

## **Promesas y desventuras de un acuerdo inviable**

**Francisco Hernández y Puente y Gabriel Tarriba Unger**

A la memoria de Rosalba, con la que compartimos tantas páginas, tantas ideas, tantos proyectos

Debate y acuerdo político

Concluido ya el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, si bien se antojan francamente disminuidas las posibilidades de alcanzar ciertos consensos básicos entre las principales fuerzas políticas nacionales sobre las orientaciones de la estrategia de desarrollo del país, la idea de buscar algunos entendimientos de este tipo no ha de ser del todo desechada en el futuro. La experiencia internacional arroja importantes enseñanzas sobre las razones y ventajas de esta clase de entendimientos políticos. También sobre sus dificultades y precariedades. Pero las circunstancias nacionales sugieren la conveniencia de continuar explorando esa posibilidad.

Excepto en lo referente a la aprobación por parte del Congreso de una reforma fiscal de alcances muy limitados, el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, suscrito a fines del año pasado por los partidos y el Ejecutivo Federal, y al que se ha intentado incorporar a organizaciones empresariales y sindicales, ha sido un ensayo que no ha tenido, ni tendrá en lo previsible, consecuencias prácticas notables. Ello resultó claro desde el principio, ya que los grandes objetivos enunciados en el Acuerdo no se correspondían con el corto alcance de las acciones inmediatas que pretendían materializarlos. Los medios no estaban, pues, a la altura de los fines, de manera que no había tampoco por qué esperar grandes resultados más allá de enviar una señal de buena disposición cooperativa.

Varias circunstancias parecen concurrir a explicar estas limitaciones. Los actores políticos centrales se enfrascaron en los meses recientes en procesos de reorganización interna y en la preparación de estrategias para futuras contiendas electorales, antes que en la construcción, fortalecimiento y ñen su caso ñ reforma de las instituciones y políticas del desarrollo nacional. En estas condiciones, el deseable equilibrio entre competencia y cooperación, que en teoría ha de caracterizar las relaciones entre las principales partes que integran un sistema de gobierno democrático, se rompe en beneficio de la lógica competitiva y de un sentido de la oportunidad política que tiende a agotarse en los estrechos linderos del cálculo electoral. Las posibilidades de acuerdo alrededor de los temas centrales de la agenda del desarrollo se aprecian adicionalmente debilitadas, de raíz, en un contexto en que varios de los principales partidos políticos, y el propio gobierno, no alcanzan a definir con alguna nitidez los proyectos de Estado y nación que habrían de darles identidad.

Y sin embargo, la historia reciente, pero también la de más largo plazo, sigue hablando de la relevancia de acuerdos de mayor sustancia entre los partidos políticos, en aras de preservar las propias posibilidades de consolidación de un régimen político democrático. Pero es sumamente improbable que esta clase de acuerdos puedan surgir por "vías rápidas" como la ensayada hasta ahora. En ausencia de visiones y propuestas bien definidas, la pura voluntad es insuficiente para acceder a compromisos políticos sólidos y de fondo, acordes al tamaño de los problemas. El puente entre la voluntad de acordar ñen caso que ésta realmente exista ñ y la materialización de acuerdos significativos, parece residir en buena medida en la exposición y el debate de las ideas. Hace falta discutir más a fondo cuáles son las propuestas y opciones políticas, cuáles los ganadores y perdedores involucrados en cada una de ellas, cuáles los posibles reacomodos de valores e intereses que permitan un procesamiento no traumático de las reformas económicas, sociales y políticas que parece requerir el país.

El consenso ideológico sobre el papel del Estado en lo social

La necesidad de la intervención del Estado para asegurar ciertos niveles de cohesión y seguridad social, reduciendo la desigualdad y la precariedad en las condiciones de vida de la población, ha sido, entre otras, una de las áreas en las que históricamente se ha observado el surgimiento de acuerdos motivados por consideraciones de sobrevivencia de los sistemas democráticos de partidos políticos. Y ciertamente, éste es uno de los campos en los que resulta más notoria y preocupante la ausencia de mínimas

perspectivas comunes entre los partidos nacionales, habida cuenta de los riesgos que el acelerado proceso de deterioro social de largo plazo del país plantea al afianzamiento de la balbuceante democracia política mexicana. Al menos, eso es lo que sugiere una breve consideración de la historia, que suele ser olvidada ño sencillamente ignoradañ por las ideologías de cuño liberal que predominan en buena parte del espectro político mexicano.

Un factor clave en la construcción de aquellos acuerdos sobre la responsabilidad del Estado en la procuración de estándares básicos de cohesión y seguridad social, fue la caracterización que hicieron los liberales europeos de mediados del siglo xix de la llamada "cuestión social", que les llevó a replantearse algunas de las tesis anteriormente formuladas por el liberalismo clásico.<sup>1</sup> Lo que removió las creencias previas de los liberales del xix fue la progresiva configuración, ante su mirada, del conflicto cada vez más manifiesto entre el nuevo fenómeno de participación de los trabajadores (y los pobres en general) en la actividad política ñhecho posible por la democratizaciónñ y las tendencias emergentes a la ampliación de la desigualdad social, el empobrecimiento y la inseguridad económica generados por la primera oleada industrializadora y, más específicamente, la formación de los mercados nacionales de trabajo.<sup>2</sup> La pregunta que los liberales ñy una parte de los socialistas y los conservadoresñ se hicieron entonces fue: ¿cómo conciliar la libertad ñy en particular la libertad de mercado, que tiende a la polarización y la inestabilidad socialñ con la democracia, que a través del concepto y la práctica de la ciudadanía política sitúa formalmente a las personas en un plano de igualdad, dotándolas de la capacidad potencial de expresar sus demandas y ejercer presión política alrededor de ellas? La respuesta a esta pregunta que daría forma a la llamada "cuestión social", sería el reconocimiento de la responsabilidad primordial del Estado en la gestación de una sociedad económicamente menos insegura y desigual.

El nuevo pensamiento liberal se había percatado que el mundo funcionaba de modo distinto a lo previsto por sus antecesores ideológicos. Eran fuerzas impersonales, más que la sola voluntad individual, lo que parecía determinar el destino de cada quien.<sup>3</sup> En consecuencia, los problemas de creciente desigualdad y pobreza tenían que ser interpretados en términos de "riesgos sociales", es decir, riesgos derivados de esas fuerzas impersonales características de la operación del mercado y, en particular, del mercado de trabajo. Y si los problemas de inequidad y pobreza que ponían en tensión el proyecto democrático tenían un origen social, entonces era necesario que el Estado, en su calidad de representante de la sociedad, incorporara en el centro de su discurso los valores de justicia y armonía social, e interviniera en la distribución del ingreso de manera racional.

Con el tiempo, el liberalismo reformulado se constituiría en el eje de un amplio consenso ideológico que perduraría hasta fechas recientes ñincluyendo movimientos y partidos políticos conservadores, socialistas y propiamente liberalesñ expresando de la manera más sistemática y coherente el proyecto de Estado que gradualmente habría de cobrar cuerpo en vastas regiones del mundo.<sup>4</sup> Es en estrecha coincidencia con la progresiva configuración de ese consenso, entonces, que desde fines del siglo xix serían creados los sistemas institucionalizados de seguridad social ñmuy distantes ya de los precarios esquemas de la caridad y la asistencia públicañ que hasta hoy constituyen una de las piezas claves del Estado benefactor o la política social en sentido amplio.

Al finalizar la segunda guerra mundial, dicho consenso ideológico experimentaría una ampliación, al tiempo que se integrarían al discurso del Estado las ideas de solidaridad universal y ciudadanía social. En lo que representa el principio esencial del moderno Estado benefactor occidental, la responsabilidad última de que ningún ciudadano cayera muy por debajo de la media nacional en su bienestar material correspondería al Estado.<sup>5</sup> Los principales instrumentos a este efecto serían los sistemas públicos de seguridad social, salud y educación, y sobre todo las políticas económicas y laborales orientadas a la creación de empleos bien remunerados. Complementariamente se desplegarían mecanismos de diálogo social entre los factores de la producción y los gobiernos, dando forma al llamado "corporativismo social" que hoy, con todo y globalización, se mantiene en vastas zonas de Europa. Estas macronegociaciones tripartitas (gobierno, empresarios y trabajadores) contenían la puja distributiva y facilitaban el crecimiento económico, definiendo reglas claras y equitativas sobre la forma en que se distribuirían los ingresos del crecimiento económico y modelando expectativas entre los agentes económicos.

Los parámetros de la cuestión social en México

Actualmente, en México parecen estar en su lugar todos los ingredientes que en la experiencia pionera

de la Europa del xix dieron pauta a la conformación de consensos básicos sobre la "cuestión social": un régimen político democrático que procura consolidarse, una economía de mercado que es aceptada en mayor o menor medida por todos los partidos como punto de partida de cualquier proyecto de desarrollo nacional, y un proceso de deterioro social de grandes proporciones, prácticamente continuo.

Por lo demás, una breve mirada por América Latina revela de inmediato las crecientes tensiones que empiezan a experimentar sus jóvenes regímenes políticos democráticos a resultas del progresivo debilitamiento de la cohesión social interna. El caso más extremo y actual ñsi bien no el únicoñ es el de Argentina, donde por varios años, ante la ignorancia o el desdén de la clase política y los factores reales del poder, se gestó un fenómeno de exclusión social masiva que gradualmente fue erosionando el tejido social, hasta llegar a cuartear los propios cimientos de la gobernabilidad.

El contraste puede ser establecido con los procesos relativamente más exitosos de consolidación de la democracia en países como España, Uruguay o, hasta cierto punto, Chile ñpor no mencionar el muy especial caso de Costa Rica, que desde hace mucho tiempo conjuga un régimen democrático con un sistema de seguridad social de amplísima cobertura. El Pacto de la Moncloa comprometió al Estado español a fortalecer sustancialmente el seguro de desempleo para encarar la inestabilidad ocupacional. En Uruguay se fortalecieron el pacto interpartidario y el acuerdo social entre los factores de la producción respecto a la necesidad de mantener un sistema de seguridad social casi universal, que se basa en un gasto social equivalente a 22% del pib y que genera, junto a las protecciones de la legislación laboral, una de las sociedades más igualitarias de la región latinoamericana. En Chile, no obstante el mantenimiento a grandes rasgos de una distribución muy desigual del ingreso, se aplicaría a principios de los noventa un impuesto al capital especulativo que financiaría un aumento sustancial del gasto público de combate a la pobreza. No es casual, entonces, que estos países observen una mayor estabilidad política en relación con otras naciones.

Desde esta perspectiva, hoy México parece estar más cerca del escenario argentino que del uruguayo o el costarricense. El país experimenta, de décadas atrás a la fecha, una tendencia al debilitamiento de largo plazo de la cohesión social, expresada en la precariedad más absoluta en que viven segmentos cada vez más amplios de la sociedad, una estratificación social crecientemente polarizada, una creciente inseguridad económica, y una ampliación de la fractura social territorial del país.

Un crecimiento económico débil e inestable que expande dinámicamente la pobreza...

A escala nacional, la incidencia o proporción de la población en pobreza muestra marcadas fluctuaciones a través del tiempo, estrechamente correlacionadas con los vaivenes de la actividad económica: cuando la economía crece en forma dinámica, la pobreza se reduce, y cuando se registra desaceleración, estancamiento o crisis económica, la pobreza se expande (cuadro 1). Pero el saldo de estas fluctuaciones es claramente regresivo. Dado que la pobreza aumenta muy aceleradamente en las fases de contracción económica, pero se reduce con relativa lentitud en las etapas expansivas, el resultado a largo plazo es una ampliación sistemática de la pobreza. Esta ha sido la historia del país en los últimos veinte años. En 1981 era pobre 36.5% de la población (poco más de un tercio de la misma); en 1998, 46.9% (casi la mitad de la población). Y es posible que el leve avance social registrado con posterioridad a esta última fecha haya sido neutralizado a estas alturas por la recesión económica iniciada en el 2001.

...en estrecha asociación con una distribución del ingreso cada vez más polarizada

Junto con un pequeño grupo de países, varios de ellos del área latinoamericana, México comparte el dudoso honor de contar con una de las distribuciones del ingreso más regresivas del mundo. Además, la concentración del ingreso ha avanzado en las últimas décadas, invirtiendo la tendencia registrada en los años setenta, de manera que se ha venido gestando una estratificación social cada vez más polarizada.

Esta reconcentración del ingreso no sólo plantea un problema de debilitamiento de la cohesión social, sino que limita considerablemente tanto las posibilidades del crecimiento económico, como los efectos que éste pueda tener sobre la reducción de la pobreza.<sup>6</sup> En una apreciación aplicable al caso mexicano, se ha dicho que en América Latina "hay cuatro cambios estructurales... que posiblemente expliquen este aumento continuo en la desigualdad del ingreso: 1) una desaceleración en la creación de empleo; 2) la creciente informalización del mercado de trabajo (esto es, el giro hacia sectores en que la baja productividad y los menores salarios son la norma); 3) los salarios del sector formal evolucionaron menos favorablemente que el pib por habitante; y 4) los salarios mínimos cayeron en relación a los salarios promedio".<sup>7</sup>

Las ciudades como dominios de la inseguridad y la informalidad...

Junto a la expansión de largo plazo de la pobreza y la desigualdad, el país enfrenta también un fenómeno de creciente inseguridad económica para amplios grupos sociales, que si bien por lo pronto pueden no entrar en la categoría de pobres, en cualquier momento pueden transitar a esta situación. Las personas en este caso están muy conscientes de los riesgos que encaran, cosa que se expresa en una sensación de incertidumbre y en proyecciones bastante pesimistas sobre su suerte futura y la de sus hijos. En una encuesta realizada en 1999 en México, dos quintas partes de los entrevistados respondieron que creían que sus hijos vivirían peor que ellos.<sup>8</sup> Las razones de esta percepción derivan de procesos económicos sobre los cuales los individuos no ejercen control, como el dinamismo económico y la evolución del mercado de trabajo. Ciertamente, no tienen que ver con una inadecuada disposición de ánimo, una baja autoconfianza o un insuficiente esfuerzo personal, como se propone desde ciertas visiones liberales ancladas en el siglo xviii.

Tales niveles de escepticismo pueden haber aumentado con la recesión, como lo sugiere el saldo de alrededor de 400 mil desocupados que dejó la caída de la producción en el 2001. La contrapartida de este fenómeno de creciente inseguridad económica en las zonas urbanas es la rápida expansión del mercado informal de trabajo. Los "nuevos" desempleados, sumados a los 1.3 millones de personas en que crece anualmente la población económicamente activa del país, arrojan un total de 1.7 millones de personas para quienes la economía informal se convirtió el año pasado quizá por tiempo indefinido prácticamente en el único espacio de inserción ocupacional. Se calcula que sólo entre 1990 y 1997 el empleo "desprotegido" (definido como la proporción de empleados sin contrato escrito o prestaciones sociales) aumentó de 43.4 a 49.6% del total de empleados en el país.<sup>9</sup> La mayoría de estos empleos son de baja productividad y muy reducidos ingresos. La excepción podrían ser los empleos informales de alto riesgo y mayor remuneración, muchos de los cuales tienden a ubicarse en los linderos de la actividad ilícita. Eso, o la riesgosa y cada vez menos accesible opción de emigrar a Estados Unidos.

...hacia los cuales sigue emigrando, sin embargo, una población rural sumida en la pobreza extrema. A la expansión "endógena" de la pobreza y la inseguridad económica en las zonas urbanas cabe agregar los efectos de dislocación social que acarrea la migración campo-ciudad, ejerciendo presiones adicionales sobre la de por sí limitada capacidad de gobiernos y estructuras económicas locales para satisfacer la demanda social por empleo y servicios básicos. Las dimensiones de esta migración son apuntadas por el Consejo Nacional de Población: entre 1995 y el 2000, "...al conjunto de 1 939 municipios eminentemente no urbanos (es decir, que no tienen localidades de 15 mil o más habitantes) correspondió una pérdida neta global de 407 mil individuos, la cual se repartió en ganancias de 293 mil en los 316 municipios con algún grado de urbanización (no metropolitanos con al menos una localidad de 15 mil o más habitantes) y 113 mil en los 118 municipios metropolitanos..."<sup>10</sup>

La todavía más acelerada expansión de la pobreza urbana que resulta de la emigración del campo es sólo parcialmente contrarrestada por la migración a Estados Unidos, pues ésta no incluye de manera principal a los campesinos de los estados más rezagados del país, en los que se concentra el grueso de la población rural pobre. En el periodo 1992-97, por ejemplo, las principales entidades de procedencia de los migrantes que se dirigieron hacia Estados Unidos fueron Jalisco (14.2% del total de migrantes), Guanajuato (11.3%), Michoacán (6.4%) y el estado de México (5.9%), que no figuran entre los Estados con mayor incidencia e intensidad de pobreza, tratándose de entidades de nivel de desarrollo alto e intermedio.<sup>11</sup>

La dinámica migratoria, de esta manera, no sólo explica parcialmente el acelerado proceso de "urbanización" de la pobreza a nivel nacional (en términos absolutos actualmente hay más personas en situación de pobreza en las ciudades que en el campo), sino que alerta sobre las dimensiones de la crisis económica, social y políticamente por la que atraviesa el campo mexicano, donde la pobreza suele ser más intensa que en las ciudades. Así lo sugieren los elevados índices de indigencia (pobreza asociada a problemas de hambre y desnutrición) que ahí se registran (ver cuadro 2). La gravedad de esta característica de la pobreza rural y en buena medida también de la urbana no es menor. La fao estima que aproximadamente 5% de la población (unos 5 millones de personas) padecen alguna modalidad de desnutrición.<sup>12</sup>

Las regiones del país: un distanciamiento que se agranda

Junto a este debilitamiento de la cohesión y la seguridad social a escala nacional, se ha venido gestando

una verdadera fractura social a nivel territorial. Tanto los beneficios del crecimiento económico como los de las políticas públicas se han distribuido de manera asimétrica a través del territorio nacional, a favor de las zonas más prósperas, de manera que las desigualdades socioeconómicas entre las regiones tienden a profundizarse al paso del tiempo. Chiapas, Oaxaca y Guerrero, que se caracterizan por tener a la mayoría de su población viviendo en localidades típicamente rurales (menores de 5 mil habitantes), exhiben bajísimos niveles de escolaridad básica, fuerte carencia de servicios elementales de vivienda, y más de dos tercios de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza (dos salarios mínimos). El marcado contraste respecto a los estados de mayor grado de desarrollo del país puede ser apreciado en el cuadro 3.

Y si bien durante el periodo 1970-95 se registraron importantes esfuerzos a nivel nacional por aumentar la cobertura de servicios de educación, salud y vivienda ñelevándose sustancialmente los promedios nacionales en estos aspectos, dichos esfuerzos mostraron marcadas iniquidades regionales. Las entidades más avanzadas lograron los progresos más significativos, mientras que aquellas con un grado de desarrollo relativo menor lo hicieron más lentamente. El caso de la educación es muy ilustrativo al respecto. En 1970, 89% de la población mayor de 15 años de Chiapas no había terminado la primaria, en tanto que en el Distrito Federal la cifra correspondiente ascendía a 42%; una diferencia de más del doble. En 1995 la distancia entre ambas entidades había aumentado a casi cuatro veces, pues en el Distrito Federal la población de 15 y más años de edad con primaria incompleta era de 14%, en tanto que en Chiapas era de 55%. Y esta tendencia a la ampliación de las brechas de desarrollo entre las regiones amenaza con prolongarse en el futuro.<sup>13</sup>

Los términos del debate

El Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional firmado el año pasado señala, con acierto, los objetivos que deben normar las orientaciones de la política económica y social en el futuro. Crecer; fortalecer el empleo, el salario y la política contra la pobreza; distribuir el ingreso; mejorar el sistema de pensiones; impulsar un desarrollo rural sustentable; modernizar la planta productiva; reforzar la hacienda pública; avanzar en el federalismo hacendario, etc., son todos ellos objetivos indispensables de un proyecto de desarrollo más equitativo y justo. También parecen compartirse algunas ideas básicas que tienen que ver con el realismo económico: hay que procurar una economía estable, manteniendo bajo cierto control la inflación y el déficit público, y asumir el hecho de que vivimos integrados, de facto, a la economía internacional. Hasta aquí el acuerdo. El problema aparece, desde luego, al momento de especificar las estrategias que permitirían materializar tales objetivos. Es aquí donde eventualmente brotan las diferencias y donde, por ende, es necesario intensificar la discusión.

El debate internacional de política económica y social permite ubicar algunos de los puntos centrales de una agenda de discusión más específica. Desde una lectura, predominante sobre todo en los mercados y organismos financieros internacionales, el diseño de las reformas realizadas hasta ahora ñeque a grandes rasgos responden a los lineamientos del llamado Consenso de Washington, es básicamente correcto, si bien cabe complementarlo con reformas adicionales, de "segunda generación" (la reforma del mercado de trabajo o la liberalización del sector energético).<sup>14</sup> En la otra lectura, expuesta por organismos políticos internacionales como la cepal o la unctad, es necesario proceder a "reformular las reformas", rectificando algunos diseños de política económica que han mostrado sus limitaciones en las últimas décadas. A diferencia del otro enfoque, que propone una especie de molde único y universal de políticas a aplicar en todos lados, la cepal señala que la combinación específica de reformas que desplieguen los distintos países deberá depender de las particularidades institucionales, estructurales y políticas de cada uno de ellos. Es decir, se requieren estrategias nacionales de desarrollo diferenciadas.

¿Contención de la pobreza extrema o (también) reducción de la desigualdad?

Un primer punto de desacuerdo se asocia al tipo de estrategias de política social propuestas para enfrentar el deterioro social. Desde la óptica de los organismos financieros se sugiere dar prioridad prácticamente exclusiva al combate a la pobreza extrema, mediante mecanismos de "focalización" del gasto social del Estado, de cara a restricciones presupuestales que ñse plantean hacen difícil responder a todos los tipos de riesgos sociales.

Otros enfoques señalan que el avance de las políticas sociales "focalizadas", que buscan tender redes de seguridad social para los pobres extremos ubicadas al nivel de sobrevivencia biológica, significa renunciar a la construcción de sistemas de seguridad social de alcances universales, ciudadanos y más

igualitaristas, al implicar el desfinanciamiento y debilitamiento de los esquemas de protección social dirigidos a los grupos medios y los moderadamente pobres. En lugar de ello, se plantea la posibilidad de mejorar las redes de protección para los más pobres de los pobres, al tiempo que se mantienen y amplían las coberturas de población de los sistemas más institucionalizados. El requisito indispensable de una política social de este corte es, por supuesto, la elevación sustancial de los recursos fiscales del Estado con fines redistributivos. Igualmente importante es la posibilidad de lograr un crecimiento económico dinámico y sostenido, que permita la expansión continua del empleo y los recursos fiscales.

¿Estabilizar los precios o (también) el crecimiento?

Respecto a este asunto los organismos financieros sugieren que sólo una inflación cercana a cero (de 10% o menos) permite abrir condiciones al crecimiento sustentable a mediano plazo, lo que a su vez requiere de políticas monetarias y fiscales muy restrictivas. Desde otras ópticas, un énfasis desproporcionado en el control inflacionario puede limitar el crecimiento. De hecho, se propone, el crecimiento no sólo puede convivir con tasas de inflación relativamente elevadas (20-40%), como lo mostró la experiencia chilena durante muchos años, sino que la aceptación de cierta dosis de inflación abre mayores espacios a políticas fiscales y monetarias anticíclicas que permitan dar mayor certidumbre a la inversión y, por tanto, al crecimiento de mediano y largo plazos. Ésta es por ejemplo la tesis de Joseph Stiglitz, el más reciente premio Nobel de economía. 15

La cepal plantea que una reformulación de esta suerte tendría como punto de partida un nuevo acercamiento al tema de la inestabilidad financiera, dado que la volatilidad de los flujos de capitales externos está en la base de las violentas fluctuaciones del crecimiento económico.<sup>16</sup> Con ello, se estaría implicando el fortalecimiento de la regulación anticíclica de los mercados financieros y nuevos modos de manejo de los principales precios macroeconómicos y de los activos; en particular, ha de evitarse la revaluación del tipo de cambio, pues si bien permite reducir la inflación, afecta la competitividad y rentabilidad de la producción industrial y agropecuaria. También habría que fortalecer la regulación de los mercados financieros internos y de la cuenta de capitales, para contener las dinámicas de sobreendeudamiento en etapas de auge financiero, apuntalar el financiamiento en periodos de crisis o desaceleración, y modificar la estructura de vencimientos de las inversiones financieras a favor de las de más larga maduración, especialmente en lo que respecta a la cuenta externa de capitales.

¿Integración pasiva o estratégica al mercado mundial?

Otra diferencia se relaciona con los contenidos de la política microeconómica. Desde una perspectiva se propone que los recursos de inversión son eficientemente asignados por las señales del mercado, de manera que lo que procede es continuar liberalizando, desregulando y privatizando. Desde otra visión se sugiere procurar una inserción más activa y estratégica a la economía global, en contraste con la "integración pasiva" ñbasada sólo en las señales de precios del mercadoñ ya que ésta ha conducido al arraigo de un patrón de competitividad centrado en costos laborales bajos, poco propicios al mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores, así como a una ruptura de cadenas productivas que limita la creación de empleos.<sup>17</sup> Habría entonces que tratar de construir ventajas competitivas dinámicas (centradas en la innovación y la difusión tecnológica) mediante políticas dirigidas a agrupamientos, sectores industriales y regiones específicas, que pueden llegar a implicar una distorsión transitoria de las señales de precios del mercado. La propagación del dinamismo innovador por toda la economía, mediante la construcción de los correspondientes encadenamientos productivos y tecnológicos entre empresas y actividades productivas, permitiría además elevar el nivel de empleo global de la economía. La literatura sobre instituciones económicas ñespecialmente sobre los esquemas de cooperación y concertación entre agentes económicos públicos y privadosñ, sistemas nacionales de innovación, redes y agrupamientos (clusters) productivos está repleta de sugerencias de política e instrumentos en esta dirección,<sup>18</sup> que antes que rechazar al mercado como principio organizador de la actividad económica, se enfocan a la obtención de los mayores beneficios privados y sociales del desarrollo del mercado, a "potenciar" la operación del mismo.

El mercado laboral: ¿qué entendemos por "flexibilizar"?

Un cuarto tema de debate se vincula al tipo de reforma laboral en que se está pensando. Para una visión, esta reforma debe tener por objetivo prácticamente exclusivo la creación de empleos, de manera que deben pasar a segundo plano (y de ser necesario eliminarse) las cláusulas legales de contenido distributivo, además de las estipulaciones que obstaculizan la movilidad laboral. Para el caso de México,

por ejemplo, se ha propuesto eliminar, entre otras cosas, el sistema actual de pagos por despido, negociación colectiva y contratos obligatorios para la industria (contratos-ley); la repartición obligatoria de utilidades; y los requisitos de promociones basados en la antigüedad.<sup>19</sup>

Para la cepal, y algunos países de la ocde, una flexibilización que implique dismantelar las protecciones sociales al trabajador conlleva el riesgo de generar empleos a costa de ingresos laborales muy bajos e inestables, que tenderían a reproducir la pobreza y la inseguridad económica. De ahí que se sugiera un acercamiento a la política laboral de naturaleza integral, que considere de manera balanceada los requerimientos de flexibilidad del mercado de trabajo, y las exigencias de capacitación, diálogo social (cooperación entre trabajadores y empresas) y protección de ingresos (niveles salariales y seguridad social) que involucre el asentamiento de un patrón de empleo de calidad.

¿Ajuste pasivo a las restricciones de la globalización o construcción de autonomía?

Un último punto de discusión se asocia a los eventuales márgenes de discrecionalidad de que disponen las políticas económicas y sociales nacionales en un contexto de globalización. Este tema es central por razones obvias. La discusión de todos los demás puntos de la agenda del debate no tendría mucho sentido si todo mundo pensara que tales márgenes de maniobra son inexistentes o insignificantes.

De hecho, el punto de partida del diseño de las políticas económicas del país en los últimos 20 años ha sido precisamente la consideración de que no hay opciones de política. Desde ese razonamiento se propone una suerte de identidad puntual entre globalización y políticas de liberalización económica extrema, en virtud de la cual la única opción (relativamente) al alcance de los gobiernos nacionales es la velocidad con la cual estén dispuestos a abrir sus economías, con el añadido de que se asume que cualquier retraso tendrá costos y será penalizado por los mercados globales. Tarde o temprano, todos nos tendremos que subir a ese tren, de manera que es mejor hacerlo lo antes posible para conseguir un mejor lugar. En estas condiciones, pues, lo que procede es terminar de abrir lo más aceleradamente posible las economías nacionales y continuar aplicando políticas macroeconómicas restrictivas, que privilegien en primer término la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal. Esta sería la única estrategia posible, o al menos la única que permitiría obtener un máximo de crecimiento económico y bienestar social en un contexto globalizado. Es por eso que cuando se buscó caracterizar el debate en términos de un concurso entre "globalifóbicos" y "globalifílicos", no sólo se proponía una interpretación a todas luces simplista de las cosas, sino que se buscaba sugerir que si se estaba "a favor de la globalización" y, por tanto, del crecimiento económico, se tenía que estar ñen consecuenciañ a favor del específico paquete de políticas, de corte acusadamente liberal, que se presentaba como modelo universal a aplicar de manera indistinta en todos lados.

Hay al menos dos órdenes de consideraciones empíricas que ponen en tela de duda la validez de ese modo de pensamiento económico único y que, por tanto, hacen recomendable intensificar la discusión al respecto. Una primera consideración tiene que ver con el hecho de que, cuando se adopta una perspectiva suficientemente amplia, lo que se observa a nivel mundial (incluyendo a los países de la ocde), antes que la aplicación de un modelo único y universal de políticas, es el despliegue de muy variados tipos de políticas y estrategias de adaptación a la economía globalizada.<sup>20</sup> La segunda consideración se vincula con los diferentes resultados económicos y sociales que han arrojado las diversas estrategias nacionales.

Así, a un par de décadas del inicio de los procesos de reforma económica, los resultados en términos de crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza han sido especialmente decepcionantes en los países que han seguido de manera más puntual las prescripciones del Consenso de Washington.<sup>21</sup> La inadecuación de esas reformas fue puesta de relieve, de manera bastante dramática, por la irrupción de las crisis mexicana, asiática, rusa y, más recientemente, argentina. Un número importante de economistas, varios de ellos de orientación conservadora, han explicado la forma en que las políticas liberalizadoras aplicadas en esos países habían magnificado ciertos desequilibrios que, pudiendo haber sido manejables, se transformaron en crisis de grandes proporciones.<sup>22</sup>

En contraste, se ha mostrado que los países en desarrollo más exitosos en términos económicos y de cohesión social fueron, en los últimos 20 años, precisamente los que en mayor medida se alejaron de la ortodoxia liberalizadora de dicho Consenso, como ocurrió con los llamados "tigres" del sudeste asiático.<sup>23</sup> En forma consistente con este planteamiento, se ha señalado que estos países experimentaron su primer retroceso económico en muchos años, justamente después de aplicar medidas de liberalización

ñsobre todo en el área financierañ a mediados de los años noventa.<sup>24</sup>

De cara a esta que parece ser una abrumadora evidencia empírica, cabe preguntarse entonces sobre las razones por las cuales desde ciertas ópticas, que incluyen crucialmente a las perspectivas que nutren el diseño de las políticas gubernamentales, se continúa insistiendo en la adecuación del paquete de políticas asociadas al Consenso de Washington. En principio, es posible ñy recomendable en aras de la creación y continuidad del debateñ pensar que "...al menos algunos de los desacuerdos pueden ser entendidos en términos de diferencias de perspectivas y modelos conceptuales. La comprensión de los desacuerdos en estos términos ñantes que en términos de cuestionar los motivos o la capacidad intelectual (del otro)ñ es más propicia al diálogo y menos a la confrontación".<sup>25</sup> Sin embargo, de manera complementaria también es posible entender el problema en términos de poder. Como se ha sugerido, la mayoría de los países latinoamericanos no se despegan de los lineamientos del Consenso de Washington, más allá de consideraciones de orden conceptual o ideológico, simple y sencillamente porque los mercados financieros sancionarían tal desviación mediante el retiro (o el no ingreso) de capitales.<sup>26</sup> Y quizá sea en este sentido que quepa interpretar la respuesta ofrecida por los promotores locales de dicho Consenso cuando, ante la evidencia del insatisfactorio resultado económico y social de tales políticas, apuntan hacia las restricciones que plantea la globalización.

Queda en pie, sin embargo, el hecho de que tales restricciones no parecen ser iguales para todos, como lo sugiere la vasta diversidad de combinaciones de políticas a escala mundial, como se apuntaba con anterioridad. Es por esta razón, entre otras, que cabe discutir el tema de las posibles estrategias encaminadas a construir mayores márgenes de autonomía nacional para el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo, habida cuenta que parece poco razonable esperar a corto plazo las grandes reformas económicas internacionales que permitirían empezar a corregir las marcadas asimetrías que caracterizan el actual ordenamiento económico global (por ejemplo, liberalización global de los flujos migratorios, reforma a las instituciones y mercados financieros internacionales o eliminación de subsidios agrícolas en los países desarrollados).<sup>27</sup> A título ilustrativo, la cepal señala que la posibilidad de despliegue de políticas económicas más autónomas depende no sólo de la adopción de medidas internas ñcomo la creación de fondos de estabilización fiscal o una banca central independienteñ, sino también del respaldo de las instituciones financieras internacionales hacia ese manejo más libre de políticas, habida cuenta del papel de estas instituciones como "garantes" de la credibilidad, ante los mercados financieros globales, de las políticas aplicadas por los países en desarrollo.<sup>28</sup> La posibilidad de políticas económicas y sociales más eficaces y equitativas se convierte, así, en asunto de política internacional, que debe ser incorporado, también, al debate sobre la estrategia de desarrollo nacional.

A manera de conclusión

Aunque ello no parece haber sido asimilado plenamente por buena parte de los actores políticos nacionales, estamos ya muy distantes de principios de los años noventa, cuando Francis Fukuyama propuso el inicio, por tiempo indefinido, del feliz maridaje entre la democracia y el libre mercado, es decir, de una suerte de interacción virtuosa, mutuamente reforzante, entre el capitalismo liberal y la democracia política. Con ello, se olvidaban las penosas lecciones dejadas por la historia europea de fines del siglo xix y la primera mitad del xx. Muy pronto, la experiencia internacional volvería a mostrar, de manera evidente y extremadamente dramática en Europa Oriental y la ex Unión Soviética, pero también en América Latina, que el libre mercado puede llegar a generar dislocaciones y, por tanto, necesidades y demandas sociales que resultan de problemática absorción por parte de sistemas políticos que sólo en fechas recientes han pasado al juego democrático. Cuando esta incapacidad desborda cierto nivel, difícil de precisar de antemano, el sistema político puede empezar a transitar por zonas de ingobernabilidad cuya extensión tampoco puede resultar fácilmente discernible una vez adentrados en ellas.

Es por esta razón, entre otras, que la democratización del régimen político mexicano requiere ser complementada, a la brevedad, con nuevas combinaciones de políticas económicas y sociales, que permitan apuntalar la debilitada cohesión social del país. Es la propia posibilidad de consolidar el sistema democrático lo que está en juego. Es por eso, y por las dimensiones que presenta este desafío de lo social, que podría ser relevante un acuerdo político nacional sustancioso y, como precondition de éste, una discusión detenida, a fondo, sobre las formas posibles de abordar con eficacia la cuestión social. No es eso lo que hemos podido observar hasta hoy. Los reacomodos dentro y entre los partidos políticos, y entre éstos y el gobierno, parecen tener primacía ñdiríase derecho de exclusividadñ sobre



todo lo demás, en lo que constituye un fenómeno quizá parcialmente explicable por los novedosos equilibrios de poder en que hoy se mueven tales agentes políticos.

Pero otra parte del problema reside en la dificultad que muchos de los actores exhiben para construir interpretaciones y propuestas estratégicas de largo aliento, coherentes y precisas, circunstancia que tiende a mantener el escaso debate que hoy se registra en los infértiles terrenos de la polarización ideológica más obtusa. Si el debate no logra rebasar el plano de las definiciones generales y simplificadoras en que hasta ahora se ha movido, evidenciando así la parálisis de la capacidad imaginativa de dichos actores, lo esperable es la prolongación de la incapacidad para generar soluciones políticas creativas, la producción de acuerdos de corto alcance y escasa eficacia y, en los hechos, la reproducción de las inercias e inmediateces de la actual política de desarrollo nacional z

Notas

1 Para Gray (1993), dicha readecuación cobra gradualmente forma en las obras de Bentham, los dos Mill, T.H. Green, Bosanquet y Hobhouse, entre otros. Véase John Gray, *Liberalismo, Nueva Imagen*, México, 1993.

2 Karl Polanyi, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, fce, México, 1992.

3 Wittrock y Wagner, en Rueschmeyerr, Dietrich y Skocpol, Edha, *States, social knowledge and the origins of modern social policies*, Princeton University Press, New Jersey, 1996.

4 La excepción la representan los regímenes fascistas que se desarrollan en el periodo de entreguerras y los sistemas autoritarios de diversos matices del mundo en desarrollo, en los cuales la tensión entre capitalismo y democracia se resuelve en detrimento de esta última.

5 Gosta Esping-Andersen, "Welfare states at the end of the century: the impact of labour markets, family and demographic change", Conference "Beyond 2000: the new social policy agenda", oecd, París, noviembre 12-13, 1996.

6 Giovanni Andrea Cornia y Julius Court: "Inequality, growth and poverty in the era of liberalization and globalization", unu/wider, 2001.

7 Giovanni Andrea Cornia, "Trends in income distribution in the Post WWII period: evidence and interpretation"; Paper presented in the unu/wider Conference on Growth and Poverty, Helsinki, 25-26 may 2001.

8 Dani Rodrik, "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?"; *Revista de la Cepal*, núm. 73, Santiago de Chile, abril de 2001.

9 Dani Rodrik, *ibid.*

10 Conapo, [http://www.conapo.gob.mx/publicaciones\\_online/SIT2000/015.htm](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones_online/SIT2000/015.htm)

11 *Ibid.*

12 fao, "The state of food insecurity in the world - 2001"; fao, Roma, 2001.

13 Conapo, *op.cit.*

14 Javed Burki y Sebastian Edwards, "Dismantling the populist state: the unfinished revolution in Latin America and the Caribbean", The World Bank, Washington, 1996.

15 Joseph Stiglitz: "More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington Consensus", Wider Annual Lectures 2, World Institute for Development Economic Research-The United Nations University, Helsinki, March 1998.

16 Rodrik, *op. cit.*

17 Ajit Singh, "The causes of fast economic growth in East Asia", *unctad Review*, 1995.

18 Christopher Freeman, "The National System of Innovation in historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, núm. 1, february 1995.

19 Banco Mundial, *Una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era*, Banco Mundial, mayo de 2001.

20 Anthony B. Atkinson, "Is rising inequality inevitable? A critique of the transatlantic consensus", unu/wider, 1999.

21 Giovanni Andrea Cornia y Julius Court, "Inequality, growth and poverty in the era of liberalization and globalization", unu/wider, 2001.

22 Por ejemplo, Jagdish Bhagwati, "The capital myth: the difference between trade in widgets and dollars", *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 3, may/june 1998. Martin Feldstein, "Refocusing the IMF",

Foreign Affairs, vol. 77, núm. 2, march/april 1998; Paul Krugman, "Dutch tulips and emerging markets", Foreign Affairs, july/august 1995; Jeffrey Sachs, "El Director del Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional explica por qué el fmi debe ser reevaluado", Financial Times, enero 1998; Joseph Stiglitz, "The insider: what I learned at the world economic crisis", New Republic On Line, enero 29, 2001.

23 Dani Rodrik, "Understanding economic policy reform", Journal of Economic Literature, vol. XXXIV, March 1996.

24 Chang, Park y Gyue, "Interpretando la crisis de Corea: liberalización financiera, política industrial y gobierno corporativo", Cambridge Journal of Economics, núm. 22, 1998.

25 Kanbur, Ravi, Economic policy, distribution and poverty: the nature of disagreements, Cornell University, January 2001.

26 Ilene Gabel, "The political economy of 'policy credibility': the new-classical macroeconomics and the remaking of emerging economies"; Cambridge Journal of Economics, núm. 24, 2000.

27 José Antonio Ocampo, "Retomar la agenda del desarrollo"; cepal, Santiago de Chile, marzo del 2001.

28 Ilene Gabel, op. cit.