ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Morales, Juan Antonio

Working Paper

La política económica en la transición democrática de Argentina, Bolivia, Chile y el Perú

Documento de Trabajo, No. 03/93

Provided in Cooperation with:
Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana

Suggested Citation: Morales, Juan Antonio (1993) : La política económica en la transición democrática de Argentina, Bolivia, Chile y el Perú, Documento de Trabajo, No. 03/93, Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), La Paz

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/72909

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Instituto de Investigaciones Socio Económicas

Documento de Trabajo No. 03/93
Octubre 1993

La Política Económica en la Transición Democrática De Argentina, Bolivia, Chile y el Perú

por
Juan Antonio Morales

La Política Económica en la Transición a la Democracia de Argentina, Bolivia, Chile u el Perú[*]

por
Juan Antonio Morales

La década de los ochenta ha sido la década de los grandes cambios, políticos y económicos, en casi todos los países de América Latina. En la esfera política destaca la transición a la democracia, después de largos años de dictaduras militares. En el campo económico, después de un periodo de severa crisis los países controlaron la inflación, liberalizaron sus mercados. Iniciaron las privatizaciones y, más generalmente, adoptaron medidas radicales de reducción de la participación del estado en la economía. Las grandes reformas económicas vinieron como acompañantes de programas de estabilización y de control de la crisis, que superficialmente parecían tener objetivos limitados. Este documento reúne cuatro trabajos preparados para un volumen cuya publicación está auspiciada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Ellos son: "Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984-1991", por Mario Damill y Roberto Frenkel; "Política económica en Bolivia después de la transición a la democracia", por Juan Antonio Morales Economía Política de la Transición a la democracia en Chile, 1990-92", por Oscar Muñoz Gomá; y "Restauración democrática y política económica. Uruguay 1985-89", por Luis Macadar.

Los cuatro ensayos se centran en las interrelaciones entre lo política, en un sentido amplio, y la política económica propiamente dicha. Los grandes cambios económicos no podrían entenderse sin referencia a los contextos políticos en los que realizaron. Se trata de dar respuestas a las siguientes interrogantes. ¿ En qué medida los gobiernos democráticos heredaron la crisis económica y en cuánto contribuyeron a agravarla? ¿Cuáles fueron los principales problemas de gobernabilidad de la transición democrática? ¿Fue La necesidad de consolidar la democracia la que agravó la crisis? ¿Hasta dónde los factores políticos de la

[*] El autor agradece el apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Ottawa, Canadá. Agradece también las valiosas sugerencias de Gary McMahon.

transición afectaron a la economía? ¿Por qué los gobiernos respondieron de la manera que lo hicieron a los problemas que se derivaban de la economía? ¿Por qué las reformas económicas han sido tan radicales, yendo mucho más allá de lo que se requería para estabilizar? ¿Con qué convicción los países han adoptado el modelo liberal y cuál es la probabilidad de que se lo cambie? ¿Cuál fue la influencia de las instituciones financieras internacionales en las reformas económicas?

La grave crisis de principios de los años ochenta tuvo como causas últimas las endebles de las cuentas fiscales y la del sistema financiero, debilidades que se habían acumulado desde la Segunda Guerra Mundial. El desequilibrio fiscal terminaría afectando decisivamente a la capacidad de regulación estatal de la economía durante los ochenta. Por su parte, la fragilidad financiera constituyó un peligro recurrente para la estabilidad macroeconómica por lo menos en el primer quinquenio de la década pasada. La crisis de deuda externa de 1982 fue el detonante para una crisis más general. No obstante, la severidad de la crisis económica, la democracia pudo resistir. Ésa fue una experiencia inédita en América Latina.

Las transformaciones económicas de los cuatro países tienen características comunes, que se hace resaltar a lo largo de esta presentación. Se debe, sin embargo, tener permanentemente en cuenta las particularidades de cada experiencia. En Chile, la restauración democrática se efectuó en 1990 cuando ya se tenía muy buenos indicadores de desempeño económico. En el Uruguay en 1985, la situación económica era también relativamente sana. En contraste con las experiencias anteriores, el retorno a la democracia en Bolivia en 1982 y en la Argentina en 1983, sucedió cuando sus economías sufrían un gran deterioro. No hay que olvidar tampoco que los cuatro países tienen distintos niveles de desarrollo económico y diferentes historias políticas.

No es fácil definir los límites de la transición. Los estudios de este volumen toman un criterio amplio: consideran en la transición todos los gobiernos de la restauración democrática, aunque con mayor énfasis en los primeros gobiernos. Es así que, en el caso de la Argentina se discute las políticas de los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem. En el caso de Bolivia se considera a los gobiernos de Hernán Siles Zuazo, Víctor Paz Estensoro y Jaime Paz Zamora. Para el Uruguay, la discusión se limita al primer gobierno democrático, el del presidente Julio Sanguinetti. En el caso de Chile, la discusión se refiere al único

gobierno de la transición democrática, el del presidente Patricio Alwyn.

Los primeros gobiernos democráticos de la Argentina y Bolivia fracasaron en sus intentos de moderar la inflación y las otras manifestaciones del deterioro de la economía. Son los gobiernos que los sustituyeron los que finalmente contuvieron a la inflación y lanzaron las reformas estructurales.

Este trabajo está organizado de la siguiente manera: En la sección 1 se revisan los principales problemas legados por los gobiernos militares a los primeros gobiernos civiles. Esos problemas fueron de gran magnitud. En la sección 2 se discuten las condiciones políticas y económicas en las que tuvieron que desenvolverse los primeros gobiernos democráticos. En esta sección se presta particular atención a las percepciones de los gobiernos sobre la naturaleza de los problemas económicos que recibían, especialmente en aquellos países que estaban sufriendo agudas crisis. En la sección 3 se analizan los problemas de estabilización de la inflación que tuvieron que encarar los gobiernos democráticos. En la sección 4 se profundiza el examen de las causas y efectos de los fracasos en estabilizar, así como de las posteriores estabilizaciones exitosas. En la sección 5 se revisan los contenidos de las reformas económicas liberales, que llevaron a cabo todos los países del estudio. Se incide, en particular, en las vinculaciones entre estabilización y reforma económica. La sección 6 está dedicada al análisis de las interacciones entre política y economía, haciendo hincapié en las reacciones estratégicas de los distintos actores sociales y la política económica. La sección 7 incluye algunos comentarios finales.

1. La Herencia de los Gobiernos Militares

Los cuatro países tuvieron que soportar duras dictaduras durante la mayor parte de la década de los setenta y algunos años de los ochenta. La similitud en el modelo político no tuvo empero un correlato en el modelo económico que adoptaron. En la Argentina, Chile y Uruguay los gobiernos militares indicaron aperturas, con distintos grados de intensidad, tanto comerciales como de la cuenta capital de la balanza de pagos. La apertura financiera del Uruguay, que comenzó en 1978, fue la más ambiciosa de los tres países. En contraste con los experimentos de apertura, los gobiernos militares de Bolivia más bien acentuaron las características del modelo de capitalismo de estado, que se seguía desde principios de los años cincuenta. Se ha de subrayar que las políticas de apertura comercial y financiera en Chile y el Uruguay tendrían prolongaciones que durarían mucho más que los gobiernos que las iniciaron. Una pregunta importante es por qué esas reformas de política económica, instituidas por regímenes autoritarios y contrarias al sentimiento prevaleciente de gran parte de la opinión pública cuando fueron promulgadas, se mantuvieron después del retorno a la democracia. En relación a esa pregunta,, ¿por qué no pasó lo mismo en la Argentina, donde el primer gobierno democrático no preservó las reformas?

Una respuesta tentativa a las preguntas anteriores es que las reformas chilena y uruguaya, al poco tiempo de ser anunciadas fueron percibidas por el público como sostenibles en el tiempo, aún si ellas mostrasen plenamente sus frutos mucho más tarde, recién a fines de los ochenta y principios de los noventa. En la Argentina, las inconsistencias macroeconómicas, especialmente las generadas por la situación fiscal y el tipo de cambio le quitaban credibilidad a esas mismas reformas.[1] Más aún, se insiste en el ensayo de Damill y Frenkel (1992) en que "la causa central del agravamiento de los dos desequilibrios macroeconómicos básicos, el externo y el fiscal, residió en las lo mas que asumieron el dramático fracaso de la experiencia de liberalización financiera y apertura económica iniciada por el gobierno militar de 1978".

En la gestión de los gobiernos militares los cuatro países contrajeron masivamente deudos con la banca comercial internacional. Se ha podido hablar del modelo de desarrollo

de esos años cono el de la "industrialización endeudada". Dadas esas condiciones, la crisis de deuda externa de 1 982 tenía que tener grandes impactos.

Los primeros efectos de la crisis de deuda se hicieron sentir en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos. Los déficit de esa cuenta, hay que subrayarlo, no se originaban en un salto de absorción sino en el crecimiento inesperado de los intereses de la deuda externa. En el periodo inmediatamente siguiente al de la crisis, los déficit en cuenta corriente continuaron a pesar de notables mejorasen la cuenta comercial. Las implicaciones del cambio en el origen del déficit en cuenta corriente no fueron percibidas adecuadamente, lo queso tradujo en la aplicación incorrecta de las políticas tradicionales de ajuste. El fracaso de estas políticas redujo muy fuertemente la capacidad de gestión dolos gobiernos militares, que tenían además que enfrentar los problemas políticos causados por su ilegalidad.

El "shock" de deuda obligó a ajustes externos e internos de gran extensión. En el frente externo, las economías tuvieron que constituir superávit comerciales que los lograron, por lo monos transitoriamente, con masivas devaluaciones, con restricciones cuantitativas a as importaciones, y con enérgicas contracciones de la demanda agregada. Las devaluaciones masivas produjeron transitoriamente devaluaciones reales de significación. Pero, en el esfuerzo de mantener un tipo de cambio real alto se desestabilizaron los equilibrios precarios entre salarios y precios internos así como los todavía más frágiles equilibrios sociales.

El ajuste interno requería medidas casi tan dramáticas como las del ajuste externo. Especialmente en la Argentina y el Uruguay, el servicio de la deuda exigía una transferencia interna de magnitud desde el sector privado hacia el gobierno.

La crisis de la deuda perturbó muy fuertemente a los sistemas financieros, especialmente a los sistemas bancarios de todos los países de este estudio. La desestabilización financiero tuvo importantes efectos en la estabilidad macroeconómica. Para rescatar tanto a los bancos como a las empresas productivas de los cuatro países, los gobiernos tuvieron que intervenir los mercados financieros, produciendo enormes transferencias de ingresos y de riqueza entre acreedores deudores, y sobre todo, entre el sector privado y el sector público, en detrimento de este último.

La gravedad de la crisis financiera en Chile, de manera no muy diferente a la que

[1] Para ser precisos, la reversión de las reformas ocurrió durante el bienio 1981-82, todavía durante el gobierno militar. Sin embargo, lo sucedido en los primeros años del gobierno constitucional permite pensar que éste compartía el diagnóstico

sufrieron la Argentina y el Uruguay, puse en tela de juicio el modelo de economía de mercado, al menos en sus formas más extremas, que había comenzado entre 1973 y 1975. La crisis reforzó además el descontento popular con las transgresiones a las libertades civiles que cometía la dictadura. El gobierno de Pinochet reaccionó empero rápida y eficazmente al nuevo contexto internacional y a sus repercusiones internas. Al terminar su gestión dejaba al gobierno democrático una economía en sostenida expansión. Esto marca una diferencia esencial con la transición democrática en los otros países.

Desde los años setenta la inflación constituía un grave problema en tres países del estudio: Argentina, Chile y Uruguay. Los tres países siguieron una política anti-inflacionaria similar en esa década, estableciendo un sistema de devaluaciones preanunciadas (la "tablita") para guiar a las expectativas de inflación. Al no disminuir la inflación (o tomar más tiempo del esperado) la "tablita" y, más generalmente, el anclaje en el tipo de cambio causaron una sobre valuación cambiaria muy importante.

Los déficit comerciales causados por a sobre valuación cambiaria podían financiarse con flujos de capital inducidos por altas tasas de interés internas. La reversión en los movimientos da capital, después de la crisis do deuda externa de 1982, vino a agravar una situación que de entrada ya era difícil. Es así que el ajuste externo tuvo que ser mayor que el que hubiese tenido que efectuarse de todas manaras para corregir a sobre valuación.

La desestabilización de la economía boliviana con la crisis de deuda externa ocurrió por razones diferentes a las de la Argentina Chile y al Uruguay. En Bolivia, los problemas de deuda externa se tradujeron de inmediato en una severa crisis fiscal.[2] El mayor peso da los intereses de la deuda aumentó el gasto público, ya que el gobierno no pudo reducir suficientemente otros gastos. Tampoco pudo aumentar los impuestos para cubrir los gastos adicionales. Pero, aún más importante, el crédito externo cesó bruscamente de ser una fuente de financiamiento del déficit fiscal. Los gobiernos militares de 1982, autoritarios, pero paradójicamente débiles por su falta de legitimidad optaron por la solución de facilidad que era al financiamiento con emisión monetaria. La razón principal de la cesión del gobierno a los civiles en Bolivia en 1982 ha de encontrarse en el desencadenamiento da la inflación causado por emisiones monetarias excesivas.

---

del último gobierno militar en cuanto a que era necesario abandonarlas.

[2] En los otros países, la crisis de deuda externa produjo también crisis fiscales pero más distribuidas en el tiempo.

2. Los Primeros Gobiernos de la Transición Democrática

Las transiciones democráticas de Argentina y de Bolivia ocurrieron cuando las circunstancias económicas, tanto internacionales como nacionales, estaban entrando a su tase más grave. En cambio, en los casos de Uruguay y Chile, la restauración democrática tuvo lugar en un contexto más benigno.

El gobierno democrático uruguayo pudo contener la crisis con una buena dosis de esfuerzo, pero sin necesidad de tomar medidas extraordinarias. En Chile, el problema para el gobierno de la transición democrática no era detener la crisis, sino más bien mantener y acrecentar los logros de estabilidad y de crecimiento del gobierno militar, así como resolver os problemas de índole distributiva La respuesta a los problemas de distribución se vio facilitado por una expansión económica vigorosa que atenuaba cualquier confrontación.

Tanto el gobierno de Alfonsín en la Argentina como el de Siles Zuazo en Bolivia. subestimaron completamente la naturaleza de la crisis económica y la oposición política que irían a confrontar. Por otra parte, en una actitud voluntarista, sobreestimaron los márgenes de acción de la política económica. Imbuidos del fuerte apoyo inicial con el que contaban, o ignoraron las exigencias de la situación económica, o se embarcaron en programas de estabilización muy riesgosos, tanto desde el punto de vista económico como político.

A la percepción equivocada de la naturaleza de la crisis se le sumaba una apreciación incorrecta de la correlación de fuerzas sociales y políticas. El caso boliviano proporciona la ilustración más nítida de esta afirmación. En los dieciocho años de gobiernos militares que precedieron a la transición democrática, la fisonomía social del país había cambiado muy fuertemente, debido principalmente s la extensión de las clases medias, que mostraban además que podían afirmar su poder político. Se había producido también una fuerte redistribución regional del poder económico y político desde el occidente del país hacia las regiones orientales.

Siles Zuazo calculó mal el poder que podían detentar las clases medias. Así, por ejemplo, en su primer ensayo de estabilización incluyó una medida de "desdolarización" de los contratos.[3] Independientemente de los méritos y deméritos técnicos de esta medida, que

[3] La desdolarización fue una reforma monetaria que consisto en le conversión forzosa de los contratos en dólares entre residentes en contratos en moneda nacional.

sea dicho de paso se ensayarían también en otros países bajo denominativos diferentes, la reacción de las clases medias fue de una dureza inusitada. El gobierno de Siles Zuazo, sin quererlo, habla provisto a la oposición un argumento muy poderoso. El debilitamiento político del gobierno comenzó con esa disposición, tomada a las pocas semanas de iniciarse su gestión.

La reanudación de la actividad sindical fue otro factor que afectó, muy significativamente, al diseño de la política económica durante la transición democrática en la Argentina. Bolivia y, en menor medida, el Uruguay. De manera general, el movimiento obrero habla sido fuertemente controlado durante los gobiernos militares y los sindicatos hablan tenido frecuentemente que trabajar en la clandestinidad.[4] La devolución de sus derechos a los sindicatos era parte integrante de la restauración de la democracia. Una vez que los sindicatos recuperaron su vigencia afloraron las reivindicaciones laborales, a veces muy agresivamente, como fue el caso en Bolivia.

Después de los fracasos de sus políticas económicas iniciales, tanto Alfonsín como Siles Zuazo, trataron de alcanzar pactos sociales englobantes. Pero como Torre (1993) hace notar muy acertadamente, es difícil concluir pactos sociales durante un período de transición porque ellos implican el congelamiento de las relaciones de poder existentes. Los actores sociales y políticos no pueden desaprovechar las oportunidades políticas que aparecen con la transición y se sienten libres para conseguir ventajas. Los incentivos están dados para estrategias no cooperativas. Torre hace notar también que en a transición se ruede esperar ver surgir conflictos laborales, que tienen que ver menos con economía que con objetivos políticos que los sindicatos se fijan por sí. Esta constatación de Torre puede extenderse a otros actores sociales y políticos, particularmente a los gremios empresariales.

Las experiencias uruguaya y chilena de la transición se contraponen a las de la Argentina y Bolivia. En el Uruguay se recompuso el dialogo entre los diferentes sectores sociales, y durante todo el periodo democrático ha predominado la negociación y la búsqueda de consensos. Los objetivos de los distintos segmentos sociales se subordinaron al objetivo más general de mantener la democracia. Es así que algunos sectores sociales llegaron a aceptar cardas temporales en sus ingresos. Por su parte la agenda política del gobierno

[4] Algunos líderes sindicales peronistas cooperaron con los regímenes de Videla, Viola y Galtieri. Corno lo hacen notar Damill y Frenkel (1992).

democrático chileno, que incluía preservar los logros económicos del gobierno militar aunque dándole más énfasis a los aspectos distributivos creaba naturalmente un clima propicio para la concertación.

Los gobiernos al igual que les instituciones financieras internacionales (IFIs), subestimaron la duración y la magnitud de le crisis de deuda externa. Entre 1982 1985, los países, aconsejados y aún presionados por las IFIs, efectuaron transferencias netas de recursos al extranjero, que en proporción del FIS, fueron probablemente las más altas de sus historias. Los gobiernos percibieron relativamente tarde, cuando los escenarios internacional y nacional ya habían cambiado, que estas transferencias de ingreso eran una fuente principal de perturbación.

Anteriormente al plan Austral, hubo varios ensayos, aunque incompletos, de estabilización en la Argentina. Similarmente, en Bolivia, Siles Zuazo trató de estabilizar por lo menos seis veces. Si algo caracterizaba a los intentos que precedieron al plan Austral y a los de Siles Zuazo era su carácter errático, a veces acercándose a los programas ortodoxos y de "shock" de tipo FMI y otras veces más bien prestándole atención a los efectos distributivos, en una óptica más "gradulista".

El fracaso de los planes de estabilización ortodoxos en los primeros años de Alfonsín (y en el último año del gobierno militar), originó un debate vigoroso acerca de las causas de la inflación. Ya no fue aceptada sin discusión la visión deque la inflación se debía simplemente a una expansión monetaria excesiva causada a su vez por déficit fiscales incontrolados. Al menos en los países donde se habla desarrollado una tecnología para convivir con la inflación, se buscaron explicaciones alternativas a la ortodoxa. Es en la indexación automática de los contratos, especialmente laborales, en el acortamiento de los plazos de tas operaciones financieras en tas asincronías en los ajustes de precios, y en la política monetaria acomodante que había que encontrar las causas de la alta inflación. Debido a la inercia inherente a ese tipo de inflación, la política monetaria contractiva no Lograba el efecto convencional de desinflación, sino al costo de una larga y profunda recesión.

En 1984 aparecieron el espectro de la hiperinflación en la Argentina y una hiperinflación declarada en Bolivia. En la Argentina la percepción predominante era la de la ineficacia de los programas ortodoxos de tipo FMI, al menos en su versión de esos años, para

combatir a la alta inflación. En Bolivia, ocurría lo contrario La ortodoxia se fue imponiendo tanto en el criterio de los economistas como en el del público. Poco a poco fue ganando aceptación la idea que si los programas ortodoxos fracasaban no era porque estaban en la dirección equivocada sino porque no se los aplicaba con suficiente firmeza. No obstante los reveses de Los primeros planes ortodoxos, se había producido un proceso de aprendizaje en el público, el cual se fue acostumbrando a que el tipo de cambio oficial y los precios del sector público se reajustaran periódicamente. Por otra parte, cada revés revelaba la posición de los distintos actores sociales con relación a las medidas de estabilización y, más importante erosionaba la oposición a ellas.[5]

A fines de 1984, la necesidad de un cambio de gobierno para aplicar con fuerza un programa de estabilización apareció muy claramente al liderazgo político boliviano. Siles Zuazo fue entonces obligado a llamar anticipadamente a elecciones a fines de ese año.

Como las condiciones iniciales eran diferentes en el Uruguay y Chile, de las de la Argentina y Bolivia, los comportamientos de los gobiernos de la transición democrática también fueron diferentes. Lo anterior no quita que sus políticas fuesen, a la vez, imaginativas y cuidadosas. Como nos lo recuerda Macadar (1992) sobre el Uruguay "frente a una economía semi-paralizada, en lo inmediato el desafío consistía en devolver la confianza a los agentes económicos... y recuperar la producción en un convulsionado contexto internacional". Los resultados iniciales fueron sorprendentemente buenos, aunque más tarde aparecería que el control de la crisis no había sido completo. En Chile, la tarea de estabilizar había sido realizada por el gobierno militar; al gobierno militar le correspondió más bien mantenerla, aunque con algunas dificultades al principio, que se las examina más adelante.

[5] Se ha de notar que estos argumentos son similares a los Alesina y Drazen (1991). (Véase también Rodrik (1993). Obsérvese que los programas bolivianos de estabilización de Abril de 1984 y Febrero de 1985 no fueron muy diferentes

3. Los Programas de Estabilización en la Transición

En Junio de 1985, el gobierno de Alfonsín anunció el Plan Austral en la Argentina. Fue hecho a conocer al público como un programa de shock heterodoxo, que contenía los siguientes puntos principales: (a) una reforma monetaria con una nueva moneda; (b) medidas de corrección fiscal; (c) la eliminación de los mecanismos de indexación y la reconvención de las operaciones financieras para adecuarlas a un régimen de inflación baja; (d) el congelamiento de precios y salarios, como instrumento de coordinación de decisiones de los agentes económicos. En la desindexación, la fijación del tipo de cambio tenía un papel central. Es de hacer notar que algunos le daban al Plan austral un papel más limitado que el de un programa de estabilización; se lo veía más bien como un instrumento para evitar que la Argentina cayera en la hiperinflación.[6]

Casi contemporáneamente al Plan austral, el gobierno boliviano a fines de Agosto de 1985, revelaba su programa de estabilización. El programa descansaba en la unificación cambiaria, apoyada en políticas fiscales y monetarias muy restrictivas. Además y muy importante para asentar la credibilidad en el programa, incluía una liberalización muy amplia de los mercados de productos y de factores. El plan era de shock ortodoxo en cuanto al saneamiento fiscal y el estricto control del crédito interno, eran sus componentes más importantes. Después, a partir de Enero de 1986 cuando comenzó a usarse explícitamente el tipo de cambio como ancla de la inflación, el programa adquirió una faceta un poco más "heterodoxa". Luego, la suspensión de pagos a la banca internacional introduciría otro componente heterodoxo al programa boliviano de 1985.

Es sobre la base del diagnóstico de inflación inercial que se formularon los planes heterodoxos de estabilización.[7] En cambio, porque la indexación era relativamente ajena a la experiencia boliviana, el diagnóstico de la inflación fue casi uniforme en cuanto a buscar fuentes curas convencionales. Dado que la economía boliviana era esencialmente una economía de precios flexibles, debido principalmente a su escaso grado de industrialización,

---

en su contenido al de Agosto de 1985, que finalmente paró la inflación.

[6] Hay numerosos recuentos del Plan Austral, de sus contenidos y de las razones de su fracaso. Se puede consultar, por ejemplo, Canavese y Di Tella (1988), Machinea (1990) y Heymann (1991).

[7] El gobierno de García en el Perú lanzó en el mismo año el Plan Inti, que era sin duda heterodoxo, pero muy diferente al del Plan Austral. En el Brasil, a principios de 1986, se anunció el Plan Cruzado, que era más cercano en espíritu al Plan Austral, pero sin el énfasis de éste en el saneamiento fiscal.

anclas tradicionales como el tipo de cambio y, en menor medida los precios públicos fueron eficientes en el controlar a la inflación. El mantenimiento de esas anclas dependía directamente de políticas monetarias y fiscales restrictivas.

El programa boliviano de estabilización tuvo éxito rápidamente, lo que se explica parlo naturaleza de la hiperinflación. Se ha de recordar que Bolivia había sufrido un proceso relativamente largo de hiperinflación (17 meses) durante el cual: (a) la economía se había dolarizado fuertemente; (b) no independiente de lo anterior, se había restablecido, más o menos bien, un sistema estable de precies relativos en dólares; (c) los contratos nominales en moneda nacional habían desaparecido; y (d) la desmonetización había sido tan profunda y el valor en dólares del stock de pesos bolivianos era tan bajo, que bastaba estabilizar el tipo de cambio, para estabilizar los precios. Dado el bajo stock real de dinero, la estabilización del tipo de cambio no era técnicamente demasiado difícil: después de una fuerte devaluación inicial del tipo de cambio oficial, una política monetaria restrictiva tenía que ser efectiva. Por «timo. y no por ser menos importante, habla una eran demanda social por estabilización, lo que secundé a la ejecución de las drásticas medidas de saneamiento fiscal.

La obtención de la estabilidad de fado, dadas las condiciones iniciales, no era demasiado complicada. La parte difícil era sostenerla, lo que se consiguió en gran parte con la voluminosa cooperación financiera internacional que recibió el programa. A partir del último trimestre de 1985. las transferencias netas de recursos desde el extranjero hacia Bolivia se tornaron positivas. Se conjetura también, aunque la evidencia no es muy concluyente, que la recuperación por el Banco Central de los dólares del narcotráfico apoyó de manera importante ala estabilización.

Bolivia sufrió una fuerte caída en sus términos de intercambio (TDI), a las pocas semanas del lanzamiento de su programo de estabilización.[8] Obsérvese empero que si bien el comercio exterior boliviano sufrió un shock adverso de gran magnitud, en cambio en el servicio de la deuda hubo un alivio muy sustancial. Si bien el programa boliviano de estabilización sobrevivió, no cabe duda que el deterioro en los TDI causó que la reanudación del crecimiento demorara mucho más de lo que se esperaba inicialmente.

Las Estabilizaciones Tranquilas

El objetivo principal del programa económico de la transición democrática uruguaya fue el de la recuperación de la oferta exportable. La política fiscal y monetaria se ordenaron en función de esa prioridad La otra prioridad fue sostener la solvencia del sistema financiero, que tienen un papel fundamental en el modelo de desarrollo uruguayo. La estabilización de precios, la reducción del déficit del sector público, y el fortalecimiento de la balanza *de* pasos eran también preocupaciones importantes pero no acaparaban toda la discusión de la política económica.

La situación externa favorable fue un factor determinante del éxito del programa uruguayo, por lo menos inicialmente La mejora en los términos de intercambio, más la coyuntura por la que atravesaba el Brasil, proveyeron un singular estimulo a las exportaciones. Por otra parte, el clima de diálogo que trajo la democracia coadyuvó en la estabilización de la inflación, haciendo que ella se consiga del aflojamiento de las tensiones distributivas, más que como resultado de una política deliberada. Hay que distinguir dos fases en los desarrollos económicos de la transición uruguaya. En la primero fase de 1955 a 1 987 se recuperaron muy rápidamente los niveles de producción y empleo pre-crisis. Pero esta misma recuperación provocó un incremento vigoroso de las importaciones y una amenaza a la balanza comerciar. El ajuste interno tuvo que venir en la segunda fase que va de 1988-89, lo que provocó un estancamiento.

El papel del tipo de cambio real fue central en la política económica, especialmente en la segunda fase que va de 1988-89. El gobierno de ka transición democrática uruguaya reafirmó La política cambiaria de flotación del tipo de cambio, con intervenciones limitadas del Banco Central para evitar oscilaciones muy fuertes. No se volvió a emplear el tipo de cambio como anda nominal de la inflación como en los primeros años de la década de los ochenta. El tipo de cambio pudo entonces alinearse bastante bien con el nivel requerido para mantener la competitividad externa. El quinquenio democrático finalizó con el tipo de cambio real más alto del periodo 1970-1990.

Si bien Alwyn la Concertación de Partidos por la Democracia, una alianza de centro-izquierdo encontraron la economía chilena en muchas mejores condiciones que los que

[8] La caída en los TDI fue de 35% entre 1985 v 1988.

hollaron los gobiernos democráticos en los otros tres países de este volumen, eso no implica que no hubieran desequilibrios macroeconómicos. En particular, en los dos últimos años del gobierno do Pinochet se había tenido un exceso de gasto interno y un calentamiento de la economía que empujaban la taso de inflación y las importaciones más allá de los niveles deseados. Se tenía también el problema de sostener el tipo de cambio real alto alcanzado en los años anteriores, que peligraba por el aumento de liquidez proveniente de la acumulación de reservas internacionales, a su vez inducida por un gran flujo de capitales del exterior.[9]

El mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos tuvo primera prioridad en 1990. Durante los tres primeros trimestres de 1990, el gobierno democrático tuvo que efectuar un ajuste macroeconómico de magnitud. El principal instrumento de ajuste fue la tasa de interés. Pero, a partir del último trimestre de ese año, la economía comenzó a crecer rápidamente. Ese impulso dura hasta ahora.

El gobierno de Alwyn, fiel al programa electoral de la Concertación, optó por mantener las características estructurales del modelo, delineadas flor las transformaciones del gobierno militar. Las diferencias con el gobierno militar estarían principalmente en la política social yen los aspectos referidos a la institucionalidad laboral. Hay que destacar que el programa de la Concertación incluía: (a) una reforma tributaria para aumentar los recursos que el Estado pudiera destinar al gasto social; (b) una reforma a la legislación laboral; y (c) un congelamiento de las privatizaciones. Muñoz (1993) hace recalcar que los programas sociales y los cambios en la institucionalidad laboral debían respetar, según el programa de La Concertación las limitaciones provenientes de una política eco nómico, que le seguiría dando una máxima prioridad a la estabilidad y al crecimiento.

[9] Cabe recordar que Chile abandonó el sistema cambiarlo de paridad fija en 1982. Entre 1982 y 1988, el tipo de cambio real se depreció fuertemente.

4. Estabilizaciones Fracasadas Éxitos de Segunda Vuelta

Sucesores del Plan Austral el Plan de Convertibilidad Argentino

El plan Austral no pudo sostenerse mas de dos años. Las principales dificultades del plan Austral vinieron de la misma persistencia de la inflación de los embates provenientes del sector extorno. En relación a la persistencia, las tasas relativamente bajas de inflación observadas durante varios meses después del pían Austral no resultaron suficientes para alargar los plazos de las operaciones financieras ni para suprimir la indexación de salarios Por su parte, el deterioro de la situación externo, causada en gran parle, por una caída muy fuerte en sus TDI (llegando a 37% entre 1954 y 1987) exigía un tipo de cambio real más alto. El gobierno se vio obligado a devaluar en 3.2% en abril de 1986. Poco después las devaluaciones se acelerarían, de tal manera que entre marzo y diciembre de 1986, la devaluación del Austral alcanzó 34%. La fuerte devaluación no fue suficiente para enderezar la situación. Además, debido a desequilibrios en algunos mercados internos, el gobierno tuvo que efectuar correcciones adicionales de precios. La devaluación y las correcciones de precios le quitaron credibilidad al programa y al compromiso del gobierno de combatir a la inflación.

Le sucedieron al Austral planes con contenidos más o menos similares, lanzados en condiciones cada vez más desfavorables. El fracaso del plan Primavera, último intento de estabilización del gobierno de Alfonsín sumado al deterioro político desgastó completamente a la Unión Cívica Radical (de aquí en adelante, Partido Radical). Es así que el Partido Justicialista (de aquí en adelante, el Peronismo) obtuvo una espectacular victoria en las elecciones de 1 959, contra el candidato del Partido Radical.

En el segundo trimestre de 1985, en un contexto de grave incertidumbre política, se produjo un episodio de hiperinflación. La gravedad de la situación obligó a Alfonsín a acortar su gestión por seis meses, entregando la presidencia en Julio de 1989, a Carlos Menem. En esto imitaría lo que cuatro años antes hiciera Siles Zuazo en Bolivia.

Menem inició su gobierno con un mandato muy amplio. Sin embargo de ello, sus primeros intentos de estabilización fracasaron y, entre diciembre de TOSO y marzo de 1990. la Argentina sufrió una segunda hiperinflación. Recién con el plan de Convertibilidad de

abril de 1991 la Argentina ha podido estabilizar sus precios.

Los cinco elementos principales del plan de Convertibilidad sari: (a) la fijación del tipo de cambio; (b) la convertibilidad de la moneda nacional por ley, que obliga al Banco Central a mantener reservas que respalden en un 100% a la base monetaria; (c) un mejoramiento sustancial de las cuentas comerciales; (dI a apertura de la economía al comercio exterior; y (e) la prohibición de incluir cláusulas de indexación en los contratos de todo tipo. Se hade agregar que más o menos un año después del plan de Convertibilidad la Argentina llegó a un acuerdo muy importante con sus acreedores de la banca comercial internacional en el marco del plan Brady.

Consideraciones Adicionales Acerca de la Economía de las Estabilizaciones

Las estabilizaciones sea de primera o de segunda vuelta, lograran abatir las tasas de inflación, a veces contundentemente. Pero la reducción de la inflación no implicó por ella misma que todos los desequilibrios desaparecieran. Se ha de mencionar, en particular, que las estabilizaciones boliviana y argentina se obtuvieron con sobre valuaciones importantes del tipo de cambio. La corrección de la sobre valuación en Bolivia se alcanzó solamente una vez que se consolidó la estabilización, además deque fue ayudada por factores exógenos como la sobre valuación en los países vecinos, que son socios comerciales importantes de Bolivia. La tarea de enmendar la sobre valuación del peso argentino sigue inconclusa.

El mismo control de la inflación ha estado lejos de ser completo. El programa más eficaz en términos de reducción de la inflación fue sin duda el boliviano. Aun así, la condición de fragilidad financiera y también fiscal permaneció durante varios años después del 985. La tasa de inflación parecía haberse entrampado en el rango de 15 a 25%. Esas eran tasas moderadas, pero estaban todavía lejos de la inflación internacional. Recién en 1 992, la tasa de inflación bajó a alrededor de 10%. Las tasas de inflación de los otros países de este estudio han continuado siendo sustancialmente más altas que la boliviana.

Las estabilizaciones de Bolivia y el Uruguay han estado, bastante inesperadamente, acompañadas de una mayor dolarización da los depósitos en el sistema bancario. En la Argentina la dolarización ha sido más fluctuante y ha estado correlacionada con los momentos de mayor fragilidad financiera. Parece tener un carácter menos persistente que en

el Bolivia o el Uruguay. La dolarización plantea nuevas preguntas acerca de la naturaleza de las estabilizaciones.

Para terminar, hay que incluir en la discusión la influencia de factores exógenos en el éxito de las estabilizaciones. Por ejemplo, la coyuntura del comercio exterior uruguayo fue muy diferente a la que tuvieron la Argentina y Bolivia cuando lanzaron sus programas de estabilización en 1985. Ella explica una parte da los resultados diferentes en os tres países en el último quinquenio da la década pasada. Por otra parte, poca duda cabe que el alivio sustancial del peso de la deuda externa a partir de 1990, producido por las renegociaciones así cono por la calda sustancial en las tasas de interés internacionales, ha contribuido al éxito del plan de Convertibilidad argentino.

Consideraciones Adicionales Acerca de la Política de las Estabilizaciones

La manera de diseñar y ejecutar las políticas de estabilización no varió sino muy lentamente en relación alo que se hacía durante los gobiernos militares en la Argentina, Bolivia y el Uruguay. En los tres países, el poder ejecutivo ejerció un absorbente predominio, que dejaba relegado al poder legislativo. Una característica común de los sucesivos programas de estabilización de "shock" fue la concentración de poderes en manos del Presidente y algunos pocos altos funcionarios del área económica. Las medidas de estabilización fueron generalmente promulgadas en decretos supremos y otros instrumentos administrativos de naturaleza similar, aUnque con reservo de aprobación por el poder legislativo cuando se requería legislación. Con frecuencia el Congreso se encontró con medidas consumadas, a pesar de que hubiesen necesitado legislación previa.

Una característica importante de los segundos gobiernos democráticos de Argentina y Bolivia, que fueron los que lograron la estabilización fue la de gobernar al margen de los partidos políticos que los habían hecho elegir. Los gabinetes de Menem y Paz Estenssoro se formaron mas bien con empresarios y tecnócratas, a veces fuertemente resistidos por los partidos de gobierno.

Como hace notar el ensayo de Damill y Frenkel por las urgencias de la estabilización, los poderes administrativos desplazaron a la negociación política y se abandonaron las estrategias de cooperación, y los procedimientos de deliberación política y de participación.

En situaciones do emergencia se hacía necesario que un agente coordine rápida y efectivamente la acción colectiva. Ese agente era el poder ejecutivo. Se ha de subrayar que la manera autoritaria de formular y ejecutar la política económica fue típica de los programes de estabilización, con las reformas estructurales hubo un poco más de cuidado.

La concentración del poder en manos del ejecutivo aumentó la dependencia del éxito político en el éxito económico. La agenda política se vio anormalmente definida por los resultados en el frente económico. Paradójicamente, este rasgo de le manera de hacer política tuvo consecuencias en el mismo poder ejecutivo, que a pesar de su hegemonía inicial perdió después márgenes de decisión y de acción.

5. Las Reformas Económicas

Las exigencias de la estabilidad macroeconómica dominaron completamente el diseño de la política económica durante la transición democrática en los cuatro países del estudio. En la Argentina Bolivia y el Uruguay se estableció una clara primacía de la política macroeconómica frente a las políticas sectoriales. En Chile también fue la política macroeconómica el instrumento central de la política económica aunque obviamente estuvo más orientada a los problemas de mantenimiento de tino vigorosa tasa de crecimiento y de la competitividad internacional, que a los de estabilización que ya estaba adquirida.

Las severas crisis macroeconómicas prepararon el terreno para las posteriores reformas estructurales, más de tipo microeconómico. En las huellas de la estabilización aparecieron, al principio poco explícitamente, reformas que implicaban cambios profundos en los patrones de inversión y ahorre, y de asignación de recursos. Gran parte de estas reformas fueron impulsadas por las instituciones internacionales de financiamiento (IFIs), que engendraron una nueva ortodoxia, que ponía los acentos en el control de los desequilibrios financieros y macroeconómicos, en la liberalización de los mercados, en la apertura comercial y financiera, y en la privatización. Damill y Frenkel 1992) llaman a esta concepción el "Consenso de Washington".

Las IFIs presionaron, cada vez menos sutilmente, para que los países adoptaran medidas siguiendo las recomendaciones del Consenso de Washington. En un principio se tenía o creencia de que muchas de las reformas serían transitorias. Se las veía más cono aditamentos a los programas de estabilización para aumentar su credibilidad, que como instrumentos de cambios radicales. Solamente después el público se dio cuenta, un poco sorprendido, que se había llevado a cabo una revolución radical.

La secuencia en las reformas pasó a un segundo plano, no obstante deque fuera objeto de gran debate en los medios académicos y en los departamentos de investigaciones de las IFIs. Igualmente lo hizo la recomendación, que hasta 1985 era más o menos estándar, de que había primero que estabilizar antes de liberalizar los mercados. Los departamentos de operaciones de las IFIs, en una actitud más audaz que la de los departamentos de investigaciones, presionaron para que se adopte muy rápidamente de las medidas, que además debían ser muy abarcantes. De más en más las IFIs se pusieron a recomendar la

simultaneidad entre la estabilización y las retornas económicas.

Los conflictos entre estabilización reformas estructurales recibieron un tratamiento un poco más cuidadoso en Chile y el Uruguay. Por esa razón, en esos países no se presentaron incompatibilidades entre la estabilización de la inflación y un tipo de cambio real alto.

Las reformas estructurares pudieron ejecutarse bastante fácilmente porque apenas confrontaron resistencias políticas. La oposición a las estabilizaciones ortodoxas había desgastado casi completamente a los sindicatos y las clases medies de ingresos más bajos, que eran los que tenían que asumir en primera instancia los costos de las reformas.

Las reformas estructurales, así como ha estabilización tenían también como objetivo aumentar las tasas de inversión. Pero contrariamente a lo esperado, no hubo una recuperación significativa de la inversión en el segundo quinquenio de los años ochenta ni en la Argentina, ni en Bolivia ni en el Uruguay.

Bolivia y el Uruguay muestran los casos extremos de baja inversión. Se ha de observar que el incremento de a tasa de inversión en Bolivia después dc 1988 se he debido esencialmente a la inversión pública. La inversión privada no respondió, como se esperaba, a los nuevos estímulos. Entre 1986 y 1990, la inversión privada en proporción del PIB fue en promedio 7% inferior a la de los años de grave crisis 1952-85. El comportamiento de la inversión privada fue igualmente tímido en el Uruguay, donde durante el periodo constitucional fue un 30% inferior a la verificada durante la crisis de 1982-94. Macadar (1992) recalca que el proceso de recuperación uruguaya vino de la restauración de los niveles de actividad perdidos durante la crisis, más bien que de una nueva configuración de la producción, basada en los sectores de mayores ventajas comparativas, o en los incentivos creados por las reformas económicas. Para alcanzar una nueva configuración hubiesen sido necesarias más inversiones.

La economía chilena volvió a encontrarse en un sendero de rápido crecimiento a fines de 1990, con una fuerte expansión de las exportaciones, y además con reducciones del déficit fiscal y en la tase de inflación. Muñoz (1993) destaca dos resultados excepcionales: (a) la economía crece vigorosamente a pesar de la recesión mundial, hay una desvinculación de la trayectoria de crecimiento de la economía nacional y la de la internacional; (b) a diferencia del "boom" de fines de los setenta, basado en el ahorro externo, el nuevo boom encuentra sus fuentes en un sector exportador muy dinámico, en altas tasas de inversión, y en el ahorro

interno Muñoz concluye que el crecimiento chileno "se basa sólidamente en recursos propios del país, estimulados por una política económica coherente".

Las bajas tases de inversión fueron uno de los principales problemas de la economía chilena de 1975 a 1 986. Entre 1986 y 1989 se observa una fuerte recuperación, alcanzando a un promedio de 21.4%. Luego de la restauración democrática, esas tasas subieron hasta 24.8% en promedio de 1990 a 1993.

Vale la pena examinar el contexto político en el que se efectuaron las reformas. Damill y Frenkel (1992) subrayan que los partidos mayoritarios argentinos no tenían una concepción y un discurso propio sobre las reformas económicas que había que encarar. Esto facilitó el avance de una versión simplista de la ideología liberal-conservadora, de modo que el radicalismo primero y, mucho más marcadamente, el gobierno de Menem después, fueron penetrados por una visión privatista y anti-estatista, desprovista de matices. Este comentario ruede ser extrapolado a Bolivia, donde el segundo y el tercer gobierno democrático asumieron en su discurso el mismo tono de liberalismo simplista. En Chile, en cambio el discurso liberal simplista y la excesiva ideologización de la política económica fueron característicos de los años setenta. En el momento de la transición democrática ya se tenía una visión más matizada. En el Uruguay, los tonos más años de discurso liberal en democracia llegaron con el segundo gobierno democrático.

6. Las Interacciones Políticos y Económicas en lo Transición

Las distintas coyunturas económicas así como las distintas políticas económicas explican las reaccionas políticas de los distintos actores sociales. Pero a su vez, las políticas económicas no podían ser exógenas ni podían abstraerse de consideraciones distributivas, ni tampoco de las luchas por el poder político. Los procesos políticos y las reacciones colectivos de los distintos actores sociales fueron determinantes importantes de las modalidades que tomó la política económica.

Los Empresarios

En Chile, con una economía en rápida expansión y con los equilibrios macroeconómicos básicos asegurados la reacción inicial del sector privado fue sin embargo de desconfianza. Por una parte, había el recelo de los empresarios hacia partidos en la Concertación que históricamente eran percibidos como sus enemigos. Por otra parte, había el temor que las reformas económicas logradas durante el gobierno de Pinochet se revirtieran.[10] La desconfianza estuvo presenta todo el primer año de gobierno democrático, y se puede hacer la conjetura de que ella determinó el curso que tomaría le política económica.

Los ajustes macroeconómicos del primar año de gobierno democrático vinieron a agravar la desconfianza empresarial. Los empresarios consideraban que el gobierno había reaccionado excesivamente al calentamiento de la economía. Añadían también a sus objeciones, la reforma tributaria, a reforma laboral y la paralización de las privatizaciones. Dados esos antecedentes, uno de los primeros objetivos que se impuso Alwyn fue ganar la confianza de los empresarios. Se ha de observar que, a posar de todo, la oposición empresarial estuvo signada por la moderación.

El gobierno democrático encontró un inesperado apoyo en la escisión de la derecha. Ello se había dividido en e] tiempo transcurrido entre el plebiscito de Pinochet y las elecciones. De acuerdo con Muñoz (1993), surgió en la derecha una oposición entre un

enfoque moderno y renovado de la política, por una parte, y un enfoque reivindicativo y conservador, basado en personalismos y carismas más que en programas políticas coherentes, por otra porte. En ese cuadro político los dirigentes empresariales optaron por concentrarse en la defensa del modelo de libre mercado, distanciándose de los partidos de derecha.

Una vez que se reactivó el crecimiento renació también el optimismo del sector empresarial en su conjunto y la desconfianza inicial se desvaneció. La aceleración del crecimiento, el fuerte aumento del ahorro nacional y de la inversión la disminución de la inflación, y la caída de la tasa de desempleo reaseguraron a les dirigentes empresariales de la bueno dirección de la política económica y de la capacidad de gestión de las autoridades económicas. Las objeciones a las reformas tributaria y laboral pasaron a un segundo plazo.[11] El gobierno no solamente venció la desconfianza inicial sino que consiguió espacios importantes de cooperación con los empresarios en verlos campos. Se produjo un equilibrio, flor una asociación de intereses, entre los empresarios y el gobierno de la Concertación.

Las reacciones de los sectores privados uruguayo y argentino fueron, por lo menos inicialmente, de simpatía hacia los gobiernos democráticos. En la Argentina el Partido Radical era visto como más aun a los empresarios que el Peronismo, que tenía una larga tradición de Intervención aunque después, al no poder los radicales controlar la inflación ocurriría un viraje en su opinión. En el Uruguay, la gestión correcta de la economía, por lo menos durante una primera fase, recibió el apoyo empresarial.

Cuando se vela venir la calda de la dictadura militar, la poderosa Confederación de Empresa Privados de Bolivia (CEPB) lanzó un llamamiento público en favor de la democracia, Empero una vez posesionado el gobierno democrático de Siles Zuazo, la CEPB se le enfrentó permanentemente. La CEPB tomó esta agresiva actitud, sobre todo por el temor que le causaba la presencie del Partido Comunista de Bolivia en la coalición gobernante.

Contrariamente a lo sucedido durante el gobierno de Siles Zuazo, la CEPB apoyó públicamente al programa de reformas económicas del presidente Paz Estenssoro. Más aún.

---

[10] Empero cabe hacer notar que la Confederación de la Producción y el Comercio. La mayor agrupación empresarial de Chile, trabajó desde muy temprano con los economistas de lo Concertación para debatir los lineamientos de la política económica de la transición.

[11] Lo anterior no quiere decir que el sector privado se haya plegado completamente a la dirección dada a la economía por el gobierno. Subsisten sus críticas en cuanto al tamaño del estado, a la discontinuación de las privatizaciones, y al exceso del gasto público (que estaría haciendo perder competitividad).

en una experiencia, inédita desde fines del siglo 19, hubo una participación empresarial numerosa en el gabinete de Paz Estenssoro y en los puestos más altos de la administración pública. Durante el gobierno de Paz Zamora, la CEPB volvió a retomar su beligerancia presionando por uno agenda muy extenso de reformas, que según ella el gobierno debía encarar con decisión.

Los Sindicatos

La experiencia de la relación de los gobiernos con los sindicatos difiere también entre la Argentina y Bolivia por un lado, y la de Chile y el Uruguay, por el otro lado. En este segundo grupo de países, la búsqueda de espacios de concertación con el movimiento obrero le dio un cariz especial a la política económica de la transición democrática.

Las relaciones con los sindicatos se vieron facilitadas en Chile, tanto por la legislación laboral promulgada por el gobierno democrático, como por el vigoroso crecimiento de la economía. La nueva legislación reconocía ampliamente a la acción sindical; las limitaciones subsistentes tenían por objeto reducir las confrontaciones evitables entre empresarios y trabajadores, así como la excesiva ideologización en las negociaciones. La favorable evolución de la economía permitió, por su parte, un crecimiento de las remuneraciones reales y una caída en las tasas de desempleo.

Los sindicatos uruguayos cooperaron activamente con el primer gobierno democrático. Participaron en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), que agrupaba también a representantes de los partidos políticos, organizaciones sociales, empresariales estudiantiles. Funcionó antes del sufragio de noviembre de 1984, y luego de las elecciones. El documento de la CONAPRO. Emitido a pocos días de que asumiera el gobierno constitucional, contenía los lineamientos básicos de una política económica concertada.

Una vez restaurada la democracia en el Uruguay, el cambio más importante de la política económica fue en materia salarial. Macadar (1992) hace notar que hasta el fin de la dictadura, los salarios en el sector privado se fijaban administrativamente. Luego de la reorganización sindical, los ajustes salariales se negociaron con los Consejos de Salarios, donde participaban empresarios, trabajadores y gobierno.

A pesar del espíritu de concertación que primaba, por lo menos durante el primer gobierno democrático uruguayo, la política salarial tenía que ser tributaria de las restricciones de la economía, especialmente de las externas. Con todo, los salarios y pensiones experimentaron una recuperación notable y sostenida a lo largo del periodo 1985-1990. La recuperación se produjo por las transferencias de ingresos desde los sectores productivos y por la transferencia externa de ingresos, resultante de una mejoría en los términos de intercambio. Esta situación cambió a partir de 1990, por la reversión en los términos de intercambio que provocó un retroceso en el salario real.

En la Argentina, la Confederación General del Trabajo (CGT), tradicional aliada del Peronismo, se opuso tenazmente al gobierno radical. Sigue oponiéndose, pero con menos fuerza, a las reformas de política económica del gobierno de Menem. En los últimos años se ha observado una clara pérdida del peso político del movimiento obrero organizado.

En Bolivia Siles Zuazo contó por un breve período con el favor de los sindicatos, que lo perdió después de sus varios intentos de estabilización. De hecho, uno de los principales factores de agravamiento de la inflación entre 1982 y 1985 fue la virulenta oposición sindical. El poder de los sindicatos cambió radicalmente en la fase de estabilización. Es así que entre las medidas políticas que coadyuvaron al programa de estabilización de Paz Estenssoro estuvo su estricto control del movimiento obrero.

Los Partidos Políticos

En la Argentina y Bolivia loa errores del gobierno en el manejo de la crisis tuvieron una resonancia casi inmediata en los partidos y coaliciones políticas que lo conformaban. Pronto siguieron las crisis internas las divergencias respecto a la política económica se hicieron públicas, y comenzaron a aparecer programas "alternativos" de estabilización a los propuestos por el ejecutivo, lo que, sin mayor sorpresa debilitaba a este último. Las disensiones se tradujeron pronto en divisiones y alejamientos que fueron profundamente perturbadores de la política económica. Por su parte, la oposición a los gobiernos de Siles Zuazo y Alfonsín, atrincherada especial más no exclusivamente en el parlamento, obstruyó casi todas las medidas que se requerían para estabilizar.

El temor de los gobiernos de perder el apoyo de sus propios partidarios produjo demoras y aún paralizaciones en sus decisiones. La inestabilidad política comenzó a interactuar con la inestabilidad económica, reforzándose en sus efectos indeseados. Si los primeros gobiernos democráticos de la Argentina y de Bolivia se mantuvieron, a pesar de las condiciones políticas extremadamente difíciles, fue esencialmente porque un retorno hacia formas inconstitucionales no parecía una salida viable.

La falta de coaliciones políticas estables fue reemplazada por una estrategia de cooptación sectorial y política, tanto en la Argentina como en Bolivia, con costos para el esfuerzo de estabilización y, en fin de cuentas, con pocos réditos políticos Además, los sucesivos alzamientos militares debilitaron aún más a Alfonsín, aún si en el corto plazo sudo controlarlos.

En contraste con los primeros gobiernos democráticos de Bolivia y la Argentina, los segundos gobiernos, poseedores de un amplio mandato, además de controlar a inflación, han podido proponer y ejecutar un conjunto muy amplio de reformas estructurales. El caso argentino es especialmente relevante. Si bien eL contexto social le era más favorable a Menem que a Alfonsín, eso no quita que Menem, ha demostrado una gran capacidad de gestión. Por ejemplo, la contundente respuesta a la sublevación militar de diciembre de 1990, consolidé su imagen de autoridad y eficacia. Igualmente lo hizo la celeridad de sus privatizaciones.

De manera casi general los partidos políticos en los cuatro países rompieron con su tradición durante la transición democrática en los cuatro países, pero en momentos diferentes. Los cambios fueron realmente sorprendentes. Partidos que hablan conformado la Unidad Popular durante el periodo de Allende, al ingresar a la Concertación mostraron una evolución ideológica muy importante. Muñoz (1993) hace notar que esos partidos: (a) matizaron las criticas al modelo económico establecido por Pinochet; (b) reconocieron los aspectos positivos de la estructura económica vigente: y (o) reconocieron la importancia de la propiedad privada y de los empresarios en el desarrollo.

En Bolivia, tanto el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) como el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) rompieron con sus raíces populistas y marxistas. Sorprendió una primera vez el MNR lanzando un programa de reformas económicas liberales, y sorprendió una segunda vez el MIR extendiendo y profundizando los

cambios liberales y aliándose para gobernar con su partido de derecha, Acción Democrático Nacionalista.

En la Argentina, la evolución fue similar. Si bien es difícil de calificar la gestión de Alfonsín de populista, el fracaso de sus planes de estabilización convenció a los dirigentes peronistas de que ero necesario seguir políticas más ortodoxos liberales. Menem percibió correctamente, y transmitió su percepción a su partido, que la prioridad de la sociedad estaba en la estabilidad; cualquier otro reclamo ocupaba un segundo lugar. Como lo hacen notar Damill y Frenkel (1992) esta demanda social incrementó los márgenes de maniobra de Menem. A la percepción correcta del gobierno de lo demando social por estabilidad le acompañé otra percepción, un poco más discutible, de que la única manera de convencer al público del compromiso del gobierno en su lucha contra la inflación era siguiendo las políticas ortodoxas recomendadas por las IFIs y el Consenso de Washington, aun acentuando si fuera necesario algunos de sus rasgos.

El gobierno de Sanguinetti en el Uruguay, que asumió en mayo de 1985, tampoco cedió a las tentaciones populistas. No ignoré las restricciones de la crisis económica, pero decidió vencerlas combinando políticas más o menos ortodoxas, en todo caso que no eran desaprobadas por el FMI, con la concertación con los principales actores sociales.

Macadar (1992) hace notar que los partidos políticos pasaron a ocupar nuevamente el centro de la escena social, con flexibilidad y habilidad para absorber y neutralizar las tensiones sociales, así como para canalizar los complejos conflictos políticos. Los diferentes grupos sociales acotaron su disenso y contribuyeron a consolidar la restauración democrática, apoyando a la acción de los partidos.

El Tema de los Derechos Humanos

Un asunto importante en las restauraciones democráticas de los cuatro países, que afecté significativamente ala gobernabilidad y a lo política económica, fue el de las reparaciones alas violaciones de los derechos humanos, perpetradas por las dictaduras militares.

El primer gobierno democrático boliviano encontró una solución transitoria al problema encargando a las propias fuerzas armadas la depuración de sus oficiales que habían incurrido en actos de lesa humanidad. Esta solución aunque imperfecta, impidió que el

gobierno civil fuese desestabilizado por los militares. Posteriormente, durante el segundo gobierno civil se inició un Juicio de Responsabilidades a los principales miembros del gobierno militar de 1980. Este juicio culminó recién en 1992, con severas condenas para ellos.

Los primeros gobiernos democráticos argentino y uruguayo confrontaron grandes dificultades en el manejo del tema de reparaciones. Tuvieron que sufrir levantamientos militares, que pusieron en serio peligro a la democracia. Las rebeliones militares fueron especialmente dañinas para el gobierno de Alfonsín. Las presiones de las fuerzas armadas terminaron imponiendo a los gobiernos de Argentina y del Uruguay amnistías generales y la terminación de las investigaciones.

El gobierno democrático chileno actué de manera diferente a la de los otros países. Su política se basé en el esclarecimiento de lo sucedido durante la dictadura, en las reparaciones morales materiales a las victimas de la represión, yen sanciones a los responsables. Yodo lo anterior, sin embargo, evitando una reacción de las tuerzas amadas que desestabilizara la democracia. En esta política, las demandas judiciales debían sor entabladas por las victimas de los atropellos y por sus familiares, sin la participación del gobierno. Después de un concomitante asesinato político perpetrado por un grupo de extrema izquierda el gobierno relegó en su agenda política el asunto de las reparaciones.

7. Comentarios Finales

Después de los vastos movimientos políticos y económicos de la década anterior, los primeros años de los noventa ofrecen perspectivas prometedoras. La democracia parece haberse fortalecido, después de haber sufrido los embates provenientes de una muy grave crisis económica. Argentina y Uruguay han elegido gobiernos democráticos por segunda vez. Chile se prepara para nuevas elecciones. Aúnen un país con Lina larga tradición de inestabilidad corro es Bolivia, la democracia se ha mantenido firme desde 1982, y en este año de 1993 se ha elegido democráticamente al gobierno por cuarta vez.

La tasas de inflación han ido cediendo terreno en todas los países, aunque son todavía altas en comparación con las de los países industrializadas, pera son ciertamente muy inferiores a las que prevalecían en los primeros años de la década anterior, y son aún más bajas de lo que solían ser en los setenta. Las economías están también más abiertas al comercio exterior y a los movimientos internacionales de capital. Otro aspecto destacable es el de la reducción del tamaño del sector público, que se había sobredimensionado en los sesenta y setenta con los modelos de desarrollo con impulso estatal.

Una pregunta cuye respuesta queda pendiente es la de silos cambios mencionados serán permanentes o. al contrario se revertirán tanto porque no llegan a cumplirse sus promesas en plazos de tiempo razonables, o porque cambia el contexto internacional y las visiones acerca de los modelas de desarrollo en las muy influyentes IFIs.

A pesar de los progresos económicos logrados en la Argentina. Bolivia y Uruguay, subsisten problemas de credibilidad que se manifiestan sobre todo en bajas tasas de inversión, en relación a patrones internacionales y a sus propias experiencias históricas. Llama la atención, en especial, la pequeñez de las tasas de inversión privada. Solamente en Chile, de los cuatro países del estudio, les tases de inversión han sido alias durante toda la transición.

El tipo de cambio, por su importancia en la gestión de la macroeconómica, seguirá siendo objeto de una atención especial. Se ha subrayado a lo largo de esta introducción que las exitosas políticas económicas de Chile y el Uruguay tuvieron como pilar un tipo de cambio real alto. En cambio, las estabilizaciones y reformas estructurales argentina y boliviana se han efectuado con apreciación cambiaria, lo que les he dada una marca de

precariedad, difícil de borrar aún después de varios años.

Los cuatro países, sea por efecto de la crisis de los ochenta o por razones demás larga data, seguirán confrontando problemas importantes de distribución del ingreso y, en algunas de sus regiones, situaciones de extrema pobreza. Las mayores Participaciones del salario en el Ingreso han sido efímeras. La pobreza en las áreas de fuerte depresión no ha tenido todavía, con la posible excepción de Chile, la atención sustantive que requiere de las politices públicas.

De mantenerse la estabilidad macroeconómica y si las tasas de inversión y de crecimiento se recuperará en aquellos países donde son todavía muy bajas, los problemas que tendrán que encarar los cuatro países hacia fines de este siglo serán ya los de una economía madura. El ensayo de Muñoz es el que mejor los resume esos problemas: (a) el mejoramiento de la equidad social; (b) el aumento de la competitividad internacional basada en ganancias de productividad y en afirmaciones de la capacidad institucional, más bien que en bajos salarios; y (c) un mejoramiento de la calidad de la gestión pública insistiendo en los nuevos papeles que le corresponde al estado.

Referencias

Alesina, Alberto y Allan, Drazen, 1991. "Why are stabilizations delayed?" American Economic Review, Vol. 81, No. 5. Pp 1170-88

Canavese, Alfredo J. y Cuido Di Tella, 1988. Inflation Stabilization or Hyperinflation Avoidance? The Case of the Austral Plan in Argentina, 1985-87", en M. Bruno et.al (compiladores). Inflation Stabilization (Cambridge, MA: The MIT Press). Pp 153-190

Damill. Mario y Roberto Frenkel, 1992. "Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984-1991". Buenos Aires: CEDES, Mimeografiado)

Heymann, Daniel, 1991. "From Sharp Disinflation to Hyperinflation. Twice: The Argentine Experience 1935-1989", en Michael Bruno et. al (compiladores). Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath (Cambridge. MA: MIT Press)

Macadar, Luis, 1992. Restauración democrática y política económica, Uruguay 1985-1989", Montevideo: CINVE. (Mimeografiado)

Machinea, Juan Luis, 1990. Stabilization under the Alfonsin's government: a frustrated attempt", Documento CEDES. No. 42, Buenos Aires

Morales Juan Antonio, 1992. Política económica en Bolivia después de la transición a la democracia, Universidad Católica Boliviana-IISEC. DT-01 /92

Muñoz Goma, Oscar. 1993. Economía política de la transición a la democracia en Chile. 1990-92". Santiago: CIEPLAN. (Mimeografiado)

Rodrik, Dani, 1993. The politics of economics of policy reform. American Economic Review Vol. 3, No. 2. Pp. 356-361

Torre, Juan Carlos, 1993. "The Politics of Economic Crisis in Latin America", Journal of Democracy, Vol. 4. No, 1. pp 104-116