

POLITICA, ECONOMIA Y DEMOCRACIA

David Ibarra
Octubre 2002 y marzo 2003
Configuraciones Nos. 10 y 11

Comenzaré por destacar tres hechos en mi opinión relevantes. Antes, los gobiernos solían atender con prelación los equilibrios internos entre mercado y política o, si se prefiere al equilibrio básico entre los intereses económicos internos y los de orden social. Ahora, encaran también la tarea de armonizar las demandas ciudadanas con las exigencias reales o supuestas de la comunidad internacional. Y en esa disyuntiva, a diferencia de naciones de otras latitudes, que han progresado aceleradamente con la globalización, no se ha logrado un equilibrio razonable.

En segundo lugar, hemos sido testigos de una notable expansión de la democracia electoral con el fortalecimiento de los partidos políticos; con las ganancias en independencia entre poderes; con la organización de comicios equitativos, transparentes, sin control gubernamental; en una palabra, con el menor autoritarismo. Se trata de avances nada triviales, importantísimos, preparatorios de regímenes democráticos de mayor profundidad.

Con todo, la celebración del triunfo de la democracia formal como sistema universal de gobierno, ha empañado el análisis del cambio institucional, de la desigualdad, en la transición económica y democrática del Tercer Mundo. Como se experimenta día a día en América Latina, hay brechas enormes entre ofrecer participación en los sistemas políticos y satisfacer las aspiraciones razonables de la población al desarrollo, al bienestar, o a la reducción de las desigualdades sociales.

El tercer hecho, que abordaré con mayor detalle se refiere al desmantelamiento de las principales instituciones e instrumentos de la acción gubernamental, de la cesión de la soberanía económica en aras de un disciplinado acomodo hacia afuera y uno descuidado hacia adentro, especialmente grave frente a la ausencia de garantías, normas o

instituciones universales que protejan a las poblaciones de los efectos inconvenientes de la globalización.

La visión del desarrollo, se ha alterado radicalmente. Hoy gira en torno a la idea de que el funcionamiento libre de los mercados resolverá el atraso de los países. Pareciera que la teoría económica tiene todas las respuestas: la libertad empresarial es suficiente para producir eficiencia, democracia e igualdad distributiva. Por consiguiente, se ha abandonado la ingeniería social, el intervencionismo público —antes encaminado a promover la industrialización o el bienestar y el empleo—, a fin de fijar la atención en desregular, ser eficientes y ganar competitividad internacional.

En esa creencia, cuando el tránsito a la globalización demandaría de acción redoblada de instituciones y de políticas adaptativas, se desmantela con celeridad la capacidad de acción de los gobiernos por buenas o malas razones. El primer paso consistió en desarmar al presidencialismo como eje de los equilibrios económicos y sociales. La liberalización económica en alto grado minó la capacidad estatal de proteger a empresarios y trabajadores, es decir, de ejercer un liderazgo eficaz en los viejos términos. En el ámbito político, con la alternancia en el poder, el Congreso de la Unión, los partidos de oposición, cobran importancia, mientras el Ejecutivo la pierde, dando inicio a un juego democrático esperanzador. El Poder Judicial, no sin titubeos, cobra autonomía hasta negar constitucionalidad o legalidad a diversas acciones o propuestas gubernamentales. El severo acotamiento resultante de la esfera de poder del Ejecutivo, no ha sido suplido por reformas institucionales de fondo que reencaucen la vida política nacional, que faciliten la formación de consensos o mayorías, que den voz a los grupos más numerosos de la población, como lo exigen las nuevas realidades.

El segundo paso en importancia consistió en el desarmado del proteccionismo que suprimió las bases organizativas y muchos instrumentos de las políticas industrial y comercial —aranceles, permisos de importación, control de inversiones extranjeras—, y que luego llevó a la celebración de tratados de libre comercio. Una cosa es abrir los mercados y otra, bien distinta, no tener prelación, ni política industrial. Por esa vía se hizo crecer espectacularmente el comercio exterior y se ganó en eficiencia, pero se alteraron amplia y radicalmente las reglas del juego, que orientan la conducta del empresariado mexicano, dejando en el desamparo a buena parte de los productores nacionales e incompleta la creación de las instituciones mercantiles de reemplazo.

Una tercera reforma se enderezó a retirar al Estado de la producción. Las ventas, privatizaciones o desincorporaciones de empresas públicas aliviaron apremios fiscales o de pagos externos a la par de liberar al país de trabas y regulaciones excesivas. En unos casos promovieron la eficiencia y el uso de tecnologías avanzadas; en otros, esas acciones se tradujeron en fracasos microeconómicos estrepitosos; pero en todos, se cercenaron funciones del Estado, así como de sus capacidades de fomento directo a la producción. De ese modo, se canalizó buena porción de la inversión y del talento empresarial privados, más que a crear nuevas producciones al manejo de activos viejos, mientras disminuía la formación pública de capital. Por último, se despejó el camino a un intenso proceso de extranjerización de las mejores empresas mexicanas, públicas y privadas.

En cuarto lugar, se procedió a la liberación financiera en sus vertientes interna y externa. En cuanto a lo primero, se eliminó el uso de los encajes bancarios y de sistemas de canalización selectiva del crédito a los proyectos o sectores prioritarios, se restringió el financiamiento de la banca central al sector público. Sin embargo, no se establecieron a tiempo las instituciones de la regulación prudencial, transformando los modestos

subsidios o preferencias financieras a la producción en subvenciones gigantescas al salvamento bancario. A los bancos de desarrollo se les transformó en banca de segundo piso, es decir, se les limitó a descontar papel de la banca comercial, restándoles iniciativa promocional. En la vertiente externa, se liberalizó la cuenta de capitales, admitiendo el movimiento irrestricto de recursos con sus contagios e inestabilidades cíclicas. Quiérase o no, ambas estrategias eliminan otro conjunto de instituciones, de instrumentos financieros de aliento a la necesarísima reconversión industrial, al fomento y estabilización de la formación de capital y de la producción vernáculas, sin que tampoco, a la fecha, se les hayan sustituido del todo por mecanismos nuevos de mercado.

De otro lado, la inhibición a utilizar el instrumental de la política fiscal —que tuvieran aceptación universal entre las décadas de los treinta y los sesenta—, refleja el desplazamiento de las metas que antes aseguraban en alto grado la armonización social interna: empleo y crecimiento con estabilidad. Ahora, el centro de la estrategia está dirigido a facilitar la adaptación al mundo global, a ganar credibilidad externa, una de cuyas metas básicas reside en alcanzar la uniformidad y estabilidad universal de precios, haciendo a un lado factores políticos de índole particular, esto es, nacional.

En ese sentido, ha cobrado carta de naturalización el criterio del equilibrio presupuestal, como signo de la seriedad de los gobiernos en abatir las presiones inflacionarias. Sin duda, el populismo y los desequilibrios macroeconómicos, característicos de décadas pasadas, legitiman la preocupación por corregir el gasto desordenado de los gobiernos. Aun así, parece difícil justificar la renuncia de la política fiscal a compensar los excesos de la prosperidad o los males de la depresión, imprimiéndole, en cambio, efectos procíclicos, como resulta de la regla de alcanzar siempre cuentas públicas balanceadas.

Otro paso reduccionista del ámbito de la política económica llevó a dar autonomía al banco central. La tesis todavía en boga afirma que los gobiernos tienden a crear sesgos

inflacionarios por razones políticas. Ese es el fundamento de los cambios institucionales y jurídicos que consolidan, se afirma, la credibilidad externa de la política monetaria nacional.

En efecto, se sostiene que la independencia de los banqueros centrales corregiría posibles tentaciones populistas. De aquí se sigue que la banca central ha de ser autónoma para ser más conservadora que gobierno y sociedad. En rigor, la autonomía de los bancos centrales supone un cambio institucional que lleva a excluirlos del escrutinio público de los poderes Legislativo y Ejecutivo, mudanza ciertamente contraria a la democratización.

En contraste, los países industrializados siguen la tesis de responsabilizar a los bancos centrales y a los ministerios de finanzas tanto de contribuir a la estabilidad de precios, como de hacer otro tanto en favor de la estabilidad de la producción; esto es, a buscar pragmáticamente la armonización entre las demandas de la política, de la economía y de la población. Esos mismos gobiernos otorgan apoyos y subsidios a los sectores de punta o a las industrias que enfrentan problemas de distinta índole, conforme al conjunto de sus prioridades socioeconómicas.

Nunca antes los bancos centrales habían sido más poderosos. La neutralización de la política fiscal como arma anticíclica, tanto como el proceso de reduccionismo institucional descrito, han hecho de la política monetaria el instrumento fundamental del manejo macroeconómico. Más que el gasto, los impuestos, los subsidios o los presupuestos, ahora la suerte de la economía está ligada al juego de las tasas de interés, los agregados monetarios y el régimen de cambios.

Las tentaciones populistas de antaño han sido reemplazadas por las exageraciones antiinflacionistas de ahora. La sobrevaluación crónica del tipo de cambio o la elevación

desconsiderada de las tasas de interés, sin duda reducen las presiones inflacionarias, pero hay costos: los de divorciar las políticas macroeconómicas de las microeconómicas, los de procurar la estabilidad de precios a costa de los productores nacionales, los de acentuar la dependencia de importaciones y ceder el mercado interno a oferentes foráneos.

Con todo, el proceso de desmantelamiento institucional y de cesión de soberanía en el manejo de las economías prosigue ininterrumpido. Pareciera que ni banqueros centrales conservadores e independientes ofrecen suficientes garantías de buen comportamiento. Con la adopción de regímenes que llevan a la fijación permanente o cuasipermanente de los tipos de cambio, se pretende hacer redundantes a los bancos centrales y congelar a la política monetaria. Ese es el caso de las juntas monetarias (*monetary boards*) o de los sistemas dolarizados. Así, se desnuda por entero, no al rey, sino a los gobiernos de toda potestad económica, a riesgo de abrir una brecha democrática insalvable, como quizás se vive en Argentina.

Quiérase o no, ese proceso de cambio institucional y su reemplazo imperfecto o incompleto en funciones públicas medulares, hace que las decisiones se tomen en círculos excluyentes de especialistas a pesar de afectar gravemente a la vida y bienestar de la población. Por ello, la obligación de informar con veracidad, más que ritual de pasarela, serviría para señalar pública y explícitamente lo que se hace, lo que se intenta alcanzar, tanto como someter a juicio legislativo el cumplimiento de las metas (en plural) que se les fijen políticamente. Importa también formar foros institucionalizados, donde gobierno, empresas, trabajadores y banqueros centrales convengan, se comprometan y obliguen con las políticas a instrumentar (como ocurre en muchos países europeos), sobre todo ante el desmoronamiento del presidencialismo autoritario-equilibrador. En principio, los objetivos de la banca central y del manejo macroeconómico debieran determinarse mediante procesos políticos participativos, equilibrados que, sin renunciar a la responsabilidad de ganar la estabilidad de precios, también cuidasen de la evolución ascendente de la producción y el empleo.

La tesis del cambio que supuestamente hemos abrazado descansa en dos premisas o contrapesos fundamentales: libertad de mercados sin fronteras y modernización democrática. La primera, al garantizar libertad económica pone diques a la arbitrariedad del autoritarismo y del burocratismo; la segunda, contiene los derechos positivos, los que limitan las polarizaciones resultantes del juego irrestricto de los mercados, los que humanizan el ámbito de convivencia social. Se ha cumplido religiosamente lo primero, se olvida casi por entero lo segundo. Entonces, ¿cómo avanzar sin tropiezos, de prisa, con una pierna amputada en un tránsito difícil?

Hay aquí una enorme tarea de reconstrucción institucional que, de emprenderse permitiría resolver las pugnas entre valores económicos y valores democráticos, y facilitar el paso de la democracia formal, a la democracia real. De ese modo se resolverían también muchas de las paradojas, los callejones sin salida que nos aquejan: hoy por hoy, la globalización acentúa las desigualdades distributivas, mientras nuestro modo de abordarla, reduce la capacidad pública de atenderlas y corregirlas. Los avances en la democracia formal, alientan la participación política de los ciudadanos, a paso y medida que dicha participación se torna irrelevante por cuanto el meollo de las estrategias y de la agenda de acción gubernamentales se deciden ademocráticamente.

El diagnóstico de nuestra realidad, resulta preocupante. El ritmo de crecimiento de la economía lleva más de dos décadas de cuasi-estancamiento y de crisis repetitivas. A pesar de la expansión del comercio exterior, el estrangulamiento de los pagos externos en vez de resolverse, se intensifica, dando lugar a fenómenos colaterales como la rapidísima extranjerización de las mejores empresas públicas y privadas. Los pequeños y medianos negocios viven en crisis permanente; ayunos de apoyos, de financiamiento y tecnología, se ven imposibilitados de sumarse a la estrategia exportadora. El mercado de trabajo registra enormes desequilibrios, mientras se acrecienta explosivamente la marginación en ocupaciones informales y se pone en jaque la seguridad pública. La pobreza absoluta y relativa alcanza dimensiones desproporcionadas. Abajo de la línea de los ingresos o

consumos mínimos se encuentran, según se cuente, entre el 40% y el 60% de la población.

México y América Latina —con alguna excepción— han fallado por doble partida, en recuperar la capacidad de progresar y en llevar adelante no ya una redistribución significativa del ingreso, sino en contener su continuo deterioro. Adviértase que la democracia confiere legitimidad a reformas e instituciones, pero cuando no conduce a aliviar la injusticia social, ni mejorar la suerte de la mayoría de los ciudadanos, destruye sus propias bases de legitimidad. Por ende, reconstruir los pactos sociales, las instituciones, recuperar la capacidad de progreso, y democratizar la política económica constituyen las verdaderas reformas estructurales a emprender.