

ESTRATEGIA ECONOMICA Y CRISIS FISCAL

David Ibarra

18 de noviembre de 1999

Tiempos difíciles llevan a invocar los viejos ideales, a revisar las normas consagradas de nuestra convivencia social. Frente al recuerdo de los anhelos revolucionarios de justicia y equidad, se levanta la traducción equívoca de paradigmas universales aparentemente avasalladores que nos separan y confunden al erigir a eficiencia y libre cambio como los objetivos únicos de la vida comunitaria.

Ciertamente el país está inmerso en un proceso intenso de modernización económica y política, quizás indispensable o inevitable. Con todo, el ciudadano medio, el trabajador o empleado, se siente marginado de las decisiones que más influyen en su vida. Cómo no estarlo cuando se afianza un período de creciente concentración de ingresos y riqueza; cómo evadir el hecho de que la participación de los salarios en el producto se reduce dramáticamente año con año (sólo entre 1980 y 1990, cayó del 36% al 25%, elevándose correlativamente los pagos a ahorros y capitales); cómo expresar satisfacción cuando el sector informal ya absorbe casi el 60% del empleo en actividades no agrícolas; cómo evaluar el hecho de que ayudas y crédito a la pequeña y mediana industria caen verticalmente.

Ciertamente se abordan y con algún éxito problemas importantes: la inserción de México en la economía globalizada, o la mejora de los sistemas electorales. Sin embargo, no se acaban de resolver las dos cuestiones básicas que alimentan al desasosiego nacional. Una reside en el sentimiento ciudadano de falta de control de las fuerzas que gobiernan los destinos de la sociedad. El desarrollo se ha detenido o no llega casi a nadie, los partidos políticos lejos de atender, de vertebrar, las demandas sentidas de la población, se enfrascan en debates interminables y frecuentemente superficiales. La otra cuestión es que la desconfianza hacia los gobernantes y la descomposición social,

erosionan al cuerpo institucional del país e imponen una especie de ley de la selva, en que atracos, secuestros e impunidad, más que excepciones, se tornan la experiencia cotidiana.

Pobreza e inseguridad son dos fuentes de insatisfacción que tienen al país desesperanzado y al borde de la ingobernabilidad. Ambos fenómenos reconocen su raíz no en leyes naturales, sino en concepciones y decisiones políticas. Veamos esta cuestión más de cerca. El pecado original de nuestra adaptación a un mundo sin fronteras ha consistido en abrazar estrategias económicas simplistas al impulsar la transformación más profunda del patrón de crecimiento nacional desde el triunfo de la Revolución..

Abrirse al comercio y las finanzas exteriores, privatizar empresas públicas, mover los precios internos a las escalas internacionales, provocan impactos que trascienden el dominio económico. Transferir funciones del Estado al mercado, significa derruir las instituciones del proteccionismo e iniciar el dilatado proceso de erigir instituciones mercantiles de que se carecía y crear los mecanismos de regulación, reemplazadores de los antiguos controles gubernamentales directos. Así se trasladó buena parte de la responsabilidad del desarrollo a los grupos empresariales, precisamente cuando éstos quedaron desunidos al trastocar la apertura externa la línea de separación de los grupos ganadores y perdedores del ajuste económico.

En efecto, la estrategia de crecimiento hacia afuera favorece a los exportadores e importadores —usualmente pequeños en número—, mientras sitúa las cargas del acomodo sobre los hombros del resto de los productores y trabajadores que forman la mayoría de la población. Surgen y se fortalecen nuevos actores económicos con influencia política, mientras mengua la de grupos antes privilegiados. Declina la fuerza del movimiento obrero, sube la de los inversionistas extranjeros; cae el ascendiente de los pequeños y medianos productores, en tanto crece el de las grandes empresas; ganan los ahorradores, pero pierden los deudores. La mudanza en el tipo de negocios rentables, altera los centros del poder económico y luego el peso político de los diversos actores del mercado.

En suma, la reforma económica se traduce en reconfiguración de las fuerzas integradoras de la esfera política. Se ensancha el poder del conjunto de la sociedad civil, lo pierde el presidencialismo y las viejas corporaciones. Pero el poder segregado del Estado, queda altamente concentrado con intereses que tienden a acentuar los sesgos antipopulares de la política vigente.

A las nuevas fuerzas dominantes repugna la necesarísima democratización de la política económica. Al efecto, se sataniza como populismo, toda intromisión de los partidos políticos, de empresarios o trabajadores en variar el rumbo o contenido de las estrategias en curso. En consecuencia se empobrece el avance democrático, confinándolo hasta donde posible a los formulismos de contiendas electorales cada vez más dependientes del financiamiento y del acceso a los medios masivos de comunicación.

Parecieran entonces válidas dos conclusiones. La primera, el abandono de los objetivos del crecimiento y la equidad social, reemplazados por la reducción a ultranza de la inflación, han traído consigo estancamiento e inestabilidad. Es decir, se han invocado dos fuerzas de enorme peso para disciplinar la conducta de los trabajadores y de grupos empresariales en el manejo de las políticas nacionales. El temor a la pérdida de los empleos y ocupaciones cada vez más escasas, han debilitado al peso político del movimiento obrero. Fenómeno similar ocurre con campesinos y pequeños o medianos empresarios al situarse sus demandas precisamente a contracorriente de las políticas de apertura externa, supresión de subsidios o expansión lenta del mercado interno. Todo ello incuestionablemente ha facilitado el acomodo a mercados mundiales sin fronteras, pero se ha dejado pendiente la medular adaptación interna al nuevo patrón de desarrollo, incluida la satisfacción de reclamos populares cada vez más apremiantes y generales.

La segunda conclusión ya se había avanzado: los desajustes y rezagos que se observan en el país no han surgido espontáneamente, ni son enteramente atribuibles al juego de los mercados o a los impactos de la revolución tecnológica mundial. Sin duda, la globalización entraña pérdida de soberanía y estrechamiento de los márgenes

gubernamentales de autonomía. Aun así, muchos de los males que nos aquejan son de nuestra manufactura. Valga la mención de algunos casos evidentes. La apertura abrupta a la competencia del exterior y la ausencia de políticas industriales que favoreciesen la reconversión de las empresas nacionales, causaron quiebras y desempleo en magnitud apreciable. Ahí está la raíz de la debacle bancaria, de los créditos irrecuperables y de la creación de enormes cargas al contribuyente. La liberalización de la cuenta de capitales de la balanza de pagos nos hizo adictos y vulnerables a los movimientos de capitales foráneos de corto plazo, esto es, nos indujo a usar el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria y luego a subir enormemente las tasas de interés para impedir el reflujo de esos ahorros, como lo probó a ojos vista la crisis de 1995.

Esas y otras deficiencias de las políticas instrumentadas han transformado objetivos y funciones de las finanzas públicas. Durante larguísimos períodos, el gasto gubernamental fue palanca directa del desarrollo al impulsar la industrialización, la formación de capital humano y físico, la productividad. Hoy en día, el presupuesto nacional ha dejado de cumplir muchas de esas funciones; más y más se convierte en un mecanismo, de cobertura financiera a problemas que no se supieron anticipar. El gasto no programable, en esencia destinado a cubrir el servicio de la deuda pública y las participaciones de fiscos estatales empobrecidos, ya suma el 7% (1998) del producto con tendencia a crecer en la medida que se reconozcan a plenitud los costos de la debacle bancaria y las realidades de las entidades federativas. El gasto social de 1999 absorbió alrededor del 7% del producto —cerca del 60% del gasto programable—, de cuya cifra aproximadamente un décimo se destinó a atenuar en vez de prevenir, los efectos de la difusión de la pobreza extrema. La inversión pública se debilita; en 1999 registra una caída real del 20% y sólo representa el 2.1% del producto; apenas se le sostiene con los ingresos de las privatizaciones o mediante el expediente de los PIDIREGAS (Proyectos de Infraestructura Productiva Financiados con Recursos Privados) que no se inscriben como deuda pública.

Del lado del acrecentamiento de los ingresos públicos, se tropieza con serias trabas. México tiene una carga impositiva anormalmente baja (alrededor del 10% del producto) que apenas alivia los aportes de la industria petrolera. Aun así, ampliar la base de contribuyentes tropieza con el costo elevadísimo de cobrar al sector informal de la economía, mayor probablemente de lo que se recogería. De otra parte, una alza en el Impuesto sobre la Renta iría en contra de la estandarización tributaria que toma cuerpo en el mundo, y reduciría los incentivos para atraer inversionistas extranjeros o retener el ahorro interno. Gravar las ganancias de capital o las transacciones financieras, acaso resultase contraproducente por las mismas razones o por afectar a sectores frágiles, como el bancario y bursátil. Esas circunstancias, desligan de responsabilidades fiscales a los grupos con mayor capacidad de tributar.

De otro lado, acrecentar la tributación indirecta se percibiría como otro paso en la consolidación de los marcados sesgos distributivos ya existentes. En todo caso, se despertarían serias resistencias políticas a una reforma fiscal de tipo recaudatorio. Elevar los impuestos al gasto enfrentaría la oposición de trabajadores y consumidores que forman el cuerpo electoral mayoritario de los miembros de las legislaturas. Subrayar los impuestos directos, aparte de los factores ya señalados, encontraría la oposición del grueso de las empresas nacionales ilíquidas, inmersas todavía en la lucha por sobrevivir frente a la competencia tecnológica y de precios del exterior.

Quiérase o no, las finanzas públicas se mueven dentro de márgenes angustiosos de maniobra. La proximidad del cambio sexenal y el agotamiento de los activos políticos del gobierno, cancelan la posibilidad de emprender reformas del lado de los ingresos. En cuanto a los gastos, subir más las erogaciones de alivio a la pobreza o a los rubros no programables (intereses de la deuda y participaciones) enfrenta ya límites difíciles de rebasar, a menos que se admitan déficit mayores. Por consiguiente, la inercia de la situación actual implica la renuncia de las funciones de la política fiscal en el fomento al desarrollo y aun en el avance sostenible de la equidad distributiva. Hoy, el ámbito de acción se reduce a trasvasar recursos del contribuyente al financiamiento de problemas

que, en vez de resolverse, sobreviven o se ahondan. Es paradójico observar que el intento de suprimir subsidios populistas, a la postre dio origen a transferencias monstruosas a los pobres, a los ahorradores —sobre todo los adinerados— y a los deudores que ahogan a las finanzas públicas. Justo es reconocer, sin embargo, que la solución de los círculos viciosos no se encuentran en la esfera fiscal propiamente dicha, sino en la reconstrucción del conjunto de la estrategia económica vigente.