trabajadora ya que, inmediatamente antes del congelamiento de precios, se decretó un incremento salarial de 8% y se introdujo un seguro de desempleo. Sin embargo, el sector del sindicalismo representado por la CUT manifestó desde el principio su inconformidad con el plan.

Inmediatamente después del anuncio del Cruzado, tanto la CUT como la CGT²⁰¹ estuvieron de acuerdo en que la conversión salarial contemplada por el Cruzado implicaba una reducción disfrazada del poder adquisitivo. La racionalidad detrás de estos argumentos se sustentaba en que, mientras que los salarios fueron calculados y congelados según el promedio de su valor real durante los seis meses precedentes más un bono, los precios se congelaron en su nivel del 18 de febrero. Sin embargo, la CGT adoptó una posición más conciliadora al considerar que el congelamiento de precios y los beneficios en términos de desempleo compensarían las pérdidas salariales.

²⁰¹ Hacia fines de 1986 la CONCLAT se transformó en una organización central, la CGT, cuya presidencia ocupó Joaquim dos Santos Andrade, líder del sindicato de trabajadores metalúrgicos del estado de São Paulo.

Por su parte, el DIEESE, aunque admitió que algunos trabajadores se beneficiarían con el aumento salarial, también denunció que, en general, los salarios reales caerían 12% con el Plan Cruzado. Ello se debe a que el gobierno, al calcular los salarios, no tomó en cuenta los aumentos compensatorios por la inflación del mes de febrero, y dado que la inflación de ese mes había sido la más alta del período de seis meses contemplado, los salarios se fijaron en un nivel artificialmente bajo. Además, el Cruzado canceló cualquier aumento salarial derivado de acuerdos colectivos negociados antes del anuncio del plan.²⁰²

En un intento por calmar a sus oponentes, Sarney introdujo una enmienda al plan el 17 de marzo, con la que garantizaban ajustes salariales automáticos equivalentes a 60% de la inflación en sesiones de negociación previamente calendarizadas. Pese a lo anterior, el DIEESE y la CUT no estuvieron de acuerdo y continuaron demandando compensación completa.

De cualquier manera, con el anuncio del Cruzado II justo después de las elecciones se desvaneció prácticamente todo el apoyo que hubiera podido conseguirse por parte del movimiento sindical y, a partir de entonces, las relaciones Estado-sindicatos se deterioraron marcadamente. Como señala Robert Kaufman, al tener poca oportunidad de influir sobre los decretos de la administración de Sarney, los sindicatos optaron por profundizar la estrategia confrontativa.²⁰³

Una de las medidas que más oposición generó entre los sindicatos fue el intento de desactivar el sistema del "gatillo" con la creación de un nuevo índice de precios que

²⁰² Leigh A. Payne, art. cit., p.225.

²⁰³ Robert R. Kaufman, Op.Cit , p.53.

excluía a muchos de los bienes afectados por el Cruzado II.²⁰⁴ De acuerdo con cálculos del DIEESE, el Cruzado II llevó la inflación a 22.9%, lo cual debió activar el "gatillo", pero esto no se concretó debido al uso del IPC restringido adoptado por el gobierno.²⁰⁵ A fines de noviembre una marcha de protesta de la CUT en Brasilia contra el nuevo índice de costo de vida terminó de manera violenta, con la policía utilizando gas lacrimógeno.

La CUT respondió también al anuncio de las medidas del Cruzado II convocando a una huelga general, a la que se unió en poco tiempo la CGT, quedando emplazada para el 12 de diciembre. Como respuesta, el gobierno prometió que los pasos subsecuentes en la política de estabilización serían negociados, volviendo a incorporar el tema del pacto social a la agenda política. El movimiento de diciembre tuvo efectos significativos en la región del ABC, donde se llegaron a paralizar 80% de las actividades laborales. Sin embargo, a nivel nacional la huelga no tuvo el éxito esperado, con una adhesión mucho menor a la proyectada tanto por la CUT como por la CGT.²⁰⁶ Una vez que se vio que la huelga no se convirtió en la amenaza que se esperaba, el tema del pacto se volvió a abandonar, dando sustento a la posición confrontativa de la CUT.²⁰⁷

El descontento no se limitaba solamente a los sindicatos. Entre enero y febrero de 1987 los empresarios, viendo que sus márgenes de ganancia se reducían dramáticamente

²⁰⁴ *Ibid.*, p.43.

²⁰⁵ Cit. en Leigh A. Payne, art. cit., p. 225.

²⁰⁶ El Servicio Nacional de Informaciones (SNI) calculó la participación de sólo 12% de los trabajadores. Aunque bien puede tratarse de una subestimación, de cualquier forma la movilización general fue muy reducida. Ver Ian Roxborough, "Organized Labor: a Major Victim of the Debt Crisis", en Barbara Stallings y Robert Kaufman (eds.), *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1989, p.95.

²⁰⁷ Maria Herminia Tavares de Almeida, "Unions, Economic Crisis and High Inflation", en Maria D'Alva G. Kinzo (ed.), *Brazil: The Challenges of the 1990's*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, British Academic Press, 1993, p.106.

debido al congelamiento, demandaron enfáticamente el levantamiento total de los controles de precios, e incluso llegaron a amenazar con desobedecer los controles gubernamentales.²⁰⁸ Además, la forma desordenada en que procedió la liberación de precios únicamente alimentó las expectativas desfavorables del sector empresarial. Temerosos por la experiencia negativa de 1986, los empresarios tendieron a aumentar sus precios por encima de la inflación, como forma de prevenirse frente a la posibilidad de que se impusieran nuevos controles.²⁰⁹

El deterioro de la economía y la ausencia de una política clara unieron una vez más a las diferentes facciones del movimiento sindical. Tanto la CUT como la CGT adoptaron una postura combativa y se avocaron a lograr una mayor indización por medio de la huelga. Con la puesta en marcha del Plan Bresser los salarios fueron una vez más la principal preocupación de los trabajadores ya que este plan utilizó un método para calcular los salarios similar al del Cruzado. Los salarios fueron congelados en julio con base en el promedio de su valor de varios meses, pero no se incluyó el mes de junio. Aunque durante el primer semestre operó el mecanismo de reajuste automático, la rápida aceleración de la inflación contribuyó a que los salarios reales registraran pérdidas, mismas que se consolidaron con el nuevo congelamiento.²¹⁰ Además, los aumentos

²⁰⁸ Kaufman, p.44. Ver también Leigh A. Payne, "Brazilian Business and the Democratic Transition: New Attitudes and Influence", Working Paper no. 179, Kellogg Institute, University of Notre Dame, agosto de 1992.

²⁰⁹ CIEPAL, 1987, p.4.

²¹⁰ *Ibid*, p.13.

salariales posteriores se harían a partir de un índice de costo de la vida, la URP, que no incluía servicios y alimentos básicos.

La constricción del ingreso llegó a tales proporciones que incluso muchos empresarios consideraron que el salario mínimo era insuficiente, y que las pérdidas salariales, al afectar la demanda de consumo, tendrían un impacto negativo sobre los niveles de ventas y ganancias. Esta situación llevó a que muchos empresarios aumentaran los salarios por encima del nivel estipulado. Ejemplo de ello fue que, cuando Bresser recomendó que los aumentos salariales no rebasaran el 10% durante 1987, la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) lo rechazara y otorgara aumentos de 46%.²¹¹

Durante 1987 el número de huelgas llegó a 2,259, con 8.5 millones de días laborales perdidos en el sector industrial, y 10.5 millones en el sector educativo. El 20 de agosto de 1987 la CUT y CGT convocaron a un nuevo paro general, aunque esta vez el contingente movilizado fue mucho menor y sólo en el ABC hubo considerable respuesta afectando a 80% de la industria. La huelga general de agosto tuvo poca participación, con impactos importantes sólo en cinco capitales de estado - Cuiabá, Maceió, João Pessoa, Teresinha y Rio Branco- y en algunas ciudades pequeñas.²¹² De acuerdo con Tavares de Almeida, este fracaso señaló a que el movimiento sindical, representado por las confederaciones, era incapaz de combatir el plan de estabilización por medio de la presión política. Sin embargo, los sindicatos actuando individualmente tuvieron mucho más éxito en boicotear el plan por medio de negociaciones entre asociaciones

²¹¹ Leigh A. Payne, "Brazilian Business...", p.5.

²¹² Leigh A. Payne, "Working Class Strategies...", p. 231.

empresariales y sindicatos,²¹³ y en este clima empezaron a darse intentos por crear mecanismos para alcanzar acuerdos entre los sectores patronal y laboral. Esta tendencia, aunque en ese momento no se concretó en mecanismos institucionales, sí fue muy importante para la negociación de acuerdos colectivos que otorgaron incrementos salariales muy por encima de lo estipulado por la política gubernamental.²¹⁴

Asimismo, como resultado de la aparente parálisis del gobierno frente al proceso inflacionario durante 1988, ese año se perdió el mayor número de días laborales con un total de 63.5 millones, de los cuales 46 millones se debieron al servicio civil.

Al año siguiente, como respuesta a las medidas adoptadas con el Plan Verano, el primer semestre de 1989 estuvo caracterizado por una explosión de activismo laboral. La eliminación de los mecanismos de indización decretada por el gobierno en enero significó que "por primera vez en más de 25 años no había una regla de ajuste salarial explícita en el país".²¹⁵ La inexistencia de una ley de ajuste salarial significaba que tanto trabajadores como empresarios deban estimar la tasa de inflación para los siguientes 12 meses al momento de negociar los salarios. Además, como el congelamiento no fue efectivo, la tasa de inflación futura se volvió muy incierta. Esto aumentó el conflicto porque la incertidumbre hacía que las pérdidas potenciales para ambas partes derivadas de una estimación equivocada crecieran desproporcionadamente.

²¹³ En estas negociaciones participaron la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), la Federación de Industrias de Río de Janeiro (FIRJAN), la Federación de Industrias de Río Grande do Sul (FIERGS), la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Confederación Nacional de Comercio (CNC).

²¹⁴ Maria Herminia Tavares de Almeida, "Unions, Economic Crisis...", p.109.

²¹⁵ Edward J. Amadeo y José Márcio Camargo, "Brazilian Labour...", p.56.

La CUT y la CGT calcularon pérdidas salariales de entre 33 y 43% debido al plan, y tanto el congreso como las élites empresariales, anticipando una caída severa del poder de compra, protestaron en contra de la compresión salarial. Aunque los sindicatos intentaron recuperar esas pérdidas en negociaciones directas, su éxito fue limitado debido a la prohibición del gobierno de que los aumentos salariales se transmitieran a los precios.²¹⁶

En marzo se convocó a una huelga general en la que se demandó la restitución de las pérdidas salariales derivadas del cambio del Plan Cruzado al Plan Verano y una política económica favorable a los trabajadores. Las centrales sindicales calcularon 35 millones de trabajadores involucrados, lo que lo constituiría en el movimiento más amplio en la historia de la nación. Esta huelga paralizó a grandes sectores de la industria, transporte, servicios públicos y servicios al consumidor en prácticamente todas las capitales y grandes ciudades del país.²¹⁷ La nueva constitución permitió la sindicalización de los funcionarios públicos, con lo cual la huelga se convirtió en un importante medio de presión para recuperar las pérdidas salariales en ese sector. Consecuentemente, en junio todas las categorías del servicio público suspendieron sus labores demandando un aumento salarial de 71.3%. Ante la reticencia de Sarney a negociar, cerca de doscientos funcionarios acamparon en los pasillos del Ministerio del Trabajo. La huelga tuvo una duración de un mes, y terminó después de que el gobierno aceptara conceder un aumento de 50.5%.²¹⁸ Frente a las manifestaciones de descontento,

²¹⁶ Leigh A. Payne, "Working Class Strategies...", p.226.

²¹⁷ Ricardo Antunes, art. cit., p.28.

²¹⁸ Almanaque Abril, 1994, p.112.

ese mismo mes de junio el Congreso introdujo una nueva ley de ajuste salarial, estableciendo el reajuste mensual del ingreso de acuerdo a la variación del índice de precios al consumidor.

Con la llegada de Collor a la presidencia, y ante la virtual paralización de las actividades productivas en el primer mes de vigencia del Plan Collor, los sindicatos aceptaron que se disminuyera el número de horas de trabajo, con las reducciones salariales consecuentes, a condición de que se mantuviera el nivel de empleo.²¹⁹ Sin embargo, la posterior inobservancia de los controles de precios provocó un cambio de postura de los sindicatos, quienes pasaron a centrar sus esfuerzos, al igual que en otros planes, a recuperar el poder adquisitivo del salario.

Para orientar las negociaciones, el gobierno estableció un piso en materia de reajuste y concedió bonos especiales en julio y agosto. Los grupos con mayor capacidad de presión dentro del sector industrial obtuvieron mejoras adicionales. No obstante, los salarios reales en su conjunto declinaron durante 1990.²²⁰ En junio de 1990, cien mil trabajadores metalúrgicos de São Paulo se declararon en huelga, demandando un aumento salarial de 166%. La huelga terminó pocos días después cuando las industrias concedieron un aumento de 48%.²²¹

El anuncio del Plan Collor II a principios de 1991 acrecentó el ambiente de incertidumbre entre los sectores sindical y empresarial puesto que una vez más se volvían a alterar las reglas de juego. En mayo, la CUT y CGT decretaron una huelga nacional

²¹⁹ CEPAL, 1990, p.14.

²²⁰ Ibid, p.14.

²²¹ Alamanque Abril, 1994, p. 115.

contra las pérdidas salariales, registrándose incidentes violentos entre los huelguistas y la policía militar en casi todas las capitales del país.

En general, se puede decir que importantes grupos del sector laboral se opusieron a los programas de estabilización fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, el gobierno no consultó a las organizaciones laborales antes de implementarlos y, en segundo lugar, causaron pérdidas salariales.²²²

Cuadro 4.2.
Salario mínimo real - promedio anual
(índice 1940 = 100)

Año	Índice
1980	61.78
1981	63.78
1982	66.02
1983	56.10
1984	52.04
1985	53.24
1986	50.36
1987	36.31
1988	38.22
1989	40.70
1990	29.09
1991	30.38
1992	26.07

Fuente: DIEESE, *Boletim DIEESE*, Año XIII, no.157, abril de 1994.

El salario mínimo real, medido por su promedio anual, cayó a lo largo de la década de 1980 y durante los primeros años de la de 1990 (ver cuadro 4.2). Cada plan heterodoxo contempló una regla de ajuste salarial diferente, sin embargo, estas fórmulas

²²² Leigh A. Payne, "Working Class Strategies...", p.224.

significaron un mayor deterioro del poder adquisitivo del salario. Todos estos planes emplearon la conversión de los salarios por la media antes de congelarlos, pero al no lograr una reducción perdurable de la inflación, cuando los controles fueron levantados los salarios convertidos al promedio pasaban a servir como la nueva base a partir de la cual se daban de nueva cuenta las negociaciones para aumentos y reajustes.²²³ La importancia que el deterioro salarial tuvo en el activismo sindical se refleja claramente en que, de todas la huelgas, casi 90% demandaban aumentos salariales.²²⁴

4.5. Las cámaras sectoriales.

Las cámaras sectoriales fueron creadas como entidades informales a finales de 1988 durante el gobierno de Sarney. En primera instancia se utilizaron para iniciar discusiones sobre un posible pacto económico nacional. Cuando esto no se alcanzó, las cámaras se convirtieron en un mecanismo conjunto de gobierno y empresarios para la administración de controles de precios y para autorizar aumentos de los mismos. Es decir que, aunque en principio fueron creadas como cuerpos tripartitas, en la práctica funcionaron casi exclusivamente como foro para las discusiones entre gobierno y sector empresarial durante el mandato de Sarney.

El gobierno de Collor llegó al poder con una visión más liberal de la política económica. Los principales objetivos que se derivaron de esta postura fueron la liberalización de mercados, apertura al exterior y el repliegue del intervencionismo del

²²³ *Boletim DIEESE*, Año XIII, no. 159, julio de 1994, pp.3-4.

²²⁴ Leigh A. Payne, "Working Class Strategies...", p.229.

Estado en la economía. Este cambio de fondo en el modelo de desarrollo por supuesto ha significado nuevos retos tanto para empresas como para trabajadores.

Por una parte, los ajustes relacionados con la adopción de un modelo librecambista apuntan a la necesidad de fomentar la modernización y transformación de la planta productiva para incrementar su competitividad. Por otra parte, la introducción de nuevas tecnologías puede equivaler a que los aumentos en productividad no se traduzcan en mejoras salariales. La privatización de empresas paraestatales tiene también un gran impacto sobre las relaciones con los sindicatos, puesto que dentro del sector público fue posible alcanzar beneficios considerables, y el cambio de relaciones patronales con el Estado a unas con burocracias transnacionales elimina el poder de presión de los sindicatos del sector público sobre el proceso de toma de decisiones. Por lo anterior, como señala Francisco Zapata, la liberalización de mercados no es una cuestión que pueda ser resuelta por decreto, ya que implica cambios de fondo en las relaciones industriales.²²⁵

Dentro de este contexto se crearon los Grupos Ejecutivos de Política Sectorial (GEPS) con un formato muy similar al de las cámaras sectoriales. Estos grupos debían servir a la legitimación de los principios y directrices ligados al nuevo modelo de desarrollo, y ayudar a crear consensos entre los principales actores para la definición de estrategias de modernización sectorial. Sin embargo, los GEPS tuvieron un éxito limitado, en parte porque su creación coincidió con la etapa recesiva que generó el Plan Collor I, de manera que lo que realmente deseaban discutir los empresarios eran

²²⁵ Francisco Zapata, "Crise do Sindicalismo na América Latina?", *Dados*, vol. 37, no.1, 1994, p.84.

cuestiones relacionadas más bien con sus pérdidas y con el descongelamiento de precios.²²⁶

En 1991 con la puesta en marcha del Plan Collor II, las cámaras sectoriales fueron reactivadas como medio para administrar y coordinar el descongelamiento de precios y salarios. A mediados de ese año el STMSB participó brevemente en las discusiones al seno de la cámara automotriz, pero se retiró cuando los empresarios se negaron a discutir asuntos relativos al empleo y los salarios. Cuando en septiembre se liberaron finalmente los precios de los automóviles, la cámara dejó de funcionar. Sin embargo, a los pocos meses, esa misma cámara generó el primer acuerdo sectorial, ahora sí con un carácter tripartita.

La convergencia de los sectores empresariales y sindicales sobre la necesidad de iniciar negociaciones conjuntas en ese foro se explica en buena medida por el marcado deterioro del contexto económico de esos momentos. La recesión que provocó el Plan Collor golpeó fuertemente a la industria brasileña, y el sector automotriz no fue la excepción; los niveles de producción para 1990 y 1991 cayeron por debajo de los de 1980,²²⁷ varias plantas cerraron y aumentó el número de despidos.

Desde el punto de vista de los líderes empresariales, el acercamiento con las fuerzas sindicales probablemente estuvo relacionado con la percepción de haber perdido el acceso privilegiado a las decisiones y favores del gobierno que previamente había sido característico de la relación entre ambos. Collor, en principio, actuó de manera mucho

²²⁶ Eli Diniz, art. cit., p.285.

²²⁷ En 1980 se produjeron 1,165,174 automóviles, mientras que para 1990 y 1991 las cifras fueron de 914,576 y 960,126 respectivamente. *Ibid*, p.290.

más excluyente que incluso el mismo Sarney. Su plan de estabilización se impuso a pesar de la oposición de los círculos patronales y, en general, el presidente se negó a negociar con las élites empresariales, atacándolas abiertamente, culpándolas públicamente de la crisis económica y congelando sus activos.²²⁸

En octubre, Ford anunció su intención de cerrar la planta de São Bernardo. Ante esto, el ahora líder del STMSB, Vicente Paulo da Silva (Vicentinho) viajó a las oficinas centrales de Ford en Detroit, no tanto con la intención de revertir esa decisión como con el fin de ganar atención para su causa al interior de Brasil. Así, a su regreso se reunió con el Ministro de Economía, Marcilio Marques Moreira. Este aceptó apoyarlo para convertir a la cámara automotriz en un foro de negociación amplio, y para diciembre comenzaron las negociaciones esa cámara sectorial. En éstas participaron el STMSB, la Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA), el Sindicato Nacional de la Industria de Autopartes (SINDIPEÇAS), y la Federación Nacional de Concesionarios (FENABRAVE).

En marzo de 1992 se firmó el primer acuerdo sectorial de la industria automotriz, conocido como el “Acordo das Montadoras”. Su objetivo inmediato era propiciar la recuperación del sector por medio de una serie de medidas de corto plazo que incluyeron:

- La reducción, de una sola vez, de los precios para los automóviles nuevos en un 22%. Para hacer esto posible se acordaron reducciones en los impuestos y en los márgenes de ganancia de los productores, fabricantes de autopartes y concesionarios.
- El STMSB aceptó posponer la negociación anual de su contrato por tres meses.

²²⁸ Leigh A. Payne, “Brazilian Business...”, pp. 21-22.

- Las compañías automotrices aceptaron indizar los salarios a la inflación y mantener los niveles de empleo existentes.²²⁹

Este acuerdo se firmó originalmente con una vigencia de 90 días, pero fue renovado en varias ocasiones y de hecho operó durante todo ese año. El acuerdo tuvo un éxito relativo, ya que los niveles de producción aumentaron en 15% -regresando al nivel de 1986-, el empleo se mantuvo estable y los salarios reales se recuperaron levemente.

Itamar Franco se propuso también continuar con las negociaciones en las cámaras. En noviembre de 1992 se reiniciaron las reuniones de la cámara de la industria automotriz, y para mediados de febrero de 1993 se arribó a un segundo acuerdo. En esa ocasión, además de los participantes del acuerdo anterior, fueron signatarios también: la Confederación Nacional de Trabajadores Metalúrgicos, la Federación Estatal de Trabajadores Metalúrgicos de São Paulo (ambas afiliadas a la CUT), otras 24 asociaciones sectoriales representantes de proveedores automotrices, y cuatro ministerios (Industria, Hacienda, Trabajo y Planeación). Los principales puntos del segundo acuerdo se refirieron a medidas de corto y mediano plazo:

- Una reducción negociada a los precios de los automóviles.

- Mantener la indización mensual de los salarios y poner en marcha un programa a mediano plazo para incrementar los salarios reales. Se negociaron 3 aumentos anuales de 6.27% en términos reales con el fin de recuperar el poder adquisitivo, al nivel de abril de 1989, para marzo de 1995.

²²⁹ Sobre éste y el segundo acuerdo se puede consultar a Scott B. Martin, art. cit.

- Implementar un programa para incrementar la producción a casi el doble para 1999 y para elevar el empleo en 91 mil plazas en toda la industria para fines de 1994.

Paralelamente al acuerdo se firmó un protocolo laboral con vigencia de 30 meses que sentó las bases para avanzar hacia una centralización permanente de los procesos de negociación colectiva en toda la industria automotriz. Además de los sindicatos que firmaron el acuerdo sectorial, el protocolo fue firmado por otros más pertenecientes a las diversas corrientes del sindicalismo. Este protocolo contempló además la futura negociación de un contrato que abarque a todo el sector. Para lograr la centralización se unificarán las fechas de renovación de contratos y se armonizarán las cláusulas sobre aspectos no económicos.

Como resultado del segundo acuerdo, durante 1993 se alcanzó una producción récord de 1.38 millones de vehículos y las ventas al mercado interno aumentaron 40%. Además, el nivel de empleo y los salarios reales aumentaron de manera considerable.²³⁰

De acuerdo con datos de la Secretaría Nacional de Economía, en octubre de 1992 había 29 cámaras sectoriales y 135 grupos de trabajo funcionando. Para agosto de 1993, sindicatos afiliados a la CUT participaban en 5 de las 25 cámaras que estaban activas en ese momento.²³¹ Para finales de 1993, se habían firmado cuatro acuerdos en los sectores de la industria automotriz, naviera, cosméticos y juguetes. Otros seis estaban en fase de negociación: bienes de capital, complejo electrónico, textil y confecciones, gemas y joyas, tractores, máquinas e implementos agrícolas y construcción civil.

²³⁰ Se estima que el poder adquisitivo en ese sector aumentó hasta 30% como resultado del acuerdo. Ver Scott B. Martín, art. cit., p.11.

²³¹ Estas cámaras eran las siguientes: automotriz, eléctrico-electrónica, naviera, de la construcción, y software. Los datos de la SNE se tomaron de Eli Diniz, art. cit., p.294.

Lo que resulta sumamente interesante es la trascendencia que pudiera tener este tipo de esquema. De acuerdo con Martin, en términos institucionales formales, las negociaciones centralizadas y tripartitas de la industria automotriz brasileña concuerdan con las características del corporativismo social.²³² La transición de un tipo de corporativismo a otro se ha facilitado por la permanencia de estructuras como el monopolio de la representación, el acceso a los recursos del impuesto sindical, y los derechos legales a la negociación. En este caso, sería la propia continuidad de las estructuras institucionales del mercado laboral la que estaría abriendo nuevas posibilidades de negociación y de solución a la conflictividad que caracterizó las relaciones industriales desde la reinauguración del régimen civil.

²³² Scott B. Martin, art. cit., p. 12.

CONSIDERACIONES FINALES

La forma en que se implementaron las políticas económicas durante el período estudiado lleva a pensar que tal vez el principal problema económico fuese en realidad uno de carácter político. Como se vio, durante la época del populismo, los gobiernos se encontraron limitados en la elección de su estrategia económica en tanto que debían procurar la generación de recursos para distribuir a una amplia gama de grupos de la sociedad a cambio del apoyo al régimen. Asimismo, esto se prestó para que se generara una relación meta-institucional entre Estado y sociedad, en la que el gobierno actuaba con medidas de carácter anticipatorio a las demandas populares para evitar el conflicto.

Con la instalación del régimen militar, la autonomía en materia económica se pudo alcanzar sólo en tanto el gobierno pudo aislarse de las presiones populares por medio de medidas represivas. Sin embargo, la imposición de políticas por medio de la represión no es equivalente a que el gobierno sea fuerte, como se hizo evidente con las repuestas que generó la liberalización política y los problemas que tanto Geisel como Figueiredo tuvieron para responder a los choques provenientes de los mercados internacionales. Un aspecto que fue muy importante para determinar la fragilidad del régimen militar fue que, desde su instalación en el poder, la legitimidad del gobierno estuvo estrechamente vinculada con el desempeño económico.

En este sentido, aunque para cualquier gobierno la implementación de medidas recesivas es onerosa, en este caso lo era más debido a ese vínculo entre crecimiento y legitimidad. Por ende, lo que se percibía como la necesidad de mantener el crecimiento económico a toda costa fue llevando a que el Estado interviniera cada vez más en la

economía. El sector público, así como su endeudamiento, creció de manera desproporcionada lo cual terminó por convertirlo en lo que paradójicamente podría describirse como un gigante muy débil.

Es interesante notar como la condición de debilidad política con que llegó Sarney a la presidencia se prestó dar continuidad a la percepción de esa interdependencia entre el crecimiento económico y legitimidad política. En ese sentido, la baja institucionalización del conflicto, en conjunción con la necesidad de ganar apoyo político, condujeron a que fuese mayor la propensión a tomar medidas de carácter decretista y plebiscitario. Es decir que resultaba más atractivo apelar directamente al electorado en busca de un apoyo generalizado a la política gubernamental, que realizar la difícil tarea de negociar políticas consensuales en un contexto de baja institucionalización.

Siguiendo esa línea de ideas se puede ver al Plan Cruzado y sus secuelas como una especie de regreso al populismo: pasando por encima de instituciones y organizaciones de interés, el presidente buscó confirmar su liderazgo político a través de una relación directa con las masa de consumidores. El peligro de esta estrategia radicaba en que, por lo mismo que los planes no se negociaron, la responsabilidad de su éxito o fracaso recaía enteramente en el gobierno, de manera que cada vez que no se obtenían los resultados esperados se deterioraba más la imagen del presidente.

Ahora bien, el hecho de que Collor fuera el primer presidente electo por votación directa en más de un cuarto de siglo dio a su gobierno una importante fuente de legitimidad de la que sus predecesores habían carecido. Sin embargo, aún así, la dureza de sus medidas junto con la forma autoritaria en que fueron impuestas contribuyeron a

mantener el escalamiento del conflicto industrial. Llegado ese punto, y dado el alto grado de inconformidad de los sectores empresariales y sindicales, comenzaba a quedar claro que frenar el proceso inflacionario por decreto no iba a ser posible.

El estudio de la liberalización política y del regreso a un gobierno civil en Brasil estimula la reflexión sobre la complejidad inherente al proceso de restitución (¿o apenas construcción?) de un régimen democrático en un país que ha vivido la mayor parte de su historia bajo esquemas autoritarios. Este pasado define las características de la cultura política brasileña, entre las cuales resalta la aversión al conflicto social. Este aspecto se ha visto reflejado, por una parte, en la tradicional intensidad de la negociación entre élites políticas y económicas y, por otra parte, en la persistencia de mecanismos verticales de control sobre los sectores populares. No es de sorprender, entonces, que muchas de las instituciones políticas y sociales vigentes en Brasil reflejen ese aspecto de la cultura política nacional.

En ese sentido, no es difícil ver cómo la CLT es un caso representativo de lo anterior, pues la estructura corporativa que ahí se define tuvo la intención de neutralizar, *ex ante*, el conflicto industrial. Entre los períodos del populismo y del régimen militar, la política hacia el trabajo organizado pasó de la cooptación a la represión de manera que, cuando el movimiento sindical reapareció con una militancia renovada, la inexistencia de canales para la negociación con ese sector generó el escalamiento del conflicto industrial.

La naturaleza negociada de la transición generó un discurso centrado en los conceptos de moderación, negociación y unidad nacional. Las referencias que Neves hacía

constantemente a la necesidad de construir un pacto social se dirigieron especialmente al liderazgo sindical, y significaban que, más que imponer nuevas reglas salariales, éstas se discutirían y se llegaría a acuerdos con los sindicatos.²³³ Cuando esto no se concretó, el resultado de las políticas de ingresos impuestas unilateralmente fue la exacerbación del conflicto distributivo y el deterioro de las relaciones industriales.

La imposibilidad de concretar un pacto social como se pretendió tuvo que ver, en primera instancia, con la falta de credibilidad de las convocatorias oficiales. En este sentido, la postura combativa de la CUT se vio reforzada en aquellos momentos por su exclusión de las pláticas con el gobierno. Desde el inicio de su gobierno, Sarney retomó la idea de negociar un pacto social, y en junio de 1985, el presidente inició pláticas con grupos de empresarios y con la CONCLAT con miras a alcanzar esa meta. Sin embargo, el gobierno buscó exclusivamente la colaboración de aquellos que tuvieran la mejor disposición a cooperar, por lo que no intentó siquiera acercarse a la CUT.

Un segundo factor que obstaculizó la negociación de un pacto social de magnitudes macroeconómicas tiene que ver con aspectos de carácter más bien estructural, como la falta de centralización de las organizaciones sindicales. Por ello, no obstante la orientación de los dirigentes sindicales de la CONCLAT respecto de la negociación política y de sus enfoques generales para la solución de los problemas obreros, la posición estratégica de los sindicatos de la CUT en los sectores industriales modernos significó la imposibilidad de concretar un pacto social con el que ellos no estuvieran de acuerdo.

²³³ Maria Herminia Tavares de Almeida, art. cit., p.99.

La incapacidad del gobierno de ganar el apoyo de la CUT significó una mayor posibilidad de que una parte importante -y muy combativa- del sector laboral organizado obstruyera la implementación eficaz del congelamiento salarial. En particular, sobresale la militancia de los sindicatos en el sector industrial de bienes comerciables. Esto tiene implicaciones importantes ya que cada vez que se intenta cambiar los precios relativos, los salarios reales tienden a disminuir en ese sector, aumentando el grado de inconformidad de los trabajadores y por tanto el activismo sindical. Cuando el resultado fueron aumentos en los salarios nominales, éstos se tradujeron en aumentos de precios, presionando a la tasa de inflación.

Adicionalmente, la centralidad que se ha otorgado al fortalecimiento de las relaciones entre líderes y bases al interior de la CUT genera una mayor capacidad de disrupción que se manifiesta en la forma de paros masivos. Esto llevó a que algunos observadores apuntaran que "en Brasil está emergiendo un nuevo sindicalismo que puede agitar y denunciar, y aún favorecer la movilización, pero que no es capaz de organizar a los trabajadores en una colectividad de clase"²³⁴.

Como señalan Amadeo y Camargo, "aunque el activismo sindical no puede ser responsabilizado de los orígenes del proceso inflacionario, su función en la sociedad, la de proteger los salarios reales, y la falta de instituciones sociales adecuadas para intermediar entre los intereses de trabajo y capital, crearon un incentivo importante para el conflicto y los hicieron uno de los factores en la perpetuación de la inflación en el país"²³⁵. Es claro, pues, que no es posible estabilizar la economía mientras prevalece un

²³⁴ Ver, por ejemplo, Armando Boito Jr., art. cit., p.13.

²³⁵ Edward J. Amadeo y José Márcio Camargo, "Brazilian Labour...", p.58.

alto grado de conflicto industrial. Los choques heterodoxos, lejos de solucionar el problema, introdujeron un nuevo factor de incertidumbre. Los agentes económicos, tanto sindicatos como empresarios, comenzaron a incorporar en sus expectativas la posibilidad de un nuevo congelamiento, lo que aumentó los incentivos para buscar sobreindizar precios y salarios, tratando de ganar espacio para que, al llegar el congelamiento, los precios (o salarios) se encontraran lo menos rezagados que fuese posible.

Los sucesivos fracasos de los planes de estabilización y la poca credibilidad de las convocatorias a un pacto social que pudiera dar más certidumbre a la política económica propiciaron que creciera la desconfianza en el gobierno, generándose así un círculo vicioso. Como consecuencia, en un sistema en el que no hay credibilidad en la capacidad del gobierno para imponer sanciones a los agentes con poder de mercado, y dónde existe un número importante de ellos, el poder de coordinación de los controles de precios y salarios se redujo dramáticamente. Pareciera ser un caso en el que el gobierno interviene con medidas fuertes pero es demasiado débil para lograr su implementación efectiva y sostenida.

Aún así, la evidencia que se desprende del análisis de las cámaras sectoriales apunta a la importancia que pueden tener dichos foros de negociación y lleva a pensar que donde realmente se concentra la fortaleza organizativa del nuevo sindicalismo es precisamente al nivel de la industria. Como ya se ha notado, aunque en el sistema brasileño el nivel de sincronización de las negociaciones es extremadamente bajo, desfavoreciendo que haya coordinación macroeconómica en la formación de precios y salarios, la negociación de estándares mínimos sucede a nivel industria. Por tanto, a nivel

sectorial las perspectivas podrían ser más favorables, como lo sugiere el hecho de que, además de los resultados del segundo acuerdo de la cámara de la industria automotriz, la centralización de negociaciones se ha conseguido ya en bancos, sector petróleo y burocracia federal.

Se debe subrayar que, además de los aspectos estructurales y de la coyuntura económica, el avance en las negociaciones sectoriales ha sido posible en parte gracias al cambio en la posición de la CUT. En sus inicios, y dentro del contexto de un régimen autoritario en crisis, la acción combativa y movilizadora de los sindicatos abrió el camino para el reconocimiento de la existencia política del movimiento laboral. La estrategia de confrontación produjo, por tanto, buenos resultados entonces, convirtiendo al sindicalismo en un actor político de importancia indiscutible. Sin embargo, la estrategia confrontativa gradualmente fue mostrando sus limitaciones para generar mejoras en el poder adquisitivo de los trabajadores, como lo muestran las cifras relativas al deterioro salarial a lo largo de la década de 1980 y principios de la década de 1990.

La CUT hubo de atravesar un largo proceso de debate interno sobre la estrategia que debía asumir respecto a las negociaciones en las cámaras. Durante el 4o Congreso de la CUT, en septiembre de 1991, se comenzó a reflejar un cambio de postura en la central tendiente a buscar una participación activa en la definición de alternativas. En este sentido, el proceso de apertura económica que puso en marcha Collor, y que han seguido sus sucesores, así como la entrada en vigor del área de libre comercio del Mercosur son factores que se deberán tomar en cuenta para el análisis de la evolución de la CUT. Tomando esto en cuenta, podría ser que, como señala Diniz, para los liderazgos sindicales

llegó el momento de involucrarse activamente en las redefiniciones y no quedarse al margen, corriendo el riesgo de ser rebasados por los otros actores²³⁶.

²³⁶ Eli Diniz, art. cit., p.289.

BIBLIOGRAFÍA

Aguiar de Medeiros, Carlos, "Industrialização e Regime Salarial na Economia Brasileira: Os Anos 60 e 70", Economia e Sociedade, Revista do Instituto de Economia da UNICAMP, no.2, agosto de 1993.

Almanaque Abril, A Enciclopédia em um só volume, 1994, São Paulo, Editora Abril, 1994.

Almanaque Abril, A Enciclopédia em um só volume, 1995, São Paulo, Editora Abril, 1995.

Amadeo, Edward J., "Institutional Constraints to Economic Policies: Wage Bargaining and Stabilization in Brazil", Notre Dame, Working Paper No.175, Kellogg Institute, University of Notre Dame, mayo de 1992.

- "Bargaining Power, Mark-up Power, and Wage Differentials in Brazil", Cambridge Journal of Economics, n.18, 1994.

- y **Tariq Banuri**, "Policy, Governance and the Management of Conflict", en Tariq Banuri (ed.), Economic Liberalization: No Pamacea. The Experiences of Latin America and Asia, Oxford, Clarendon Press, 1991.

- y **José Márcio Camargo**, "New Unionism and the Relation Between Capital, Labor and the State in Brazil", Rio de Janeiro, Texto para Discussão No.233, Departamento de Economia, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, septiembre de 1989.

- "Brazilian Labour Market in an Era of Adjustment", Rio de Janeiro, Texto para Discussão No.232, Departamento de Economia, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, octubre de 1989.

- "Relações entre Capital e Trabalho no Brasil: Percepções e Atuação dos Atores Sociais", Rio de Janeiro, Texto para Discussão No. 243, Departamento de Economia, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, septiembre de 1990.

Antunes, Ricardo, "Recent Strikes in Brazil: Main Tendencies of the Strike Movement of the 1980s", Latin American Perspectives, vol. 21, no. 1, invierno 1994.

Arida, Persio y André Lara-Resende, "Inertial Inflation and Monetary Reform: Brazil", en John Williamson (ed.), Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel, Washington D.C., Institute for International Economics, 1985.

Bacha, Edmar L. y Pedro S. Malan, "Brazil's Debt: From the Miracle to the Fund", en Alfred Stepan (ed.), Democratizing Brazil, N.Y., Oxford University Press, 1989.

Bethell, Leslie, "On Democracy in Brazil: Past and Present", Londres, Occasional Papers no. 7, Institute of Latin American Studies, University of London, mayo de 1993.

Blejer, Mario I. y Adrienne Cheasty, "High Inflation, 'Heterodox' Stabilization, and Fiscal Policy", IMF Working Paper, noviembre de 1987.

Boito, Armando Jr., "The State and Trade Unionism in Brazil", Latin American Perspectives, vol. 21, no. 1, invierno de 1994.

Bradford, Sue y Bernardo Kucinski, Brazil; Carnival of the Oppressed. Lula and the Brazilian Workers' Party, Londres, Latin American Bureau, 1995.

Brasil, Senado Federal, Consolidação das Leis do Trabalho, Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1974.

Bresser Pereira, Luiz y Yoshiaki Nakano, La Teoría de la Inercia Inflacionaria, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1989.

Cagan, Phillip, "The Monetary Dynamics of Hyperinflation", en Milton Friedman (ed.), Studies in the Quantity Theory of Money, Chicago, University of Chicago Press, 1956.

Calmfors, Lars y John Driffill, "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", Economic Policy, n.6, abril de 1988.

Cardoso, Eliana y Albert Fishlow, "The Macroeconomics of Brazilian External Debt", en Jeffrey Sachs (ed.), Developing Country Debt and the World Economy, Chicago, The University of Chicago Press, 1989.

Carleton, David Edward, Political Repression and Monetarist Stabilization in Post-War Argentina, Brazil and Mexico, Tesis Doctoral, Purdue University, 1986.

Centro de Estudios Brasileños, "La Constitución de 1988", México D.F., mimeo, 1991.

CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Brasil, 1985.

- , Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Brasil, 1987

- , Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Brasil, 1988

- , Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Brasil, 1990, LC/L.634/

Add.16, enero de 1992.

Collier, Ruth Berins y David Collier, "Inducements versus Constraints: Disaggregating 'Corporatism'", The American Political Science Review, vol 73, no. 4, diciembre de 1979.

Cheibub Figueiredo, Argelina Mara, "Política Governamental e Funes Sindicais", Tesis de Maestría, Universidad de São Paulo, 1975.

DIEESE, Boletim DIEESE, Año XIII, no. 157, abril de 1994.

- , Boletim DIEESE, Año XIII, no. 159, julio de 1994.

Diniz, Eli, "Reformas Económicas e Democracia no Brasil dos Anos 90: As Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação", Dados, vol. 37, no. 2, 1994.

Dinsmoor, James, Brazil: Responses to the Debt Crisis, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1990.

Dornbusch, Rudiger y Stanley Fischer, Macroeconomía, Madrid, 5a edición, Mc Graw Hill, 1991.

Erickson, Kenneth Paul, The Brazilian Corporative State and Working-Class Politics, California, The University of California Press, 1977.

-y **Kevin J. Middlebrook**, "The State and Organized Labor in Brazil and Mexico", en Sylvia Ann Hewlett y Richard S. Wienert (eds.), Brazil and Mexico: Patterns in Late Development, Philadelphia, Inter-American Politics Series 3, Institute for the Study of Human Issues, 1982.

Faria, José Eduardo, Direto e Economia na Democratização Brasileira, São Paulo, Malheiros Editores, 1993.

Fishlow, Albert, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy", en Alfred Stepan (ed.), Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future, New Haven, Yale University Press, 1973.

- "A Tale of Two Presidents: the Political Economy of Crisis Management", en Alfred Stepan (ed.), Democratizing Brazil, N.Y., Oxford University Press, 1989.

- FMI**, International Financial Statistics, 1985.
- Frenkel, Jacob y Harry G. Johnson** (eds.), The Monetary Approach to the Balance of Payments, Londres, Allen & Unwin, 1976.
- Friedman, Milton** (ed.), Studies in the Quantity Theory of Money, Chicago, University of Chicago Press, 1956.
- Guimaraes, Antonio Sergio Alfredo y Nádyá Araujo Castro**, "Espacios Regionales de Construcción de la Identidad: la Clase Trabajadora de Brasil después de 1977", Estudios Sociológicos, vol. 7, no. 21, septiembre-diciembre de 1989.
- Kaufman, Robert R.**, The Politics of Debt in Argentina, Brazil, and Mexico, Berkeley, Institute of International Studies, 1988.
- Keck, Margaret E.**, "Update on the Brazilian Labor Movement", Latin American Perspectives, vol.11, no. 1, invierno de 1984.
- "El Nuevo Sindicalismo en la Transición de Brasil", Estudios Sociológicos, vol.5, no.13, 1987.
 - The Workers' Party and Democratization in Brazil, New Haven, Yale University Press, 1992.
- Lamounier, Bolívar**, "El Brasil de la Postransición. Antecedentes, Riesgos y Posibilidades del Gobierno de Collor", Revista Mexicana de Sociología, vol. 4, no. especial, 1990.
- Lembruch, Gerhard**, "Democracia Consociacional, Conflicto de Clases y Neocorporativismo", en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lembruch (coords.), Neocorporativismo I. Más Allá del Estado y el Mercado, México D.F., Alianza Editorial, 1992.
- Lustig, Nora**, "Políticas de estabilización, nivel de actividad, salarios reales y empleo. 1982-1988", en Jaime Ros (comp.), La Edad de Plomo del Desarrollo Latinoamericano, México D.F., Lecturas 77, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Mainwaring, Scott**, "The Transition to Democracy in Brazil", Journal of Interamerican Studies and World Affairs
- Malloy, James M.**, "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern", en James M. Malloy (ed.), Authoritarianism and Corporatism in Latin America, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977.
- Martin, Scott B.**, "Governing Interests, Building Trust, and Transforming Corporatism: Unions, Employers, and the State in the Restructuring of the Brazilian Automobile Industry", mimeo, noviembre de 1994.
- Martins, Luciano**, "La Liberalización del Gobierno Autoritario en Brasil", en Guillermo O'Donnell y Lawrence Whitehead (comps.), Transiciones desde un Gobierno Autoritario, vol.2, Buenos Aires, Paidós, 1988.
- Mericle, Kenneth S.**, "Conflict Regulation in the Brazilian Industrial Relations System", tesis doctoral, Universidad de Wisconsin, 1974.
- Moisés, José Alvaro**, "What is the Strategy of the 'New Syndicalism'?", Latin American Perspectives, vol. 11, no. 1, invierno de 1984.
- Moreno, Juan Carlos**, "Ortodoxia y Heterodoxia: Alternativa de las Estrategias de Estabilización?", en Jaime Ros (comp.), La Edad de Plomo del Desarrollo

Latinoamericano, México D.F., Lecturas 77, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Nelson, Joan, "The Politics of Stabilization", en Richard Feinberg y Valeriana Kallab (eds.), Adjustment Crises in the Third World, New Brunswick, Transaction Books, 1984.

O'Donnell, Guillermo, "Corporatism and the Question of the State", en James M. Malloy (ed.), Authoritarianism and Corporatism in Latin America, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977.

Pang, Eul-Soo, "Debt, Adjustment, and Democratic Cacophony in Brazil", en Barbara Stallings y Robert Kaufman (eds.), Debt and Democracy in Latin America, Boulder, Westview Press, 1989.

Panitch, Leo, "El Desarrollo del Corporativismo en las Democracias Liberales", en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lembruch (coords.), Neocorporativismo I. Más Allá del Estado y el Mercado, México D.F., Alianza Editorial, 1992.

Parkin, Vincent, Chronic Inflation in an Industrializing Economy: the Brazilian experience, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

Payne, Leigh A., "Working Class Strategies in the Transition to Democracy in Brazil", Comparative Politics, vol. 23, no. 2, enero de 1991.

- "Brazilian Business and the Democratic Transition: New Attitudes and Influence", Notre Dame, Working Paper no. 179, Kellogg Institute, University of Notre Dame, agosto de 1992.

Polak, J., "Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems", Documentos Ejecutivos del FMI, 1957.

Przeworski, Adam, Democracy and the Market, N.Y., Cambridge University Press, 1989.

Ros, Jaime, "Inflación Inercial y Conflicto Distributivo", en Jaime Ros (comp.), La Edad de Plomo del Desarrollo Latinoamericano, México D.F., Lecturas 77, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Roxborough, Ian, "Inflation and Social Pacts in Brazil and Mexico", Journal of Latin American Studies, v.24, 1992.

- "Organized labor: a major victim of the debt crisis", en Barbara Stallings y Robert Kaufman (eds.), Debt and Democracy in Latin America, Boulder, Westview Press, 1989.

Sachs, Jeffrey D. y Felipe Larrain B., Macroeconomics in the Global Economy, N.J., Harvester Wheatsheaf, 1993.

Sader, Emir y Ken Silverstein, Without Fear of Being Happy. Lula, the Workers Party and Brazil, Londres, Verso, 1991.

Sandoval, Salvador A. M., Social Change and Labor Unrest in Brazil since 1945, Boulder, Westview Press, 1993.

Schmitter, Philippe C., "¿Continúa el Siglo del Corporativismo?", en Phillippe C. Schmitter y Gerhard Lembruch (coords.), Neocorporativismo I. Más Allá del Estado y el Mercado, México D.F., Alianza Editorial, 1992.

Schneider, Ronald M., "Order and Progress". A Political History of Brazil, Boulder, Westview Press, 1991.

Simonsen, Mario Henrique, "Estabilización de Precios y Políticas de Ingresos: Teoría y Estudio de Caso del Brasil", en Michael Bruno et. al., Inflación y Estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México, México D.F., Lecturas 62, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1988.

- "Indexation: Current Theory and the Brazilian Experience", en Rudiger Dornbusch y Mario Henrique Simonsen (eds.), Inflation, Debt, and Indexation, Cambridge, The MIT Press, 1983.

Skidmore, Thomas E., "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71", en Alfred Stepan (ed.), Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future, New Haven, Yale University Press, 1973.

- The Politics of Military Rule in Brazil: 1964-1985, N.Y., Oxford University Press, 1988.

Smith, William C., "Políticas Económicas de Choque y Transición Democrática en Argentina y Brasil", Revista Mexicana de Sociología 50, no.2.

Sola, Lourdes, "Heterodox Shock in Brazil: *Técnicos*, Politicians and Democracy", Journal of Latin American Studies, vol. 23, 1991.

Stepan, Alfred, Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone, NJ, Princeton University Press, 1988.

Tavares de Almeida, Maria Herminia, "Unions, Economic Crisis and High Inflation", en Maria D'Alva G. Kinzo (ed.), Brazil. The Challenges of the 1990's, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, British Academic Press, 1993.

Thelen, Kathleen y Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en K. Thelen, S. Steinmo y F. Longstreth (eds.), Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Veja, 28 de marzo de 1990.

Velasco, Andrés, "Monetarism and Structuralism: Some Macroeconomic Lessons", en Patricio Meller (ed.), The Latin American Development Debate: Neoliberalism, Neomonetarism, and Adjustment Processes, Boulder, Westview Press, 1991.

Weffort, Francisco C., Cuál Democracia?, San José, FLACSO, 1993

Zapata, Francisco, Autonomía y Subordinación en el Sindicalismo Latinoamericano, México D.F., El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993.

"Crise do Sindicalismo na América Latina?", Dados, vol. 37, no.1, 1994.