

PACTOS SOCIALES Y CRISIS

David Ibarra

9 de noviembre de 2017

Configuraciones 45

Septiembre-diciembre 2017

Introducción

La historia cercana de los pactos sociales reguladores de la vida interna de los países y de la convivencia entre naciones, muestra debilidades y necesidades de reparación o reconstrucción. Se trata de arreglos insertos en tradiciones, costumbres, expectativas, normas jurídicas o convenios transnacionales, erosionados por cambios que se han venido sucediendo en el interior de los países y en el orden económico internacional.¹ A ello se añaden fenómenos agravantes sean de carácter ideológico, demográfico, tecnológico y de relocalización de los centros productivos mundiales. Por largo tiempo tales fenómenos pasaron desapercibidos o se pasó por alto la profundidad de los costos acumulativos del proceso imperfecto de modernización globalizante.

Analizar el resquebrajamiento de los pactos sociales es la otra cara de la moneda del escrutinio de las deficiencias de los paradigmas del orden internacional. Esta última tarea se resumió en el artículo “Paradigmas Económicos Corroídos” publicado en la Economía UNAM y en “Configuraciones”.² Por supuesto, entre ambos textos hay tesis comunes que confiamos les hagan ganar en complementariedad al examinar el mismo problema desde dos vertientes distintas.

Repasemos ahora con mayor acercamiento algunos de los pactos sociales invalidados en distinta medida en el mundo.

¹ Una versión más detallada de esta cuestión se aborda en el libro “Mercados abiertos y protección social: democracia arrinconada” (2017) publicado por el Fondo de Cultura Económica.

² “Paradigmas Económicos Corroídos” (2017), *Revista Economía UNAM*, No. 41, mayo-agosto de 2017 y *Configuraciones* No. 44, mayo-agosto, UNAM, México.

1. Acuerdos internacionales

A escala internacional quedaron maltrechos los viejos principios rectores de la Paz de Westfalia (1648) que dieron fin a la “Guerra de los Treinta Años” y que rechazaron el universalismo religioso, ideológico o político al dar nacimiento al concepto de soberanía nacional. El universalismo neoliberal prevalente rompió esa concepción e instaló en casi todos los países la libertad de mercados, la integración financiera, la vocación al Estado pequeño, la validación de la estabilidad de precios y la aceptación de las disparidades distributivas resultantes. Sin embargo, en respuesta, a los trastornos nacidos de ese cambio paradigmático, surge titubeante otro universalismo, civilizatorio, el de los derechos humanos que comienza a postular no sólo la igualación de oportunidades sino, en cierto grado, la de resultados.

Ya también es historia el acuerdo de Bretton Woods que avalaba la libertad de los países en la elección de los objetivos de empleo y crecimiento con la única obligación de fijar sus tipos de cambio apoyados en el compromiso de los Estados Unidos de sostener el precio del oro (35 dólares por onza) para saldar ordenadamente los resultados del comercio. En 1971 el gobierno norteamericano suspende su compromiso, abriendo la puerta a que cada gobierno eligiese el régimen cambiario y monetario de su preferencia. De ahí, los tipos de cambio flotantes.

Remediar los trastornos reales o potenciales del tránsito de tipos de cambio fijos a flotantes en el intercambio de bienes y de capitales, llevó a los países líderes a inducir enormes reformas institucionales en el mundo que acotaran la libertad o el posible libertinaje de los gobiernos nacionales. Al propósito, se generalizó el otorgamiento de independencia a los bancos centrales -para resguardar la estabilidad de precios cualquiera que fuesen las estrategias gubernamentales- y la reducción del ámbito de autonomía fiscal de los propios gobiernos con la instalación del monetarismo macroeconómico.

En ese ámbito al parecer ordenado u ordenador, surge de pronto una sorpresa inesperada: la política norteamericana parece alejarse de su liderazgo histórico en favor del libre comercio y de la búsqueda universal de la estabilidad de precios. Hoy, los tipos de cambio flotantes, las inyecciones monetarias masivas de los bancos centrales y los barruntos de intervencionismo proteccionista (“America First”) ya anticipan la alteración de las reglas del orden económico internacional, cuando no, el surgimiento de tensiones entre países o grupos de países. En esa coyuntura, las exigencias de reacomodo global tenderán a subordinar de nueva cuenta las demandas ciudadanas nacionales. Piénsese, por ejemplo, en los efectos de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, donde el primer objetivo norteamericano es el de reducir sus déficits comerciales.

Ese último propósito se corresponde con realidades difíciles de soslayar. Los Estados Unidos registran déficits significativos en su balanza de pagos que suman en el periodo 1990-2016 más de 10.5 miles de millones de dólares. En igual lapso China, Alemania y Japón tienen superávits acumulados de 5.3, 2.7 y de 3.5 miles de millones de dólares. (Véase cuadro1). Esos desequilibrios y la crisis financiera de 2007-2008, restan dinamismo al intercambio, lentitud, que parece hacerse crónica e invalidar en algún grado las esperanzas puestas en la exportación como agente del desarrollo. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional, el crecimiento del comercio internacional se ha contraído del 6.6% al 3.0% anual entre los periodos de 1999-2008 y 2004-2018 (donde se proyectan con cierto optimismo los dos últimos años).³

³ *World Economic Outlook*, (abril de 2017, página 211).

CUADRO 1
SALDOS ACUMULATIVOS EN CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS
(MILES DE MILLONES DE DOLARES)

País	Total 1990-1999	Total 2000-2009	Total 2001-2017	Gran Total
Estados Unidos	-1,223.80	-5,764.90	-3,574.30	-10,562.90
Alemania	-450.7	1,101.90	2,061.00	2,712.20
Japón	991.5	1,492.10	1,022.00	3,505.60
China 1/	100.2	1,759.50	3,469.40	5,329.10
América Latina y El Caribe	-439.2	-85.3	-1,117.20	-1,641.70
México	-141.3	-126.9	-179.1	-447.4

Fondo Monetario Internacional, Base de datos del *World Economic Outlook*,
 1/ Hong Kong y Mainland

Otra manera de visualizar los desajustes acumulativos en el comercio internacional consiste en contrastar los cambios en las tenencias de reservas internacionales. En 1992, los países desarrollados,⁴ habían acumulado reservas -medidas en derecho especiales de giro- que representaban alrededor del 56% de los acervos mundiales.⁵ En 2014, la situación fue diferente: el mundo desarrollado apenas disponía del 34.4% de las reservas totales, mientras las naciones en desarrollo retenían 65.6% restante, destacándose China con el 32% y los Estados Unidos con apenas el 1%.⁶ (véase el cuadro 2). Así, poco a poco se forman desequilibrios difíciles de sostener indefinidamente que corren paralelos a grandes desplazamientos productivos y de las capacidades financieras comparativas de los centros mundiales.

⁴ Incluyendo a Taiwán, Hong Kong, Corea y Singapur.

⁵ En ese año, los Estados Unidos contaban con el 7%, Europa desarrollada con el 28% y Japón con 7%.

⁶ En ese año, Europa poseía el 2.7%, Japón el 10.3% y el resto de Asia desarrollaba el 11.4%.

CUADRO 2
TENENCIA DE RESERVAS INTERNACIONALES
PORCIENTO

	1992	2014
Países desarrollados	<u>56.3</u>	<u>34.4</u>
Estados Unidos	7.0	1.0
Europa	28.0	2.7
Japón	7.0	10.3
Otros	14.3	20.4
Países en desarrollo	<u>43.7</u>	<u>65.6</u>
China	16.4	32.3
India	4.6	4.5
Medio Oriente y Norte de Africa	5.9	11.4
Medio Oriente y Norte de Africa		
Europa en desarrollo	2.1	6.1
América Latina	6.6	6.9
Otros	8.1	14.4
TOTAL	100	100

Fuente: IMF, *International Financial Statistics*

Sea como sea, los desequilibrios en las relaciones entre países están llegando a un punto que demandan revisiones al orden económico internacional establecido. Y ello necesariamente implica redistribución de los beneficios netos de la integración comercial y financiera del mundo, impulsada de distinta manera -a veces encontrada- por los países líderes como expresión viva del multipolarismo de visiones e intereses. Por otra parte, el orden mundial no debiera seguir siendo fiel a proposiciones económicas exentas de contenido social, de ingredientes inclinados a perfeccionar a la democracia.

2) **Autonomía gubernamental**

Congruentes con el neoliberalismo internacional, los países como México abrieron sus mercados esto es, viajaron del proteccionismo al libre cambio, cercenando en el proceso parte de los instrumentos que les aseguraban soberanía en la erección de instituciones desarrollistas y en la fijación de los grandes objetivos nacionales. La meta del crecimiento cede el lugar a búsqueda de la estabilidad de precios, aún contrariando la aspiración de los países de abandonar las filas del atraso.⁷ Como correlato se suprimen las políticas industriales, se emprenda la privatización de las empresas públicas y se hace perder autonomía al fomento público deliberado. Los sustitutos a la compleja armazón nacional de los pactos desarrollistas se hicieron descansar casi exclusivamente en la inversión extranjera y en trabajosas ganancias potenciales de competitividad en mercados abiertos. La simplificación institucional resultante fue exitosa en integrar al mundo y en combatir la inflación, aunque invariablemente restase soberanía y autonomía socioeconómica a los gobiernos del tercer mundo.

Esas características del orden internacional son bien conocidas y se han divulgado ampliamente. Menos publicitado es que los países periféricos asumen condicionantes o restricciones a sus concepciones estratégicas derivadas de la adopción de la libre movilidad de capitales y de tipos de cambio flotantes, asociado al rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods. Al asumir esos cambios, cancelan regulaciones a la inversión extranjera, tanto como muchas de las medidas internas de fomento financiero en respaldo a sus políticas industriales. Ese doble régimen sólo en teoría ensancha la capacidad del monetarismo de satisfacer objetivos nacionales supuesta en

⁷ Puesto en términos de Mervyn King, exdirector del Banco de Inglaterra, "... Then major policy question, was how reduce inflation, not how to boost employment"; King, M. (2016), *The End of Alchemy*, pág. 292, Norton, N. York.

el trilema de la política monetaria.⁸ De hecho, los países en desarrollo quedan casi inermes para estabilizar sus sistemas financieros frente a la magnitud desproporcionada de las fluctuaciones cíclicas, burbujas especulativas y otros fenómenos originados en los centros mundiales. De ahí, el temor generalizado a flotar y la singular acumulación precautoria de reservas internacionales de gran parte de los gobiernos en desarrollo a partir de la década de los noventa del siglo pasado. En consecuencia, cabría reconocer limitaciones de la política monetaria -sobre todo en los países en desarrollo- para compensar las oscilaciones financieras atribuibles a fenómenos internacionales, sean cíclicos o de otra naturaleza.

En resumen, la supresión de regulaciones a la cuenta de capitales y el sostenimiento de tipos acomodaticios de cambio no favorecieron la esperada independencia monetaria para acometer objetivos nacionales. Las oscilaciones en los flujos internacionales de capitales usualmente fuerzan a los bancos centrales a intervenir en términos casi idénticos a los que se usarían para defender un tipo de cambio fijo.⁹

⁸ El trilema sostiene la imposibilidad de alcanzar simultáneamente más de dos de los tres objetivos optativos del monetarismo aperturista: estabilidad en el tipo de cambio, libre movilidad de capitales e independencia en las estrategias monetarias nacionales. Véanse, Obstfeld, M. (2015), *Trilemmas and Tradeoffs: Living with Financial Globalization, in Global Liquidity, Spillovers in Emerging Markets and Policy Responses* en Raddafa, et alia, Central Bank Chile; Obstfeld, M. et alia (2005), *The Trilemma in History, Review of Economics and Statistics* 87 (43), 429-438; Ocampo, J.A. (2015), *Capital Account Liberalization and Management Wider*, Working Paper 2015/048; Shoenmaker, D. (2013), *Governance of International Banking: The Financial Trilemma*, Oxford University Press; Davis, S. (2015) *The Trilemma in Practice* Federal Reserve Bank of Dallas, Globalization and Monetary Policy Institute, Annual Report.

⁹ El caso de México puede resultar ilustrativo. Entre diciembre de 2006 y al mismo mes de 2016, el tipo de cambio se depreció de 10.8 a 20.6 pesos por dólar (91%), sin que el déficit de la balanza de pagos se hubiese deteriorado en proporción análoga. En alta proporción los prolegómenos y luego la crisis de 2007-2008, determinaron la interrupción o aflojamientos de las entradas -no la fuga de capitales- de la inversión extranjera de cartera, en busca de la seguridad del mercado norteamericano. Al afianzarse la recuperación financiera en Estados Unidos y especialmente al intervenir el Banco de México elevando su tasa de interés real del 3.25% al 7.0% entre 2016 y 2017, se apaciguó la fragilidad del tipo de cambio que ya experimenta una revaluación del 14% entre diciembre de 2016 y septiembre de 2017. Como consecuencia, la inflación devaluatoria en el mercado extremadamente abierto de México subió hasta alcanzar el 4.1% en agosto de 2017 pronosticándose en 6.5%

Además en caso de México, el predominio de la banca extranjera en el mercado financiero nacional y la pérdida deliberada de autonomía promocional en los bancos estatales, suponen limitaciones redobladas a la autonomía de las políticas monetarias y crediticias nacionales.¹⁰

Ahí no terminan las demandas internacionales sobre la conducción de las políticas financieras internas de los países. Ahora se quiere amoldar las finanzas públicas a las exigencias de los acreedores internacionales. Ante la posibilidad de que caigan en mora de pagos, no sólo las empresas y personas, sino los mismos países, se comienza exigir de los gobiernos acomodar sus políticas a fin de garantizar el servicio puntual de la deuda externa, reduciendo o reasignando gastos, casi siempre sin elevar contribuciones. Dos argumentos justifican la renuencia a ensanchar el espacio tributario: la competencia internacional en atraer inversiones y las resistencias a tributar, nutridas en ideologías conservadoras. Así, cobra vida la llamada “consolidación tributaria”, auspiciada por bancos, instituciones, calificadoras de riesgos y las organizaciones financieras internacionales.

3) Los mercados de trabajo

En otro terreno, se debilitan los pactos que dieron raíz y razón a los mercados de trabajo. Desde Bismark (1879) esos mercados se edificaron como instituciones de conciliación entre los intereses obreros y empresariales. Por ese medio, los

a fin del año en curso. Otra consecuencia de ese esfuerzo estabilizador fue la de ensanchar el diferencial entre la tasa de interés y la tasa de desarrollo, con efectos distributivos regresivos. Como se aprecia, la política monetaria se enderezó primordialmente a contrarrestar la inestabilidad creada por factores externos y luego a contener la inflación causada por la depreciación del tipo de cambio, más que favorecer otros objetivos nacionales. Todo ello se inclina a dar continuidad a la contención crediticia en complemento de la política de consolidación fiscal.

¹⁰ Obsérvese que las instituciones financieras extranjeras instaladas en México operan con prelações de carácter global o de sus matrices, mientras el aparato regulatorio de las políticas internas funciona exclusivamente con criterios nacionales.

trabajadores se obligaban a aceptar la disciplina empresarial sin mayor agitación política, ni exagerar peticiones. Y, en contrapartida, los empresarios y los gobiernos compartían la responsabilidad de proveer empleo y protección social a los propios trabajadores.

La globalización violenta tales funciones al desequilibrar demanda y oferta de empleos en el mundo.¹¹ Entre 1980 y 2000, la fuerza de trabajo incorporada a la competencia de los mercados abiertos se duplica casi de golpe, sube de 1,500 a 2,900 millones de personas, dejando corta a la demanda mundial de ocupaciones. De inmediato aparecen sus efectos, depreciación o estancamiento de las remuneraciones salariales en los países industrializados y de desarrollo intermedio, así como evoluciones dispares en el empleo y la informalidad entre diferentes países y localizaciones.¹² A lo anterior, se suman fenómenos sociodemográficos y políticos agravantes, donde destaca presiones a favor de la flexibilización competitiva de normas laborales, así como la sustancial incorporación de la mujer como demandante de trabajo.

Sin cambios contrabalanceadores en la orientación de las políticas económicas de los gobiernos y del orden mundial globalizado, no resulta sorprendente el desempleo crónico o el rezago salarial en los países industrializados junto a la explosión de la informalidad en muchas zonas comparativamente atrasadas. En Europa la desocupación abierta oscila entre el 9%-10% de la fuerza de trabajo, siendo mucho más grave la de los jóvenes. De su lado, la informalidad se estima en más de 1,000 millones de trabajadores en las zonas de desarrollo.

En general, el ritmo de ampliación del trabajo en las naciones industrializadas ha caído más del 50% de compararse el periodo 2001-2006 con los años posteriores a la crisis de

¹¹ Véase, Rodrik, D. (2017) "Too Late to Compensate Free Trade's Losers", *Project Syndicate*, abril 11.

¹² Véanse, Freeman, R. (2008) "The New Global Market", *Focus*, Madison Institute for Research in Poverty, 26 (1), University of Wisconsin; Ibarra, D. (2017), *op.cit*; Calvo, G. y Reinhart, C. (2002), Fear of Floating *Quarterly Journal of Economics* 117 (2), pp. 379-408.

2008 (de 0.9% a 0.4% anual) mientras se mantiene alrededor del 2% en el Sudeste Asiático y con hondas oscilaciones sobre todo a la baja en América Latina. En los Estados Unidos la desocupación se reduce, pero los salarios no acaban de recobrase plenamente. También en Norteamérica no obstante la mejora general del empleo, no ha ocurrido lo mismo con la ocupación sectorial. Los sueldos y salarios han crecido lentamente o han quedado rezagados con respecto a su participación en el producto. Asimismo, el aporte industrial al empleo no agrícola ha caído de una cifra del 30% en buena parte de la posguerra a menos del 12% en la actualidad, siguiendo la involución del valor agregado manufacturero que, de alcanzar el 24% del producto (1970), cae a sólo el 12% en 2015.¹³

Como daño asociado, se deprime el ascenso de la productividad, al caer la industrial y cobrar relevancia el avance tecnológico en desplazar empleo de las actividades susceptibles de ser automatizadas o sustituidas por el abaratamiento de los bienes de capital.¹⁴ Al propio tiempo, ocurren fallas de correspondencia entre las ofertas de profesionistas o de trabajadores calificados de los sistemas educativos y la demanda de los sectores de la producción. En conjunto, se configura un dramático problema de incapacidad mundial de generar suficientes empleos, originado en múltiples factores: desplazamientos geográficos de la producción, cambios tecnológicos, fallas de la oferta educativa o insuficiencias de demanda que ahondan las consecuencias del abandono de las políticas de empleo pleno. A futuro, quizás tendrá que recurrirse a medidas extraordinarias o de corte distinto a las consagradas para completar o

¹³ Véanse, OIT (varios números), *World of Work Report*, Ginebra.

¹⁴ El cambio tecnológico -asociado al uso del internet- ya comienza a afectar también al sector de servicios reduciendo por ejemplo el empleo en los mercados al menudeo y en la preparación de información periodística.

reemplazar las funciones protectoras de los viejos mercados de trabajo y atenuar la concentración de los ingresos.¹⁵

Por supuesto, la desorganización y fallas institucionales con torno al trabajo no se reducen a su impacto cuantitativo, tiene profundas repercusiones cualitativas:¹⁶ los salarios pierden peso frente al ingreso del capital con reducción de la participación de los trabajadores en el producto; los beneficios de la productividad favorecen en exceso al empresariado; el sindicalismo se abate. El corolario inescapable es la pérdida de influencia política de los trabajadores y, posiblemente de las mayorías de las poblaciones en la orientación de las políticas sobre todo de las que guarecían los equilibrios distributivos socialmente aceptables.

En México, la situación es grave, el empleo informal absorbe alrededor del 50%-60% de la fuerza de trabajo. Por eso, la desocupación abierta -4%-5%- es baja, además de la inexistencia de seguros de desempleo; la válvula de escape de la emigración se ha reducido mucho en el último quinquenio, dejando como residuo a la numerosa población indocumentada (8-10 millones) que vive en los Estados Unidos; la sindicalización y la influencia de las principales centrales obreras van a la baja; los salarios se precarizan y la participación de los trabajadores en el producto se comprime del 46% al 28% entre 1946 y 2013; la producción manufacturera deja de ser la actividad más dinámica del país, como lo atestigua el estancamiento en su aportación al producto en poco más del 17%, mientras su empleo decae del 19% al

¹⁵ Ya se discuten y hasta instrumentan parcialmente algunas ideas novedosas: la renta básica garantizada, hacer del Estado empleador de última instancia, elevar los impuestos directos al ingreso y a la riqueza, reducir la jornada laboral, establecer acceso universal a los servicios sociales, etc.

¹⁶ Véanse, Ibarra, D. (2017), *Mercados abiertos y pactos sociales: democracia arrinconada*, op. cit.; Cameron, D. (1982), *Social Democracy, Corporatism and Labour Evanescence*, Stanford University, California; Lavoie, M. y Stockhammer, E. (2013), *Wage-Led Growth*, Palgrave, Inglaterra; Elsby, M. *et alia* (2013), "The Decline of the U. S. Labor Share", *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall, pp. 1-63, Washington.

16% entre 2000 y 2015. Todo ello se decanta en una distribución muy dispareja del ingreso, donde el 10% de la población más rica absorbe más del 60% del producto.¹⁷

4) Los pactos fiscales

Por igual se han erosionado los pactos fiscales por cuyo medio los gobiernos buscaban sostener el ritmo de desarrollo económico y enmendar, además, desigualdades distributivas graves. En contraste, hoy en día, la tributación ha dado en considerarse rémora a la competitividad y a la formación de ahorro e inversiones. Por eso se reduce ex profeso la progresividad de los impuestos directos, se suprimen los gravámenes al comercio exterior, se elevan regresivamente los que inciden sobre las ventas, el empleo y la seguridad social, como fenómenos generalizados en el mundo. Entre 1980 y 2007 los países de la OCDE redujeron las tasas máximas del Impuesto sobre la Renta a las personas del 65% al 40% y las empresariales del 50% al 30%. De otro lado, los gravámenes a las ventas y los relacionados con el trabajo, explican el 70% del aumento de la carga tributaria de esos países en los mismos años. La continuidad de esas tendencias desgravatorias parece confirmada en los discursos, lo mismo Macron de Francia, que del presidente Trump en los Estados Unidos. El propio México no escapó a tales contagios globales, la reducción de las primeras tarifas fue del 55% al 28%-32% y las de los segundos del 40% al 28%-32%, acentuando el estrangulamiento crónico de las finanzas públicas.¹⁸

¹⁷ Véanse, Cortés, F. (2013), "Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México", *Economía UNAM*, México; Cordera, R. (2017), *La perenne desigualdad*, Fondo de Cultura Económica, México; Samaniego, N. (2014) "La participación del trabajo en el ingreso nacional: un tema olvidado", *Economía UNAM*, No. 33, México; Campos, R. *et alia* (2016), *Estimating Top Income Shares Without Tax Return Data: México, Since the 1990's*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México.

¹⁸ Véanse, Webber, C. y Wildasky, A. (1986), *History of Taxation and Expenditure in the Western World*, Simon & Schuster, N. York; Hall, R. y Rabushka, A. (1983), *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, Mc-Graw Hill, N. York; Ibarra, D. (2011), *La tributación en México*, Facultad de Economía, UNAM, México.

En esas condiciones, los países debieron recurrir al monetarismo o más recientemente a las políticas de consolidación fiscal, como los principales instrumentos macroeconómicos asequibles, en el manejo de los ciclos económicos, al tiempo que cerraban la vía redistributiva de la imposición para centrar esa última función en un gasto público casi siempre reprimido.¹⁹ Al propio tiempo, los países mantuvieron bajos o no establecieron los gravámenes patrimoniales o rechazaron, otros, como el “Tobin Tax” que reduciría la especulación financiera internacional.²⁰

Sea como sea, la democratización de la tributación y de los presupuestos públicos²¹ resultó acotada al coincidir, además, con los salvamentos bancarios en buen número de naciones. Principalmente por esta última razón se ha disparado la deuda gubernamental de los países industrializados. En el periodo 2007-2013 ese endeudamiento pasó del 60% al 107% del producto en los Estados Unidos, del 66.5% al 95.7% en el área del Euro y de 183% a 243.5% en Japón. En México, el costo acumulado del rescate bancario de los años noventa no debe haber resultado inferior al 20% del producto. Esos hechos se utilizan ahora como valladar insalvable a toda

¹⁹ Véanse, Goñi, E. *et alia* (2008), *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, Policy Research Working Paper, No. 4487, Banco Mundial, Washington; Genschel, P. y Schwartz, P. (2012), *Tax Competition and Fiscal Democracy*, *TranState*, Working Paper No. 161, University of Bremen.

²⁰ El “Tobin Tax” consiste en la fijación de una pequeña tasa impositiva (0.05%, por ejemplo) a las transacciones financieras internacionales que aminoraría la especulación y velocidad de las operaciones de los mercados financieros internacionales. (Véanse, J. Tobin (1996), *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility: Prologue*, Oxford University Press, Nueva York, pp. IX-XVIII; T. Piketty (2014), *Capital in The Twenty First Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass; Tobin, (1978), “A proposal for International Monetary Reform”, *Eastern Economic Journal*, 4, pp. 153-159; M. Cintra (2009), *A Modern Tax Technology: The Brazilian Experience with a General Bank Transactions Tax* (1993-2007), University Library Munich, PRA, Paper 16720, Munich; Ibarra, D. (2017), *Mercados Abiertos y Pactos Sociales: Democracia Arrinconada*, FCE y UNAM, México.

²¹ La democratización fiscal suele entenderse como la capacidad de los votantes de influir en las políticas fiscales a la luz de sus intereses y preferencias.

reforma impositiva con miras redistributivas o de mejoramiento de los servicios sociales.

Adviértase al respecto que sin tocar impuestos, el equilibrio fiscal sólo puede satisfacerse acomodando o reprimiendo el gasto, esto es, implantando una austeridad pública más o menos permanente. Y en esa tesitura lo más fácil de comprimir son las erogaciones que van a la formación de capital o a cubrir demandas sociales con daño al desarrollo del futuro y a la legitimidad de los gobiernos.

5) **La democracia**

Habría sido sorprendente que la reorientación o debilitamiento de los pactos sociales, no hubiese erosionado a los regímenes democráticos de los países. Sin duda, los armazones institucionales de la democracia se han fortalecido en cuanto a la organización independiente de los procesos electorales, la división de poderes, la observancia de los tratados internacionales y el financiamiento de los partidos políticos. Pero ha de reconocerse un componente peculiarmente rezagado, el vinculado al ejercicio de la soberanía popular. Ello se manifiesta en la inferior prelación otorgada a satisfacer demandas justificadas y viables de las poblaciones, frecuentemente contrariadas o subordinadas a las reglas de los mercados abiertos.

Una globalización mercantil sin raíces democráticas, acompañadas de estrategias internas que soslayan las demandas populares, inevitablemente llevan a empobrecer la equidad social. En efecto, al quedar los sistemas nacionales condicionados a criterios tecnocráticos o de orden global, surgen déficits democráticos que se traducen en desconfianza ciudadana y singularmente en deslegitimación de los gobiernos. Desde 1970 ocurre frecuente fragmentación de los partidos políticos tradicionales, caída en el volumen de votantes, aún en los comicios de las potencias líderes (Francia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá) y multiplicación de elecciones poco concurridas. Al propio tiempo, es bastante común la reducción de la membresía de los partidos políticos en relación al tamaño de los electorados, mientras los comicios se

tornan volátiles, propensos al populismo, no afianzados en posturas ideológicas sólidas. La debilitada voz popular carcome la salud social de los países en tiempos donde, en respuesta angustiada, gana terreno el respaldo ciudadano a los derechos humanos.²²

Los sorprendivos resultados de algunos comicios y plebiscitos tienen repercusiones que se trasminan al orden económico y político internacional, complicando con ingredientes políticos los desequilibrios económicos a la par de multiplicar los factores de incertidumbre, pero abriendo esperanzas al cambio progresista. En todo caso, el Brexit, el triunfo de Trump o los significativos contratiempos del PRI en las pasadas elecciones intermedias de México, tienen denominadores comunes, expresan la insatisfacción de amplios grupos sociales agobiados por el abandono, la pobreza o la corrupción, al quedar excluidos del juego democrático medular.

Quiérase o no, la desigualdad económica refleja renuencia a otorgar representación genuina a los distintos segmentos de las sociedades. A su vez, su persistencia favorece la ulterior concentración del poder político y casi siempre en compañía de la corrupción e impunidad.²³ Esos procesos se contraponen a lo que sería el ideal democrático, esto es “la sistemática respuesta de los gobiernos a las preferencias de sus ciudadanos tomados como iguales políticamente”.²⁴

²² Véanse, Dalton, R. (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press; Van Biezen *et alia* (2011) “The Decline of Party Membership, Contemporary Europe”, *European Journal of Political Research*, Vol. 51 (1); Schmitter, P. (2001), “Parties are no What They Once Were”, en Diamond y Gunther editors, *Political Parties and Democracy*, John Hopkins University Press.

²³ Bartels, resume así el caso norteamericano: “increasing economic inequality may produce increasing inequality in the political responsiveness which in turn produces public policies that are increasing detrimental to the interest of the poor citizens. Bartels, L. (2008), *Unequal Democracy*, Princeton University Press, p. 286.

²⁴ Véanse, Dahl, R. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press; Dahl, R. (2006), *On Political Equality*, Yale University Press.

Por fortuna, urgencias y preocupaciones cambian con el tiempo; hasta hace poco el debate entre los partidos políticos estuvo confinado a temas sobre mercados, eficiencia económica e inflación, sin mostrar preocupación mayor por las condiciones de vida de clases medias y otros segmentos sociales. Tal visión se está tornando obsoleta, ya es inexcusable valorar, aunque sea limitadamente, los impactos democráticos y distributivos de las políticas nacionales, tanto como los de las reglas del orden internacional.

Conclusiones:

Se ha roto el contrato social básico que se hizo prevalecer después de la Gran Crisis de los años treinta en el mundo,²⁵ esto es, se transgrede la esencia de un convenio consistente en aceptar la economía de mercado como el medio institucional de asegurar progreso y creación de riqueza, tanto como la de un sistema paralelo garante del empleo y de la protección social de la población. La demolición, aunque sea parcial de los acuerdos ordenadores de la vida en sociedad erosionan la legitimidad de los gobiernos, su capacidad de atender al interés nacional o a las demandas ciudadanas. Además, ello ocurre en ausencia de arreglos internacionales supletorios o correctores de los déficits democráticos nacionales al carecer la globalización de ingredientes sociales significativos. Mejor guardadas están las normas de los estados de derecho, por provenir de los criterios frecuentemente sesgados distributivamente de las legislaturas nacionales y defender con prelación los derechos de propiedad.

Tres son las consecuencias de esas rupturas que cabe resaltar aparte de su impacto debilitador sobre las instituciones democráticas. La primera es el decaimiento de los estados benefactores en las naciones del Primer Mundo y su precario avance o estancamiento en buena parte de los países en desarrollo. Ahí surgen o no se llenan huecos en el tejido de los derechos humanos de por sí empobrecidos por el individualismo ideológico predominante.

²⁵ En el caso de México, el que surgió inmediatamente después de la Revolución de 1917.

La segunda consecuencia derivada de la desaparición de las políticas de pleno empleo, en sí misma, el retroceso más grave en el armazón de los estados de bienestar, seguido de la disminución de la provisión estatal de bienes y servicios públicos, peculiarmente en las esferas de la salud y la educación. La tercera dimensión de las rupturas es consecuencia de las anteriores y explica la difícil recuperación mundial y los bajos ritmos generales de crecimiento que cercenan el bienestar de las poblaciones y la legitimidad misma de las políticas sociales.

Después de la gran crisis de 1930 y de la devastación de la Segunda Guerra Mundial, el New Deal trajo consigo prosperidad y una distribución del ingreso favorable a los grupos mayoritarios de las poblaciones de buena parte de las naciones. Pero a partir de la séptima década del siglo pasado, el cambio de paradigmas económicos y políticos revierte con fuerza las tendencias progresistas de ese periodo. Tómese el caso de los Estados Unidos, ahí el decil más alto y rico de la población vio ascender su participación en el ingreso (antes de impuestos) del 31.5% al 45.5% del producto entre 1970 y 2007, el 1% de los más ricos casi lo duplicó del 7.8% al 14.3% y el 0.1% de los super ricos lo cuadruplica hasta alcanzar el 8.2% del propio producto. Situación distinta, inversa, suele observarse en los estratos de pobres y de clases medias. Tendencias distributivas análogas toman cuerpo en otros países, incluidos aquellos que se han distinguido por la intensidad del combate a la pobreza, como China y Chile.²⁶ Frente a esas realidades, muchos gobiernos (los latinoamericanos, entre otros) se ven obligados a efectuar transferencias importantes de ingreso a los grupos menesterosos, reduciendo así los coeficientes de desigualdad, pero no sus raíces estructurales.

²⁶ Véanse, Atkinson, A. (2015) *Inequality: What can be done*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.; (Ed. En español en el FCE: *Desigualdad. ¿Qué Podemos hacer?*; Atkinson, A., Piketty, T. y Saez, E. (2011) "Top Incomes in the Long Run of History", *Journal of Economic Literature* No. 49-1, pp. 3-71; Bourguignon, F. et alia (2002) "Inequality among Citizens, 1820-1992", *American Economic Review*, Vol. 92, (4) (septiembre), pp. 727-744; Milanovic, B. (2005), *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*, Princeton University Press, p. 142; Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass. (Ed. En español del FCE, *El capital en el siglo XXI*).

Desde luego, la desigualdad con sus múltiples dimensiones (pecuniaria, social, de género, entre países) es tan vieja como la historia del hombre. Siempre han existido serias, grandes, diferencias en ingreso, riqueza o estatus entre las personas y los países. Históricamente, la lucha jurídica y política por la igualdad cobra relevancia en Europa con el conflicto de la burguesía y la aristocracia, luego renace durante la primera revolución industrial en la brega por afianzar los derechos laborales, a la que siguen la de la edificación de los estados benefactores hasta desembocar en el keynesianismo económico. En todas esas etapas, en otras no reseñadas y todavía hoy en día, la defensa de las desigualdades encuentra siempre respaldo o al menos explicación en tradiciones compartidas, en las funciones sobre inversión y ahorro de las clases privilegiadas, tanto como en limitaciones de la libertad política (colonialismo, dictaduras, etc.) o en los trastornos causados por guerras y revoluciones. Hoy, por fortuna, el fenómeno de la desigualdad, las disimilitudes entre pobreza y riqueza, entre influencia y carencia de poder, se observan con ojos distintos, se perciben más y más como construcciones sociales susceptibles de remodelarse en beneficio de sistemas verdaderamente democráticos.²⁷

Sea como sea, la polarización distributiva se evalúa ya como el principal desajuste del mundo por su hondura y por reflejar procesos inaceptables de concentración del poder. Más allá de connotaciones morales o de legitimidad política, esos desajustes parecen desalentar además, demanda y crecimiento. En el periodo 1956-1973 el producto mundial ascendió casi al 5% anual, de 1973 a 2016 apenas lo hizo al 3.3%. Al mismo tiempo, el comercio internacional en vez de impulsar la producción se rezaga respecto a la misma, restando validez intrínseca a las estrategias exportadoras. Además, el desplazamiento geográfico de la producción y del empleo favorece diferencialmente a las naciones. Así, pese a los notables avances desarrollistas de China y la India, las diferencias de bienestar entre las distintas zonas del mundo siguen siendo abismales. Mientras Noruega y Qatar tienen casi el doble

²⁷ Véanse, Bobbio, N. (1996), *El filósofo y la política*, compilación de textos por José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica; Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, Cambridge, Estados Unidos.

del producto *per cápita* norteamericano, Somalia, Etiopía o Nigeria cuentan con menos del 1%. Y, sin embargo, con sus acomodos, aciertos y sobre todo costos, el cambio económico y del poder en los centros mundiales sigue impertérrito. El conjunto de los países en desarrollo, aportan ya más del 50% (2017) del producto mundial y alrededor del 36% del valor agregado manufacturero. Sin embargo, subsisten rezagos institucionales porque las estructuras del poder internacional y de los países no se alteran en la misma medida o con la prontitud necesaria. Al efecto, la desindustrialización que cobra notoriedad en una parte del mundo industrializado, más que un fenómeno de maduración económica es reflejo de la relocalización de inversión productiva hacia países de mano de obra abundante, barata y de mercados con amplias economías de escala. Pero esa convergencia en la generación geográfica del producto no altera del todo las disparidades distributivas y la migración del poder en el mundo económico, ni cierra los ritmos diferenciales de modernización entre países.²⁸

No sólo hay desacomodo en las relaciones económicas más salientes de la globalización, sino vacíos en el manejo de sus consecuencias en la vida de países y poblaciones. Más y más los problemas de los gobiernos reconocen soluciones que desbordan sus fronteras. La rápida integración de los mercados mundiales, junto a efectos positivos, crea desajustes que debieran atenderse mediante normas de alcance transfronterizo. De aquí la justificación de reconstruir el orden internacional con la mira de transnacionalizar poco a poco los procesos democráticos. En ese sentido, las instituciones internacionales habría de

²⁸ En particular, México ha perdido el paso entre las naciones en desarrollo. La contracción del crecimiento ha sido intensa y corre pareja con la concentración del ingreso. Entre 1956-1973, el ascenso del producto excede del 6% anual. En el siguiente periodo (1973-2012), se comprime a la mitad y en el año en curso se pronostica apenas un 2%, sin contar el crecimiento demográfico y de la productividad. Habrá que imprimir mayores dosis de creatividad a las políticas propias a la vez que reducir las sujeciones innecesarias a compromisos externos.

asumir responsabilidad y tareas compartidas en la legitimación de los sistemas políticos nacionales.²⁹

En resumen, vivimos una época en que el mundo y México reclaman la reconstrucción de los pactos sociales, el reordenamiento de las normas sociopolíticas y el reemplazo de modelos que ya incumplen la promesa de mejorar y hacerlo ordenada y parejamente el bienestar de las poblaciones y los países. La prolongada crisis mundial que hizo erupción en 2007-2008, los tropiezos en su recuperación y en especial la desigualdad generalizada de ingresos son manifestación ostensible de fallas en los órdenes económico y político. Ya hay barruntos claros que la insatisfacción ciudadana se está transformando en fuerza política favorable a modificar ese estado de cosas en las más variadas latitudes. Sin regresar al pasado, ni cambiar radicalmente el régimen que se vive, como aspiración mínima cabría buscar un mejor acomodo entre las naciones y entre las diversas capas sociales de los países al tornarse inestables, cuando no perversas, las avenidas presentes de conjugar libertades, democracia y bienestar. En particular, sería necesario convenir políticas dirigidas a corregir la exclusión social y al mismo tiempo a conciliar crecimiento, cambio tecnológico y protección a la ecología. La tarea no es sencilla, aunque resulte cada vez más dañina toda posposición.

²⁹ Desde hace tiempo Dani Rodrik subrayó la existencia del trilema de la globalización. La integración económica mundial no puede avanzar, sin cortapisas o sin producir ajustes sea de los poderes de los estados nacionales o en la configuración de los sistemas democráticos. Hasta ahora esos ajustes han reducido sensiblemente el radio de acción de las políticas gubernamentales y paralelamente los alcances de la democracia por lo menos en impedir desigualdades sociales en ascenso. (Véanse, Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Kindle, N. York; Habermas, J. (2015), *The Lure of Technocracy*, Polity Press, Inglaterra).