

LA INFLACIÓN Y LOS PACTOS SOCIALES EN BRASIL Y EN MÉXICO

IAN ROXBOROUGH

LA POLÍTICA CONTRA LA INFLACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Durante los últimos años la inflación en América Latina se ha acelerado hasta llegar a ser un problema aparentemente inmanejable. En muchos países, aun cuando se ha podido reducir la alta y la hiperinflación, la base inflacionaria sigue siendo alta, con tendencias, al parecer irreversibles, al alza. La inflación anual ha registrado un aumento continuo, como se puede ver en el cuadro 1.

La inflación persistente y la aparente ineficiencia de la política gubernamental para reducirla de manera permanente obedecen a razones complejas y contradictorias, y sus causas son políticas a la vez que económicas, como apuntan algunos autores.¹ Por una parte, la inflación y las medidas para reducirla tienen que ver con una lucha de redistribución cuyo costo político no puede ni quiere pagar el gobierno y, por otra, es posible que éste simplemente carezca de la capacidad administrativa para poner en marcha ciertas medidas. Una forma de reestablecer el equilibrio fiscal sería aumentando los impuestos sobre los altos ingresos, pero ésta es una medida que muchos gobiernos prefieren no tomar por razones políticas. Los gobiernos centrales pueden tener poco control sobre el gasto de los gobiernos regionales o locales, o sobre el de las empresas estatales, lo que les impide controlar el gasto público. Además, es posible que una política anti-inflacionaria eficaz requiera de condiciones políticas que no existen en algunos de los sistemas políticos de América Latina. Por ejemplo, en septiembre de 1989, ya para terminar el gobierno de Sarney en Brasil, se registraba una tasa de inflación de 38% mensual. El ministro de Finanzas, Mailson da Nobrega, aceptó públicamente que el gobierno no podía controlar la inflación.

¹ R. Dornbusch y S. Edwards, "La macroeconomía del populismo en América Latina", *El Trimestre Económico*, núm. 225, enero-marzo de 1990.

CUADRO 1
Tasa de inflación anual en algunos países

	1961- 1971-		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991*
	1970	1980											
Argentina	21.4	141.6	131.2	209.7	433.7	688.0	385.4	81.9	174.8	387.5	4 923.8	1 343.9	91.3
Bolivia	5.6	20.2	25.2	296.5	328.5	2 177.2	8 170.5	66.0	10.7	21.5	16.6	18.0	16.0
Brasil	46.2	36.7	91.2	97.9	179.2	203.3	228.0	58.4	365.9	993.3	1 764.9	1 585.2	465.8
Chile	27.1	174.1	9.5	20.7	23.6	23.0	26.4	17.4	21.5	12.7	21.4	27.3	17.8
Colombia	11.1	21.3	27.5	24.1	16.5	18.3	22.3	21.0	24.0	28.2	26.1	32.0	29.0
México	2.8	16.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7	29.9	19.9
Nicaragua	1.7	20.4	23.2	22.2	35.5	47.3	334.3	747.4	1 347.4	33 602.6	1 690.0	13 490.9	1 183.2
Perú	9.7	31.9	72.7	72.9	125.1	111.5	158.3	62.9	114.5	1 722.6	2 776.6	7 657.8	185.4
Uruguay	47.8	63.1	29.4	20.5	51.5	66.1	83.0	76.4	57.3	69.0	89.2	129.0	85.5
Venezuela	1.0	8.5	11.0	7.3	7.0	18.3	5.7	12.3	40.3	35.5	81.0	36.5	32.7

* Datos preliminares.

Fuentes: CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990, p. 30; CEPAL, *Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean: 1991*, Santiago de Chile, CEPAL, 1991, p. 27. Para los años 1961-1980, los datos fueron tomados de Interamerican Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America: 1990 Report*, Washington, D.C., Johns Hopkins University Press, 1990, p. 24.

Aunque las causas y el control de la inflación tienen un componente político importante, un largo periodo de inflación sostenida tiene, a su vez, fuertes consecuencias no sólo económicas sino también políticas. Durante un periodo inflacionario se reducen los horizontes de tiempo y aumentan los riesgos para los posibles inversionistas, lo que produce una baja en el nivel de inversiones que puede conducir a una disminución en la tasa de crecimiento. La inflación también afecta la distribución del ingreso de manera importante, ya que obliga a los agentes con ingresos fijos o con ingresos de ajuste poco frecuente a transferir sus ingresos a aquellos que pueden operar con precios completamente flexibles. La inflación no sólo genera una intensa lucha redistributiva,² sino que también puede conducir a un desencanto general con el gobierno en turno y con las élites en el poder, a las que se considera ineptas para resolver el problema económico. En algunos países como Argentina y Brasil, que apenas regresaron al cauce de la democracia, la incapacidad para controlar la inflación pone en duda la posibilidad de consolidar la democracia.³ En México el problema político es un poco diferente, en vista de que a partir de la Revolución de 1910 este país ha sido gobernado únicamente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que a la fecha ha “ganado” todas las elecciones presidenciales. Pese a que se ha dado una importante apertura política en años recientes, el PRI sigue dominando el poder político y quizá deba su posición a una manipulación electoral.⁴ En estas circunstancias, de no llegarse a controlar la inflación, se puede poner en tela de juicio la estabilidad política de México y el éxito de su apertura política.⁵

En toda América Latina los intentos por controlar la inflación han tenido profundas repercusiones en los sistemas políticos de la región. Por ejemplo, en algunos casos el sistema de partidos, de por sí débil,

² C. Maier, en *Recasting Bourgeois Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, explica los conflictos que la inflación generó en Europa después de la Primera Guerra Mundial y la incapacidad de las instituciones políticas para canalizarlos adecuadamente, lo cual desencadenó una ruptura política general. Los conflictos distributivos que se asocian con la inflación en América Latina han sido señalados por diversos autores.

³ Aquí defino democracia como un sistema político en el que los cargos principales se ocupan por votación libre y transparente dentro de un marco de sufragio efectivo universal. El concepto de “elección libre y transparente” implica una serie de condiciones previas, entre ellas la libertad de prensa, la libertad de asociación, garantías jurídicas, etcétera.

⁴ Según J. Wilkie, “Six Ideological Phases of Mexico’s Permanent Revolution Since 1910”, en J. Wilkie (comp.), *Society and Economy in Mexico*, Los Ángeles, UCLA Publications, 1990, p. 50, el PRD probablemente ganó la elección presidencial de 1988.

⁵ Todavía no se sabe si México va por el camino de la democracia.

se ha fragmentado (Brasil), y en otros han surgido candidatos antisistema que cuentan con fuerte respaldo popular (Perú y Brasil). En varios países la plataforma electoral de los candidatos presidenciales ha sido la promesa de mejorar el nivel de vida de los sectores más pobres (Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Carlos Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú y Fernando Collor de Mello en Brasil). Las medidas de austeridad impuestas por los gobiernos de algunos de estos países han provocado protestas públicas y saqueos a los comercios, al grado que algunos comentaristas cuestionan la estabilidad política y la capacidad de gobernar de quienes sustentan el poder. Aun cuando estos temores sean exagerados, es necesario analizar la solidez institucional de los sistemas de partido de estos países, en vista de que algunos líderes populares han “traicionado” a sus electores.

La credibilidad de los gobiernos y la popularidad de los presidentes han ido quedando en entredicho a medida que las economías se han visto atrapadas en el vaivén de la inflación. Por otra parte, se podría especular que al debilitarse los partidos, los grupos de interés organizados, en particular los del sector privado, se han infiltrado cada vez más en los sistemas políticos para influir directamente en la toma de decisiones políticas.⁶ En América Latina, el papel de las organizaciones empresariales siempre ha sido importante en la formulación de políticas gubernamentales, aunque en el pasado casi siempre se ha manifestado por medio de instituciones corporativas. En la actualidad posiblemente estemos viendo una forma de penetración más directa que, de ser así, constituiría un factor más en el retorno a una política “pretoriana”.⁷

DIAGNÓSTICOS DE LA INFLACIÓN

Aunque el análisis de la inflación es controvertido, se pueden identificar por lo menos cuatro de sus componentes. En cualquier situación específica, la inflación puede ser el resultado de una combinación variable de algunos o de todos los siguientes componentes:

1. Inflación importada.
2. Déficit fiscales.

⁶ D. García, “Democracia y ajuste estructural”, *Argumentos*, núm. 7, agosto de 1989.

⁷ Éste es el término que emplea Samuel Huntington para referirse a lo difícil que es crear instituciones políticas en una sociedad rápidamente cambiante. Véase Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

3. Inercia.
4. Ineficiencias y distorsiones del mercado.

El primer componente, la inflación importada, se refiere a aumentos en los costos derivados de las importaciones. Éste puede ser un factor importante, especialmente en el caso de las crisis del petróleo. Sin embargo, es poco probable que a este factor se le pueda atribuir gran parte de la inflación actual de América Latina.

En la mayoría de los casos, para reducir la inflación es necesario reducir el déficit fiscal. Esto se puede lograr en el corto plazo, pero en general se acepta que para controlar la inflación a largo plazo, el financiamiento público debe someterse a una reforma sostenida de larga duración, que puede requerir de una reforma fiscal y en especial de un mayor esfuerzo por parte de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones, de una reducción en las pérdidas por operación de las empresas estatales (haciéndolas más eficientes o poniéndolas a la venta), y de la reevaluación y reducción de los subsidios del gobierno y de los programas de beneficencia social. Las medidas para reducir el déficit fiscal casi siempre, por lo menos en el corto plazo, desaceleran el crecimiento económico, a menudo con consecuencias no sólo adversas sino graves para los programas sociales.⁸ Desde luego, para evitar las consecuencias inflacionarias, el gasto deficitario requiere de una política económica muy bien calibrada, que quizá no se pueda dar en muchos de los países latinoamericanos.

El tercer componente de la inflación, la inercia, se encuentra presente en cualquier situación en la que quienes fijan los precios toman en cuenta las expectativas de la inflación futura. En las economías que históricamente cuentan con altos niveles de inflación, los pronósticos de los agentes económicos suelen ser en el sentido de que la inflación continuará, por lo que se anticipan a la inflación futura incluyéndola como un factor en su fijación de precios actuales. Básicamente hay tres maneras para controlar la inflación inercial: 1) los mecanismos que se supone la propagan (por ejemplo, la indización) se pueden eliminar o alterar; 2) el gobierno puede eliminar las expectativas inerciales del sis-

⁸ En determinadas circunstancias un déficit fiscal puede ser no inflacionario. Si la economía puede responder rápidamente a la demanda creciente con un aumento en la producción (porque había una capacidad no utilizada o por inversiones que afectan rápidamente la productividad), entonces el famoso efecto multiplicador y acelerador keynesiano puede, en principio, producir un crecimiento no inflacionario. Asimismo, si hay un flujo neto de recursos del exterior que se pueda emplear para financiar la deuda pública, es posible que no se produzcan automáticamente consecuencias inflacionarias en una situación de déficit fiscal.

tema congelando precios y salarios, y 3) las expectativas inerciales se pueden reducir poco a poco controlando salarios y precios durante un periodo largo. Esto requiere de un acuerdo o pacto social explícito entre los sectores público, empresarial y obrero. Más adelante se discutirán las ventajas y desventajas de estos tres enfoques.

El cuarto componente de las presiones inflacionarias lo constituye una serie de imperfecciones del mercado que reducen la eficiencia y elevan los costos. En los años sesenta, en América Latina se percibió que estas rigideces estructurales provenían de una distribución considerablemente desigual del ingreso, así como de una ineficiencia en la organización de las grandes empresas. Los principales exponentes de estos conceptos fueron la CEPAL y la escuela de economía "estructuralista" de América Latina. En el campo de la agricultura se aducía que las grandes haciendas tradicionales no funcionaban con base en una maximización de utilidades, y que por tanto comprometían fondos que podrían destinarse a inversiones más rentables y a elevar los precios de los productos alimenticios. Además, dados los bajísimos salarios de los campesinos, se restringía la demanda interna y se contribuía a un crecimiento por debajo del nivel óptimo de la economía. Se pensó que la reforma agraria podría resolver algunas de estas rigideces estructurales en la economía, aunque en años más recientes se ha generalizado otro punto de vista, que considera que para aumentar la productividad agrícola es preciso darles a los productores incentivos de precios. Otras rigideces de este tipo que se reconocieron en la década de los sesenta se relacionaban con la falta de competitividad efectiva en precios y producción, consecuencia de la estructura oligopólica de la industria, que solía asociarse con la presencia de empresas transnacionales en la economía. Como con la reforma agraria, se pensó que la redistribución del ingreso entre los sectores urbanos más pobres aumentaría la demanda de bienes de consumo de fabricación interna, y que esto aceleraría el crecimiento económico.

El modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI) se enfrentó a dos problemas centrales: la falta de estímulos para la exportación, y las ineficiencias resultado del proteccionismo. Por un lado, la poca capacidad de exportación de la mayor parte de las industrias en las que descansaba la sustitución condujo a problemas crónicos en la balanza de pagos (debido a la falta de elasticidad de la demanda de importaciones de bienes intermedios y de capital). El desequilibrio persistente en la balanza de pagos sólo se podía controlar con flujos de inversiones extranjeras o con más préstamos del exterior. Por otro lado, el modelo ISI no tomaba en cuenta que había que reducir los niveles de protección efectiva para las industrias que se estable-

cieron con este programa; el resultado fue una producción ineficiente, lo cual a su vez creó presiones inflacionarias. Por mucho tiempo, con raras excepciones,⁹ no se implantaron las reformas estructurales propuestas por la CEPAL o las que proponían los neoliberales. En consecuencia, como se vio durante la crisis de la deuda en los años ochenta, el intento de sostener el crecimiento con préstamos del exterior finalmente fracasó.

En los últimos años los economistas han analizado otra serie de rigideces estructurales en las economías de América Latina. A diferencia del planteamiento "estructuralista" que más que nada era la continuación del modelo de sustitución de importaciones, los nuevos enfoques critican extensamente dicho modelo y proponen soluciones neoliberales.¹⁰ En los años sesenta, Argentina y Brasil intentaron varias veces adoptar modelos neoliberales, y en 1973 el nuevo gobierno chileno hizo un gran esfuerzo por aplicar medidas estabilizadoras neoliberales. El enfoque neoliberal se hizo más popular con la crisis de la deuda de 1982. El nuevo paquete de medidas políticas suponía reducir el papel del Estado en la economía, principalmente mediante la privatización de empresas estatales y la desregulación generalizada; impulsar la apertura de la economía internacional, y eliminar o reducir una amplia gama de subsidios.¹¹ Aunque estas medidas son en parte las mismas que se sugirieron para mejorar la situación fiscal, el razonamiento que las impulsa es diferente. El objetivo en este caso es eliminar las distorsiones del mercado a fin de hacer desaparecer las presiones inflacionarias producto de la ineficiencia. Se piensa que este paquete de medidas

⁹ Colombia podría ser una excepción.

¹⁰ Hay que tomar en cuenta que muy pronto se evidenciaron muchas de las dificultades con que tropezó la política de ISI. Sin embargo, por diversas razones relacionadas en parte con problemas de política interna en América Latina, y en parte por los cambios hegemónicos en las teorías económicas, no tuvieron mucho peso político las críticas. En la actualidad las teorías neoliberales están en pleno auge.

¹¹ No es lo mismo reducir el papel del Estado en la economía que abrir la economía a la competencia internacional. La experiencia del crecimiento por exportaciones que se vio en Asia, con frecuencia contó con participación y apoyo estatal activo para las industrias exportadoras. Véase S. Haggard, *Pathways from the Periphery*, Ithaca, Cornell University Press, 1990. En América Latina contemporánea, así como en el debate público, la ortodoxia neoliberal ha empujado a los gobernantes a reducir la participación del Estado en la economía y a abrir simultáneamente la economía a la competencia extranjera. Aunque el concepto general de un Estado "fuerte" es complejo y multidimensional, en la actualidad podría ser contraproducente debilitar a los estados latinoamericanos. Puede ser necesario reducir el tamaño del Estado, pero aún no se han analizado a fondo las medidas que habría que tomar para hacerlo más fuerte y más eficiente.

tendrá consecuencias positivas en el largo plazo sobre la inflación, aunque concretamente algunas de las medidas (como la privatización) también podrían tener consecuencias de corto plazo en la situación fiscal.¹²

Como parte de la nueva hegemonía internacional de recetas de política neoliberal,¹³ varios de los gobiernos latinoamericanos se han comprometido recientemente a llevar a cabo programas de reforma estructural de este tipo. Diversos gobiernos militares argentinos intentaron sin éxito seguir este camino en los años sesenta y setenta; a partir de 1973 el gobierno chileno aplicó medidas neoliberales en forma sostenida. El régimen de Miguel de la Madrid inició la liberalización de la economía mexicana poco después de que se presentó la crisis de la deuda en 1982. En las primeras fases de la crisis, ninguno de los dos nuevos gobiernos civiles —el de Raúl Alfonsín en Argentina y el de José Sarney en Brasil— intentó seriamente impulsar una reforma estructural, aunque los que los sucedieron anunciaron su propósito de seguir adelante con las reformas estructurales. El gobierno de Menem en Argentina comenzó un ambicioso programa de privatización y de apertura económica; el de Collor de Mello en Brasil tomó la misma iniciativa, aunque con menos empuje. En Bolivia, Paz Estenssoro, quien tomó posesión a fines de 1985, llevó a cabo un programa de estabilización muy ortodoxo, que incluía la reducción de empleos en los sectores estatales de petróleo y minas —por ejemplo, en la empresa minera Comibol se redujo la planta laboral de 30 000 trabajadores en 1985 a 7 000 en 1987.¹⁴ Estas medidas fueron asaz exitosas en reducir la hiperinflación.

Los círculos financieros internacionales han visto con mucho optimismo la aceptación de los mandatarios latinoamericanos de llevar a

¹² Por cierto, hay que decir que los diferentes gobiernos latinoamericanos tienen diferentes razones para poner en práctica programas de privatización. Por ejemplo, en Argentina el gobierno de Menem, con su programa acelerado de privatización, parece estar respondiendo más a restricciones fiscales e ideológicas que a la necesidad de crear reformas estructurales de largo plazo. La venta de empresas estatales produce el resultado inmediato de reducir el déficit fiscal mediante un insumo inmediato de dinero, y/o de reducir un poco la deuda externa intercambiando empresas estatales por divisas. Al mismo tiempo, el gobierno de Menem espera mejorar su credibilidad entre los actores económicos extranjeros, al manifestarse, simbólicamente, partidario de la ortodoxia.

¹³ Aunque la posición neoliberal parece ser hegemónica, esto no significa que ya no hay debate.

¹⁴ J. A. Morales y J. Sachs, 'Bolivia's Economic Crisis', en J. Sachs (comp.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1989, p. 77.

cabo reformas estructurales. Por ejemplo, en su informe de 1990, el Banco Interamericano de Desarrollo manifiesta que

... los años ochenta... no son años perdidos en cuanto a un aspecto importante —la reforma de la economía política... Ésta y otras reformas, si se mantienen en forma continua durante un tiempo, constituyen la base para un modelo más eficiente de inversión y producción, y para acelerar gradualmente el crecimiento económico dentro de un marco de mayor estabilidad económica.¹⁵

Esta afirmación es típica del pensamiento actual en los círculos financieros internacionales. El nuevo (aunque modesto) crecimiento económico registrado en México entre 1988 y 1990 parece confirmar, con optimismo, que las reformas neoliberales comienzan a rendir frutos. En algunos países, como Argentina, los empresarios nacionales apoyan activamente las recientes medidas de liberalización. Aun cuando existe la preocupación de que el gobierno de Menem reincida, los grupos empresariales se han comprometido a hacer todo lo posible para evitar que esto suceda.

Sin embargo, en el momento de escribir este artículo, se vislumbra la posibilidad, empírica y teórica, de que, por razones muy simples, esta nueva ola de optimismo no esté bien fundamentada. En primer lugar, es posible que las medidas que se han tomado para producir un equilibrio fiscal o las que se han diseñado para poner en práctica las reformas estructurales neoliberales sean insuficientes para controlar todos los componentes de la inflación. No hay duda de que estas medidas sean necesarias, pero sólo con una exagerada fe en la capacidad del libre mercado para producir soluciones óptimas se puede pensar que sean suficientes. Es muy posible que el proceso de ajuste produzca una fuerte recesión, la que a su vez retardaría el ya muy atrasado proceso de recuperación. Además, el efecto de abrir la economía a la competencia internacional tendrá el resultado esperado de eliminar a los productores ineficientes, pero no hay garantía de que esto libere inversiones para industrias nuevas más competitivas. Los ahorradores, es decir, los inversionistas potenciales, siempre tienen la opción de colocar sus fondos en otra parte, en inversiones directas en el exterior, en depósitos extranjeros, o en valores en moneda extranjera. En América Latina esta alternativa ha sido muy socorrida en años recientes. La

¹⁵ Interamerican Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America: 1990 Report*, Washington, D.C., Johns Hopkins, 1990, p. 5.

fuga de capitales¹⁶ es un fenómeno de gran magnitud, que supuestamente se asocia con la baja reciente en las tasas de interés reales para la inversión en América Latina. Si queda claro que los gobiernos están dispuestos a llevar a cabo las políticas económicas ortodoxas de manera predecible y estable, a medida que las reformas se pongan en marcha las inversiones en estos países latinoamericanos tendrán más garantías y producirán más utilidades. Todo esto es cierto en abstracto. Los problemas son, primero, en cuánto tiempo recobrarán la confianza los inversionistas para reintegrar los capitales que sacaron de su país de origen y, segundo, si las medidas necesarias para estimular la reintegración de esos capitales (por ejemplo, tasas de interés elevadas) no tendrán un impacto adverso en el crecimiento y en la inflación.

Si los posibles inversionistas se muestran cautelosos y si el flujo de capitales es pequeño o nulo, el crecimiento deberá financiarse totalmente con el ahorro interno. Al aumentar la tasa de ahorro, se reducirá aún más el consumo. La única forma de aumentar el ahorro interno sin producir una caída dramática en el consumo es mediante el ingreso de divisas por exportaciones o reduciendo el pago de los intereses de la deuda.

En general se considera que las medidas ortodoxas de estabilización pueden afectar negativamente el crecimiento en el corto plazo. Lo que casi nunca se toma en cuenta es que, en el largo plazo, las medidas ortodoxas de estabilización también pueden tener un impacto negativo en el crecimiento, al conducir a la economía a una espiral descendente. Los ajustes casi siempre son hacia abajo; sin embargo, el punto de equilibrio podría encontrarse muy abajo. Además, estas medidas en sí podrían no eliminar la inflación,¹⁷ debido al riesgo de una espiral descendente, a la dificultad para debilitar la resistencia obrera y al componente mercantil de la inflación. En estas circunstancias, es políticamente difícil que los gobiernos reduzcan sus gastos en forma drástica o aumenten rápidamente sus ingresos. Como resultado, el gobierno se verá cada vez más presionado para cambiar el rumbo, lo cual a su vez producirá una creciente preocupación entre los posibles inversionistas internacionales. Guillermo O'Donnell señaló hace tiempo¹⁸ que los go-

¹⁶ Detrás de la "fuga de capitales" se encuentran diversas motivaciones bastante diferentes. El traslado de capitales al extranjero puede deberse a la percepción de riesgo y a un rendimiento demasiado bajo en el lugar de origen, o a la percepción de menos riesgo y/o de más rendimiento en el extranjero, o a flujos especulativos de corto plazo.

¹⁷ E. Amadeo y T. Banuri, "Política económica y manejo del conflicto", *El Trimestre Económico*, núm. 225, enero-marzo de 1990.

¹⁸ G. O'Donnell, *El Estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires, Belgrano, 1982.

biernos que quieren atraer capital extranjero (o regresar el capital fugado) tienen que adoptar ciertas medidas simbólicas para asegurar al capital extranjero que están comprometidos con la ortodoxia.¹⁹ Según O'Donnell, los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) tienen el propósito ideológico de asegurar a los futuros inversionistas que el gobierno es confiable. El FMI y los "doctores del dinero" de los años veinte²⁰ ponen el sello de garantía a las buenas intenciones.

La inflación bien puede devenir de una combinación de algunos o de los cuatro componentes arriba citados. En consecuencia, una estrategia anti-inflacionaria adecuada tendrá que tomar en cuenta todos esos factores. A continuación analizaré las diferentes estrategias que pueden servir para atacar el componente inercial de la inflación.

Cabe recordar que la inflación inercial se puede manejar desde tres perspectivas principales: eliminando los mecanismos de propagación; mediante un *shock*, y por medio de un pacto social. Casi toda la discusión en torno a los mecanismos de propagación (como la indización) está centrada en los síntomas, no en la enfermedad. Podría ser útil debilitar estos mecanismos de propagación, pero con ello no se resuelve directamente la cuestión de las *expectativas* ni de las estrategias defensivas que emplean los actores para redistribuir los costos del ajuste. El *shock* puede ser un sistema ineficaz a menos que vaya acompañado de un importante cambio institucional; sin embargo, en la mayor parte de los programas heterodoxos se ha utilizado este medio como *sustituto* del cambio institucional. No nos quedan, entonces, más que los pactos sociales, que son muy difíciles de lograr.

¿POR QUÉ SON DIFÍCILES LOS PACTOS SOCIALES?

El dilema de los prisioneros²¹ nos da una pauta para analizar cuán di-

¹⁹ Lo importante aquí es la racionalidad de las ideas en los círculos financieros internacionales respecto de la operación de la economía. Sería interesante ver un estudio empírico del sistema de creencias de los banqueros internacionales y sus congéneres. Dadas las presiones para que adopten perspectivas de corto plazo y el aislamiento en que trabajan estas personas, las irracionalidades son posibles. Ya es tiempo de dejar de preocuparnos por la falta de contacto con la realidad que tienen los académicos encerrados en sus torres de marfil, y de empezar a pensar en la falta de contacto con la realidad que tienen quienes se aíslan en las torres de acero y cristal del mundo de las altas finanzas.

²⁰ P. Drake, *Money Doctor in the Andes*, Durham, Duke University Press, 1989.

²¹ Se le llama "El Dilema de los Prisioneros" al relato que sigue: la policía ha arrestado a dos delincuentes; aunque no se duda de la culpabilidad de éstos, no hay evidencia de que cometieron el delito. La policía coloca por separado a cada reo, y le

fácil es lograr que sindicatos y patrones firmen un pacto social. Supóngase por lo pronto que las dos partes corresponden a los sindicatos y a los patrones (el gobierno tendrá su lugar en el análisis más adelante). Supóngase también que el beneficio para ambas partes sea la reducción de la inflación, con lo cual los trabajadores obtienen un poder adquisitivo real más alto y los patrones logran una mayor demanda para sus productos y por ende mayores utilidades. Los sindicatos serán los que “paguen el pato” si aceptan salarios controlados cuando los precios van en aumento; los patrones “pagarán el pato” si aceptan el control de precios en una situación en que un mercado de trabajo estrecho (o la intervención estatal) permite a los sindicatos elevar los salarios reales tan rápidamente que afecten los márgenes de utilidad. Por último, la solución estable, aunque no deseable, es aquella en la que ni los sindicatos ni los patrones cooperan entre sí y en la que, en consecuencia, la inflación persistente deteriora los salarios reales y el estancamiento económico deteriora las utilidades.

CUADRO 2
El dilema de los prisioneros

<i>Jugadores por hilera</i>	<i>Jugadores por columna</i>	
	<i>Cooperar</i>	<i>Desertar</i>
Cooperar	R = 3, R = 3 Recompensa por cooperación mutua	S = 0, T = 5 Beneficio para el “traicionado” y tentación para desertar
Desertar	T = 5, S = 0 Tentación para desertar y beneficio para el “traicionado”	P = 1, P = 1 Castigo para la mutua deserción

NOTA: Se enumeran primero los beneficios para el jugador que elige jugar por hilera.

ofrece un castigo más leve al que confiese primero, y un castigo más severo al otro. En esta situación, si los reos se tienen confianza, los dos guardarán silencio y los dos saldrán libres. Ésta es la solución óptima. Los dos prisioneros tienen que cooperar entre sí. Pero hay otras opciones. Si no confían uno en el otro, uno puede convertirse en “soplón” y el otro será el que “pague el pato” (o sea el “traicionado”). Ante esta perspectiva, los dos reos pueden decidir “desertar”. En esta situación, ya no hay ningún incentivo para que la policía premie al “desertor” y es probable que los dos reos acaben cumpliendo largas sentencias, aunque no tan largas como las que cumplirían si los dos tuvieran que “pagar el pato”. La estructura de beneficios se ilustra en el diagrama que aparece en el texto. Los valores numéricos que se le dan aquí a los diversos beneficios son arbitrarios.

Como en cualquier juego del dilema de los prisioneros, la estructura de los beneficios determina los incentivos para cooperar o desertar. Axelrod insiste en que, si el juego se repite, las estrategias de toma-y-daca suelen producir la solución óptima.²² Sin embargo, antes de aplicar el juego del dilema de los prisioneros a las situaciones inflacionarias de América Latina es preciso tomar en cuenta una serie de particularidades.

En realidad, es tan difícil encontrar la solución óptima en el contexto latinoamericano que según William Smith, después de analizar el Plan Cruzado en Brasil y el Plan Austral en Argentina, “aunque teóricamente todos los grupos y sectores se beneficiarían en esta ‘lucha de clases democrática’ . . . , en el contexto latinoamericano es utópica esta descripción de las virtudes de los pactos sociales”.²³ Smith apunta que los pactos sociales son muy atractivos cuando el conflicto político está poco institucionalizado. Pero es precisamente esa poca institucionalización lo que dificulta que se reúnan las condiciones requeridas para el éxito de un pacto social. Dice Smith que las condiciones son:

... la concertación, para la cual se requiere que los principales actores sociales acepten la legitimidad del gobierno y del régimen. Segundo, debe haber una convergencia razonable en las estrategias globales del capital, de los trabajadores, y del Estado. Tercero . . . los trabajadores y el capital tienen que aceptar una agenda mínima y debe haber incentivos claros para llegar a resultados mutuamente satisfactorios. Cuarto, el Estado “debe ceder parte de su autoridad de decisión” en cuestiones de política económica a los trabajadores y a las asociaciones que representen los intereses empresariales, y atribuir un *status* público a los intereses privados. Finalmente . . . los empresarios y los trabajadores deben “ofrecer al Estado su poder político, garantizarle un consenso y movilizar sus propios recursos para asegurar la legitimación, la eficiencia y la eficacia de la acción estatal”.²⁴

Concretamente, Smith hace hincapié en las divisiones que existen entre trabajadores y empresarios, la falta de confianza que se tienen, los intentos generalizados de sacar algo sin dar nada a cambio, las orientaciones tecnocráticas de los gobiernos argentino y brasileño y las

²² R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Londres, Penguin, 1984.

²³ W. Smith, “Heterodox Shocks and the Political Economy of Democratic Transition in Argentina and Brasil”, en W. Canak (comp.), *Lost Promises: Debt, Austerity and Development in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1989, p. 151.

²⁴ W. Smith, *op. cit.*, p. 152. Smith cita a E. de Riz *et al.*, “El contexto y los dilemas de la concertación en la Argentina actual”, en M. Dos Santos (comp.), *Concertación político-social y democratización*, Buenos Aires, Clacso, 1987.

estrategias de enfrentamiento adoptadas por segmentos importantes del movimiento laboral de cada uno de esos países. El análisis que hace Smith de la situación en Argentina y Brasil es convincente;²⁵ sin embargo, dado el aparente éxito del pacto social en México, valdría la pena volver a analizar estos argumentos para ver por qué los mexicanos han tenido tanto éxito, y buscar posibles lecciones para otros países latinoamericanos. Yo sostengo que el meollo del asunto se encuentra en el desarrollo de instituciones de tipo corporativo dentro de un contexto político específico que se podría definir como una “democracia social”. En primer lugar analizo el problema en términos teóricos generales, y en segundo introduzco una complicación que se deriva de la necesidad de jugar con actores económicos internacionales en forma simultánea.

Para empezar, el juego no se lleva a cabo con suficiente frecuencia como para que haya una alta probabilidad de encontrar una solución óptima estable. Casi todos los enfoques que recurren a la teoría de los juegos parten de la idea de que el juego se repetirá muchas veces hasta llegar a una solución estable; pero es poco probable que esto ocurra. Generalmente pasan muchos meses antes de que se puedan ver los resultados de una política, y en un periodo limitado de tiempo no se pueden ensayar muchas políticas. Por tanto, para encontrar una solución óptima, los actores tienen que escogerla en su primera jugada o en los inicios del juego. La cuestión esencial, entonces, consiste en la confianza (o en la falta de opciones). Para un sociólogo esto significa que hay que analizar las condiciones que favorecen la confianza entre las partes (volveré a este punto más adelante).

Esto nos conduce a una segunda serie de consideraciones que tienen que ver con la información imperfecta. En el juego se supone que cada actor sabe lo que el otro ha hecho en las vueltas anteriores. En la realidad, el asunto no es tan claro. Cada actor tiene que interpretar el comportamiento del otro. Por lo general, las acciones se pueden interpretar de muchas maneras. La información no puede ser perfecta, y por ende existe la posibilidad de que se malinterpreten las intenciones de los actores, lo cual conduce a interminables espirales de malentendidos mutuos.

Tercero, hay que poner en duda el supuesto de que estamos tratando con actores unitarios u homogéneos. Las categorías “sindicatos”, “patrones” y “gobiernos” son, en realidad, constelaciones de organi-

²⁵ Y no es del todo diferente a la posición que yo desarrollé independientemente en “Organized Labor: A Major Victim of the Debt Crisis”, en B. Stallings y R. Kaufman (comps.), *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1989.

zaciones y de personas, cada una con diferentes intereses, estrategias e interpretaciones. Típicamente, los gobiernos tienden a dividirse en secretarías de finanzas y del trabajo, y en tecnócratas y líderes políticos. Como dice William Smith: "Pese a su discurso oficial en favor de un pacto, el régimen de Sarney no tuvo empacho en aplicar leyes draconianas contra los trabajadores, demostrando la persistencia de mecanismos de política tecnoburocráticos heredados de los regímenes autoritarios".²⁶ Los sindicatos casi siempre se dividen entre quienes proponen estrategias de enfrentamiento (defección) y quienes abogan por una de cooperación. Las asociaciones patronales también se dividen en productores que se perfilan hacia la exportación y los que buscan sólo el mercado interno; se darán luchas sectoriales y divisiones entre la pequeña y la gran empresa. La manera en que se resuelvan en la práctica esas posibles divisiones entre los grupos empresariales dependerá de las formas de organización que existan en cada sociedad específica.²⁷

¿Es importante la objeción de que no estamos tratando con actores unitarios? Lamentablemente la respuesta es una tautología. Podríamos hablar de actores unitarios siempre y cuando, en la práctica, éste sea el caso. Es cierto que en algunas circunstancias los sindicatos, las asociaciones patronales o el gobierno muestran cierta unanimidad en su conducta, pero en otras se verán muy fragmentados. Se trata de una cuestión empírica que tendrá sus variantes en cada caso. Lo que se puede decir en términos formales es que los requisitos previos tienen que ver con la estructura organizativa de los actores (el grado de centralización de la organización); el grado de "disciplina" interna que puedan imponerles a sus miembros los dirigentes de las organizaciones, y el grado en que, en la realidad, piensen en términos estratégicos (en vez de comportarse como si así pensarán, que es lo único que les pide el modelo). En relación con este punto, sabemos muy poco acerca de la manera en que los actores "aprenden" de la experiencia, y de cómo modifican (si es que acaso se modifican) sus percepciones y sus estrategias.

Otro problema es que en la vida real se desconoce la estructura de beneficios o ésta es incierta. Los costos y beneficios que se anticipan a partir de cualquier estrategia se basan en gran medida en la especu-

²⁶ W. Smith, *op. cit.*, p. 154.

²⁷ Para una breve disquisición sobre la bibliografía en relación con las alianzas político-económicas de los grupos empresariales véase Roxborough, "Unity and Diversity in Latin American History", *Journal of Latin American Studies*, vol. 16, mayo de 1984.

lación. En la práctica, generalmente hay mucha discusión y desacuerdo en cuanto a la estructura de los beneficios. Por tanto, es necesario prestarle mucha atención a los debates ideológicos, en especial a los que se refieren a los resultados esperados de una política económica. Estos debates ocurren en muchos planos y en diversos foros. Desde luego cabe la posibilidad de que cada actor tenga una idea diferente sobre la posible estructura de beneficios, y que algunos o todos los actores puedan estar empíricamente equivocados en cuanto a la estructura de éstos.²⁸ Por último, en el juego se parte de la idea de que cada actor trabaja por su cuenta, independientemente del otro, y que además actúa en respuesta a las últimas acciones del otro; es decir, que no hay comunicación entre los jugadores. Sin embargo, en la realidad suele haber (aunque no siempre) mucha comunicación entre los actores, lo que les permite llegar a una solución de común acuerdo. Aunque en principio esto mejora las posibilidades de encontrar una solución óptima, la comunicación en sí no cambia la estructura del juego en forma sustancial, ya que aún queda la cuestión de si un actor puede confiar en la palabra del otro.

Hasta aquí hemos visto el dilema de los prisioneros como un juego en el que participan dos actores, pero si éstos aumentan a tres o más, será preciso hacer algunas modificaciones. Para tratar adecuadamente con el sector público, quizá sea necesario aumentar el número de actores o introducir a otros que no sean trabajadores ni patrones (productores agrícolas, banqueros internacionales, consumidores, el ejército, etcétera). Cuando sólo participan dos actores en el juego, el gobierno tiene el papel de árbitro, que ve que se apliquen las reglas del juego, o de intermediario benigno que propicia la posibilidad de una concertación entre las partes. En ambas situaciones, el gobierno no es un jugador, y esta suposición no sólo es inadecuada sino improbable.

Lo que ocurre si se aumenta el número de participantes para incluir al gobierno o a otros actores es lo siguiente: primero, si se requiere la cooperación de todos los actores para encontrar una solución estable, disminuye el número de soluciones estables en proporción al total de soluciones posibles, o sea que se reducen las probabilidades de encontrar una solución óptima estable; segundo, cuando hay varios actores en el juego, existe la posibilidad de que se formen coaliciones, lo cual producirá el efecto contrario: aumentan las probabilidades de encontrar una solución estable. Las coaliciones representarían una serie

²⁸ "Lo correcto" se define operacionalmente como las opiniones de los especialistas en ciencias sociales.

de juegos a diversos niveles, en la que cada juego (cada coalición) formaría parte del juego principal.

En resumen, si se quiere ver la política anti-inflacionaria en términos del dilema de los prisioneros, no debemos olvidar que la información es imperfecta, y que la realidad requiere de un modelo con más de dos actores. Hay que tomar en cuenta no sólo la formación de coaliciones, sino la disciplina y cohesión interna que pueda existir en los organismos participantes. Además, hay que conceder la debida importancia a los sistemas de comunicación (envío de señales) e interpretación.

Hasta aquí me he referido a las condiciones necesarias para que exista confianza entre los actores. Pero también hay que considerar otro elemento, la congruencia del paquete de políticas anti-inflacionarias de la estrategia óptima. Las políticas que sirvan para combatir la inflación inercial tienen que ser compatibles con las que permitan combatir otros componentes de la inflación y con aquellas que tengan otros objetivos económicos (por ejemplo, el crecimiento y la distribución del ingreso).

A continuación discutiré el pacto social que se quiso poner en práctica en Brasil, y las razones de su fracaso. Después apuntaré algunas de las razones por las cuales ha tenido éxito (hasta hoy) el pacto social llevado a cabo en México. Por último analizaré las tensiones que existen en el actual pacto mexicano y señalaré algunas de las posibles incongruencias con otros elementos de la estrategia anti-inflacionaria en México.

EL PLAN CRUZADO

En 1986 se puso en práctica en Brasil el Plan Cruzado, cuya finalidad era detener lo que se diagnosticó como una inflación principalmente inercial. El argumento es sencillo: los agentes económicos suponen que los precios seguirán al alza porque en el historial del sistema siempre ha habido alzas continuas de precios. Con base en los antecedentes de una inflación persistente, los agentes económicos desarrollan expectativas inflacionarias, y ajustan su comportamiento para una inflación futura anticipada; al hacerlo, convierten su proyección de expectativas inflacionarias en realidad.²⁹

²⁹ Para incorporar en el sistema expectativas inflacionarias que reproducen continuamente la inflación lo que generalmente se hace es relacionar los precios futuros (incluyendo los salarios) con la inflación anterior ("indización"). Sin embargo, éste

Los economistas que diseñaron el Plan Cruzado pensaron que podrían eliminar las expectativas inflacionarias del sistema creando un paquete de medidas que incluía una reforma monetaria y un congelamiento breve de salarios y precios. Los salarios y precios no se podían congelar por mucho tiempo, porque esto habría precipitado una rápida distorsión de los precios relativos. En un principio el plan tuvo éxito. La inflación se redujo drásticamente, de 17.6% en febrero de 1986 a una tasa mensual de inflación de menos de 1% en los meses subsiguientes. El resultado inmediato fue un aumento en el ingreso real disponible y en el poder adquisitivo de los trabajadores, lo cual a su vez llevó a un aumento en la demanda. Por otra parte decreció el ahorro, pues quienes habían estado ahorrando para hacerle frente a la inflación ya no consideraron necesario seguirlo haciendo. A consecuencia de estos dos fenómenos la demanda también aumentó de manera importante. Los fabricantes respondieron aumentando su producción a la capacidad total de sus plantas. Con el aumento del ingreso real, el Plan Cruzado recibió gran apoyo popular y aun después de su fracaso, según las encuestas de opinión, el pueblo añoraba el periodo de control de precios.³⁰ Lo que ocurrió fue que la producción se topó con los límites de la capacidad instalada y faltó inversión para aumentar rápidamente la capacidad productiva. Las presiones inflacionarias se hicieron sentir muy pronto, empezaron a escasear los productos, y surgió el mercado negro. El presidente Sarney, que gracias al plan se encontraba en la cúspide de la popularidad,³¹ se negó a descongelar los precios y salarios hasta después de las elecciones para diputados y gobernadores en octubre de 1986, en las que triunfó el Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); el Plan Cruzado había dado buenos resultados políticos. Poco tiempo después de las elecciones, cuando al fin se descongelaron los precios y los salarios, la inflación reprimida resurgió y el régimen de José Sarney se vio afectado por inflación alta

no es más que un mecanismo concreto mediante el cual operan las expectativas inflacionarias. La indización es un síntoma del problema, mas no es el problema central. La inflación inercial es principalmente una cuestión de expectativas.

³⁰ En una encuesta de DataFolha en mayo de 1987, se preguntó si la congelación de precios y salarios servía para controlar la inflación. De los entrevistados, 83% respondió afirmativamente, aunque 70% consideró que sería difícil lograr la congelación de precios y salarios.

³¹ Según DataFolha, la popularidad de Sarney aumentó de 33% en octubre de 1985 a un increíble 82% en marzo de 1986. Sin embargo, al cancelarse el Plan Cruzado en noviembre de 1986, su popularidad volvió a bajar al nivel anterior de 34%, y para mayo de 1987 la popularidad de Sarney estaba por los suelos con un también increíble 8 por ciento.

y por hiperinflación. Los ministros de Finanzas del gobierno de Sarney intentaron controlar la inflación con medidas más o menos ortodoxas, pero no pudieron hacerlo, y lo único que lograron fue provocar una recesión. En consecuencia, hubo una escisión en el PMDB, seguida por una baja en los votos en favor de Sarney, lo que propició la derrota total de ese partido en las elecciones presidenciales de 1989. Los dos partidos que apoyaban a Sarney, el PMDB y el Partido da Frente Liberal (PFL), obtuvieron respectivamente 4.4% y 0.8% de la votación en la primera vuelta. Al derrumbarse estos dos aparentemente bien establecidos partidos de centro, en la segunda vuelta de la contienda presidencial surgieron dos nuevos candidatos de oposición al sistema: Luiz Inacio Lula da Silva, del Partido dos Trabalhadores (PT), y un casi desconocido, Fernando Collor de Mello, que prometía combatir la corrupción. El voto se dividió en partes casi iguales entre los dos candidatos. El triunfo correspondió, sin embargo, a Collor de Mello, cuyo gobierno tuvo que enfrentar desde su inicio una situación de hiperinflación.

A partir de 1986 mucho se ha ponderado el fracaso del Plan Cruzado. En general se piensa que era falsa la premisa, implícita o no, de que toda o casi toda la inflación en Brasil era inercial. Sin duda algunos elementos de la inflación obedecían a un desequilibrio fiscal y se debieron de haber tomado medidas para corregir esta situación. Es más, se debieron de haber tomado medidas inmediatas para absorber parte de la creciente demanda resultante del aumento en los ingresos y para conservar los ahorros individuales. El erario público podía haberse incrementado y la demanda haberse reducido mediante un aumento en los impuestos. Sin embargo, señalar que fue un error no controlar el déficit fiscal no significa que no había un elemento inercial en la inflación brasileña. Sólo demuestra que la inflación no se debió *únicamente* al componente inercial, sino que también influyeron otros factores.

Por otra parte, se aplicó con demasiada rigidez el congelamiento total de precios.³² Esta meta sólo servía para el corto plazo. Quizá ésta sea una crítica injusta, pues no cabe duda de que los arquitectos del Plan Cruzado no tenían en mente que el congelamiento durara más allá de un periodo operativo. Para cambiar las expectativas era necesario tener como meta la inflación cero. Pero como se verá más adelante, desde un principio se cometió el error de concebir el plan como un mecanismo para cambiar las expectativas inflacionarias. Para ser creíble,

³² R. Dornbusch, "Debt Problems and the World Macroeconomy", en J. Sachs (comp.), *Developing Country Debt . . . op. cit.*

tendría que haber sido más flexible la política de control de precios y salarios.

También se ha señalado que al mantener el congelamiento de precios se produjeron crecientes desequilibrios en los precios relativos, lo cual es cierto. En el contexto de una inflación desbocada, congelar precios equivale a congelar precios de desequilibrio. Con el paso del tiempo, los precios relativos tienden a desfasarse cada vez más en una situación de crecimiento rápido; por tanto, es importante regresar a la flexibilidad de precios. Sin embargo, esto sólo podrá funcionar si efectivamente se han podido eliminar las expectativas inflacionarias del sistema. Los economistas brasileños supusieron que el *shock* de la reforma monetaria y del congelamiento de precios y salarios tendría consecuencias inmediatas, en menos de tres meses.

Pero no existen estudios econométricos que puedan medir la rapidez con la cual las expectativas se ajustan a las nuevas circunstancias. Por tanto, es muy arriesgado para los gobiernos estimar el tiempo de ajuste de las expectativas inflacionarias. Sería razonable pensar que los agentes económicos de un país con un largo historial de inflación, que se encuentra en una fuerte crisis económica y cuyo gobierno tiene poca credibilidad, cambiarán *muy lentamente* sus expectativas. Quizá el gobierno de Brasil confió demasiado en la política de choque.

De las encuestas de opinión se pueden sacar algunas conclusiones, aunque limitadas, acerca de las expectativas. En mayo de 1986, cuando el Plan Cruzado estaba en plena acción, la empresa brasileña Data-Folha preguntó a sus entrevistados: "Para combatir la inflación, ¿por cuánto tiempo cree usted que deba el gobierno mantener congelados los salarios y los precios?" La respuesta fue clara: 12% respondió que debían mantenerse por menos de un año, 24% pensó que había que mantenerlos durante un año, 37% dijo que se necesitaría más de un año, y 27% contestó "para siempre"; o sea que el pueblo en general deseaba que los salarios y los precios permaneciesen congelados por un mínimo de un año y quizá mucho más, a fin de bajar las expectativas inflacionarias a un nivel razonable. Se puede pensar en un periodo de dos años o más, pero probablemente no en uno menor de seis meses. Sin embargo, por desconocer a fondo la materia, nos abocaremos a un análisis empírico.

Podría ser que cuando los economistas hablan de cambiar las expectativas inflacionarias no estén pensando en las masas, sino en algunos actores clave: los bancos, los grandes inversionistas, etcétera. En teoría, estos sofisticados agentes económicos responderán con mucha más premura a las señales del gobierno. Tal argumento tiene cierta validez. Los actores clave podrían adoptar un papel directivo y marcar

la pauta de las nuevas reglas del juego al resto de la economía, pero faltaría calcular el tiempo de espera para que otros agentes económicos siguieran su ejemplo, y aquí habría que incluir, por una parte, a la masa de comerciantes al por menor y a otros pequeños comerciantes y fabricantes y, por la otra, a los sindicatos. Por ejemplo, ¿cuánto tiempo les toma a los sindicatos cambiar sus expectativas acerca de la inflación, y esto cómo afecta sus demandas salariales? Hay que tomar en cuenta 1) qué tan cerrado está el mercado de trabajo, y 2) si el gobierno está decidido a poner el ejemplo en algún conflicto específico y así mandar señales a todo el movimiento obrero. Típicamente, transcurre un periodo de confusión y de escaramuzas —mientras los sindicatos y los patrones tratan de ajustarse a la nueva situación— seguido de otro en el que surgen uno o más conflictos fuertes que sirven para poner a prueba la firmeza del gobierno y enviar señales al resto del movimiento obrero. Este proceso podría tomar seis meses o mucho más, dependiendo de lo cerrado que esté el mercado de trabajo, de la firmeza y fuerza del gobierno, y de que los sindicatos quieran correr el riesgo y el costo de enfrentarse con los patrones y con el gobierno.

Si las expectativas inflacionarias cambian lentamente, en vez de poner en práctica una política de choque para combatir la inflación, es necesario crear instituciones. Se le ha dado demasiada importancia al tratamiento de choque en las discusiones de política económica.³³ Lo que se necesita, por lo menos para manejar el componente inercial de la inflación, es crear instituciones que sirvan para una acción concertada. Esto significa que debemos pensar en manejar las expectativas en términos de un proceso semipermanente.³⁴ Una manera de hacerlo es que el gobierno anuncie que no va a aplicar un tratamiento de choque ni hará cambios políticos inesperados. En julio de 1991 Marcilio Marques Moreira, el segundo ministro de Finanzas de Collor de Me-

³³ Las razones son obvias. Los gobiernos, imposibilitados para crear instituciones viables para combatir la inflación con una acción concertada, y porque a los tecnócratas no les gusta ni confían en el proceso político, se predisponen a buscar soluciones que aparentemente queden bajo el control del gobierno. Ejemplo de esto fue la planeación secreta de los planes Austral y Cruzado, y la idea de que un Estado tecnocrático podía imponerlos a la sociedad. Sobra decir que el argumento de este artículo es que en el proceso político esa actitud es contraproducente.

³⁴ Empleo el término semipermanente para hablar de un sistema en el que se considera normal que un gobierno congele salarios y precios. Hay muchos periodos en los que no se congelan salarios y precios, y en los que los precios (incluso los salarios) los fija el mercado, o para ser precisos, se fijan sin que haya una concertación entre los actores o una directriz del gobierno. Sin embargo, si la inflación se está disparando, en este tipo de sistema político habrá la tendencia a reestablecer los mecanismos institucionales para controlar salarios y precios.

llo, trató de manejar las expectativas en esta forma. Sin embargo, una manera más típica de resolver este problema consiste en emplear algún tipo de mecanismo corporativista. Las instituciones corporativistas son compatibles con las democracias y con las no democracias, y suelen encontrarse en los sistemas políticos de las democracias sociales de Europa occidental y en América Latina. El modelo clásico se compone de un consejo tripartito (con representantes del Estado, de las asociaciones patronales y de los sindicatos) con poder para regular la política económica, en especial la industrial, y que acapara muchas de las decisiones que normalmente se toman en el seno del poder legislativo de cada país.³⁵

Este tipo de institución corporativista se involucra en pactos o acuerdos específicos³⁶ que producen importantes beneficios políticos y económicos. Sirven para legitimar la política del gobierno y para darle un marco estable al manejo político.

A muchos gobiernos les interesan los pactos formales. El gobierno de Sarney, por ejemplo, intentó formular un pacto con los patrones y los sindicatos en relación con la política anti-inflacionaria. Durante varios meses en 1985, el gobierno brasileño hizo muchos intentos para que los patrones y los sindicatos firmaran un pacto formal, pero no se llegó a nada por razones que a continuación se exponen.

El gobierno de Collor de Mello también quiso organizar un pacto social con patrones y sindicatos, pero a la fecha no ha tenido éxito su gestión. En México existe una antigua alianza implícita entre los sindicatos y el gobierno, facilitada por la organización del partido oficial, al que están afiliados muchos sindicatos, y por las instituciones corporativistas del país. En términos de pactos explícitos, se firmó uno en 1976 y el gobierno de López Portillo logró, con alguna dificultad, convencer a los sindicatos para que siguieran la pauta del gobierno en sus negociaciones salariales.

³⁵ En Europa y en América Latina existe ya una extensa bibliografía sobre el corporativismo. En términos generales considero muy útil la discusión que sobre este tema aparece en A. Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press, 1985.

³⁶ Con frecuencia se habla de los pactos o acuerdos capital-trabajo como si se tratara de un fenómeno implícito, es decir, que los diversos actores se comportan como si conocieran y estuvieran de acuerdo con las "reglas del juego" y hubieran llegado a un acuerdo tácito. Quisiera indicar que el uso que aquí se le da al término "pacto" es diferente. Yo me refiero exclusivamente a los pactos formales, explícitos.

FRACASO DEL PACTO SOCIAL EN BRASIL

En dos ocasiones se ha intentado concertar un pacto social en Brasil: la primera, que coincidió en gran parte con el Plan Cruzado, durante el régimen de Sarney; la segunda, a fines de 1990, cuando el gobierno de Collor de Mello no podía controlar la inflación por medios ortodoxos.

El primer fracaso se debió a la falta de decisión del gobierno, a incentivos que no fueron adecuados para atraer el apoyo de los trabajadores y a la hostilidad de los sindicatos. Desde un principio se vio que el gobierno no estaba del todo convencido, o para ser más precisos, que estaba profundamente dividido en cuanto al pacto social. El ministro del Trabajo, Almir Pazzianotto, fue quien propuso el pacto social. El compromiso del presidente Sarney fue más una cuestión de retórica que un interés real. No hubo mucho interés —por parte del ministro de Justicia, del de Finanzas, Dilson Funaro, y de otros miembros del gabinete económico— por llegar a un acuerdo con los sindicatos. Por tanto, los obreros organizados recibieron señales contradictorias del gobierno. Pese a que se tomaron ciertas medidas que favorecían a los trabajadores, el ejército brasileño reprimió varias huelgas importantes. En marzo de 1987 la marina ocupó algunos de los puertos de Brasil para romper una huelga de marineros, y el ejército ocupó las refinerías de petróleo para evitar que se pusieran en huelga los trabajadores petroleros.

El gobierno tampoco fue efectivo al manejar algunos incentivos. El Plan Cruzado ya se había puesto en marcha y ya no se podía atraer a los trabajadores con el gancho del aumento de su poder adquisitivo real. Pero el gobierno les ofreció otras cosas: una actitud más liberal y moderada, con menos intervención estatal en los sindicatos y reformas a la ley del trabajo (o la aplicación selectiva de la legislación existente) para dar mayor apoyo a las organizaciones sindicales. Sin embargo, faltó coordinación en la estrategia gubernamental. En efecto, el Ministerio del Trabajo, bajo la dirección de Pazzianotto, dejó de intervenir en los sindicatos y adoptó una actitud favorable hacia éstos; pero, irónicamente, esta opción le quitó al gobierno otra posibilidad para persuadir a los sindicatos de que firmaran un pacto social. Quizá una estrategia más efectiva hubiera sido ofrecer el apoyo del Ministerio del Trabajo a cambio de que los sindicatos firmaran un pacto social. El gobierno también pudo haber ofrecido modificar la ley del trabajo a cambio de un pacto, pero a esas alturas la iniciativa ya no estaba en manos del presidente, pues el congreso constitutivo se había hecho cargo de la reforma. Aun así, dada la mayoría de los partidos oficiales (PMDB y PFL) en el congreso, se pudo haber buscado un intercambio con los

sindicatos, pero tomó más tiempo del previsto la redacción de la reforma legislativa y se perdió la oportunidad que ésta presentaba. Además de prolongar el *impasse* y el estancamiento político, con efectos muy negativos para el sistema político en general, esta situación restó al gobierno todavía otra posibilidad de atraer a los sindicalizados. En suma, de los pocos incentivos que el gobierno podía ofrecer a los sindicatos, algunos ya estaban dados y otros ya no estaban directamente en sus manos. En consecuencia, los llamamientos del gobierno fueron tomando un cariz cada vez más retórico, y prueba del fracaso de esta iniciativa fue el creciente número de huelgas en esa época.³⁷

Pero aparte de los fracasos del gobierno en este sentido, los sindicatos, suspicaces y hostiles con el gobierno, tampoco estaban dispuestos a aceptar las proposiciones que éste les hacía. Existían dos confederaciones obreras importantes: la Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), de corte moderado, y la Confederação Única dos Trabalhadores (CUT), más militante. Dentro de la CGT había diversas corrientes políticas, desde el PMDB hasta los dos partidos comunistas. En general, esta confederación apoyaba al gobierno de Sarney y se interesaba en cooperar con un pacto social. Casi todos sus dirigentes tenían antecedentes de posiciones moderadas y conciliatorias durante el régimen militar.

Los dirigentes de la CUT, que estaba estrechamente vinculada con el grupo izquierdista de oposición, el PT, tenían en cambio antecedentes de fuertes enfrentamientos con el gobierno militar. Además, las bases de la CUT se habían formado en São Paulo, en las industrias automotriz y metalúrgica. Estas industrias, que tuvieron una rápida expansión durante el auge de los años setenta, contaban con una fuerza de trabajo más joven, más militante, más grande, más habituada a trabajar en las empresas gigantes de las zonas industriales. Las condiciones sociales se prestaban para la militancia sindical. Por su trayectoria y la simpatía que sentían por el PT, los dirigentes de la CUT no tenían mucho interés en cooperar con el gobierno de José Sarney. Por otra parte, la intensa competencia entre la CGT y la CUT por aumentar el número de sus afiliados forzó a estas agrupaciones a establecer claras diferencias en sus respectivas posiciones. Sin embargo, ninguno de esos factores fue totalmente decisivo. De hecho, la CUT participó en las primeras reuniones para discutir un posible pacto social y no se mostró del todo reacia a la idea, pero en 1986, al interrumpirse las negociaciones, adoptó una estrategia de oposición al gobierno y jaló a la CGT por el mismo camino.

³⁷ Roxborough, *op. cit.*, en Stallings y Kaufman (comps.), *Debt and Democracy in Latin America, op. cit.*

En cuanto al gobierno de Collor de Mello, no se puede decir que, a partir de agosto de 1991, haya tenido más éxito que el gobierno de su antecesor, José Sarney, para establecer un pacto social.

Fernando Collor de Mello ganó las elecciones en 1989 en una segunda vuelta, tras una estrecha competencia con Lula, candidato del PT. Collor de Mello, miembro adinerado de la élite política de Brasil, se presentó como candidato independiente con una plataforma en contra de la corrupción. Tuvo el apoyo de dos grupos distintos de electores: por una parte, especialmente hacia el final de su campaña, atrajo al electorado conservador y, por otra, a la masa de electores que creía en su discurso antigubernamental. Esta masa se caracterizaba por su bajo nivel educativo, por pertenecer a un estrato social de bajo ingreso y por ser originaria de poblaciones pequeñas de las regiones más pobres del país. Collor de Mello también fue apoyado por algunos elementos del movimiento obrero vinculados con la CGT. Su ministra de Finanzas, Zélia Cardoso de Mello (que no es su pariente), se embarcó de inmediato en un programa ortodoxo de estabilización. Rogério Magri, ministro del Trabajo, fue uno de los dirigentes de un movimiento sindical conocido como el *sindicalismo dos resultados*.³⁸ Al principio del mandato de Collor de Mello se llevaron a cabo esfuerzos por crear un pacto social. Un grupo dinámico de patrones, el Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE),³⁹ que tenía buenas relaciones con la CUT, organizó una serie de reuniones para discutir esa posibilidad. Lamentablemente este primer intento fracasó, al parecer por falta de apoyo gubernamental.

El programa ortodoxo de estabilización, aunado a un incipiente plan de reforma estructural, tuvo como efecto inmediato una fuerte recesión. Esto provocó presiones por parte de patrones y sindicatos, que impidieron al gobierno controlar la inflación con medidas puramente ortodoxas. A fines de 1990 el índice inflacionario era de aproximada-

³⁸ Rogério Magri fue dirigente en el sindicato de trabajadores de la industria eléctrica en São Paulo. Este sindicato había puesto en práctica la estrategia de aprovechar la gran ventaja que tenían para irse a la huelga en demanda de aumentos de salario, pero sin enfrentamientos innecesarios y sin arriesgarse a una derrota en circunstancias adversas. Se les puso el mote de *sindicalismo dos resultados*, que tenía por objeto distinguir a esta corriente del sindicalismo ideológico y político de la CUT. Rogério Magri creó la división en la CGT en 1990, arrebatándole la Secretaría General al viejo dirigente “*pelégo*” (charro) Joaquinzo. Luiz Antonio Medeiros, uno de los aliados de Magri, ha sido dirigente del sindicato de trabajadores del metal en São Paulo.

³⁹ Un grupo de empresarios, molestos con las políticas de la principal organización patronal, Federação de Industrias do Estado de São Paulo (FIESP), fundó la sociedad Pensamento Nacional das Bases Empresariais.

mente 19% mensual. En este contexto, el gobierno volvió a intentar, otra vez sin éxito, establecer un pacto social. Curiosamente, había más posibilidades de lograr un pacto social entre patrones y sindicatos que entre cualquiera de éstos y el gobierno.

Pese a un largo historial de corporativismo, ni los empresarios ni los sindicatos tuvieron fe en el gobierno de Sarney. Al contrario, la relación entre el corporativismo, como sistema para controlar a los obreros, y la dictadura militar hizo que muchos sindicalistas y empresarios rechazaran a las instituciones corporativistas. Por otro lado, y sin tomar en cuenta la situación reciente de intenso conflicto, los sindicatos y los patrones se respetaban mutuamente y sabían cómo interactuar.

En resumen, en el caso de Brasil el fracaso de la política anti-inflacionaria se debió en parte a una excesiva concentración en un aspecto de la inflación (la inercia), lo que motivó descuido en el combate a sus otros componentes. El gobierno no supo o no pudo establecer las medidas políticas necesarias para controlar el déficit fiscal. La política anti-inflacionaria también fracasó porque se impuso un rígido control de precios y salarios, en vez de buscar una solución por medio de un pacto social. La imposición tecnocrática fue una medida de corto plazo que no permitió buscar un mecanismo corporativista de largo plazo que sirviera para llevar adelante la "lucha de clases democrática". En otras palabras, no se hizo nada por crear instituciones. El resultado fue un derrumbe económico y político, a pesar de los intentos continuos por implantar políticas de ingresos y precios.

LA EXPERIENCIA DE MÉXICO

En 1987 se estableció en México una política de control de precios y salarios, que inicialmente se llamó Pacto de Solidaridad Económica y después Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). En diciembre de 1987, cuando se implantó el control de precios y salarios, la tasa de inflación rebasaba 160% anual. Sólo en diciembre de ese año la inflación fue de 14.8%. A principios de febrero de 1988 el promedio anual llegó a 114%, y bajó a 20% en 1989; para 1990 fue de 30 por ciento. La inflación se controló durante tres años, pese a que 20 o 30% anual no son cifras suficientemente bajas, y siempre existe el riesgo de que la inflación se vuelva a acelerar. Pero el contraste con Brasil es asombroso. Y pese a que una inflación anual de 20 o 30% está por arriba del promedio de 3.8% que se registró durante los años

sesenta,⁴⁰ es muy inferior a los niveles alcanzados en 1982 y 1987.

¿Cómo ha podido el gobierno de México controlar la inflación con tanto éxito (relativo)?

Primero, el gobierno de Salinas ha puesto en práctica una estrategia para combatir varios de los componentes de la inflación en forma simultánea; ha seguido una política fiscal y monetaria prudente y ha llevado adelante un programa de apertura económica, iniciado por su antecesor Miguel de la Madrid, y una serie de reformas estructurales que tienen la finalidad de reducir las imperfecciones del mercado; éstas incluyen la adhesión al GATT, la privatización de empresas estatales y la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Uno de los resultados positivos de este paquete de medidas anti-inflacionarias es que la economía no se ha sobrecalentado, como suele ocurrir con las políticas heterodoxas.

Segundo, hay confianza y credibilidad por parte de los inversionistas, que por un lado ven en México a un país políticamente estable que —dominado por el PRI, partido que siempre ha ganado las elecciones presidenciales y que sin duda las volverá a ganar en 1994—⁴¹ siempre se ha mostrado coherente y consistente en sus políticas. Por otro, se sienten atraídos a él por las políticas neoliberales que se han establecido, entre ellas la adhesión al GATT y la propuesta de un tratado de libre comercio. Además, el gobierno mexicano ha seguido una estrategia deliberada de cumplimiento en el pago de la deuda externa y ha tomado medidas para volver a atraer al capital que salió del país, todo lo cual redundará en beneficio del país y en una renovada confianza interna y externa en la política económica de Salinas. El resultado es un aumento en el flujo de capital y la reducción sensible de la inflación.

Tercero, en México la política anti-inflacionaria ha tenido como base un pacto social explícito y formal, que se renueva por periodos definidos, generalmente de seis meses. Cada vez que se acerca el momento de renovar el pacto, los diversos firmantes realizan campañas públicas para tratar de ganar mejores condiciones, y amenazan con no firmar un nuevo pacto a menos que se les concedan tales o cuales ventajas. Pero atrás de toda esa fanfarronería existe un proceso real de negociación periódica que mantiene vivo el pacto.⁴²

⁴⁰ E. Buffie y A. Sanginés Krause, "México 1958-86: From Stabilizing Development to the Debt Crisis", en J. Sachs (comp.), *Developing Country Debt...*, *op. cit.*

⁴¹ Se podría cuestionar la validez de esta percepción de estabilidad política.

⁴² Hay quienes sostienen que los acuerdos del pacto son acuerdos tomados entre élites y que no se consulta al pueblo. Así es, en efecto, pero es difícil que sea de otra manera.

Además de dicha renegociación, existe una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto que se reúne generalmente cada una o dos semanas para analizar los precios relativos, así como para vigilar la oferta en el mercado y detectar con anticipación cualquier posible escasez de productos. Existen también otras comisiones técnicas a cargo de diversos asuntos relacionados con el pacto. La Comisión propicia la coherencia a nivel microeconómico para que el pacto funcione en el macroeconómico.

Aunque el pacto fue iniciado por el gobierno, es importante distinguirlo claramente de la imposición unilateral de las políticas de choque del Plan Cruzado de Brasil y del Plan Austral de Argentina. En parte, esto se debe a que en México los sindicatos, y en menor grado las asociaciones patronales, tienen una fuerte dependencia del gobierno y no son agentes del todo autónomos. Según Augusto Bolívar, el gobierno impuso la primera versión del pacto pese a la desconfianza de los sindicatos.⁴³ Podría pensarse que esto tiene ciertas similitudes con la situación brasileña, pero sería un error exagerar la dependencia gubernamental de los sindicatos o de los grupos patronales mexicanos. En 1989, 1990 y 1991, al entrevistarme con dirigentes sindicales mexicanos, observé que el PECE cuenta con su apoyo generalizado, a pesar de que se ha registrado una erosión en los salarios reales.⁴⁴

El cuarto elemento en la política anti-inflacionaria mexicana es que el PECE se regula por medio de instituciones intermediarias: tanto los sindicatos como las asociaciones patronales vigilan que éste se aplique y controlan a sus afiliados más impacientes. En México el sindicalismo está muy difundido; los sindicatos se agrupan en un organismo cúpula bien estructurado: casi 90% de los sindicatos y de los trabajadores sindicalizados pertenecen al Congreso del Trabajo.

El sector privado también ha desempeñado un papel clave dentro del pacto, pues detrás del acuerdo formal existe otro pacto, quizá más importante, entre el gobierno y los grandes empresarios. Con base en una larga tradición de acuerdos corporativos, el gobierno se reúne periódicamente, de manera informal, para discutir políticas de precios con las principales empresas y éstas a su vez vigilan los precios en sus respectivos sectores. En cierta forma, este acuerdo informal entre las

⁴³ A. Bolívar, "El periodo de la transición a la modernidad", en R. Garavito y A. Bolívar (coords.), *México en la década de los ochenta*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1990, p. 57.

⁴⁴ Las entrevistas se llevaron a cabo en marzo y abril de 1989, en marzo y abril de 1990 y en enero de 1991. La mayor parte de los dirigentes obreros opinaron que sin el PECE habría un proceso más rápido de aceleración de la inflación y de erosión de los salarios reales.

grandes empresas del sector privado y el gobierno constituye el verdadero pacto social en el México contemporáneo. Pero sería un grave error pensar que el PECE no tiene importancia. Al contrario, sin el pacto formal no se podrían sostener las negociaciones informales entre el gobierno y los grandes empresarios.

El quinto elemento es el carácter semipermanente del PECE. Se trata de un acuerdo institucional estable, y no de un *shock* momentáneo o provisional. Aunque se abandonara el PECE, los actores económicos de México reconocen, en general, que en cualquier momento futuro se podría volver a instituir alguna forma similar de control de precios y salarios. El carácter semipermanente del PECE es importante para controlar las expectativas inflacionarias y para darles a los diversos actores la posibilidad de volver a negociar si en la última ronda no obtuvieron las ventajas deseadas.

Finalmente, el gobierno no se ha propuesto alcanzar la meta de cero inflación. En vez de *congelar* precios y salarios, ha instituido *controles* de precios y salarios, con lo cual hay más flexibilidad para responder a los desequilibrios de corto plazo, aunque a su vez esta flexibilidad ha contribuido a mantener cierto nivel de expectativas inflacionarias. La mayor parte de los sindicatos consideran que el PECE es el menor de los males, pues aunque signifique salarios reales reducidos, sin él la inflación se dispararía y el salario real se reduciría más rápidamente. Para los empresarios el PECE tiene ventajas y desventajas, pues mientras algunos consideran que, por principio, no debe haber control de precios y, de hecho, tratan de eliminarlo, otros ven en el PECE un elemento importante de la política anti-inflacionaria del gobierno, por lo que, en tanto ésta sea congruente, le dan su apoyo. En el futuro, el apoyo empresarial dependerá en parte de si se aumenta el gasto público por razones electorales. Si el gobierno de Salinas sigue la tradición política-económica de aumentar el gasto público, probablemente perderá el apoyo de los dirigentes empresariales, que lo verán como un regreso al "populismo".

EL CORPORATIVISMO

He sostenido que para controlar con éxito la inflación inercial se requiere no sólo un pacto social explícito sino la creación de estructuras institucionales para mediar en los conflictos de clase y de sectores en el plano de la política macroeconómica. En las democracias sociales de Europa occidental, se les dice "corporativas" a las instituciones que tienen ese papel: organismos tripartitos encargados de planear y regu-

lar un conflicto dado. Sin embargo, en la coyuntura actual, en América Latina generalmente se rechaza el corporativismo como forma institucional.

El rechazo se debe, en primer lugar, a que las ideologías neoliberales sostienen que es necesario minimizar la intervención estatal en los mercados y, en segundo, a que la izquierda y el movimiento obrero identifican al corporativismo con los sistemas de control de los trabajadores característicos del Estado Novo y del gobierno militar de Brasil durante el periodo 1964-1985, y con la dirigencia conservadora y el "charrismo" (intervención del Estado) en el sindicalismo mexicano. En los dos países, dentro de la lucha por la autonomía sindical, se ha producido un enfrentamiento directo con el corporativismo como sistema para regular el conflicto. El peligro ahora radica en que el movimiento obrero y la izquierda apliquen la misma crítica que los neoliberales le hacen a la regulación estatal de los mercados.

La izquierda en Brasil y en México se equivocan; el corporativismo como tal no es culpable. Los sistemas tripartitos de regulación de conflictos son, en principio, neutrales. El que favorezcan a una clase sobre otra, o que se encuentren vinculados con determinados proyectos del Estado, depende del poder, de los recursos de cada actor y de las estrategias que se sigan.⁴⁵

Tanto en Brasil como en México los sindicatos son potencialmente muy fuertes en el ámbito económico y en el electoral. El problema con el corporativismo como se practica en estos dos países es que la dirigencia obrera ha sido cooptada o controlada por el Estado. En otras palabras, mientras que en la socialdemocracia europea los acuerdos corporativos (por lo menos formalmente) han sido acuerdos entre actores autónomos, en América Latina hasta la fecha dichos acuerdos se han establecido con trabajadores organizados en forma heterónoma. El movimiento obrero no ha tenido una dirigencia auténtica, por lo que no se han logrado políticas favorables a la clase obrera, y en consecuencia tanto la izquierda de México como la de Brasil han rechazado todo lo que se ve como prácticas anticuadas. De esta manera, han tirado lo bueno junto con lo malo.

Si ha de funcionar un pacto social en América Latina, los sindicatos deben de aceptar alguna forma semipermanente de acuerdo de cla-

⁴⁵ Se podría aducir que en una economía capitalista la clase obrera siempre es la parte más débil y que por tanto las instituciones corporativistas siempre funcionarán a favor de los capitalistas, pero hay que hacer dos salvedades: primero, que no siempre es así, y, segundo, que aunque así fuera, ese argumento se tendría que aplicar a *todas* las formas institucionales de lucha de clases, tanto a las formas no corporativistas como a las corporativistas, y por tanto no se podría emplear para argumentar en contra del corporativismo.

ses. Para obtener las mejores ventajas posibles, las organizaciones obreras tienen que representar auténticamente a sus miembros. Sin sindicatos democráticos, sin una estructura sindical coherente y unificada, sin partidos políticos que realmente representen a los trabajadores, no se podrán obtener los mismos resultados que se han logrado en la socialdemocracia europea. Corporativismo más democracia igual a democracia social.

Tanto en México como en Brasil hay una larga tradición de instituciones corporativas. Lo malo, desde el punto de vista obrero y de la izquierda, es que éstas han tenido que ver con las estrategias represivas de regímenes autoritarios. A medida que México y Brasil se acerquen a la democracia, la izquierda tendrá que revalorizar su crítica del corporativismo, tanto en relación con la política nacional como con la creación de partidos y organizaciones intermedias que realmente representen a sus integrantes. La democracia emergente de América Latina sólo se podrá convertir en una democracia social si se apodera de las instituciones corporativas y las transforma.

La única otra alternativa es el triunfo continuo del neoliberalismo. No hay otra opción.

Brasil también ha tenido una larga historia de corporativismo, por lo que cabe preguntarse por qué este factor no ha funcionado en aquel país. La razón es que el corporativismo se vio como parte de las estrategias básicamente antiobreras del régimen militar y como un mecanismo para controlar a los trabajadores más que como un grupo de instituciones potencialmente neutrales que sirven para mediar en los conflictos económicos. (De hecho no existen razones para pensar que el corporativismo no pueda servir para favorecer a los obreros). Al volver la democracia a Brasil, hubo fuertes presiones para que se desmantelaran elementos del sistema corporativo, en especial en relación con la organización sindical.

En Brasil, hasta fines de los años setenta, la mayor parte de los sindicatos se encontraba bajo control estatal. La gran panoplia de la legislación obrera de la época de Getúlio Vargas, codificada en la *Consolidacao dos Leis do Trabalho*, imponía severas restricciones a la actividad sindical, y a partir del golpe militar de 1964 muchos sindicatos fueron intervenidos y quedaron bajo control directo del gobierno. En consecuencia, la negociación colectiva se convirtió en una actividad sindical de menor importancia. En los años setenta los sindicatos se dedicaron más bien a proporcionar a sus miembros beneficios de seguridad social, y sólo el sindicalismo militante de la CUT en la región ABC de São Paulo (que incluye los municipios de São Andres, São Bernardo do Campo y São Caetano) tuvo como función central la negociación de

contratos colectivos. Sin embargo, entre 1977 y 1985 los sindicatos brasileños sufrieron una rápida evolución. La CUT y la CGT crecieron rápidamente, y muchos sindicatos se independizaron del Estado. La nueva constitución de 1988 apoyó la autonomía sindical, aunque no tanto como hubieran querido muchos sindicalistas. Ya que México se encuentra en un proceso de apertura política, es necesario pensar en la posibilidad de cambios similares dentro del sindicalismo mexicano.

POSIBLES PROBLEMAS DE LA POLÍTICA CONTRA LA INFLACIÓN EN MÉXICO

En círculos empresariales se ha propuesto poner fin a la política de control de precios y salarios. En vísperas de que México y Estados Unidos firmen un tratado de libre comercio, se ha pensado que el control de precios y salarios podría no ser compatible con una economía abierta. Además, en estos círculos se piensa que, por su naturaleza, dicho control tiene que ser una medida provisional, y que los agentes económicos deben prepararse para “aterrizar” en un mercado libre.

Los sindicatos también se quejan de que el PECE ha permitido que los precios aumenten más aprisa que los salarios nominales. Sin embargo, la mayoría de los dirigentes sindicales manifiesta que, a pesar de que los salarios se han quedado un poco atrás, estarían mucho peor sin el pacto. Un líder sindical afirmó que abandonar el PECE sería “un suicidio”.⁴⁶

Lo que no queda claro es hasta dónde hay que llegar con el control de precios y salarios para reducir la inflación inercial. Al momento de escribir estas líneas se observa un gran optimismo respecto del futuro de la economía mexicana, principalmente en torno al tratado de libre comercio con Estados Unidos.

DOS JUEGOS SIMULTÁNEOS

Quizá la cuestión más importante sea que la política anti-inflacionaria se deriva de dos juegos simultáneos, uno interno y otro externo. En este artículo se ha hablado principalmente del dilema de los prisioneros, como si se tratara del juego entre sindicatos, asociaciones patronales y gobierno, o sea, *un juego interno*. Pero como ya se ha dicho, cuando la estrategia anti-inflacionaria y de crecimiento se basa, al menos parcialmente, en el financiamiento externo (incremento de nuevos flujos

⁴⁶ Entrevistado por el autor el 14 de enero de 1991.

de capital y disminución en la exportación de divisas, ya sea para el pago de la deuda o por fuga de capitales) entra en juego otro actor: el inversionista extranjero, con el que el gobierno tiene que jugar por separado. Aquí lo que importa, según señala Guillermo O'Donnell, es que la necesidad de crear confianza entre los inversionistas extranjeros obliga al gobierno a adoptar medidas muy ortodoxas con el fin de indicarles a aquéllos que sus riesgos son mínimos.

Normalmente los inversionistas extranjeros ven con mucha suspicacia cualquier programa anti-inflacionario que contenga un componente heterodoxo. Sin embargo, en el caso de México parece que se han tragado la medicina casi sin pestañear, y se podría suponer que lo han hecho porque tienen fe en el compromiso del gobierno de México con la ortodoxia fiscal y con un programa serio de reformas estructurales, y porque ven un futuro de estabilidad política para este país. ¿Tienen razón? Hay muy pocas probabilidades de que el gobierno de Salinas modifique su rumbo, aunque siempre existe la posibilidad de que el gasto público aumente en los dos últimos años del régimen, lo cual según Buffie y Sanginés Krause constituiría parte del ciclo político-económico normal de México.⁴⁷

Debido a la simultaneidad de los juegos, tanto el interno como el externo, y a que las perspectivas políticas y económicas de México todavía son inciertas, probablemente sostener el interés y la confianza de los inversionistas extranjeros no será compatible con la transición hacia la democracia, y quizá sea necesario escoger entre el objetivo político y el económico. El costo de recuperación de la economía mexicana y el control de la inflación podrían significar que México continuara siendo una de las pocas no democracias del continente.

En resumen, aunque México cuenta con instituciones corporativas que pueden conducir a la solución óptima en el dilema de los prisioneros, puede ser muy difícil mantener esta solución debido a las presiones externas, lo cual a su vez conduce a cierta incertidumbre respecto de la democracia. Es claro que la estrategia del PRI tiene como finalidad ganar limpiamente las elecciones presidenciales de 1994. No hay duda de que el partido espera hacerlo de tres maneras: 1) reactivando la economía y manteniendo bajo control la inflación, con el fin de obtener un nivel suficiente de apoyo para el gobierno y para sus candidatos; 2) haciendo pleno uso de las formas tradicionales de clientelismo y de control; 3) contrariando sistemáticamente al Partido de la Revolución Democrática para que no pueda repetir su impresionante actuación de 1988. Es muy probable que esta estrategia funcione y que para 1994

⁴⁷ Buffie y Sanginés Krause, *op. cit.*

México se convierta en una democracia con el PRI aún en el poder. Sin embargo, como se ha señalado en este artículo, esta perspectiva podría ser demasiado optimista, y por tanto se deberá cuestionar más a fondo el futuro de la democracia en México.

En Brasil, como en casi todos los países latinoamericanos, la democracia parece no correr un riesgo directo, por lo menos en el futuro cercano. Aquí el problema es lo que México ya ha resuelto: crear instituciones corporativas duraderas para que funcionen los pactos sociales y se pueda eliminar la inflación inercial sin el enorme costo que implica utilizar exclusivamente políticas neoliberales. México tiene las instituciones, incipientes quizá, pero no tiene la democracia; Brasil tiene la democracia pero no tiene las instituciones necesarias.

Los tipos de instituciones corporativistas que se deben crear serán, desde luego, muy diferentes a las del pasado, pues presuponen sindicatos autónomos e independientes que puedan negociar efectivamente con otros actores. Estas instituciones también presuponen un mayor grado de independencia en lo que se refiere a las asociaciones patronales. En otras palabras, estaríamos viendo algo semejante a lo que en el contexto europeo podría llamarse democracia social. Cualquier paso en esa dirección implica revalorar y no abandonar el corporativismo.

La creación de este tipo de instituciones tiene que ir de la mano con el mantenimiento y la ampliación de las reformas estructurales neoliberales para hacer más eficiente la economía. De esto puede resultar una especie de *embedded liberalism* —políticas económicas liberales para algunos sectores de la economía, sostenidas por instituciones corporativas en otros. Este tipo de orden social no es una utopía; se enfrentará a grandes dificultades derivadas de la necesidad de jugar los juegos interno y externo al mismo tiempo. Cumplir con los requisitos necesarios para encontrar soluciones óptimas en ambos juegos es difícil, mas no imposible.

En tanto los países latinoamericanos se puedan aproximar a este tipo de orden institucional, será posible reconciliar el crecimiento económico, el control de la inflación y una cierta estabilidad democrática. Ésta es una meta razonable y alcanzable. Que se pueda lograr es otro asunto.

Traducción de MARÍA URQUIDI